

**SAMORZĄDOWE KOLEGIUM
ODWOŁAWCZE W TORUNIU**
Ul. Targowa 13/15
Tel. 56 659 16 39, 56 655 34 17
NIP 956-14-25-888

Toruń, 7 kwietnia 2026r.

SKO-60-6/26

DECYZJA

Na podstawie art. 71 ust. 1 i ust. 2 pkt 2, art. 75 ust. 1 pkt 4, art. 85 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 3 października 2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2024r. poz. 1112 ze zm.) oraz na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691), Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Toruniu, na posiedzeniu w składzie:

- | | |
|---------------------------|------------------------|
| 1. Marek Żmuda | - przewodnicząca/y |
| 2. Marek Drozdowski | - członek sprawozdawca |
| 3. Sylwester Gabryszewski | - członek |

po rozpatrzeniu odwołania [redacted], [redacted]
[redacted], [redacted], [redacted], [redacted]
[redacted], [redacted], [redacted], [redacted],
[redacted], [redacted] i [redacted] od
decyzji Burmistrza Miasta Kowalewo Pomorskie z dnia 26 stycznia 2026r. znak:
OŚRiEG.6220.6.16.2024 w przedmiocie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla
przedsięwzięcia pn.: „Budowa obwodnicy Kowalewa Pomorskiego w ciągu drogi krajowej
nr 15”, we wskazanym przez Wnioskodawcę wariantcie preferowanym (W3-2)

orzekło:

utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję.

UZASADNIENIE

Burmistrz Miasta Kowalewo Pomorskie, po przeprowadzeniu postępowania wszczętego na wniosek pełnomocnika Inwestora tj. Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział Bydgoszcz, decyzją z dnia 26 stycznia 2026r. znak: OŚRiEG.6220.6.16.2024 w przedmiocie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia pn.: „Budowa obwodnicy Kowalewa Pomorskiego w ciągu drogi krajowej nr 15”, we wskazanym przez Wnioskodawcę wariantcie preferowanym (W3-2), co

szczegółowo argumentowano na gruncie ustalonego stanu faktycznego i prawnego przedmiotowej sprawy.

Od powyższej decyzji odwołanie wniosło dwanaście osób tj. [REDAKTOWANE], [REDAKTOWANE], [REDAKTOWANE], [REDAKTOWANE], [REDAKTOWANE], [REDAKTOWANE], [REDAKTOWANE], [REDAKTOWANE], [REDAKTOWANE] i [REDAKTOWANE]. Odwołanie wniesiono w terminie. Odwołujący się skarżonej decyzji zarzucili naruszenie przepisów procedury administracyjnej oraz prawa materialnego. Odwołujący się akcentowali dokonanie pozornej analizy wariantów przedsięwzięcia i bezkrytyczne przyjęcie wariantu preferowanego przez inwestora, jak i brak uwzględnienia rzeczywistego i wielokrotnie artykułowanego stanowiska społeczności lokalnej, obejmującej mieszkańców Kowalewa Pomorskiego, Bielska, Chełmońca, Napola, Pluskowęs oraz Kiełpina, którzy od dłuższego czasu konsekwentnie wyrażają sprzeciw wobec realizacji obwodnicy w wariantcie W3-2. Swoje stanowisko odwołujący się dalej uzasadniali.

Pismem z dnia 27 lutego 2026r. znak: OŚRiEG.6220.6.2024 Burmistrz Miasta Kowalewo Pomorskie przesłał wniesione odwołanie wraz z aktami sprawy do rozpatrzenia przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Toruniu.

Pismem z dnia 3 marca 2026r. pełnomocnik Inwestora zwrócił się o udostępnienie treści odwołania od przedmiotowej decyzji.

Przy piśmie z dnia 12 marca 2026r. znak: SKO-60-6/26 tut. Kolegium udostępniło stronie treść wniesionego odwołania.

Przy piśmie z dnia 17 marca 2026r. pełnomocnik Inwestora dołączył do akt sprawy swoje stanowisko odnosząc się do argumentacji odwołujących się.

Pismem z dnia 26 marca 2026r. znak: OSRiEG.6220.6.2024 Organ I instancji, na wezwanie tut. Kolegium, wyjaśnił, że [REDAKTOWANE] (tj. jedna z osób odwołujących się) nie jest właścicielem działek przez które ma przebiegać planowana obwodnica ani nie posiada nieruchomości pozostających w sferze oddziaływania rozpatrywanej inwestycji. W stosunku do odwołania wniesionego przez [REDAKTOWANE] Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Toruniu wyda zatem odrębne rozstrzygnięcie proceduralne adekwatne do ustalonego statusu odwołującego się.

Po rozpatrzeniu przedmiotowej sprawy Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Toruniu zważyło, co następuje:

Merytoryczną podstawę przedmiotowej sprawy regulują przepisy ustawy z dnia 3 października 2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019r. poz. 1839 ze zm.).

Zgodnie z art. 71 wskazanej ustawy decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia (ust. 1), zaś uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych:

- 1) przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko;
- 2) przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Zgodnie z § 3 ust 1 pkt 62 wskazanego rozporządzenia planowana inwestycja kwalifikuje się jako przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

W świetle art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaga realizacja „planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko został stwierdzony na podstawie art. 63 ust. 1”.

W okolicznościach niniejszej sprawy, po zasięgnięciu opinii właściwych organów (tj. Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Golubiu Dobrzyniu, Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy oraz Dyrektora Zarządu Zlewni w Toruniu PGW Wody Polskie), Organ I instancji postanowieniem z dnia 31 maja 2024r. znak: OŚRiEG.6220.6.3.2024 stwierdził konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla planowanej inwestycji oraz określił zakres raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. W tym miejscu należy jednak zaznaczyć, że Dyrektor Zarządu Zlewni w Toruniu PGW Wody Polskie takiej konieczności z punktu widzenia swojej właściwości nie stwierdził, przy czym wskazał na konieczność uwzględnienia w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wskazanych wymogów (opinia z dnia 21 maja 2024r. znak: GR.ZZŚ.4901.150.2024.WL).

Stosownie do art. 80 ust. 1 ustawy jeżeli była przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, biorąc pod uwagę:

- 1) wyniki uzgodnień i opinii, o których mowa w art. 77 ust. 1;
- 2) ustalenia zawarte w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko;
- 3) wyniki postępowania z udziałem społeczeństwa;
- 4) wyniki postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli zostało przeprowadzone.

Zgodnie zaś z art. 77 ust. 2 organ występujący o uzgodnienie lub opinię, o których mowa w ust. 1, przedkłada:

- 1) wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
- 2) raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko;
- 3) wypis i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony, albo informację o jego braku, a w przypadku gdy przedsięwzięcie jest realizowane na obszarze morskim - informację o planie zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, jeżeli plan ten został przyjęty, albo informację o jego braku; nie dotyczy to uzgodnień i opinii dla inwestycji strategicznych.

W tym miejscu należy zauważyć, na co zwraca się uwagę w orzecznictwie Sądów Administracyjnych, że „z przepisów ustawy ooś wynika, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie jest decyzją uznaniową, ma natomiast charakter związany, co oznacza że odmowa ustalenia środowiskowych uwarunkowań może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie. Organ właściwy do wydania tej decyzji winien przeprowadzić postępowanie przewidziane przepisami powołanej ustawy i jest zobligowany wydać tę decyzję, jeżeli inwestor spełni wymagania określone przepisami ustawy. Decyzja o odmowie ustalenia środowiskowych uwarunkowań może być wydana jedynie w przypadkach określonych w ustawie z 2008 r. o udostępnianiu informacji o

środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Przesłanki odmowy zgody stanowią:

- niezgodność lokalizacji przedsięwzięcia (nie dotyczy wybranych przedsięwzięć - w tym dróg publicznych) z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (art. 80 ust. 2 ustawy ooś);
- brak zgody wnioskodawcy na realizację przedsięwzięcia w innym wariantcie, który był poddany ocenie oddziaływania na środowisko, niż wariant proponowany przez wnioskodawcę jeżeli w stosunku do proponowanego zaistniały przesłanki odmowy uzgodnienia warunków realizacji (art. 81 ust. 1 ustawy ooś);
- wykazanie znaczącego negatywnego oddziaływania na obszar Natura 2000 (art. 81 ust. 2 ustawy ooś);
- wykazanie, że przedsięwzięcie może wpływać negatywnie na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa w art. 56, art. 57, art. 59 oraz art. 61 Prawa wodnego.

Jak wynika z powołanego powyżej art. 80 ust. 2 ustawy decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach wydaje się po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (jeżeli plan ten został uchwalony), jednakże nie dotyczy to decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydawanej dla drogi publicznej. Oznacza to, że dla tego typu inwestycji na etapie ustalania środowiskowych uwarunkowań nie będą mieć znaczenia zapisy planu miejscowego, nawet jeśli został uchwalony. Tym bardziej nie można brać pod uwagę historycznych koncepcji zagospodarowania wskazanego terenu. Co do zasady w granicach wyznaczonych przez prawo władztwo planistyczne pozostaje domeną danej gminy, a ta działa poprzez swoje organy.

„Zasady planowania i zagospodarowania przestrzennego stanowią uzasadnione ograniczenie prawa własności, które nie jest prawem o charakterze absolutnym i może podlegać ograniczeniom ustawowym (art. 64 § 3 Konstytucji RP)” (por. wyrok NSA z dnia 22 maja 2020 r. sygn. akt II OSK 2379/19).

W sprawie, w której wydawana jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, kluczowym dowodem jest natomiast raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Raport jest dokumentem prywatnym, a zawarte w nim stwierdzenia podlegają ocenie jak każdy dowód w sprawie, zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów. Zadaniem organu prowadzącego postępowanie jest sprawdzenie zawartości raportu w kontekście spełnienia wymogów formalnych i merytorycznych” (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 marca 2022 r. sygn. akt IV SA/Wa 1699/21).

Kontynuując należy zauważyć, że Inwestor przedłożył dla planowanego zamierzenia raport o oddziaływaniu na środowisko z listopada 2024r.. Raport ten był potem uzupełniany (uzupełnienie z 19 maja, 18 września i 10 października 2025r.)

Jeżeli jest przeprowadzana ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, tak jak miało to miejsce w okolicznościach niniejszej sprawy, przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ właściwy do wydania tej decyzji zobowiązany jest do uzyskania wymaganych prawem uzgodnień i opinii. W tym miejscu należy także podkreślić, że w istocie w tego rodzaju postępowaniu występuje swego rodzaju „ubezwłasnowolnienie” organu wydającego decyzję środowiskową, bo to organ współdziałający w istocie decyduje o środowiskowych uwarunkowaniach, ustalając je wiążącym postanowieniem. Uzgodnienie dotyczy tu realizacji samego przedsięwzięcia i jego warunków, a nie gotowego projektu decyzji (jak ma to miejsce w przypadku decyzji

o ustaleniu warunków zabudowy). Warunki realizacji przedsięwzięcia wskazane przez wyspecjalizowane organy współdziałające muszą znaleźć odzwierciedlenie w decyzji kończącej postępowanie.

W okolicznościach niniejszej sprawy organami współdziałającymi, o których mowa w art. 77 ust. 1 ustawy, był Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy (organ uzgadniający) oraz Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Golubiu Dobrzyniu (organ opiniujący). Ponieważ wcześniej Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej PGW Wody Polskie wyraził opinię, że nie zachodzi potrzeba przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko nie było konieczność uzgadniania raportu oddziaływania na środowisko z tym organem (art. 77 ust. 1 pkt 4 ustawy).

