



MINISTER
INWESTYCJI I ROZWOJU

Warszawa, 25 czerwca 2019 r.

DLI-I.4621.23.2018.IS.7

DECYZJA

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, z późn. zm.), zwanej dalej „*kpa*”, oraz art. 11g ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 1474), zwanej dalej „*specustawą drogową*”, po zapoznaniu się z odwołaniami Pani Eweliny Nowakowskiej, Pani Barbary Siwonia, Pana Jerzego Siwonia, Pana Henryka Jarosa, Pani Katarzyny Bursztein oraz Pani Agaty Stąpor, od decyzji Wojewody Świętokrzyskiego Nr 11/18 z dnia 24 lipca 2018 r., znak: SPN.III.7820.1.4.2018, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie istniejącej drogi wojewódzkiej Nr 745 od km ok. 0+708 do km ok. 1+500 i od km ok. 3+582,70 do km ok. 5+655 oraz na budowie nowego odcinka drogi wojewódzkiej Nr 745 o długości ok. 2,54 km (projektowany kilometr od 0+000 do 2+548) na odcinku: granica miasta Kielce – Masłów – Mąchocice – etap I, na terenie miasta Kielce i gminy Masłów,

**uchyliam zaskarżoną decyzję w całości
i umarzam w całości postępowanie organu pierwszej instancji.**

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 5 marca 2018 r., uzupełnionym w trakcie prowadzonego postępowania, Zarząd Województwa Świętokrzyskiego, zwany dalej „*inwestorem*”, reprezentowany przez Pana Damiana Urbanowskiego, Dyrektora Świętokrzyskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Kielcach, wystąpił do Wojewody Świętokrzyskiego o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej pn.: „Rozbudowa drogi wojewódzkiej Nr 745 na odcinku granica: miasta Kielce – Masłów – Mąchocice – etap I”.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ww. wniosku, Wojewoda Świętokrzyski wydał w dniu 24 lipca 2018 r. decyzję Nr 11/18, znak: SPN.III.7820.1.4.2018, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej polegającej na rozbudowie istniejącej drogi wojewódzkiej Nr 745 od km ok. 0+708 do km ok. 1+500 i od km ok. 3+582,70 do km ok. 5+655 oraz na budowie nowego odcinka drogi wojewódzkiej Nr 745 o długości ok. 2,54 km (projektowany kilometr od 0+000 do 2+548) na odcinku: granica miasta Kielce – Masłów – Mąchocice – etap I, na terenie miasta Kielce i gminy Masłów, zwaną dalej „*decyzją Wojewody Świętokrzyskiego*”.

Od *decyzji Wojewody Świętokrzyskiego*, odwołania do Ministra Inwestycji i Rozwoju, za pośrednictwem organu pierwszej instancji, wnieśli: Pani Ewelina Nowakowska, Pani Barbara Siwonia, Pan Jerzy Siwonia, Pan Henryk Jaros, Pani Katarzyna Bursztein oraz Pani Agata Stąpor.

W odwołaniach skarżące strony przedstawiły zarzuty wobec *decyzji Wojewody Świętokrzyskiego*.

Odwołania wniesiono w terminie.

W trakcie prowadzonego postępowania odwoławczego, przy piśmie z dnia 12 czerwca 2019 r., znak: SPN.III.7820.1.4.2018, SPN.III.7820.1.23.2018, Wojewoda Świętokrzyski przekazał pismo *inwestora* z dnia 11 czerwca 2019 r., znak: ŚZDW.R-WD.4110.286.2019.MK, cofające m.in. ww. wniosek z dnia 5 marca 2018 r. o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej.

Inwestor w ww. piśmie z dnia 11 czerwca 2019 r. wskazał, iż wycofanie ww. wniosku z dnia 5 marca 2018 r. spowodowane jest brakiem finansowania inwestycji z Programu Operacyjnego Polska Wschodnia na lata 2014-2020.

Uwzględniając fakt, iż właściwym w przedmiotowej sprawie – stosownie do treści rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Inwestycji i Rozwoju (Dz. U. z 2018 r. poz. 94, ze zm.) – jest Minister Inwestycji i Rozwoju, zwany dalej „*Ministrem*”, stwierdzono, co następuje.

Na wstępie zaznaczyć należy, że zarówno w doktrynie prawa administracyjnego, jak i w orzecznictwie sądowym utrwalony jest pogląd, iż kompetencje organu odwoławczego nie sprowadzają się jedynie do kontroli zasadności zarzutów podniesionych w stosunku do rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji. Organ drugiej instancji jest bowiem obowiązany uwzględnić zarówno zmiany stanu prawnego, jak i faktycznego, jakie zaszły w sprawie pomiędzy wydaniem orzeczenia przez organ pierwszej instancji, a orzeczeniem organu odwoławczego.

Organ drugiej instancji ustala stan faktyczny w oparciu o materiał zebrany w postępowaniu pierwszej instancji, rozszerzając granice postępowania dowodowego na nowe okoliczności faktyczne pominięte przez organ pierwszej instancji, jak i te, które po wydaniu decyzji przez organ pierwszej instancji uległy zmianie, a które są istotne z punktu widzenia rozstrzygnięcia sprawy (por. M. Jaśkowska, A. Wróbel: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. Zakamycze 2005, s. 796-797, wraz z powołanym tam orzecznictwem sądowym; a także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 grudnia 2000 r., sygn. akt V SA 1799/00; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 2002 r., sygn. akt III RN 59/01, OSNP 2003/3/56; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2005 r., sygn. akt II SA/Wa 2413/04).

Na gruncie przedmiotowej sprawy ww. okoliczności zaistniały.

Zgodnie z regułą zawartą w art. 61 § 1 *kpa* postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu.

W przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z postępowaniem wszczynanym na wniosek, stosownie do przepisu art. 11a ust. 1 *specustawy drogowej*, w myśl którego - w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich - decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, wydaje wojewoda na wniosek właściwego zarządcy drogi.

Specyfika takiego rodzaju postępowania przejawia się w fakcie, iż może zostać ono zainicjowane tylko przez określone podmioty – organ nie może działać z urzędu, jak również inne strony nie mają możliwości wpływu na wszczęcie postępowania. W postępowaniu o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, wniosek nie tylko inicjuje postępowanie, ale wyraża wolę *inwestora* odnośnie rozstrzygnięcia sprawy. Wola ta musi istnieć przez cały tok postępowania, aby można było mówić, że postępowanie ma przedmiot. Tylko istnienie woli *inwestora* pozwala doprowadzić sprawę do rozstrzygnięcia merytorycznego.

Bez względu na to, w jakiej formie *inwestor* wyrazi brak woli kontynuowania postępowania (wycofa wniosek, zażąda umorzenia postępowania), sytuację taką należy oceniać jednolicie – jako brak wniosku (rozumianego nie literalnie, jako pismo inicjujące postępowanie, ale jako wola uzyskania rozstrzygnięcia). W taki sposób *inwestor* neguje istnienie wniosku, a więc wskazuje, że postępowanie jest bezprzedmiotowe z uwagi na brak jednego z elementów warunkujących wszczęcie i prowadzenie postępowania.

Zgodnie z art. 105 § 1 *kpa*, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części.

Bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego, o której mowa w art. 105 § 1 *kpa*, to brak przedmiotu postępowania. Tym przedmiotem jest zaś konkretna sprawa, w której organ administracji publicznej jest władny i jednocześnie zobowiązany rozstrzygnąć na podstawie przepisów prawa

materialnego o uprawnieniach lub obowiązkach indywidualnego podmiotu. Sprawa administracyjna jest konsekwencją istnienia stosunku administracyjnego, czyli takiej sytuacji prawnej, w której strona ma prawo żądać od organu administracyjnego skonkretyzowania jej indywidualnych uprawnień wynikających z prawa materialnego. Postępowanie w takiej sprawie staje się bezprzedmiotowe, jeżeli brakuje któregoś z elementów stosunku materialnoprawnego, a zatem, gdy brak było podstaw prawnych do merytorycznego rozstrzygnięcia danej sprawy, gdy przyznanie określonego uprawnienia stało się zbędne lub gdy organ administracyjny stwierdzi oczywisty brak podstaw prawnych i faktycznych do merytorycznego rozpatrzenia sprawy (vide: postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 1458/10, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 1015/11, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/OI 412/11).

Sytuacja, w której brak któregoś z elementów materialnego stosunku prawnego powoduje, że nie można wydać decyzji załatwiającej sprawę przez jej rozstrzygnięcie co do istoty, a zatem jakiegokolwiek rozstrzygnięcie merytoryczne, pozytywne czy też negatywne, staje się prawnie niedopuszczalne. Umorzenie postępowania zamyka więc drogę do konkretyzacji praw i obowiązków strony oraz kończy postępowanie w danej instancji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 791/10). Przyczyna bezprzedmiotowości może istnieć przed wszczęciem postępowania, jak i pojawić się po jego wszczęciu a przed jego zakończeniem. W każdym z tych przypadków stwierdzenie bezprzedmiotowości, na jakimkolwiek etapie postępowania, obliguje organ do umorzenia postępowania w oparciu o art. 105 § 1 *kpa*. Niezależnie jednak od tego, w jakim czasie okoliczność ta zaistnieje, organ rozpoznający sprawę ma obowiązek ją uwzględnić.

