



Poznań, 10.07.2020 r.

## WOJEWODA WIELKOPOLSKI

IR-III.7821.12.2020.13

### 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.*, art. 11c ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1474 ze zm.), zwanej dalej *ustawą*, w postępowaniu zainicjowanym odwołaniem mieszkańców ul. Rzemieślniczej i ulic przyległych w Trzciance od decyzji Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego Nr 216/2020 z dnia 22.04.2020 r. (znak: AB.6740.817.2019.T) o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla inwestycji polegającej na: „Rozbudowie ul. Rzemieślniczej w Trzciance - drogi gminnej łączącej ul. Żeromskiego z ul. Parkową”:

**uchylam** w całości zaskarżoną decyzję Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego  
i **umarzam** postępowanie organu I instancji.

### Uzasadnienie

Wnioskiem z dnia 17.12.2019 r. Z-ca Burmistrza Trzcianki, działając z upoważnienia Burmistrza Trzcianki, wystąpił o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie ul. Rzemieślniczej w Trzciance - drogi gminnej łączącej ul. Żeromskiego z ul. Parkową.

Starosta Czarnkowsko-Trzcianecki decyzją Nr 216/2020 z dnia 22.04.2020 r. (znak: AB.6740.817.2019.T), zwaną dalej *decyzją Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego*, udzielił Gminie Trzcianka zezwolenia na realizację wskazanej powyżej inwestycji drogowej.

Pismem z dnia 12.05.2020 r. (data stempla pocztowego: 13.05.2020 r., data wpływu do Starostwa Powiatowego w Czarnkowie: 18.05.2020 r.) zbiorowe odwołanie od *decyzji Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego*, z zachowaniem ustawowego terminu, wniosła grupa czterdziestu dwóch mieszkańców ul. Rzemieślniczej i ulic przyległych w Trzciance. W odwołaniu wskazano osobę reprezentującą mieszkańców.

Odwołanie wraz z aktami sprawy zostało przekazane Wojewodzie Wielkopolskiemu przez Starostę Czarnkowsko-Trzcianeckiego przy piśmie z dnia 22.05.2020 r. (znak: AB.6740.817.2019.T, data wpływu: 27.05.2020 r.).

Po wstępnej analizie akt sprawy stwierdzono, że są one niekompletne, w związku z czym organ II instancji pismem z dnia 3.06.2020 r. wezwał Starostę Czarnkowsko-Trzcianeckiego do ich uzupełnienia. Organ I instancji uzupełnił akta sprawy pismem z dnia 10.06.2020 r. (data wpływu: 15.06.2020 r.).

Po sprawdzeniu, czy osoby podpisane pod odwołaniem figurują w rejestrze gruntów (wypisy z dnia 3.06.2020 r.) jako właściciele lub użytkownicy wieczystości nieruchomości objętych *decyzją Starostę Czarnkowsko-Trzcianeckiego*, Wojewoda Wielkopolski pismami z dnia 8.06.2020 r. wezwał:

- osobę reprezentującą mieszkańców - do uzupełnienia odwołania o stosowne pełnomocnictwo do reprezentowania stron w postępowaniu przed organem odwoławczym;
- właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych *decyzją Starostę Czarnkowsko-Trzcianeckiego* podpisanych pod odwołaniem - do wyjaśnienia, czy osoba

reprezentująca mieszkańców została umocowana do działania w ich imieniu jako pełnomocnik;

- pozostałych sygnatariuszy odwołania - do jego uzupełnienia o dowody potwierdzające posiadanie przez nich przymiotu strony oraz do wyjaśnienia, czy osoba reprezentująca mieszkańców została umocowana do działania w ich imieniu jako pełnomocnik.

Postanowieniem z dnia 24.06.2020 r. Wojewoda Wielkopolski wstrzymał natychmiastowe wykonanie decyzji Starostę Czarnkowsko-Trzcianeckiego z uwagi na zaistnienie uzasadnionych przesłanek do jej uchylecia z powodu istotnego naruszenia przepisów prawa.

