



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PREZES
URZĘDU LOTNICTWA CYWILNEGO

Piotr Samson

LEP-2.053.72.2023.ULC.1

Warszawa, elektroniczny czas podpisu

Pan
Janusz Nowak
Wiceprezydent Miasta Elbląga
ul. Łączności 1
82-300 Elbląg



Odnosząc się do pisma z dnia 12 października 2023 r. znak: DOŚ.152.2.2023.AP2, skierowanego do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego w związku z petycją mieszkańców miasta Elbląga w sprawie hałasu generowanego przez samoloty Aeroklubu Elbląskiego, zawierającego prośbę o udzielenie informacji czy i jakie działania podejmował w ostatnim czasie Urząd Lotnictwa Cywilnego (dalej jako „ULC”) na podstawie art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2023 r. poz. 2110) uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

W kwestii obowiązujących przepisów należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 119 ust. 1 ustawy – Prawo lotnicze, polska przestrzeń powietrzna jest dostępna na równych prawach dla wszystkich jej użytkowników, a swoboda lotów w niej cywilnych statków powietrznych może być ograniczona wyłącznie na podstawie wyraźnego upoważnienia prawa lotniczego, przy zachowaniu przepisów innych ustaw i wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych, w tym uchwał organizacji międzynarodowych.

Do ograniczeń swobody lotów, o której mowa w art. 119 ust. 1 ustawy – Prawo lotnicze, należy w pierwszej kolejności zaliczyć te wynikające ze struktury polskiej przestrzeni powietrznej, jej podziału, a także wprowadzonych w niej stale bądź czasowo zakazów lub ograniczeń lotów. Kompleksowa regulacja żeglugi powietrznej znajduje się w dziale VI ustawy – Prawo lotnicze, aktach wykonawczych wydanych na podstawie przepisów upoważniających znajdujących się w wyżej wymienionym dziale ustawy oraz na podstawie przepisów międzynarodowych, na które składają się przepisy prawa Unii Europejskiej oraz przepisy Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO).

Przechodząc do kwestii intensywnego ruchu lotniczego nad Elblągiem, związanego z funkcjonowaniem lotniska Elbląg (EPEL), należy wyjaśnić, że w myśl art. 69 ust. 1 ustawy – Prawo lotnicze „starty i lądowania na lotnisku mogą odbywać się wyłącznie w sposób zgodny z przepisami

instrukcji operacyjnej danego lotniska”, opracowanej przez zarządzającego lotniskiem w celu zapewnienia jego bezpiecznej eksploatacji.

Należy przy tym zaznaczyć, że obowiązujące przepisy nie regulują liczby, częstotliwości, czy też ograniczenia czasowego operacji lotniczych jakie mogą być wykonywane na danym lotnisku albo lądowisku.

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 5 marca 2019 r. w sprawie zakazów lub ograniczeń lotów na czas dłuższy niż 3 miesiące (Dz. U. poz. 619), zakaz wykonywania lotów nad obszarami miast o liczbie mieszkańców powyżej 100 000, w ich granicach administracyjnych, w tym m. in. miasta Elbląg, dotyczy wysokości mniejszej niż 1500 m nad poziomem terenu.

Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia, zakazu o którym mowa w akapicie powyżej nie stosuje się do lotów wykonywanych zgodnie z procedurami podejścia do lądowania i odlotu, określonymi w instrukcjach operacyjnych lotnisk i lądowisk wpisanych do ewidencji lądowisk, położonych wewnątrz tych stref albo jeżeli wykonywanie tych procedur jest niemożliwe do wykonania bez wlotu do tych stref.

Mając na uwadze powyższy przepis, loty powinny być realizowane zgodnie z procedurami podejścia do lądowania i odlotu dla lotniska Elbląg (EPEL).

Kluczową w przedmiotowej sprawie jest informacja, że dla lotniska Elbląg (EPEL) wyznaczona została strefa ruchu lotniskowego ATZ EPEL od GND do 5500 ft (stóp). Granice poziome tej strefy, opublikowane w AIP Polska w części AD, wskazują że pokrywa ona całe miasto Elbląg.

