

II OSK 1949/17 - Wyrok NSA

Data orzeczenia	2018-02-20	<i>orzeczenie prawomocne</i>
Data wpływu	2017-08-07	
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny	
Sędziowie	Leszek Kiermaszek /sprawozdawca/ Zdzisław Kostka Zofia Flasińska /przewodniczący/	
Symbol z opisem	6136 Ochrona przyrody	
Hasła tematyczne	Ochrona środowiska	
Sygn. powiązane	II SA/Ke 917/16 - Wyrok WSA w Kielcach z 2017-04-06 II OZ 26/17 - Postanowienie NSA z 2017-01-27	
Skarżony organ	Samorządowe Kolegium Odwoławcze	
Treść wyniku	Oddalono skargę kasacyjną	
Powołane przepisy	Dz.U. 2017 poz 519 art. 114 ust. 2 i 3, art. 115, art. 115 a ust. 1 <i>Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska</i> Dz.U. 2017 poz 2126 art. 6 ust. 1 pkt 5 i 15, art. 32 ust. 1, art. 95 ust. 1, art. 104 ust. 1, 2, 4 i 5 <i>Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze - tekst jedn.</i> Dz.U. 2017 poz 1257 art. 7, art. 77 par. 1 i 3, art. 80, art. 106 par. 1 i 5 <i>Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego - tekst jednolity</i> Dz.U. 2017 poz 1369 art. 133 par. 1, art. 134 par. 1, art. 141 par. 4, art. 145 par. 1 pkt 1 lit c <i>Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.</i>	

TEZY

1. W postępowaniu w przedmiocie określenia dopuszczalnego poziomu hałasu emitowanego do środowiska faktyczne zagospodarowanie terenu może być wzięte pod uwagę jedynie, gdy chodzi o określenie poziomu hałasu dla terenów, dla których nie sporządzono planu miejscowego (art. 115 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.).
2. Przeznaczenie terenów będących terenami górniczymi określa przede wszystkim plan miejscowy i w nim także należy dokonać zaliczenia terenu do jednego z rodzajów, dla których w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. z 2014 r. poz. 112) ustalono poziomy hałasu. Niezależnie od treści planu miejscowego dla terenu górniczego lub jego fragmentu zasady dotyczące zachowania poziomów hałasu pozostają niezmiennie i powinny być przestrzegane z uwzględnieniem wskazanych w planie rodzajów terenów nawiązujących do kategorii przewidzianych w tym rozporządzeniu.

SENTENCJA

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: Sędzia NSA Zofia Flasińska Sędziowie Sędzia NSA Zdzisław Kostka Sędzia del. NSA Leszek Kiermaszek (spr.) po rozpoznaniu w dniu 20 lutego 2018 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej Kopalni [...] Sp. z o.o. z siedzibą w M. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 6 kwietnia 2017 r. sygn. akt II SA/Ke 917/16 w sprawie ze skargi Kopalni [...] Sp. z o.o. z siedzibą w M. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach z dnia [...] września 2016 r. nr [...] w przedmiocie określenia dopuszczalnego poziomu hałasu emitowanego do środowiska oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 6 kwietnia 2017 r., sygn. akt VII SA/Ke 917/16 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach oddalił skargę Kopalni [...] Sp. z o.o.

z siedzibą w M. (dalej określanej jako Kopalnia) na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach z dnia [...] września 2016 r., nr [...] w przedmiocie określenia dopuszczalnych poziomów hałasu emitowanego do środowiska.

Wyrok wydano w następujących okolicznościach stanu faktycznego i prawnego sprawy:

Pismem z dnia 26 kwietnia 2016 r. Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Kielcach zwrócił się do Starosty Jędrzejowskiego o wszczęcie postępowania w celu wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu emitowanego z terenu Kopalni położonego w M.. Podkreślił, że przeprowadził pomiary

w tym zakresie, które ujawniły przekroczenie wartości określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. z 2014 r. poz. 112, dalej powoływanego jako rozporządzenie z 14 czerwca 2007 r.). Poziomy dźwięku wyrażone wskaźnikiem LAeq D wyniosły mianowicie w poszczególnych punktach pomiarowych kolejno: 61,9 dB (pkt 1), 60,5 dB (pkt 2), 54,2 dB (pkt 3), 59,2 dB (pkt 4) oraz 53,2 dB (pkt 5).

Starosta Jędrzejowski zawiadomił Kopalnię o wszczęciu postępowania i pismem z dnia 24 maja 2016 r. wystąpił do Burmistrza Miasta Małogoszcz o wskazanie rodzajów terenu, na których znajdowały się te punkty pomiarowe.

Burmistrz Miasta Małogoszcz wydał zaświadczenie z dnia [...] maja 2016 r. stwierdzając w nim, że zgodnie z uchwałą nr [...] Rady Miejskiej w Małogoszczu z dnia [...] czerwca 2014 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta M. w granicach administracyjnych i części sołectw: [...], [...], [...] i [...], obejmującego m.in. teren górniczy "[...]" i teren górniczy "[...]" (Dziennik Urzędowy Województwa Świętokrzyskiego z 2014 r. poz. 2297):

- punkty pomiarowe 1 i 2 położone są na działce nr [...], w części wschodniej na głębokości około 60 m prostopadle do ul. [...], w jednostce MN.30 – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej; przy czym pozostała zachodnia część działki znajduje się w jednostce R- teren do użytku rolniczego;
- punkty pomiarowe 3 i 4 położone są na działce nr [...], we wspomnianej jednostce MN.30;
- punkt pomiarowy 5 położony jest na działce nr [...], w jednostce U.10 – tereny usług publicznych i komercyjnych, teren potencjalnej lokalizacji usług z zakresu określonego w ustaleniach planu i działalności gospodarczej (mały zakład produkcyjno-usługowy), niekolidującej z sąsiadującym zagospodarowaniem terenu.

Ponadto działki [...] i [...] znajdują się w całości w granicach terenu górniczego Kopalni.

Decyzją z dnia [...] lipca 2016 r. Starosta Jędrzejowski określił dopuszczalne poziomy hałasu emitowanego do środowiska z terenu Kopalni w [...] na 50 dB [L AeqD] w porze dziennej i 40 dB [L AeqN] w porze nocnej, zobowiązując Kopalnię do wykonywania okresowych pomiarów poziomu hałasu emitowanego z tego terenu.

Kopalnia złożyła od tej decyzji odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach, które jednak utrzymało ją w mocy przywołaną wyżej decyzją z dnia [...] września 2016 r. W uzasadnieniu omówiło dotychczasowy przebieg postępowania, podkreślając, że w sprawie ustalono przekroczenie przez Kopalnię dopuszczalnych poziomów hałasów na podstawie pomiarów

dokonanych przez certyfikowane laboratorium, przyjmując wynikające z zaświadczenia Burmistrza Miasta Małogoszcz z dnia [...] maja 2016 r. dane dotyczące przeznaczenia terenów, na których zlokalizowano punktu pomiarowe, określonego przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Jego zdaniem organ pierwszej instancji nie naruszył przy tym art. 114 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r. poz. 672, ze zm., obecnie Dz.U. z 2017 r. poz. 519, ze zm., dalej powoływanej jako ustawa). Przewiduje on bowiem, by w przypadku, gdy teren może być zaliczony do kilku rodzajów terenów, dopuszczalne poziomy hałasu były ustalone jak dla przeważającego rodzaju terenu, a w świetle zaświadczenia z dnia [...] maja 2016 r. takim przeważającym rodzajem terenu jest teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Kopalnia złożyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach skargę na decyzję z dnia [...] września 2016 r., zarzucając jej m.in. naruszenie art. 7 w związku z art. 77 § 1 i art. 107 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 23, ze zm., obecnie Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm., dalej powoływanego jako K.p.a.) przez niewyjaśnienie stanu faktycznego oraz art. 114 ust. 2 i 3 i art. 115 a ustawy poprzez przyjęcie, że teren górniczy podlega ochronie przed hałasem w sposób analogiczny jak tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i nałożenie najbardziej restrykcyjnego poziomu emisji hałasu. Jeden z zarzutów skargi został odniesiony do art. 6 ust. 1 pkt 15 ustawy z 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2016 r. poz. 1131, ze zm., obecnie Dz.U. z 2017 r. poz. 2126, ze zm., dalej powoływanej jako P.g.g.) i podnosił w szczególności zaniechanie analizy, czy budynki, w tym mieszkalne, wzniesione na terenie górniczym zaprojektowano w sposób odpowiadający wymogom obowiązującym na tym terenie, m.in. dotyczącym minimalizacji hałasu wewnątrz pomieszczeń. W uzasadnieniu skargi zaakcentowano, że teren górniczy nie jest i nie może być traktowany jako teren o przeważającej funkcji mieszkaniowej, gdyż uniemożliwiłoby to wykonywanie działalności, w związku z którą go ustanowiono. W konsekwencji zaskarżona decyzja pozostaje w sprzeczności z udzieloną Kopalni koncesją na wydobywanie kopalin ze złóż, w części odnoszącej się do terenu górniczego.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach w odpowiedzi na skargę wniosło o jej oddalenie, podtrzymując wcześniejszą argumentację.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 6 kwietnia 2017 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach zwrócił m.in. uwagę, że stosownie do zaświadczenia

z dnia [...] maja 2016 r. cztery punkty, w których w sprawie dokonano pomiarów hałasu, położone są nie tylko na terenie górniczym, ale także na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Zaznaczył, że znajduje to potwierdzenie w treści mapy dołączonej do zaświadczenia, na której te punkty naniesiono, oraz że nie było podstaw do występowania do Burmistrza Miasta Małogoszcz o zajęcie w rozpatrywanej kwestii stanowiska w trybie art. 106 K.p.a. Zebrany w sprawie materiał dowodowy był wystarczający do wydania decyzji. Skoro cztery punkty pomiarowe wyznaczono

w miejscu, które zgodnie z planem miejscowym znajdowały się na terenie przeznaczonym pod zabudowę mieszkaniową, a pomiary wykazały przekroczenie poziomów hałasu określonych dla tej zabudowy w punkcie 2 zamieszczonej

w rozporządzeniu z 14 czerwca 2007 r. tabeli nr 1, to w myśl art. 115a ustawy należało wydać decyzję o dopuszczalnym poziomie hałasu. Bez znaczenia pozostaje przy tym zlokalizowanie piątego punktu pomiarowego na terenie przeznaczonym w planie miejscowym pod usługi publiczne i komercyjne.

Sąd nie uwzględnił zarzutu odniesionego do art. 114 ust. 3 ustawy, konstatując, że przepis ten nie mógł

znaleźć zastosowania w sprawie, ponieważ dotyczy terenów zamkniętych oraz terenów przeznaczonych do działalności produkcyjnej, składowania

i magazynowania. Zauważył, że skarga w istocie kwestionuje przeznaczenie w planie miejscowym pod zabudowę mieszkaniową terenu stanowiącego teren górniczy. Podkreślił jednak, że uchwała w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego wiąże organ administracji publicznej, który prowadząc postępowanie w sprawie dopuszczalnego poziomu hałasu nie jest uprawniony do badania prawidłowości jego postanowień. Według zaś art. 144 ustawy eksploatacja instalacji powodująca emisję hałasu nie powinna powodować przekroczenia standardów jakości środowiska poza terenem, do którego prowadzący ma tytuł prawny. Ponadto pomiary przeprowadzone w sprawie wykazały przekroczenie dopuszczanego poziomu hałasu także poza terenem górniczym, na obszarze przeznaczonym wyłącznie pod zabudowę jednorodzinną (punkty pomiarowe 3 i 4).

Z tych powodów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach stosownie do art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm., obecnie Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, ze zm., dalej powoływanej jako P.p.s.a.) skargę oddalił.

Kopalnia, reprezentowana przez pełnomocnika będącego radcą prawnym, wniosła skargę kasacyjną od wyroku z dnia 6 kwietnia 2017 r., zaskarżając go

w całości.

Skarga kasacyjna zawiera zarówno zarzuty procesowe, jak i zarzut materialnoprawny.

Najpierw pełnomocnik zarzucił naruszenie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c P.p.s.a.

w związku z art. 7, art. 77 § 1 i 3 i art. 80 K.p.a. poprzez oddalenie skargi zamiast uchylenia zaskarżonej nią decyzji w sytuacji, gdy organ nie przeprowadził pełnego postępowania dowodowego zmierzającego do wyjaśnienia wszystkich istotnych dla sprawy okoliczności i nie rozważył wszechstronnie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, w szczególności wadliwie ustalił, że przeważającym przeznaczeniem terenu, na który następuje emisja hałasu z kopalni, jest zabudowa mieszkaniowa, podczas gdy teren ten jest w większości terenem górniczym.

Kolejny zarzut odniesiono również do art. 145 § 1 pkt 1 lit. c P.p.s.a., lecz

w związku z art. 106 § 1 i 5 K.p.a. W tym zakresie pełnomocnik stwierdził, że Burmistrz Miasta Małogoszcz zajął w sprawie stanowisko w formie zaświadczenia, a nie postanowienia, co uniemożliwiło Kopalni zakwestionowanie tego stanowiska.

Następnie zarzucił naruszenie art. 133 § 1, art. 134 § 1 i art. 141 § 4 P.p.s.a. poprzez nieprawidłowe sporządzenie uzasadnienia zaskarżonego wyroku, tj. brak wyjaśnienia motywów oddalenia skargi, w szczególności przesłanek faktycznych

i prawnych uznania zaskarżonej decyzji za zgodną z prawem materialnym

i procesowym, w tym poglądu, że zabudowa na działkach objętych pomiarami nie wymaga zastosowania rozwiązań technicznych zapewniających właściwe warunki akustyczne w posadowionych tam budynkach oraz że organ nie był zobowiązany do uzyskania stanowiska innego

organu co do tego, jaka jest przeważająca funkcja terenu.

Z kolei zarzut materialnoprawny podnosi błędną wykładnię art. 114 ust. 3 ustawy w związku z poz. 2 załącznika nr 1 do rozporządzenia i przyjęcie, że budynki wymagające zastosowania rozwiązań technicznych zapewniających właściwe warunki akustyczne muszą być położone wyłącznie na terenach zamkniętych lub terenach przeznaczonych pod usługi publiczne i komercyjne, podczas gdy przepis ten dotyczy także terenu przeznaczonego do działalności produkcyjnej, do którego należy zaliczyć teren górniczy.

W oparciu o te podstawy kasacyjny pełnomocnik wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji oraz zasądzenie kosztów postępowania, wraz z kosztami zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej jej autor na wstępie przedstawił stan faktyczny sprawy, po czym w kontekście art. 7, art. 136 i art. 138 K.p.a. omówił obowiązki, jakie spoczywają na organie odwoławczym w zakresie dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy. Wyraził pogląd, że organ ten w sprawie bezrefleksyjnie i zupełnie dowolnie przyjął, że przeważającym przeznaczeniem terenu, na którym dokonano pomiarów poziomu hałasu, było budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne, podczas gdy zaświadczenie Burmistrza Miasta Małogoszcz nie dawało ku temu podstaw. Miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego objęto jedynie część działki nr [...] – pozostała jej część stanowi użytek rolny. Z kolei działka nr [...] jest przeznaczona nie pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną, lecz pod tereny usług publicznych i komercyjnych, a większość terenów sąsiadujących z zakładem górniczym jest oznaczona jako tereny górnicze PG1 i PG2 (łącznie prawie 16 ha) lub w ogóle nie jest objęta planem miejscowym.

Pełnomocnik stwierdził, że organy powinny przeprowadzić bardziej wnikliwą analizę, skorzystać z opinii urbanistycznej lub planistycznej i w przypadku terenów, dla których planu miejscowego nie sporządzono, wziąć pod uwagę ich faktyczny sposób zagospodarowania. Niezależnie jednak od tego zaświadczenie Burmistrza, choć zostało wydane w niewłaściwej formie, potwierdziło, że "przeważającym terenem jest teren górniczy, a nie zabudowa mieszkaniowa i jednorodzinna".

W kolejnym fragmencie uzasadnienia skargi kasacyjnej jej autor odnotował, że wedle art. 114 ust. 2 ustawy jeżeli teren może być zaliczony do kilku rodzajów terenu, dopuszczalne poziomy hałasu powinny być ustalone jak dla przeważającego rodzaju. Uznał zarazem, że organ wydający decyzję w tym przedmiocie nie jest władny oceniać takiej przeważającej funkcji terenu samodzielnie, lecz powinien wystąpić do organu gminy o rozstrzygnięcie tego zagadnienia wstępnego i do tego czasu zawiesić postępowanie w sprawie. Przywołał orzecznictwo dotyczące zagadnienia wstępnego jako przesłanki zawieszenia postępowania administracyjnego. Podkreślił, że plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego i podlega ogólnym zasadom wykładni prawa, ale prawo dokonywania ich interpretacji przysługuje wyłącznie wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta, który sporządza jego projekt, oraz organom właściwym do udzielenia pozwolenia na budowę. Tymczasem art. 115a ustawy nie przyznaje staroście tego prawa dla potrzeb określenia dopuszczalnego poziomu hałasu, toteż powinien on w ramach współdziałania organów w zakresie swych kompetencji wystąpić o zajęcie stanowiska przez Burmistrza Miasta Małogoszcz.

Rozwijając ten wątek pełnomocnik przywołał orzeczenie, w myśl którego postanowienie przewidziane w art. 106 K.p.a. podejmowane jest przed załatwieniem sprawy w drodze decyzji. W niniejszej sprawie porzeczano na zaświadczeniu,

w wyniku czego pozbawiono Kopalnię prawa do udziału w postępowaniu, jakie powinno postanowienie poprzedzać, oraz do zaskarżenia tego aktu.

Następnie pełnomocnik nawiązując do orzecznictwa oraz doktryny omówił wymogi, jakim powinno odpowiadać uzasadnienie wyroku, w szczególności odnośnie do wskazania podstawy prawnej i jej wyjaśnienia. Wytknął Sądowi pierwszej instancji, że zajął powierzchowne stanowisko wobec zarzutów skargi i zasadniczych elementów sprawy, oraz nie przedstawił przekonującej argumentacji mogącej wspierać prezentowane przez niego zapatrywania. Dotyczy to zwłaszcza oceny zaświadczenia

z dnia [...] maja 2016 r., która nie rozstrzyga nawet tego, w jaki sposób należało ustalić przeważający rodzaj terenu objętego pomiarami. Pełnomocnik zaznaczył, że Sąd nie zrozumiał sformułowanego w skardze zarzutu naruszenia art. 114 ust. 3 ustawy, wskazującego na konieczność zbadania, czy budynki na terenie górniczym, jako wymienionym w tym przepisie terenie przeznaczonym do działalności produkcyjnej, powinny być wzniesione z zastosowaniem rozwiązań technicznych zapewniających właściwe warunki akustyczne.

W końcowej części uzasadnienia skargi kasacyjnej jej autor wyraził przekonanie, że zaświadczenie z dnia [...] maja 2016 r. jest dotknięte wewnętrzną sprzecznością "ze względu na obecność w planie miejscowym terenów mieszkalnych na terenie górniczym", na którym funkcjonuje zakład górniczy będący miejscem prowadzenia działalności polegającej na produkcji kruszywa i jego magazynowaniu w rozumieniu art. 114 ust. 3 ustawy. Przytoczył definicję terenu górniczego zawartą

w art. 6 ust. 1 pkt 15 P.g.g. i skonkludował, że w sprawie doszło do nałożenia dwóch funkcji – mieszkaniowej i łączącej się z oddziaływaniem zakładu górniczego. Odwołał się do zasady ochrony udokumentowanych złóż kopalni i podniósł, że z tego powodu budynki na działkach nr [...] i [...] powinny być wzniesione z zastosowaniem rozwiązań technicznych zapewniających właściwy poziom hałasu wewnątrz znajdujących się w nich pomieszczeń. Powołał się w tym zakresie na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 października 2015 r., sygn. akt II OSK 214/14 (LEX nr 1987091), a także orzecznictwo dotyczące wynikającej m.in. z art. 95 ust. 1 P.g.g. ochrony złóż kopalni przez system planowania przestrzennego, wykluczający zagospodarowanie terenów w sposób uniemożliwiający wydobycie tych kopalni.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie.

Przed przystąpieniem do jej rozpoznania należy rozważyć kwestie ogólne, nierzadko wynikające z przepisów, które wprawdzie nie stały się przedmiotem zarzutów kasacyjnych, lecz tworzą kontekst normatywny niezbędny do oceny tych zarzutów oraz wyjaśnienia nieporozumień, jakie legły u ich podstaw. Przede wszystkim odnotowania wymaga, że podstawą prawną decyzji objętych kontrolą sądową przeprowadzoną zaskarżonym wyrokiem był art. 115a ustawy. W świetle jego treści w przypadku stwierdzenia przez organ ochrony środowiska, na podstawie pomiarów własnych, pomiarów dokonanych przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska lub pomiarów podmiotu obowiązującego do ich prowadzenia, że poza zakładem, w wyniku jego działalności, przekroczone są dopuszczalne poziomy hałasu, organ ten wydaje decyzję o dopuszczalnym poziomie hałasu (ust. 1), określając dopuszczalny poziom hałasu poza zakładem przy zastosowaniu wskaźników hałasu LAeq D i LAeq N w odniesieniu do rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy, na które oddziałuje zakład. Stosownie z kolei do art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy w rozporządzeniu

określającym dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku, czyli w rozporządzeniu z 14 czerwca 2007 r., poziomy te mają być zróżnicowane dla wymienionych tam rodzajów terenów, m.in. faktycznie zagospodarowanych pod zabudowę mieszkaniową.

Regulacja ta nie wskazuje, w jaki sposób organ dokonuje ustalenia rodzaju terenów, dla których mają być dokonane pomiary hałasu i określone w decyzji poziomy hałasu dopuszczalnego, wynikające z rozporządzenia z 14 czerwca 2007 r. Przesądza to w istocie art. 115 ustawy, który również nie został powołany pośród podstaw rozpatrywanej skargi kasacyjnej. Stanowi on, że w razie braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czy teren należy do rodzajów terenów,

o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy, właściwe organy dokonują na podstawie faktycznego zagospodarowania i wykorzystywania tego i sąsiednich terenów i że przepis art. 114 ust. 2 ustawy stosuje się odpowiednio. W konsekwencji organ powinien kierować się treścią planu miejscowego i jedynie w przypadku jego braku jest uprawniony do badania faktycznego zagospodarowania terenu i stosowania reguły określonej w art. 114 ust. 2 ustawy, że jeżeli teren może być zaliczony do kilku rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy, dopuszczalne poziomy hałasu powinny być ustalone jak dla przeważającego rodzaju terenu.

Potwierdza to treść art. 114 ust. 7 pkt 1 i 2 ustawy, w której przewidziano dwie alternatywne przyczyny zmiany decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu,

a mianowicie: uchwalenie albo utratę mocy obowiązującej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczącego terenów objętych oddziaływaniem hałasu z zakładu (pkt 1) oraz zmianę faktycznego zagospodarowania i wykorzystania nieruchomości, na które oddziałuje hałas z zakładu, nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (pkt 2). Ona również dowodzi wszak, że w postępowaniu w przedmiocie określenia dopuszczalnego poziomu hałasu emitowanego do środowiska faktyczne zagospodarowanie terenu może być wzięte pod uwagę jedynie, gdy chodzi o określenie poziomu hałasu dla terenów, dla których nie sporządzono planu miejscowego. Podzielić więc należy pogląd J. Jerzmańskiego (w: M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2014, s. 341), "że organ wydający decyzję może jedynie potwierdzić, że na danym terenie obowiązuje norma określona w stosownej tabeli. W szczególności nie ma żadnych podstaw do jej zmiany – ani w kierunku zaostrzenia wymagań, ani ich złagodzenia. W przypadku obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego organ jest całkowicie ubezwłasnowolniony. W przypadku jego braku dokonuje samodzielnie zakwalifikowania terenu na podstawie faktycznego zagospodarowania i wykorzystania – norma wyrażona w decybelach wynika wówczas również automatycznie z przepisów rozporządzenia".

W niniejszej sprawie wszystkie punkty, w których dokonano pomiarów poziomu hałasu, znajdowały się na terenach objętych planem miejscowym. Dlatego ustalenie rodzaju terenu mogło być dokonane wyłącznie w oparciu o treść planu i nie mogło nastąpić poprzez uwzględnienie faktycznego sposobu zagospodarowania poszczególnych działek. Bezzasadnie pełnomocnik Kopalni powołał się więc na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 października 2015 r., sygn. akt II OSK 214/14, wydany w sprawie, w której decyzja o dopuszczalnym poziomie hałasu dotyczyła terenów nieobjętych planem miejscowym.

Z tego punktu widzenia całkowicie chybiony jest zarzut naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. c P.p.s.a. w związku z art. 7, art. 77 § 1 i 3 i art. 80 K.p.a. kwestionujący ustalenia faktyczne ze względu na pominięcie przeważającego przeznaczenia terenu, na który oddziałuje emisja hałasu. Istotne było

przecież tylko to, jaki poziom hałasu obowiązuje w tym konkretnym miejscu, w którym dokonano pomiarów. Jeżeli punkt taki zlokalizowany był na terenie przeznaczonym w planie miejscowym pod zabudowę mieszkaniową, to trzeba przyjąć poziom hałasu określony dla tego rodzaju terenu, także wtedy, gdy pewna część działki, na której punkt jest zlokalizowany, skądinąd znajdująca się w większej odległości od źródła hałasu niż część, gdzie dokonano pomiaru, nie była objęta planem miejscowym lub była w tym planie inaczej klasyfikowana.

Przesądzające znaczenie ma zatem treść planu miejscowego i na jej podstawie wypada stwierdzić, do którego z wymienionych w rozporządzeniu z 14 czerwca 2007 r. rodzajów terenu należał teren objęty pomiarami poziomu hałasu. Pełnomocnik skarżącego nie kwestionuje ani prawidłowości takich pomiarów, ani informacji zawartych w powołanym wcześniej zaświadczeniu Burmistrza Miasta Małogoszcz na temat wynikającego z planu miejscowego przeznaczenia terenu w poszczególnych punktach pomiarowych. Jak już wspomniano, wywodzi jedynie, że nie jest to przeznaczenie dominujące dla całej działki lub ogółu terenu, na który oddziałuje hałas dochodzący z Kopalni, co wszelako nie może mieć wpływu na dopuszczalny poziom hałasu w poszczególnych punktach pomiarowych.

W ramach drugiego zarzutu, odniesionego do art. 145 § 1 pkt 1 lit. c P.p.s.a.

w związku z art. 106 § 1 i 5 K.p.a., pełnomocnik Kopalni podważył natomiast formę,

w jakiej Burmistrz udzielił informacji, wskazując, że powinno to nastąpić w drodze postanowienia. Pogląd ten jest błędny, gdyż – jak trafnie zauważył Sąd pierwszej instancji – żaden przepis prawa nie przewiduje podstawy prawnej do wydania postanowienia w rozpatrywanej materii. Tymczasem w art. 106 § 1 K.p.a. zastrzeżono, że znajduje on zastosowanie, "jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie)". Dopiero wtedy wymagane, ale też dopuszczalne jest wydanie postanowienia w oparciu o art. 106 § 5 K.p.a., od którego stronie przysługiwałoby zażalenie. Współdziałanie innego organu musi być wynikającym

z wyraźnego przepisu prawa obowiązkowym elementem czy etapem postępowania

w danej sprawie. Wówczas zaniechanie tego etapu stanowi podstawę wznowienia postępowania administracyjnego, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 6 K.p.a. Zgodnie

z tym przepisem w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli decyzja wydana została bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu.

Niepodobna też uznać odpowiedzi wójta, burmistrza czy prezydenta miasta na zapytanie innego organu odnośnie do przeznaczenia gruntów w planie miejscowym za zagadnienie wstępne, od którego rozstrzygnięcia zależy rozpatrzenie sprawy prowadzonej przez ten organ, co powodowałoby konieczność zawieszenia postępowania stosownie do art. 97 § 1 pkt 4 K.p.a. do czasu uzyskania odpowiedzi, jak utrzymuje autor skargi kasacyjnej, nie formułując jednak zarzutu naruszenia tego przepisu. Niewątpliwie udzielenie tego rodzaju odpowiedzi nie stanowi rozstrzygnięcia żadnej kwestii, ponieważ nie następuje w odrębnym postępowaniu administracyjnym

i nie załatwia osobnej sprawy administracyjnej, nie orzekając władczo o prawach

i obowiązkach strony.

Nie zasługuje również na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 133 § 1, art. 134 § 1 i art. 141 § 4 P.p.s.a. Sąd pierwszej instancji skoncentrował się bowiem na zagadnieniach, które były istotne i miały znaczenie dla sprawy, w szczególności na wynikającym z planu miejscowego rodzaju terenów, gdzie wyznaczono punkty pomiarowe. Swoje stanowisko wyraził przy tym w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku w sposób jednoznaczny, niebudzący wątpliwości i poddający się kontroli instancyjnej. Bez wpływu na tę konstatację pozostają spostrzeżenia pełnomocnika Kopalni, oczekującego od Sądu głębszego i wnikliwego rozważenia okoliczności, które są nieważne dla rozstrzygnięcia, zwłaszcza faktycznego sposobu zagospodarowania terenu.

Do takich okoliczności należy też problematyka terenu górniczego.

W przypadku działalności polegającej na wydobywaniu kopalin (innych niż węglowodory) granice takiego terenu wyznacza się w koncesji (art. 32 ust. 1 P.g.g.), czyli w akcie indywidualnym, adresowanym wyłącznie do przedsiębiorcy w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 9 P.g.g. Taki akt nie może określać przeznaczenia terenu w sposób powszechnie obowiązujący, lecz wyznacza jedynie przestrzeń, w ramach której przedsiębiorca ponosi zwiększoną odpowiedzialność związaną z oddziaływaniem prowadzonego przez siebie zakładu górniczego w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 18 P.g.g. Teren ten – w przeciwieństwie do obszaru górniczego zdefiniowanego w art. 6 ust. 1 pkt 5 P.g.g., jest przecież przestrzenią objętą przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego, nie zaś przestrzenią, w stosunku do której przedsiębiorcy przysługują jakieś uprawnienia, w szczególności łączące się

z możliwością przekraczania standardów emisyjnych. Przeznaczenie terenów będących terenami górniczymi określa przede wszystkim plan miejscowy i w nim także należy dokonać zaliczenia terenu do jednego z rodzajów, dla których

w rozporządzeniu z 14 czerwca 2007 r. ustalono poziomy hałas.

Dalszą kwestią pozostaje, że zgodnie z art. 104 ust. 1 P.g.g. tereny górnicze należy uwzględnić w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, tak samo zresztą jak udokumentowane złoża kopalin (art. 95 ust. 1 P.g.g.). W myśl art. 104 ust. 2 P.g.g. może to być zresztą plan miejscowy sporządzony specjalnie dla terenu górniczego lub jego fragmentu. Także jednak w tym planie nie zawęża się przeznaczenia terenu do działalności koncesyjnej, choć przyznaje się jej priorytet. Stosownie do art. 104 ust. 4 i 5 P.g.g. plan ten niezależnie od wymagań określonych odrębnymi przepisami, powinien zapewniać integrację wszelkich działań podejmowanych w granicach terenu górniczego w celu: wykonania działalności określonej w koncesji; zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego oraz ochrony środowiska, w tym obiektów budowlanych i może w szczególności określić: obiekty lub obszary, dla których wyznacza się filar ochronny, w granicach którego ruch zakładu górniczego może być zabroniony bądź może być dozwolony tylko w sposób zapewniający należytą ochronę tych obiektów lub obszarów oraz obszary wyłączone

z zabudowy bądź takie, w granicach których zabudowa jest dozwolona tylko po spełnieniu odpowiednich wymagań, skądinąd na koszt przedsiębiorcy. Niemniej niezależnie od treści planu miejscowego dla terenu górniczego lub jego fragmentu zasady dotyczące zachowania poziomów hałasu pozostają niezmiennie i powinny być przestrzegane z uwzględnieniem wskazanych w planie rodzajów terenów nawiązujących do kategorii przewidzianych w rozporządzeniu z 14 czerwca 2007 r.

W świetle dotychczasowych uwag chybiony jest też podniesiony w skardze kasacyjnej zarzut

materialnoprawny. W sprawie nie doszło do naruszenia art. 114 ust. 3 ustawy, w myśl którego jeżeli na terenach zamkniętych oraz na terenach przeznaczonych do działalności produkcyjnej, składowania i magazynowania znajduje się zabudowa mieszkaniowa, szpitale, domy pomocy społecznej lub budynki związane ze stałym albo czasowym pobytem dzieci i młodzieży, ochrona przed hałasem polega na stosowaniu rozwiązań technicznych zapewniających właściwe warunki akustyczne w budynkach. Niewątpliwie treść planu miejscowego nie potwierdza, że punkty pomiarowe znajdowały się na terenach, o których mowa w tym przepisie. Bezsprzecznie przy tym adresatem tego przepisu nie są organy wydające decyzję

o dopuszczalnym poziomie hałasu, skoro art. 114 ustawy dotyczy przede wszystkim reguł ochrony akustycznej, jakich należy przestrzegać w procedurze planistycznej, podczas sporządzania planu miejscowego.

Odpowiedzieć zarazem wypada pełnomocnikowi, że rozporządzenie z 14 czerwca 2007 r. posiada tylko jeden załącznik, na który składają się tabele wyszczególniające poziomy hałasu. W efekcie można jedynie domniemywać, do jakiej normy określającej poziom hałasu pełnomocnik nawiązał, choć nadal niejasne pozostają motywy, dla jakich to uczynił, oraz efekt, jaki chciał osiągnąć. Z wywodu zamieszczonego w uzasadnieniu skargi kasacyjnej wynika, że jego zdaniem w sprawie przyjęto zbyt restrykcyjne poziomy hałasu, lecz, jak już była o tym mowa, uwarunkowane to było rodzajem terenów, na których znajdowały się punkty pomiarowe. Rodzaj ten został zaś określony wiążąco w planie miejscowym.

Mając na względzie powyższe Naczelny Sąd Administracyjny, wobec braku podstaw branych pod uwagę z urzędu, oddalił skargę kasacyjną zgodnie z art. 184 P.p.s.a.