W tym miejscu należy wskazać, że postanowieniem z dnia 14 listopada 2025r. znak: WOO.4221.300.2024.OB.12. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy uzgodnił realizację wnioskowanego przedsięwzięcia. Wskazano przy tym, że podstawą uzgodnienia był raport wraz z kolejnymi uzupełnieniami. To ten wyspecjalizowany organ podkreślił, że uzgadnia realizację przedsięwzięcia w wariantcie W3-2. W obszernym uzasadnieniu określono przy tym szczegółowe warunki odnośnie sposobu korzystania ze środowiska przy realizacji i eksploatacji przedmiotowej inwestycji. Warunki te przeniesiono do decyzji kończącej postępowanie.

„Decyzja w sprawie określenia środowiskowych uwarunkowań jest wydawana po uzgodnieniu z RDOŚ. Powyższe oznacza, że odmowa uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia przez ten podmiot uniemożliwia wydanie decyzji o treści pozytywnej dla wnioskodawcy. Uzgodnienie jest wiążącą formą wpływania przez organ uzgadniający na wydawanie aktów przez organ prowadzący postępowanie główne. Uzgodnienie oznacza zgodę organu na wydanie określonej treści rozstrzygnięcia. Wydanie decyzji pozytywnej w sytuacji uzyskania negatywnego uzgodnienia od organu specjalistycznego jest natomiast niedopuszczalne. Obecnie kwestia charakteru postanowienia RDOŚ nie budzi wątpliwości z uwagi na brzmienie art. 77 ust. 10 o.o.ś, obowiązujące od 16 października 2023 r.” (zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 30 stycznia 2025 r. sygn. akt II SA/Sz 917/24). W tym miejscu należy dodać, że stosownie do art. 77 ust. 10 ustawy „postanowienie, o którym mowa w ust. 3 [tj. m.in. postanowienie uzgadniające RDOŚ], wiąże organ prowadzący postępowanie w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach”.

Co także istotne, kolejny z organów współdziałających tj. Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Golubiu Dobrzyniu pismem z dnia 13 stycznia 2025r. znak: NNZ.9022.3.2.2025 wyraził opinię, że nie wskazuje warunków do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowego przedsięwzięcia. Zdaniem tego organu „planowana budowa ze względu na ochronę środowiska i zdrowie nie spowoduje zagrożenia dla środowiska i zdrowia ludzi w stopniu wymagającym stawiania szczególnych warunków do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Tut. Kolegium uważa przy tym, że stanowisko organu opiniującego nie powinno być traktowane tylko jako wymóg formalny, skoro nie ma wiążącego charakteru. Uwagi w nim wyrażone należy brać pod uwagę w stopniu pozwalającym na uznanie, że ewentualne wyrażane obawy co do negatywnych skutków tego rodzaju inwestycji zostały wyjaśnione, lub co najmniej zminimalizowane. W okolicznościach niniejszej sprawy Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Golubiu Dobrzyniu żadnego zagrożenia dla środowiska czy zdrowia ludzi nie dostrzegł.

Z treści skarżonej decyzji wynika, że zarówno Organ I instancji, jak i pozostałe organy współdziałające uzgodniły realizację planowanej inwestycji w takim kształcie by minimalizować wszelkie związane z nią uciążliwości, a jednocześnie by nie nakładać na Inwestora obowiązków nie wynikających z przepisów obowiązującego prawa.

Kontynuując należy podkreślić, że „z punktu widzenia zasad postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, raport jest dokumentem prywatnym. Raport nie stanowi opinii biegłego w rozumieniu art. 84 k.p.a. i jest to dokument, który posiada szczególną moc dowodową, która wynika przede wszystkim z kompleksowej oceny przedsięwzięcia (por. wyrok NSA z dnia 9 maja 2023 r. sygn. akt III OSK 3374/21).