W omawianym przypadku bezprzedmiotowość postępowania ujawniła się w toku postępowania odwoławczego. Wskazać należy, iż w przypadku, gdy okoliczności wskazane w art. 105 § 1 *kpa* występują na etapie postępowania odwoławczego, organ wydaje, w granicach uprawnień przypisanych mu przez art. 138 § 1 pkt 2 *kpa*, decyzję o uchyleniu rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji i umorzeniu postępowania (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z dnia 25 czerwca 2008 r., sygn. akt VII SA/Wa 528/08). W sytuacji, kiedy strona cofa wnioski o wydanie decyzji na etapie postępowania odwoławczego, organ odwoławczy nie może oceniać merytorycznie decyzji organu pierwszej instancji, ale ma obowiązek wydać decyzję na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *kpa*, tzn. uchylić decyzję organu pierwszej instancji i umorzyć postępowanie wobec jego bezprzedmiotowości (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 grudnia 2008 r., sygn. akt VI SA/Wa 1937/08).

Cofnięcie wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego jest równoznaczne z brakiem żądania uprawnionego podmiotu do rozpoznania konkretnej sprawy administracyjnej, co oznacza, że przedmiot postępowania, oznaczony we wniosku, przestaje istnieć. Inaczej rzecz ujmując, z chwilą cofnięcia wniosku odpada jeden z koniecznych elementów sprawy administracyjnej (przedmiot), co obliguje organ do umorzenia postępowania (tzw. obiektywna konieczność umorzenia postępowania) na podstawie art. 105 § 1 *kpa*. Nie mają przy tym znaczenia przyczyny dla jakich doszło do cofnięcia wniosku (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 394/11, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 listopada 2012 r., sygn. akt VII SA/Wa 1369/12, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 254/10, niepubl., wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 listopada 2006 r., sygn. akt II OSK 1436/05).

W niniejszej sprawie *inwestor* jest podmiotem, któremu przysługuje uprawnienie do złożenia wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a co za tym idzie jest także podmiotem, któremu przysługuje uprawnienie do cofnięcia takiego wniosku.

Uznać zatem należy, że ww. pismo *inwestora* z dnia 11 czerwca 2019 r., w którym to piśmie *inwestor* oświadczył, iż cofa ww. wniosek z dnia 5 marca 2018 r. o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej, świadczy o bezprzedmiotowości tegoż postępowania. Koniecznym jest zatem w tej sytuacji zastosowanie przepisu art. 105 § 1 *kpa*, czyli podstawy obligatoryjnego umorzenia postępowania administracyjnego. Decyzja ta nie stworzy dla żadnej ze stron żadnych praw i obowiązków, a co istotne, w żaden sposób nie naruszy interesu żadnej ze stron.

Inwestor nie jest zainteresowany otrzymaniem decyzji merytorycznej, natomiast pozostałe strony nie doznają żadnych ograniczeń w swoich prawach.

Biorąc pod uwagę przedstawione wyjaśnienia, *Minister* stwierdził, że w przedmiotowej sprawie zaistniała faktyczna podstawa do obligatoryjnego umorzenia postępowania organu pierwszej instancji na podstawie art. 105 § 1 *kpa*, a organ odwoławczy, działając w granicach uprawnień przyznanych mu przez art. 138 § 1 pkt 2 *kpa*, obowiązany był tę okoliczność uwzględnić.

Wobec powyższego, *Minister* nie mógł ocenić merytorycznie decyzji organu pierwszej instancji i tym samym nie mógł rozpatryć zarzutów zawartych w odwołaniach.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w rozstrzygnięciu.

Na decyzję, na podstawie art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, z późn. zm.), zwanej dalej „*ppsa*”, przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, wnoszona za pośrednictwem Ministra Inwestycji i Rozwoju, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji.

Jednocześnie informuję, że do skargi należy załączyć dowód uiszczenia wpisu od wniesienia skargi w kwocie 500 zł, płatnego w kasie sądu lub na rachunek bankowy sądu wskazany w publikatorze teleinformatycznym – Biuletynie Informacji Publicznej sądu (<http://bip.warszawa.wsa.gov.pl>). Strony mogą ubiegać się o przyznanie prawa pomocy, polegającego na zwolnieniu z kosztów sądowych oraz ustanowieniu adwokata lub radcy prawnego. Szczegółowe zasady dotyczące przyznawania prawa pomocy uregulowane są w art. 243-262 *ppsa*.

MINISTER INWESTYCJI I ROZWOJU

z up.

Jarosław Kapłon

Zastępca Dyrektora

Departamentu Lokalizacji Inwestycji

Otrzymują:

1. Wojewoda Świętokrzyski
(za pośrednictwem platformy ePUAP)
2. Pan Damian Urbanowski
Dyrektor Świętokrzyskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Kielcach
pełnomocnik Zarządu Województwa Świętokrzyskiego
3. Pani Ewelina Nowakowska
4. Pani Barbara Siwonia
5. Pan Jerzy Siwonia
6. Pan Henryk Jaros
7. Pani Katarzyna Bursztein
8. Pani Agata Stapor
9. A/a

Do wiadomości:

1. Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego
2. Urząd Miasta Kielce
3. Urząd Gminy Masłów