

Koszalin, dnia 30 marca 2023 r.

SKO.4170.3524.2022

DECYZJA

Na podstawie:

- art. 138 § 1 pkt 1 w związku z art. 127 § 3, art. 156 § 1 pkt 2, art. 157 § 1 i § 2, art. 158 §1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm., dalej: kpa),
- art. 66 ust. 1 pkt 19 i pkt 19a 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 (w brzmieniu obowiązującym na dzień wydania kwestionowanej decyzji: t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2081 ze zm., dalej: ooś),
- art. 1 ust.1 i ust.2, art. 2, art.17 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz.570),

po rozpatrzeniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, wniesionego w imieniu i na rzecz inwestora przez pełnomocnika od decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Koszalinie z dnia 14 listopada 2022 r., znak SKO.4170.1823.2022, mocą której stwierdzono nieważność decyzji Burmistrza Barwic nr 2.2018 z dnia 23 stycznia 2020, znak: IOŚ .6220.02.2018, sprostowanej postanowieniem z dnia 3 lutego 2020 r., znak IOŚ.6730.02.2018 o środowiskowych uwarunkowaniach na realizację przedsięwzięcia pod nazwą "Budowa i eksploatacja fermy drobiu do 2264 DJP zlokalizowanej na działce nr ew. 91/2 obręb Nowy Chwalim gm. Barwice",

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Koszalinie w składzie:

Przewodnicząca – Agata Witkowska (sprawozdawca)
Członkowie – Joanna Mojska
– Joanna Lipińska

na posiedzeniu w dniu 30 marca 2023 r. orzeka:

utrzymać w mocy decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Koszalinie z dnia 14 listopada 2022 r., znak SKO.4170.1823.2022, mocą której stwierdzono nieważność decyzji Burmistrza Barwic nr 2.2018 z dnia 23 stycznia 2020, znak: IOŚ .6220.02.2018, sprostowanej postanowieniem z dnia 3 lutego 2020 r., znak IOŚ.6730.02.2018 o środowiskowych uwarunkowaniach na realizację przedsięwzięcia pod nazwą "Budowa i eksploatacja fermy drobiu do 2264 DJP zlokalizowanej na działce nr ew. 91/2 obręb Nowy Chwalim gm. Barwice"

Uzasadnienie

Na wstępie należy przedstawić chronologię zdarzeń mających wpływ na rozpatrzenie niniejszej sprawy.

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu na podstawie art. 156 § 1 pkt 2

ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, wniósł o stwierdzenie nieważności decyzji opisanej na wstępie wydanej przez Burmistrza Barwic, jako decyzji obciążonej wadą rażącego naruszenia prawa. W ocenie wnioskodawcy, organ wydający przedmiotową decyzję przeprowadził postępowanie dowodowe w oparciu o raport z maja 2019 r. o oddziaływaniu na środowisko projektowanej Fermi Drobiu do 3364 DJP, dz. ewid. nr 91/2, obręb Nowy Chwalim, gmina Barwice, województwo zachodniopomorskie, który to jest ewidentnie nieprawidłowy i nie mógł stanowić podstawy do wydania decyzji środowiskowej z dnia 23 stycznia 2020 r., a co skutkowało wydaniem decyzji, pomimo niespełnienia przez inwestycje wymogów środowiskowych.

W odpowiedzi na powyższy wniosek, – strona, na rzecz której została wydana kwestionowana decyzja – reprezentowana przez adwokat, zawnioskowała o wydanie decyzji odmawiającej stwierdzenia nieważności.

W ocenie Spółki, podniesiony zarzut rażącego naruszenia prawa jest chybiony, zaś przywołane w uzasadnieniu wniosku zastrzeżenia w istocie stanowią jedynie próbę podjęcia polemiki z treścią raportu z maja 2019 r. o oddziaływaniu na środowisko projektowanego przedsięwzięcia, podczas gdy zastosowania sankcji nieważności nie można wyprowadzić z odmiennej oceny mocy dowodowej, na której organy orzekające w sprawie oparły ustalenie stanu faktycznego. Ponadto podnosi, iż kwestionowana decyzja wywołała już nieodwracalne skutki prawne, bowiem została wydana na jej podstawie ostateczna decyzja Starosty Szczecineckiego zatwierdzająca projekt zagospodarowania terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany i udzielająca pozwoleń na budowę fermy drobiu. Okoliczność ta, w ocenie ww. spółki, stanowi przesłankę negatywną do stwierdzenia nieważności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w związku z wnioskiem o wszczęcie postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności, postanowieniem z dnia 12 września 2022 r., znak SKO.4170.1823.2022 wszczęło postępowanie administracyjne, w następstwie, przeprowadzenia którego wydało decyzję o stwierdzeniu nieważności decyzji Burmistrza Barwic nr 2.2018 z dnia 23 stycznia 2020 r.

W motywach rozstrzygnięcia podjętego przez Skład Orzekający Kolegium w I instancji podano, iż decyzja Burmistrza Barwic została wydana z rażącym naruszeniem prawa, bowiem naruszony została przepis art. 74 a ust.2 ustawy ooś poprzez zaakceptowanie zarówno przez organ prowadzący jak i przez organy uzgadniające, uzupełnienia raportu dotyczącego kluczowych kwestii z punktu widzenia oddziaływania na środowisko, który nie zawierał podpisu i oświadczenia, o których mowa w art. 66 ust.1 pkt 19 i 19a w zw. z art. 74 a ust.3 ustawy ooś. Z uwagi na brak załączenia do uzupełnienia raportu oświadczenia autora o spełnieniu wymagań w zakresie wykształcenia i kwalifikacji oraz oświadczenia dotyczącego świadomości odpowiedzialności karnej, kluczowy dokument tj. raport oddziaływania na środowisko przedmiotowego przedsięwzięcia wraz z uzupełnieniami przedłożonymi przez pełnomocnika inwestora nie spełnia wymogów formalnych dla tego dokumentu i w konsekwencji nie może stanowić podstawy orzekania w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Dokument nie posiadający wymaganego podpisu i oświadczenia nie stanowi dowodu w sprawie. W konkluzji do powyższych ustaleń podano, iż wadliwość powyżej wykazana musi być zakwalifikowana jako rażące naruszenie prawa,

bowiem w sprawie doszło do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach bez wymaganego raportu o środowiskowych uwarunkowaniach. W związku z powyższym z uwagi na to, że ww. uchybienie dyskwalifikuje ten raport jako dowód w sprawie, w konsekwencji powyższego bezprzedmiotowym staje się podejmowanie dalszych rozważań, dotyczących treści merytorycznej raportu.

Z rozstrzygnięciem niniejszym nie zgodziła się strona postępowania składając w ustawowym terminie, za pośrednictwem zawodowego pełnomocnika wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy do Kolegium. W ocenie wnioskodawcy, obecnego postępowania decyzja Kolegium została wydana z naruszeniem:

- art. 156 § 1 pkt 2 kpa w zw. z art. 6 kpa, art. 8 kpa, art. 9 kpa i art. 16 kpa w związku z art. 66 ust.1 pkt 19 i 19a ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko poprzez przyjęcie przez Kolegium, iż w sprawie doszło do rażącego naruszenia prawa z uwagi na brak podpisu pod uzupełnieniem raportu osoby kierującej zespołem, co skutkowało uznaniem, iż brak jest w ogóle w sprawie dokumentu raportu, gdy tymczasem brak jest przepisów jednoznacznie wskazujących na sposób i warunki formalne składanych uzupełnień raportów. Podczas, gdy w ocenie strony raport złożony wraz z wnioskiem spełnia wszelkie wymogi formalne, w tym te dotyczące podpisu i oświadczenia kierującego zespołem, a organ wydający pierwotną decyzję, jak również opiniujące w sprawie, nie stwierdziły braków formalnych składanych dokumentów, w związku z czym nie sposób stwierdzić zaistnienia w sprawie przesłanki rażącego naruszenia prawa, ani też obciążania strony ewentualnymi zaniechaniami organu.

W uzasadnieniu złożonego środka odwoławczego podano, iż wnioskodawca nie kwestionuje zakwalifikowania przez Kolegium złożonych w sprawie odpowiedzi na wezwania podmiotów opiniujących i organu wydającego decyzję środowiskową jako uzupełnienia raportu, jednakże podaje, iż brak podpisu pod dokumentami i przekazanie niniejszych za pośrednictwem pisma przewodniego miał umożliwić włączenie rzeczonych do pierwotnego raportu. W ocenie strony z przepisów prawa nie wynika jakie wymogi formalne winny spełniać uzupełnienia raportu, a Kolegium w oparciu o orzeczenia sądów administracyjnych podjęte w odrębnych sprawach przyjęło, iż uzupełnienia te winny odpowiadać wymogom właściwym dla pierwotnego raportu. W konsekwencji powyższego podano, iż nie można na stronę przerzucać skutków błędu spowodowanego przez pracownika organu, oraz wskazano, iż w realiach sprawy naruszenie prawa nie jest rażące, a większą wagę należy przyznać zasadzie trwałości decyzji ostatecznych.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Koszalinie, po ponownym rozpatrzeniu sprawy ustaliło i zważyło co następuje: wniosek nie zasługuje na uwzględnienia, bowiem przedmiotowa decyzja wydana przez Skład Orzekający Kolegium w I instancji została podjęta zgodnie z przepisami prawa na podstawie kompleksowo poczynionych ustaleń faktycznych.

Przed przystąpieniem do merytorycznego, ponownego rozpatrzenia sprawy należy przybliżyć instytucję stwierdzenia nieważności unormowaną przepisami kodeksu postępowania administracyjnego. Podkreślić należy, że instytucja stwierdzenia nieważności decyzji jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia i stoi w opozycji z zasadą trwałości

rozstrzygnięć administracyjnych, wynikającą z art. 16 § 1 kpa, dlatego też może być stosowana jedynie po zaistnieniu enumeratywnie wymienionych w art. 156 § 1 kpa przesłanek.

Zgodnie z tym przepisem, organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:

1. wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości,
2. wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa,
3. dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną albo sprawy, którą załatwiono milcząco,
4. została skierowana do osoby nie będącej stroną w sprawie,
5. była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały,
6. w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą,
7. zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

Jak trafnie wskazał Skład Orzekający Kolegium w I instancji jedną z przesłanek warunkujących stwierdzenie nieważności decyzji jest przesłanka wyspecyfikowana w art. 156 § 1 pkt 2 kpa stanowiąca o wydaniu decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. Pojęcie to nie zostało zdefiniowane w przepisach prawa administracyjnego. Powszechnie przyjmuje się, że do takiego naruszenia dochodzi wówczas, gdy decyzja w sposób oczywisty i bezsporny narusza konkretny przepis prawa, a ponadto jej obowiązywanie wywołuje skutki niemożliwe do zaakceptowania w praworządym państwie.

Nie stanowi natomiast podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji, odmienna ocena dowodów przeprowadzonych w postępowaniu administracyjnym, dokonana przez organ wyższego stopnia w postępowaniu nadzorczym.

Co istotne, rażące naruszenie prawa występuje w przypadku naruszenia przepisu prawnego, którego treść bez żadnych wątpliwości może być ustalona w bezpośrednim rozumieniu, tj. takim, który nie wymaga dalszych wyjaśnień. Przyjąć należy, iż rażące naruszenie prawa stanowi kwalifikowaną formę naruszenia prawa, którego nie można utożsamiać z każdym naruszeniem (vide: wyrok NSA z dnia 28 sierpnia 2020 r., sygn. akt II OSK 636/20).

W orzecznictwie przyjmuje się, iż o rażącym naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 kpa decydują łącznie trzy przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony, oraz racje ekonomiczne lub gospodarcze-skutki, które wywołuje decyzja, niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia obowiązującej zasady praworządności (vide wyroki NSA z dnia 29 maja 2020 r., sygn. I OSK 1383/19 oraz z dnia 18 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 1954/13).

Oczywistość naruszenia prawa polega na rzucającej się w oczy sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia, a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną, a więc chodzi o sytuację, gdy istnienie tej sprzeczności da się ustalić przez proste zestawienie. W sposób rażący może zostać naruszony wyłącznie przepis, który może być stosowany w bezpośrednim rozumieniu, to znaczy taki, który nie wymaga stosowania wykładni prawa. Natomiast skutki, które wywołuje decyzja uznana za rażąco naruszającą prawo, to skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności - gospodarcze lub społeczne skutki naruszenia, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organy praworządnego państwa.

Jak trafnie zauważył Skład Orzekający Kolegium w I instancji, przy rozpatrywaniu sprawy w kontekście postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności należy również wziąć pod uwagę przesłanki negatywne wskazane w § 2 ww. przepisu, zgodnie z którym nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne. Dodać przy tym należy, iż przesłanki negatywne dotyczą wszystkich przypadków ujętych w art. 156 § 1 kpa. W sytuacji zaistnienia którejkolwiek z nich i jednoczesnego wywołania przez decyzję wspomnianych nieodwracalnych skutków prawnych, bądź gdy od dnia doręczenia lub ogłoszenia kwestionowanej decyzji upłynęło co najmniej dziesięć lat – rozstrzygnięcie to pozostaje w obrocie prawnym. Nieodwracalny skutek prawny zachodzi, m.in. gdy cofnięcie, zniesienie, czy też odwrócenie skutków prawnych wymaga takich działań, do których organ administracji publicznej nie ma umocowania ustawowego i nie może skorzystać z drogi postępowania administracyjnego. W tym miejscu należy przywołać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 grudnia 2013 r. sygn. akt II OSK 1712/12, który interpretuje kwestię nieodwracalności skutków prawnych. W ocenie Sądu „Nieodwracalność dotyczy skutków prawnych, nie sfery faktycznej. Należy ją rozpatrywać mając na uwadze zakres właściwości organów administracji i ich kompetencję do zniesienia skutków prawnych. Jeżeli pozostaje ona poza zakresem kognicji organów administracji, np. pozostaje w gestii sądu powszechnego, wówczas skutek wywołany aktem administracyjnym jest nieodwracalny”. Wskazuje się, że generalnie nieodwracalność skutków prawnych dotyczy trzech sytuacji: gdy przestał istnieć przedmiot rozstrzygnięcia, podmiot, któremu prawo przysługiwało, utracił zdolność zachowania tego prawa oraz gdy nastąpiła zmiana stanu prawnego.

Obecny Skład Orzecznicy Kolegium przeanalizowała ponownie sprawę i ustalił, że sprawa została uprzednio rozpatrzona przez Kolegium w sposób kompleksowy i zupełny i w niniejszym zakresie podziela ustalenia faktyczne poczynione przez Skład Orzecznicy Kolegium w I instancji dzieląc także ustalenia prawne czynione przez ten Skład. Przypomnieć należy, iż u podstaw wydanego przez Kolegium w dniu 14 listopada 2022 r. rozstrzygnięcia leży następujące ustalenie.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach objęta obecnie postępowaniem nadzwyczajnym została wydana na wniosek z dnia 21.12.2018 r. (k. 199 t.1), skorygowany pismem z dnia 25.01.2019 r. (k. 204 t.1) złożonym wraz z kartą informacyjną przedsięwzięcia oraz z wnioskiem o ustalenie zakresu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, co pozostaje w zgodzie z art. 69 ust. 1 ooś. Zgodnie z tym przepisem, wnioskodawca może, składając wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, zamiast raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, złożyć kartę informacyjną przedsięwzięcia wraz z wnioskiem o ustalenie zakresu raportu. Zgodnie z ust. 3 - Organ określa zakres raportu w drodze postanowienia. W tym przypadku stosuje się przepisy art. 68. Zgodnie z art. 70 ust. 1 ooś, postanowienie, o którym mowa w art. 69 ust. 3, wydaje się po zasięgnięciu opinii:

- 1) regionalnego dyrektora ochrony środowiska (w niniejszej sprawie Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Koszalinie);
- 2) 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 (w niniejszej sprawie Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Szczecinku);
- 3) organu właściwego do wydania pozwolenia zintegrowanego na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, jeżeli planowane przedsięwzięcie kwalifikowane jest jako instalacja, o której mowa w art. 201 ust. 1 tej ustawy (w niniejszej sprawie Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego);
- 4) organu właściwego do wydania oceny wodnoprawnej, o której mowa w przepisach ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (w niniejszej sprawie Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Szczecinie).

Postanowieniem z dnia 27 marca 2019 r. znak IOŚ.6220.2.2018 Burmistrz Barwic nałożył na inwestora obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko oraz określił zakres raportu zgodnie z art. 66 ooś. Kolegium w tym miejscu podzieliła ustalenia organu I instancji, iż obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania wnioskowanego przedsięwzięcia na środowisko wynika wprost z ustawy, gdyż przedsięwzięcie to zalicza się do mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (art. 59 ust.1 pkt 1 ooś). Tym samym Burmistrz Barwic bezpodstawnie orzekł o obowiązku, podczas, gdy winien wyłącznie określić zakres raportu na podstawie art. 69 ust.3 i art. 68 ooś. Niemniej stwierdzone naruszenie, w ocenie Kolegium nie stanowi podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji, gdyż nie posiada cech rażącego naruszenia prawa.

Inwestor przedłożył Raport o oddziaływaniu na środowisko projektowanej Fermi Drobiu do 3364 DJP, sporządzony przez (kierujący zespołem), . Zgodnie z wymogiem art. 66 ust. 1 pkt 19a ooś, raport zawiera oświadczenie kierującego zespołem wykonawców raportu o spełnieniu wymagań, o których mowa w art. 74a ust. 2 (załącznik nr 3 do Raportu, k.362 t. 2). Zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 19 ooś, raport zawiera ponadto imię, nazwisko i podpis kierującego zespołem (załącznik nr 2 do raportu, k. 360 t. 2). Nie zawiera natomiast kompletnej daty sporządzenia raportu oraz podpisów członków zespołu autorów. Data zamieszczona na stronie tytułowej to „maj 2019 r.” (podczas gdy data oświadczenia kierującego zespołem to 05.08.2019 r.). W ocenie Składu Orzekającego Kolegium w II instancji, nie stanowi to uchybienia. Artykuł 66 ust. 1 pkt 19 ustawy ooś zmieniony został przez art. 1 pkt 15 lit. e ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. (Dz.U.2019.1712) 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, zmieniającej ustawę ooś z dniem 24 września 2019 r. Przed 24 września 2019 r. obowiązywał on w brzmieniu: podpis autora, a w przypadku gdy wykonawcą raportu jest zespół autorów - kierującego tym zespołem, wraz z podaniem imienia i nazwiska oraz daty sporządzenia raportu. Po zmianie obowiązywał w brzmieniu: datę sporządzenia raportu, imię, nazwisko i podpis autora, a w przypadku gdy wykonawcą raportu jest zespół autorów - imię, nazwisko i podpis kierującego tym zespołem oraz imiona, nazwiska i podpisy członków zespołu autorów. Należy w tym miejscu wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 2 ww. ustawy zmieniającej, 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. Oznacza to, że pozostałe przepisy stosuje się w brzmieniu dotychczasowym, w tym art. 66 ust. 1 pkt 19. Zatem przedłożony raport o oddziaływaniu na środowisko nie posiada w ww. zakresie uchybień.

Niemniej należy zauważyć, że na wezwanie Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego z dnia 5 sierpnia 2019 r., na które powołuje się strona, a którego to pisma nie ma w aktach, pełnomocnik złożył wyjaśnienia do raportu. Pismo przewodnie zostało podpisane przez jednego z członków zespołu wykonawców raportu – Pana _____, którego podpis nie widnieje na pierwotnej wersji złożonego raportu. Przedłożone wyjaśnienia nie zostały przez nikogo podpisane. Nie wiadomo zatem, kto jest ich autorem. Nie dołączono również oświadczenia autora, a w przypadku gdy wykonawcą raportu jest zespół autorów - kierującego tym zespołem, o spełnieniu wymagań, o których mowa w art. 74a ust. 2 ooś. Należy w tym miejscu podkreślić, że przedłożone bardzo obszerne wyjaśnienia w istocie stanowią uzupełnienie przedłożonego raportu. Podlegają zatem wszelkim rygorom przewidzianym dla raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, w tym przede wszystkim wymogom odnośnie do autorstwa tego opracowania. Wymogi te nie zostały spełnione. Uzupełnienie raportu nie zostało przez nikogo podpisane, a jego poszczególne części mogły zostać sporządzone przez różne osoby. Przykładowo: część zatytułowana „Powietrze atmosferyczne” zawiera adnotację bez podpisu - autor pracy: dr inż. (k. 41-93 akt t. 2), natomiast pismo przewodnie podpisał Pan _____, choć nie zostało wykazane, by był autorem wniesionego uzupełnienia.

Tożsame naruszenia Kolegium stwierdziło w odniesieniu do uzupełnienia raportu na podstawie wezwania Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego (k. 238-317 akt t. 3 oraz ponownie na k.155-237 akt t. 3) oraz wezwania „Regionalnego dnia 23 września 2019 r.” jak to określił pełnomocnik strony (k. 119-127 akt t. 3), którego to nie ma w aktach organu pierwszej instancji. Na podstawie zgromadzonej dokumentacji nie można ustalić, czy uzupełnienie do raportu sporządziła osoba uprawniona, co stanowi naruszenie art. 74a ooś w całości w zw. z art. 66 ust. 1 pkt 19 i pkt 19a ooś. Na podstawie podjętych ustaleń, Kolegium stwierdziło, że przedłożony Raport o oddziaływaniu na środowisko – w części uzupełniającej – nie zawiera wskazania autora oraz wymaganego podpisu i oświadczenia osoby uprawnionej do sporządzenia raportu. Uniemożliwia to zweryfikowanie i potwierdzenia wymaganych kwalifikacji autora raportu (wykształcenie kierunkowe, doświadczenie), które są gwarancją rzetelności raportu. Okoliczność ta pozbawia przedłożone uzupełnienie cech dowodu w sprawie, czego nie zweryfikował prawidłowo organ pierwszej instancji. W tym stanie faktycznym należy przyjąć, że organ oparł kwestionowane rozstrzygnięcie o opracowanie niewiadomego autorstwa, niespełniające wymogów art. 66 ust. 1 pkt 19 i pkt 19a ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

W tym miejscu obecny Skład Orzekający Kolegium W II instancji podziela w całej rozciągłości ustalenia dokonane przez Skład Orzekający Kolegium w I instancji polegające na

przyjęciu iż „z art. 66 ust. 1 pkt 19 u.i.o.ś., w brzmieniu obowiązującym w niniejszej sprawie, należy wyprowadzić także wniosek, że autor raportu musi go podpisać własnoręcznie, wówczas tylko można uznać, że raport zawiera jego nazwisko. Podpis na dokumencie jest formą złożenia oświadczenia woli lub wiedzy i służy identyfikacji osoby, która to oświadczenie złożyła. Z tych też względów podpis ten powinien być własnoręczny. Brak podpisu raportu lub jego uzupełnienia przez autora stanowi brak formalny, który może mieć istotne znaczenie przy ocenie mocy dowodowej raportu. Kolegium podziela również ustalenia poczynione przez Naczelnny Sąd Administracyjny zawarte kolejno w wyroku z 16 października 2019 r., sygn. akt II OSK 2910/17 w którym Sąd ten potwierdził, że brak podpisu raportu uniemożliwia identyfikację autora raportu, co oznacza w konsekwencji brak możliwości uwzględnienia jego treści w kontekście wydania decyzji środowiskowej. Takie same kryteria należy stosować przy uzupełnieniu raportu”. Zgodnie natomiast z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 czerwca 2019 r. sygn. akt II OSK 750/19, w świetle art. 74a ust. 1 i ust. 2 pkt 1 lit. a-d oraz pkt 2 ooś, wymóg posiadania określonych kwalifikacji dotyczy zarówno osoby sporządzającej raport oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko jak i osoby, która go uzupełnia i składa dodatkowe wyjaśnienia co do jego treści. Efektywność procedury oceny oddziaływania inwestycji na środowisku zależy właśnie od wysokiej jakości prognozy jak i raportu, które muszą być sporządzone przez ekspertów dysponujących odpowiednią wiedzą. W świetle art. 74a ust. 2 ustawy środowiskowej wymóg posiadania określonych w tym przepisie kwalifikacji dotyczy zarówno osoby sporządzającej raport jak i osoby, która go uzupełnia i składa dodatkowe wyjaśnienia co do jego treści. W tym sensie raport nie może być rozumiany formalnie wyłącznie jako pierwotny dokument, ale obejmuje również jego uzupełnienia, aneksy itp, które również muszą być sporządzone przez osobę posiadającą kwalifikacje określone w tym przepisie.”.

Odnosząc się do zarzutów zawartych we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy a sprowadzające się do tezy, iż rozstrzygnięcie Kolegium w I instancji zostało wydane jedynie w oparciu o orzeczenia sądów, rozstrzygające konkretne i indywidualne sprawy nie zaś w oparciu o przepisy materialnoprawne warunkujące formę złożenia uzupełnień do raportu oddziaływania na środowisko ustaleń tych nie można podzielić i zaaprobować. Godzi się wyjaśnić, iż orzecznictwo sądów administracyjnych stanowi cenną wskazówkę dla organów stosujących prawo, obrazowo można wyjaśnić, że stanowi ono drogowskaz wykładni i interpretacji prawa i właśnie w takim celu zostało przywołane przez Skład Orzeczniczy Kolegium w I instancji - celem wzmocnienia argumentacji. Niekwestionowanym jest, iż art. 153 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 329 ze zm.) wiąże w konkretnej sprawie rozpatrywanej przez sąd, jednakże nie zmienia to faktu, iż pozwala na określenie linii orzeczniczej, która ma zasadnicze znaczenie w indywidualnie rozpatrywanej sprawie, co też miało i także ma zastosowania w obecnie zawisłej sprawie przed Kolegium. Nie można podzielić zatem tezy, że uzupełnienie raportu nie podlega wymogom właściwym dla raportu, przeciwnie uzupełnienie raportu stanowi jego integralną część i dlatego powinno wypełniać zasady właściwe dla tego dokumentu. Racjonalny ustawodawca w przepisach art. 66 ust.1 pkt 19 i 19a w związku z art. 74a ust 2 określił wymogi formalne tego kluczowego dokumentu w sprawie warunkującego wydanie decyzji i trudno oczekiwać, aby w przepisach tych

ustawodawca kreślił kazuistyczne przypadki dotyczące zasad uzupełnienia raportu. Przywołane przepisy dotyczą modelu idealnego, wzorca kiedy to raport zawiera wszelkie dane niezbędne dla rozpatrzenia sprawy i w konsekwencji wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Zatem skoro w ustawie określone są wymogi formalne dotyczące raportu o oddziaływaniu na środowisko, analogicznie wymogi te dotyczą uzupełnienia raportu oddziaływania na środowisko. Kwestia ta jest logiczną konsekwencją zasad zawartych w przywołanych powyżej regulacjach prawnych i nie wymaga złożonego procesu wykładni, bowiem wynika z jednoznacznej językowo treści przepisów. Należy także zauważyć, że raport oddziaływania na środowisko jest jednym z kluczowych materiałów dowodowych na podstawie, którego organ wydaje orzeczenie. Tymczasem w rozpatrywanej sprawie uzupełnienia raportu dotyczące przykładowo wskazanych, a niezwykle istotnych kwestii tj. opracowanie w przedmiocie emisji pyłu (karta 239, t. 3), oddziaływania akustycznego przedsięwzięcia (karta 124, t. 3), kwestii dotyczących rodzajów projektowanych konstrukcji na gaz (karta 121, t.3), było obarczone omówionym wyżej brakiem wskazania osoby sporządzającej raport. Bezspornie braki te mające charakter formalny przedkładają się na kwestie merytoryczne. Skoro bowiem informacje zawarte w takim raporcie decydują o treści rozstrzygnięcia ich miarodajność, rzetelność, prawidłowość musi być weryfikowana pod kątem odpowiedzialności podmiotu, który go sporządza. W konsekwencji powyższego w ocenie Kolegium uzupełnienie raportu naruszające przepisy prawa materialnego nie mogło zostać przyjęte jako dowód w sprawie. Podsumowując powyższe ocena prawna dokonana przez Kolegium w I instancji jest trafna, bowiem decyzja Burmistrza Barwic została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

W przedmiotowej sprawie doszło zatem do naruszenia art. 74a ust. 2 ustawy środowiskowej poprzez zaakceptowanie zarówno przez organ prowadzący, jak i przez organy uzgadniające, uzupełnienia raportu dotyczącego kluczowych kwestii z punktu widzenia oddziaływania na środowisko, który nie zawiera podpisu i oświadczenia, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 19 i 19a w zw. z art. 74a ust. 3 ooś. Z uwagi na brak załączenia do uzupełnienia raportu oświadczenia autora o spełnieniu wymagań w zakresie wykształcenia i kwalifikacji oraz oświadczenia dotyczącego świadomości odpowiedzialności karnej, kluczowy dokument tj. raport o oddziaływaniu na środowisko przedmiotowego przedsięwzięcia wraz z uzupełnieniami przedłożonymi przez pełnomocnika inwestora nie spełnia wymogów formalnych dla tego dokumentu i w konsekwencji nie może stanowić podstawy orzekania w przedmiocie wydania decyzji środowiskowych uwarunkowaniach. Dokument nieposiadający wymaganego podpisu i oświadczenia nie stanowi dowodu w sprawie.

