

PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(7)2024 • DOI: 10.17951/ppa.2024.7.211-226

UNIwersytet Warszawski

PAWEŁ JOCHYMCZYK

pawel.jochymczyk@gmail.com

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5540-4323>

UNIwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego
w Warszawie

WOJCIECH WYDMAŃSKI

wojciechw1998@interia.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9619-5062>

Glosa krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 kwietnia 2023 r. (VII SA/Wa 2467/22)

*Critical Commentary to the Judgment of the Voivodeship Administrative
Court in Warsaw of 11 April 2023 (VII SA/Wa 2467/22)*

Kolej w ostatnich latach, mimo pandemii, notuje wyniki wzrostowe, czego przykładem jest planowany rozwój infrastruktury, takiej jak koleje metropolitalne i komponent kolejowy Centralnego Portu Komunikacyjnego¹, co może powodować konflikty w zakresie norm hałasu i innych uciążliwości kolei, szczególnie

¹ Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1354).

w centrach aglomeracji. Równocześnie w obliczu braku miejsc przeznaczonych na zabudowę nowe osiedla powstają na terenach do tej pory przeznaczonych dla kolei lub w pobliżu terenów kolejowych. Rodzi to możliwe konflikty na styku kolei i mieszkańców obszarów zlokalizowanych w pobliżu linii kolejowych.

Dodatkowo w ostatnich latach rośnie znaczenie kolei jako strategicznie ważnego elementu gospodarki i systemu bezpieczeństwa państwa w zakresie logistyki. Istotną rolę odgrywa tu przepustowość linii kolejowych², która może być ograniczona przez źle ulokowane inwestycje w pobliżu infrastruktury kolejowej.

Znaczącą rolę w przeciwdziałaniu konfliktom odgrywa odpowiednie planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. W ostatnich latach przekazano kompetencję do uzgadniania planów zagospodarowania przestrzennego Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego (UTK).

Wyraźnie wskazana rola Prezesa UTK przez ustawodawcę jako organu odpowiedzialnego za bezpieczeństwo w ruchu kolejowym powinna mieć nierozdzielny związek z odpowiednimi kompetencjami przyznanymi również w zakresie planowania przestrzennego. Stosownie do art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³ organy, o których mowa w art. 11 pkt 5 oraz art. 17 pkt 6, w zakresie swojej właściwości rzeczowej lub miejscowej opiniują i uzgadniają, na swój koszt, odpowiednio projekt studium albo projekt planu miejscowego. Jak wskazuje A. Wiktorowska, „dla bezpieczeństwa transportu kolejowego niezbędne są właściwe warunki techniczne, jak również organizacyjne oraz prawne. Zarządcy infrastruktury kolejowej, przewoźnicy kolejowi i użytkownicy bocznic kolejowych mają obowiązek spełniać warunki techniczne i organizacyjne zapewniające bezpieczne prowadzenie ruchu kolejowego, bezpieczną eksploatację pojazdów kolejowych, ochronę przeciwpożarową i ochronę środowiska”⁴.

Właśnie na kanwie kompetencji Prezesa UTK powstał spór o wykładnię pojęcia obszaru kolejowego, mającą duże znaczenie w potencjalnym lokowaniu inwestycji w pobliżu linii kolejowych. Stąd ważna jest analiza tego pojęcia wraz z orzeczeniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) z dnia 11 kwietnia 2023 r.⁵

² Zob. Rynek Kolejowy, *Inwestycje kolejowe w portach nie nadążają za wzrostem przeładunków*, 23.02.2014, <https://www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/inwestycje-kolejowe-w-portach-nie-nadazaja-za-wzrostem-przeladunkow-28014.html> (dostęp: 3.08.2024).

³ Tj. Dz.U. 2023, poz. 977, z późn. zm.

⁴ A. Wiktorowska, *Zadania i kompetencje Prezesa UTK w dziedzinie bezpieczeństwa transportu kolejowego*, [w:] *Prezes Urzędu Transportu Kolejowego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2013, s. 34.

⁵ VII SA/Wa 2467/22.

Stan faktyczny sprawy

Wyrok będący przedmiotem glosy dotyczy kwestii interpretacji definicji „obszaru kolejowego” zawartej w ustawie o transporcie kolejowym. Przedmiotem postępowania prowadzonego w sprawie, w której zapadł wyrok WSA, było postanowienie Prezesa UTK w sprawie ponownego rozpatrzenia wniosku Burmistrza Miasta L. dotyczącego uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do obszarów przyległych do linii kolejowej znajdującej się w wykazie linii o znaczeniu państwowym.

Prezes UTK wskazywał, że obowiązkiem wójta, burmistrza albo prezydenta miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego jest wystąpienie o uzgodnienie projektu planu z Prezesem UTK. Prezes UTK – jako organ uzgodnieniowy – ustalił, że w granicach projektowanego planu znajduje się obszar kolejowy związany z linią kolejową oraz fragmentem innej linii kolejowej, które są liniami o znaczeniu państwowym. Prezes UTK wskazał, że zgodnie z art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym „obszar kolejowy” to powierzchnia gruntu określona działkami ewidencyjnymi, na której znajduje się droga kolejowa, budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do zarządzania, eksploatacji, utrzymania linii kolejowej oraz przewozu osób i rzeczy. Organ uzgodnieniowy odwołał się również do definicji terenu zamkniętego z Prawa geodezyjnego i kartograficznego, wskazując, że zgodnie z art. 2 pkt 9 tej ustawy teren zamknięty to tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez ministrów lub właściwe organy centralne.

Odwołując się do definicji „obszaru kolejowego” z ustawy o transporcie kolejowym oraz do art. 53 tej ustawy, Prezes UTK wskazał, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego powinien znaleźć się zakaz zabudowy innej niż określona w art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym. Ponadto stwierdził, że część działek ewidencyjnych w projekcie planu, na których zlokalizowane są linie kolejowe, nie została w całości przeznaczona pod obszar kolejowy. Równocześnie zdaniem Prezesa UTK wyznaczone w projekcie linie zabudowy są niezgodne z przepisami z zakresu transportu kolejowego. Co więcej, dla terenów sąsiadujących z liniami kolejowymi, na których dopuszczono usytuowanie budynków, nie wyznaczono linii zabudowy od strony obszaru kolejowego. Prezes UTK wskazał jako podstawę art. 53 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, uznając, że konieczne są zmiany w przebiegu obszaru w sąsiedztwie terenu kolejowego oraz wyznaczenie linii zabudowy. Dodatkowo, w związku z występowaniem terenów zamkniętych na obszarze objętym projektem planu, należy określić ich właściwe granice. Mając na względzie powyższe, Prezes UTK odmówił uzgodnienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Równocześnie z odmową uzgodnienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wniosł o zmianę przeznaczenia terenów:

dróg publicznych, rolniczych, zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zabudowy mieszkaniowo-usługowej, infrastruktury technicznej – ciepłownia, zieleni nieurządzonej, oznaczonych symbolami: R04, KDL10, KDD33, KDD03, KDZ01, MU16, MN41, MN39, KDW14, KDD37, 1C01, Z04, stanowiących obszar kolejowy na tereny kolei. Dodatkowo wniósł o skorygowanie w części graficznej projektu planu „obszaru w sąsiedztwie terenu kolejowego”, wyrysowanie linii zabudowy w oparciu o zmodyfikowaną część graficzną projektu zgodnie z art. 53 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym oraz wyznaczenie w części graficznej projektu planu granicy terenu zamkniętego zgodnie z decyzją Ministra Infrastruktury w sprawie ustalenia terenów zamkniętych, przez które przebiegają linie kolejowe.

Burmistrz Miasta L. wniósł do WSA w Warszawie skargę na postanowienie Prezesa UTK. Burmistrz wskazał, że wprowadził korekty z pierwszego uzgodnienia, które zostały uznane za racjonalne. Jednocześnie podkreślił, że nie jest możliwa zmiana przeznaczenia części działek oraz zaznaczył, że w dotychczasowym planie działki są przeznaczone na takie same funkcje jak w przedłożonym projekcie planu i działki te nie stanowią terenów zamkniętych. Burmistrz podniósł, że zmiana przeznaczenia tych działek oraz konieczność wprowadzenia 20 m strefy ochronnej od terenów kolejowych, na których zostanie ograniczony sposób zagospodarowania, mogą wiązać się z roszczeniem właścicieli o odszkodowanie, co jest związane z tym, że większość wymienionych w postanowieniu działek jest już zagospodarowana w sposób inny niż kolejowy. Dodatkowo Burmistrz wskazał, że działki nie są całkowicie zajęte pod linie kolejowe lub infrastrukturę kolejową. Co więcej, wymienione fragmenty działek nie są własnością kolei, lecz osób prywatnych, spółek i Skarbu Państwa oraz powiatu. Ewentualna zmiana przeznaczenia działek drogowych spowoduje odmowę uzgodnienia planu przez zarządcę drogi – Zarząd Dróg Powiatowych.

Burmistrz stwierdził, że należałoby zastosować wykładnię celowościową art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym i tylko fragmenty działek, na których znajdują się urządzenia kolejowe, przeznaczyć pod obszar kolejowy, a pozostałe części działek powinny znajdować się poza obszarem kolejowym. W ocenie Burmistrza taka interpretacja przepisu powinna zabezpieczyć cel regulacji art. 4 ust. 8 ustawy o transporcie kolejowym.

W odpowiedzi na skargę Prezes UTK wniósł o jej oddalenie.

Ocena Sądu

Rozstrzygając sprawę, WSA w Warszawie uznał, że podstawowe znaczenie dla sprawy miała wykładnia art. 4 ust. 8 ustawy o transporcie kolejowym. Sąd wskazał, iż „wprawdzie z ustawowej definicji obszaru kolejowego wynika wprost, że jest to

powierzchnia gruntu określona działkami ewidencyjnymi, to jednak wykładnia tego przepisu nie może być oderwana od okoliczności związanych z jego stosowaniem w procedurze planistycznej w sytuacji, gdy działki ewidencyjne są już w części zagospodarowane w inny sposób niż związany z infrastrukturą kolejową”⁶.

Zdaniem WSA fragmenty działek ewidencyjnych, na których znajdują się urządzenia kolejowe, powinny być przeznaczone pod „teren kolejowy”, a pozostałe części tych działek – zgodnie z istniejącym zagospodarowaniem bądź dotychczasowym przeznaczeniem. Sąd nie zgodził się z Prezesem UTK, że „racjonalnym postępowaniem” byłoby wyodrębnienie osobnych działek, mając na względzie spełnienie definicji art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym. Stwierdził, że „choć teoretycznie możliwy jest podział działek ewidencyjnych tworzących »prawny obszar kolejowy«, tak aby wyodrębnić geodezyjnie te ich części, które zgodnie z definicją takim obszarem nie są, to jednak brak podziału (bądź faktyczna niemożność jego dokonania) nie może być przeszkodą do uchwalenia planu. Ustalenia planu w zakresie przeznaczenia i sposobu zagospodarowania określonych obszarów nie muszą i w praktyce często nie pokrywają się z granicami działek ewidencyjnych, co powoduje, że jedna działka ewidencyjna może mieć różne przeznaczenie w planie miejscowym. (...) W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się docelowy sposób zagospodarowania przestrzeni, wskazując przeznaczenie poszczególnych gruntów. Organ planistyczny musi brać pod uwagę wszelkie uwarunkowania wynikające z faktycznego stanu zagospodarowania terenów”.

