



**WOJEWODA  
KUJAWSKO-POMORSKI**

Bydgoszcz, dnia 14 października 2009 r.

WI.DW.AR.71110-11/09

**DECYZJA**

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) oraz art. 82 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (tekst jednolity Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.),

po rozpoznaniu

odwołania MJ DESIGN Kramkowski i Hipe Spółka Jawna z siedzibą w Wieńcu, reprezentowanej przez pełnomocnika - Pana Zbigniewa Gelzok, od decyzji Starosty Włocławskiego z dnia 7 kwietnia 2009 r., nr 181/2009, znak: GNB-7351-30/2009, zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej POLKOMTEL S.A. z siedzibą w Warszawie pozwolenia na budowę urządzeń łączności publicznej – stacji telefonii komórkowej nr 42618 „WIENIEC” z infrastrukturą towarzyszącą, na działce nr ew. 101/13, w obrębie ewidencyjnym Wieniec, gm. Brześć Kujawski,

**o r z e k a m**

**uchylić zaskarżoną decyzję w całości  
i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.**

**UZASADNIENIE**

Starosta Włocławski decyzją z dnia 7 kwietnia 2009 r., nr 181/2009, znak: GNB-7351-30/2009, po rozpoznaniu wniosku firmy POLKOMTEL S.A. z siedzibą w Warszawie, reprezentowanej przez pełnomocnika - radcę prawnego Zbigniewa Rasiewiczza, zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę urządzeń łączności publicznej – stacji telefonii komórkowej nr 42618 „WIENIEC” z infrastrukturą towarzyszącą, na działce nr ew. 101/13, w obrębie ewidencyjnym Wieniec, gm. Brześć Kujawski. W uzasadnieniu udzielonego pozwolenia organ wskazał, iż planowana inwestycja nie należy do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, zarówno tych, dla których raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko jest wymagany, jak i tych, dla których raport może być wymagany, w związku z czym dla jego podjęcia nie jest wymagane uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Nadto organ wskazał, iż brak było podstaw do wydania decyzji odmawiającej udzielenia pozwolenia na budowę, gdyż zgodnie z art. 35 ust. 4 ustawy – Prawo budowlane, organ administracji architektoniczno-budowlanej nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, w razie spełnienia wymagań określonych w ust. 1 tego artykułu oraz w art. 32 ust. 4 cytowanej ustawy, a warunki w przepisach tych określone zostały przez inwestora spełnione.

Od decyzji tej odwołała się strona postępowania – MJ DESIGN Kramkowski i Hipe Spółka Jawna z siedzibą w Wieńcu, reprezentowana przez pełnomocnika - Pana Zbigniewa Gelzok. Pełnomocnik zarzucił skarżonej decyzji, iż wydana została z naruszeniem prawa, a w szczególności przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (zwanego dalej „K.p.a.”) w postaci art. 7, 8, 9, 11, 77, 81, 107 § 3; przepisów ustawy – Prawo budowlane w postaci art. 32 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 35 ust. 1 pkt 1 oraz art. 5 ust. 1 pkt 9 w związku z art. 140 i 143 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks Cywilny (Dz. U. z 1964 r. nr 16, poz. 93 z późn. zm.) oraz w związku z art. 21 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.) w postaci art. 72 ust. 1 pkt 1, art. 59 i art. 63; oraz przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia

do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz. U. z 2004 r. Nr 257, poz. 2573 z późn. zm.) w postaci § 2 ust. 1 pkt 7, § 3 ust. 1 pkt 8 w związku z § 5, § 3 ust. 2 pkt 2 w związku z § 5, oraz § 4.

Rozpoznanie sprawy w postępowaniu odwoławczym następuje w oparciu o stan faktyczny i prawny, obowiązujący w dniu wydania decyzji przez organ odwoławczy.

