



Poznań, 27.11.2020 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

IR-III.7821.21.2020.4

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 w związku z art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.), zwanej dalej *k.p.a.*, oraz art. 11c i art. 11g ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1363 ze zm.), zwanej dalej *ustawą*, w postępowaniu zainicjowanym odwołaniami od decyzji Prezydenta Miasta Kalisza z dnia 29.07.2020 r. Nr 1/20 (znak: WBUA.6740.02.0001.2020) o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej „budowie połączenia ul. Szerokiej z ul. Łódzką - odcinek od ul. Łódzkiej do ul. Żwirki i Wigury” w Kaliszu, zwanej dalej *decyzją Prezydenta Miasta Kalisza*,

uchylam w całości *decyzję Prezydenta Miasta Kalisza*

i umarzam postępowanie organu I instancji.

Uzasadnienie

Odwołanie od *decyzji Prezydenta Miasta Kalisza* złożyli współwłaściciele działek nr ewid. X, X i X ark. X obr. 050 Tyniec: państwo XXXX i XXXX XXXX - pismem z dnia 16.08.2020 r. (data złożenia w Urzędzie Miasta Kalisza: 17.08.2020 r.).

Odwołujący, w oparciu o art. 13 ust. 3 *ustawy*, wniesli o wykup i przejęcie do zasobów miasta działki nr ewid. X ark. X obr. 050 Tyniec argumentując, iż realizacja inwestycji drogowej na sąsiedniej działce - nr ewid. X ark. X obr. 050 Tyniec - uniemożliwi jej prawidłowe wykorzystanie na dotychczasowe cele.

Odwołanie wniesiono w terminie. Na mocy art. 11g ust. 1 pkt 1 *ustawy* właściwym organem odwoławczym w przedmiotowej sprawie jest Wojewoda Wielkopolski. W związku z powyższym odwołanie wraz z aktami sprawy zostało przekazane do Wojewody Wielkopolskiego przez Prezydenta Miasta Kalisza pismem z dnia 10.09.2020 r. (znak: WBUA.6740.02.0001.2020, data wpływu ePUAP: 18.09.2020 r., data wpływu przesyłki pocztowej: 23.09.2020 r.).

Z uwagi na konieczność przeprowadzenia szczegółowej analizy przekazanych materiałów, a zwłaszcza przekazanej dokumentacji techniczno-budowlanej, organ II instancji, działając na podstawie art. 36 *k.p.a.*, pismem z dnia 16.10.2020 r. zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazał termin nowy załatwienia sprawy do dnia 18.12.2020 r.

Pismem z dnia 16.10.2020 r. (znak: WBUA.6740.02.0001.2020, data wpływu: 21.10.2020 r.) Prezydent Miasta Kalisza przekazał kolejne odwołanie, wniesione pismem z dnia 6.10.2020 r. (data stempla pocztowego: 6.10.2020 r., data wpływu do Urzędu Miasta

Kalisza: 9.10.2020 r.) przez radcę prawnego Marcina Idziorka, działającego jako pełnomocnik państwa XXXX i XXXX XXXX.

Pełnomocnik Odwołujących wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji, zarzucając naruszenie art. 28 *k.p.a.* poprzez nieprzyznanie Odwołującym charakteru strony w prowadzonym postępowaniu, naruszenie art. 6, 7, 8 1, 9, 10 § 1, 77 § 1 oraz 103 § 3 *k.p.a.* poprzez wydanie decyzji w przedmiocie udzielenia zezwolenia na realizację inwestycji drogowej w sytuacji, gdy właściwym byłoby wydanie decyzji odmownej oraz naruszenie art. 17 *ustawy* poprzez nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności w sytuacji, gdy nie wystąpiły przesłanki do nadania tegoż rygoru.

Pismem z dnia 20.10.2020 r. (data wpływu: 28.10.2020 r.), uzupełnionym pismem z dnia 30.10.2020 r. (data wpływu ePUAP: 30.10.2020 r., ePUAP-UPP50496515), pan Marcin Kasalka, zwany dalej *Pełnomocnikiem zarządcy drogi*, działając z upoważnienia zarządcy drogi - Prezydenta Miasta Kalisza, wniósł o wycofanie wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej oraz anulowanie całości postępowania.

