

Płock, dnia 21 sierpnia 2026r.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze
w Płocku, ul. Kolegialna 20B, 09 – 402 Płock

SKO.4105.53.2026

Numer identyfikacyjny sprawy: 1429.2026

D E C Y Z J A

Na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. 2025, poz. 1691), art. 1 i 2 ustawy z dnia 12 października 1994r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tj. Dz. U. 2018, poz. 570 ze zm.), art. 71 ust. 2 pkt 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 (tj. Dz. U. z 2022, poz. 1029 ze zm.),

po rozpoznaniu odwołania:

- z dnia 28 kwietnia 2026r. p. [REDACTED],
- z dnia 28 kwietnia 2026r. Stowarzyszenia „Miej Kulturę Chroń Naturę” z siedzibą w Ciechanowie, reprezentowana przez pełnomocnika adw. Karolinę Kuszlewicz,
- z dnia 28 kwietnia 2026r. p. [REDACTED],
- dnia 28 kwietnia 2026r. Stowarzyszenia „Centrum Ochrony Mokradeł” z siedzibą w Warszawie,
- z dnia 28 kwietnia 2026r. p. [REDACTED],

od decyzji znak: WGOŚ -ZM. 6220.19.2022 z dnia 31 marca 2026r. wydanej przez Prezydenta Miasta Ciechanów w przedmiocie ustalenia środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia pn. „Kompleks budynków mieszkalnych wielorodzinnych z częścią usługową, garażami podziemnymi, infrastrukturą techniczną, towarzyszącym zagospodarowaniem terenu oraz wewnętrznym układem komunikacyjnym i miejscami postojowymi” zlokalizowanego przy ul. Miłej na działkach o nr ew. 198/9 i 198/2 obręb 0060 Krubin w Ciechanowie,

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Płocku

o r z e k a:

uchyla w całości zaskarżoną decyzję i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

Uzasadnienie

Decyzją znak: WGOŚ -ZM. 6220.19.2022 z dnia 31 marca 2026r. Prezydent Miasta Ciechanów ustalił środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację przedsięwzięcia pn. „Kompleks budynków mieszkalnych wielorodzinnych z częścią usługową, garażami podziemnymi, infrastrukturą techniczną, towarzyszącym zagospodarowaniem terenu oraz wewnętrznym układem komunikacyjnym i miejscami postojowymi” zlokalizowanym przy ul. Miłej na działkach o nr ew. 198/9 i 198/2 obręb 0060 Krubin w Ciechanowie.

Od powyższej decyzji odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ciechanowie - w ustawowo zachowanym terminie i za pośrednictwem Prezydenta Miasta Ciechanów – złożył p. [REDACTED].

Odwołujący wniósł o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia, o uzupełnienie postępowania dowodowego o analizę geologiczną,

hydrogeologiczną oraz ocenę oddziaływania inwestycji na nieruchomości sąsiednie, a także o nałożenie warunków skutecznie chroniących właścicieli działek graniczących z inwestycją.

W treści odwołania podniósł, iż decyzja została wydana pomimo realnych i niewyjaśnionych zagrożeń związanych ze zmianą stosunków wodnych, możliwości podtopień nieruchomości sąsiednich, zwiększeniem uciążliwości komunikacyjnych, brakiem gwarancji zabezpieczenia interesów właścicieli gruntów przyległych. Inwestycja może spowodować zmianę naturalnych stosunków wodnych i doprowadzić do: przesuszenia gleby, pogorszenia warunków siedliskowych roślin, obumarcia drzew, pogorszenia walorów użytkowych działki, spadku wartości nieruchomości, a brak jest szczegółowej analizy hydrogeologicznej uwzględniającej w/w okoliczności. W rejonie inwestycji występuje niestabilność gruntu, nie wyjaśniono czy pod każdym planowanym budynkiem wykonano odrębne odwierty i szczegółowe badania geologiczne i geotechniczne, jaka została przyjęta kategoria geotechniczna obiektów, czy dokumentacja obejmuje analizę wpływu inwestycji na otoczenie; nie przedstawiono pełnej dokumentacji badań geologicznych, ani rozwiązań projektowych gwarantujących bezpieczeństwo terenów przyległych. Realizacja inwestycji, w tym roboty budowlane mogą generować wstrząsy, drgania przenoszone przez grunt, co może prowadzić do naruszenia konstrukcji istniejących budynków, wpłynąć negatywnie na bezpieczeństwo sąsiednich budynków, obniżyć komfort życia mieszkańców, a organ nie nałożył obowiązków dotyczących sposobu zabezpieczenia wykopów, monitoringu drgań w trakcie realizacji inwestycji, sporządzenia protokołów stanu technicznego budynków sąsiednich przez rozpoczęciem prac, czy prowadzenia monitoringu geodezyjnego przemieszczeń gruntu. Organ nie wyjaśnił czy inwestor posiada zabezpieczenie środków finansowych na pokrycie ewentualnych szkód powstałych na nieruchomościach sąsiednich, ; decyzja nie zawiera zapisów zobowiązujących inwestora do naprawienia szkód wynikających ze zmiany stosunków wodnych, osiadania lub przemieszczeń gruntu, drgań powstałych wskutek robót budowlanych. Decyzja narusza przepisy art. 7, 77 § 1, 80, 107 § 3 K.p.a. co winno skutkować wydaniem decyzji kasacyjnej; organ nie uwzględnił uwag Skarżącego wniesionych w toku sprawy.

Od powyższej decyzji odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ciechanowie - w ustawowo zachowanym terminie i za pośrednictwem Prezydenta Miasta Ciechanów – złożyło Stowarzyszenie „Miej Kulturę Chroń Naturę” z siedzibą w Ciechanowie, reprezentowane przez pełnomocnika - adw. Karolinę Kuszlewicz. Odwołujące Stowarzyszenie wniosło o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez wydanie odmownej decyzji środowiskowej, ewentualnie o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia.

Zaskarżonej decyzji zarzucono naruszenie przepisów:

- art. 7, 77 § 1 i 80 K.p.a. poprzez :

a) niewyjaśnienie w sposób wystarczający stanu faktycznego sprawy, przekroczenie zasady swobodnej oceny dowodów i dowolność polegającą na bezkrytycznym przyjęciu ustaleń raportu ooś mimo, że w toku sprawy zostały przedstawione specjalistyczne opinie podważające jego rzetelność kompletność i metodologię, w tym opinie dr inż. Sławomira Chmielewskiego, prof. dr hab. Andrzeja Kowalczyka oraz mgr [REDAKTOWANO], które to organ pominął wbrew regułom postępowania dowodowego, a których uwzględnienie powinno doprowadzić organ do wniosku że raport ooś nie spełnia wymogów stawianych mu przez prawo, z uwagi na to, że:

- dokumentacja inwestorska pomija szereg gatunków chronionych, rzeczywistą wartość siedliskową terenu i nie uwzględnia w sposób prawidłowy stosunków wodnych,
- dokumentacja inwestorska nie spełnia wymogów nałożonych na inwestora w postanowieniu RDOŚ z dnia 7 sierpnia 2023r. oraz PGW Wody Polskie z dnia 5 lipca 2023r. gdzie inwestor został zobowiązany do dokonania analizy planowanych prac w kontekście przepisów dotyczących dziko występujących zwierząt objętych ochroną gatunkową,

- zachodzi przesłanka z art. 81 ust. 3 ustawy ooś, tj. inwestycja wpłynie negatywnie na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa w art. 56, 57, 59 i 61 ustawy Prawo wodne, co pominął organ I instancji,
- dokumentacja inwestorska oparta jest na inwentaryzacji przyrodniczej dokonywanej w niewłaściwych terminach dla wykrywalności gatunków, i została dokonana w okresie niesprzyjających wykrywalności gatunków, tj. od sierpnia do października 2024r. czyli po zakończeniu optymalnej pory na badania z pominięciem wiosny,
- b) wewnętrznie sprzeczne i błędne uznanie przez organ że opinie eksperckie nie zasługują na uwzględnienie z uwagi na upływ terminu do zgłaszania uwag dla społeczeństwa, podczas gdy opinie te zostały przedstawione przez stronę w toku sprawy, miały charakter istotny, a organ powołał się na upływ terminu i jednocześnie ocenił opinie w sposób lakoniczny,
- c) pominięcie przez organ opinii eksperckiej przedłożonej 7.10.2024r. sporządzonej przez dr inż. Sławomira Chmielewskiego, z której wynika, iż raport ooś i jego uzupełnienie zawierają błędy merytoryczne i metodologiczne, które zostały popełnione celowo, aby uniknąć oddania pełnej wartości przyrodniczej tego terenu,
- art. 66 ust. 1 i art. 80 ust. 1 ustawy ooś poprzez :
 - a) wydanie decyzji pozytywnej w oparciu o raport, który nie zawiera pełnego, rzeczywistego stanu środowiska opisu elementów przyrodniczych, nierzetelnie przedstawia wpływ inwestycji na otoczenie,
 - b) zbagatelizowanie wniosków zawartych w opiniach eksperckich wykazujących wybiórczość raportu ooś i potwierdzających występowanie na tym terenie gatunków chronionych zwierząt i zawarciem w decyzji ogólnych tylko obowiązków dla inwestora,
 co nie może zastąpić oceny ooś,
- naruszenie a contrario art. 80 ust. 1 pkt 2 ustawy ooś poprzez wydanie zaskarżonej decyzji w oparciu o wadliwie sporządzony raport ooś, podczas gdy organ winien przeprowadzić rzetelną analizę tego dokumentu i całego stanu faktycznego sprawy,
- art. 81 ust. 3 ustawy ooś poprzez brak wydania decyzji odmownej mimo, że z materiału dowodowego wynika ryzyko negatywnego wpływu inwestycji na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych dla wód, zwłaszcza jeśli chodzi o tereny podmokłe,
- art. 37 pkt 1 i 2, art. 79, art. 80 ust. 1 pkt 3 i art. 85 ust. 2 ustawy ooś i art. 7, 77 § 1, 80 i 107 § 3 K.p.a. poprzez pozorne i blankietowe rozpatrzenie uwag zgłoszonych w ramach udziału społeczeństwa polegające na ich uznaniu za niezasadne, bez indywidualnego odniesienia się do nich,
- art. 8 § 1 K.p.a. poprzez prowadzenie postępowania w sposób naruszający zasadę zaufania obywateli do organów władzy publicznej, a w szczególności przez:
 - a) zaakceptowanie jako podstawy rozstrzygnięcia raportu ooś sporządzonego przez podmiot pozostający w relacji ekonomicznej i procesowej z inwestorem przy braku krytycznej oceny tego dokumentu, mimo podniesionych zarzutów co do konfliktu interesów i nierzetelności raportu,
 - b) wyrażane publiczne stanowisko przez UM w Ciechanowie jeszcze przed procedurą zgłaszania uwag przez społeczeństwo i wydaniem decyzji, iż decyzja ta miała być pozytywna dla inwestora, co świadczy o tym, że organ z góry przyjął, iż pominię wszelkie uwagi zastrzeżenia itp., co z kolei świadczy o pozorności procedury z udziałem społeczeństwa,
- art. 62 ust. 1 i art. 66 ust. 1 ustawy ooś oraz art. 7, 77 § 1, 80 K.p.a. poprzez brak rzetelnej oceny oddziaływań bezpośrednich, pośrednich inwestycji i jej wzajemnych oddziaływań z elementami środowiska naturalnego; całkowite pominięcie analizy podatności przedsięwzięcia na zmiany klimatu, w tym nieuwzględnienie w ogóle kierunków wynikających z dokumentów strategicznych związanych z przeciwdziałaniem suszy i zmianom klimatu, tj. Strategii rozwoju województwa mazowieckiego 2030+ Innowacyjne Mazowsze, ale także miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz Studium uwarunkowań i kierunków

zagospodarowania przestrzennego Miasta Ciechanów , co doprowadziło organ do wydania decyzji sprzecznej z wymogami prawa, powodującej wprost pogorszenie warunków hydrologicznych na terenach i tak dotkniętych suszą,

- naruszenie zasady przezorności wyrażonej w art. 6 ustawy prawo ochrony środowiska, poprzez przyjęcie, że istniejące wątpliwości co do charakteru terenu mogą zostać rozstrzygnięte na korzyść inwestora , podczas gdy przy braku pełnego rozpoznania ryzyka środowiskowego, organ winien był wydać decyzję odmowną albo prowadzić dalsze postępowanie i ustalać w sposób szczegółowy rzeczywisty stan wód na gruncie z uwzględnieniem złożonych przez strony dowodów, tj. opinii eksperckich,
- art. 107 § 3 K.p.a. poprzez sporządzenie uzasadnienia decyzji w sposób niewyjaśniający dlaczego organ odmówił znaczenia specjalistycznym opiniom przedłożonych przez Stowarzyszenie, i dlatego nie uwzględnił środków dowodowych oraz pominął wszystkie uwagi mieszkańców.

W treści odwołania w sposób obszerny i szczegółowy uzasadniono poszczególne zarzuty wskazane w petitum pisma. Zdaniem Skarżącego, koniecznym jest wyeliminowanie zaskarżonej decyzji z obrotu prawnego.

Od powyższej decyzji odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ciechanowie - w ustawowo zachowanym terminie i za pośrednictwem Prezydenta Miasta Ciechanów – złożyło Stowarzyszenie Centrum Ochrony Mokradeł z siedzibą w Warszawie. Odwołujące Centrum wniosło o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia , o uzupełnienie postępowania dowodowego, o przeprowadzenie rzetelnej analizy hydrologicznej i przyrodniczej, o ponowne rozpoznanie wszystkich zgłoszonych uwag strony.

W treści odwołania wskazano, iż teren inwestycji na cechy obszaru podmokłego, wykazuje się zmiennością hydrologiczną, typową dla obszarów podmokłych, okresowo zalewowych, o podwyższonym poziomie wód gruntowych. Tereny te pełnią istotne funkcje środowiskowe i przyrodnicze, a w decyzji nie wskazano w sposób przekonujący, jak inwestycja wpłynie na naturalne gromadzenie się wód opadowych, czy zabudowa nie spowoduje zaniku okresowych zbiorników wodnych, czy nie dojdzie do naruszenia części siedlisk wilgotnych, czy dojdzie do podtopień działek sąsiednich. W ocenie Skarżącego w sprawie nie sporządzono rzetelnej analizy hydrologicznej, nie dokonano analizy szeregu wymienionych wpływów inwestycji na stan wód gruntowych, co powoduje iż nie można stwierdzić braku negatywnych oddziaływań przedsięwzięcia na środowisko naturalne. Ingerencja w istniejący teren może doprowadzić do podtopień, a uszczelnianie i utwardzanie nawierzchni gruntowych może prowadzić do dysharmonii stosunków wodnych na tym terenie. Również inwentaryzacja przyrodnicza zawiera braki w zakresie składników przyrody tj. jak grzyby i porosty, bezkręgowce, płazy i gazy ptaki i roślinność, a w dokumencie tym nie wykazano w sposób kompleksowy, jak inwestycja będzie na nie oddziaływać. W analizie pominięto także okres wiosny 2024r. kiedy teren ten był zalany w znacznym stopniu wodą, co jest istotne w kontekście wielu grup organizmów; Organ nie uwzględnił stanowisk zajętych przez biegłych zawartych w opiniach (hydrogeolog, doktor ornitolog, specjalista z zakresu ekologii, metodologii i opracowań przyrodniczych; decyzja zawiera katalog obowiązków i zaleceń odnoszących się do sposobu prowadzenia inwestycji, jednak mają one charakter pozorny, gdyż nie wskazują kto , z jakimi uprawnieniami i z jaką częstotliwością będzie przeprowadzał kontrole, jaki charakter będą one miały, i jak będą one dokumentowane, jakie będą działania naprawcze i konsekwencje niewykonania nałożonych obowiązków, czy przewidziano mechanizm wstrzymania robót – samo wpisanie obowiązków do decyzji nie eliminuje ryzyka zagrożenia dla środowiska. W dokumentacji nie przeanalizowano także wpływu inwestycji na źródła, wysięki, lokalne

wpływu wód podziemnych czy źródła okresowe, które mogą występować na terenie inwestycji lub w jego sąsiedztwie; brak jest oceny wpływu inwestycji na mikrosystemy wodne i wilgotne, które mają duże znaczenie przyrodnicze, nie przedstawiono wielosezonowego monitoringu hydrologicznego prowadzonego przez co najmniej 3 lata, który jest niezbędny do rzeczywistej oceny warunków środowiskowych, brak jest analizy wpływu inwestycji na komfort życia mieszkańców terenów sąsiednich. Decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania: art. 7, 77 § 1, 80, 107 § 3 K.p.a. które miały istotny wpływ na wynik sprawy, zatem wniesienie odwołania było koniecznym i uzasadnionym. W toku sprawy wniesiono szereg uwag odnośnie: terenów podmokłych, zmienności hydrologicznej, braków metodologii inwentaryzacji, zagrożeń dla siedlisk i gatunków chronionych, wpływu inwestycji na mieszkańców, układ drogowy, jednak uwagi te nie zostały uwzględnione przez organ, który wydał decyzję pozytywną.

Od powyższej decyzji odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ciechanowie - w ustawowo zachowanym terminie i za pośrednictwem Prezydenta Miasta Ciechanów – złożyła p. [REDAKOWANE]. Odwołująca wniosła o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia, o uzupełnienie postępowania dowodowego w zakresie oddziaływania inwestycji na nieruchomości sąsiednie, o przeprowadzenie rzetelnej analizy hydrologicznej i odwodnieniowej, o uwzględnienie interesu właścicieli nieruchomości bezpośrednio graniczących z inwestycją.

W treści odwołania podniosła, iż decyzja została wydana pomimo realnych i niewyjaśnionych zagrożeń związanych ze zmianą stosunków wodnych, możliwości podtopień nieruchomości sąsiednich, zwiększeniem uciążliwości komunikacyjnych, brakiem gwarancji zabezpieczenia interesów właścicieli gruntów przyległych. Inwestycja stanowi realne zagrożenie dla stosunków wodnych gruntów na których ma być realizowana, co może doprowadzić do zalewnia tych gruntów, jego zawilgocenia, zalewania, podtapiania ogrodów i budynków, pogorszeniem możliwości korzystania z nieruchomości, spadkiem wartości nieruchomości sąsiednich. W sprawie nie wykonano szczegółowej analizy hydrologicznej, i nie przedstawiono w sposób przekonujący: szczegółowego projektu zagospodarowania terenu z mapą wysokościową, rzędnych istniejących i projektowanych, zakresu planowanego podniesienia terenu, systemu odwodnienia, bilansu wód opadowych przed i po realizacji inwestycji, wpływu inwestycji na kierunki wód, symulacji sytuacji ekstremalnych w tym opadów nawałnych. Istnieje ryzyko zwiększonego odpływu wód na tereny przyległe, i zalania działek sąsiednich. Organ nie wykazał w jaki sposób zabezpieczone zostaną działki graniczące z inwestycją przed: zalewaniem, podtopieniami, spływem błota, zmianą poziomu wód gruntowych, osiadaniem gruntu wskutek robót ziemnych; brak jest procedur postępowania w przypadku wystąpienia szkód majątkowych, co narusza interes właścicieli nieruchomości bezpośrednio graniczących z inwestycją. Organ nie wyjaśnił w sposób dostateczny kwestii: czy inwestor posiada zabezpieczenie finansowe na wypadek powstałych szkód wskutek zmiany stosunków wodnych, czy przewidziano mechanizm naprawczy w przypadku podtopień lub szkód majątkowych, czy inwestor posiada ubezpieczenie OC obejmuje szkody wobec właścicieli nieruchomości sąsiednich. Ponadto, decyzja powinna zawierać szczegółowe warunki dotyczące: obowiązku wykonania retencji wód opadowych, zakazu kierowania wód opadowych na działki sąsiednie, monitorowania poziomu wód gruntowych po realizacji inwestycji, kontroli powykonawczej w zakresie zachowania stosunków wodnych i obowiązku natychmiastowego usunięcia szkód powstających na nieruchomościach. Organ winien się w sprawie kierować zasadą przezorności i wykluczyć ryzyko szkód wodnych dla działek sąsiednich, a dopiero następnie wydawać decyzję pozytywną. Decyzja narusza art. 7, 77 § 1, 80, 107 § 3 K.p.a. co winno skutkować wydaniem decyzji kasacyjnej; organ nie uwzględnił uwag Skarżącej wniesionych w toku sprawy.

Od powyższej decyzji odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ciechanowie - w ustawowo zachowanym terminie i za pośrednictwem Prezydenta Miasta Ciechanów – złożyła p. [REDAKTOWANE]. Odwołująca wniosła o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia, o uzupełnienie postępowania dowodowego, o sporządzenie niezależnej analizy hydrologicznej i przyrodniczej, o ponowne rozpatrzenie wszystkich zgłoszonych uwag strony.

W treści odwołania wskazano, iż teren inwestycji na cechy obszaru podmokłego, wykazuje się zmiennością hydrologiczną, typową dla obszarów podmokłych, okresowo zalewowych, o podwyższonym poziomie wód gruntowych. Tereny te pełnią istotne funkcje środowiskowe i przyrodnicze, a w decyzji nie wskazano w sposób przekonujący, jak inwestycja wpłynie na naturalne gromadzenie się wód opadowych, czy zabudowa nie spowoduje zaniku okresowych zbiorników wodnych, czy nie dojdzie do naruszenia części siedlisk wilgotnych, czy dojdzie do podtopień działek sąsiednich. W ocenie Skarżącej w sprawie nie sporządzono rzetelnej analizy hydrologicznej, nie dokonano analizy szeregu wymienionych wpływów inwestycji na stan wód gruntowych, co powoduje, iż nie można stwierdzić braku negatywnych oddziaływań przedsięwzięcia na środowisko naturalne. Ingerencja w istniejący teren może doprowadzić do podtopień, a uszczelnianie i utwardzanie nawierzchni gruntowych może prowadzić do dysharmonii stosunków wodnych na tym terenie. Również inwentaryzacja przyrodnicza zawiera braki w zakresie składników przyrody, tj. jak grzyby i porosty, bezkręgowce, płazy i gazy ptaki i roślinność, a w dokumencie tym nie wykazano w sposób kompleksowy, jak inwestycja będzie na nie oddziaływać. W analizie pominięto także okres wiosny 2024r. kiedy teren ten był zalany w znacznym stopniu wodą, co jest istotne w kontekście wielu grup organizmów; Organ nie uwzględnił stanowisk zajętych przez biegłych zawartych w opiniach (hydrogeolog, doktor ornitolog, specjalista z zakresu ekologii, metodologii i opracowań przyrodniczych; decyzja zawiera katalog obowiązków i zaleceń odnoszących się do sposobu prowadzenia inwestycji, jednak mają one charakter pozorny, gdyż nie wskazują kto, z jakimi uprawnieniami i z jaką częstotliwością będzie przeprowadzał kontrole, jaki charakter będą one miały, i jak będą one dokumentowane, jakie będą działania naprawcze i konsekwencje niewykonania nałożonych obowiązków, czy przewidziano mechanizm wstrzymania robót – samo wpisanie obowiązków do decyzji nie eliminuje ryzyka zagrożenia dla środowiska. W dokumentacji nie przeanalizowano także wpływu inwestycji na źródła, wysięki, lokalne wpływu wód podziemnych czy źródła okresowe, które mogą występować na terenie inwestycji lub w jego sąsiedztwie; brak jest oceny wpływu inwestycji na mikrosystemy wodne i wilgotne, które mają duże znaczenie przyrodnicze, nie przedstawiono wielosezonowego monitoringu hydrologicznego prowadzonego przez co najmniej 3 lata, który jest niezbędny do rzeczywistej oceny warunków środowiskowych, brak jest analizy wpływu inwestycji na komfort życia mieszkańców terenów sąsiednich. Decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania: art. 7, 77 § 1, 80, 107 § 3 K.p.a. które miały istotny wpływ na wynik sprawy, zatem wniesienie odwołania było koniecznym i uzasadnionym.

Zawiadomieniem znak: SKO/ I/V/590/2026 z dnia 8 czerwca 2026r. SKO w Ciechanowie przekazało w/w odwołania do rozpoznania wg właściwości do SKO w Płocku. Dnia 26 maja 2026r. znak: DAP-WN-725.3.23.2026 Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał postanowienie w którym wyznaczył do załatwienia sprawy SKO w Płocku.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Płocku ustaliło i zważyło, co następuje:

Odwołania zasługują na uwzględnienie w sposób określony sentencją niniejszej decyzji.

Tutejsze Kolegium po zapoznaniu się z materiałem dowodowym zgromadzonym w aktach sprawy uznało, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem obowiązujących

przepisów prawa, co skutkuje jej wadliwością, a w konsekwencji koniecznością wyeliminowania z obrotu prawnego.

Na wstępie wskazać należy, że postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach reguluje ustawa 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 (tj. Dz. U. z 2022, poz. 1029 ze zm.) w dalszej części określana jako ustawa środowiskowa.

Z treści art. 59 ust. 1 i 2 ustawy środowiskowej wynika, że przedsięwzięcia, których realizacja musi być poprzedzona przeprowadzeniem oceny oddziaływania na środowisko są podzielone na dwie grupy. Pierwsza to, przedsięwzięcia, dla których obowiązek ten wynika bezpośrednio z mocy ustawy, druga zaś, to przedsięwzięcia, w których obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko został stwierdzony w formie postanowienia wydanego na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy.

Zgodnie z treścią art. 71 ustawy środowiskowej, realizacja planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko i przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko jest dopuszczalna wyłącznie po uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Stosownie do art. 73 ust. 1 ustawy środowiskowej, postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na realizację przedsięwzięcia wydaje się na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia. Załączniki jakie należy dołączyć do wniosku określa art. 74 ustawy środowiskowej, z uwzględnieniem szczególnych sytuacji przewidzianych w ust. 1a.

Zgodnie z art. 77 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy środowiskowej, jeżeli jest przeprowadzana ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ właściwy do wydania tej decyzji:

- uzgadnia warunki realizacji przedsięwzięcia z organami wskazanymi, w tym z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska (pkt 1) ,
- zasięga opinii organu, o którym mowa w art. 78, w przypadku przedsięwzięć wymagających decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1-3, 10-19 i 21-27, oraz uchwały, o której mowa w art. 72 ust. 1b, chyba że - w przypadku przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko - organ ten wyraził wcześniej opinię, że nie zachodzi potrzeba przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (pkt 2).
- uzgadnia warunki realizacji przedsięwzięcia z organem właściwym w sprawach ocen wodnoprawnych, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne, chyba że - w przypadku przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko - organ ten wyraził wcześniej opinię, że nie zachodzi potrzeba przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (art. 77 ust. 4 ustawy).

Wymagane uzgodnienia dokonywane są przez właściwe organy w oparciu o wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz wypis i wyrys z miejscowego planu bądź informację o jego braku dla danego terenu.

W art. 66 ustawy środowiskowej wskazano elementy, które powinny zostać zawarte w treści raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

Jak wynika z art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy środowiskowej, raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien zawierać m.in. opis analizowanych wariantów, w tym wariantu proponowanego przez wnioskodawcę oraz racjonalnego wariantu alternatywnego oraz wariantu najkorzystniejszego dla środowiska wraz z uzasadnieniem ich wyboru.

Analiza wariantowa ma bardzo istotne znaczenie w procesie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Aby zapewnić organowi możliwość przeprowadzenia jak najpełniejszej oceny oddziaływania na środowisko, ustawodawca przewidział obowiązek

wskazania w raporcie opisu analizowanych wariantów, co daje organowi możliwość porównania, a nawet wyboru innego, niż zaproponowany przez inwestora, wariantu.

Wynika to wprost z art. 81 ust. 1 ustawy środowiskowej, który stanowi, że jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika zasadność realizacji przedsięwzięcia w wariantcie innym, niż proponowany przez wnioskodawcę, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, za zgodą wnioskodawcy, wskazuje w decyzji wariant dopuszczony do realizacji lub, w razie braku zgody wnioskodawcy, odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia. Znaczenie wariantowania w ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika również z art. 68 ust. 2 pkt 2 ustawy środowiskowej, zgodnie z którym organ, określając zakres raportu, może - kierując się usytuowaniem, charakterem i skalą oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wskazać m.in. rodzaje wariantów alternatywnych wymagających zbadania.

