



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

Poznań, 13.09.2023 r.

IR-III.7821.18.2023.4

DOK. 59507/23

### POSTANOWIENIE

Na podstawie art. 138 § 2 w związku z art. 126 i 144 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 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 2023 r. poz. 162), zwanej dalej: specustawą, w postępowaniu zainicjowanym zażaleniami pani E.M., pana P.M. i pana K.D., na postanowienie Prezydenta Miasta Kalisza z 26.07.2023 r. (znak: WBUA.6740.02.0001.2022) uchylające postanowienie z 28.06.2023 r. (znak: WBUA.6740.02.0001.2022) o zawieszeniu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie połączenia ul. Szerokiej z ul. Łódzką – odcinek od ul. Warszawskiej do ul. Żwirki i Wigury na terenie położonym w Kaliszu:

#### uchylam w całości

1. postanowienie Prezydenta Miasta Kalisza z 26.07.2023 r. (znak: WBUA.6740.02.0001.2022) uchylające postanowienie z 28.06.2023 r. (znak: WBUA.6740.02.0001.2022);
2. postanowienie Prezydenta Miasta Kalisza z 28.06.2023 r. (znak: WBUA.6740.02.0001.2022) ) o zawieszeniu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie połączenia ul. Szerokiej z ul. Łódzką – odcinek od ul. Warszawskiej do ul. Żwirki i Wigury na terenie położonym w Kaliszu

**i przekazuję sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji.**

#### Uzasadnienie

W toku prowadzonego przez Prezydenta Miasta Kalisza postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie połączenia ul. Szerokiej z ul. Łódzką - odcinek od ul. Warszawskiej do ul. Żwirki i Wigury na terenie położonym w Kaliszu, organ I instancji wydał postanowienie z 28.06.2023 r. (znak: WBUA.6740.02.0001.2022) o zawieszeniu postępowania na wniosek inwestora.

Na postanowienie Prezydenta Miasta Kalisza z 28.06.2023 r. złożone zostały następujące zażalenia: pana P.M. z 18.07.2023 r., pani E.M. z 19.07.2023 r. i pana K.D. z 24.07.2023 r., na skutek których Prezydent Miasta Kalisza wydał postanowienie z 26.07.2023 r. (znak: WBUA.6740.02.0001.2022), którym uchylił zaskarżone postanowienie z 28.06.2023 r.

---

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań  
tel. 61 854 1708, fax 61 854 1539

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [ir@poznan.uw.gov.pl](mailto:ir@poznan.uw.gov.pl)  
[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

Na postanowienie Prezydenta Miasta Kalisza z 26.07.2023 r. złożone zostały następujące zażalenia: pani E.M. z 7.08.2023 r., pana P.M. z 7.08.2023 r. i pana K.D. z 9.08.2023 r. Wszyscy skarżący wnieśli o uchylenie zaskarżonego postanowienia, zarzucając:

- naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 124 k.p.a., poprzez brak wskazania podstawy prawnej uchylenia postępowania, a w konsekwencji brak uzasadnienia faktycznego i prawnego uzasadniającego uchylenie zaskarżonego postanowienia z 28.06.2023 r.,
- naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 132 ust. 2 k.p.a. poprzez uznanie, iż w związku z wniesieniem zażalenia przez kilka ze stron postępowania administracyjnego, Organ skorzystał z przysługującego mu prawa do samokontroli i uchylił zaskarżone postanowienie w sytuacji, gdy Organ nie uzyskał w tym zakresie zgody ustnej bądź pisemnej pozostałych stron niniejszego postępowania.

Ponadto pan K.D. i pan P.M. zarzucili naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 63 § 3 k.p.a., poprzez nadanie sprawie biegu i rozpatrzenie środka odwoławczego w sytuacji, gdy środek odwoławczy nie zawierał własnoręcznego podpisu osoby, od której pochodził i wnieśli o kontynuowanie postępowania w sprawie, natomiast pani E.M. wniosła o przekazanie sprawy organowi II instancji.

Ww. zażalenia wniesiono w terminie.

Na mocy art. 11g ust. 1 pkt 1 specustawy właściwym organem II instancji w przedmiotowej sprawie jest Wojewoda Wielkopolski. W związku z powyższym zażalenia pani E.M. i pana P.M. wraz z aktami sprawy zostały przekazane do Wojewody Wielkopolskiego przez Prezydenta Miasta Kalisza pismem z 16.08.2023 r. (data wpływu: 21.08.2022 r.).