W ocenie WSA błędnie przyjęta przez Prezesa UTK literalna wykładnia art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym powoduje, że istniejące zabudowania musiałyby zostać uznane za znajdujące się na obszarze kolejowym.

Sąd uznał również, że literalne stosowanie przez Prezesa UTK wykładni pojęcia obszaru kolejowego w stosunku do obszarów, na których nie znajduje się infrastruktura kolejowa, nie zapewni ochrony obszarowi, na którym znajduje się ta infrastruktura. Odpowiednie w ocenie WSA wyznaczenie tych obszarów wymaga jednak ścisłej współpracy organu planistycznego i uzgadniającego, której efektem powinno być racjonalne określenie obszaru kolejowego z uwzględnieniem stref ochronnych.

Zasady wykładni prawa administracyjnego

Należy stwierdzić, że przyjętym sposobem interpretacji w pierwszej kolejności jest interpretacja językowa przepisów. W polskim systemie prawa podstawowa jest zasada pierwszeństwa wykładni językowej oraz subsydiarności wykładni sys-

⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 kwietnia 2023 r., VII SA/Wa 2467/22.

temowej i celowościowej w stosunku do niej⁷. Zgodnie z tą zasadą, gdy wykładnia językowa daje rezultat jasny i jednoznaczny, interpretator powinien oprzeć się na wyniku wykładni językowej, a jedynie w celu jej potwierdzenia może posłużyć się wykładnią systemową i funkcjonalną⁸. Zasada ta ma szczególne znaczenie w zakresie prawa administracyjnego z powodu regulowania przez nie zarówno praw, jak i obowiązków obywateli oraz zasady pewności prawa⁹. Zasada ta nie będzie mieć jednak charakteru absolutnego¹⁰.

Dokonując wykładni językowej przepisów prawa administracyjnego, w tym zarówno ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i ustawy o transporcie kolejowym, w pierwszej kolejności należy interpretować zawarte w nich pojęcia zgodnie z tym, jakie mają one znaczenie w języku potocznym, chyba że ważne względy przemawiają za odstępniem od tego znaczenia¹¹. Jeśli jednak prawodawca zdecydował się na określenie w akcie normatywnym definicji określonego pojęcia, należy stosować definicję zawartą w tym akcie normatywnym. Regułą wykładni jest odstępowanie od potocznego znaczenia słów i pojęć, gdy prawodawca te słowa lub pojęcia (terminy) definiuje w języku prawnym, tworząc tzw. definicje normatywne¹².

Należy podkreślić, że definicje legalne nie powinny podlegać takim samym zasadom interpretacji jak pozostałe pojęcia zawarte w danym akcie normatywnym, ale mogą być one poddawane interpretacji tak samo jak inne przepisy. Trzeba przy tym stwierdzić, że ograniczona jest możliwość odwoływania się w tekście prawnym do innego znaczenia tych definicji, jeśli byłyby one na gruncie interpretacyjnych reguł językowych jednoznaczne¹³.

Z założenia „racjonalności ustawodawcy” należy wyprowadzić regułę wskazującą, że jeżeli przepis jednoznacznie formułuje normę postępowania¹⁴ lub określa cechy danego pojęcia, to tak właśnie należy dany przepis rozumieć. Nie oznacza to jednak braku możliwości odejścia od wykładni językowej¹⁵. Szczególnie na-

⁷ L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 72.

⁸ Zob. *ibidem*; M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2002; K. Lewandowska, T. Lewandowski, *Wykładnia celowościowa i językowa w prawie administracyjnym. Wytyczne doktryny i praktyczny przykład ich zastosowania*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 9, s. 19–29.

⁹ L. Morawski, *op. cit.*, s. 73; E. Prejs, *Przyczynek do rozważań o wykładni prawa administracyjnego. Głosa do wyroku NSA z dnia 28 sierpnia 2015 r., I OSK 785/15*, „Głosa” 2016, nr 4, s. 106.

¹⁰ E. Prejs, *op. cit.*, s. 107.

¹¹ K. Lewandowska, T. Lewandowski, *op. cit.*, s. 23.

¹² Wyrok SN z dnia 15 stycznia 1993 r., III ARN 89/92, POP 1993, nr 4, poz. 70.

¹³ W. Jakimowicz, *O definicjach i domniemaniach prawnych w prawie administracyjnym – studium przypadku*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 7–8, s. 47–48.

¹⁴ Uchwała SN z dnia 23 lutego 1999 r., I KZP 30/98, OSNKW 1999, nr 3–4, poz. 15.

¹⁵ A. Bielska-Brodziak, *Wykładnia czy interpretacja?*, [w:] *Teoria i filozofia prawa*, Warszawa 2021, s. 91–92.

leży tu wskazać przypadki, w których norma prawna była jaskrawie sprzeczna z założeniami ustawodawcy (intencją ustawodawcy)¹⁶ czy też wskazywała zbyt wąski lub zbyt szeroki zakres zastosowania przepisu¹⁷. W orzecznictwie sądowym dopuszcza się odstępianie od wykładni językowej, jeżeli za takim rozwiązaniem przemawiają nader istotne argumenty¹⁸. Podobnie dopuszczalne w orzecznictwie sądów administracyjnych jest odejście od wykładni językowej w przypadku, gdy prowadzi ona do wniosków absurdalnych¹⁹. Podkreślenia jednak wymaga, że nie należy odstępować od wykładni językowej całkowicie. Jeśli jasnemu z punktu widzenia wykładni językowej pojęciu nadano znaczenie odmienne od przyjętego w wykładni językowej, które stoi w sprzeczności z tym znaczeniem, to „rola ustawodawcy byłaby w gruncie rzeczy pozorna”²⁰.