Po stwierdzeniu, że państwo XXXX i XXXX XXXX nie figurują w znajdującym się w aktach sprawy wykazie właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Prezydenta Miasta Kalisza* oraz w znajdujących się w aktach sprawy wypisach z rejestru gruntów, organ II instancji podjął działania zmierzające do ustalenia, czy odwołanie pochodzi od stron postępowania, tj. osób, których interesu prawnego lub obowiązku ono dotyczy. W tym celu pismem z dnia 30.10.2020 r. wezwał r.pr. Marcina Idziorka do uzupełnienia odwołania o dowody poświadczające prawo reprezentowanych przez niego Odwołujących - pani XXXX XXXX i pana XXXX XXXX - do nieruchomości objętej *decyzją Prezydenta Miasta Kalisza* (własności, użytkowania wieczystego, inne ograniczone prawo rzeczowe) lub udowadniające zaistnienie po stronie Odwołujących interesu prawnego, który został naruszony przez zaskarżoną decyzję.

Radca prawny Marcin Idziorek udzielił odpowiedzi pismem z dnia 10.11.2020 r. (data wpływu: 16.11.2020 r.) wyjaśniając, że Odwołujący są właścicielami nieruchomości położonych w bezpośrednim sąsiedztwie planowanej inwestycji drogowej, w szczególności działek X, X, X, X, X oraz X, zlokalizowanych w Kaliszu przy ul. XXXX, a źródłem interesu prawnego w ich przypadku należy upatrywać w możliwości wystąpienia immisji bezpośrednich i pośrednich. W ocenie Odwołujących decyzja Prezydenta Miasta Kalisza nie przewiduje rozwiązań technicznych minimalizujących te oddziaływania, np. w postaci ekranów akustycznych.

Pełnomocnik Odwołujących załączył do pisma uwierzytelnione odpisy pełnomocnictw udzielonych przez Odwołujących, odpis zwykły księgi wieczystej o numerze XXXX oraz wydruk z Systemu Informacji Przestrzennej Miasta Kalisza.

Po przeanalizowaniu dokumentacji dotyczącej postępowania administracyjnego w sprawie organ odwoławczy stwierdził, co następuje:

W dniu 22.05.2020 r. do organu I instancji wpłynął wniosek pana Marcina Kasalki, działającego jako pełnomocnik zarządcy drogi - Prezydenta Miasta Kalisza (patrz: pełnomocnictwo z dnia 25.03.2020 r., znak: WO.0052.0143.2020, udzielone przez Prezydenta Miasta Kalisza) o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla: „Budowa połączenia ul. Szerokiej z ul. Łódzką - odcinek od ul. Łódzkiej do ul. Żwirki i Wigury” - drogi klasy G, kategorii gminnej. *Pełnomocnik zarządcy drogi* wnioskował również o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Na podstawie złożonego wniosku Prezydent Miasta Kalisza wszczął postępowanie administracyjne, o czym Naczelnik Wydziału Budownictwa, Urbanistyki i Architektury Urzędu Miasta Kalisza zawiadomił pisemnie wnioskodawcę i właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem (pismo z dnia 15.06.2020 r., sprostowane postanowieniem z dnia 19.06.2020 r.). W aktach sprawy znajdują się zwrotne potwierdzenia odbioru ww. pisma oraz - w przypadku pism nieodebranych - potwierdzenia dokonania czynności wskazanych w art. 44 § 2 i 3 *k.p.a.* Zgodnie z art. 11d ust. 6 *ustawy*, zawiadomienie zawierało oznaczenie nieruchomości lub ich części, objętych wnioskiem o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, według katastru nieruchomości oraz informację o terminie i miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy. Termin został określony jako „7 dni licząc od dnia otrzymania niniejszego zawiadomienia”.

Pozostałe strony organ I instancji zawiadomił o wszczęciu postępowania w drodze obwieszczenia umieszczonego na tablicy ogłoszeń oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Kalisza od dnia 17.06.2020 r. do dnia 2.07.2020 r. Obwieszczenie zostało również zamieszczone w prasie lokalnej („Życie Kalisza”) dnia 17.06.2020 r.

Zgodnie z art. 11d ust. 6 pkt 1 *ustawy* zawiadomienie o wszczęciu postępowania zawierało oznaczenie nieruchomości lub ich części objętych wnioskiem według katastru nieruchomości, jednak nie zawierało informacji o miejscu, w którym strony mogły zapoznać się z aktami sprawy, natomiast termin na wniesienie uwag i wniosków określono „do dnia 1.07.2020 r. - a więc odmiennie niż w zawiadomieniu. Zauważyć również należy, że skoro obwieszczenie opublikowane zostało od dnia 17.06.2020 r., to skuteczne zawiadomienie stron o wszczęciu postępowania nastąpiło dopiero z dniem 2.07.2020 r.

Należy również zwrócić uwagę na nieprecyzyjne informacje odnośnie nieruchomości objętych inwestycją - wskazano wprawdzie działki objęte inwestycją i przejmowane części działek po podziale, ale nie wskazano, które działki będą przejmowane w całości oraz które nieruchomości lub ich części zostaną objęte inwestycją bez zmiany ich właściciela, w związku z czym treść ww. zawiadomienia i obwieszczenia o wszczęciu postępowania tylko częściowo wypełnia dyspozycję art. 11d ust. 6 pkt 1 *ustawy*. Organ I instancji nie podjął bowiem kroków w celu jednoznacznego ustalenia zakresu wniosku i zawartych w nim nieścisłości dotyczących działek objętych inwestycją.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że organ I instancji nie dołożył należytych starań w celu prawidłowego wskazania przedmiotu i zakresu inwestycji. Należy przypomnieć, że niepełna informacja skierowana do stron, nawet bez względu na to, czy miała wpływ na wynik sprawy, jeśli strona ta wykaże, że w wyniku tej nieprawidłowej informacji nie brała

udziału w postępowaniu, jest przesłanką wznowienia postępowania (zob. wyrok NSA z dnia 26.01.1999 r., sygn. akt III SA 979/98), a nienależyte powiadomienie stron o przedmiocie toczącego się postępowania stanowi naruszenie art. 11d ust. 6 pkt 2 *ustawy*.

Pismem z dnia 23.06.2020 r. (data wpływu: 23.06.2020 r.) *Pełnomocnik zarządcy drogi* poinformował, że działka nr ewid. X obr. X Tyniec została omyłkowo wymieniona w zestawieniu nieruchomości objętych inwestycją. W tym miejscu należy wskazać, że organ I instancji o dokonanej w ten sposób korekcie wniosku nie zawiadomił ani stron postępowania, ani właściciela tejże działki (będącego osobą prywatną), co należy uznać za naruszenie zasady wyrażonej w art. 10 *k.p.a.*

W toku postępowania prowadzonego przez organ I instancji wpłynęły następujące pisma stron:

1. Pismo z dnia 26.06.2020 r. (data wpływu: 29.06.2020 r.) - dotyczące działek nr ewid. X i X obr. 050 Tyniec, zawierające wniosek o zmianę rozwiązań projektowych z uwagi na istniejące zagospodarowanie nieruchomości.
2. Pismo z dnia 29.06.2020 r. (data wpływu: 2.07.2020 r.) - dotyczące działki X obr. 050 i X obr. 051 Tyniec, zawierające wnioski dotyczące zmiany lokalizacji i rozmiarów zjazdów oraz zmiany projektu podziału - zmniejszenie części nieruchomości przeznaczonej do przejęcia.
3. Pismo z dnia 4.07.2020 (data wpływu: 8.07.2020 r.) - dotyczące działek nr ewid. X, X obr. 050 Tyniec i X obr. 051 Tyniec, zawierające wnioski dotyczące zmiany lokalizacji i rozmiarów zjazdów oraz zmiany projektu podziału, a także uwagi dotyczące użytkowania działki nr ewid. X przez osobę trzecią, zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i sporów z Miastem dotyczących zagospodarowania działek.

Pozostałe strony - w tym Odwołujący - nie skorzystały z prawa do zapoznania się z aktami sprawy i nie wniosły uwag.

Naczelnik Wydziału Budownictwa, Urbanistyki i Architektury Urzędu Miasta Kalisza pismem z dnia 13.07.2020 r. przekazał ww. pisma stron do Miejskiego Zarządu Dróg i Komunikacji w Kaliszu celem ustosunkowania się do wniesionych uwag. W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z art. 40 § 2 *k.p.a.* jeżeli strona ustanowiła pełnomocnika, pisma doręcza się pełnomocnikowi. Skoro więc w analizowanej sprawie jako pełnomocnik zarządcy drogi występował pan Marcin Kasalka, to organ I instancji winien do niego kierować wszelkie pisma w sprawie. W postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla: „Budowa połączenia ul. Szerokiej z ul. Łódzką - odcinek od ul. Łódzkiej do ul. Żwirki i Wigury” Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji, będący jednostką budżetową Miasta Kalisz, nie występuje jako pełnomocnik zarządcy drogi - został jedynie wskazany we wniosku jako inwestor działający w imieniu i na rzecz Prezydenta Miasta Kalisza.