Zażalenie pana K.D. wpłynęło bezpośrednio do organu II instancji. Z uwagi na charakter sprawy oraz ekonomikę postępowania organ uznał za niecelowe przekazywanie go do Prezydenta Miasta Kalisza, ponieważ skutkowałoby to jedynie ponownym przekazaniem zażalenia do Wojewody Wielkopolskiego.

Po analizie przekazanych akt sprawy organ II instancji stwierdził, co następuje:

Postanowienie z 28.06.2023 r. zostało wydane na podstawie art. 98 § 1 k.p.a., który stanowi, że organ administracji publicznej może zawiesić postępowanie, jeżeli wystąpi o to strona, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte, a nie sprzeciwiają się temu inne strony oraz nie zagraża to interesowi społecznemu.

W tym miejscu należy wskazać, że wniosek o zawieszenie postępowania, złożony został przez pana Marcina Kasatkę - stronę, na wniosek której postępowanie zostało wszczęte. Wniosek ten wpłynął do organu I instancji 28.06.2023 r. Organ I instancji wydał postanowienie tego samego dnia. W aktach sprawy brak jest dowodów na podjęcie przez Prezydenta Miasta Kalisza kroków zmierzających do uzyskania stanowiska pozostałych stron postępowania, tak więc organ II instancji już na wstępie dostrzega w ww. rozstrzygnięciu sprzeczność z wymogiem braku sprzeciwu innych stron, który sformułowany został w art. 98 § 1 k.p.a.

Jak wskazano wyżej, na postanowienie Prezydenta Miasta Kalisza z 28.06.2023 r. złożone zostały następujące zażalenia: pana P.M. z 18.07.2023 r., pani E.M. z 19.07.2023 r. i pana K.D. z 24.07.2023 r. W tym miejscu należy wskazać, że zażalenia pana P.M. i pana K.D. nie zostały opatrzone własnoręcznymi podpisami. Zgodnie z art. 63 § 3 k.p.a. podanie wniesione na piśmie powinno być podpisane przez wnoszącego. Organ I instancji nie wezwał stron do uzupełnienia tego braku.

Wskazując jako podstawę prawną art. 132 ust. 1 i 2 w zw. z art. 144 i 123 § 1 i 2 k.p.a. Prezydent Miasta Kalisza wydał postanowienie z 26.07.2023 r. (znak: WBUA.6740.02.0001.2022), którym uchylił zaskarżone postanowienie z 28.06.2023 r.

W pierwszej kolejności stwierdzić należy, że wydając postanowienie z 26.07.2023 r. organ I instancji ograniczył się do uchylenia swojego wcześniejszego postanowienia, natomiast nie podjął merytorycznego rozstrzygnięcia wniosku w sprawie zawieszenia postępowania, w związku z czym należy uznać, że w zaistniałej sytuacji pierwotny wniosek o zawieszenie postępowania pozostaje nadal nierozpatrzony co do meritum.

Jak wskazał WSA w Poznaniu w wyroku z 8.06.2011 r.(sygn. akt II SA/Po 286/11), ograniczenie decyzji podjętej w trybie autokontroli wyłącznie do uchylenia zaskarżonego rozstrzygnięcia jest naruszeniem art. 132 § 1 k.p.a. Taka decyzja nie załatwia bowiem sprawy administracyjnej i nie rozstrzyga sprawy co do jej istoty, podczas gdy decyzja administracyjna co do zasady ma rozstrzygać sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończyć sprawę w danej instancji, co wynika wprost z art. 104 k.p.a.

W niniejszej sprawie zachodzi sytuacja analogiczna. Wprawdzie art. 126 k.p.a. nie zawiera odesłania do art. 104 k.p.a., jednak w analizowanym przypadku celem wydania postanowienia jest rozpatrzenie wniosku o zawieszenie postępowania, a więc jednoznaczne rozstrzygnięcie, czy postępowanie zostanie zawieszona czy nie. Logicznym jest zatem, że gdyby organ I instancji uznał, że zażalenie na postanowienie z 28.06.2023 r. zasługuje w całości na uwzględnienie (por. art. 132 § 1 k.p.a.), to zmiana zaskarżonego postanowienia (w rozumieniu art. 132 k.p.a.) powinna polegać na uchyleniu postanowienia dotychczasowego (o zawieszeniu) i podjęciu nowego rozstrzygnięcia co do istoty sprawy (na przykład poprzez odmowę zawieszenia postępowania).

W tym miejscu należy jednak przypomnieć, że wprawdzie przepisy art.132 § 1 i 2 w zw. z art. 144 dają organowi administracji publicznej, który wydał postanowienie, możliwość wydania nowego postanowienia, uchylającego lub zmieniającego zaskarżone rozstrzygnięcie, jednak warunkiem wydania nowego rozstrzygnięcia jest nie tylko uznanie przez organ, że zażalenie zasługuje w całości na uwzględnienie, ale także wniesienie zażalenia przez wszystkie strony lub - w przypadku, gdy zażalenie wniosła jedna ze stron - wyrażenie przez pozostałe strony zgodę na uchylenie lub zmianę postanowienia zgodnie z żądaniem zażalenia. Warunek formalny zastosowania autokontroli zostałby więc spełniony tylko wtedy, gdy zażalenie wniosłyby wszystkie strony lub gdyby jedna strona wniosła zażalenie, a pozostałe strony wyraziłyby zgodę na jego uwzględnienie.

Zażalenia na postanowienie z 28.06.2023 r. wpłynęły do organu I instancji odpowiednio 19.07.2023 r., 24.07.2023 r. i 26.07.2023 r. W aktach sprawy brak jest dowodów na podjęcie przez Prezydenta Miasta Kalisza kroków zmierzających do uzyskania stanowiska pozostałych stron postępowania, tak więc organ II instancji już na wstępie - analogicznie jak w przypadku postanowienia z 28.06.2023 r. - dostrzega w ww. rozstrzygnięciu sprzeczność z wymogiem wyrażenia przez pozostałe strony zgody, o której mowa w art.132 § 2 k.p.a.

Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z literalnym brzmieniem przepisu, tryb art. 132 k.p.a. może być zastosowany zarówno w postępowaniu, w którym występuje wiele stron, jak i tylko jedna strona, która wnosi odwołanie (w tym przypadku: zażalenie). Podkreślić należy, że ustawodawca nie wprowadził w tej materii żadnej dodatkowej regulacji, która ograniczałaby krąg stron, których zgoda jest wymagana do podjęcia rozstrzygnięcia – np. tylko do tych stron, które zaskarżyły rozstrzygnięcie.

Zawarte w uzasadnieniu postanowienia z 26.07.2023 r. stwierdzenie, że Prezydent Miasta Kalisza skorzystał z przysługującego mu prawa i uchylił zaskarżone postanowienie „w związku z wniesieniem zażalenia przez kilka stron postępowania administracyjnego” nie znajduje żadnego umocowania w przepisach k.p.a. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że brak wyrażenia zgody przez pozostałe strony powoduje, że rozstrzygnięcie podjęte w trybie art. 132 k.p.a. jest dotknięte wadą z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. , to jest wydane została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

Wskazać także należy, że postępowanie, w ramach którego wydane zostało zaskarżone postanowienie, prowadzone jest w trybie specustawy.

Specustawa nie zawiera definicji strony postępowania. W związku z tym w sprawach, których przedmiotem jest zezwolenie na realizację inwestycji drogowej, zastosowanie ma art. 28 k.p.a., gdyż zgodnie z 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.

Dalej należy wyjaśnić, że stronami postępowania w sprawie wydania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej są, poza inwestorem, właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości objętych wnioskiem, natomiast „pozostałymi stronami”, o których mowa w art. 11d ust. 5 specustawy, są podmioty mające inne prawa rzeczowe do nieruchomości znajdujących się w obszarze objętym liniami rozgraniczającymi teren projektowanej drogi publicznej oraz publiczne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, mające nieruchomości publiczne w trwałym zarządzie. Ponadto, co wynika z art. 11f ust. 1 pkt 8 specustawy, stronami omawianego postępowania są także właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości położonych poza obszarem znajdującym się w liniach rozgraniczających projektowanej drogi, ale w stosunku do których ustala się w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej obowiązek budowy tymczasowych obiektów budowlanych, obowiązek rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych, a także obowiązek dokonania budowy lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu, urządzeń wodnych lub urządzeń

melioracji wodnych szczegółowych, innych dróg publicznych lub zjazdów, na podstawie art. 11f ust. 1 pkt 8 lit. b, c, e-h specustawy. Reasumując, krąg podmiotów mających przymiot strony w postępowaniu ustala się w oparciu o przepisy art. 11d ust. 5, 6, 7 i 8 specustawy oraz art. 28 k.p.a. co oznacza, że stronami postępowania są właściciele i użytkownicy wieczysti nieruchomości, a także osoby fizyczne i osoby prawne posiadające ograniczone prawa rzeczowe oraz inne prawa do nieruchomości objętych decyzją oraz inne osoby, których interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26.06.2012 r., sygn. akt VII SA/Wa 167/12).

Przepis szczególnie, jakim jest specustawa, określa sposób zawiadamiania stron o wszczęciu postępowania w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (art. 11d ust. 5, 6, 7, 8) oraz o wydaniu decyzji (art. 11f ust. 3, 4, 5), posługując się pojęciem „pozostałych stron”, które zgodnie z przytoczonymi przepisami zawiadamia się w drodze obwieszczeń. Ustawodawca nie przewidział więc zawężenia kręgu stron postępowania do konkretnych podmiotów, biorąc pod uwagę możliwość wykazania ograniczonych praw rzeczowych oraz innych praw do nieruchomości, interesu prawnego lub obowiązku przez podmioty niemożliwe do wskazania przez organ na podstawie złożonego wniosku. Krąg stron w postępowaniu prowadzonym na podstawie przepisów specustawy nie jest więc zamknięty, co ma istotne znaczenie w kontekście analizowanej sprawy.

Skoro organ I instancji nie podjął żadnych kroków zmierzających do uzyskania zgody pozostałych stron postępowania (np. poprzez zawiadomienie i obwieszczenie o wpłynięciu zażaleń oraz o możliwości wyrażenia zgody lub ewentualnie sprzeciwu odnośnie uchylecia lub zmiany postanowienia), to nie sposób uznać, że warunek uzyskania zgody pozostałych stron, o którym mowa w art. 132 § 2 k.p.a., został w tym przypadku spełniony.

Podobnie w art. 98 § 1 k.p.a. mowa jest o stronie i pozostałych stronach. Ustawodawca nie wprowadził w tej materii żadnej dodatkowej regulacji, która ograniczałaby krąg stron, których zgoda jest wymagana do podjęcia rozstrzygnięcia.

Należy więc uznać, że wymóg uzyskania zgody wszystkich stron postępowania dotyczył zarówno rozpatrzenia zażalenia w trybie autokontroli, jak i procedowania wniosku o zawieszenie postępowania.

W związku z powyższym organ II instancji, z uwagi na zaniechanie przez organ I instancji jakichkolwiek działań zmierzających do uzyskania zgód stron postępowania, uznał za konieczne i celowe uchylene zarówno postanowienia z 26.07.2023 r., jak i poprzedzającego je postanowienia z 28.06.2023 r., nie przesądzając przy tym o sposobie ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy.

**Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.**

#### **Pouczenie**

Niniejsze postanowienie jest ostateczne w toku instancji. Od postanowienia przysługuje sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, przy ul. Ratajczaka 10/12,

61-815 Poznań, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego, w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia lub zawiadomienia pozostałych stron o jego wydaniu w drodze obwieszczenia.

Od sprzeciwu pobiera się wpis stały w wysokości 100 zł, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 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.

Sprzeciw od postanowienia powinien 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 2023 r. poz. 1634), a ponadto zawierać wskazanie zaskarżonego postanowienia, żądanie jego uchylecia oraz oznaczenie organu, który wydał zaskarżone postanowienie.

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 (jako pełnomocnik zarządcy drogi),
- 3) E.M.,
- 4) P.M.,
- 5) K.D.,
- 6) Pozostali właściciele i użytkownicy wieczyści nieruchomości objętych wnioskiem,
- 7) 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)

Godziny obsługi klientów:

poniedziałek, środa, piątek od 8.30 do 15.00, wtorek, czwartek od 12.00 do 15.00.

W niniejszym postanowieniu 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.