*Organ odwoławczy jest instytucją w szczególności merytoryczną i nie jest związany granicami odwołania. Stąd też po zapoznaniu się z aktami sprawy, zważył co następuje:*

Zgodnie z art. 35 ust. 4 ustawy – Prawo budowlane, organ administracji architektoniczno-budowlanej nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, w razie spełnienia wymagań określonych w ust. 1 tego artykułu oraz w art. 32 ust. 4 cytowanej ustawy. Organ pierwszej instancji powołując się na wyżej wymieniony przepis, wskazał w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, iż warunki określone w art. 35 ust. 1 oraz 32 ust. 4 ustawy – Prawo budowlane zostały w sprawie spełnione. Twierdzenie to nie znajduje jednak odzwierciedlenia w materiale dowodowym tej sprawy.

Z art. 32 ust. 4 pkt 2 ustawy – Prawo budowlane wynika, że pozwolenie na budowę może być wydane wyłącznie temu, kto złożył oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Ustawowe odesłanie do przepisów procedury karnej nie wyłącza stosowania zawartych w K.p.a. zasad postępowania, nakładających na rozpoznający sprawę organ obowiązek dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, zebrania w sposób wyczerpujący i rozpatrzenia całego materiału dowodowego, wynikających z art. 7 i art. 77 § 1 K.p.a. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dn. 15.03.2006 r., VII SA/Wa 1602/05, opubl. w Systemie Informacji Prawnej Lex pod nr 227771). Złożenie oświadczenia, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2 ustawy – Prawo budowlane stanowi bowiem czynność dowodową podlegającą ocenie organu i stanowiącą, w znaczeniu procesowym, odpowiednik oceny dokumentu urzędowego, o którym mowa w art. 75 § 2 K.p.a. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dn. 26.01.2006 r., VII SA/Wa 1217/05, opubl. w Lex pod nr 206503). Jako takie oświadczenie to powinno być oceniane przez organy administracji z uwzględnieniem reguł postępowania dowodowego obowiązujących w K.p.a. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dn. 02.02.2006 r., II SA/Bk 724/05, ONSAiWSA 2007/6/131, opubl. w Lex pod nr 327395). Szczególnie zaś, gdy jego treść budzi wątpliwości. Brak dowodu dysponowania nieruchomością na cele budowlane stanowi bowiem wadę materialnoprawną decyzji (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dn. 25.05.2006 r., VII SA/Wa 223/06, opubl. w Lex pod nr 283003).

Zgodnie z art. 33 ust. 2 pkt 2 ustawy – Prawo budowlane, oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane należy dołączyć do wniosku o pozwolenie na budowę. Wzór oświadczenia został ustalony w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę (Dz. U. z 2003 Nr 120, poz. 1127 z późn. zm.) i nieprawidłowym jest dokonywanie jakichkolwiek modyfikacji czy zmian treści we wzorze tym określonej. Zgodnie z treścią ustalonego wzoru przedmiotowego oświadczenia, w przypadku, gdy jest ono składane przez pełnomocnika osoby prawnej, pełnomocnik oświadcza, iż posiada pełnomocnictwo upoważniające do złożenia oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w imieniu osoby prawnej, wskazując datę udzielonego mu pełnomocnictwa, nazwę i adres osoby prawnej oraz przedstawia pełnomocnictwo to w załączeniu.

W niniejszej sprawie oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w imieniu POLKOMTEL S.A. z siedzibą w Warszawie złożył radca prawny Zbigniew Rasiewicz (oświadczenie z dn. 23.01.2009 r.). W oświadczeniu tym pełnomocnik oświadczył, iż posiada pełnomocnictwo z dnia 18 listopada 2008 r. do reprezentowania wymienionej osoby prawnej, upoważniające go do złożenia oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w imieniu tej osoby prawnej, którego odpis przedstawił w załączeniu. Z załączonego odpisu upoważnienia z dnia 18 listopada 2008 r. wynika tymczasem, iż zostało ono udzielone jako upoważnienie dalsze przez Joannę Hajska - Project Co-ordinator Team Leader Ericsson Sp. z o.o., działającą

na podstawie upoważnienia z dnia 24 kwietnia 2008 r. udzielonego przez POLKOMTEL S.A. z siedzibą w Warszawie, którego jednak w załączeniu nie przedstawiono i którego w aktach sprawy brak.