Dyrektor MZDiK w Kaliszu ustosunkował się do uwag wniesionych przez strony postępowania pismem z dnia 21.07.2020 r. (data wpływu: 21.07.2020 r.), m.in. szczegółowo wyjaśniając przyczyny braku możliwości zmiany przyjętych rozwiązań odnośnie podziałów,

a także informując o zmianie lokalizacji i szerokości zjazdów na działce nr ewid. X obr. 050 Tyniec oraz uwzględnieniu w projekcie wykonawczym prac związanych z zagospodarowaniem tej działki. Pismo skierowane zostało do Urzędu Miasta Kalisza i brak jest dowodów na przekazanie go *Pełnomocnikowi zarządcy drogi* bądź stronom wnoszącym uwagi w toku postępowania. W aktach sprawy brak również dowodów wskazujących na dokonanie wspomnianych w piśmie korekt we wniosku lub projekcie budowlanym.

W tym miejscu wypada zauważyć, że przejawem dobrej praktyki byłoby przekazanie kopii ww. pisma osobom wnoszącym uwagi lub zawiadomienie wszystkich stron o zakończeniu postępowania dowodowego.

W dniu 5.11.2018 r. Prezydent Miasta Kalisza - działając jako organ I instancji - wydał decyzję Nr 1/20 (znak: WBUA.6740.02.0001.2020), którą udzielił Prezydentowi Miasta Kalisza - działającemu jako zarządca drogi - zezwolenia na realizację inwestycji drogowej polegającej na „budowie połączenia ul. Szerokiej z ul. Łódzką - odcinek od ul. Łódzkiej do ul. Żwirki i Wigury” w Kaliszu. Decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności.

Organ I instancji doręczył decyzję wnioskodawcy oraz - zgodnie z art. 11f ust. 3 *ustawy* - zawiadomił pozostałe strony o jej wydaniu w drodze obwieszczenia. W aktach sprawy znajduje się potwierdzenie publikacji obwieszczenia o wydaniu *decyzji Prezydenta Miasta Kalisza* na tablicy ogłoszeń UM Kalisza od dnia 5.08.2020 r. do dnia 20.08.2020 r. oraz w BIP UM Kalisza w dniu 8.09.2020 r. Obwieszczenie zostało również zamieszczone w prasie lokalnej („Życie Kalisza”) dnia 5.08.2020 r. Zgodnie z art. 11f ust. 4 *ustawy*, obwieszczenie zawierało informację o miejscu, w którym strony mogły zapoznać się z treścią decyzji. W obwieszczeniu wskazano nieruchomości objęte inwestycją drogową oraz przebudową infrastruktury, natomiast nie zawarto informacji o przebudowie dróg i zjazdów. Brak w nim również pouczenia odnośnie możliwości wniesienia odwołania - zamiast tego w obwieszczeniu znajduje się nieprawidłowe pouczenie o możliwości składania uwag i wniosków.

Ponadto organ I instancji zawiadomił pisemnie (pismem z dnia 10.08.2020 r.) o wydaniu decyzji właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych decyzją. W aktach sprawy znajdują się zwrotne potwierdzenia odbioru ww. pismo oraz - w przypadku pism nieodebranych - potwierdzenia dokonania czynności wskazanych w art. 44 § 2 i 3 *k.p.a.* Zgodnie z art. 11f ust. 4 *ustawy*, zawiadomienie zawierało informację o miejscu, w którym strony mogły zapoznać się z treścią decyzji. Stwierdzić należy, że ww. pismo zawierało nieprawidłowe pouczenie odnośnie terminu na wniesienie odwołania (14 dni od doręczenia zawiadomienia).

Z powyższego jednoznacznie wynika, że skuteczne zawiadomienie pozostałych stron, (w tym pani XXXX XXXX i pana XXXX XXXX) o wydaniu *decyzji Prezydenta Miasta Kalisza* nastąpiło w drodze publicznego ogłoszenia - licząc od daty najpóźniejszej publikacji - z dniem 22.09.2020 r., a tym samym czternastodniowy termin na złożenie odwołania, wynikający z art. 129 § 2 *k.p.a.*, upłynął z dniem 6.10.2020 r.