Strefa ATZ, zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie struktury polskiej przestrzeni powietrznej oraz szczegółowych warunków i sposobu korzystania z tej przestrzeni (Dz. U. z 2019 r. poz. 619), stanowi przestrzeń powietrzną nad cywilnym lotniskiem niekontrolowanym i przylegającym terenem niezbędnym do wykonania procedur startów i lądowań oraz zadań szkoleniowych – dla której określono klasę przestrzeni właściwą dla przestrzeni niekontrolowanej.

Z powyższego wynika, że loty o charakterze szkoleniowym (w tym szkolenie skoczków spadochronowych) w ramach wyznaczonej strefy ATZ są dopuszczalne.

Ponadto dostrzec wypada, że nad Elblągiem rozciąga się strefa TRA190 (*Temporary Reserved Area*) – strefa czasowo rezerwowana, która jest wyznaczona dla zabezpieczenia skoków spadochronowych w rejonie Elbląga.

Należy wyjaśnić, że kontrola przestrzegania wymagań, jakie powinny spełniać statki powietrzne w zakresie ochrony środowiska przed hałasem, na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy – Prawo lotnicze w zakresie niezastrzeżonym dla EASA (Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego) sprowadza się do tego, że Prezes ULC bada spełnienie wymagań określonych w przepisach międzynarodowych, przepisach prawa Unii Europejskiej oraz przepisach wydanych na podstawie art. 53 ust. 5 ww. ustawy, wyłącznie na etapie wydawania świadectwa zdatności w zakresie hałasu.

Odnosząc się do prośby o udzielenie informacji czy i jakie działania podejmował w ostatnim czasie ULC na podstawie art. 21 ust. 2 ustawy – Prawo lotnicze, uprzejmie wyjaśniam, że wszelkie działania określone dla ULC w obowiązujących przepisach prawa są realizowane na bieżąco przez jego właściwe merytorycznie komórki ULC. Bez doprecyzowania zakresu przedstawionej prośby udzielenie odpowiedzi na tak ogólne pytanie nie jest możliwe.

Niemniej jednak uprzejmie informuję, że w latach 2022 – 2023 przeprowadzono następujące kontrole w ramach bieżącego nadzoru nad organizacją ATO Aeroklub Elbląski:

- 1) 17 marca 2022 r.;
- 2) 27 – 28 kwietnia 2022 r.;
- 3) 11 sierpnia 2022 r.;
- 4) 29 czerwca 2023 r.

W kwestii dotyczącej spalin z poszczególnych typów silników należy mieć na uwadze, że zgodnie z ust. 2 art. 9 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/1139 z dnia 4 lipca 2018 r w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie lotnictwa cywilnego i utworzenia Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego oraz zmieniającego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 2111/2005, (WE) nr 1008/2008, (UE) nr 996/2010, (UE) nr 376/2014 i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/30/UE i 2014/53/UE, a także uchylającego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 552/2004 i (WE) nr 216/2008 i rozporządzenie Rady (EWG) nr 3922/91 (Dz.U. L 212 z 22.8.2018, s. 1), w odniesieniu do hałasu i emisji statki powietrzne oraz ich silniki, śmigła, części i wyposażenie nieinstalowane (do których ma zastosowanie rozporządzenie 2018/1139) muszą spełniać wymogi ochrony środowiska zawarte w poprawce 13 w tomie I, poprawce 10 w tomie II i poprawce 1 w tomie III załącznika 16 do konwencji chicagowskiej, w ich wersjach mających zastosowanie w dniu 1 stycznia 2021 r. Zasadnicze wymogi dotyczące zgodności z wymogami ochrony środowiska określone w załączniku III do ww. rozporządzenia mają zastosowanie do wyrobów, części i wyposażenia nieinstalowanego w zakresie, w jakim postanowienia konwencji chicagowskiej, nie zawierają wymogów ochrony środowiska.

Zgodność z ww. wymaganiami zapewnia się w toku certyfikacji projektu typu wyrobu oraz poprzez wydanie certyfikatu typu.

Certyfikat typu, wydaje EASA na wniosek, w przypadku gdy wnioskodawca wykaże, że projekt wyrobu jest zgodny z podstawą certyfikacji typu ustanowioną na podstawie aktu delegowanego, o którym mowa w art. 19 ust. 1 lit. b ppkt (i) oraz (ii) rozporządzenia nr 2018/1139, stosownie do przypadku, oraz że projekt wyrobu nie posiada żadnych cech ani elementów, z powodu których jego eksploatacja byłaby niezgodna z wymogami ochrony środowiska lub nie byłaby bezpieczna.

W toku certyfikacji wyrobów lotniczych nie bada się wpływu hałasu oraz emisji na zdrowie ludzi mieszkających w pobliżu lotniska, tylko spełnienie ww. wymagań.

Z przeprowadzonej przez ULC weryfikacji wynika, że statki powietrzne, których znaki rozpoznawcze są wymienione w petycji mieszkańców Elbląga, posiadają ważne, wymagane przez obowiązujące przepisy świadectwa zdatności do lotu lub świadectwa zdatności w zakresie hałasu.

Przechodząc natomiast do kwestii dotyczącej hałasu związanego z funkcjonowaniem lotniska, uprzejmie informuję, że zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy – Prawo lotnicze, do kompetencji Prezesa Urzędu należą wszystkie sprawy związane z lotnictwem cywilnym, niezastrzeżone w ustawie – Prawo lotnicze, innych ustawach oraz umowach międzynarodowych na rzecz ministra właściwego do spraw transportu lub innych organów administracji publicznej. Natomiast w myśl art. 21 ust. 2 ustawy – Prawo lotnicze do zadań i kompetencji Prezesa Urzędu należy wykonywanie funkcji organu administracji lotniczej i nadzoru lotniczego, określonych w ustawie i w ustawie z dnia 5 sierpnia 2022 r. o transporcie materiałów niebezpiecznych drogą powietrzną (Dz. U. poz. 1715), oraz funkcji władzy lotniczej w rozumieniu umów i przepisów międzynarodowych, w tym związanych z regulacją rynku usług lotniczych (...).”

Jak z powyższego wynika Prezes Urzędu nie jest właściwy w przedmiocie spraw dotyczących ochrony środowiska, w tym hałasu związanego z ruchem lotniczym.

Należy zarazem zauważyć, że kontrola podmiotów korzystających ze środowiska w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie przed hałasem, polegającej na zapewnieniu jak najlepszego stanu akustycznego środowiska, należy do zadań Inspekcji Ochrony Środowiska (art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2023 r. poz. 824, z późn. zm.) w zw. z art. 112 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54). W myśl art. 376 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska organami ochrony środowiska, z zastrzeżeniem art. 377, są wójt, burmistrz lub prezydent miasta, starosta, sejmik województwa, marszałek województwa, wojewoda, minister właściwy do spraw klimatu, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, regionalny dyrektor ochrony środowiska.

Wśród organów tych nie ma Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, zatem nie jest on właściwy w przedmiocie spraw dotyczących ochrony środowiska, w tym hałasu związanego z przelotami samolotów wykonujących operacje lotnicze z lotniska Elbląg (EPEL).

Biorąc pod uwagę brzmienie § 3 ust. 1 pkt 61 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. poz. 1839, z 2022 r. poz. 1071 oraz z 2023 r. poz. 1724), lotniska inne niż te o podstawowej długości drogi startowej nie mniejszej niż 2100 m lub lądowiska zalicza się do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Należy wskazać, że na lotnisku Elbląg (EPEL) znajdują się dwie drogi startowe bez nawierzchni sztucznej: DS-1 o wymiarach 913 m x 100 m oraz DS-2 o wymiarach 700 m x 100 m (przy czym zgodnie z Suplementem AIRAC VFR SUP 20/23 (VFR AD 4 EPEL) opublikowanym w AIP VFR Polska od 13 lipca 2023 r. do 31 marca 2024 r. DS-1 została czasowo wyłączona z użytkowania, natomiast szerokość DS-2 została zwężona do 50 m).

W takim przypadku zastosowanie znajduje art. 378 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska, który stanowi, iż „organem ochrony środowiska właściwym w sprawach, o których mowa w art. 115a ust. 1, art. 149 ust. 1, art. 150, art. 152 ust. 1, art. 154 ust. 1, art. 178, art. 183, art. 237 i art. 362 ust. 1 – 3” jest starosta.