Pismem z dnia 2.07.2020 r. (znak: RPI.720.5.2020.KSL, data wpływu: 3.07.2019 r., ePUAP-UPP44847436) Burmistrz Trzcianki 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 4 *u.d.p.*, w odniesieniu do dróg gminnych zarządcą drogi jest wójt, burmistrz lub 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. Burmistrz Trzcianki.

Na skutek wycofania wniosku przez zarządcę drogi - Burmistrza Trzcianki, 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. Przystaje 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 Burmistrza Trzcianki na etapie postępowania odwoławczego, w piśmie z dnia 2.07.2020 r., oświadczenia o wycofaniu wniosku o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej polegającej na: „Rozbudowie ul. Rzemieślniczej w Trzciance - drogi gminnej łączącej ul. Żeromskiego z ul. Parkową” należało uznać, że zaistniała obiektywna bezprzedmiotowość postępowania zakończonego wydaniem *decyzji Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego*. 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 Starosty Czarnkowsko-Trzcianeckiego* 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 odwołania, 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 dnia 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

**Paulina Iracka**

Zastępca Kierownika Oddziału

Inwestycji i Zagospodarowania Przestrzennego

*Dokument podpisany kwalifikowanym podpisem elektronicznym.*

Otrzymują:

1. Starosta Czarnkowsko-Trzcianecki (ePUAP).
2. Burmistrz Trzcianki (ePUAP).
3. Wnoszący odwołanie (wg rozdzielnika w aktach sprawy).
4. aa.

Do wiadomości:

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Czarnkowie (ePUAP).

Sprawę prowadzi:

st. specjalista Patryk Stojanowicz, tel. 61-8541-755, e-mail: pstojanowicz@poznan.uw.gov.pl

#### INFORMACJA O PRYWATNOŚCI

Zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 Ogólnego Rozporządzenia o Ochronie Danych Osobowych z dnia 27 kwietnia 2016 r. (dalej RODO) informujemy, że:

1. Administratorem Pani/Pana danych osobowych jest Wojewoda Wielkopolski z siedzibą w Poznaniu przy al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61 854 10 00, mail: [wuw@poznan.uw.gov.pl](mailto:wuw@poznan.uw.gov.pl)
2. W sprawach związanych z danymi osobowymi można kontaktować się z inspektorem ochrony danych w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu pod adresem: [iod@poznan.uw.gov.pl](mailto:iod@poznan.uw.gov.pl)
3. Pani/Pana dane osobowe przetwarzane będą w celu realizacji zadań związanych z rolą wojewody jako organu II instancji w odniesieniu do decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych wydawanych przez starostów / prezydentów miast na prawach powiatu wynikających z ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, na podstawie art. 6 ust. 1 lit. c, e RODO.
4. W związku z przetwarzaniem danych w celu wskazanym powyżej, Pani/Pana dane osobowe mogą być udostępniane innym podmiotom, którymi mogą być:
  1. podmioty upoważnione do odbioru Pani/Pana danych osobowych na podstawie odpowiednich przepisów prawa;
  2. podmioty, które przetwarzają Pani/Pana dane osobowe w imieniu Administratora na podstawie zawartej umowy powierzenia przetwarzania danych osobowych (tzw. podmioty przetwarzające).
5. Pani/Pana dane osobowe będą przetwarzane przez okres niezbędny do realizacji wskazanego powyżej celu przetwarzania, w tym również obowiązku archiwizacyjnego wynikającego z przepisów prawa.
6. Zgodnie z przepisami prawa, na podstawie których odbywa się przetwarzanie danych oraz RODO, przysługuje Pani/Panu prawo: dostępu do treści danych, do sprostowania danych, do usunięcia danych, do ograniczenia przetwarzania danych, do wniesienia sprzeciwu wobec przetwarzania danych.
7. Podanie przez Panią/Pana danych osobowych jest niezbędnym warunkiem prowadzenia sprawy w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu i wynika z przepisów prawa.
8. Pani/Pana dane osobowe nie będą przekazywane do państw trzecich.
9. Pani/Pana dane nie będą poddawane zautomatyzowanemu podejmowaniu decyzji, w tym również profilowaniu.
10. Ma Pani/Pan prawo wniesienia skargi do organu nadzorczego, tj. Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych.