



Warszawa, 5 kwietnia 2023 r.

# GENERALNY DYREKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

DOOŚ-WDŚZIL.420.8.2020.mk.63

## POSTANOWIENIE

Na podstawie art. 113 § 2 oraz art. 123 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.), dalej k.p.a., w związku z wnioskiem Toruńskich Wodociągów Sp. z o.o. z 4 listopada 2022 r. o wyjaśnienie treści decyzji Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z 4 czerwca 2021 r., znak: DOOŚ-WDŚZIL.420.8.2020.mk.49, uchylającej w części i w tym zakresie orzekającej co do istoty sprawy lub umarzającej postępowanie organu I instancji w tym zakresie a w pozostałej części utrzymującej w mocy decyzję Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Bydgoszczy Nr 7/2020 z 24 lutego 2020 r., znak: WOO.4200.1.2016.ADS.44, o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na budowie drogi ekspresowej S-10 na odcinku Bydgoszcz – Toruń,

**wyjaśniam wątpliwości co do treści punktu 13 sentencji decyzji Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z 4 czerwca 2021 r. w następujący sposób: Zakaz lokalizowania na terenach stref ochronnych ujęć wody dotyczy jedynie zbiorników retencyjnych.**

## Uzasadnienie

Cytowaną w sentencji decyzją Nr 7/2020 z 24 lutego 2020 r., znak: WOO.4200.1.2016.ADS.44, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy, dalej RDOŚ w Bydgoszczy, określił środowiskowe uwarunkowania dla przedsięwzięcia pod nazwą: „Budowa drogi ekspresowej S-10 na odcinku Bydgoszcz – Toruń”. Postanowieniem z 26 marca 2020 r., znak: WOO.4200.1.2016.ADS.49, RDOŚ w Bydgoszczy sprostował z urzędu inną oczywistą omyłkę pisarską w ww. decyzji.

Od decyzji tej wpłynęły odwołania. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, dalej GDOŚ, decyzją z 4 czerwca 2021 r., znak: DOOŚ-WDŚZIL.420.8.2020.mk.49, na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a., uchylił decyzję RDOŚ w Bydgoszczy z 24 lutego 2020 r. w części i w tym zakresie orzekł co do istoty sprawy lub umorzył postępowanie organu I instancji w tym zakresie a w pozostałej części utrzymał ją w mocy. Następnie postanowieniem z 30 czerwca 2021 r., znak: DOOŚ-WDŚZIL.420.8.2020.mk.54, GDOŚ sprostował z urzędu inną oczywistą omyłkę w decyzji z 4 czerwca 2021 r.

Toruńskie Wodociągi Sp. z o.o., pismem z 4 listopada 2022 r., znak: EH.4031.1.18.2022, reprezentowana przez dwóch członków zarządu: [REDAKTOWANO] Prezesa Zarządu i [REDAKTOWANO] Zastępcę Prezesa, złożyła wniosek o wyjaśnienie wątpliwości co do treści decyzji GDOŚ z 4 czerwca 2021 r. w zakresie zbiorników retencyjnych na podstawie art. 113 § 2 k.p.a., co zostało potwierdzone pismem

z 16 stycznia 2023 r., znak: EH.4031.1.20.2022. Ponadto GDOŚ otrzymał również do wiadomości pismo Toruńskich Wodociągów Sp. z o.o. z 15 listopada 2022 r., znak: EH.4031.1.17.2022, skierowane do Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku dotyczące zagadnień związanych z koncepcją budowy zbiornika.

GDOŚ ustalił i zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 113 § 2 k.p.a., organ, który wydał decyzję, wyjaśnia w drodze postanowienia na żądanie organu egzekucyjnego lub strony wątpliwości co do treści decyzji. W doktrynie prawa oraz w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że wyjaśnienie takich wątpliwości konieczne jest wtedy, gdy rozstrzygnięcie sprawy jest niejednoznaczne lub dotknięte zawiłością utrudniającą ustalenie jego sensu, przy czym celem tej czynności jest uzyskanie objaśnienia, jak wydający je organ rozumiał jego sens (nie zaś jego interpretacja gramatyczna, logiczna czy celowościowa). Wyjaśnienie wątpliwości nie może prowadzić do nowej oceny stanu faktycznego lub prawnego, ani powodować zmiany merytorycznej rozstrzygnięcia (por. B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, str. 545; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 czerwca 2018 r., sygn. akt: II OSK 3090/17).