W myśl przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska przez starostę rozumie się także prezydenta miasta na prawach powiatu (art. 3 pkt 35), jakim zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz. U. poz. 652) jest Elbląg.

Uwzględniając zatem art. 376 pkt 2, art. 378 ust. 1 i art. 379 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska, organem ochrony środowiska właściwym w zakresie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w tym przed hałasem – w przypadku lotniska w Elblągu – jest Prezydent Elbląga, który wyposażony jest w odpowiednie narzędzia administracyjno-prawne do podejmowania działań w przypadku negatywnego jego oddziaływania na środowisko. Może on m. in., zgodnie z art. 362 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska, w drodze decyzji, nałożyć obowiązek ograniczenia oddziaływania na środowisko lub przywrócenia środowiska do stanu właściwego. W decyzji, o której mowa powyżej, organ ochrony środowiska może określić: zakres ograniczenia oddziaływania na środowisko lub stan, do jakiego ma zostać przywrócone środowisko, czynności zmierzające do ograniczenia oddziaływania na środowisko lub przywrócenia środowiska do stanu właściwego, termin wykonania obowiązku.

Należy także mieć na uwadze, że jeżeli loty statków powietrznych wykonywane są z naruszeniem przepisów dotyczących wysokości na jakiej powinny być wykonywane, czy też z naruszeniem innych przepisów albo przez osoby nieposiadające odpowiednich kwalifikacji, Prezes Urzędu będzie mógł podjąć odpowiednie działania nadzorcze, ale tylko w sytuacji kiedy zostanie ustalony podmiot albo osoba naruszająca te przepisy.

W świetle powyższego w przypadku, tj. zaobserwowania wykonywania operacji lotniczych na zbyt niskich wysokościach, wskazane byłoby przekazanie do Urzędu Lotnictwa Cywilnego informacji kiedy zaobserwowano taki lot (data, godzina) i w jakim dokładnie miejscu oraz, jeśli ustalono, przekazanie także znaku rozpoznawczego statku powietrznego.

Cechą charakterystyczną cywilnego statku powietrznego umożliwiającą jego precyzyjną identyfikację jest znak rozpoznawczy, składający się z kilku liter, z czego dwie pierwsze w przypadku statków powietrznych o polskiej przynależności państwowej to „SP-...”. Znak rozpoznawczy jest umieszczony na statku powietrznym, tak aby można go było odczytać będąc na ziemi. Bez przekazania informacji o znakach rozpoznawczych danego statku powietrznego wykonującego operację lotniczą ULC nie może, na podstawie samego tylko wskazania, że statek powietrzny wykonywał zbyt niski lot zidentyfikować jego użytkownika. Pożądanym byłoby przekazanie materiału filmowego, zawierającego nagranie statku powietrznego wykonującego lot (najlepiej z perspektywy ujmującej w kadrze także teren, dzięki czemu możliwa będzie analiza wysokości lotu statku powietrznego).

Niezależnie od powyższego warto zarazem dostrzec, że w przypadku ewentualnych naruszeń prawa lotniczego (m. in. ww. przepisów ustawy – Prawo lotnicze) skutkujących odpowiedzialnością karną, Prezes ULC nie jest uprawniony do prowadzenia postępowań przygotowawczych. Zgodnie z art. 325a ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 37) dochodzenie prowadzi Policja lub organy, o których mowa w art. 312, chyba że prowadzi je prokurator. Prezes ULC nie został wskazany, ani w art. 312 ww. ustawy, ani w § 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 września 2015 r. w sprawie określenia organów uprawnionych obok Policji do prowadzenia dochodzeń oraz organów uprawnionych do wnoszenia i popierania oskarżenia przed sądem pierwszej instancji w sprawach, w których prowadzono dochodzenie, jak również zakresu spraw zleconych tym organom (Dz. U. z 2018 r. poz. 522). Zatem w przypadku naruszeń prawa lotniczego skutkujących odpowiedzialnością karną organami właściwymi do prowadzenia dochodzenia są Policja i prokurator.

Z poważaniem

Prezes
Urzędu Lotnictwa Cywilnego
Piotr Samson

(pismo zostało wydane w postaci elektronicznej
i opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym)