



DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572 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 2024 r. poz. 311), zwanej dalej: specustawą, w postępowaniu zainicjowanym odwołaniami od decyzji Starosty Poznańskiego Nr 47/2024 z 5.11.2024 r. (znak: WD.6740.25.2024.ST) o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie drogi dojazdowej od ul. Tysiąclecia do ul. K. Odnowiciela w Pobiedziskach wraz z budową kanału technologicznego, sieci kanalizacji deszczowej, sieci elektroenergetycznej nN 0,4kV, przebudową sieci teletechnicznej oraz rozbiórką budynku gospodarczego, zwanej dalej: decyzją Starosty Poznańskiego:

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

Uzasadnienie

W dniu 10.05.2024 r. do Starostwa Powiatowego w Poznaniu wpłynął wniosek, złożony przez Michała Walkowiaka, zwanego dalej: Pełnomocnikiem zarządcy drogi, działającego w imieniu Burmistrza Miasta i Gminy Pobiedziska, o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na budowie drogi dojazdowej od ul. Tysiąclecia do ul. K. Odnowiciela w Pobiedziskach wraz z budową kanału technologicznego, sieci kanalizacji deszczowej, sieci elektroenergetycznej nN 0,4kV, przebudową sieci teletechnicznej oraz rozbiórką budynku gospodarczego.

W dniu 5.11.2024 r. Starosta Poznański wydał decyzję, którą udzielił zarządcy drogi zezwolenia na realizację inwestycji drogowej objętej ww. wnioskiem.

Od decyzji Starosty Poznańskiego, z zachowaniem ustawowego terminu, wniesione zostały następujące odwołania: XXXX XXXX, XXXX XXXX, XXXX XXXX, XXXX XXXX, XXXX XXXX, XXXX XXXX, XXXX XXXX, XXXX XXXX, XXXX XXXX, XXXX XXXX, XXXX XXXX, XXXX XXXX, XXXX XXXX, XXXX XXXX i XXXX XXXX.

Na mocy art. 11g ust. 1 pkt 1 specustawy właściwym organem odwoławczym w przedmiotowej sprawie jest Wojewoda Wielkopolski. W związku z powyższym odwołania

wraz z aktami sprawy zostały przekazane do Wojewody Wielkopolskiego przez Starostę Poznańskiego pismem z 16.12.2024 r. (wpływ: 18.12.2024 r.).

W tym miejscu wskazać należy, że stronami postępowania odwoławczego są właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości, a także osoby fizyczne i osoby prawne posiadające ograniczone prawa rzeczowe oraz inne prawa do nieruchomości objętych zaskarżoną decyzją oraz inne osoby, których interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie.

W toku postępowania odwoławczego organ II instancji stwierdził, że w aktualnych wypisach z ewidencji gruntów i budynków z 11.09.2025 r. jako właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości objętych analizowaną inwestycją drogową nie figuruje jedna z Odwołujących - pani XXXX XXXX, w związku z czym wezwał ją do uzupełnienia odwołania o dowody poświadczające prawo do nieruchomości objętej decyzją Starosty Poznańskiego. Pani XXXX XXXX udzieliła odpowiedzi pismem z 22.09.2025 r. informując, że nie jest już uczestnikiem postępowania administracyjnego w tej sprawie z uwagi na zbycie udziałów w nieruchomości.

W związku z powyższym decyzją z 24.10.2025 r. Wojewoda Wielkopolski umorzył postępowanie w zakresie odwołania złożonego przez panią XXXX XXXX.

Pismem z 20.10.2025 r. (wpływ: 21.10.2025 r.) Burmistrz Miasta i Gminy Pobiedziska cofnął wniosek o wydanie zezwolenia na realizację ww. inwestycji drogowej.

W związku z powyższym 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 i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo uchylając tę decyzję - 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.

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 uchylenia decyzji organu pierwszej instancji jest zatem dopuszczalne tylko w powiązaniu z treścią art. 105 k.p.a., 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.

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.

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 specustawy 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 2025 r. poz. 889), 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, 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 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, 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 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 znajdują zastosowania wtedy, gdy dana sytuacja jest uregulowana w specustawie 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 Burmistrz Miasta i Gminy Pobiedziska.

Na skutek wycofania wniosku przez zarządcę drogi - Burmistrza Miasta i Gminy Pobiedziska, 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 Burmistrza Miasta i Gminy Pobiedziska na etapie postępowania odwoławczego, w piśmie z dnia 20.10.2025 r., oświadczenia o cofnięciu wniosku o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej należało uznać, że zaistniała obiektywna bezprzedmiotowość postępowania zakończonego wydaniem decyzji Starosty Poznańskiego. 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 Poznańskiego w całości i umorzenie postępowania organu I instancji.

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 specustawy sprawa nie została merytorycznie rozpoznana przez organ odwoławczy.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

Niniejsza decyzja jest ostateczna w toku instancji. Na niniejszą decyzję służy prawo złożenia skargi 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 2024 r. poz. 935), 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

Łukasz Michalski

Kierownik Oddziału

Wydział Infrastruktury

Dokument podpisany kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

Otrzymują:

- 1) Starosta Poznański (doręczenie elektroniczne),
- 2) Michał Walkowiak (jako Pełnomocnik zarządcy drogi),
- 3) XXXX XXXX (jako Odwołująca),
- 4) XXXX XXXX (jako Odwołujący),
- 5) XXXX XXXX (jako Odwołująca),
- 6) XXXX XXXX (jako Odwołująca),
- 7) XXXX XXXX (jako Odwołujący),
- 8) XXXX XXXX (jako Odwołująca),
- 9) XXXX XXXX (jako Odwołująca),
- 10) XXXX XXXX (jako Odwołujący),
- 11) XXXX XXXX (jako Odwołująca),
- 12) XXXX XXXX (jako Odwołujący),
- 13) XXXX XXXX (jako Odwołująca),
- 14) XXXX XXXX (jako Odwołujący),
- 15) XXXX XXXX (jako Odwołujący),
- 16) XXXX XXXX (jako Odwołująca),
- 17) XXXX XXXX (jako Odwołująca),
- 18) Aa.

Do wiadomości (doręczenie elektroniczne):

- 1) Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla powiatu poznańskiego,
- 2) Wydział Nieruchomości Starostwa Powiatowego w Poznaniu,
- 3) PODGiK w Poznaniu.

Sprawę prowadzi:

st. insp. woj. Elżbieta Florek-Stefaniak, tel. 61 8541291, e-mail: eflorek@poznan.uw.gov.pl;
insp. woj. Karolina Komorska, tel. 61 851235, e-mail: kkomorska@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 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.