W orzecznictwie podkreśla się także, że „sąd administracyjny nie jest uprawniony do kwestionowania merytorycznej zawartości raportu, a może go oceniać tylko pod kątem poprawności formalnej, tj. zgodności raportu z przepisami określającymi sposób jego sporządzenia, logiki wywodów, kompletności i spójności, czyli czy raport spełnia wymagania ustawowe co do jego zawartości (treści) w rozumieniu art. 66 ustawy z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko” (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 stycznia 2022 r. sygn. akt II SA/Po 322/21).

W tym miejscu należy zaznaczyć, że przedłożony w sprawie raport oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko podlegał ocenie wyspecjalizowanych organów współdziałających. Opracowanie to nie zostało przyjęte bezkrytycznie, ale na wezwanie wielokrotnie uzupełniane i uszczegóławiane. Ostatecznie każdy z organów współdziałających uzgodnił pozytywnie możliwość realizacji wskazanego przedsięwzięcia oraz określił istotne ze swojego punktu widzenia warunki jego realizacji.

Sam raport wraz z uzupełnieniami został także oceniony i dopuszczony przez Organ I instancji. W wyniku przeprowadzonej oceny dopuszczono do realizacji przedsięwzięcie w wariantcie W3-2, co wynikało także z wiążącego stanowiska Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy.

Zdaniem SKO w Toruniu znajdujący się w aktach sprawy raport oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wraz z jego uzupełnieniami jest zgodny z przepisami określającymi sposób jego sporządzenia, jest logiczny, kompletny oraz spójny.

Dokonując powyżej oceny Organ Odwoławczy miał na uwadze także specyfikę planowanej inwestycji tj. budowę obiektu liniowego o szczególnych uwarunkowaniach lokalizacyjnych. Jak bowiem zauważa się w orzecznictwie „w przypadku przedsięwzięć liniowych zróżnicowanie wariantów pod względem wpływu na środowisko rozpatruje się w kontekście całokształtu przedsięwzięcia, a nie jego wybranych fragmentów. Wariantowanie tego rodzaju przedsięwzięcia nie oznacza jedynie zaproponowania trzech, całkowicie odmiennych przebiegów danej trasy. Ponadto to inwestor, a nie pozostałe strony postępowania, określa przebieg trasy planowanego przedsięwzięcia” (por. wyrok NSA z dnia 14 września 2021 r. sygn. akt III OSK 528/21).

W raporcie oddziaływania na środowisko wszystkie analizowane warianty zostały przeanalizowane w sposób jednakowy. Wszystkie analizy dotyczyły każdego z wariantów. Każdy z załączników do raportu przedstawiał analizowane zagadnienia w odniesieniu do każdego z wariantów w sposób tożsamy, co umożliwiło obiektywne porównanie rozważanych wariantów.

Nie sposób zatem uznać, że wariant W3-2 był bardziej uciążliwy dla środowiska niż pozostałe z rozpatrywanych wariantów.

Z akt sprawy wynika także, że zapewniono udział społeczeństwa w trakcie przedmiotowego postępowania (obwieszczenia o kolejnych czynnościach, spotkania z mieszkańcami), a wydanej decyzji Organ I instancji odniósł się do złożonych uwag i protestów, co czyni zadość art. 37 pkt 2 ustawy.

Zdaniem orzekającego w niniejszej sprawie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Toruniu postępowanie, jakie ponownie toczyło się w niniejszej sprawie przed Burmistrzem Miasta Kowalewo Pomorskie zostało przeprowadzone prawidłowo tj. w zgodzie z właściwymi przepisami prawa proceduralnego, jak i na podstawie właściwych przepisów prawa materialnego. Kolejne etapy właściwe dla tego rodzaju postępowania zostały zachowane, a pozyskany do sprawy raport oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko został pozytywnie uzgodniony (co wiąże orzekające w sprawie organy). Dokument ten jest logiczny, kompletny oraz spójny, a zatem może stanowić podstawę do ustalenia wnioskowanych warunków środowiskowych dla realizacji planowanego przedsięwzięcia.