Ponieważ, jak wskazano wyżej, Pełnomocnik zarządcy drogi pismem z dnia 20.10.2020 r., uzupełnionym pismem z dnia 30.10.2020 r., cofnął wniosek o wydanie zezwolenia na realizację ww. inwestycji drogowej, organ II instancji zważył, co następuje.

I.

Istotą postępowania odwoławczego, zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, jest ponowne rozpoznanie sprawy przez organ drugiej instancji w pełnym - co do zasady - zakresie.

Zgodnie z art. 138 § 1 pkt 2 *k.p.a.*, organ odwoławczy wydaje decyzję, w której uchylając zaskarżoną decyzję w całości albo w części umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części. Przepis ten wprowadza wyjątek od zasady rozstrzygnięcia meritum sprawy, pozwalając organowi odwoławczemu na ograniczenie się tylko do wyeliminowania decyzji organu pierwszej instancji i umorzenia postępowania pierwszej instancji.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24.09.2013 r. (sygn. akt II FSK 2343/11) wskazał, iż przepis art. 138 § 1 pkt 2 *k.p.a.* nie określa przyczyn umorzenia postępowania, wobec czego w każdej indywidualnej sprawie administracyjnej należy poszukiwać konkretnej przyczyny bezprzedmiotowości postępowania, mając na uwadze treść art. 105 *k.p.a.* Umorzenie postępowania w wypadku uchylecia decyzji organu pierwszej instancji jest zatem dopuszczalne tylko w powiązaniu z treścią art. 105 *k.p.a.* (por. wyrok NSA z dnia 11.06.1981 r., sygn. akt SA 1031/81), a więc w powiązaniu z wystąpieniem przesłanki bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego. Organ administracji, wydając decyzję administracyjną na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *k.p.a.*, winien zatem zbadać, czy zachodzą przesłanki umorzenia postępowania określone w art. 105 *k.p.a.*

Zgodnie z ww. przepisem prawa, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania. Bezprzedmiotowość postępowania oznacza, że brak jest któregoś z elementów materialnego stosunku prawnego, co skutkuje niemożnością wydania decyzji załatwiającej sprawę przez rozstrzygnięcie jej co do istoty (por. J. Borkowski, Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego, Warszawa 2006, s. 489).

Przepis art. 105 § 1 *k.p.a.* obejmuje dwie formy bezprzedmiotowości: pierwotną, gdy już w chwili wszczęcia postępowania nie istniał jakiś element stosunku administracyjnoprawnego, i wtórną, gdy jakiś element stosunku administracyjnoprawnego przestał istnieć w toku postępowania. Na stosunek prawny składają się cztery elementy: podmiot stosunku, przedmiot stosunku, sfera faktów mających znaczenie dla możliwości konkretyzacji stosunku, sfera prawna, z której wywodzi się określony stosunek prawny (interes prawny) i który przesądza o możliwości i kształcie konkretyzacji tego stosunku. Brak jednego ze wskazanych powyżej elementów stosunku materialnoprawnego oznacza, że postępowanie administracyjne stało się bezprzedmiotowe i powinno zostać obligatoryjnie umorzone przez organ administracji publicznej. Ponadto, jak podkreśla orzecznictwo sądowe, sprawa administracyjna jest bezprzedmiotowa w rozumieniu art. 105 § 1 *k.p.a.*

wtedy, gdy nie ma materialnoprawnych podstaw do władczej, w formie decyzji administracyjnej, ingerencji organu administracyjnego. Wówczas jakiegokolwiek rozstrzygnięcie merytoryczne, pozytywne czy negatywne, staje się prawnie niedopuszczalne (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 27.11.2013 r., sygn. akt VIII SA/Wa 657/13).

Podobny pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 26.09.2001 r. (sygn. akt V SA 381/01, LEX nr 78917) stwierdzając, że „decyzję o umorzeniu postępowania organ administracji państwowej wydaje zgodnie z art. 105 § 1 *k.p.a.* wówczas, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe, w szczególności wówczas, gdy strona rezygnuje z ubiegania się o rozstrzygnięcie określonej treści, gdy przyznanie określonego uprawnienia stało się zbędne lub gdy organ administracyjny stwierdzi oczywisty brak podstaw prawnych i faktycznych do merytorycznego rozpatrzenia sprawy”, a także w wyroku z dnia 14.09.2011 r. (sygn. akt II OSK 1339/10) podnosząc, że „Jeżeli bowiem jedyny wnioskodawca cofa wniosek i wnosi o umorzenie postępowania, które może być wszczęte i prowadzone tylko na wniosek, to wówczas ma zastosowanie art. 105 § 1 *k.p.a.*, tj. zachodzi obiektywna przeszkoda - brak wniosku - do dalszego prowadzenia postępowania administracyjnego i musi być ono umorzone (Mariusz Kotulski, Kilka uwag o sposobach zakończenia postępowania administracyjnego. Casus z 2008 r., nr 1, str. 38). Wycofanie więc przez stronę wniosku o wydanie decyzji i wszczęcie postępowania, a tym samym cofnięcie zgody na jego prowadzenie skutkuje jego bezprzedmiotowością, to zaś wymaga umorzenia postępowania na podstawie art. 105 § 1 *k.p.a.*”.

Na mocy art. 11a *ustawy* decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla dróg powiatowych i gminnych wydaje starosta na wniosek właściwego zarządcy drogi. Artykuł 19 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.), zwanej dalej *u.d.p.*, stanowi, iż zarządcą drogi jest organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Natomiast w myśl art. 19 ust. 2 pkt 3 *u.d.p.*, w odniesieniu do dróg gminnych zarządcą drogi jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Do zarządcy drogi należy w szczególności pełnienie funkcji inwestora (art. 20 pkt 3 *u.d.p.*). Postępowanie dotyczące wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest postępowaniem wnioskowym, gdyż wszczynane jest na wniosek podmiotu uprawnionego do jego złożenia.

Stosownie do treści art. 11c *ustawy* do postępowania w sprawach dotyczących wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stosuje się przepisy *k.p.a.*, z zastrzeżeniem przepisów ustawy. Literalna wykładnia art. 11c *ustawy* prowadzi do wniosku, iż procedury przewidziane w *k.p.a.* są stosowane wprost. Oznacza to, że przepisy *k.p.a.* znajdują zastosowanie zarówno w pierwszej, jak i drugiej instancji, a także w trybach weryfikacyjnych. Zatem organy prowadzące postępowanie administracyjne z zakresu ustawy powinny opierać się na przepisach *k.p.a.*, jeśli okaże się, że *ustawa* nie zawiera stosownej normy procesowej albo nie określa skutków prawnych takiej normy. Należy mieć na uwadze to, że przepisy *k.p.a.* nie znajdują zastosowania wtedy, gdy dana sytuacja jest uregulowana w *ustawie* czy też innej ustawie znajdującej zastosowanie do wydawania tych decyzji.

II.

Odnosząc powyższe do okoliczności niniejszej sprawy należy uznać, iż zachodzą przesłanki umorzenia postępowania, określone w art. 105 *k.p.a.*, skutkujące koniecznością wydania przez organ odwoławczy decyzji administracyjnej na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *k.p.a.*

Podmiotem uprawnionym do złożenia wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej był w niniejszej sprawie zarządca drogi gminnej, tj. Prezydent Miasta Kalisza.

Na skutek wycofania wniosku przez *Pełnomocnika zarządcy drogi*, działającego z upoważnienia zarządcy drogi - Prezydenta Miasta Kalisza, przestaje istnieć element warunkujący nawiązanie stosunku materialnego, a organ prowadzący postępowanie pozbawiony wniosku strony nie może orzekać w sposób merytoryczny o żądaniu nieistniejącym. W przeciwnym razie zaistniałby przypadek, gdzie dalsze prowadzenie postępowania byłoby działaniem z urzędu, które w postępowaniach określanych jako wnioskowe, jest wyraźnie zakazane w art. 61 § 2 *k.p.a.* Jeżeli strona nie wyraża zgody na kontynuowanie wszczętego postępowania, to ustawodawca w treści art. 61 § 2 *k.p.a.* nie zobowiązuje organu do pytania o opinię pozostałych stron wszczętego procesu, tylko nakazuje umorzyć postępowanie na podstawie art. 61 § 2 i art. 105 § 1 *k.p.a.*

Cofnięcie wniosku powoduje powstanie obiektywnej okoliczności bezprzedmiotowości postępowania. Przestaje bowiem istnieć przedmiot postępowania administracyjnego, tj. brak jest żądania uprawnionego podmiotu konkretyzacji jego praw lub obowiązków w określonych okolicznościach faktycznych. W takiej sytuacji organ administracji publicznej traci kompetencje do dalszego prowadzenia postępowania i wydania decyzji rozstrzygającej sprawę co do istoty wbrew woli wnioskodawcy.