Organ administracji działający w trybie 113 § 2 k.p.a. uprawniony jest jedynie do wyjaśnienia zgłoszonych wątpliwości, co do użytych w decyzji wyrażen, niejasnych sformułowań bądź zastosowanych skrótów utrudniających ustalenie sensu rozstrzygnięcia (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 16 września 2010 r., sygn. akt: VII SA/Wa 1113/10). W przypadku sformułowania rozstrzygnięcia w sposób ogólny bądź niejednoznaczny, jego pełne znaczenie należy odtwarzać w oparciu o szczegółowe ustalenia zawarte w uzasadnieniu decyzji, a w końcu pomocniczo w oparciu o całokształt zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego.

Już sama sprzeczność pomiędzy sposobem rozumienia treści decyzji przez organ i stronę, o ile rzeczywiście możliwa jest rozbieżna interpretacja, uzasadnia potrzebę dokonania wykładni (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 4 marca 2009 r., sygn. akt: II SA/Wr 535/08) (por. P. Mierzejewski, Wyjaśnienie wątpliwości co do treści decyzji administracyjnej <https://sip.lex.pl/#/procedure/1610613113>).

W przedmiotowym przypadku taka sytuacja miała miejsce odnośnie punktu 13 sentencji decyzji GDOŚ, którym organ odwoławczy uchylił punkt III.2.15) decyzji RDOŚ w Bydgoszczy w brzmieniu: „Na terenach stref ochronnych ujęć wody, w miarę możliwości nie lokalizować zbiorników retencyjnych. Dopuszcza się stosowanie zbiorników szczelnych, do których wody opadowe oraz roztopowe będą doprowadzane kanalizacją deszczową i szczelnymi rowami, a po oczyszczeniu w zbiornikach wyprowadzone poza strefę” i orzekł co do istoty „Zabrania się lokalizowania zbiorników retencyjnych na terenach stref ochronnych ujęć wody”.

Zdaniem Toruńskich Wodociągów Sp. z o.o. lokalizacja w strefie ochronnej ujęcia wody „Mała Nieszawka” zbiornika komory wyrównawczej pompowni stoi w sprzeczności z ww. zakazem. We wniosku o wyjaśnienie wątpliwości z 4 listopada 2022 r. Spółka nie wskazała jednak na czym owa sprzeczność polega i dlaczego zbiornik retencyjny utożsamia z projektowanym zbiornikiem komory wyrównawczej. Szersze wyjaśnienia w tym zakresie zawiera pismo z 15 listopada 2022 r., przesłane GDOŚ jedynie do wiadomości, w którym

Spółka żąda od Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku interpretacji koncepcji budowy zbiornika w kontekście:

- 1) obowiązującego i projektowanego rozporządzenia dot. strefy ochronnej ujęcia wód podziemnych „Mała Nieszawka”;
- 2) decyzji GDOŚ z 4 czerwca 2021 r.

W zakresie punktu 2 tego żądania Spółka wskazała: „Zaproponowane przez GDDKiA rozwiązanie dotyczące instalacji odprowadzania wód deszczowych i roztopowych z zastosowaniem odkrytego zbiornika na wody deszczowe, nie respektuje naszym zdaniem wymienionego zakazu, jak również nie spełnia wymagań rozporządzeń dotyczących strefy ochronnej ujęcia Mała Nieszawka (obowiązującego jak i projektowanego). Zapewnienie o teoretycznej szczelności zbiornika nie są wiarygodne w świetle doświadczeń z podobnym zbiornikiem przy ul. Poznańskiej”.

W świetle argumentacji strony, zgłoszone przez nią wątpliwości co do brzmienia pkt 13 sentencji decyzji GDOŚ zdają się być uzasadnione. Kierując się potrzebą ochrony strefy ujęć wody, Toruńskie Wodociągi Sp. z o.o., rozszerzają zakaz, o którym mowa w tym punkcie, na wszystkie zbiorniki realizowane w ramach odwodnienia drogi. W tym stanie rzeczy dopuszczalne jest skorzystanie z art. 113 § 2 k.p.a. i wyjaśnienie w jaki sposób GDOŚ rozumie zastosowane w pkt 13 swojej decyzji specjalistyczne sformułowanie zbiornik retencyjny. Podkreślić należy, że, jak wskazano już uprzednio, pole działania organu w tym trybie ograniczone jest wyłącznie do wyjaśnienia stronie wątpliwości co do użytych w decyzji wyrażań, niejasnych sformułowań, wyjaśnień bądź zastosowanych skrótów utrudniających ustalenie sensu rozstrzygnięcia.

W ocenie GDOŚ już sama wykładnia językowa jest na gruncie analizowanego brzmienia punktu 13 sentencji decyzji wystarczająca do jednoznacznego ustalenia wzorca zachowań adresata decyzji. Mowa jest bowiem o zakazie lokalizowania na terenie strefy ochrony ujęć wody wyłącznie zbiorników retencyjnych. Gdyby intencją organu niezbędne było poszerzenie tego zakazu, jak chce strona, także o innego rodzaju zbiorniki realizowane w ramach odwodnienia drogi, to z pewnością organ tak skonstruowałby dany warunek by takie ograniczenia w korzystaniu ze środowiska wprowadzić. Podkreślić należy, że w pkt 13 swojej decyzji GDOŚ doprecyzował brzmienie punktu III.2.15) decyzji RDOŚ w Bydgoszczy, który dopuszczał stosowania na tym terenie zbiorników szczelnych, do których wody opadowe oraz roztopowe będą doprowadzane kanalizacją deszczową i szczelnymi rowami, a po oczyszczeniu w zbiornikach wyprowadzone poza strefę. Jedyne wprowadzone ograniczenia dotyczyły, na kanwie decyzji RDOŚ w Bydgoszczy, wyłącznie zbiorników retencyjnych. Także w uzasadnieniu swojej decyzji GDOŚ jasno wskazał, że ewentualnych zagrożeń dla środowiska wodno-gruntowego spodziewać się można tylko po stronie zbiorników retencyjnych. Na str. 64 decyzji z 4 czerwca 2021 r., organ odwoławczy wyjaśnił bowiem: „Natomiast postulaty w zakresie odprowadzenia wód opadowych i roztopowych kanalizacją deszczową zostały uwzględnione. Na mocy pkt III.3.16) skarżonej decyzji wnioskodawca został bowiem zobowiązany do zastosowania kanalizacji deszczowej na całej długości odcinka przebiegającego przez tereny ochrony pośredniej ujęć wód podziemnych Mała Nieszawka i Czerniewice. Jeżeli chodzi o zbiorniki retencyjne to podkreślić należy, że, dokumentacja sprawy dowodzi, że na tym etapie procesu inwestycyjnego przedmiotowego zamierzenia budowlanego nie można określić ostatecznej lokalizacji urządzeń ochrony środowiska, w tym np. zbiorników retencyjnych. W raporcie ooś wskazano, co prawda, wstępną ich lokalizację, ale zastrzeżono, że ostateczna ich ilość, rodzaj, powierzchnia, typ konstrukcji będzie możliwa do ustalenia dopiero na dalszych etapach realizacji inwestycji

(por. raport ooś, str. 126). Dlatego też w pkt VII swojej decyzji RDOŚ w Bydgoszczy nałożył, w ramach tzw. ponownej oceny oddziaływania na środowisko, obowiązek analizy sposobów odwodnienia. W zreformowanym pkt III.2.15) zaskarżonej decyzji GDOŚ zobowiązał wnioskodawcę do nie lokalizowania zbiorników retencyjnych na terenach stref ochronnych ujęć”.

Z powyższego fragmentu uzasadnienia decyzji wynika, że zgromadzona na etapie postępowania odwoławczego dokumentacja sprawy wskazywała, że przy realizacji projektowanej drogi zastosowane zostaną urządzenia ochrony środowiska służące odwodnieniu jezdni drogi, lecz nieznaną jest, na tym etapie inwestycyjnym, ich ostateczna liczba, lokalizacja, powierzchnia i typ konstrukcji. GDOŚ miał zatem wiedzę o innych projektowanych w celu odwodnienia drogi zbiornikach, uznał jednak za konieczne wprowadzenie ograniczeń w zakresie lokalizowania na terenie strefy ochronnej ujęć wody wyłącznie zbiorników retencyjnych.

Z wiedzy własnej tut. organu wynika, że zbiornik retencyjny, niezależnie od przyjętego w drogownictwie nazewnictwa, tj. zbiornik retencyjny, zbiornik retencyjno-infiltracyjny, zbiornik infiltracyjno-odparowujący, zbiornik retencyjno-filtracyjny czy też zbiornik odparowujący, to zbiornik służący okresowemu zatrzymaniu wody opadowej i roztopowej. Woda z tego typu zbiorników jest odprowadzana do odbiornika nie automatycznie, od razu po pojawieniu się jej w zbiorniku, ale dopiero po osiągnięciu pewnego martwego poziomu, powyżej którego woda jest opróżniana zgodnie z przyjętym sposobem odprowadzania, np. grawitacyjnie przed przelew boczny do odbiornika wód (np. rzeki, jeziora itp.), do gruntu (zbiorniki infiltracyjne), poprzez odparowanie. Z załączonej do wniosku strony z 4 listopada 2022 r. prezentacji dotyczącej odwodnienia oraz pisma z 15 listopada 2022 r. i jego załączników wynika zaś, że planowane do realizacji na tym odcinku drogi są komora/komory wyrównawcze pompowni, których mechanizm działania jest odmienny od zbiorników retencyjnych; woda jest bowiem odpompowywana od razu, jak tylko pojawi się w komorze. Ewentualnego zagrożenia dla środowiska wodno-gruntowego, w opinii GDOŚ, można upatrywać właśnie w długotrwałym magazynowaniu wody na terenie stref ochronnych ujęć i w możliwości jej infiltracji do gruntu. Dlatego też zakazowi w pkt 13 sentencji decyzji z 4 czerwca 2021 r. podlegają wyłącznie zbiorniki retencyjne i brak jest podstaw do nieuprawnionego rozszerzania jego interpretacji o zbiorniki innego typu, jak np. komory wyrównawcze pompowni.

Na marginesie przedmiotowej sprawy (bowiem żądania te nie zostały skierowane w stosunku do GDOŚ) odnieść należy się do argumentacji Toruńskich Wodociągów Sp. z o.o. w zakresie interpretacji koncepcji budowy zbiornika w kontekście obowiązującego i projektowanego rozporządzenia dot. strefy ochronnej ujęcia wód podziemnych „Mała Nieszawka”. Wyjaśnić należy zatem, że w trybie art. 113 § 2 k.p.a. niedopuszczalne jest dokonywanie interpretacji przepisów prawa, gdyż wówczas mielibyśmy do czynienia z wykładnią prawa, a nie z wyjaśnieniem treści decyzji. „Określony przepisem art. 113 § 2 k.p.a. zakres działania organu jest więc ograniczony wyłącznie do wyjaśniania wątpliwości co do znaczenia zawiłych lub niejednoznacznych sformułowań zawartych w osnowie decyzji i po części w jej uzasadnieniu, ale tylko wówczas gdy jest to konieczne do odkodowania treści jej sentencji” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 kwietnia 2022 r., sygn. akt: VII SA/Wa 2693/21).

Podsumowując w przedmiotowej sprawie zaistniały podstawy do uwzględnienia żądania Toruńskich Wodociągów Sp. z o.o. i wyjaśnienia wątpliwości strony co do treści decyzji GDOŚ z 4 czerwca 2021 r. w zakresie punktu 13 sentencji decyzji.

Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji.

### Pouczenie

- strona niezadowolona z niniejszego postanowienia, zgodnie z art. 113 § 3 w związku z art. 127 § 3 i art. 144 k.p.a., może zwrócić się do GDOŚ, w terminie 7 dni od dnia jego doręczenia, z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie kwestii wyjaśnienia wątpliwości co do treści decyzji;
- w trakcie biegu terminu do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie kwestii wyjaśnienia wątpliwości co do treści decyzji strona, zgodnie z art. 127a § 1 w związku z art. 127 § 3 i art. 144 k.p.a., może zrzec się prawa do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie kwestii wyjaśnienia wątpliwości co do treści decyzji wobec GDOŚ;
- z dniem doręczenia GDOŚ oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie kwestii wyjaśnienia wątpliwości co do treści decyzji przez ostatnią ze stron, zgodnie z art. 127a § 2 w związku z art. 127 § 3 i art. 144 k.p.a., niniejsze postanowienie staje się ostateczne i prawomocne;
- strona może wnieść skargę na niniejsze postanowienie, zgodnie z art. 52 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259), bez konieczności skorzystania z prawa do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie kwestii wyjaśnienia wątpliwości co do treści decyzji. Skargę wnosi się na piśmie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem GDOŚ, w terminie 30 dni od dnia doręczenia postanowienia.



### Otrzymują:

1. Toruńskie Wodociągi Sp. z o.o., ul. Rybaki 31-35, 87-100 Toruń;
2. ██████████, pełnomocnik Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, adres do korespondencji: Mosty Katowice Sp. z o.o. ul. Rolna 12, 40-555 Katowice;
3. Prezydent Miasta Torunia, ul. Wały Gen. Sikorskiego 8, 87-100 Toruń;
4. Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Solcu Kujawskim, ul. Targowa 3, 86-050 Solec Kujawski;
5. Nadleśnictwo Solec Kujawski, ul. Leśna 64, 86-050 Solec Kujawski;
6. Drobex-Agro Sp. z o.o., ul. Makowska 12, 86-050 Solec Kujawski;
7. ██████████
8. ██████████
9. Wojskowe Koło Łowieckie nr 250 „MIS”, ul. Szubińska 32, 85-312 Bydgoszcz;
10. pozostałe strony postępowania zgodnie z art. 49 k.p.a. poprzez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty sposób publicznego ogłoszenia.

### Do wiadomości:

1. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy.