

W ustawie o transporcie kolejowym znajduje się ciekawa, choć raczej mało znana wśród osób niezainteresowanych prawem transportowym, kompetencja starosty w zakresie bezpieczeństwa ruchu pociągów. Warto o niej pamiętać w momencie, gdy w debacie publicznej jest żywo dyskutowana kwestia wypadków na przejazdach.

Problematyczne drzewa i krzewy

Wspomniana rola starosty dotyczy drzew i krzewów. Organ ten może bowiem nakazać wycinkę tego typu roślinności, jeśli utrudnia one widoczność oraz eksploatację urządzeń kolejowych albo powoduje powstawanie zasp. Wspomniane zadanie jest opisane w art. 56 ustawy o transporcie kolejowym:

1. W razie potrzeby usunięcia drzew lub krzewów utrudniających widoczność sygnałów i pociągów lub eksploatację urządzeń kolejowych albo powodujących zasy py śnieżne, starosta, na wniosek zarządcy, wydaje decyzję o usunięciu drzew lub krzewów. Decyzję wykonuje zarządca.

2. Ustalenie odszkodowania za drzewa i krzewy oraz za ich usunięcie następuje w drodze umowy stron.

3. Odszkodowania, o których mowa w ust. 2 i art. 55 ust. 1, ustala, w przypadku braku umowy stron, starosta, z zastosowaniem zasad przewidzianych przy wywłaszczaniu nieruchomości.

4. Odszkodowanie nie przysługuje, jeżeli:

1) posadzenie drzew lub krzewów nastąpiło po wybudowaniu linii kolejowej z naruszeniem przepisów ustawy;

2) drzewa lub krzewy przy skrzyżowaniach z drogami w poziomie szyn utrudniają użytkownikom tych dróg dostrzeżenie nadjeżdżającego pociągu lub sygnałów dla nich przeznaczonych.

Samoistna podstawa prawna

Przepis nie odwołuje się w swym brzmieniu do innych regulacji dotyczących usuwania drzew, w szczególności ustawy o ochronie przyrody. Stanowi więc samodzielną podstawę prawną dla wszczęcia i prowadzenia postępowania oraz wydania decyzji. Natomiast definicję użytych pojęć drzewa i krzewu należy rzeczywiście brać z ustawy o ochronie przyrody.

Kwestie formalne

Warunkiem formalnym wszczęcia postępowania jest tutaj złożenie wniosku. Nie jest to więc działanie z urzędu.

Uprawnionym do złożenia wniosku jest jedynie zarządca infrastruktury kolejowej. Nie określono wymogów formalnych wniosku, wobec czego należy stosować ogólne regulacje dotyczące podań z KPA.

Postępowanie ma się zakończyć decyzją, przez co należy rozumieć decyzję administracyjną. Oznacza to przeprowadzenie normalnego postępowania administracyjnego w trybie KPA, wraz z zebraniem materiału dowodowego i jego oceny.

Stronami postępowań będzie zarządca infrastruktury kolejowej oraz właściciel nieruchomości, na której posadowiony jest krzew lub drzewo (właściciel rośliny). Uprawnienie starosty do wydania decyzji o usunięciu drzew lub krzewów dotyczy także gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa i zarządzanych przez Lasy Państwowe.

Przesłanki

Do wydania decyzji o usunięciu drzewa lub krzewu musi być przede wszystkim spełniona przesłanka utrudniania widoczności, ewentualnie rzeczywiste utrudnienie terenowe, które powoduje roślina pod kątem eksploatacji danego urządzenia kolejowego. Specyficzną przesłanką, którą da się rozpatrzyć w zasadzie tylko w okresie jesienno-zimowym jest powodowanie zasp śnieżnych.

Doktryna wskazała, że utrudnianie widoczności i odbierania sygnałów należy rozpatrywać pod kątem zamontowania w danym miejscu nośników takich sygnałów (np. semaforów, sygnalizatorów świetlnych lub dźwiękowych, innych urządzeń sygnałowych) zarówno nadawanych w sposób automatyczny lub za pomocą innych przyborów (I. Miedzińska [w:] *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, red. M. Treła, P. Wajda, M. Wierzbowski, Warszawa 2022, komentarz do art. 56).

Decyzja ma charakter związany. Treść przepisu wskazuje bowiem, że jeśli starosta stwierdzi spełnienie którejś z przesłanek w ust. 1, wydaje decyzję o usunięciu drzew lub krzewów. Nie ma tu zastosowanej alternatywy co do rozstrzygnięcia albo fakultatywności wydania decyzji.

Spełnienie przesłanki utrudniania widoczności i odbierania sygnałów należy przede wszystkim brać pod kątem regulacji rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie wymagań w zakresie odległości i warunków dopuszczających usytuowanie drzew i krzewów, elementów ochrony akustycznej i wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowej, a także sposobu urządzania i utrzymywania zasłon odśnieżnych oraz pasów przeciwpożarowych. W akcie tym zawarto odległości minimalne usytuowania takiej roślinności wobec linii kolejowych. Jeśli drzewa i krzewy usytuowane będą od linii kolejowej w odległości mniejszej niż minimalna odległość określona w przepisach rozporządzenia, należy przyjąć fikcję prawną, że z mocy prawa jest to odległość utrudniająca odbiór sygnałów lub widoczność pociągów. Nie trzeba więc zbierać szerszego materiału dowodowego.

Natomiast jeśli odległość roślinności będzie równa lub większa od tej wskazanej w rozporządzeniu, należy przeprowadzić pełne postępowanie dowodowe (poczynając od materiału przedstawionego przez zarządcę wykazującego fakt utrudnień), a organ musi dokonać ustaleń faktycznych, że tego typu zagrożenie występuje realnie.

Elementem ocennym jest w takim wypadku także potrzeba usunięcia takiego drzewa lub krzewu. WSA w Rzeszowie sformułował tu stanowisko, że przepis stawia tu wymaganie wykazania potrzeby, przy czym ze względu na wagę zagrożeń dla bezpieczeństwa ruchu kolejowego oraz bezpieczeństwa, życia i zdrowia ludzi i zwierząt ocena w tym zakresie (szczególnie w odniesieniu do nieogrodzonych odcinków linii kolejowej lub niestrzeżonych przejść/przejazdów kolejowych) wymaga dużej ostrożności oraz podejścia prewencyjnego. Dlatego w takiej sytuacji właściwy zarządca jest zobowiązany wraz z wnioskiem o wydanie decyzji przedstawić odpowiednie opracowanie techniczne, z którego wynika, że z punktu widzenia przyjętych standardów bezpieczeństwa ruchu kolejowego istnienie drzew lub krzewów znajdujących się w odległości powyżej minimum wskazanego w rozporządzeniu rzeczywiście utrudnia widoczność sygnałów i pociągów lub eksploatację urządzeń kolejowych albo powoduje zaspę śnieżną.

Do wydania decyzji oraz na samo usunięcie nie jest wymagana natomiast zgoda właściciela drzewa lub krzewu. Przez to należy uznawać decyzję za formułę decyzji wywłaszczeniowej. Wykonanie decyzji zgodnie z przepisem przysługuje zarządcy infrastruktury. Oznacza to, że robi to na swój koszt.

Odszkodowanie

Wbrew wywłaszczeniowej istocie rozstrzygnięcia, klauzula odszkodowawcza nie jest jednak elementem decyzji o usunięciu drzewa (krzewu). Dlaczego? Ponieważ zgodnie z ust. 2, ustalenie odszkodowania za drzewa i krzewy oraz za ich usunięcie następuje w drodze umowy stron. Ustawodawca pozostawia więc tutaj prawo stron do uzgodnienia odpowiedniej kwoty za drzewo. Dopiero gdy nie dojdą w tej kwestii do porozumienia, wkracza starosta. Robi to jednak w procedurze, którą określają przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. W samej decyzji o usunięciu (w jej części rozstrzygającej) wystarczy więc stwierdzenie, że strony mają ustalić we własnym zakresie odszkodowanie. Dobrą praktyką jest zawarcie klauzuli o potencjalnej decyzji starosty w przypadku braku porozumienia stron z przywołaniem art. 56 ust. 3.

Zgodnie z ustępem 4 omawianego przepisu właścicielowi nie przysługuje jednak odszkodowanie w dwóch przypadkach. Po pierwsze, jeśli drzewa lub krzewy zostały posadzone po wybudowaniu linii kolejowej z naruszeniem przepisów ustawy o transporcie kolejowym. Chodzi tu o art. 53 ust. 1 (kwestie sąsiedztwa z linią kolejową) oraz przepisów rozporządzenia z wydanego na podstawie art. 54 (wspominane wyżej rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 sierpnia 2008 r.).

Po drugie, odszkodowania nie będzie, gdy drzewa lub krzewy przy skrzyżowaniach z drogami w poziomie szyn utrudniają użytkownikom tych dróg dostrzeżenie nadjeżdżającego pociągu lub sygnałów dla nich przeznaczonych. Mamy tu więc do czynienia z konkretną, bezwzględną przesłanką dotyczącą przejazdów kolejowych.

Warto podkreślić, że ustawodawca ustalenie prawa do odszkodowania uzależnia od tego kiedy nastąpiło posadzenie drzew i krzewów z naruszeniem przepisów ustawy, tj. czy nastąpiło ono przed czy też po wybudowaniu linii kolejowej. Dla możliwości ustalenia odszkodowania nie ma więc znaczenia kto dokonał nasadzeń, a zatem czy dokonał ich obecny właściciel nieruchomości czy też poprzedni.

Wybrane przydatne orzeczenia

- wyrok WSA w Szczecinie z 6 lutego 2013 r., II SA/Sz 1299/12
- wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 24 kwietnia 2019 r., II SA/Go 105/19
- wyrok WSA w Rzeszowie z 26 listopada 2019 r., II SA/Rz 730/19
- wyrok NSA z 23 czerwca 2021 r., III OSK 3504/21
- wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 28 marca 2024 r., II SA/Go 41/24