



### 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 2021 r. poz. 735 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 2022 r. poz. 176), zwanej dalej: specustawą, w postępowaniu zainicjowanym odwołaniem od decyzji Starosty Ostrowskiego Nr RPA.6740.ID.5.2021 z 30.09.2021 r. (znak: RPA.6740.wn.5.2021) o udzieleniu zezwolenia na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie drogi nr 5335P Odolanów - Boników na odc. dł. ok. 3,4 km, zwanej dalej: decyzją Starosty Ostrowskiego,

**uchylam w całości decyzję Starosty Ostrowskiego  
i umarzam postępowanie organu I instancji.**

### Uzasadnienie

Pismem z 7.03.2022 r. (data stempla pocztowego: 8.03.2022 r., data wpływu do Starostwa Powiatowego w Ostrowie Wlkp.: 11.03.2022 r.) odwołanie od decyzji Starosty Ostrowskiego wniósł pan \_\_\_\_\_, właściciel działek nr ewid. \_\_\_ i \_\_\_ ark. 2 obr. 0001, Boników, gm. Odolanów, zwany dalej: Odwołującym, zarzucając decyzji Starosty Ostrowskiego wewnętrzną sprzeczność polegającą na uznaniu, że zachodzi potrzeba wywłaszczenia części należącej do niego nieruchomości, podczas gdy z opisu zawartego na stronie 1. decyzji Starosty Ostrowskiego nie wynika, że droga ma być lokalizowana na tej działce. Ponadto Odwołujący zarzuca zaskarżonej decyzji naruszenie art. 11d ust 1 pkt 2, 11f ust. 1 pkt. 7 i 4, pkt. 8 lit. a i h specustawy oraz art. 7, 8, 10, 11, 77 § 1, 78 § 1 i 80 k.p.a.

W opinii Odwołującego decyzja obciążona jest wadą opisaną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 11f ust. 1 pkt 6 specustawy i winna być zmieniona poprzez ograniczenie zakresu wywłaszczenia oraz zapewnienie ochrony interesu prawnego i faktycznego Odwołującego.

Odnosnie przywołania przepisu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., dotyczącego wniosku o stwierdzenia nieważności decyzji, a także zawartego w odwołaniu żądania zmiany decyzji należy w tym miejscu wyjaśnić, że zarówno uchylenie lub zmiana decyzji w trybie art. 155 k.p.a., jak i stwierdzenie nieważności decyzji w trybie art. 156 § 1 k.p.a., jest co do zasady dopuszczalne w odniesieniu do decyzji ostatecznej. W związku z tym nie można zmienić decyzji lub stwierdzić nieważności decyzji niemającej cechy ostateczności. Jeśli więc wniosek został złożony przed upływem terminu na wniesienie odwołania od decyzji, winien on być rozpatrywany jako odwołanie.

Stanowisko, że w przypadku zbiegu odwołania i żądania stwierdzenia nieważności pierwszeństwo należy przyznać pierwszemu z tych trybów, prezentowane jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, które wskazuje m.in., że rozpatrzenie pisma złożonego przez stronę przed upływem terminu do wniesienia odwołania, jako żądania stwierdzenia nieważności decyzji, narusza prawo strony do ponownego zbadania jej sprawy przez organ odwoławczy. W powyższy sposób zostaje bowiem zawężony zakres kontroli kwestionowanej decyzji wyłącznie do przesłanek określonych w art. 156 § 1 k.p.a. (por. np. wyrok WSA w Warszawie z 6.06.2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 687/05; wyrok NSA z 14.02.2007 r., sygn. akt II GSK 290/06). Stwierdza się, że postępowanie odwoławcze ma zawsze pierwszeństwo przed postępowaniem w trybie nadzoru, a stwierdzenie nieważności decyzji nie mieści się w zakresie kompetencji organu odwoławczego (postanowienie NSA z 23.06.2016 r., sygn. akt II GSK 2780/16). Zatem, jeżeli od decyzji wydanej przez organ I instancji zostało wniesione odwołanie, powinno ono być załatwione w trybie odwoławczym, który ma pierwszeństwo przed trybami nadzoru. Okoliczności wskazane w odwołaniu stanowiące ewentualną podstawę do stwierdzenia nieważności nie powodują bowiem, że takie pismo traci charakter odwołania.