Reasumując, wobec faktu złożenia przez *Pełnomocnika zarządcy drogi* na etapie postępowania odwoławczego, w piśmie z dnia 20.10.2020 r., uzupełnionym pismem z dnia 30.10.2020 r., oświadczenia o wycofaniu wniosku o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej należało uznać, że zaistniała obiektywna bezprzedmiotowość postępowania zakończonego wydaniem *decyzji Prezydenta Miasta Kalisza*. W związku natomiast z okolicznością, że cofnięcie ww. wniosku nastąpiło w toku postępowania odwoławczego, konieczne było - stosownie do art. 138 § 1 pkt 2 *k.p.a.* w związku z art. 105 § 1 *k.p.a.* - uchylenie *decyzji Prezydenta Miasta Kalisza* w całości i umorzenie postępowania organu I instancji.

Z uwagi na wyrażoną w przepisach ogólnych *k.p.a.* zasadę szybkości i ekonomiki postępowania organ II instancji w zaistniałej sytuacji uznał za niecelowe prowadzenie dalszego postępowania wyjaśniającego w zakresie ustalania zaistnienia przymiotu strony w odniesieniu do części osób wnoszących odwołanie.

Ponieważ nie nastąpiło ponowne rozpatrzenie sprawy przez organ II instancji, nie ma uzasadnienia dokonanie oceny zarzutów odwołań, które bezpośrednio dotyczą kwestii merytorycznych. Wskutek umorzenia postępowania w oparciu o art. 138 § 1 pkt 2

k.p.a. w zw. z art. 11c ustawy sprawa nie została merytorycznie rozpoznana przez organ odwoławczy.

W tym stanie rzeczy należało orzec, jak w sentencji.

Pouczenie

Niniejsza decyzja jest ostateczna w toku instancji. Niniejsza decyzja jest zaskarżalna do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, przy ul. Ratajczaka 10/12, 61-815 Poznań, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji skarżącemu. Od skargi pobiera się wpis stały w wysokości 500 zł (w trybie wznowienia postępowania 200 zł) - rozporządzenie Rady Ministrów z 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2003 r., Nr 221, poz. 2193 ze zm.). Strony mają możliwość ubiegania się o zwolnienie od kosztów albo przyznanie pomocy prawnej.

Skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, o których mowa w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.), a ponadto zawierać:

- 1) wskazanie zaskarżonej decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności;
- 2) oznaczenie organu, którego działania, bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania skarga dotyczy;
- 3) określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego.

z up. Wojewody Wielkopolskiego

Marcin Karpiński

Zastępca Dyrektora

Wydziału Infrastruktury i Rolnictwa

Dokument podpisany kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

Otrzymują:

1. Prezydent Miasta Kalisza (ePUAP),
2. Marcin Kasałka, ul. Staroprzygodzka 25, 63-400 Ostrów Wlkp. (jako pełnomocnik zarządcy drogi),
3. XXXX XXXX,
4. XXXX XXXX,
5. r.pr. Marcin Idziorek, Idziorek & Wspólnicy Kancelaria Prawna sp.k. z siedzibą w Poznaniu, ul. Poznańska 62 lok. 21, 60-853 Poznań,
6. aa.

Do wiadomości:

1. Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji w Kaliszu (ePUAP),
2. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla Miasta Kalisza (ePUAP),
3. Wydział Gospodarowania Mieniem Urzędu Miasta Kalisza (ePUAP),
4. Wydział Geodezji i Kartografii Urzędu Miasta Kalisza (ePUAP),
5. Wydział Finansowy Urzędu Miasta Kalisza (ePUAP).

Sprawę prowadzi:

st. insp. woj. Elżbieta Florek-Stefaniak, tel. 61-854-12-91, e-mail: eflorek@poznan.uw.gov.pl
starszy specjalista Katarzyna Plesińska-Wasik, e-mail: kwasik@poznan.uw.gov.pl, tel. 61-854-14-67.

W niniejszej decyzji wyłączono informacje, które zostały wyłączone z obowiązku publikacji na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. (RODO).

Autor wyłączenia danych: Elżbieta Florek-Stefaniak.