Zarówno w judykaturze jak i doktrynie utrwalił się pogląd, iż uregulowania prawne w zakresie pełnomocnictwa zawarte w K.p.a. nie są kompletne i nie regulują w sposób wyczerpujący wszystkich problemów wiążących się z tą instytucją. Dlatego też konieczne jest przy wyjaśnianiu sytuacji odnoszącej się do tej instytucji sięgać pomocniczo do regulacji zawartych w prawie cywilnym i posiłkowo stosować zasady określone w przepisach art. 95 i następnych ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.) oraz w przepisach art. 86 i następnych ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 1964 r. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.). Pełnomocnictwo jest bowiem instytucją prawa cywilnego i stąd też w szczególności jego ustanowienie, zakres i wygaśnięcie należy oceniać w ramach przepisów tego prawa (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 04.07.2006 r., II OSK 941/05, opubl. w Lex pod nr 275483; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dn. 20.07.2006 r., VII SA/Wa 636/06; G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, „Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz”, Tom I, Komentarz do art. 1-103, Lex 2007, wyd. II; Z. Janowicz, „Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz”, wydanie IV zmienione, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1999). Oczywiście powinno się to odbywać również z uwzględnieniem specyfiki postępowania administracyjnego.

Stosując zatem przyjęte w powołanych przepisach zasady stwierdzić należy, iż według art. 89 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego, pełnomocnik obowiązany jest przy pierwszej czynności procesowej dołączyć do akt sprawy pełnomocnictwo z podpisem mocodawcy lub wierzytelny odpis pełnomocnictwa. Jednakże obok obowiązku złożenia dokumentu pełnomocnictwa, pełnomocnik reprezentujący podmiot będący osobą prawną zobowiązany jest do wykazania, za pomocą odpowiedniego dokumentu, że pełnomocnictwo, którym się legitymuje, zostało udzielone przez osoby uprawnione do występowania w imieniu podmiotu (osoby prawnej) będącego mocodawcą. W myśl bowiem art. 68 powołanego Kodeksu, przedstawiciel ustawowy i organ osoby prawnej również mają obowiązek wykazać swoje umocowanie dokumentem przy pierwszej czynności procesowej. W judykaturze przyjęto też, że wykazanie przez radcę prawnego prawidłowego umocowania do reprezentowania strony będącej osobą prawną, wymaga nie tylko złożenia pełnomocnictwa udzielonego temu radcy prawnemu przez osoby działające w imieniu osoby prawnej, ale także dokumentu potwierdzającego umocowanie tych osób do działania jako organ osoby prawnej (por. wyrok Sądu Najwyższego z dn. 11.12.2006 r., I PK 124/06, Monitor Prawniczy Nr 5/2007, uchwała Sądu Najwyższego z dn. 08.11.2007 r., III CZP 92/07). Stosownym dokumentem w stosunku do spółek handlowych będzie z reguły odpis z Krajowego Rejestru Sądowego, z którego wynikają zasady reprezentacji określonej spółki oraz dane personalne osób uprawnionych do jej reprezentowania. Dokumentem tym może być też odpis uchwały podjętej przez stosowny organ, powołującej osoby uprawnione do reprezentacji. W judykaturze przyjęto przy tym, że obowiązek przedłożenia dokumentu potwierdzającego prawidłowość umocowania stwierdzonego pełnomocnictwem faktycznie obciąża pełnomocnika procesowego osoby prawnej. Zaniechanie przez pełnomocnika ciężących na nim w tym zakresie obowiązków nie unicestwia jednak prawidłowości udzielonego pełnomocnictwa, jak też nie oznacza, że nie zostało ono udzielone (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dn. 12.08.2008 r., II SA/OI 302/08, opubl. w Lex pod nr 454327). Zgodnie bowiem z ogólnymi zasadami wyrażonymi w Kodeksie cywilnym, w przypadku braku umocowania po stronie pełnomocnika ważność czynności zależy od potwierdzenia jej przez mocodawcę (art. 103 § 1 i art. 104 Kodeksu cywilnego). Potwierdzenie ma charakter uniwersalny w tym znaczeniu, że obejmuje zarówno formę, jak i termin dokonania czynności oraz przewidziane dla niej skutki. Niedołączenie pełnomocnictwa do pisma sporządzonego w imieniu mocodawcy a kierowanego do organu stanowi brak pisma, który może zostać usunięty w trybie art. 64 § 2 K.p.a. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 04.07.2006 r., II OSK 941/05, opubl. w Lex pod nr 275483; podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dn. 06.07.2006 r., VII SA/Wa 616/06, opubl. w Lex pod nr 258274). Skoro wniosek o pozwolenie na budowę jest podaniem w rozumieniu art. 63 K.p.a., a nie dołączono do niego dokumentu potwierdzającego, że pełnomocnictwo zostało udzielone przez osobę mającą umocowanie do działania jako organ osoby prawnej, zatem organ zobowiązany był wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia braku formalnego jego wniosku w trybie art. 64 § 2 K.p.a. Skoro zaś pełnomocnictwo jest przy tym wynikiem