W tym miejscu odnosząc się dodatkowo do argumentacji podnoszonej w odwołaniu odnośnie braków w raporcie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko należy podkreślić, że są to uwagi tylko i wyłącznie własne, nieoparte stanowiskiem osób o wiedzy i uprawnieniach co najmniej takich samych, jak autorzy kwestionowanego raportu. Ustawa stanowi bowiem wymogi, które należy spełnić, by móc być uznanym za autora raportu w jej rozumieniu (art. 74a ustawy).

W kontekście powyższe Organ Odwoławczy wskazuje także na pogląd zaprezentowany w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lutego 2025 r. sygn. akt III OSK 5785/21, gdzie wywieziono, że skoro skarżący kwestionują kompletność czy też rzetelność raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko to „zasadne wydaje się zatem zwrócenie uwagi na funkcję tego raportu oraz na relacje między nim a decyzją w przedmiocie określenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia. Naczelny Sąd Administracyjny wyczerpująco wyjaśnił te zagadnienia w szczególności wyroku z dnia 9 kwietnia 2024 r., III OSK 1418/22, wskazując, że: "Podstawowym elementem postępowania w sprawie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia jest ocena oddziaływania tego przedsięwzięcia na środowisko. Ocena ta obejmuje weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, uzyskanie, a następnie analizę uzgodnień i opinii pod kątem ich uwzględnienia w decyzji środowiskowej oraz ocenę prawidłowości postępowania mającego zapewnić udział społeczeństwa w tym postępowaniu, jak i w tym zakresie rozpatrzenie uwag i zarzutów do raportu. W postępowaniu w sprawie określenia środowiskowych uwarunkowań raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko stanowi podstawowy dowód w sprawie, ponieważ w postępowaniu tym wymagana jest wiedza specjalistyczna. Z tego względu taki raport ma charakter specjalistycznego opracowania uwzględniającego aktualny stan prawny w zakresie jego wymagań formalnych, a autorzy takiego opracowania (...) powinni posiadać wiedzę specjalistyczną. Z punktu widzenia zasad postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, raport jest dokumentem prywatnym. Raport nie stanowi opinii biegłego w rozumieniu art. 84 k.p.a., lecz jest to dokument, który posiada szczególną moc dowodową, która wynika przede wszystkim z kompleksowej oceny przedsięwzięcia. Ten szczególny charakter raportu wynika z jednej strony z jego celu, jakim jest określenie oddziaływania danego przedsięwzięcia na środowisko. Z drugiej strony wynika to ze specyfiki postępowania w sprawie ustalenia środowiskowych

uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia, które jest postępowaniem z udziałem społeczeństwa tzn. z udziałem podmiotów, które nie muszą dysponować w tego rodzaju sprawach interesem prawnym ani nawet interesem faktycznym, ale ustawodawca zapewnia im dostęp do informacji o wpływie danego przedsięwzięcia na środowisko. Raport jako dowód podlega ocenie na zasadach określonych w art. 7, art. 77, art. 80 i art. 81 k.p.a. Właściwy organ jest zobowiązany do sprawdzenia treści raportu w kontekście spełnienia przez niego warunków, o jakich stanowi art. 66 ustawy środowiskowej oraz jego aktualności i rzetelności sporządzenia. Organ nie jest zatem związany treścią raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, co powoduje, że dokonując jego oceny powinien dążyć do wydania orzeczenia odpowiadającego wyrażonej w art. 7 k.p.a. zasadzie prawdy obiektywnej. Zadaniem organu prowadzącego postępowanie jest zatem w pierwszej kolejności sprawdzenie raportu pod względem spełnienia wymogów formalnych oraz materialnych. Obowiązkiem organu jest również weryfikacja materiałów stanowiących podstawę sporządzonego raportu. Ponadto, chociaż organ nie jest związany treścią raportu, to ustalenia w nim zawarte mogą kształtować treść osnowy decyzji środowiskowej, jeżeli raport jest rzetelny, spójny, wolny od niejasności i nieścisłości. Raport może być kwestionowany przez strony, jak i również przez przedstawicieli społeczeństwa. Organ ocenia zatem raport pod kątem jego zupełności, rzetelności i spójności. W konsekwencji jednak, kwestionowanie merytorycznej treści raportu przez strony postępowania możliwe jest wyłącznie na podstawie dokumentu posiadającego taką samą moc dowodową, a więc tzw. kontrraportu, czyli opinii sporządzonej również przez osobę posiadającą wiadomości specjalne. Nie jest natomiast możliwe zakwestionowanie raportu przez gołosłowne twierdzenia lub odesłanie do ogólnych ustaleń publikacji naukowych".

Odwołujące się strony nie przedłożyły kontrraportu, o którym wspomina się w ww. wyroku NSA z dnia 25 lutego 2025 r. sygn. akt III OSK 5785/21, a zatem podniesione w odwołaniu uwagi i zastrzeżenia co do przyjętego przez organy raportu nie mogą odnieść oczekiwanego przez odwołujących się skutku, zwłaszcza w sytuacji gdy orzekające w sprawie organy, jak i uzgadniające organy współdziałające uznały wartość dowodową przedłożonego w sprawie raportu, co szczegółowo omówiono.

W tym miejscu tut. Kolegium wskazuje i podkreśla także, że większość argumentów podniesionych we wniesionym odwołaniu nosi znamiona protestu (sprzeciwu) co do planowanej inwestycji. Jednakże, sam w sobie „sprzeciw mieszkańców gminy nie może stanowić podstawy do wydania negatywnej decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia. Przepisy ustawy nakazują jedynie zapewnienie udziału społeczeństwa w postępowaniu i umożliwienie zgłoszenia uwag i wniosków, natomiast nie nakładają obowiązku uzyskania społecznej akceptacji dla przedsięwzięcia” (por. wyrok WSA w Poznaniu dnia 11 października 2017 r. sygn. akt II SA/Po 513/17).

Ponadto wszelkie argumenty odnośnie ewentualnych immisji na nieruchomości sąsiednie pozostają obecnie w sferze potencjalnej, ponieważ dopiero konkretny projekt realizacji (budowlany) pozwoli na ocenę tego aspektu sprawy, a to w świetle właściwych przepisów prawa, na kolejnych etapach zapoczątkowanego procesu inwestycyjnego.

SKO w Toruniu wyjaśnia także, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie wywołuje skutków prawnych podlegających wykonaniu, ponieważ nie stanowi samodzielnej podstawy do rozpoczęcia robót budowlanych, a tym samym do realizacji inwestycji budowlanej. Ma ona charakter rozstrzygnięcia otwierającego drogę do

podejmowania dalszych kroków w procesie inwestycyjnym. Stanowi swego rodzaju zbiór warunków jakie inwestor dla danej, szczegółowo opisanej, inwestycji musi spełnić na dalszych etapach procesu inwestycyjnego, żeby ta inwestycja mogła się ziścić w zakładanym kształcie, co nie oznacza, że musi ona zostać zrealizowana. Nie można wykluczyć, że inwestor po zapoznaniu się z wymogami środowiskowymi odstąpi od inwestycji.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażono pogląd, według którego „decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach ma charakter sui generis "rozstrzygnięcia wstępnego" względem ewentualnego przyszłego zezwolenia na realizację konkretnego przedsięwzięcia i nadal pełni ona względem niego w istocie funkcję prejudycjalną”.

Pod pewnymi względami (jako wstępny dokument w procesie inwestycyjnym) decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach podobna jest do decyzji o warunkach zabudowy, gdzie wszelkie skutki związane z ewentualną realizacją inwestycji budowlanej, dla której ustalono warunki zabudowy, materializują się dopiero na etapie uzyskania przez inwestora stosownych zgód budowlanych (por. wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2022 r. sygn. akt II OSK 1882/19).

Mając więc na uwadze całokształt okoliczności przedmiotowej sprawy orzeczono jak w sentencji niniejszej decyzji, która jest ostateczna w administracyjnym toku instancji.

POUCZENIE

1. Strona niezadowolona z treści niniejszej decyzji może wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Toruniu w formie papierowej na adres: Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Toruniu, ul. Targowa 13/15, 87-100 Toruń; bądź w postaci dokumentu elektronicznego za pośrednictwem platformy e-Doręczeń na adres: AE:PL-70944-59166-WASFF-27, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia. Aby można było złożyć skargę w postaci dokumentu elektronicznego poprzez elektroniczną skrzynkę podawczą organu, konieczne jest posiadanie konta użytkownika na platformie e-Doręczenia i opatrzenie dokumentu bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu.

2. Skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać wskazanie zaskarżonej decyzji, oznaczenie organu, który wydał zaskarżoną decyzję oraz określenie naruszenia prawa lub interesu prawnego.

3. Wniesienie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego podlega wpisowi w wysokości 200zł.

4. Przy uiszczaniu wpisu - zarówno gotówką do kasy właściwego sądu administracyjnego, jak i na rachunek bankowy tego sądu, należy wskazać tytuł wpłaty, rodzaj pisma, od którego wpis jest uiszczany, oraz sygnaturę akt sądowych.

5. Strona ma możliwość ubiegania się o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy. Strona przed wszczęciem lub w toku postępowania sądowego może złożyć wolny od opłat sądowych oraz wniosek o przyznanie prawa pomocy.

6. Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego lub doradcy podatkowego. Ustanowienie pełnomocnika w

ramach prawa pomocy jest równoznaczne z udzieleniem pełnomocnictwa. Prawo pomocy nie przysługuje stronie w razie oczywistej bezzasadności jej skargi.

7. Prawo pomocy może być przyznane w zakresie całkowitym lub częściowym. Prawo pomocy w zakresie całkowitym obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego.

8. Prawo pomocy w zakresie częściowym obejmuje zwolnienie tylko od opłat sądowych w całości lub w części albo tylko od wydatków albo od opłat sądowych i wydatków lub obejmuje tylko ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Częściowe zwolnienie od opłat lub wydatków może polegać na zwolnieniu od poniesienia ułamkowej ich części albo określonej ich kwoty pieniężnej. Przyznanie prawa pomocy osobie fizycznej następuje:

1) w zakresie całkowitym - gdy osoba ta wykaze, że nie jest w stanie ponieść jakichkolwiek kosztów postępowania;

2) w zakresie częściowym - gdy wykaze, że nie jest w stanie ponieść pełnych kosztów postępowania, bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny.

Osobie prawnej, a także innej jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, prawo pomocy może być przyznane:

1) w zakresie całkowitym - gdy wykaze, że nie ma żadnych środków na poniesienie jakichkolwiek kosztów postępowania;

2) w zakresie częściowym - gdy wykaze, że nie ma dostatecznych środków na poniesienie pełnych kosztów postępowania.

Wniosek składa się na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru, który jest dostępny w budynkach Naczelnego Sądu Administracyjnego, Wojewódzkich Sądów Administracyjnych oraz w Biuletynie Informacji Publicznej wyżej wymienionych sądów.

Wniosek należy złożyć w biurze podawczym sądu administracyjnego albo nadać w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego (operatora pocztowego obowiązującego do świadczenia usług powszechnych) albo w placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo wniosek należy złożyć w polskim urzędzie konsularnym.

1.....	2.....	3.....
<p>Marek Marian Żmuda</p> <p>Elektronicznie podpisany przez Marek Marian Żmuda Data: 2026.04.07 10:45:54 +02'00'</p>	<p>Marek Drozd owski</p> <p>Elektronicznie podpisany przez Marek Drozdowski Data: 2026.04.07 10:20:52 +02'00'</p>	<p>Sylwester Gabrysz wski</p> <p>Elektronicznie podpisany przez Sylwester Gabryszewski Data: 2026.04.07 10:59:05 +02'00'</p>

Dokument podpisany elektronicznie. Właściwe podpisy na oryginale.