

Włocławek, dnia 3 marca 2026r.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze
we Włocławku

Znak: KO.411.49.2026

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Włocławku w składzie następującym:

Przewodniczący Składu: Olga Kaczmarek-Graczyk (spr.)

Członkowie: Beata Przychodzka

Monika Budziejko

po rozpoznaniu odwołania (...) od decyzji Burmistrza Miasta i Gminy Skępe z dnia 15 grudnia 2025r. znak UMIG –RGN.6220.5.12.2023/2025.JF o odmowie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla realizacji planowanego przedsięwzięcia polegającego na „Budowie farmy fotowoltaicznej zlokalizowanej na części działek nr (...) w obrębie (...), gmina Skępe”,

na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz.U. z 2025 r. poz. 1691),

- utrzymuje zaskarżoną decyzję w mocy.

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 15.12.2025r. znak UMIG –RGN.6220.5.12.2023/2025.JF, po rozpatrzeniu wniosku (...) z dn. 07.02.2023r., Burmistrz Miasta i Gminy Skępe (dalej również jako „organ I instancji”) orzekł o odmowie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla realizacji planowanego przedsięwzięcia polegającego na „Budowie farmy fotowoltaicznej zlokalizowanej na części działek nr (...) w obrębie (...), gmina Skępe”. Organ I instancji szeroko uzasadnił swoje stanowisko, a w końcowej części uzasadnienia wskazał, że w związku z tym, że postanowieniem z dnia 13 października 2025r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy odmówił uzgodnienia przedmiotowej inwestycji, Burmistrz Miasta i Gminy w Skępem był zobligowany do wydania decyzji odmownej.

Zachowując termin odwołanie od powyższej decyzji wniósł inwestor – (...). Decyzję zaskarżył w całości, zarzucając jej:

I. naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, tj.:

- a) § 3 ust. 1 pkt 54 lit a) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (dalej:

rozporządzenie) poprzez wydanie decyzji odmawiającej ustalenia środowiskowych uwarunkowań podczas gdy ww. przepis nie znajduje zastosowania, bowiem przedmiotowa inwestycja nie stanowi zabudowy przemysłowej lub magazynowej, a tym samym nie stanowi też takiej zabudowy wraz z towarzyszącą jej infrastrukturą,

- b) art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez odmowę ustalenia wnioskodawcy działającemu jak właściciel (dzierżawcy) środowiskowych uwarunkowań dla wnioskowanej inwestycji, co doprowadziło do naruszenia prawa własności;
- c) art. 6 k.p.a. i art. 9 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez pominięcie w swoich rozważaniach Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. U. UE.L.2018.328.82 z dnia 21.12.2018 r. z późn. zm.), jak również ustawy o odnawialnych źródłach energii;
- d) Art. 33 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody poprzez uznanie, że planowana inwestycja stanowi działania mogące wpłynąć negatywnie na środowisko podczas gdy planowana inwestycja nie będzie mieć wpływu na stan siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków roślin i zwierząt bowiem na przedmiotowej nieruchomości, gdzie planowana jest inwestycja nie ma siedlisk przyrodniczych, nie ma siedlisk gatunków roślin i zwierząt gdyż są to grunty uprawne,