substytucji, a substytucja jest dopuszczalna w przypadku, gdy w samym pełnomocnictwie zawarte jest postanowienie wprost ją dopuszczające, zatem organ administracji zobowiązany był przy tym ustalić podstawę skorzystania przez pełnomocnika z prawa substytucji. Kwestia ta dotyczy bowiem realizacji zasady ogólnej czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 K.p.a.) i błędne rozstrzygnięcie tej kwestii może stanowić podstawę do obalenia decyzji w wyniku odwołania czy na skutek wznowienia postępowania.

Dostrzegając to niewątpliwe uchybienie wspomnieć należy, iż od braków formalnoprawnych wniosku o pozwolenie na budowę odróżnić należy jego braki materialnoprawne. W przypadku wystąpienia tych drugich, organ zobowiązany jest bowiem zastosować tryb określony w art. 35 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dn. 06.07.2006 r., VII SA/Wa 616/06, opubl. w Lex pod nr 258274). W kontrolowanej sprawie organ wydał postanowienie w trybie art. 35 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane (z dn. 09.02.2009 r., znak: GNB-7351-30/2009), w drodze którego nie tylko określił stwierdzone braki jako „formalnopravne”, ale „wezwał” inwestora do ich usunięcia, wyznaczając przy tym konkretną datę termin ich usunięcia. Tymczasem z redakcji powołanego przepisu wynika, że w razie stwierdzenia w projekcie budowlanym naruszeń w zakresie określonym w art. 35 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane, a więc braków materialnoprawnych, organ nakłada, nie zaś „wzywa”, postanowieniem obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, określając termin ich usunięcia. Termin wykonania obowiązków, określany w postanowieniu na podstawie art. 35 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane, powinien zaś być oznaczany w dniach, tygodniach lub miesiącach (art. 57 K.p.a.) i rozpoczynać bieg od dnia doręczenia przesyłki stronie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dn. 04.06.2007 r., II SA/Kr 709/05).