Należy także podkreślić, że poza wymogami określonymi ustawą ooś także z ogólnych zasad sporządzania dokumentów w formie pisemnej wynika obowiązek podpisania przez autora dokumentu oświadczenia wiedzy czy woli pod tym oświadczeniem, bowiem sam wydruk dokumentu nie potwierdza jego autorstwa. Takie zasady obowiązują m.in. przykładowo w postępowaniu w przedmiocie wydania decyzji o warunkach zabudowy (vide wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 673/11). Wadliwość ta musi być zakwalifikowana zatem jako rażące naruszenie prawa, bowiem w sprawie doszło do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach bez wymaganego raportu o

środowiskowych uwarunkowaniach. Z uwagi na to, że ww. uchybienie raportu dyskwalifikuje ten raport jako dowód w sprawie, bezprzedmiotowe byłoby podjęcie dalszych rozważań, dotyczących treści merytorycznej raportu.

Skład Orzekający Kolegium obecnie podziela ustalenia dokonane w decyzji z dnia 14 listopada 2022 r., że w niniejszej sprawie doszło do naruszenia w sposób oczywisty obowiązujących przepisów prawa, które są wyraźne i jednoznaczne. Zgodnie z orzecznictwem sądowym, oczywistość naruszenia przepisu nie jest jednak wystarczająca do stwierdzenia wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa. Konieczne jest także uwzględnienie charakteru naruszonego przepisu oraz skutków tego naruszenia. Pojęcie "rażącego naruszenia prawa" nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę. W kwestii oceny rażącego naruszenia prawa jako przesłanki nieważności decyzji, wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 18 maja 2017 r. sygn. akt II SA/Sz 272/17, podkreślając, że "przy ocenie wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa, należy uwzględniać nie tylko oczywistość naruszenia prawa ale także charakter naruszonego przepisu i skutki tego naruszenia, które muszą być skutkami nieakceptowanymi z punktu widzenia zasady praworządności. Akcentuje się przy tym wzgląd na stabilność obrotu prawnego, co jest kwestią fundamentalną dla prawidłowego funkcjonowania państwa prawa, które stoi na straży takiego obrotu [...]oczywistość naruszenia prawa polega na rzucającej się w oczy sprzeczności między treścią rozstrzygnięcia, a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną. Skutki, które wywołuje decyzja uznana za rażąco naruszającą prawo, to niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności gospodarcze lub społeczne skutki naruszenia, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organy praworządnego państwa"..

Przenosząc te rozważania na realia niniejszej sprawy należy podkreślić, że stwierdzone przez Kolegium naruszenie prawa nie dotyczy zagadnienia mniejszej wagi. Celem decyzji środowiskowej jest określenie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia, poprzez określenie sposobu, w jaki należy wykonać dane przedsięwzięcie, aby nie naruszyć stanu środowiska. Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, obejmujące w szczególności weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, który jest dokumentem sformalizowanym, objętym ustawowym wymogiem posiadania określonych kwalifikacji przez osobę sporządzającą. Przedłożenie opracowania, którego autor nie jest znany, nie podpisał się i złożył wymaganego oświadczenia, jest tożsame z brakiem dokumentu. Skutki społeczne stwierdzonego naruszenia prawa nie mogą być akceptowane z punktu widzenia zasady praworządności. Zatem stwierdzone naruszenie prawa należy uznać za rażące.

W ocenie Składu Kolegium orzekającego w II instancji, w przedmiotowej sprawie nie zaszła negatywna przesłanka stwierdzenia nieważności, wskazana w art. 156 § 2 kpa. Zgodnie z tym przepisem, nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne, bowiem kwestionowana decyzja została wydana 2 marca

2020 r. Odnosząc się natomiast do drugiej z wymienionych w art. 156 § 2 kpa przesłanek negatywnych, tzw. nieodwracalnych skutków prawnych, wypada wskazać, że pod pojęciem nieodwracalność skutków prawnych decyzji administracyjnej należy rozumieć sytuację, w której stan prawny ustalony decyzją organu administracyjnego nie może być zweryfikowany przy pomocy środków dostępnych na gruncie kpa. (wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 stycznia 2022 r. sygn. akt I SA/Wa 1568/21). Okoliczność taka nie zachodzi w niniejszej sprawie.

W konsekwencji powyższych wywodów- jak trefnie wskazał Skład Orzekający Kolegium w I instancji wydanie dla ostatecznej decyzji Starosty Szczecineckiego o pozwoleniu na budowę przedmiotowej fermy drobiu, nie stanowi nieodwracalnych skutków prawnych, bowiem zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem, stwierdzenie nieważności decyzji, na podstawie której wydano inną przedmiotowo zależną decyzję, może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji zależnej, na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 kpa, jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa. Zatem stan prawny ustalony decyzją organu administracyjnego może być zweryfikowany przy pomocy środków dostępnych na gruncie kpa.

W tym stanie faktycznym zasada trwałości decyzji ostatecznych wynikająca z art. 16 kpa nie jest wystarczającym argumentem za utrzymaniem w mocy decyzji Burmistrza Barwic nr 2.2018 z dnia 23 stycznia 2020 r., znak: IOŚ.6220.02.2018, sprostowanej postanowieniem z dnia 3 lutego 2020 r. znak: IOŚ.6730.02.2018 o środowiskowych uwarunkowaniach. Skład orzekający Kolegium obecnie podziela ustalenia organu I instancji, że decyzja ta dotknięta jest kwalifikowaną wadą prawną w postaci rażącego naruszenia art. 71 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz art. 84 ust 1 ustawy o oś i należało wyeliminować ją z obrotu prawnego.

Niezależnie od powyższego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej unormowana jest kwestia ochrony środowiska – art. 5 ustawy zasadniczej zgodnie z którą środowisko, o którym mowa w art. 5, należy rozumieć szeroko. W jego zakres wchodzi wszystkie elementy środowiska naturalnego. Istotne znaczenie dla wykładni art. 5 Konstytucji ma konieczność kierowania się w ochronie środowiska zasadą zrównoważonego rozwoju. Zasada ta została wyrażona w wielu dokumentach międzynarodowych, dlatego też sposób jej rozumienia i konsekwencje obowiązywania w polskim systemie prawa powinny być spójne z tymi dokumentami. Oznacza ona przede wszystkim, że ingerencja w środowisko powinna być jak najmniejsza, a korzyści społeczne płynące z tej ingerencji powinny przeważać nad szkodami.

Mając powyższe na uwadze niezgodne jest z zasadną praworządności wydawanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach bez kluczowego dowodu w sprawie jakim jest raport oddziaływania na środowisko. Ochrona przyrody jako naczelna wartość wywiedziona z Konstytucji winna mieć prymat nad kwestią zamierzeń inwestycyjnych, a podejmowanie działań ingerujących w środowisko powinno spełniać wymogi środowiskowe. Podsumowując braki dokumentacji w postaci uzupełnień raportu, czy też kwestia skutków uchybień formalnych na proces inwestycyjny winny być analizowane z uwzględnieniem ochrony środowiska jako wartości nadrzędnej dla obecnych jak i przyszłych pokoleń.

W tym stanie faktycznym i prawnym zarzuty podniesione we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oparte o przepisy- art. 156 § 1 pkt 2 kpa w zw. z art. 6 kpa, art. 8 kpa, art.

9 kpa i art. 16 kpa w związku z art. 66 ust.1 pkt 19 i 19a ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko nie mogą zyskać akceptacji. Mając powyższe na uwadze zasadnym staje się utrzymanie w mocy decyzji z dnia 14 listopada 2022r., znak SKO.4170.1823.2022.

Pouczenie

Na decyzję służy skarga (w 2 egz.) do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, składana za pośrednictwem Kolegium (75-626 Koszalin, ul. Andersa 34) w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji. Skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma w postępowaniu sądowym, a ponadto zawierać dane wymienione w art. 57 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 329.).

Zasady uiszczania oraz wysokość wpisu od skargi w postępowaniu przed sądami administracyjnymi są uregulowane w ww. ustawie oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 535) wpis stały zgodnie z § 2 ust.3 pkt 3 rozporządzenia wynosi 200 zł. Wpis sądowy można uiścić gotówką w kasie sądu lub na rachunek bankowy Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w NBP: 95 1010 1599 0030 9822 3100 0000.

Strona może zwrócić się do Sądu o zwolnienie od kosztów sądowych. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy poprzez ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru. Urzędowe formularze są udostępniane w wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, urzędach gmin, a także w Internecie pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl>

Przewodnicząca Składu
Orzekającego
Agata Witkowska (spr.)
Członkowie:
Joanna Mojska
Joanna Lipińska

Otrzymują:

1. Uniwersytet im. Adama Mickiewicza
w Poznaniu za pośrednictwem pełnomocnika
2. za pośrednictwem pełnomocnika
3. + klauzula RODO
4. Pozostałe strony w drodze publicznego
obwieszczenia
5. Burmistrz Barwic + akta ponumerowane III
tomy
6. Aa.