Nawet uznanie, że należy dokonać wykładni, korzystając z metod innych niż wykładnia językowa, nie będzie oznaczać dowolności w zakresie stosowanych metod interpretacyjnych. Za trafny należy potraktować pogląd doktryny, iż „truizmem jest stwierdzenie, że w wykładni prawa administracyjnego punktem wyjścia wykładni tekstu prawnego jest wykładnia językowa, i to bez względu na to, czy interpretator jest zwolennikiem koncepcji wykładni w ujęciu klaryfikacyjnym, uznając, że wykładnia językowa jest typem wykładni, czy też jest zwolennikiem koncepcji wykładni w ujęciu derywacyjnym, przyjmując, że jest to jedynie pewne jej stadium. Bez względu zatem na stosunek interpretatora do teorii wykładni prawa powinien on rozpocząć czynności interpretacyjne od rozważenia wypowiedzi językowych składających się na tekst prawny”²¹.

Na gruncie powyższych rozważań należy zwrócić uwagę, że zastosowanie przy wykładni językowej zasady *clara non sunt interpretanda* (z łac. to, co jest zrozumiałe i jasne, nie wymaga interpretacji) może budzić wątpliwości przy interpretacji przepisów prawa administracyjnego. Jak wskazuje M. Zieliński, orzecznictwo odchodzi od tej zasady²², czego przykładem są zarówno orzeczenia sądów administracyjnych²³, jak i Trybunału Konstytucyjnego²⁴. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w często przywoływanym w literaturze wyroku z dnia 13 stycznia 2005 r., „zgodnie z przeważającym obecnie stanowiskiem doktryny, wykładni przepisu – jako konstrukcji normy prawnej z tekstu aktu normatywnego

¹⁶ Zob. Z. Tobor, *W poszukiwaniu intencji prawodawcy*, Warszawa 2013.

¹⁷ Uchwała SN z dnia 23 lutego 1999 r., I KZP 30/98, OSNKW 1999, nr 3–4, poz. 15.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 10 listopada 2011 r., I FSK 1634/10.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 21 maja 2014 r., I OSK 585/13.

²⁰ Z. Ziemiński, *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1995, s. 82.

²¹ E. Prejs, *op. cit.*, s. 105.

²² M. Zieliński, *Wybrane zagadnienia wykładni prawa*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 6, s. 6.

²³ Wyrok NSA z dnia 21 maja 2014 r., I OSK 585/13.

²⁴ Wyrok TK z dnia 13 stycznia 2005 r., P 15/02, OTK-A 2005, nr 1, poz. 4.

– dokonuje się zawsze, nawet w przypadkach pozornie niebudzących wątpliwości interpretacyjnych. Jak trafnie zwrócono uwagę w literaturze, coraz częściej także i w orzecznictwie zasada *clara non sunt interpretanda* zamienia się właściwie w zasadę *interpretatio cessat in claris* (interpretację należy zakończyć, gdy osiągnięto jej jednoznaczny rezultat) (M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2002, s. 56), co w istocie oznacza, że przywołana zasada przekształca się niejako w swe przeciwieństwo – *omnia sunt interpretanda*. Stosowanie prawa przez sądy lub inne organy zakładać więc musi stały, nieodłączny aspekt interpretacyjny²⁵.

W świetle powyższego należy zwrócić uwagę, że organ (w omawianej sprawie – Prezes UTK) oraz sąd (w tym przypadku WSA Warszawie), jeśli uzyskał jednoznaczny rezultat wykładni językowej, powinien odstąpić od dalszego rozważania definicji na gruncie pozostałych typów wykładni. Na marginesie rozważań warto zaznaczyć, że choć podmioty te należą do różnych władz, tj. wykonawczej (administracja publiczna) i sądowniczej (sądownictwo administracyjne), to jako stosujące prawo powinny kierować się takimi samymi zasadami wykładni²⁶.

W doktrynie²⁷ i orzecznictwie²⁸ występuje również pogląd, zgodnie z którym postuluje się przeprowadzenie kompleksowej wykładni tekstu prawnego, w tym dokonanie wykładni językowej oraz dokonanie dodatkowo wykładni systemowej i wykładni funkcjonalnej. Wykładnia kompleksowa powinna być dokonana, nawet jeżeli rezultat wykładni językowej jest jednoznaczny²⁹. M. Zieliński wskazuje, że prawidłową metodą dokonania wykładni kompleksowej jest przyjęcie odpowiedniej metody przez interpretatora³⁰.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ J. Niedźwiedzka, *Wykładnia prawa administracyjnego. Wybrane zagadnienia*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, vol. 2(1–2), s. 168–169. Zob. także: J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 107 i n.

²⁷ E. Prejs, *op. cit.*, s. 107.

²⁸ Zob. np. uchwała NSA w składzie 7 sędziów z dnia 10 grudnia 2009 r., I OPS 8/09, ONSAiWSA 2010, nr 2, poz. 21.

²⁹ E. Prejs, *op. cit.*, s. 107.

³⁰ „Po pierwsze, kontynuować wykładnię nawet po uzyskaniu jednoznaczności językowej; po drugie, w razie konfliktu dać pierwszeństwo rezultatowi otrzymanemu wedle dyrektyw funkcjonalnych, jeśli rezultat językowy burzy podstawowe założenia o racjonalności prawodawcy, zwłaszcza o jego spójnym systemie wartości, co wiąże się z dopuszczeniem w tej sytuacji wykładni rozszerzającej albo zwężającej. Zastosowanie tej procedury wymaga jednak szczególnej ostrożności, która ma się przejawiać w niezwykle starannym zrekonstruowaniu i ujawnieniu przywoływanych wartości, a nadto w niedopuszczeniu do jej zastosowania mimo spełnienia wcześniej wskazanych warunków, gdy: 1) treść sformułowanej definicji legalnej jest jednoznaczna językowo; 2) jednoznaczny językowo przepis przyznaje jakimś podmiotom określone kompetencje; 3) jednoznaczny językowo przepis przyznaje uprawnienia obywatelom; 4) jednoznaczny językowo przepis zachowuje

Wykładnia historyczna pojęcia obszaru kolejowego

Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym³¹ zastąpiła dotychczasową ustawę z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym³². Obie ustawy definiują pojęcie obszaru kolejowego. W ustawie z 1997 r. ustawodawca określił obszar kolejowy jako „wydzieloną powierzchnię gruntu przeznaczoną do eksploatacji linii kolejowej wraz ze znajdującymi się na tym gruncie budynkami, budowlami i urządzeniami służącymi temu celowi, a w szczególności linie kolejowe, bocznice, place i rampy ładunkowe oraz budowle i budynki przeznaczone do stacjonowania pojazdów szynowych, pociągów technicznych i ratunkowych oraz obiekty służące ich utrzymaniu”. Definicja ta różni się od tej zawartej w ustawie z 2003 r., w której obszar kolejowy został zdefiniowany jako „określony działkami ewidencyjnymi obszar, na którym usytuowane są linie kolejowe oraz inne budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowych, a także służące do obsługi przewozu osób i rzeczy”.

W pierwszej kolejności należy wskazać na zmianę sposobu definiowania przez ustawodawcę „podstawy” definicji obszaru kolejowego. W ustawie z 1997 r. obszar kolejowy był oznaczany jako „wydzielona powierzchnia gruntu”, a w ustawie z 2003 r. ustawodawca określił jako „podstawę” definicji „określony działkami ewidencyjnymi obszar”. Zastąpił więc pojęcie „wydzielonej powierzchni” oznaczeniem za pomocą działek ewidencyjnych. Oznacza to, że ustawodawca dokonał celowego zabiegu zmiany sposobu wydzielenia i oznaczenia obszaru kolejowego.

Równocześnie ustawodawca zastąpił dotychczasowe wyliczenia budynków, budowli i urządzeń technicznych oraz odwołanie do eksploatacji odwołaniem do definicji budowli i urządzeń przeznaczonych do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowych, a w zakresie eksploatacji rozszerzył katalog czynności o utrzymanie i zarządzanie.

W 2007 r. trwały prace nad zmianą ustawy o transporcie kolejowym. Z projektu o zmianie tej ustawy wynika, że celem było poprawienie definicji „linii kolejowej” i „obszaru kolejowego”, używając pojęcia „drogi kolejowej”³³. Efektem tych prac jest ustawa z dnia 19 września 2007 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw³⁴, którą zmodyfikowano pierwotną

w mocy przepis uchylonego aktu; 5) jednoznaczny językowo przepis modyfikuje przepis centralny” (M. Zieliński, *Wybrane zagadnienia...*, s. 9).

³¹ Dz.U. 2003, nr 86, poz. 789, z późn. zm.

³² Dz.U. 1997, nr 96, poz. 591, z późn. zm.

³³ Sejm RP, Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska, druk sejmowy nr 2013, 13.08.2007, <http://ww2.senat.pl/k6/dok/sejm/kosz/2013.pdf> (dostęp: 4.08.2024).

³⁴ Dz.U. 2007, nr 191, poz. 1374.

definicję obszaru kolejowego w ustawie o transporcie kolejowym. Nowa definicja obowiązuje od 2 listopada 2007 r. Warto zauważyć, że zmiana ta jednak nie była kluczowa dla rozumienia definicji pojęcia obszaru kolejowego w przypadku omawianego tu wyroku WSA w Warszawie.

Z tego względu należy zastosować wykładnię historyczną, stanowiącą zdaniem niektórych autorów rodzaj wykładni systemowej³⁵. Polega ona na ustaleniu znaczenia danego przepisu na podstawie zmian danej regulacji prawnej oraz różnicy pomiędzy pierwotnym i późniejszym brzmieniem przepisu prawnego³⁶. Aby ustalić ewolucję przepisu, można posługiwać się jego treścią oraz materiałami legislacyjnymi obrazującymi przebieg prac nad ukształtowaniem przepisu³⁷, a także odwoływać się do kontekstu społeczno-politycznego w czasie przyjmowania aktu prawnego³⁸. Jak wskazuje Z. Tobor, mimo że wykładnia ta nie doczekała się licznych prac ze strony doktryny, to jednak jest stosowana przez orzecznictwo³⁹. Podobnie jak wykładnia systemowa czy celowościowa, również wykładnia historyczna powinna być stosowana po wykorzystaniu wykładni językowej.

Wypowiedzi orzecznictwa administracyjnego i doktryny w sprawie pojęcia obszaru kolejowego

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że występuje liczne orzecznictwo, w którym sądy administracyjne wskazują, jak należy rozumieć pojęcie obszaru kolejowego na gruncie zwolnienia od podatku od nieruchomości. Należy podkreślić, że ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁴⁰ odwołuje się do definicji obszaru kolejowego zawartej w ustawie o transporcie kolejowym.

Orzecznictwo na gruncie zwolnienia od podatku od nieruchomości, którego regulacja została określona w art. 7 u.p.o.l., odwołuje się licznie do definicji obszaru kolejowego. Sądy administracyjne w sprawach podatkowych wykorzystują wykładnię literalną do zinterpretowania pojęcia obszaru kolejowego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach podkreślił, że „mając to na uwadze, przyj-

³⁵ Z. Tobor, *Wykładnia historyczna*, [w:] *O prawie i jego dziejach księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, red. M. Mikołajczyk, t. 2, Białystok 2010, s. 1177.

³⁶ B. Brzeziński, *Podstawy wykładni prawa podatkowego*, Gdańsk 2008, s. 99.

³⁷ A. Bielska-Brodziak, *Wykładnia...*, s. 88. Zob. także: eadem, *Śladami prawodawcy faktycznego. Materiały legislacyjne jako narzędzie wykładni prawa*, Warszawa 2017.

³⁸ Eadem, *Wykładnia...*, s. 88.

³⁹ Z. Tobor, *Wykładnia...*, s. 1177 i n.

⁴⁰ T.j. Dz.U. 2023, poz. 70, z późn. zm., dalej: u.p.o.l.

dzie wskazać, że art. 7 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. nie pozwala na objęcie zwolnieniem wszystkich gruntów, które są zlokalizowane w obszarze kolejowym w rozumieniu art. 4 pkt 8 u.t.k. [ustawy o transporcie kolejowym], stosownie do którego obszar kolejowy to powierzchnia gruntu określona działkami ewidencyjnymi, na której znajduje się droga kolejowa, budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowej oraz przewozu osób i rzeczy⁴¹. Sąd ten przywołał definicję wprost z ustawy o transporcie kolejowym. Podobnie postąpił WSA w Lublinie, wskazując, że „tymczasem z załączonej do akt sprawy ewidencji nie wynika, aby skarżąca spółka w 2008 r. posiadała grunty zaliczone do obszaru kolejowego. Obszar kolejowy to bowiem zgodnie z treścią art. 4 pkt 8 u.t.k. [ustawy o transporcie kolejowym] powierzchnia gruntu określona działkami ewidencyjnymi, na której znajduje się droga kolejowa, budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowej oraz przewozu osób i rzeczy⁴². W obu przypadkach sądy administracyjne odwołały się do literalnego brzmienia przepisów i odstąpiły od prowadzenia dalszej wykładni pojęcia obszaru kolejowego.

Również wykładnia dokonywana na gruncie spraw podatkowych przez Naczelną Sąd Administracyjny (NSA) wskazuje na językową interpretację pojęcia obszaru kolejowego, ze szczególnym uwzględnieniem oznaczenia działkami ewidencyjnymi. Naczelną Sąd Administracyjny stwierdził, że ustawa o podatkach i opłatach lokalnych przy definicji obszaru kolejowego odnosi się do działek ewidencyjnych⁴³.

Warto zwrócić uwagę na stanowisko WSA w Lublinie. Sąd ten na gruncie sprawy podatkowej rozróżnia pojęcie „gruntów zajętych” od „obszaru kolejowego”, stwierdzając, że „ustawa podatkowa nie formułuje (...) zwolnienia obszaru kolejowego, ale wyraźnie wskazuje jako zwolnione grunty zajęte pod budowlę infrastruktury kolejowej, co wyklucza dopuszczalność utożsamiania pojęcia »grunty zajęte...« z pojęciem »obszar kolejowy«, gdyż wykładnia przepisów ustanawiających zwolnienie podatkowe winna być ścisła. Odnosząc się zaś do argumentacji skarżącej, zauważyć również trzeba, że obszar kolejowy, zgodnie z art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym, obejmuje grunt w granicach działki ewidencyjnej, na której znajdują się nie tylko droga kolejowa, budowle i inne urządzenia o określonym przeznaczeniu, ale i budynki. Zwolnieniu podatkowemu z art. 7 ust. 1 pkt 1 podlegają zaś określone budowle i zajęte pod nie grunty. Także więc z tego powodu analizowane stanowisko skarżącej nie jest zasadne⁴⁴. Sąd

⁴¹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 marca 2016 r., I SA/GI 1166/15.

⁴² Wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 kwietnia 2016 r., I SA/Lu 1246/15.

⁴³ Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2019 r., II FSK 2569/17; wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2019 r., II FSK 39/17.

⁴⁴ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 12 grudnia 2018 r., I SA/Lu 618/18.

ten również odwołał się do językowej wykładni przepisów ustawy o transporcie kolejowym.

Dla właściwej oceny warto jeszcze wziąć pod uwagę orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach pozapodatkowych, odnoszące się do definicji obszaru kolejowego. W szczególności należy przywołać orzeczenie NSA z dnia 24 listopada 2021 r., w którym Sąd stwierdził, iż „odnosząc się do zagadnienia wykonywania robót budowlanych na obszarze kolejowym, wskazać przyjdzie, że zwrot ten zdefiniowany został w art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym. Oznacza on powierzchnię gruntu określoną działkami ewidencyjnymi, na której znajduje się droga kolejowa, budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowej oraz przewozu osób i rzeczy. W dotychczasowym orzecznictwie przyjęto, że definicja ustawowa »obszaru kolejowego« nie pozwala na żadne odstępstwa od ściśle określonego charakteru tego obszaru, w definicji tej określono w sposób pozytywny wszelkie obiekty, które mogą się na nim znajdować, co oznacza zakaz sytuowania wszelkich innych, a próby rozszerzenia tego pojęcia nie znajdują uzasadnienia (zob. np. wyroki NSA z dnia: 3 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 249/09, LEX nr 597510, 7 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 1276/12, LEX nr 1396123, 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1866/19, LEX nr 3041350)⁴⁵. Orzeczenie NSA ponownie odwołuje się do literalnej wykładni pojęcia obszaru kolejowego. Dodatkowo NSA podkreślił istniejącą linię orzeczniczą, wskazującą brak możliwości „odejścia od kolejowego charakteru obiektów” znajdujących się na obszarze kolejowym.

Ponadto należy zwrócić uwagę na wyrok WSA w Warszawie, w którym Sąd podkreślił sposób wyznaczania obszaru kolejowego: „W rozpoznawanej sprawie, co jest niekwestionowane, droga kolejowa znajduje się na działce nr ewid. (...). Oznacza to, że stosownie do definicji obszaru kolejowego, zawartej w art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym, powierzchnia gruntu działki nr ewid. (...) stanowi obszar kolejowy. Jednocześnie stosownie do treści decyzji Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia (...) sierpnia 2017 r., Nr (...), działka nr ewid. nr (...) wchodzi w skład terenu zamkniętego. W konsekwencji granice działki nr ewid. (...) stanowią granice obszaru kolejowego, a przy tym pokrywają się z granicami terenu zamkniętego ustanowionego decyzją Ministra Infrastruktury i Rozwoju (...)”⁴⁶. W konsekwencji należy przyjąć, że dotychczasowa linia orzecznicza przy określaniu obszaru kolejowego posługuje się definicją zawartą w ustawie o transporcie kolejowym oraz wykładnią językową.

⁴⁵ Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2021 r., II OSK 646/21. Podobnie wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2008 r., II OSK 1657/07.

⁴⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 maja 2019 r., IV SA/Wa 349/19.

Trzeba podkreślić, że doktryna postuluje zawarcie w definicji obszaru kolejowego odniesienia do działek ewidencyjnych. W literaturze wskazuje się, że obszar kolejowy to „powierzchnia gruntu określona działkami ewidencyjnymi”⁴⁷, a „warunkiem pozwalającym na uznanie części powierzchni ziemskiej za obszar kolejowy jest, oprócz jej geodezyjnego wyodrębnienia w postaci działki gruntu, usytuowanie na niej: 1) linii kolejowej, względnie 2) budynku, budowli lub urządzenia przeznaczonego do zarządzania, eksploatacji oraz utrzymania takiej linii, albo też 3) podobnego budynku, budowli lub urządzenia, które służą do obsługi przewozu osób oraz rzeczy”⁴⁸.

Rekonstrukcja pojęcia obszaru kolejowego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny

Mając na względzie dotychczasowe rozważania dotyczące wykładni, w szczególności wykładni językowej i kompleksowej, warto zwrócić uwagę na zawarcie pojęcia obszaru kolejowego w definicji legalnej znajdującej się w art. 4 ust. 8 ustawy o transporcie kolejowym. Pojęcie to nie budziło dotychczas w doktrynie i orzecznictwie wątpliwości dotyczących stosowania wykładni językowej. Szczególną uwagę w wyroku WSA w Warszawie zajmuje odstępianie od przyjęcia, że obszar kolejowy w niniejszej sprawie jest oznaczany za pomocą działek ewidencyjnych. Sąd podkreślił, iż „słusznie wskazano w skardze, że tylko fragmenty działek ewidencyjnych, na których znajdują się urządzenia kolejowe, powinny być przeznaczone pod »teren kolejowy«, a pozostałe części tych działek – zgodnie z istniejącym zagospodarowaniem bądź dotychczasowym przeznaczeniem”.

Wykładnia językowa pojęcia obszaru kolejowego z uwzględnieniem definicji legalnej obszaru kolejowego nie pozostawia wątpliwości, że obszarem kolejowym powinny być działki ewidencyjne gruntu. Również dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje na prawidłowość wykładni językowej pojęcia obszaru kolejowego. W tych okolicznościach powstaje pytanie, czy rozstrzygając sprawę komentowanym wyrokiem, WSA powinien na tym etapie wykładni językowej zaniechać dalszych czynności interpretacyjnych, uznając, że wykładnia językowa jest w tym przypadku wystarczająca (zasada *interpretatio cessat in claris*).

Mając na względzie podniesione zarzuty skargi oraz akceptowane przez sądy administracyjne metody wykładni kompleksowej, należy stwierdzić, że WSA

⁴⁷ M. Trela, P. Combik, K. Jaskulak, K. Kłosowski, T. Libera, I. Miedzińska, M. Rypina, J. Siudecki, *Komentarz do art. 4*, [w:] *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, red. P. Wajda, M. Wierzbowski, LEX/el. 2022.

⁴⁸ M. Czuryk, *Funkcjonariusze (pracownicy) Straży Ochrony Kolei*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2016, nr 3, s. 11.

powinien zastosować wykładnię funkcjonalną i systemową. Wojewódzki Sąd Administracyjny tymczasem odwołał się do wykładni funkcjonalnej przepisów. Dokonana przez WSA wykładnia funkcjonalna pozostawia wątpliwości, czy przyjęty przez Sąd sposób interpretacji funkcjonalnej pozwala na odstępianie od wykładni językowej, zwłaszcza że proponowany sposób wyodrębnienia obszaru kolejowego przez Prezesa UTK został uznany za nieprawidłowy, mimo że jego zastosowanie pozwoliłoby w pełni zastosować wykładnię językową przepisu i nie odwoływać się do wykładni funkcjonalnej.

Dodatkowo jako element wykładni funkcjonalnej WSA wskazał zapewnienie ochrony infrastruktury kolejowej przez wyznaczenie obszaru kolejowego, na którym ta infrastruktura się nie znajduje (co było podnoszone przez Prezesa UTK). Zostało to bardzo skrótowo uzasadnione przez Sąd. Jak stwierdza doktryna, „tylko (...) w szczególnych sytuacjach wykładnia funkcjonalna może tworzyć swoiste, różne od alternatyw językowych, znaczenie tekstu prawnego. Przyjęcie takiego swoistego znaczenia tekstu prawnego, ustalonego na podstawie wykładni funkcjonalnej (celowościowej), będzie prowadziło zawsze do wykładni rozszerzającej lub zwężającej, dla której – w wypadku, gdy wykracza ona poza granicę językowego znaczenia tekstu prawnego – wymagane jest silne uzasadnienie aksjologiczne, odwołujące się przede wszystkim do wartości konstytucyjnych”⁴⁹. Takiego znaczenia aksjologicznego w głosowanym wyroku WSA nie odnajdujemy, szczególnie w kontekście rozwiązań proponowanych przez Prezesa UTK.