Odrębną kwestią wymagającą analizy jest „wezwanie” inwestora w drodze przedmiotowego postanowienia do przedłożenia danych wynikających z § 2 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 sierpnia 2007 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz. U. z 2007 r. Nr 158, poz. 1105), oraz późniejsze oparcie wydanej decyzji o dokonanej w tym zakresie przez organ własną ocenę. Przypomnieć trzeba, iż organ stwierdził w uzasadnieniu skarżonej decyzji, że zgodnie z opracowaną kwalifikacją przedsięwzięcia planowana inwestycja nie należy do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, zarówno tych dla których raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko jest wymagany, jak i tych, dla których raport ten może być wymagany i w związku z tym nie jest wymagane uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedmiotowego przedsięwzięcia.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane, pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego może być wydane po uprzednim przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli jest ona wymagana przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.). Stosownie zaś do art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane, organ administracji architektoniczno-budowlanej zobowiązany jest sprawdzić przez wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, zgodność projektu budowlanego z wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Z przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko wynika, że o tym, czy istnieje potrzeba przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko dla danej inwestycji, jak też o tym czy potrzeby takiej nie ma, stwierdza w drodze postanowienia organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, po zasięgnięciu opinii innych organów (art. 63 ust. 1 i ust. 3 cytowanej ustawy). Zgodnie z przepisami omawianej ustawy, ocena w zakresie potrzeby sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko i uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, dokonywana jest zatem w oddzielnym postępowaniu. Takie uregulowania oznaczają, że organ administracji architektoniczno-budowlanej nie może

we własnym zakresie oceniać, czy dla danej inwestycji wymagany jest raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz konieczne jest uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Również w orzecznictwie podkreślano, że organem właściwym do stwierdzenia w drodze postanowienia obowiązku sporządzenia dla danej inwestycji raportu, bądź też braku potrzeby jego sporządzenia, po zasięgnięciu opinii innych organów, jest organ uprawniony do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, nie zaś organ właściwy do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dn. 19.02.2009 r., II SA/Kr 1212/08, w Lex pod nr 487503). Wskazać przy tym nadto trzeba, iż zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę. Zgodnie zaś z art. 72 ust. 3 tej ustawy, decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dołącza się do wniosku o pozwolenie na budowę, bowiem decyzja ta wiąże organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę (art. 86 cytowanej ustawy). W kontrolowanej sprawie do wniosku o pozwolenie na budowę dołączono opracowaną dla planowanej inwestycji „Kwalifikację przedsięwzięcia”, z którego to opracowania wynika, że planowana inwestycja nie należy do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, zarówno tych dla których raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko jest wymagany, jak i tych, dla których raport ten może być wymagany i w związku z tym nie jest wymagane uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedmiotowego przedsięwzięcia. Skoro oceny w zakresie potrzeby sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, dokonuje się w oddzielnym postępowaniu, zgodnie z przepisami ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, zatem stwierdzeń zawartych w wyżej wymienionym opracowaniu, nie można było przyjąć za wiążące przy wydawaniu zaskarżonej decyzji. Tym samym nie można przyjąć, że organ wypełnił obowiązek wynikający z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane, w zakresie zgodności projektu budowlanego z wymaganiami ochrony środowiska.

W świetle powyższych rozważań stwierdzić należy, iż w niniejszej sprawie uwadze organu pierwszej instancji uszło w szczególności, że organ administracji publicznej zobowiązany jest do przestrzegania dochodzenia prawdy obiektywnej (art. 7 K.p.a.) poprzez podejmowanie wszelkich niezbędnych kroków zmierzających do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i załatwienia sprawy, a także jest zobligowany do wyczerpującego zebrania, rozpatrzenia i oceny materiału dowodowego (art. 77 § 1 i art. 80 K.p.a.) oraz uzasadnienia rozstrzygnięcia według wymagań określonych w art. 107 § 3 K.p.a. Uwadze organu uszło też, iż ciężar dowodu na mocy art. 77 K.p.a. obciąża organ administracji i jeżeli strona przedstawi niepełny materiał dowodowy, organ ma obowiązek uzupełnić go z własnej inicjatywy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 07.05.1985 r., II SA 318/85). Organ dysponuje wszak narzędziami procesowymi pozwalającymi stwierdzone w materiale dowodowym braki uzupełnić (art. 64 § 2 K.p.a. i art. 35 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane). Jeśli zaś którakolwiek ze stron postępowania wnosi w toku postępowania do wnioskowanej inwestycji uwagi i zastrzeżenia (pismo z dn. 23.03.2009 r.), to obowiązkiem organu jest w toku postępowania wszystkie podniesione okoliczności wyjaśnić, nie zaś obowiązek ten przerzucać na inwestora (pismo z dn. 24.03.2009 r., znak: WAB.II.7353-364/09). Wszak to organ, nie inwestor, ustalając okoliczności i fakty mające dla sprawy znaczenie, zobowiązany jest rozważyć wnioski innych stron postępowania. Wszystko to nakazuje zaś przyjąć, iż podniesione w odwołaniu zarzuty są w znacznej części zasadne. W braku wyjaśnienia przez organ pierwszej instancji wszystkich okoliczności faktycznych sprawy i zebrania całokształtu materiału dowodowego, organ odwoławczy odstąpił natomiast od oceny merytorycznej zasadności zarzutów dotyczących kwestii uwarunkowań środowiskowych planowanej inwestycji oraz jej negatywnego oddziaływania na środowisko, zdrowie i życie ludzkie.

Konkludując, zaskarżona decyzja wydana została zarówno z naruszeniem prawa materialnego (art. 32 ust. 4 pkt 2, art. 33 ust. 2 pkt 2, art. 35 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 4 ustawy – Prawo budowlane), jak i prawa procesowego (art. 7, art. 64 § 2, art. 77 § 1, art. 80 i 107 § 3 K.p.a.), które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Decyzja ta jako wadliwa podlega uchyleniu w całości. Sprawa wymaga zaś przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w znacznej części w celu wyeliminowania stwierdzonych wyżej uchybień,

w szczególności zebrania całokształtu materiału dowodowego niezbędnego do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, jego oceny i wydania prawidłowego w sprawie tej rozstrzygnięcia. Jako taka sprawa ta zostaje przekazana do ponownego rozpoznania przez organ pierwszej instancji. Art. 15 K.p.a. statuuje bowiem w postępowaniu administracyjnym zasadę dwuinstancyjności postępowania, do istoty której należy także nakaz dwukrotnego rozważenia materiału dowodowego sprawy, najpierw przez organ pierwszej instancji, a następnie przez organ odwoławczy. Dokonanie przez organ odwoławczy oceny materiału dowodowego bez uprzedniego dokonania tej oceny przez organ pierwszej instancji, stanowi naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dn. 17.01.2008 r., II SA/Bk 649/2007, w Lex Polonica pod nr 1944698; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dn. 20.05.2008 r., II SA/Wa 362/2008, w Lex Polonica pod nr 1963067). W szczególności zaś z zasady dwuinstancyjności wynika, że strona ma prawo oczekiwać, iż jej sprawa w całokształcie zostanie rozpatrzona dwa razy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 27.10.1998 r., III SA 1189/97, w Lex Polonica nr 339511).

Mając powyższe na uwadze należało orzec jak w sentencji.

*Decyzja niniejsza jest ostateczna, jednakże strona niezadowolona z treści zawartego w niej rozstrzygnięcia może ją zaskarżyć do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania. Skargę należy unieść za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego, 85-950 Bydgoszcz, ul. Jagiellońska 3.*

**Otrzymują:**

Wg odrębnego wykazu

**Do wiadomości:**

1. Starosta Włocławski + akta sprawy
2. Burmistrz Brześcia Kujawskiego
3. Urząd Lotnictwa Cywilnego w Warszawie
4. Dowództwo Sił Powietrznych w Warszawie
5. Telekomunikacja Polska S.A. Pion Techniczny Obsługi Klienta w Bydgoszczy
6. Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w Bydgoszczy
7. Inspekcja Ochrony Środowiska Delegatura we Włocławku
8. ENERGA - OPERATOR S.A. Oddział w Toruniu Rejon Dystrybucji Włocławek
9. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego we Włocławku
10. WI.DW.a/a

- adresy w aktach sprawy