W orzecznictwie wskazuje się także, że warunkiem koniecznym stwierdzenia nieważności decyzji jest zakończenie postępowania decyzją ostateczną, bowiem dopuszczalność stwierdzenia nieważności decyzji w sprawie, w której wydano decyzję nieostateczną, prowadziłaby do „konkurencji” pomiędzy odwołaniem od decyzji a stwierdzeniem jej nieważności i byłoby sprzeczne z zasadą dwuinstancyjności postępowania. Zakres kompetencji organu odwoławczego jest szerszy niż organu przeprowadzającego weryfikację w trybie nadzwyczajnym (por. wyrok NSA z 23.11.2000 r., sygn. akt III SA 2619/99). Decyzja organu pierwszej instancji nie staje się ostateczną w przypadku, gdy w wyniku wniesionego odwołania organ drugiej instancji ponownie rozpoznał i rozpatrzył merytorycznie sprawę rozstrzygniętą zaskarżoną decyzją. Wówczas decyzją ostateczną rozstrzygającą sprawę będzie decyzja organu odwoławczego.

W związku z powyższym należy uznać, że pismo pana \_\_\_\_\_ z 7.03.2022 r. stanowi odwołanie od decyzji Starosty Ostrowskiego.

Odwołanie wniesiono w terminie. Na mocy art. 11g ust. 1 pkt 1 specustawy właściwym organem odwoławczym w przedmiotowej sprawie jest Wojewoda Wielkopolski.

W związku z powyższym odwołanie wraz z aktami sprawy zostało przekazane do Wojewody Wielkopolskiego przez Starostę Ostrowskiego pismem z 25.04.2022 r. (znak: RPA.6740.ID.5.2021, data wpływu: 27.04.2022 r.).

Pismem z 13.05.2022 r. (data wpływu ePUAP: 16.05.2022, ePUAP-UPP82941042, data wpływu przesyłki pocztowej: 17.05.2022 r.) pan Piotr Śniegowski, Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Ostrowie Wlkp., który złożył wniosek z 8.07.2021 r. inicjujący postępowanie zakończone wydaniem decyzji Starosty Ostrowskiego, zwrócił się z prośbą o wycofanie tego wniosku.

Po wstępnym przeanalizowaniu akt sprawy organ II instancji stwierdził, że są one niekompletne, w związku z czym pismami z 23.05.2022 r. i 21.06.2022 r. wezwał Starostę Ostrowskiego do ich uzupełnienia o:

- 1) Dowody opublikowania obwieszczenia o wszczęciu postępowania na tablicy ogłoszeń i w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Ostrowie Wlkp. oraz Urzędu Gminy i Miasta Odolanów.
- 2) Dowody opublikowania obwieszczenia o wydaniu decyzji na tablicy ogłoszeń i w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Ostrowie Wlkp., Urzędu Gminy i Miasta Odolanów oraz w prasie lokalnej.
- 3) Brakujące zwrotne potwierdzenia otrzymania zawiadomienia o wydaniu decyzji.

Jednocześnie działając na podstawie art. 36 k.p.a. organ II instancji zawiadomił o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie i wskazał nowy termin jej załatwienia do 26.07.2022 r.

Starosta Ostrowski pismem z 26.06.2022 r. (data wpływu: 4.07.2022 r.) przekazał wydruki z systemu śledzenia przesyłek Poczty Polskiej dotyczące przesyłek skierowanych do osób wymienionych w wezwaniu i poinformował, że organ I instancji nie dokonał publikacji informacji o wydaniu decyzji.

W związku z powyższym na podstawie znajdującego się w aktach sprawy zwrotnego potwierdzenia odbioru ustalono, że zawiadomienie o wydaniu decyzji zostało doręczone Odwołującemu 22.02.2022 r., tak więc w jego przypadku termin na wniesienie odwołania upływał z dniem 8.03.2022 r.

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

W dniu 12.07.2021 r. do organu I instancji wpłynął wniosek pana Piotra Śniegowskiego, Dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Ostrowie Wlkp., o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie drogi nr 5335P Odolanów - Boników na odc. dł. ok. 3,4 km (droga powiatowa). Wnioskodawca nie wnioskował o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Na marginesie należy zauważyć, że do wniosku nie dołączono pełnomocnictwa umocowującego wnioskodawcę do występowania w imieniu zarządcy drogi, którym w tym przypadku jest Zarząd Powiatu Ostrowskiego. Uprawnienie to wynika jednak wprost ze Statutu Powiatowego Zarządu Dróg w Ostrowie Wlkp., nadanego uchwałą Nr XXXV/315/2014 Rady Powiatu Ostrowskiego z dnia 26.03.2014 r., oraz z uchwały Nr 1193/2014 Zarządu Powiatu Ostrowskiego z dnia 27.03.2014 r. w sprawie określenia sposobu wykonania ww. uchwały Rady Powiatu.

Ponadto wskazać należy, że zakres i przedmiot wniosku wymagają wyjaśnienia m.in. w zakresie niezgodności pomiędzy treścią wniosku a załączoną do niego mapą zatytułowaną „Granice terenu objętego wnioskiem”. We wniosku wskazano bowiem

„nieruchomości lub ich części w liniach rozgraniczających, planowane do przejęcia na rzecz właściwej jednostki samorządu terytorialnego”, „nieruchomości, z których korzystanie będzie ograniczone” (bez wskazania celu ograniczenia) oraz „nieruchomości niezbędne do przebudowy innych dróg publicznych”, podczas gdy na załączniku graficznym nie naniesiono linii rozgraniczających pas drogowy, natomiast widnieje na nim linia opisana jako „tereny wód płynących” oraz linia opisana jako „granica obszaru, dla którego ustala się obowiązek budowy lub przebudowy innych dróg publicznych”. Ponadto należy też wskazać, że załączone do wniosku kopie opinii i decyzji nie zostały potwierdzone za zgodność z oryginałem zgodnie z art. 76a k.p.a.

Na podstawie złożonego wniosku Starosta Ostrowski wszczął postępowanie administracyjne - o czym, działając zgodnie z art. 11d ust. 5 specustawy, zawiadomił pisemnie wnioskodawcę i właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem (pismo z 4.08.2021 r.), zgodnie z danymi widniejącymi w katastrze nieruchomości (wypisy z rejestru gruntów z 5. i 6.08.2021 r.), przy czym należy zauważyć, że zawiadomienie wysłano także do zarządców, dzierżawców i innych władających, czego przepisy specustawy nie wymagają. W aktach sprawy znajdują się zwrotne potwierdzenia odbioru ww. pisma.

Zgodnie z art. 11d ust. 6 pkt 1 specustawy zawiadomienie o wszczęciu postępowania zawierało oznaczenie nieruchomości lub ich części objętych wnioskiem według katastru nieruchomości oraz informację o miejscu, w którym strony mogą zapoznać się z aktami sprawy. Na marginesie należy wskazać, że w treści wniosku omyłkowo dwukrotnie wskazano numer działki 495, natomiast organ I instancji, bez wezwania wnioskodawcy do złożenia wyjaśnień, samodzielnie skorygował ten błąd, wskazując w zawiadomieniu działki 459 i 495. Pozostałe strony organ I instancji zawiadomił o wszczęciu postępowania w drodze obwieszczenia z 4.08.2021 r. zamieszczonego w prasie lokalnej („Kurier Ostrowski”) 11.08.2021 r.

W aktach sprawy brak jest dowodów potwierdzających umieszczenie obwieszczenia na tablicy ogłoszeń Starostwa Powiatowego w Ostrowie Wlkp. i Urzędu Gminy i Miasta Odolanów oraz w Biuletynach Informacji Publicznej ww. urzędów. Należy zwrócić uwagę, że brak takiej publikacji stanowi naruszenie wymogów art. 11d ust. 5 specustawy.

Należy też zwrócić uwagę, że treść ww. zawiadomienia i obwieszczenia o wszczęciu postępowania tylko częściowo wypełnia dyspozycję art. 11d ust. 6 pkt 1 specustawy. Organ I instancji nie podjął bowiem kroków w celu jednoznacznego ustalenia zakresu wniosku i zawartych w nim nieścisłości dotyczących działek objętych inwestycją - w tym zwłaszcza kwestii braku wskazania we wniosku działek stanowiących teren wód płynących, podczas gdy:

- 1) na załączniku graficznym linią opisana jako „tereny wód płynących” (por. art. 20a ust. 1 specustawy) objęto działki nr 1751, 1752, 1862 i 1863 obr. Świeca oraz 1313/1 i 1313/2 obr. Boników, które w części tekstowej wniosku wskazano jako nieruchomości, z których korzystanie będzie ograniczone (por. art. 11f ust. 1 pkt 8 specustawy);

- 2) w załączonej do wniosku opinii Dyrektora Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu z 2.04.2021 r. (znak: WR.RPP.430.23.2021.kb) wskazano, że trasa planowanej inwestycji przecina rzekę Przekop Kanał Świecki-Barycz na działce 1862, obr. Świeca, a także ciek wodny Złotnica (Kanał Świecki) na działce 1751, obr. Świeca, oraz Rów Główny na działce 1966, obr. Świeca;
- 3) z decyzji Dyrektora Zarządu Zlewni w Lesznie PGWWP z 12.07.2021 r. (znak: WR.ZUZ.2.4210.146.2021.MM) udzielającej pozwolenia wodnoprawnego wynika, że inwestycja obejmuje prowadzenie obiektów mostowych przez wody powierzchniowe płynące rzeki Przekop Kanał Świecki-Barycz na działce 1862 obr. Świeca i rzeki Złotnica (Kanał Świecki) na działce 1751 obr. Świeca;
- 4) z wypisów z rejestru gruntów wynika, że wody płynące zajmują działki nr 1313/1 i 1313/2 obr. Boników oraz 1751 i 1862 obr. Świeca.

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 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 specustawy.

W toku postępowania prowadzonego przez organ I instancji strony postępowania nie zgłosiły żadnych uwag ani wniosków.

W dniu 30.09.2021 r. Starosta Ostrowski wydał decyzję Nr RPA.6740.ID.5.2021 (znak: RPA.6740.wn.5.2021), którą udzielił Zarządowi Powiatu Ostrowskiego (zarządcy drogi) zezwolenia na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie drogi nr 5335P Odolanów - Boników na odc. dł. ok. 3,4 km. Decyzji nie nadano rygoru natychmiastowej wykonalności.

Organ I instancji doręczył decyzję wnioskodawcy, jednak nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 11f ust. 3 specustawy - nie zawiadomił pozostałych stron o jej wydaniu w drodze obwieszczenia.

Ponadto organ I instancji zawiadomił pisemnie (pismo z 2.11.2021 r.) o wydaniu decyzji właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości objętych decyzją (a także zarządców, dzierżawców i innych władających). W aktach sprawy znajdują się zwrotne potwierdzenia odbioru ww. pisma przez część ww. osób, natomiast w toku postępowania prowadzonego przez organ II instancji Starosta Ostrowski przekazał wydruki potwierdzające odbiór pozostałych przesyłek.

Ponieważ, jak wskazano wyżej, pan Piotr Śniegowski pismem z 13.05.2022 r. wycofał 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 24.09.2013 r. (sygn. akt II FSK 2343/11) wskazał, że 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 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 27.11.2013 r., sygn. akt VIII SA/Wa 657/13).

Podobny pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 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 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 specustawy decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla dróg powiatowych i gminnych wydaje starosta na wniosek właściwego zarządcy drogi. Artykuł 19 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (obecnie: Dz.U. z 2021 r. poz. 1376 ze zm.), zwanej dalej: u.d.p., stanowi, że 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 powiatowych zarządcą drogi jest zarząd powiatu. 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 specustawy do postępowania w sprawach dotyczących wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stosuje się przepisy k.p.a., z zastrzeżeniem przepisów specustawy. Literalna wykładnia art. 11c specustawy prowadzi do wniosku, że 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 specustawy powinny opierać się na przepisach k.p.a., jeśli okaże się, że specustawa nie zawiera stosownej normy procesowej albo nie określa skutków prawnych takiej normy. Należy mieć na uwadze to, że przepisy k.p.a. nie znajdą 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, że 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 powiatowej, tj. Zarząd Powiatu Ostrowskiego, działający w tym przypadku przez Dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Ostrowie Wlkp.

Na skutek wycofania wniosku przez Dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Ostrowie Wlkp., działającego z upoważnienia zarządcy drogi - Zarządu Powiatu Ostrowskiego, 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 Dyrektora Powiatowego Zarządu Dróg w Ostrowie Wlkp. na etapie postępowania odwoławczego, w piśmie z 13.05.2022 r., oświadczenia o wycofaniu wniosku o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej należało uznać, że zaistniała obiektywna bezprzedmiotowość postępowania zakończonego wydaniem decyzji Starosty Ostrowskiego. 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. - uchylene decyzji Starosty Ostrowskiego w całości i umorzenie postępowania organu I instancji.

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 specustawy 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 2021 r., poz. 535). 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 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329), 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) Starosta Ostrowski (ePUAP),
- 2) Zarząd Powiatu Ostrowskiego (ePUAP)
- 3) Dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Ostrowie Wlkp. (ePUAP),
- 4) \_\_\_\_\_,
- 5) aa.

### Sprawę prowadzi:

st. insp. woj. Elżbieta Florek-Stefaniak, tel. 61-8541291, e-mail: [eflorek@poznan.uw.gov.pl](mailto:eflorek@poznan.uw.gov.pl)

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