II. naruszenie prawa procesowego, mającego istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

- a) art. 7 k.p.a., art. 7a k.p.a., art. 77 § 1 k.p.a. i art. 80 k.p.a., poprzez brak wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, a zwłaszcza niedostateczne wykazanie okoliczności wpływających na wydanie odmownej decyzji, tym bardziej, że ze zgromadzonego materiału dowodowego wynika, że na terenie nieruchomości nie ma siedlisk zwierząt, a planowana inwestycja nie wpłynie negatywnie na ten obszar,
- b) art. 6 k.p.a., art. 8 k.p.a., art. 9 k.p.a. i art. 10 § 1 k.p.a., poprzez nieprzyczynienie się przez organ do starannego i zgodnego z przepisami prawa prowadzenia postępowania, mającego zagwarantować równość wobec prawa oraz podważenie zasady dotyczącej pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa wobec nieprawidłowego zastosowania w/w przepisów prawa materialnego, a w konsekwencji uniemożliwienie stronie realizacji inwestycji ze względu na pozaprawne kryteria.
- c) art. 7a § 1 k.p.a. polegającego na rozstrzygnięciu wątpliwości co do treści normy prawnej na niekorzyść skarżącego, mimo braku, spornych interesów stron i osób trzecich, pomimo tego, że realizacja przedsięwzięć na powierzchni otuliny nie jest objęta ograniczeniami, a sama inwestycja dotycząca budowy farmy nie jest inwestycją wpisującą się bezpośrednio w katalog zagrożeń zewnętrznych zidentyfikowanych dla obszaru otuliny.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty Skarżąca wnosi na podstawie 138 § 1 pkt 2 k.p.a. oraz 138 § 2 k.p.a., aby organ odwoławczy:

1. uchylił w całości zaskarżaną decyzję i orzekł co do istoty sprawy poprzez wydanie uzgodnień w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji,
- ewentualnie:
2. uchylił w całości zaskarżoną decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji, ponieważ zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie.

Uzasadniając pod względem prawnym stawiane zarzuty Skarżąca w całości odnosi się do postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy.

Organ I instancji nie znalazł podstaw do zastosowania art. 132 K.p.a. i przekazał odwołanie oraz akta sprawy organowi odwoławczemu.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Włocławku ustaliło i zważyło, co następuje:

Odwołanie nie jest zasadne.

Według art. 71 ust. 1 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 (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1112- zwana dalej u.i.o.ś.) decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. Jej uzyskanie jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, jak i dla przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (art. 71 ust. 2 pkt 1 i 2 u.i.o.ś.).

Istotą postępowania jest określenie wpływu planowanego przedsięwzięcia na środowisko, a celem decyzji kończącej to postępowanie – określenie wymagań środowiskowych, jakie powinny być spełnione, by móc zrealizować przedsięwzięcie i zminimalizować skutki negatywnego wpływu na środowisko czynników dla niego szkodliwych. Następuje to w przeprowadzonym postępowaniu wyjaśniającym, w którym organ pozyskuje i bierze pod uwagę przy orzekaniu wymogi z punktu od 1 do 4 art. 80 ust. 1 u.i.o.ś.. Stosownie bowiem do art. 80 ust. 1 u.i.o.ś., 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.

Decyzja jest wydawana po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeśli taki plan obowiązuje dla terenu planowanego przedsięwzięcia.

W realiach tej sprawy wskazać należy, że stosownie do art. 77 ust 1 pkt 1 u.i.o.ś., jeżeli – tak jak w rozpoznawanej sprawie - jest przeprowadzana ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ właściwy do wydania tej decyzji uzgadnia warunki realizacji przedsięwzięcia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska.

Uzgodnień, o których mowa w ust. 1 pkt 1-1b i 4, dokonuje się w drodze postanowienia.(art.77 ust 3 u.i.o.ś.)

Podkreślić trzeba, że zgodnie z art. 77 ust 10 u.i.o.ś. cyt.: „*Postanowienie, o którym mowa w ust. 3, wiąże organ prowadzący postępowanie w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.*”

Jak ponadto wynika z art. 77 ust 7 u.i.o.ś., do uzgodnień, o których mowa w ust. 1, nie stosuje się przepisów art. 106 § 3, 5 i 6 K.p.a..

W rozpoznawanej sprawie planowane przedsięwzięcie polegające na budowie farmy fotowoltaicznej zlokalizowanej na części działek nr (...) w obrębie (...), gmina Skępe należy do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, gdyż odpowiada kryteriom określonym w § 3 ust1 pkt 54 lit a) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r., poz. 1839), w brzmieniu obowiązującym przed 13 września 2023r..

Postanowieniem z dnia 13 marca 2023r. organ I instancji stwierdził obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania ww. przedsięwzięcia na środowisko.

