



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 27 grudnia 2012 r.

Poz. 4531

WYROK NR SYGN. AKT II SA/LU 487/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W LUBLINIE

z dnia 25 września 2012 r.

w sprawie ze skargi PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z siedzibą w Warszawie na uchwałę Rady Miasta Zamość z dnia 26 czerwca 2006 r. nr XLV/499/06 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia NSA Krystyna Sidor

Sędziowie: Sędzia WSA Joanna Cylc-Malec, Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski (sprawozdawca)

Protokolant: Starszy asystent sędziego Łucja Krasieńska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 25 września 2012r.

sprawy ze skargi PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z siedzibą w Warszawie

na uchwałę Rady Miasta Zamość

z dnia 26 czerwca 2006 r. nr XLV/499/06

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej paragrafu 131, która w tej części nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się wyroku;

II. zasądza od Rady Miasta Zamość na rzecz PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z siedzibą w Warszawie kwotę 557 zł/ pięćset pięćdziesiąt siedem złotych/ tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Uzasadnienie

PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., działając na podstawie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Zamościu Nr XLV/499/06 z dnia 26 czerwca 2006 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zamość, żądając stwierdzenia nieważności jej § 131 oraz rysunków planu nr 1 i 2. Zaskarżonej uchwale zarzucono naruszenie § 4 ust. 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) poprzez ustalenie planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu zamkniętego; art. 9 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 28 czerwca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jednolity: Dz. U z 2007 r. Nr 16, poz. 94 ze zm.) przez naruszenie kompetencji ministra właściwego do spraw transportu, który posiada wyłączność kompetencyjną decydowania o likwidacji linii kolejowych; art. 5 ust. 2 tej ustawy przez pozbawienie zarządcy infrastruktury kolejowej możliwości spełniania obowiązku zapewnienia rozwoju i modernizacji linii

kolejowej oraz art. 20, 22 i 31 ust. 3 Konstytucji RP polegające na ograniczeniu swobody działalności gospodarczej w innym, niż ustawa akcie prawnym oraz bez koniecznej ku takiemu ograniczeniu przesłanki ważnego interesu publicznego.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że Rada Miasta Zamość w § 131 zaskarżonej uchwały oraz rysunku planu nr 1 i 2, stanowiących część tej uchwały, dokonała wykreślenia linii kolejowej, likwidacji torów kolejowych w Zamościu na odcinku od rejonu mostu na Łabuńce do wiaduktu w ciągu Prymasa Wyszyńskiego, przebiegającego w obszarze Jednostek Strukturalnych 1, 3 i 6, co skutkuje likwidacją części linii kolejowej nr 72 w obrębie wskazanych jednostek i wymusza rewitalizację linii nr 83 na odcinku Zamość – Bortatycze - Jarosławiec. W ocenie skarżącej narusza to zasady stanowienia prawa miejscowego, stosownie bowiem do unormowania art. 14 ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym planu miejscowego nie sporządza się dla terenów zamkniętych. Zgodnie zaś z decyzją nr 62 Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2005 r. w sprawie ustalenia terenów, przez które przebiegają linie kolejowe, jako terenów zamkniętych (Dz. Urz. Ministerstwa Infrastruktury z 2005 r. Nr 11, poz. 72) tereny zlokalizowane pomiędzy rzeką Łabuńską a ul. Prymasa Wyszyńskiego uznane zostały za teren zamknięty (linia kolejowa nr 72, działki nr ewid. 7, 1, 3, 25/3). Zatem wszystkie tereny kolejowe wymienione w § 131 zaskarżonej uchwały stanowią tereny zamknięte. Stosownie do art. 15 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym skarżąca Spółka pełni funkcję zarządcy infrastruktury kolejowej. Zaskarżona uchwała narusza więc także art. 5 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, w myśl którego zarządca infrastruktury zarządza linią kolejową oraz zapewnia jej rozwój i modernizację oraz jej art. 9 ust. 4 pkt 2 ustawy, zgodnie z którym zgodę na likwidację linii kolejowej lub odcinka linii kolejowej wydaje minister właściwy do spraw transportu w drodze decyzji. Unormowanie § 131 zaskarżonej uchwały przewidując likwidację linii kolejowej uniemożliwia bowiem realizację uprawnień zarządcy infrastruktury kolejowej, przysługujących skarżącej Spółce. Paragraf 131 zaskarżonej uchwały narusza interes prawny skarżącej Spółki zagwarantowany konstytucyjną zasadą wolności gospodarczej w zakresie prowadzenia transportu kolejowego wprowadzając ograniczenie tej działalności poprzez jej likwidację, zakaz rozwoju i modernizację infrastruktury. Narusza on więc art. 20 i 22 Konstytucji RP. Skarżąca akcentowała, że uchwała godząc w jej interes prawny wywołuje negatywne konsekwencje prawne, gdyż uniemożliwia realizację wynikającego z prawa materialnego uprawnienia i zarazem obowiązku unormowanego w art. 5 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym. W uzasadnieniu podkreślono, że skarżąca wezwała Radę Miejską w Zamościu, do usunięcia naruszenia prawa, było ono jednak bezskuteczne, gdyż nie odpowiedziała na nie Rada Miasta, a Prezydent Miasta Zamość, którego stanowisko jest niekonsekwentne. Powołując się na zapis § 4 pkt 10 zaskarżonej uchwały stwierdził, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie obejmuje ustaleniami terenów zamkniętych, a rysunki planu nr 1 i 2 zawierają jedynie postulowane zmiany, których realizacja uzależniona będzie od wcześniejszej likwidacji toru kolejowego relacji Zamość – Hrubieszów i przejęciem tych terenów, aby zaraz podnieść, iż tereny zamknięte zostały jednak włączone do planu. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyłącza natomiast w całości tereny zamknięte z ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wadliwe jest również twierdzenie Prezydenta Miasta Zamość, zgodnie z którym ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uzgodnione zostały z PKP S.A. Oddział Gospodarowania Nieruchomościami w Lublinie. Uzgodnienia te nie mogły bowiem dotyczyć linii kolejowych. Te bowiem na mocy ustawy o transporcie kolejowym oddane zostały PKP PLK do użytkowania na podstawie umowy nr D-50-KN-1L/01 z dnia 27 września 2001 r. Zgodnie z załącznikiem nr 2 do tej umowy działki nr ewid. 7, 1, 3, 25/3 tożsame są z numerami działek na terenie Zamościa, określonymi w decyzji Nr 62 Ministra Infrastruktury. Zatem PKP S.A. nie było legitymowane do czynienia uzgodnień odnośnie linii kolejowych. W ocenie skarżącej Spółki powyższe okoliczności czynią skargę zasadną.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie wywodząc, że § 131 zaskarżonej uchwały nie narusza prawa, w szczególności przepisów wskazanych w skardze, gdyż unormowanie tego paragrafu interpretowane powinno być łącznie z § 4 pkt 10 zaskarżonej uchwały, z którego wynika, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie obejmuje terenów zamkniętych. Z kolei rysunki planu nr 1 i 2 zawierają jedynie postulowane zmiany, których wejście w życie uwarunkowane jest wcześniejszą likwidacją toru kolejowego relacji Zamość – Hrubieszów.

Pełnomocnik skarżącej Spółki na rozprawie w dniu 25 września 2012 r. zmodyfikował żądanie zawarte w skardze oświadczając, że wnosi o stwierdzenie nieważności § 131 w całości. Złożył on również m.in. pismo z dnia 23 września 2012 r., w którym prostuje oczywistą omyłkę pisarską oświadczając, że w skardze

omyłkowo zamiast art. 14 ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powoływał § 4 ust. 6.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna. Zaskarżona uchwała w części dotyczącej § 131 sporządzona została z naruszeniem art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 3 oraz art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) w jej brzmieniu obowiązującym w dacie uchwalania zaskarżonej uchwały.

W rozpoznawanej sprawie skarga wniesiona została w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Zatem na wstępie rozważenia wymaga, czy na gruncie tego przepisu skarżąca Spółka posiada w niniejszej sprawie legitymację skargową. Prawo do wniesienia na podstawie wspomnianego przepisu skargi do sądu przysługuje podmiotowi, który wykaże naruszenie przez zaskarżoną uchwałę własnego interesu prawnego lub uprawnienia, a zatem w przypadku, gdy zaskarżona uchwała godzi w sferę prawną podmiotu przez wywołanie negatywnych następstw prawnych, np. przez zniesienie, ograniczenie czy też uniemożliwienie realizacji jego uprawnienia lub interesu prawnego. Naruszenie zatem interesu prawnego lub uprawnienia to naruszenie przysługującej podmiotowi z mocy prawa ochrony wyprowadzanej z przepisów prawa materialnego regulujących treść działania organu (por. wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 790/12 – Lex nr 1212683). Skarżąca Spółka utworzona została na mocy art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U z 2000 r. Nr 84, poz. 948 ze zm.). Na mocy tego przepisu PKP S.A. utworzyło w formie spółki akcyjnej podmiot działający pod firmą „PKP Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna”, którego zadaniem jest zarządzanie liniami kolejowymi. Stosownie do unormowania art. 15 ust. 2 i 4 tej ustawy skarżąca Spółka z dniem wpisu do rejestru handlowego, czyli z dniem 22 sierpnia 2001 r. (k. 37), wstąpiła w prawa i obowiązki PKP S.A. w zakresie zarządzania liniami kolejowymi, stając się zarządcą kolei. Skarżącej Spółce jako zarządcy kolei na mocy art. 17 ust. 5 i 6 wspomnianej ustawy przekazane zostały od PKP S.A. w formie aportu wszelkie nakłady za wyjątkiem gruntów wchodzących w skład linii kolejowej o nieuregulowanym stanie prawnym, które PKP S.A. oddane zostały do nieodpłatnego korzystania na podstawie umowy. Na podstawie § 1 ust. 2 pkt 2 umowy Nr D50-KN-1L/01 z dnia 27 września 2001 r. zawartej pomiędzy skarżącą Spółką, a PKP S.A. działki o nr ewid. 7, 1, 3, 25/3 położone na terenie Zamościa, pomiędzy rzeką Łabuńską, a ul. Prymasa Wyszyńskiego, tożsame z działkami określonymi w decyzji nr 62 Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2005 r. w sprawie ustalenia terenów, przez które przebiegają linie kolejowe, jako terenów zamkniętych (Dz. Urz. Ministerstwa Infrastruktury z 2005 r. Nr 11, poz. 72) przekazane zostały skarżącej Spółce do odpłatnego korzystania. Tym samym w stosunku do tych działek skarżąca Spółka, jako zarządcą infrastruktury w rozumieniu art. 4 pkt.7 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U Nr. 86,, poz. 789 ze zmianami), a wcześniej jako zarządcą kolei (art.4 pkt.1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997r. o transporcie kolejowym Dz. U Nr 96, poz. 591 ze zmianami), jest na mocy jej art. 5 ust. 1 i ust. 2 zobowiązana i zarazem uprawniona do wykonywania czynności z zakresu zarządzania infrastrukturą kolejową. Unormowanie § 131 zaskarżonej uchwały zakładając docelową likwidację odcinka torów kolejowych od rejonu mostu na Łabuńce do wiaduktu w ciągu ul. Prymasa Wyszyńskiego, czyli likwidację odcinków torów znajdujących się na działkach o nr ewid. 7, 1, 3, 25/3 w istocie wyłącza możliwość realizacji przez skarżącą Spółkę uprawnień zarządcy linii kolejowej. Zapis ten godzi zatem bezpośrednio w interes prawny skarżącej Spółki, wynikający z art. 5 ust. 1 i ust. 2 powołanej ustawy o transporcie kolejowym. Tym samym na gruncie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym przysługuje jej legitymacja skargowa do zaskarżenia uchwały Rady Miejskiej w Zamościu Nr XLV/499/06.

Dokonując oceny legalności unormowania § 131 zaskarżonej uchwały podnieść należy, że w rozpoznawanej sprawie poza sporem pozostaje to, iż stanowiące część linii kolejowej nr 72 położone w Zamościu działki nr ewid. 7, 1, 3, 25/3 stanowią teren zamknięty. Tereny zamknięte na mocy art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyłączone są z władztwa planistycznego gminy. W myśl art. 4 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w odniesieniu do tych terenów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się jedynie ich granice oraz granice ich stref ochronnych. Natomiast art. 14 ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu obowiązującym w dacie uchwalania zaskarżonej uchwały przewidywał, że planu miejscowego nie sporządza się dla terenów zamkniętych. W odniesieniu do terenów zamkniętych w dacie uchwalania zaskarżonej uchwały ustawodawca zezwalał zatem gminie tylko i wyłącznie na określenie ich granic oraz

granic ich strefy ochronnej i na nic więcej (por. wyrok NSA z dnia 21 lipca 2009 r., sygn. akt II OSK 1200/2008 – LexPolonica 2321762). W szczególności nie zezwalał gminie na warunkowe, jak wynika z unormowania § 4 pkt 10 zaskarżonej uchwały, ustalenie przeznaczenia terenu mającego w chwili uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego status terenu zamkniętego, nawet przy uzależnieniu wejścia w życie ustaleń planu od spełnienia ściśle określonych w nim warunków, jak ma to miejsce w zaskarżonej uchwale gdzie § 4 pkt 10 stanowi, że „(...)postulowane zmiany formy ich użytkowania, uwarunkowane (są) wcześniejszą likwidacją toru kolejowego (...) oraz przejęciem tych terenów(...)”. Władztwo planistyczne gminy obejmuje bowiem tylko te tereny, które w dacie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy znajdują się w jej władaniu. Skoro zaś § 131 dotyczy terenów, które ustawowo wyłączone są spod władztwa planistycznego gminy i nie ustanawia on granic tych terenów, ani granic ich terenów ochronnych, to zapis jego uznać należy za sprzeczny z unormowaną w art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 3 oraz art. 14 ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu obowiązującym w dacie uchwalania zaskarżonej uchwały, zasadą wyłączenia z władztwa planistycznego gminy terenów zamkniętych.

Stosownie do treści przepisu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Przy czym ustawa nie wymaga, aby naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego miało charakter istotny, jak wymaga tego w przypadku naruszenia trybu ich sporządzania (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 17 sierpnia 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 420/10 – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Zatem każde naruszenie zasad sporządzania planu skutkuje stwierdzeniem jego nieważności w całości lub części. W orzecznictwie NSA przyjmuje się, że przez zasady sporządzania planu miejscowego rozumieć należy, standardy odnoszące się do merytorycznych ustaleń planu, związane z jego treścią oraz parametrami technicznymi i wymaganiami dotyczącymi dokumentacji planu (por. wyrok NSA z dnia 19 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 466/11 – Lex Polonica nr 2573086 czy wyrok NSA z dnia 20 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1593/11 – Lex Polonica nr 3040736). Skoro natomiast art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 3 oraz art. 14 ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym w dacie uchwalania zaskarżonej uchwały, wyłączają z merytorycznej treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tereny zamknięte, za wyjątkiem ustaleń dotyczących ich granicy i granicy ich stref ochronnych, a § 131 zawiera regulację dotyczącą strefy zamkniętej i nie jest to ustalenie jej granicy, ani granicy jej strefy ochronnej, przyjąć należy, że w omawianej części plan uchwalony został on z naruszeniem zasad jego sporządzania.

Mając na uwadze powyższe na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U z 2012 r. poz. 270) należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 131. O wstrzymaniu wykonania zaskarżonej uchwały w tej części orzeczono na podstawie art. 152 wspomnianej ustawy, natomiast o zwrocie kosztów postępowania na podstawie jej art. 200 i 205 § 2 oraz § 14 ust.2 pkt.1 lit. c) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U Nr 163, poz. 1349 ze zmianami).

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.