

**Szanowny Pan
Dariusz Klimczak
Minister Infrastruktury**

PETYCJA

Szanowny Panie Ministrze,

działając w interesie publicznym, zwracam się z petycją o podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do ustanowienia jednolitego, określonego przepisami oznaczenia informującego o wejściu lub wjeździe na obszar kolejowy oraz obowiązku stosowania takiego oznaczenia w miejscach, w których osoby postronne mają swobodny dostęp do obszaru kolejowego, a fakt przekroczenia jego granicy nie jest dla przeciętnego użytkownika przestrzeni oczywisty.

Proponowane rozwiązanie mogłoby przybrać postać prostej i jednoznacznej tablicy, przykładowo:

„UWAGA – OBSZAR KOLEJOWY”

Nie postuluję przy tym oznaczania całego przebiegu każdej granicy obszaru kolejowego. Obowiązek powinien dotyczyć przede wszystkim ogólnodostępnych wejść, wjazdów, dróg, placów, parkingów oraz innych miejsc, w których osoba postronna może przekroczyć granicę obszaru kolejowego bez napotkania ogrodzenia, szlabanu lub innego elementu jednoznacznie wskazującego na zmianę charakteru prawnego terenu.

1. Istota problemu

Obszar kolejowy stanowi prawnie określoną kategorię terenu, z którą przepisy wiążą szczególne regulacje dotyczące zachowania osób, bezpieczeństwa, porządku oraz działalności właściwych służb.

Jednocześnie granica takiego obszaru nie zawsze jest możliwa do rozpoznania przez osobę znajdującą się w terenie.

Problem ten jest szczególnie widoczny w otoczeniu dworców kolejowych, parkingów, dróg dojazdowych, placów oraz innych przestrzeni dostępnych dla podróżnych, pieszych i kierujących pojazdami. Może tam występować sytuacja, w której ogólnodostępna przestrzeń płynnie przechodzi w obszar kolejowy, bez ogrodzenia, szlabanu, zmiany nawierzchni lub jakiegokolwiek innego czytelnego elementu wskazującego, że przekroczona została prawnie istotna granica.

Dla przeciętnego obywatela teren znajdujący się po obu stronach takiej granicy może wyglądać identycznie.

Powstaje zatem sytuacja, w której obywatel może zostać objęty szczególnymi przepisami i ograniczeniami wynikającymi ze znalezienia się na obszarze kolejowym, mimo że przed przekroczeniem jego granicy nie otrzymał żadnej jednoznacznej informacji pozwalającej ten fakt rozpoznać.

2. Formalna możliwość ustalenia granicy nie zastępuje jej oznaczenia w terenie

Nawet jeżeli przebieg granicy obszaru kolejowego może zostać ustalony na podstawie dokumentacji dotyczącej nieruchomości, map, ewidencji gruntów lub innych danych, możliwość dokonania takiego ustalenia nie oznacza jeszcze, że granica ta jest możliwa do rozpoznania przez obywatela podczas normalnego korzystania z przestrzeni.

Trudno oczekiwać od podróżnego, pieszego lub kierującego pojazdem, aby przed wejściem na pozornie ogólnodostępny plac, drogę lub parking w otoczeniu dworca każdorazowo ustalał stan prawny nieruchomości i analizował przebieg granic geodezyjnych.

W szczególności nie sposób uznać takiego rozwiązania za praktyczne w przypadku kierującego pojazdem, który musi podejmować decyzję o wjeździe na dany teren na podstawie informacji dostępnych bezpośrednio w przestrzeni, w której się porusza.

Jeżeli z przekroczeniem określonej granicy ustawodawca wiąże szczególne obowiązki, zakazy, możliwość zastosowania sankcji albo kompetencje określonych służb, obywatel powinien mieć rozsądną możliwość rozpoznania tej granicy przed jej przekroczeniem.

3. Brak jednolitego standardu oznakowania

Dodatkowym problemem jest brak jednolitego i powszechnie rozpoznawalnego sposobu informowania o wejściu lub wjeździe na obszar kolejowy.

W praktyce zarządcy terenów, jeżeli decydują się na umieszczenie takiej informacji, mogą posługiwać się tablicami i komunikatami różniącymi się treścią, wielkością, kolorystyką, sposobem wykonania oraz miejscem umieszczenia.

Powoduje to, że obywatel nie ma do dyspozycji jednego, określonego przepisami i powszechnie rozpoznawalnego oznaczenia, którego zobaczenie jednoznacznie informowałoby go, że przekracza granicę obszaru kolejowego.

Dobrowolne stosowanie niejednolitych oznaczeń nie rozwiązuje tego problemu.

Co więcej, niewielka, niestandardowa lub umieszczona w mało widocznym miejscu tablica może nie spełniać w praktyce swojej funkcji informacyjnej, mimo że zarządca formalnie zdecydował się na jej zastosowanie.