Ustawa środowiskowa nie wprowadza definicji racjonalnego wariantu alternatywnego, podkreślić jednak należy, że celem takiego uregulowania jest wskazanie przez inwestora takiego rozwiązania, które może stanowić alternatywę dla wariantu przedsięwzięcia przez niego wybranego. Posłużenie się w powoływanym art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy środowiskowej, pojęciem racjonalnego wariantu alternatywnego oznacza, iż opisywany w raporcie wariant czy warianty nie mogą mieć charakteru pozornego ani nie mogą być abstrakcyjne z powodu braku możliwości obiektywnych ich zastosowania i z góry skazane na niepowodzenie, lecz muszą to być warianty możliwe do rzeczywistego wprowadzenia.

Udział społeczeństwa w postępowaniu odbywa się natomiast na zasadach określonych w art. 79 ustawy środowiskowej, który w ust. 1 stanowi, że przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ właściwy do jej wydania zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu, w ramach którego przeprowadza ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. W art. 36 ustawy środowiskowej, przewidziana jest możliwość zorganizowania rozprawy administracyjnej.

Organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydanej po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko podaje do publicznej wiadomości informacje o wydanej decyzji i o możliwościach zapoznania się z jej treścią oraz dokumentacją sprawy, w tym z uzgodnieniami i opiniami organów, o których mowa w art. 77 ust. 1 (art. 85 ust. 3 ustawy środowiskowej).

Stosownie do art. 85 ust. 1 ustawy decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wymaga uzasadnienia. Zgodnie z art. 85 ust. 2 pkt 1 ustawy środowiskowej, uzasadnienie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, niezależnie od wymagań wynikających z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, w przypadku gdy została przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko powinno zawierać:

a) informacje o przeprowadzonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę, i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa,

b) informacje, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione:

- ustalenia zawarte w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko,

- uzgodnienia regionalnego dyrektora ochrony środowiska oraz opinie organu, o którym mowa w art. 78,

- wyniki postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli zostało przeprowadzone,

c) uzasadnienie stanowiska, o którym mowa w art. 82 ust. 1 pkt 4.

Zgodnie z art. 82 ust. 3 ustawy środowiskowej, charakterystyka przedsięwzięcia stanowi załącznik do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Po treści art. 85 ust. 3 zd. 1 ustawy, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydanej po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko podaje do publicznej wiadomości informacje o wydanej decyzji i o możliwościach zapoznania się z jej treścią oraz dokumentacją sprawy, w tym z uzgodnieniami i opiniami organów, o których mowa w art. 77 ust. 1.

Zaznaczyć należy, że stosownie do przepisów ustawy środowiskowej, organ odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia w przypadkach ściśle określonych w ustawie i należą do nich:

- niezgodność lokalizacji przedsięwzięcia z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (art. 80 ust. 2 ustawy),
- odmowa uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia przez organ współdziałający (art. 80 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 77 ust. 1 ustawy),
- brak zgody wnioskodawcy na realizację przedsięwzięcia w innym wariantcie, niż proponowany przez wnioskodawcę, w sytuacji, gdy organ skorzysta z możliwości określonej w art. 81 ust. 1 ustawy,
- wykazanie znaczącego negatywnego oddziaływania na obszar Natura 2000 przy jednoczesnym braku spełnienia przesłanek z art. 34 ustawy o ochronie przyrody (art. 81 ust. 2 ustawy),
- jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika, że przedsięwzięcie to wpływa negatywnie na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa w art. 56, art. 57, art. 59 oraz art. 61 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach odmawia zgody na realizację tego przedsięwzięcia, o ile nie zostaną spełnione warunki, o których mowa w art. 68 pkt 1, 3 i 4 tej ustawy (art. 81 ust. 3 ustawy).

Zauważyć przy tym należy, że ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (tj. Dz. U. z 2019 r., poz. 1712), w dalszej części określaną jako ustawa zmieniająca, która weszła w życie w dniu 24 września 2019 r. dokonano zmian w przepisach ustawy środowiskowej. Przepis przejściowy – art. 4 ustawy zmienianej stanowi, że do spraw wszczętych na podstawie ustaw zmienianych w art. 1 oraz w art. 3 i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe (ust. 1). Do spraw wszczętych na podstawie ustawy zmienianej w art. 1 i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy art. 63, art. 64 ust. 1 i 3a, art. 65, art. 74 ust. 3b-3h, art. 84 ust. 1 i 1a oraz art. 86d ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą (ust. 2). Czynności dokonane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy przez organ właściwy w dniu wszczęcia postępowania pozostają w mocy (ust. 3).

W niniejszej sprawie zastosowanie znajdują przepisy w brzmieniu obowiązującym po nowelizacji, z uwagi na fakt, iż wniosek o ustalenie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację planowanego przedsięwzięcia został złożony w dniu 29 grudnia 2022r., a więc postępowanie zostało wszczęte już po dacie 24 września 2019 r.

Planowana inwestycja kwalifikuje się do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 55 lit. a) tiret 2, § 3ust. 1 pkt 58 lit. b) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowiskowo (tj. Dz. U. 2019, poz. 1839) – tj.:

□ § 3 ust. 1 pkt 55 lit. a) tiret 2:

zabudowa mieszkaniowa wraz z towarzyszącą jej infrastrukturą:

a) objęta ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo miejscowego planu odbudowy, o powierzchni zabudowy nie mniejszej niż:

- 2 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,
- 4 ha na obszarach innych niż wymienione w tiret pierwsze,
☐ § 3ust. 1 pkt 58 lit. b):
garaże, parkingi samochodowe lub zespoły parkingów, w tym na potrzeby planowanych, realizowanych lub zrealizowanych przedsięwzięć, o których mowa w pkt 52, 54, 55-57 i 59, wraz z towarzyszącą im infrastrukturą, o powierzchni użytkowej 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,
 - b) 1,0 ha na obszarach innych niż wymienione w lit. a);

Organ odwoławczy dopatrywał się następujących nieprawidłowości w przeprowadzonym postępowaniu oraz wadliwości wydanej decyzji:

I.

Organ I instancji nie wskazał, na jakim konkretnie terenie objętym wnioskiem inwestorskim obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Nie wiadomym pozostaje także, czy na tym terenie (lub na terenie nie objętym planem) obowiązuje Studium uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego miasta Ciechanów; brak jest informacji czy dla terenu inwestorskiego został sporządzony plan ogólny. W ponownie prowadzonym postępowaniu Prezydent wyjaśni te okoliczności, a w przypadku obowiązywania w/w aktów wskaże ich daty nazwy i publikatory.

Wprawdzie akta sprawy zawierają zaświadczenie organu I instancji z dnia 12 kwietnia 2023r. znak: WPP. 6724.1.109.2023.ŻP z którego wynika, iż działki o nr ew. 198/2 i 198/9 objęte są ustaleniami planu miejscowego uchwalonym uchwałą Nr 280/XXIX/08 Rady Miasta Ciechanów z dnia 30.12.2008r. (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 26 z dnia 2 marca 2009, poz. 582) o przeznaczeniu określonym symbolami:

- 10,MN - zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i mieszkaniowo – usługowa , z przeznaczeniem uzupełniającym: wolnostojące obiekty usług ogólnospołecznych i konsumpcyjnych o pow. nie przekraczającej 300m² z zastrzeżeniem zawartym w pkt 2,
- 7.KDW – teren ulicy wewnętrznej,
- 11.MN – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, a przeznaczenie uzupełniające - obiekty usług ogólnospołecznych i konsumpcyjnych z zastrzeżeniem pkt 3.

jednak nie wiadomym pozostaje w jakiej konkretnie części – na str. 1 decyzji wskazano jedynie, iż dla większej części działki nr ew. 198/9 nie ma uchwalonego planu miejscowego.

Nie wiadomym jednak pozostaje, czy i w jakim zakresie miejscowy plan nadal obowiązuje, co ma istotne znaczenie w kontekście art. 80 ust. 2 ustawy ooś.

W ponownie prowadzonym postępowaniu organ wskaże dokładnie granice terenu objętego planem (np. poprzez sporządzenie dokumentu graficznego z naniesionymi granicami terenu inwestorskiego oraz granicami planu miejscowego) i oceni zgodność wnioskowanej inwestycji z jego ustaleniami

II.

Wniosek inwestorski z dnia 29 grudnia 2022r. nie spełnia wszystkich wymogów ustawowych, o których mowa w art. 74 ustawy środowiskowej, tj. :

- brak jest jakichkolwiek dowodów, z których wynikałoby, kto był upoważniony do podpisania wniosku w imieniu SIM Północne Mazowsze Sp. z o.o. z siedzibą w Ciechanowie.

Brak jest zatem aktualnego na dzień złożenia wniosku odpisu z KRS z którego wynikałoby, czy p. Roman Niesiobędzki był upoważniony do jednoosobowego podpisania wniosku, a w konsekwencji, czy wniosek został skutecznie złożony;

- nie zawiera on załącznika w postaci poświadczonej przez właściwy organ kopii mapy ewidencyjnej, w postaci papierowej lub elektronicznej, obejmującej przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz przewidywany obszar, o którym mowa w ust. 3a zdanie drugie- co stanowi naruszenie art. 74 ust. 1 pkt 3 ustawy środowiskowej.

Wprawdzie do wniosku załączono 2 egzemplarze mapy zasadniczej wykonanej w skali 1:1000, jednak nie naniesiono na nie dwóch wymaganych ustawą obszarów. Z mapy oraz legendy wynika zakres opracowania i granice etapów inwestycji, jednak brak jest na nich obszaru inwestycji i obszaru oddziaływania planowanej inwestycji;

- nie zawiera on załącznika w postaci mapy w postaci papierowej i elektronicznej w skali zapewniającej czytelność przedstawionych danych z zaznaczonym przewidywanym terenem, o którym mowa w ust. 3a zdanie drugie, wraz z wyznaczoną odległością, o której mowa w ust. 3 a) pkt 1 ustawy środowiskowej – co stanowi naruszenie art. 74 ust. 1 pkt 3a) ustawy; Przez obszar ten rozumie się zgodnie z w/w przepisem przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz obszar znajdujący się w odległości 100 m od granic tego terenu; wprawdzie w uzupełnieniu wniosku z dnia 16 stycznia 2023r. załączono 2 mapy to nie spełniają one w/w wymagań; jednak z nich stanowi wydruk w skali 1:20 000 z ogólną lokalizacją inwestycji, a druga to kopia (nie potwierdzona za zgodność z oryginałem) w skali 1:2000, która nie zawiera żadnej legendy (opisu) czy naniesionych obszarów.

- brak jest wszystkich wypisów z rejestru gruntów lub innych dokumentów, w postaci papierowej lub elektronicznej, wydanych przez organ prowadzący ewidencję gruntów i budynków, pozwalających na ustalenie stron postępowania, zawierających co najmniej numer działki ewidencyjnej oraz, o ile zostały ujawnione: numer jej księgi wieczystej, imię i nazwisko albo nazwę oraz adres podmiotu ewidencyjnego, obejmujący przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz obejmujący obszar, o którym mowa w ust. 3a zdanie drugie, z zastrzeżeniem ust. 1a.

Do wniosku załączono jedynie pisemną informację o działce z dnia 9 maja 2022r. (kopia) dotyczącą dwóch działek inwestorskich, tj. nr ew. 198/9 i 198/2, jednak nie posiadają one waloru dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 76 § 1 K.p.a. co oznacza że nie mogą stanowić one potwierdzenia tego co zostało w nich przedstawione;

Jednocześnie brak jest dowodów, a zatem i podstaw do zastosowania normy art. 74 ust. 1a ustawy ooś, zgodnie z którym, jeżeli liczba stron postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przekracza 10, nie wymaga się dołączenia dokumentu, o którym mowa w ust. 1 pkt 6. W razie wątpliwości organ może wezwać inwestora do dołączenia dokumentu, o którym mowa w ust. 1 pkt 6, w zakresie niezbędnym do wykazania, że liczba stron postępowania przekracza 10.

Nie wiadomym bowiem pozostaje, ilu podmiotom, osobom przysługuje status strony w niniejszym postępowaniu, co skutkuje koniecznością przedłożenia wypisów z rejestru gruntów lub innych dokumentów, w postaci papierowej lub elektronicznej, wydanych przez organ prowadzący ewidencję gruntów i budynków.

A zatem wniosek inwestorski pozostaje niekompletny; organ zatem wszczął, prowadził postępowanie i wydał decyzję merytoryczną w sprawie na podstawie niekompletnego wniosku; tymczasem decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia nie jest decyzją uznaniową; działania organu I instancji miały zatem charakter uznaniowości i dowolności; w ponownie prowadzonym postępowaniu, Prezydent wezwie inwestora do uzupełnienia wniosku, zakreślając termin na dokonanie tej czynności oraz wskazując odpowiedni rygor w przypadku nie usunięcia braków formalnych tego wniosku.

III.

Wątpliwości Kolegium budzi prawidłowość ustalenia kręgu stron w niniejszym postępowaniu. W sytuacji, gdy brak jest dokumentu o którym mowa w art. 74 ust. 1 pkt 3 i 3a) ustawy, to nie wiadomym pozostaje jak kształtuje się obszar terenu inwestycji oraz obszar oddziaływania planowanego przedsięwzięcia.

Ustawa środowiskowa zawierała w dniu wydania decyzji definicję pojęcia strony w postępowaniu dotyczącym ustalenia środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia, wskazując wyraźnie komu przysługuje ten status, tj.: wnioskodawcy oraz podmiotowi, któremu przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości znajdującej się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie.

Przy czym – zgodnie z art. 74 ust. 3a ustawy środowiskowej, stroną postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wnioskodawca oraz podmiot, któremu przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości znajdującej się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie w wariantcie zaproponowanym przez wnioskodawcę, z zastrzeżeniem art. 81 ust. 1. Przez obszar ten rozumie się:

- 1) działki przylegające bezpośrednio do działek, na których ma być realizowane przedsięwzięcie;
- 2) działki, na których w wyniku realizacji lub funkcjonowania przedsięwzięcia zostałyby przekroczone standardy jakości środowiska;
- 3) działki znajdujące się w zasięgu znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia, które może wprowadzić ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości, zgodnie z jej aktualnym przeznaczeniem.

Ponieważ wskazanie we wniosku inwestorskim obszaru oddziaływania inwestycji stanowi podstawę dla organu I instancji do weryfikacji zasięgu oddziaływania przedsięwzięcia i ustalenia kręgu stron, to dokonanie tej czynności przez Prezydenta Miasta Ciechanów budzi wątpliwości organu II instancji. W sytuacji, gdy inwestor nie wskazał w sposób wymagany ustawą obszaru, o którym mowa w art. 74 ust. 1 pkt 3 i 3a) ustawy, to nie wiadomym pozostaje, czy ustalony przez Prezydenta krąg stron jest pełny i prawidłowy. Uzasadnienie zaskarżonej decyzji w ogóle nie odnosi się do tej kwestii, czy wyjaśnień w zakresie ustalenia kręgu stron niniejszego postępowania. Oprócz działek bezpośrednio przylegających do terenu inwestycyjnego i znajdujące się w odległości 100 od terenu inwestycyjnego, nie wiadomym pozostaje, czy osoby /podmioty posiadające tytuł prawny do działek zlokalizowanych dalej, również powinni zostać uznani za strony z racji oddziaływania wnioskowanego przedsięwzięcia (a nie tylko ograniczającego się do granic terenu inwestorskiego). Ma to istotne znaczenie w sytuacji, gdy z uzasadniania decyzji nie wynika twierdzenie Prezydenta odnośnie zakresu, zasięgu oddziaływania przedsięwzięcia na nieruchomości sąsiednie.

Z racji jednak zakresu, rodzaju i charakterystyki przedsięwzięcia, należy przypuszczać, iż obszar jego oddziaływania będzie znaczny i z pewnością obejmie nieruchomości sąsiednie, a może i dalsze.

Organ I instancji uznał prawdopodobnie za strony właścicieli nieruchomości graniczących z terenem inwestycji, lecz i ta okoliczność pozostaje nieustalona i nie poparta dowodowo.

Brak jest bowiem w aktach sprawy wykazu stron postępowania, stanowiącego dokument urzędowy w rozumieniu art. 76 § 1 K.p.a. Nie wiadomym zatem pozostaje, na jakiej podstawie i dla czego organ I instancji uznał dane osoby / podmioty za strony postępowania. Uzasadnienie decyzji w ogóle nie odnosi się do tej kwestii.

Jeśli chodzi o strony postępowania, to – z racji braku wykazu stron stanowiącego dokument urzędowy – nie wiadomym pozostaje, czy zastosowanie w sprawie znalazł przepis art. 74 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym, jeżeli liczba stron postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub innego postępowania dotyczącego tej decyzji przekracza 10, do zawiadomienia stron innych niż podmiot planujący podjęcie realizacji

przedsięwzięcia stosuje się przepisy art. 49 Kodeksu postępowania administracyjnego, z tym że zawiadomienie to następuje w formie publicznego obwieszczenia w siedzibie organu właściwego w sprawie oraz przez udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej tego organu.

Organ odwoławczy wskazuje, iż w sytuacji, gdy oddziaływanie inwestycji będzie obejmować swym zasięgiem obszary dalsze, to konsekwentnie organ winien uznać za strony właścicieli nieruchomości znajdujących się w zasięgu tego oddziaływania. Jak wynika bowiem z praktyki i ugruntowanego orzecznictwa administracyjnego, w każdej sprawie istotnym jest każdorazowe zbadanie potencjalnego wpływu inwestycji na otoczenie, a nie automatyczne założenie z góry ustalonych stron postępowania. O interesie prawnym warunkującym status strony przesądza każdorazowo zasięg oddziaływania danej inwestycji na nieruchomości sąsiednie oraz stopień jej uciążliwości dla tych nieruchomości (vide: wyrok NSA z dnia 25 września 2013 r. II OSK 1006/2012 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Kolegium wskazuje, że w każdej sprawie o interesie prawnym, a co za tym idzie przymocie strony, innych poza inwestorem osób, decydują okoliczności konkretnej sprawy związane z rodzajem, rozmiarem oraz stopniem i zakresem uciążliwego oddziaływania zamierzonej inwestycji na otoczenie.

W każdej zatem sprawie organ wydający decyzję, ustalając krąg osób, które mają interes prawny w sprawie, musi badać, czy - a jeśli tak - to jak daleko sięgać będzie oddziaływanie planowanej inwestycji oraz jego charakter. Organ I instancji zatem winien ustalić precyzyjnie strony postępowania i przeprowadzić na tę okoliczność dowód (aktualne wypisy z ewidencji gruntów). Nie budzi wątpliwości fakt, że zasada czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym zapewnia jej czynny udział podczas całego postępowania, tj., od chwili jego wszczęcia do zakończenia, a w szczególności bezpośrednio przed wydaniem decyzji (tzw. ostatni głos). Organ winien uzupełnić akta sprawy w zakresie prawidłowego ustalenia kręgu stron niniejszego postępowania, a wnioski z przeprowadzonej w tym zakresie analizy przedstawić w uzasadnieniu decyzji. Brak możliwości zweryfikowania ustalenia kręgu stron powoduje, że działanie organu I instancji w tym zakresie nosi znamiona dowolności.

IV.

Po treści art. 61 § 5 K.p.a., organ administracji publicznej przekazuje informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, przy pierwszej czynności skierowanej do strony, chyba że strona posiada te informacje, a ich zakres lub treść nie uległy zmianie. Akta sprawy nie zawierają dowodu na dopełnienie przez organ I instancji tego obowiązku.

