



Urząd Gminy Pawonków

ul. Lubliniecka 16, 42-772 Pawonków

tel. 34 3534100, e-mail: urząd@pawonkow.pl

Pawonków 07.01.2025 r.

OR.0003.10.2024

Pan

Roman Borszcz

Radny Gminy Pawonków

Szanowny Panie Radny,

W piśmie z dnia 25.11.2024 r. poprosił Pan o udzielenie odpowiedzi o możliwości sporządzenia przez Gminę Pawonków dokumentu w zakresie szczegółowej weryfikacji oraz merytorycznej oceny założeń ujętych w raporcie oddziaływania na środowisko dla inwestycji pt. „Budowa instalacji beztlenowego przetwarzania odpadów biologicznych na działce o nr wid. 419/18, obręb Lisowice”.

Dokumentacja, o której mowa potocznie zwana jest „kontraportem” chodź bardziej właściwą nazwą będzie ekspertyza raportu lub też analiza pod kątem zgodności z przepisami prawa oraz zgodności z celami środowiskowymi.

W związku z Pana zapytaniem radca prawny urzędu przygotował analizę możliwości zlecenia przez Gminę wykonania ekspertyzy już istniejącego raportu, który został przedstawiony przez inwestora.

I. Analiza radcy

Obowiązkiem organów administracji publicznej jest merytoryczne rozpatrzenie sprawy oraz odniesienie się do twierdzeń i zarzutów stron, które mają istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy.

Zasadniczo nie ma formalnych przeszkód, aby organ dopuścił w sprawie dowód z urzędu, zmierzający do ustalenia kluczowych faktów. Zgodnie z treścią art. 7 k.p.a. w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Stosownie zaś do treści art. 107 § 1 i 3 k.p.a. organy w decyzjach są zobowiązane do prawidłowego uzasadnienia faktycznego i prawnego, z którego wynikałoby wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione oraz wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

Z kodeksu postępowania administracyjnego wynika tym samym zasada, że zasadniczy ciężar dowodu obciąża organ administracji publicznej. Pociąga to za sobą taki skutek, że co do zasady koszty z tym związane ponosi organ administracji publicznej prowadzący postępowanie.

Na gruncie analizowanego postępowania ustawodawca nieco inaczej rozłożył jednak ciężar w zakresie inicjatywy dowodowej. To na wnioskodawcę nałożony został obowiązek przedłożenia wraz z wnioskiem m.in. raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Nie wyłącza to jednak w mojej ocenie możliwości dopuszczenia kontraportu z urzędu przez organ prowadzący postępowanie.

Ostateczna decyzja w tym zakresie poprzedzona winna być jednak ustaleniem, czy dopuszczenie takiego dowodu jest w istocie konieczne, celowe, proporcjonalne, bezstronne i zgodne z zasadą równego traktowania stron - z jednej strony - oraz czy związane z tym wydatki są dopuszczalne i zgodne z przepisami ustawy o finansach publicznych – z drugiej.

Zgodnie z art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na zadania własne jednostek samorządu terytorialnego (pkt 1). W toku wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązują zasady określone m.in. w art. 44 ust. 2 i 3 oraz art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Z przepisów tych wynika, iż jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków oraz że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Zasady celowego, racjonalnego i oszczędnego wydatkowania środków publicznych mają podstawowe znaczenie dla publicznej gospodarki finansowej. (A. Pomorska, Zasady ogólne finansów publicznych, PUG 2002, nr 6 str. 13-14). Sformułowane w ustawie o finansach publicznych zasady dokonywania wydatków ze środków publicznych mają zapewnić racjonalizację kosztów, oznaczającą wydajność i skuteczność wydatkowania środków publicznych w związku z realizacją zamierzonego zadania. Racjonalizacja kosztów oznacza dążenie do uzyskania największych oszczędności w nakładach, przy porównywalnym efekcie. (L. Lipiec – Warzecha, Finanse publiczne Komentarz, ABC 2011, LEX).

Dodam w tym miejscu, że zgodnie z art. 13 pkt 11 w związku z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561, z późn. zm.) do zadań izby należy ponadto udzielanie wyjaśnień na wystąpienia podmiotów wymienionych w art. 1 ust. 2 w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych, w tym jednostkom samorządu terytorialnego (<https://riokatowice.bip.net.pl/?c=245>).

Na marginesie - gdyby wniosek dowodowy w zakresie kontrraportu pochodził od strony postępowania innej niż inwestor lub też pozostawał w szeroko rozumianym interesie takiej strony, to sprawę kosztów przeprowadzenia tego dowodu należałoby rozważyć ewentualnie w świetle uregulowań wynikających z art. 262 k.p.a.

Stosownie do treści art. 262 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a. stronę obciążają te koszty postępowania, które wynikły z winy strony albo zostały poniesione w interesie lub na żądanie strony, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku o sygn. akt VII SA/Wa 2229/17 z dnia 6 czerwca 2018 r. podzielił tezę zawartą w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 14 czerwca 2017 r., (sygn. akt II SA/Po 296/17) w odniesieniu do obciążania kosztami postępowania: „Należy jeszcze raz przypomnieć, że z przepisu art. 262 § 1 pkt 2 k.p.a. wynika, że stronę obciążają te koszty postępowania, które zostały poniesione w interesie lub na żądanie strony, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie. Zatem kosztami postępowania można obciążyć stronę wyłącznie wtedy, gdyby organ spełnił jej żądanie w sprawie przeprowadzenia dowodu, nie mając jednocześnie jakichkolwiek wątpliwości co do stanu faktycznego sprawy i stwierdzając, że przeprowadzenie takiego dowodu jest całkowicie zbędne”.

Podsumowując:

Dopuszczenie dowodu z kontrraportu jest co do zasady możliwe, jednakże działanie w tym zakresie winno być uzasadnione obiektywnymi przesłankami i służyć wykazaniu istotnych sprzeczności, braków lub błędów w pierwotnym raporcie przedstawionym przez inwestora. Kontraport powinien być zatem

traktowany jako narzędzie do rzetelnej oceny zasadności i poprawności przedstawionych wcześniej danych, co jest kluczowe w sytuacjach wymagających szczególnej precyzji i wiarygodności analiz.

W sytuacji, gdy kontrraport nie wnosi istotnych wartości merytorycznych ani nie prowadzi do wskazania konkretnych uchybień w pierwotnym raporcie, istnieje ryzyko, że koszty związane z jego sporządzeniem mogą zostać uznane za niezgodne z zasadami gospodarowania środkami publicznymi, wynikającymi z ustawy o finansach publicznych. Wydatki takie mogą być oceniane jako niecelowe lub nieefektywne, co w skrajnych przypadkach może rodzić odpowiedzialność finansową osób podejmujących decyzje o ich poniesieniu.

Dlatego decyzja o zleceniu kontrraportu powinna być podejmowana z dużą rozważą, przy uprzednim przeanalizowaniu, czy istnieją przesłanki wskazujące na potencjalne nieprawidłowości w pierwotnym dokumencie, oraz czy spodziewane rezultaty uzasadniają dodatkowe koszty. Wykazanie tych przesłanek jest kluczowe dla ochrony interesu publicznego i unikania zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

II OSK 965/17 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

Zastrzeżenia wobec przedłożonego raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, nie będą uznane za gołosłowne, jeżeli są poparte na przykład ekspertyzą, która w sposób udokumentowany wskazuje na wady raportu. Raportowi o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko przypisuje się szczególną wartość dowodową. Podważenie jego treści (ustaleń) może nastąpić, co do zasady, jedynie przez przedstawienie równie kompletnej analizy uwarunkowań przyrodniczych (tzw. kontrraportu), sporządzonej przez specjalistów dysponujących równie fachową wiedzą jak autorzy raportu, którego wnioski pozostawałyby w rażącej sprzeczności z wnioskami zawartymi w raporcie przedłożonym przez inwestora.

II SA/Bk 832/17 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku

1. Raport jest dokumentem prywatnym, ale opracowanym przez osoby posiadające wiadomości specjalne. Raportowi o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko przysługuje szczególna wartość dowodowa, która wynika z kompleksowego charakteru analizy przedsięwzięcia. Podważenie ustaleń raportu powinno nastąpić poprzez przedstawienie równie kompletnej analizy uwarunkowań środowiskowych (tzw. kontrraportu), której wnioski pozostawałyby w sprzeczności do tych zawartych w raporcie przedłożonym przez inwestora.

2. Każdorazowe zarzuty i zastrzeżenia stron wobec ustaleń raportu nie mogą być gołosłowne, a powinny zostać wszechstronnie uzasadnione, przy czym największą przeciwwagę dla raportu stanowi dowód o równorzędnym ciężarze gatunkowym, tj. kontrraport (ekspertyza), która wskaże wady raportu inwestora lub nietrafność przyjętych w nim rozwiązań.

II. Gminy, które w toku postępowania dopuściły analizy raportów jako dowody

Urząd Gminy Pawonków skontaktował się z Gminami, które w postępowaniach o uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zdecydowały się na wykonanie dodatkowej ekspertyzy raportu inwestora. Poniżej zamieszczono grafiki, które przedstawiają rodzaj inwestycji, finansowanie „kontrraportu” oraz efekty jakie uzyskano.

Gminy, które wykonały ekspertyzy raportu inwestorskiego

Szubin, woj. kujawsko-pomorskie

Inwestycja: Ubojnia trzody chlewnej



sfinansowany z funduszu sołeckiego



Sanepid: podtrzymanie pierwszej opinii
RDOŚ: podtrzymanie pierwszej opinii
Starostwo: podtrzymanie pierwszej opinii



wszystkie niejasności przedstawione w analizie raportu inwestor obszernie wytłumaczył, więc "kontraport" nic nie wniósł do sprawy

Cyców, woj. Lubelskie

Inwestycja: budowa chlewni



sfinansowany z budżetu gminy



RDOŚ uznał że tzw. "kontraport jest dokumentem wykonanym na zlecenie Gminy i zawiera stronnicze uwagi. Inwestor powinien wytłumaczyć każdy zarzut i dopiero wtedy RDOŚ może zająć stanowisko



"kontraport" mimo że wskazał błędy inwestora, nic nie wniósł do sprawy

Gminy, które wykonały ekspertyzy raportu

Szlichtyngowa, woj. lubuskie

Inwestycja: ferma zagrodowa trzody chlewnej



sfinansowany z budżetu gminy



analiza raportu nic nie wzniosła do sprawy

Zawichost, woj. świętokrzyskie

inwestycja: biogazownia przemysłowa



sfinansowany z budżetu gminy



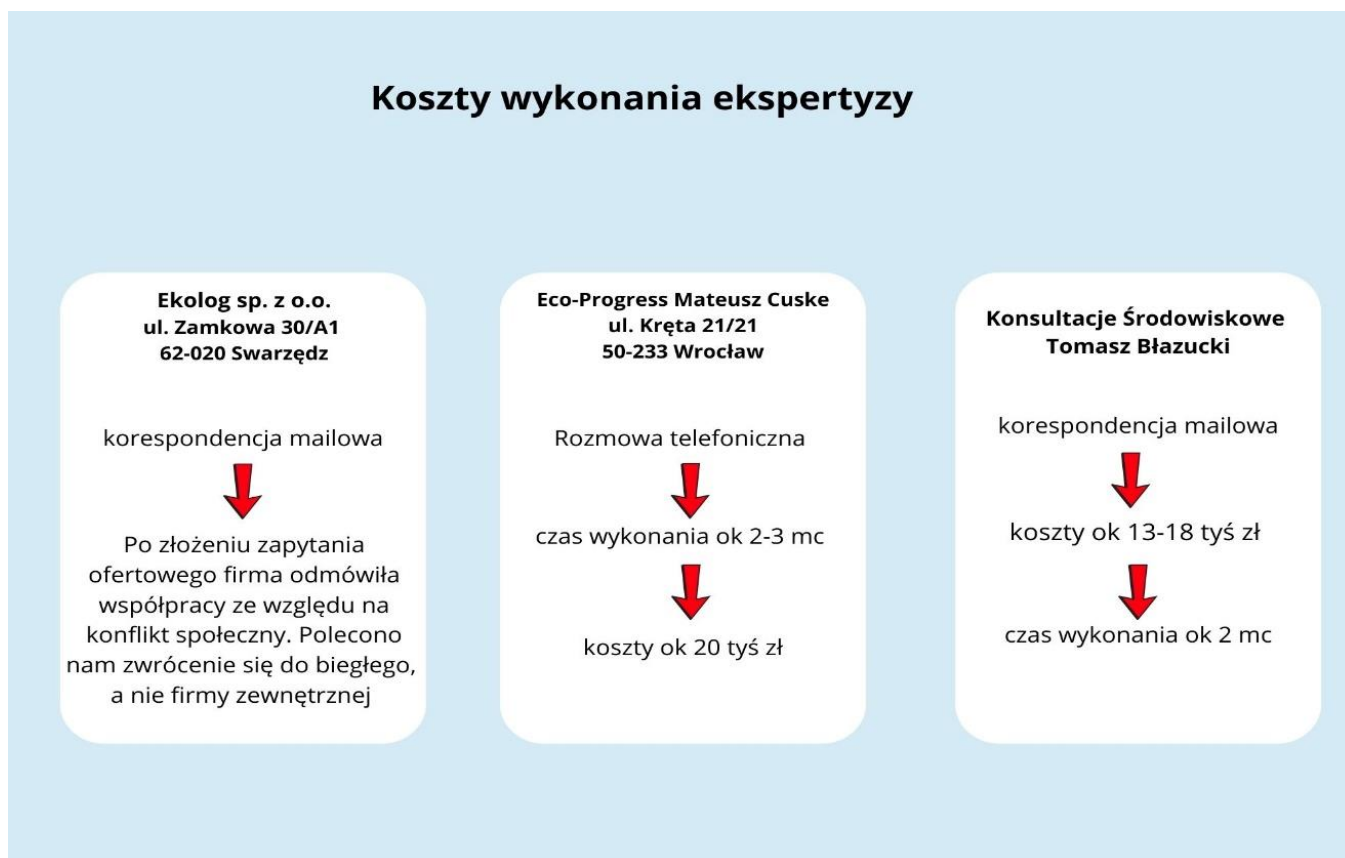
w tym postępowaniu sprawa jest ciągle w toku



po zapoznaniu się z ekspertyzą, organy opiniujące wezwały inwestora do uzupełnień

III. Rozpoznanie cenowe

Urząd Gminy Pawonków dokonał również rozeznania w kwestii ewentualnych kosztów, jakie zamawiający musi ponieść w związku z wykonaniem ekspertyzy.



W tym miejscu warto dodać, że każdy z wykonawców podał tylko orientacyjny przedział cenowy. Właściwa wycena możliwa będzie dopiero po szczegółowym zapoznaniu się z aktami sprawy.

IV. Podsumowanie

Organ prowadzący postępowanie, aby móc dopuścić dowód w sprawie musi w jasny i przejrzysty sposób uznać go za konieczny, celowy, proporcjonalny, bezstronny oraz niegodzący w zasadę równego traktowania stron. Te same przesłanki muszą wystąpić podczas ewentualnego zlecenia przez Gminę wykonania opinii do istniejącego już raportu inwestorskiego.

Gdyby takowa opinia lub też analiza powstała i wykazała wady raportu podstawowego to inwestor ma prawo nieprawidłowości wyjaśnić bądź też usunąć poprzez ponowne uzupełnienie raportu.

Organy opiniujące tj. sanepid, Wody Polskie, RDOŚ oraz Marszałek Województwa przed wydaniem swoich opinii i uzgodnień wielokrotnie wzywały inwestora do uzupełnień lub też wyjaśnień. Inwestor natomiast na każde wezwanie odpowiadał w sposób wyczerpujący. Pozytywne opinie organów są dowodem na rzetelną analizę całej dokumentacji oraz brak jakichkolwiek wątpliwości co do inwestycji.

Po zapoznaniu się z postępowaniami podobnego typu w różnych gminach z różnych części Polski można wysnuć wniosek, że dla organów opiniujących najważniejszym dowodem jest raport inwestora. Prawie

wszystkie Gminy potwierdziły, że powodem zlecenia analizy raportu były konflikty społeczne i sprzeciw mieszkańców, jednak we większości przypadków dokument ten nic nie wniósł do spraw.

Analiza prawna przedstawiona na początku niniejszego pisma szczegółowo przedstawia możliwości związane z dopuszczeniem lub też ewentualnym sfinansowaniem raportu alternatywnego.

Radca prawny podkreślił jak ważną rolę jest przestrzeganie dyscypliny finansów publicznych. W aktualnym momencie nie ma przesłanek, aby taki dokument został sfinansowany przez Gminę. Pozytywne opinie i postanowienia organów opiniujących oraz wyrok sądu dowodzą o rzetelności raportu inwestorskiego.

Jeśli jednak któraś ze stron postępowania zleciłaby wykonanie „kontraportu” to dokument ten zgodnie z art. 7 KPA uznany zostanie za dowód w sprawie. Jeśli dokument ten zawierać będzie rozbieżności z raportem podstawowym, inwestor wezwany zostanie do wyjaśnień, a następnie sprawa ponownie trafi do organów opiniujących.

Joanna Wons-Kleta
Wójt Gminy Pawonków
/ – podpisano elektronicznie/

Załączniki:

1. Korespondencja UG Pawonków z RDOŚ Katowice
2. Korespondencja UG Pawonków z Gminami, które wykonały „kontraporty”
3. Korespondencja UG Pawonków z przedsiębiorstwami, które wykonują analizy raportów

Otrzymuje:

1. Adresat
2. a/a

Opracowała:

Natalia Ochman

Tel: 34 3534100 wew. 113