W efekcie sposób poinformowania obywatela o wejściu na obszar objęty szczególnym reżimem prawnym może zależeć od praktyki konkretnego zarządcy.

Uważam, że w przypadku prawnie istotnej granicy rozwiązaniem bardziej przejrzystym byłoby ustanowienie jednego, powszechnie stosowanego wzoru oznaczenia wraz z minimalnymi wymaganiami dotyczącymi jego czytelności i umiejscowienia.

4. Znaczenie dla osób kierujących pojazdami

Problem ma szczególne znaczenie w przypadku dróg, parkingów i placów znajdujących się w pobliżu infrastruktury kolejowej.

Kierujący może wjechać na teren wyglądający jak zwykła droga, parking lub plac, nie mając świadomości, że w określonym miejscu przekroczył granicę obszaru kolejowego.

Może tym samym błędnie zakładać, że jego zachowanie podlega wyłącznie zasadom i kompetencjom organów, z którymi spotyka się na zwykłych drogach lub innych terenach ogólnodostępnych.

W przypadku popełnienia wykroczenia lub podjęcia wobec niego czynności przez właściwą służbę obywatel może dopiero w czasie interwencji dowiedzieć się, że miejsce, w którym się znajduje, stanowi obszar kolejowy.

Nie jest przy tym realistyczne oczekiwanie, aby osoba, wobec której właśnie podejmowane są czynności, dokonywała na miejscu analizy dokumentacji geodezyjnej w celu zweryfikowania statusu prawnego kilku metrów drogi, parkingu lub placu.

5. Znaczenie dla przejrzystości wykonywania zadań Straży Ochrony Kolei

Proponowane oznaczenie miałoby znaczenie nie tylko dla przestrzegania obowiązków przez obywateli, ale również dla przejrzystości wykonywania zadań i uprawnień przez Straż Ochrony Kolei.

Przepisy ustawy o transporcie kolejowym wiążą część zadań Straży Ochrony Kolei między innymi z obszarem kolejowym. Status miejsca może zatem mieć istotne znaczenie zarówno dla funkcjonariusza podejmującego czynność, jak i dla osoby, wobec której jest ona podejmowana.

Obywatel powinien mieć możliwość ustalenia, że znajduje się w przestrzeni objętej szczególnym reżimem kolejowym, bez konieczności przyjmowania wyłącznie na podstawie informacji przekazanej podczas interwencji, że dany fragment terenu rzeczywiście stanowi obszar kolejowy.

Ma to znaczenie również dla możliwości skutecznego kwestionowania czynności, gdyby obywatel uważał, że zostały podjęte poza zakresem właściwości wynikającym z przepisów.

W obecnym stanie faktycznym może powstać sytuacja, w której funkcjonariusz dysponuje wiedzą o statusie danego terenu, natomiast obywatel znajdujący się w tym samym miejscu nie posiada żadnego łatwo dostępnego sposobu zweryfikowania tej informacji.

Jednolite oznakowanie zmniejszyłoby tę asymetrię informacyjną.

Osoba widząca tablicę „UWAGA – OBSZAR KOLEJOWY” otrzymywałaby prostą informację, że wkracza na obszar o szczególnym statusie prawnym, na którym mogą obowiązywać szczególne przepisy oraz działać właściwe dla tego obszaru służby.

Jednocześnie oznakowanie zwiększałoby przejrzystość wykonywania kompetencji publicznych i ułatwiałoby późniejsze ustalenie, gdzie według zarządcy przebiegała oznaczona granica obszaru kolejowego.

6. Oznaczenie nie powinno samo wyznaczać granicy prawnej

Jednocześnie uważam za istotne rozróżnienie funkcji informacyjnej oznaczenia od prawnego wyznaczenia obszaru kolejowego.

Proponowana tablica nie powinna sama tworzyć ani przesuwać granicy obszaru kolejowego. Granica ta nadal powinna wynikać z obowiązujących przepisów i rzeczywistego statusu danego terenu. Oznaczenie miałoby natomiast przedstawiać tę granicę obywatelowi w rzeczywistej przestrzeni. Pozwalałoby to uniknąć sytuacji, w której błędne ustawienie tablicy powodowałoby zmianę statusu prawnego terenu, a jednocześnie zapewniałoby osobom korzystającym z przestrzeni praktyczną informację o jej statusie.

7. Proponowane rozwiązanie

W związku z powyższym wnoszę o rozważenie ustanowienia:

1. jednolitego wzoru oznaczenia informującego o wejściu lub wjeździe na obszar kolejowy, przykładowo poprzez tablicę „UWAGA – OBSZAR KOLEJOWY”;
2. minimalnych wymagań dotyczących wyglądu, wymiarów, czytelności oraz sposobu umieszczania takiego oznaczenia;
3. obowiązku jego stosowania przy ogólnodostępnych wejściach i wjazdach na obszar kolejowy, jeżeli granica tego obszaru nie jest w danym miejscu jednoznacznie rozpoznawalna;
4. obowiązku umieszczania oznaczenia w sposób umożliwiający zapoznanie się z nim przed przekroczeniem granicy obszaru kolejowego;
5. odpowiedniego okresu dostosowawczego umożliwiającego zarządom oznakowanie istniejących miejsc wymagających zastosowania nowych tablic.

8. Proporcjonalność proponowanego rozwiązania

Przedmiotem niniejszej petycji nie jest postulat ustawiania tablic wzdłuż całej granicy każdego obszaru kolejowego.

Byłoby to rozwiązanie kosztowne, w wielu miejscach zbędne i niewspółmierne do celu regulacji.

Obowiązek powinien mieć charakter funkcjonalny i znajdować zastosowanie przede wszystkim wtedy, gdy spełnione są łącznie następujące przesłanki:

– obszar kolejowy jest dostępny dla osób postronnych poprzez wejście, wjazd, drogę, parking, plac lub inną ogólnodostępną przestrzeń;

– przekroczenie jego granicy nie jest oczywiste na podstawie fizycznego zagospodarowania terenu.

Jeżeli natomiast dostęp uniemożliwia ogrodzenie, brama lub inne zabezpieczenie albo charakter miejsca jednoznacznie wskazuje na brak możliwości swobodnego poruszania się osób postronnych, dodatkowe oznakowanie granicy mogłoby nie być wymagane.

Takie rozwiązanie ograniczałoby koszty regulacji, koncentrując obowiązek oznakowania dokładnie tam, gdzie informacja jest obywatelowi rzeczywiście potrzebna.

9. Pewność prawa i wzajemna przejrzystość

Proponowane rozwiązanie realizowałoby prostą zasadę: obywatel powinien mieć możliwość rozpoznania w terenie granicy, której przekroczenie ma dla niego istotne konsekwencje prawne.

Jednolita tablica działałaby przy tym w obie strony.

Obywatel wiedziałby, że wkracza na obszar kolejowy i powinien uwzględnić związane z tym szczególne regulacje.

Jednocześnie uzyskiwałby praktyczną możliwość oceny, czy czynności podejmowane wobec niego przez Straż Ochrony Kolei pozostają w związku z miejscem i zakresem działania określonym przepisami.

Nie chodzi zatem wyłącznie o stworzenie kolejnego znaku ostrzegawczego.

Chodzi o czytelne oznaczenie w rzeczywistej przestrzeni granicy szczególnego reżimu prawnego, który obecnie może być dla osoby znajdującej się na miejscu całkowicie niewidoczny.

10. Trwające prace dotyczące przepisów kolejowych

Postulat wydaje się szczególnie aktualny w związku z prowadzonymi pracami dotyczącymi zmian w przepisach regulujących funkcjonowanie transportu kolejowego oraz uprawnienia Straży Ochrony Kolei.

Jeżeli ustawodawca analizuje zakres kompetencji służby wykonującej zadania między innymi na obszarze kolejowym, zasadne wydaje się równoczesne przeanalizowanie, czy obywatel posiada odpowiednie narzędzia pozwalające rozpoznać, że właśnie na taki obszar wszedł lub wjechał.

Rozwijaniu instrumentów służących egzekwowaniu prawa powinno towarzyszyć zapewnienie obywatelowi możliwie jasnej informacji o przestrzennym zakresie obowiązywania szczególnych regulacji.

11. Wniosek

Mając powyższe na uwadze, wnoszę o:

podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do ustanowienia jednolitego oznaczenia informującego o początku obszaru kolejowego oraz obowiązku jego stosowania w ogólnodostępnych miejscach, w których osoby postronne mogą swobodnie wejść lub wjechać na obszar kolejowy, a jego granica nie jest w sposób oczywisty rozpoznawalna w terenie.

Wnoszę również o przeanalizowanie możliwości uwzględnienia powyższego postulatu w ramach obecnie prowadzonych prac dotyczących zmian przepisów regulujących transport kolejowy i uprawnienia Straży Ochrony Kolei.

W przypadku nieuwzględnienia petycji i uznania przez Ministerstwo, że obowiązujący stan prawny zapewnia obywatelom wystarczającą możliwość identyfikacji obszaru kolejowego, zwracam się o wyjaśnienie w odpowiedzi na niniejszą petycję:

w jaki sposób przeciętny obywatel, znajdując się w ogólnodostępnej przestrzeni przy dworcu, drodze, parkingu lub placu, powinien przed podjęciem określonego zachowania jednoznacznie ustalić, że przekroczył granicę obszaru kolejowego, jeżeli granica ta nie została oznaczona i nie wynika w sposób oczywisty z fizycznego zagospodarowania terenu?

Proszę również o wskazanie, czy Ministerstwo dostrzega problem braku jednolitego standardu dobrowolnie stosowanych obecnie oznaczeń informujących o obszarze kolejowym oraz czy kwestia ta była dotychczas przedmiotem analiz Ministerstwa.

Z poważaniem