V.

Organ I instancji dokonywał początkowo zawiadomień o poszczególnych czynnościach i wydanych rozstrzygnięciach na podstawie art. 74 ust. 3 ustawy ooś w zw. z art. 49 K.p.a. Brak jest jednak podstawy do uznania, iż taki tryb był możliwy z racji braku wskazania, wyjaśnienia i udokumentowania liczby stron postępowania.

Następnie z chwilą przystąpienia do postępowania społeczeństwa, organ I instancji dokonywał zawiadomień o poszczególnych czynnościach i wydanych rozstrzygnięciach na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 3 pkt 11 ustawy środowiskowej, począwszy od etapu od którego zaczął się udział społeczeństwa w sprawie.

Spółeczeństwo przystąpiło do udziału w sprawie z chwilą wydania przez Prezydenta postanowienia znak: WGOŚ -ZM .6220.19.2022 z dnia 4 września 2023r. w przedmiocie nałożenia obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania dla wnioskowanego przedsięwzięcia i ustalenia zakresu tego raportu.

Brak jest jednak dowodów na podanie do publicznej wiadomości poszczególnych obwieszczeń o danych czynnościach czy rozstrzygnięciach, i tak akta nie zawierają dowodów na :

1) udostępnienie informacji (obwieszczenia) w BIP – ie UM Ciechanów:

- obwieszczenia z dnia 4 września 2023r. o postanowieniu w przedmiocie nałożenia obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania dla wnioskowanego przedsięwzięcia i ustalenia zakresu tego raportu oraz o postanowieniu w przedmiocie zawieszenia postępowania do czasu przedłożenia raportu,
- 2) umieszczenie w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscu planowanego przedsięwzięcia (np. fotografia z informacją kiedy i gdzie zostało wywieszone i zdjęte obwieszczenie) poprzez ogłoszenia w siedzibie SIM Północne Mazowsze Sp. z o.o. w Ciechanowie, w prasie, poprzez zobowiązane np. sołtysów, itp.)
- obwieszczenia z dnia 4 lipca 2024r. o postanowieniu dopuszczającym do udziału w sprawie na prawach strony Stowarzyszenia „Miej Kulturę, Chroń Naturę” z siedzibą w Ciechanowie
- obwieszczenia z dnia 24 lipca 2024r. o postanowieniu dopuszczającym do udziału w sprawie na prawach strony Stowarzyszenia „Towarzystwo na Rzecz Ziemi” z siedzibą w Oświecimiu

VI.

Wniosek inwestorski z uzupełnieniami został przedłożony przez organ I instancji specjalistycznym organom, celem uzgodnienia wnioskowanego przedsięwzięcia i zajęcia przez nie wymaganego ustawa stanowiska. Kolejno wskazać należy, że:

- Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Ciechanowie w dniu 3 marca 2023r. wydał Opinię Sanitarną Nr ZNS .7040.6.2023 w której stwierdził brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowiska,
- Dyrektor Zarządu Zlewni w Ciechanowie (PGW Wody Polskie) postanowieniem z dnia 5 lipca 2023r. znak: WC.ZZŚ.1.4901.1.18.2023.WR stwierdził konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla wnioskowanej inwestycji i określił zakres raportu ooś
- Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie postanowieniem z dnia 7 sierpnia 2023r. znak: WOOŚ-I.4220.103.2023.IP.4 wyraził opinię, iż brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowiska dla planowanego przedsięwzięcia.

Postanowieniem znak: WGOŚ -ZM .6220.19.2022 z dnia 4 września 2023r. Prezydent Miasta Ciechanów nałożył obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania dla wnioskowanego przedsięwzięcia i ustalił zakres raportu.

Postanowieniem znak: WGOŚ -ZM .6220.19.2022 z dnia 4 września 2023r. Prezydent Miasta Ciechanów zawiesił postępowanie w sprawie wydania decyzji środowiskowej do czasu przedłożenia raportu ooś przez inwestora.

W związku z faktem złożenia w dniu 19 kwietnia 2024r. (tak: prezentata organu I instancji) przez inwestora raportu ooś wraz z inwentaryzacją przyrodniczą, Prezydent Miasta Ciechanów postanowieniem z dnia 10 maja 2024. Znak: WGOŚ-zm. 6220. 19.2022 podjął zawieszone postępowanie w sprawie.

Następnie:

- Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Ciechanowie w dniu 12 czerwca 2024r. wydał Opinię Sanitarną Nr ZNS .7040.6.4. 2024 w której zaopiniował pozytywnie wnioskowane przedsięwzięcie pod warunkiem że w projekcie budowlanym oraz w trakcie eksploatacji zostaną uwzględnione wszystkie wymienione w raporcie ooś działania i zabezpieczenia, które będą przeciwdziałać zanieczyszczeniom i minimalizować ryzyko zanieczyszczenia środowiska i negatywnego wpływu na zdrowie ludzi poprzez wskazane w tym postanowieniu warunki.

Pismem z dnia 24 listopada 2025r. znak: ZNS .7040.6.4. 2024, PPIS w Ciechanowie podtrzymał swoją w/w opinię.

Pismem z dnia 19 stycznia 2026r. znak: ZNS .7040.6.4. 2024, PPIS w Ciechanowie podtrzymał swoją w/w opinię.

- Dyrektor Zarządu Zlewni w Ciechanowie (PGW Wody Polskie) postanowieniem z dnia 27 listopada 2025r. znak: WC.ZZŚ.14.2024.ER uzgodnił realizację wnioskowanej inwestycji i określił warunki jej realizacji,
- Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie postanowieniem z dnia 2 lutego 2026r. znak: WOOS-I.4221.162.2024.ML.8 uzgodnił realizację wnioskowanej inwestycji i określił warunki jej realizacji,

W związku z powyższym, decyzją z dnia 31 marca 2026r. znak: WGOŚ-ZM. 6220.19.2022 Prezydent Miasta Ciechanowa ustalił środowiskowe uwarunkowania dla realizacji wnioskowanego przedsięwzięcia.

Brak jest w aktach sprawy elektronicznej wersji Aktualizacji inwentaryzacji przyrodniczej z dnia 30 lipca 2025r. stanowiącej załącznik do raportu ooś.

W ocenie Kolegium, organ I instancji winien dokonać szczegółowej, pogłębionej analizy podstawowego dowodu w postępowaniu, jakim jest raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wraz z jego uzupełnieniami. W dokumencie tym Inwestor wskazał na warianty planowanej inwestycji, które organ tylko wymienił enumeratywnie w treści decyzji, (str. 17 decyzji) jednak w ogóle nie dokonał ich jakiegokolwiek oceny i porównania.

Organ w sposób całkowicie bezkrytyczny przyjął za inwestorem wskazany wariant do realizacji, nie porównując go z innymi. Tymczasem obowiązkiem organu była ocena i analiza wszystkich wariantów i ustalenie, który z nich zapewniałby możliwie niski poziom oddziaływania na środowisko przy umiarkowanych nakładach i spodziewanych efektach , gwarantujący zrównoważony rozwój.

Tutejsze Kolegium wskazuje, że zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy środowiskowej raport powinien zawierać opis wariantów uwzględniający szczególne cechy przedsięwzięcia lub jego oddziaływania, w tym:

- a) wariantu proponowanego przez wnioskodawcę oraz racjonalnego wariantu alternatywnego,
 - b) racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska
- wraz z uzasadnieniem ich wyboru;

Wątpliwości organu odwoławczego budzi przedstawiony przez inwestora wariant alternatywny jako niewystarczający dla uznania, iż stanowi on rzeczywistą alternatywę dla wariantu wybranego przez inwestora i posiada cechy pozorności.

Kolegium wskazuje, że zgodnie z w/w przepisem, inwestor zobligowany jest wskazać trzy w/w warianty (lub więcej). Jednocześnie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym - na gruncie ustawy środowiskowej - ugruntowany jest pogląd, iż , o ile wariant proponowany przez inwestora może się pokryć z wariantem najkorzystniejszym dla środowiska, to nigdy wariant proponowany przez inwestora nie może się pokryć z wariantem alternatywnym (wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 10 stycznia 2017r. sygn. akt II SA/Rz 609/16, LEX nr 2203449).

Posłużenie się w art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko pojęciem "racjonalnego" wariantu alternatywnego oznacza, że opisywane w raporcie warianty nie mogą mieć charakteru pozornego ani nie mogą być abstrakcyjne z powodu braku możliwości obiektywnych ich zastosowania i z góry skazane na niepowodzenie, lecz muszą to być warianty możliwe do rzeczywistego wprowadzenia (tak wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 lipca 2019r. sygn. akt I SA/Go 260/19, LEX nr 2706502).

Raport oddziaływania na środowisko musi (a nie tylko może) zawierać analizę wariantu proponowanego przez wnioskodawcę, racjonalnego wariantu alternatywnego oraz wariantu najkorzystniejszego dla środowiska wraz z uzasadnieniem ich wyboru, czego organ winien wymagać od inwestora (poprzestanie tylko na jednym wariantcie stanowi wadę prawną raportu, która powinna zostać uwzględniona przy orzekaniu przez organ) – wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 27 kwietnia 2016r. sygn. akt II SA/Bd 429/15, LEX nr 2076558.

W niniejszej sprawie, przedstawiony pismem z dnia 19 grudnia 2025r. przez inwestora trzeci wariant alternatywny niewątpliwie pozostaje niewystarczający i niepełny, aby skutecznie stanowić jakikolwiek wybór dla organu właściwego do wydania decyzji środowiskowej. Nie zawiera on bowiem pełnego i wystarczającego wskazania i odniesienia tego rodzaju hodowli na wszystkie elementy środowiska naturalnego.

Pismo inwestora datowane na 17 grudnia 2025r. (a złożone do organu I instancji w dniu 19 grudnia 2025r.) zawiera jedynie oświadczenie o zawężeniu zakresu przedsięwzięcia poprzez rezygnację z części bloków planowanych do realizacji w miejscu porośniętym roślinnością szuwarową.

Brak jest natomiast szczegółowego i pełnego odniesienia i oceny, jak taka inwestycja oddziaływałaby na takie elementy środowiska naturalnego jak: gospodarska wodno-ściekowa, hałas, środowisko przyrodnicze, klimat akustyczny, wody powierzchniowe, obszary chronione przyrodniczo, wpływ na grunty, ziemię, dobra materialne, zabytki, krajobraz, kulturowy, wzajemne oddziaływania na w/w elementy; nie określono także stopnia zagrożenia wystąpienia awarii przemysłowej, nie odniesiono się do kwestii zaistnienia ewentualnych konfliktów społecznych w związku z realizacją inwestycji; brak jest także wskazania metod i środków minimalizujących wpływ tego rodzaju przedsięwzięcia na otoczenie i środowisko naturalne. Powyższe braki w przedstawieniu wariantu alternatywnego powodują, iż porównanie go z innymi wariantami jest niemożliwe, gdyż nie wiadomym pozostaje, który z ich jest faktycznie bardziej korzystny dla środowiska – jest po prostu niemożliwe. Do oświadczenia załączono jedynie graficzne przedstawienie inwestycji, mapę z proponowaną lokalizacją budynków, informację o liczbie bloków i mieszkań i ich powierzchni – informacje te przedstawiono w formie zwykłej, papierowej oraz na elektronicznym nośniku danych (płyta CD). Jednak brak jest przedstawienia analizy inwestycji w tym nowym kształcie na wszystkie w/w składniki środowiska naturalnego. Oznacza to pozbawienie organu możliwości realnego wyboru wariantu korzystniejszego dla szeroko pojętego środowiska naturalnego. Również i strony postępowania, jak i organ wyższego stopnia zostały pozbawione możliwości oceny w sposób pełny i kompleksowy wszystkich wariantów, w tym tego wybranego przez inwestora. Organ prowadzący postępowanie zobowiązany jest do przeprowadzenia rzetelnej analizy oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, uwzględniającej warianty jego realizacji, w ten sposób, aby było możliwe porównanie oddziaływań w ramach poszczególnych wariantów i uzasadnienie wyboru jednego z nich. Organ administracji ma prawo zaproponować wariant, nawet inny niż te przedstawione w raporcie, ale może mieć to miejsce dopiero wtedy, gdy raport w zakresie wariantów będzie odpowiadał treści art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy środowiskowej (tak wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 14 marca 2018r. sygn. akt II SA/Bd 1172 /17, LEX nr 2480228).

Warianty realizacji przedsięwzięcia stanowią jeden z instrumentów stosowania zasady prewencji uregulowanej w art. 6 ust. 1 p.o.ś. Zasada prewencji w procedurze ocen oddziaływania na środowisko zakłada obowiązek podejmowania pewnych działań dla zapobiegania negatywnemu oddziaływaniu na środowisko przedsięwzięcia, zanim jeszcze ono powstanie. Chodzi tu o podejmowanie czynności poprzedzających moment podjęcia działalności mogącej negatywnie oddziaływać na środowisko. W tym celu ustawodawca przewidział obowiązek przedstawienia przez inwestora w raporcie 3 wariantów realizacji przedsięwzięcia, które powinny różnić się od siebie. Celem przedstawienia w raporcie wariantów realizacji przedsięwzięcia jest niedopuszczenie do powstania przedsięwzięcia w wariantcie mogącym negatywnie oddziaływać na środowisko. Skuteczność działań prewencyjnych w indywidualnej ocenie konkretnego przedsięwzięcia uzależniona jest w dużej mierze od jakości opracowanych w raporcie wariantów oraz prawidłowej ich oceny przez organ wydający decyzję środowiskową. Zasada prewencji w ocenie oddziaływania na środowisko wymaga od inwestora stosowania także odpowiednich rozwiązań technicznych

i technologicznych, które powinny znaleźć się w opisie wariantów. Tym samym oceniając warianty realizacji przedsięwzięcia, organ powinien dążyć do przeciwdziałania negatywnemu oddziaływaniu przedsięwzięcia w celu jego eliminacji oraz ograniczenia zakresu jego skutków teraz i w przyszłości. Zapobieganie negatywnemu oddziaływaniu poprzez wybór właściwego wariantu wykonania przedsięwzięcia wymaga od organu oceniającego raport nie tylko wiedzy statycznej dotyczącej tego, co jest, ale również wiedzy niejako dynamicznej, dotyczącej tego, co nastąpi w przypadku realizacji przedsięwzięcia zgodnie z danym wariantem. W takim przypadku organ przeprowadzający procedurę oceny oddziaływania na środowisko powinien wezwać wnioskodawcę do przedstawienia pełnej analizy wariantowej planowanego przedsięwzięcia. Jeżeli analiza taka okaże się niewystarczająca, organ powinien wezwać wnioskodawcę do przedstawienia analizy porównawczej wariantu wybranego do realizacji z racjonalnym wariantem alternatywnym, w tym określenia przewidywanego oddziaływania na środowisko. Opis wariantów przedsięwzięcia musi znajdować swoje odzwierciedlenie w materiale dowodowym postępowania w ten sposób, aby spełniał wymagania określone w art. 66 ust. 1 pkt 5 u.u.i.ś. W opisach wariantów powinno znaleźć się jednoznaczne wskazanie sposobu funkcjonowania przedsięwzięcia, zgodnie z parametrami technicznymi opisującymi przedsięwzięcie. Ilość wymaganych do przedstawienia w raporcie wariantów realizacji przedsięwzięcia nie zależy zatem od woli i uznania, a także od oceny inwestora, ale została ściśle określona przez ustawodawcę w art. 66 ust. 1 pkt 5 u.u.i.ś. - wyrok NSA z dnia 27 maja 2025r. sygn.. akt III OSK 3107/23, LEX nr 3891126.

Kolegium podkreśla, iż w zaskarżonej decyzji, organ I instancji w ogóle nie odniósł się do zbadania kwestii wariantowości wnioskowanego przedsięwzięcia. Organ opisał jedynie wariant wskazany i wybrany końcowo przez Inwestora, natomiast w ogóle nie odniósł się do kwestii dopuszczalności przedsięwzięcia w innych wariantach. Brak jest ich porównania w zakresie oddziaływania na wszystkie elementy środowiska naturalnego, oceny i wyboru tego najbardziej korzystnego. Nie wiadomo dlaczego organ wybrał ogólnie wariant inwestorski, w ogóle nie uzasadniając swojego wyboru. Takie działanie stanowi naruszenie art. 107 § 1 pkt 6 K.p.a.

W ocenie organu II instancji uzupełnieniu i zbadaniu winna także podlegać kwestia występowania skumulowanych oddziaływań wnioskowanego przedsięwzięcia oraz wskazanych przez organ I instancji inwestycji już zrealizowanych i funkcjonujących w sąsiedztwie oraz tych dopuszczonych do realizacji w sensie prawnym (poprzez wydanie ostatecznych decyzji).

VII.

Kolegium wskazuje, iż organ I instancji nie dokonał analizy i oceny całości materiału dowodowego, zgromadzonego w sprawie, a w szczególności nie odniósł się do dowodów przedstawionych przez strony i społeczeństwo w toku sprawy, tj. opinii dr inż. Sławomira Chmielewskiego, prof. dr hab. Andrzeja Kowalczyka oraz mgr [REDAKTURA], które to organ pominął wbrew regułom postępowania dowodowego. Opinie te, stanowiące dokumenty prywatne przedłożone przez w/w podmioty nie stanowią wprawdzie kontrraportu w sprawie oddziaływania inwestycji na środowisko naturalne (jak wskazał organ w decyzji), jednak powinny być zostać ocenione zgodnie z regułami zawartymi w art. 7, 77 § 1, 80 K.p.a., a wnioski wynikające z tej analizy powinny znaleźć się w treści decyzji Prezydenta Miasta Ciechanów.

Kolegium podkreśla, iż organ nie jest 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 osnovy decyzji środowiskowej, jeżeli raport jest rzetelny, spójny, wolny od niejasności i nieścisłości – wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2026r. sygn.. akt III OSK 222/25, LEX nr 4112508 .

W sytuacji, gdy w spornej sprawie pojawiły się nowe dowody w postaci w/w opinii, rolę i obowiązkiem organu było dokonać ich oceny, szczególnie, iż zawierają one uwagi merytoryczne odnośnie raportu ooś przedłożonego przez inwestora. Fakt, iż opinie te i ekspertyzy nie stanowiły klasycznego kontrraportu nie zwalniał organu z obowiązku dokonania ich oceny jako dowodów wniesionych w sprawie.

Wyrażona w art. 80 k.p.a. zasada swobodnej oceny dowodów obliuguje organ administracji, aby z zachowaniem zasad bezstronności i obiektywizmu, ocenił zgromadzone dowody w ich wzajemnym powiązaniu. Celem tak przeprowadzonego postępowania dowodowego jest poczynienie przez organ ustaleń co do stanu faktycznego, które w sposób niebudzący wątpliwości odzwierciedlą rzeczywisty przebieg zdarzeń w sprawie. Z kolei wnioski organu z przeprowadzonego postępowania dowodowego muszą zostać uwidocznione w treści rozstrzygnięcia kierowanego do strony. Obowiązkiem organu jest bowiem wykazanie w decyzji administracyjnej jakie dowody stanowiły podstawę wydanego rozstrzygnięcia oraz wskazanie przyczyn, dla których określonym dowodom organ ten dał wiarę, a innym odmówił mocy dowodowej. Dopiero tak przeprowadzone postępowanie dowodowe i sformułowane w jego wyniku rozstrzygnięcie czyni zadość wymaganiom wynikającym z powołanych przepisów postępowania – wyrok WSA w Szczecinie z dnia 14 maja 2026r. sygn. akt II SA/Sz 966/25, LEX nr 4110654.

Tymczasem, organ I instancji w ogóle nie przeprowadził jakiejkolwiek analizy i oceny tych dowodów, nie wskazał z jakich powodów odmówił im wiarygodności, a jedynie powołał się on na okoliczność, iż nie stanowią one kontrraportu. W konsekwencji powyższego wskazać należy, iż zaskarżona decyzja Prezydenta Miasta Ciechanów narusza wymogi zawarte w art. 7 K.p.a., art. 77 § 1 K.p.a., art. 80 K.p.a. oraz art. 107 § 1 pkt i § 3 K.p.a. Zgodnie z art. 7 K.p.a. w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy (art. 77 § 1 K.p.a.). Organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona (art. 80 K.p.a.). Z kolei w myśl art. 107 § 3 K.p.a. uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

W ponownie prowadzonym postępowaniu, organ I instancji dokonał rzetelnej i kompleksowej oceny całego materiału dowodowego, zgromadzonego w sprawie.

VIII.

Zauważyć również należy, że w przedmiotowej decyzji organ I instancji organ naruszył art. 107 § 1 pkt 3 Kpa, zgodnie z którym, decyzja powinna zawierać m.in. oznaczenie strony lub stron. Oznaczenie strony polega: a) w przypadku stron będących osobami fizycznymi na podaniu imienia i nazwiska, a niekiedy, gdy wiąże się to z kwestią uprawnień do wykonywania określonych czynności zawodowych lub zajęć - także na podaniu zawodu (zajęcia) stron; b) w przypadku innych stron: osób prawnych (w tym osób prawnych sfery gospodarczej, np. różnego rodzaju spółek), organów państwowych i samorządowych, państwowych

i samorządowych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych oraz różnorodnych podmiotów nie będących osobami prawnymi - na podaniu ich nazwy i siedziby (a także siedziby ich organów, jeżeli znajduje się ona poza siedzibą tych jednostek), gdy zaś chodzi o jednostki terenowe (jak np. filie, ekspozytury) siedziby tych jednostek.

Tymczasem, decyzja z dnia 31 marca 2026r. nie zawiera wskazania wszystkich adresatów, czyli stron decyzji. Jak wynika z jej rozdzielnika (pkt 2) , decyzja została doręczona „stronom postępowania zgodnie z art. 49 K.p.a.”, przy czym w ogóle nie wymieniono tych stron z imienia, nazwiska, nazwy, siedziby. Skutkuje to wadliwością decyzji - w ponownie prowadzonym postępowaniu organ wymieni w treści decyzji wszystkich jej adresatów (strony postępowania).

W odniesieniu do zarzutów podniesionych w poszczególnych odwołaniach, wskazać należy, iż zasługują one na uwzględnienie. Organ II instancji odniósł się do nich w sposób szczegółowy w treści niniejszej decyzji. Przy ponownym rozstrzyganiu przedmiotowej sprawy organ I instancji weźmie pod uwagę uwagi przedstawione przez Kolegium i dokona jej oceny w oparciu o całość zgromadzonego materiału dowodowego, w tym również treść wydanych uzgodnień. Wskazać jednak należy, że niniejszą decyzją Kolegium nie przesądza o ustaleniu środowiskowych uwarunkowań dla planowanego przedsięwzięcia jednak wskazuje, że wydanie decyzji możliwe jest dopiero w wyniku prawidłowo przeprowadzonego postępowania. Rezultaty zaś tak prowadzonego postępowania winny znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu podjętego rozstrzygnięcia, bowiem w myśli art. 107 § 3 K.p.a., uzasadnienie faktyczne wydanej decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

Z uwagi na konieczność uzupełnienia postępowania dowodowego w znacznej części, które ma istotny wpływ na rozstrzygnięcie, uzasadnionym było uchylenie w całości zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

Decyzja jest ostateczna.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie skarga nie przysługuje, jednakże strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ul. Jana Kazimierza 10, 01 – 248 Warszawa. Sprzeciw od decyzji wnosi się w terminie 14 dniu od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Płocku ul. Kolegialna 20b, 09- 402 Płock.

Sprzeciw od decyzji powinien czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać wskazanie zaskarżonej decyzji, żądanie jej uchylenia oraz oznaczenie organu, który wydał zaskarżoną decyzję.

Wpis stały wynosi 100 zł (§ 2 ust. 1 pkt 6a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. 2003, Nr 221, poz. 2193).

Strona może zwrócić się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z wnioskiem o przyznanie prawa pomocy. Prawo pomocy obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek składa się przed wszczęciem postępowania lub w toku postępowania.

Wniosek ten wolny jest od opłat sądowych. Przyznanie prawa pomocy nie zwalnia strony od obowiązku zwrotu kosztów postępowania, jeżeli obowiązek taki wynika z innych przepisów. Wniosek składa się na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru. Urzędowe formularze udostępnione są nieodpłatnie w budynku oraz Biuletynie Informacji Publicznej Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Ustanowienie przez Sąd adwokata lub radcy prawnego w ramach prawa pomocy jest równoznaczne z udzieleniem pełnomocnictwa. Prawo pomocy nie przysługuje stronie w razie oczywistej bezzasadności sprzeciwu. Przyznanie prawa pomocy może być cofnięte w całości lub w części, jeżeli się okaże, że okoliczności, na podstawie których je przyznano, nie istniały lub przestały istnieć. Przyznanie prawa pomocy wygasa ze śmiercią strony, która je uzyskała.

**Samorządowe Kolegium Odwoławcze
w Płocku w składzie:**

- 1) Aneta Szulińska
(etatowy członek)
- 2) Marek Żuchewicz
(etatowy członek)
- 3) Joanna Wierzbicka
(pozaetatowy członek)

Opatrzyła pieczęcią: Joanna Ryszkowska

Decyzja została wydana w postaci elektronicznej i podpisana kwalifikowanymi podpisami elektronicznymi.

Otrzymują:

- 1) pełnomocnik SIM Północne Mazowsze Sp. z o.o. z siedzibą w Ciechanowie, radca prawny Bartosz Kowalewski,
- 2) [REDACTED],
- 3) adwokat Karolina Kuszlewicz – pełnomocnik Stowarzyszenia „Miej Kulturę Chroń Naturę” z siedzibą w Ciechanowie,
- 4) [REDACTED],
- 5) Stowarzyszenia „Centrum Ochrony Mokradeł „z siedzibą w Warszawie,
- 6) [REDACTED],
- 7) strony postępowania – zgodnie z art. 74 ust. 3 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 (tj. Dz. U. 2022, poz. 1029 ze zm.) w zw. z art. 49 K.p.a.,
- 8) społeczeństwo zgodnie z art. 85 ust. 3 w zw. z art. 3 pkt 11 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 (tj. Dz. U. 2022, poz. 1029 ze zm.),

- 9) Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie;
- 10) Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Ciechanowie,
- 11) Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie,
- 12) Prezydent Miasta Ciechanowa,
- 13) A/a.

Klauzula informacyjna dla petenta/klienta/strony/pelnomocnika:

Zgodnie z art. 13 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych z dnia 27 kwietnia 2016 r. (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016) Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Płocku informuję, iż:

Administratorem Pani/Pana danych osobowych jest:

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Płocku reprezentowane przez Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Płocku z siedzibą ul. Kolegialna 20b, 09-402 Płock.

2) Administrator wyznaczył inspektora ochrony danych, z którym można skontaktować się poprzez email: rodo@sko-plock.pl w każdej sprawie dotyczącej przetwarzania danych osobowych.

3) Pani/Pana dane osobowe przetwarzane będą w celu realizacji ustawowych zadań Samorządowego Kolegium Odwoławczego na podstawie:

Art. 6 ust. 1 lit. c ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych z dnia 27 kwietnia 2016 r. (w związku z realizacją obowiązku prawnego ciążącego na administratorze)

Art. 9 ust. 2 lit. g ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych z dnia 27 kwietnia 2016 r. (ze względów związanych z ważnym interesem publicznym, na podstawie prawa)

art. 1 oraz art. 2. ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych.

4) Pani/Pana dane osobowe będą przekazywane wyłącznie podmiotom uprawnionym do uzyskania danych osobowych na podstawie przepisów prawa lub zawartych umów (operatorzy pocztowi, usługi IT).

5) Pani/Pana dane osobowe przechowywane będą w czasie określonym przepisami prawa, zgodnie z instrukcją kancelaryjną obowiązującą u Administratora.

6) Posiada Pani/Pan prawo żądania od Administratora dostępu do danych osobowych, prawo do ich sprostowania, usunięcia lub ograniczenia przetwarzania, prawo do wniesienia sprzeciwu wobec przetwarzania, prawo do przenoszenia danych, prawo do cofnięcia zgody w dowolnym momencie, jeżeli przepisy prawa nie stanowią inaczej.

7) Przysługuje Pani/Panu także prawo wniesienia skargi do organu nadzorczego zajmującego się ochroną danych osobowych, którym jest Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych.

8) Podanie danych osobowych w zakresie wymaganym ustawodawstwem jest obligatoryjne.

9) Pani/Pana dane nie będą przekazywane poza teren Unii Europejskiej.

10) Pani/Pana dane nie będą podlegały zautomatyzowanemu podejmowaniu decyzji oraz profilowaniu.