Należy w tym kontekście zauważyć, że w orzecznictwie podkreśla się, iż „od wykładni językowej wolno odstąpić tylko wtedy, gdy przemawiają za tym ważne racje, zwłaszcza aksjologiczne”⁵⁰. W niniejszej sprawie nie występuje wynik, który prowadzi albo do absurdu, albo do rażąco niesprawiedliwych lub irracjonalnych konsekwencji, w szczególności biorąc pod uwagę stanowisko prezentowane przez Prezesa UTK. Dotychczasowe orzecznictwo i wykładnia historyczna prowadzą do wniosku, że wyrok WSA stanowi *novum* w zakresie interpretacji pojęcia obszaru kolejowego.

Wyrok ze względu na „ubogie” uzasadnienie i nieuwzględnienie dotychczasowego orzecznictwa oraz odstępianie od dotychczasowej linii orzeczniczej należy zatem ocenić negatywnie. W świetle zasad odpowiedniej wykładni można oczekiwać od WSA bardziej rozbudowanego ukazania rozumowania przyjętego w wyroku oraz argumentów przemawiających na rzecz odejścia od wykładni literalnej. Sąd, mimo zastosowania wykładni funkcjonalnej, nie odniósł się w tym zakresie do uzasadnienia samego odstępstwa od odejścia od zasady wykładni językowej.

Mając na uwadze powyższe, głosowany wyrok WSA nie zasługuje na aprobatę.

⁴⁹ E. Prejs, *op. cit.*, s. 108.

⁵⁰ Uchwała SN z dnia 20 lipca 2005 r., I KZP 18/05, OSNKW 2005, nr 9, poz. 74.

Bibliografia

- Bielska-Brodziak A., *Śladami prawodawcy faktycznego. Materiały legislacyjne jako narzędzie wykładni prawa*, Warszawa 2017.
- Bielska-Brodziak A., *Wykładnia czy interpretacja?*, [w:] *Teoria i filozofia prawa*, Warszawa 2021.
- Brzeziński B., *Podstawy wykładni prawa podatkowego*, Gdańsk 2008.
- Czuryk M., *Funkcjonariusze (pracownicy) Straży Ochrony Kolei*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2016, nr 3.
- Jakimowicz W., *O definicjach i domniemaniach prawnych w prawie administracyjnym – studium przypadku*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 7–8.
- Lewandowska K., Lewandowski T., *Wykładnia celowościowa i językowa w prawie administracyjnym. Wytyczne doktryny i praktyczny przykład ich zastosowania*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 9.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010.
- Niedźwiedzka J., *Wykładnia prawa administracyjnego. Wybrane zagadnienia*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, vol. 2(1–2).
- Prejs E., *Przyczynek do rozważań o wykładni prawa administracyjnego. Glosa do wyroku NSA z dnia 28 sierpnia 2015 r., I OSK 785/15*, „Glosa” 2016, nr 4.
- Rynek Kolejowy, *Inwestycje kolejowe w portach nie nadążają za wzrostem przeladunków*, 23.02.2014, <https://www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/inwestycje-kolejowe-w-portach-nie-nadazaja-za-wzrostem-przeladunkow-28014.html> (dostęp: 3.08.2024).
- Tobor Z., *W poszukiwaniu intencji prawodawcy*, Warszawa 2013.
- Tobor Z., *Wykładnia historyczna*, [w:] *O prawie i jego dziejach księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, red. M. Mikołajczyk, t. 2, Białystok 2010.
- Trela M., Combik P., Jaskulak K., Kłosowski K., Libera T., Miedzińska I., Rypina M., Siudecki J., *Komentarz do art. 4*, [w:] *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, red. P. Wajda, M. Wierzbowski, LEX/el. 2022.
- Wiktorowska A., *Zadania i kompetencje Prezesa UTK w dziedzinie bezpieczeństwa transportu kolejowego*, [w:] *Prezes Urzędu Transportu Kolejowego. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Warszawa 2013.
- Zieliński M., *Wybrane zagadnienia wykładni prawa*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 6.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2002.
- Ziemiński Z., *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1995.
- Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.

Abstrakt: Glosa dotyczy orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 kwietnia 2023 r., w którym Sąd odniósł się do wykładni pojęcia obszaru kolejowego. Stanowisko Sądu odbiega od standardów wykładni językowej oraz od przyjętej praktyki organów administracji. Z uwagi na istotne znaczenie dla procesu uzgodnień dokonywanych przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, omawiane orzeczenie jest ważne dla praktyki funkcjonowania organów administracji zaangażowanych w planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Glosa ma charakter krytyczny i zakłada, że Sąd poprzez

zastosowanie niewłaściwych instrumentów interpretacyjnych odstąpił od wykładni językowej, co było nieuzasadnione w kontekście dotychczasowego dorobku orzecznictwa i poglądów doktryny.

Słowa kluczowe: wykładnia; Prezes Urzędu Transportu Kolejowego; planowanie i zagospodarowanie przestrzenne; obszar kolejowy

Abstract: The commentary concerns the judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of 11 April 2023, in which the Court referred to the interpretation of the concept of a railway area. The Court's position deviates from the standards of linguistic interpretation and the accepted practice of administrative authorities. Due to its significant relevance to the process of agreements made by the President of the Office of Rail Transport, the discussed judgment is important for the practice of administrative bodies involved in spatial planning and development. The commentary is critical in nature and considers that the Court, by applying inappropriate interpretive tools, deviated from a linguistic interpretation that was unjustified in the context of the previous case law and doctrinal views.

Keywords: interpretation; President of the Office of Rail Transport; spatial planning and development; railway area