W ramach tego postępowania Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy (dalej RDOŚ), postanowieniem z 13 listopada 2025r. znak WOO.4221.88.2025.PS1.5 odmówił uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia. Przyczyny negatywnego stanowiska organu współdziałającego zostały szczegółowo opisane w ww. postanowieniu. RDOŚ wyjaśnił, że stosując zasadę ostrożności, wobec braku należytych, wyczerpujących wyjaśnień i dokumentów ze strony inwestora, nie jest w stanie jednoznacznie stwierdzić, czy inwestycja nie będzie skutkować negatywnym wpływem na ochronę przyrody i ochronę krajobrazu Obszaru Chronionego Krajobrazu Jezioro Skępskie, co zgodnie z zasadą przeczności wyklucza możliwość zastosowania odstępstwa od zakazu realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Przedsięwzięcie jest planowane w Obszarze Chronionego Krajobrazu Jezioro Skępskie, na terenie którego obowiązują zakazy określone Uchwałą nr XIV/287/20 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 24 lutego 2020r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Jezioro Skępskie.

Negatywne stanowisko RDOŚ, zgodnie z cytowanym wyżej art. 77 ust. 10 u.i.o.ś. ma charakter wiążący, co wyraża się niemożnością wydania decyzji o treści pozytywnej dla wnioskodawcy. Uzgodnienie jest bowiem wiążącą formą wpływania przez organ uzgadniający na wydawanie aktów przez organ prowadzący postępowanie główne. Wydanie decyzji pozytywnej w sytuacji uzyskania negatywnego uzgodnienia od organu specjalistycznego jest niedopuszczalne (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 30 stycznia 2025 r. II SA/Sz 917/24).

Wskazania wymaga, że zakwestionowanie postanowienia o odmowie uzgodnienia przedsięwzięcia było możliwe tylko w drodze odwołania od decyzji, zgodnie z art. 142 K.p.a. Skarżąca w odwołaniu nie podniosła żadnych zarzutów w stosunku do postanowienia RDOŚ. Zarzuty Skarżącej koncentrowały się na decyzji organu I instancji. Skoro więc Skarżąca nie zaskarżyła postanowienia RDOŚ, to organ odwoławczy nie ma podstaw prawnych do kontroli instancyjnej tego rozstrzygnięcia. Wspomnieć tylko należy, że postanowienie organu współdziałającego zostało wydane po przeprowadzeniu pogłębionej merytorycznej analizy przedłożonych materiałów dowodowych, po wezwaniach inwestora do dokonania niezbędnych uzupełnień.

Reasumując, wiążące postanowienie RDOŚ o odmowie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia, niezakwestionowane w toku instancji, uprawnia do stwierdzenia, że zaskarżona decyzja o odmowie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie narusza prawa.

Organ odwoławczy nadmienia, że z uwagi na to, że Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie wyraziły wcześniej opinię, że nie zachodzi potrzeba przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko na planowanego przedsięwzięcia (zob. opinia z 22 lutego 2023r. znak WA.ZZŚ.7.4901.23.2023.KSz), to zgodnie z art. 77 ust 1 pkt 4 u.i.o.ś., nie było wymogu uzyskiwania od tego organu uzgodnienia na etapie prowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Zgodnie z art. 77 ust 1 pkt 2 u.i.o.ś., nie było też wymogu uzyskiwania opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Lipnie. (zob. opinia z 18.02.2023r. znak NNZ.9022.4.13.2023).

W związku z powyższym organ odwoławczy stwierdził, że w okolicznościach tej sprawy decyzja o odmowie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest zasadna i nie ma podstaw do jej uchylenia albo zmiany.

Odnosząc się do pozostałych zarzutów zgłoszonych w odwołaniu Kolegium oceniło je jako chybione i nieuzasadnione. Wskazać w tym miejscu należy, że Skarżąca nie uzasadniła czym w okolicznościach tej sprawy przejawiały się zgłoszone naruszenia. Uzasadnienie odwołania odnosi się bowiem w całości do innego postępowania niż to zakończone zaskarżoną decyzją, a mianowicie do postępowania dotyczącego decyzji o warunkach zabudowy.

Nie jest w tej sprawie uprawniony zarzut naruszenia § 3 ust. 1 pkt 54 lit a) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, z tego powodu, że ma w niej zastosowanie przepis w brzmieniu obowiązującym przed zmianą dokonaną rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. poz. 1724), wprowadzoną od 13 września 2023r. (zob. § 2 wskazanego rozporządzenia nowelizującego). Zgodnie z brzmieniem stosowanym w tej sprawie, do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się m. in. następujące rodzaje przedsięwzięć: „zabudowa przemysłowa, w tym zabudowa systemami fotowoltaicznymi, lub magazynowa, wraz z towarzyszącą jej infrastrukturą, o powierzchni zabudowy nie mniejszej niż:

a) 0,5 ha na obszarach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-5, [8](#) i [9](#) ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, lub w otulinach form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-3 tej ustawy,”

Nie stanowi naruszenia Konstytucji ani praw nią gwarantowanych wydanie decyzji odmownej, która jest uzasadniona pod względem faktycznym i prawnym. Wskazania wymaga, że również prawo własności może podlegać ograniczeniom wynikającym z ustawy (zob. art. 64 ust. 3 Konstytucji RP).

W realiach tej sprawy, gdy decyzja odmowna wynika z wiążącego negatywnego stanowiska organu współdziałającego, podejmowanie rozważań na tle Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. U. UE.L.2018.328.82 z dnia 21.12.2018 r. z późn. zm.) i ustawy o odnawialnych źródłach energii, jest zbędne i nie ma wpływu na wynik sprawy.

Stwierdzić też trzeba, że ustaleniu jaki wpływ na różne elementy środowiska miałyby realizacja przedsięwzięcia, służy ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, prowadzona w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Skoro inwestor nie przedstawił w odpowiedzi na wezwanie organu wyspecjalizowanego przekonujących wyjaśnień ani należycie przygotowanych dokumentów pozwalających temu organowi dokonać kompleksowej oceny, to niewykazane są jego (inwestora) twierdzenia zawarte w odwołaniu o tym, że planowana inwestycja nie będzie mieć wpływu na stan siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków roślin i zwierząt.

Ponadto organ odwoławczy nie stwierdził, aby w tym postępowaniu doszło do naruszenia przepisów postępowania zarzucanych w odwołaniu.

W związku z powyższym, orzeczono jak w sentencji.
Decyzja jest ostateczna.

Pouczenie:

Na decyzję służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Włocławku, ul. Kilińskiego 2, 87-800 Włocławek w terminie 30 dni od dnia jej otrzymania.

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.

Wpis stały wynosi 200 zł (§ 2 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2003, Nr 221, poz. 2193).

Stronie, na jej wniosek złożony przed wszczęciem postępowania sądowo- administracyjnego lub w jego toku, może być przyznane prawo pomocy, które może być częściowe lub całkowite. Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych, w tym z konieczności uiszczenia wpisu sądowego, a także ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego do reprezentowania strony w sprawie. Wniosek w tym zakresie składa się bezpośrednio do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy na urzędowym formularzu i jest on wolny od opłat sądowych, przy czym strona powinna wykazać, że nie jest w stanie ponieść kosztów w całości lub części bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny. Wniosek o przyznanie prawa pomocy powinien zawierać zatem oświadczenie strony obejmujące dokładne dane o stanie majątkowym i dochodach, a jeżeli wniosek składa osoba fizyczna, ponadto dokładne dane o stanie rodzinnym oraz oświadczenie strony o niezatrudnieniu lub niepozostawianiu w innym stosunku prawnym z adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym lub rzecznikiem patentowym. Oświadczenia takie składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: "Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.". Klauzula ta zastępuje pouczenie sądu o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.

Wniosek o przyznanie prawa pomocy, który nie został złożony na urzędowym formularzu lub którego braków strona nie uzupełniła w określonym terminie, Sąd pozostawi bez rozpoznania.

Ustanowienie przez Sąd adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w ramach prawa pomocy jest równoznaczne z udzieleniem pełnomocnictwa.