

, dnia 14 marca 2024 r

Minister Klimatu i Środowiska

ul. Wawelska 52/54

00-922 Warszawa

PETYCJA

Działając w trybie Ustawy o petycjach z dnia 11 lipca 2014 roku (tj. Dz. U. 2018 poz. 870), przedkładam petycję w celu podjęcia kroków w interesie publicznym i usprawnienia systemu prawnego.

Treść petycji:

Podjęcie działań mających na celu wzmocnienie ochrony przestrzeni powietrznej nad różnymi formami ochrony przyrody o których mowa w art. 6 „Ustawy o ochronie przyrody” z dnia 16 kwietnia 2004 roku oraz wprowadzenie realnych ograniczeń dotyczących wysokości lotów nad obszarami miejskimi w celu zminimalizowania negatywnego wpływu lotnictwa na środowisko naturalne i jakość życia mieszkańców.

Cel:

Sprawy będące przedmiotem petycji nurtują od dawna zarówno mnie (jestem pilotem, instruktorem i egzaminatorem), jak i nieomal całe środowisko lotnicze w Polsce. Poruszałem je w szeregu artykułach na prowadzonej przeze mnie stronie internetowej i spotkały się one z dużym odzewem zbulwersowanych czytelników, w związku z czym postanowiłem zaadresować propozycję rozwiązania problemu za pomocą indywidualnej petycji, która ma następujące cele:

- Petycja skierowana jest w odpowiedzi na potrzebę skuteczniejszej ochrony naszego klimatu i środowiska naturalnego poprzez zoptymalizowanie systemu prawno-regulacyjnego oraz zapewnienie lepszego egzekwowania obowiązujących przepisów w zakresie lotnictwa.
- Petycja ma również na celu zwrócenie uwagi na fakt, że pilotujący mają również mają świadomość konieczności ochrony środowiska naturalnego i chcą aktywnie przyczynić się do jej zachowania poprzez stosowanie ekologicznych praktyk lotniczych.

Propozycje zmian prawnych:

1. Usunięcie art. 212 ust. 1 pkt 1) lit. a) Ustawy Prawo Lotnicze, które kryminalizują naruszanie przepisów dotyczących ruchu lotniczego oraz

zakazów i ograniczeń wprowadzonych na podstawie odpowiednich rozporządzeń Ministra właściwego ds. transportu.

2. Wprowadzenie w zamian nowej kary administracyjnej w przypadku naruszeń przepisów dotyczących zakazów lub ograniczeń lotniczych związanych m.in.: z ochroną środowiska, zgodnie z poniższą propozycją:

- a) Art. 209un. 1. Użytkownik statku powietrznego, który co najmniej dwukrotnie w okresie 12 miesięcy naruszył należycie opublikowane w rozumieniu przepisu SERA.3145 rozporządzenia (UE) 923/2012 zakazy lub ograniczenia, o których mowa w art. 119 ust. 4, podlega karze pieniężnej w wysokości do 1 000 zł.

Uzasadnienie:

Ochrona i środowiska mają poważne konsekwencje dla naszej planety i przyszłych pokoleń. Dlatego niezbędne jest podjęcie skutecznych działań w celu zwiększenia skuteczności działań prawno-regulacyjnych oraz egzekwowania obowiązujących przepisów.

Ważne jest również, aby system prawno-regulacyjny był klarowny i dostosowany do współczesnych wyzwań związanych z ochroną klimatu i środowiska naturalnego. Poprawa skuteczności działań organów nadzoru oraz egzekwowania prawa może przyczynić się do lepszej ochrony naszego środowiska oraz zapewnienia bardziej zrównoważonego rozwoju społeczeństwa.

Obecne w.w. zapis ustawy jest **niekonstytucyjny**. Już w 2018 r. Rzecznik Praw Obywatelskich prof. Adam Bodnar w swojej interwencji skierowanej do Ministra Infrastruktury alarmował, że:

„Zasady odpowiedzialności kamej obywateli ma określać ustawa - nie rozporządzenie ministra na podstawie Prawa Lotniczego. Z punktu widzenia ochrony zaufania obywatela do państwa konstrukcja prawna, przyznająca ministrowi pełną swobodę w określaniu nakazów i zakazów, za których złamanie grozi odpowiedzialność kama, jest niedopuszczalna w demokratycznym państwie prawa.

Arbitralność w formułowaniu przez ministra przepisów ... prowadzi bowiem do niezgodnego z Konstytucją RP przeniesienia materii kamej, objętej wyłącznością ustawową, w całości do aktu wykonawczego. Brak określenia choćby podstawowych znamion czynu zabronionego w Prawie lotniczym i pozostawienie tego do uregulowania - w sposób całkowicie dowolny - w rozporządzeniu ministra, prowadzi do naruszenia art. 42 ust. 1 Konstytucji RP. Stanowi on: „Odpowiedzialności kamej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia”.

Ministerstwo Infrastruktury, które ustanawia przepisy dotyczące lotnictwa oraz stosowne zakazy i nakazy, powinno być również zaangażowane w nadzór nad ich egzekwowaniem, co może zapewnić lepsze funkcjonowanie systemu regulacyjnego w sektorze lotniczym oraz przyczynić się do wzrostu bezpieczeństwa. Do celu prawidłowego i skutecznego nadzoru nad wykonaniem rozporządzeń w dziedzinie przepisów lotniczych powinien być **efektywnie** wykorzystywany właściwy organ, który to ministerstwo nadzoruje tj. **Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC)**.

Dodatkowo **niestety**, istnieją sytuacje, w których ULC nie korzysta nawet z istniejących możliwości nałożenia sankcji administracyjnych na osoby naruszające

przepisy lotnicze, takich jak zawieszenie lub odebranie licencji pilotowi, choć posiada takie uprawnienia. W ostatnich latach zdarzyło się ponad 20 przypadków, w których ULC skierował arbitralne zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa naruszenia przepisów ruchu lotniczego do organów ścigania, zamiast samodzielnie, równoległe egzekwować przepisy administracyjne.

Duża część z tych zawiadomień dotyczyła naruszenia obszarów przestrzeni powietrznych nad „miastami”, które nie były „należycie opublikowane” w rozumieniu Rozporządzenia (UE) 923/2012 (dalej: SERA), przepisów wspólnego europejskiego nieba i jest wbrew normom ICAO, co narusza art. 38 Konwencji Chicagowskiej. Ministerstwo Infrastruktury oraz inicjator zmian czyli ULC, zakładają w § 3 ust. 1 pkt 2) „**ROZPORZĄDZENIA MINISTRA INFRASTRUKTURY z dnia 5 marca 2019 r. w sprawie ograniczeń lotów na czas dłuższy niż 3 miesiące**”, że zarówno polscy jak i zagraniczni piloci do wykonywania lotów nad terenem naszego kraju powinni używać danych których nie ma zawartych w rozdziale GEN 1.7 Zbioru Informacji Lotniczych AIP Polska (wymogi normy Załącznika 15 do Konwencji Chicagowskiej), ale informacji z geoportal (obszary administracyjne miast, zamiast terenów zamieszkałych) oraz strony internetowej GUS. **Ośmiesza to nasz kraj** na arenie międzynarodowej, tym bardziej, że w Polskiej przestrzeni powietrznej wykonują też loty zagraniczne statki powietrzne. Wykonywanie lotów zgodnie z warunkami tego rozporządzenia jest praktycznie niemożliwe. Na obszarach administracyjnych miast, o których jest mowa w Rozporządzeniu, znajduje się setki jak nie tysiące kilometrów kwadratowych upraw np. buraków, zboża, ziemniaków, itp. których niezakłóconą roślinność chce chronić powstały z inicjatywy ULC zapis rozporządzenia krajowego... Podobnie do granic administracyjnych miast przylegają ogromne zamieszkałe osiedla mieszkaniowe, które z tej ochrony są wyłączone. Nie służy ono absolutnie bezpieczeństwu ani ochronie środowiska, wbrew pozorom może je osłabiać i nie można przyjąć, że naszego kraju nie stać na rozwiązania zgodne z normami międzynarodowymi, które nie konstytuują automatycznie, co stanowczo podkreślam, możliwości niskiego latania nad miastami. W sprawie tego rozporządzenia wystosowałem już stosowną petycję do Ministerstwa Infrastruktury.

Zarówno ULC jak i nadzorujące go ministerstwo nie do końca jak widać rozumieją, że w Polsce obowiązują bezpośrednio przepisy prawa UE, które stoją wyżej w hierarchii prawa niż krajowe rozporządzenia. Niechęć do korzystania z narzędzi, jakie daje prawo Unii Europejskiej (np. SERA), odbija się doniesieniami na pilotujących, którzy domagają się stosowania tego prawa i uznają jego wyższość. Wprowadzenie rozwiązań lokalnych wymaga **wyraźnego**, a nie dorozumianego upoważnienia w przepisach unijnych. Wdrożenie przepisów unijnych byłoby krokiem ku spójności i zgodności z europejskimi standardami, co przyczyniłoby się do wzmacniania zaufania do polskiego systemu prawnoustrojowego oraz poprawy respektowania stref powietrznych ustanowionych ze względu na ograniczenia środowiskowe.

Obecnie penalizowane są bezpośrednio w ustawie wyłącznie naruszenia przestrzeni powietrznej wprowadzone przez Radę Ministrów w trybie Art. 119 ust.2 Prawa Lotniczego. Do penalizacji naruszeń przestrzeni określonych w trybie Art. 119 ust. 4 te same ustawy ULC próbuje wykorzystać „tylnymi drzwiami” w.w. przepis o naruszaniu „przepisów ruchu lotniczego”, a termin taki nie występuje ani w Konwencji Chicagowskiej, ani obowiązujących u nas bezpośrednio przepisach unijnych. Podobnie zawiadomienia dotyczące rzekomych naruszeń „przepisów

ruchu lotniczego" dotyczą również zakazów, które nie są wymienione w krajowym „Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie przepisów ruchu lotniczego z dnia 17 lipca 2020 r.”. Brakuje więc na dzisiaj bezpośrednio wskazanej w ustawie kary za naruszanie stref powietrznych wprowadzonych ze względu na ochronę środowiska.

Ochrona i egzekwowanie przepisów środowiskowych w zakresie operacji lotniczych jest więc obecnie iluzoryczna i polega wyłącznie na bezprawnym odstraszeniu.

Sugeruję jednolicie wprowadzenie czytelnych sankcji administracyjnych jako zastępstwo dla obecnie stosowanych przepisów karnych w celu usprawnienia egzekwowania prawa lotniczego oraz wzmocnienia ochrony stref powietrznych wprowadzanych również ze względu na czynniki środowiskowe. Stosowanie wykładni rozszerzającej w postępowaniach karnych jest problematyczne, szczególnie gdy terminologia prawna nie jest jednoznacznie zdefiniowana ani zgodna z międzynarodowymi normami. Wierzę, że wykorzystanie narzędzi, takich jak zapisy radarowe, przez Urząd Lotnictwa Cywilnego do weryfikacji naruszeń może przyczynić się do precyzyjnego i rzetelnego ustalenia faktycznych przewinień oraz odpowiednich sankcji. Przejście na jednolite sankcje administracyjne mogłoby zatem uprościć proces egzekwowania prawa, co w rezultacie przyczyniłoby się ochrony stref powietrznych ze względu na ochronę środowiska.

W przeciwieństwie do organów ścigania, które mogą nie mieć odpowiedniej ekspertyzy w tym obszarze, ULC dysponuje specjalistyczną wiedzą oraz doświadczeniem w zakresie przepisów lotniczych i regulacji ruchu powietrznego. Dlatego też, ULC powinien być głównym organem odpowiedzialnym za egzekwowanie przepisów lotniczych oraz nakładanie sankcji administracyjnych w przypadku ich naruszenia, a nie wyreczać się innymi organami systemu sprawiedliwości. Można też rozważyć rozszerzenie uprawnień tego organu.

Obecne kary przewidziane w ustawie Prawo Lotnicze są niewspółmierne do popełnionych naruszeń i nie uwzględniają zasady proporcjonalności i sprawiedliwości społecznej. Warto byłoby odnieść się do wysokości grzywien nakładanych za naruszenie przepisów środowiskowych.

Należy także podkreślić, że Rozporządzenie (UE) 376/2014 zawiera definicję "Just Culture", która zakłada, że działania podejmowane przez pilotów powinny być oceniane w kontekście ich doświadczenia i wykszolenia, a tylko ULC posiada odpowiednie zasoby i wiedzę, aby właściwie ocenić działania pilotów przez pryzmat w.w. zasad.

Wprowadzenie kary administracyjnej nakładanej na użytkownika statku powietrznego, a nie bezpośrednio na pilotującego statkiem powietrznym, może ułatwić egzekucję przepisu, ponieważ często właściciel statku powietrznego jest łatwiejszy do zidentyfikowania i skontaktowania niż sam pilot. Taka forma sankcji może również skłonić użytkowników statków powietrznych do większej ostrożności przy korzystaniu z przestrzeni powietrznej oraz do zapewnienia, że ich statki są wykorzystywane zgodnie z obowiązującymi przepisami lotniczymi.

Oczekiwane korzyści:

1. Zwiększenie skuteczności ochrony środowiska naturalnego.
2. Poprawa jakości życia obywateli poprzez lepsze zarządzanie zasobami przestrzeni powietrznych.
3. Wzmocnienie pozycji Polski jako aktywnego uczestnika w globalnych wysiłkach na rzecz ochrony środowiska.

Informacja dodatkowa: Praktyka egzekwowania kar administracyjnych lub innych pieniężnych za naruszenia przepisów lotniczych jest powszechnie stosowana w innych państwach Unii Europejskiej i przynosi korzyści finansowe dla budżetów tych państw poprzez pozyskiwanie środków z kar nałożonych na użytkowników statków powietrznych. Warto również podkreślić, że kary, zgodnie z praktyką stosowaną w innych krajach, mogą być ewentualnie egzekwowane przez Państwową Agencję Żeglugi Powietrznej, co przynosi korzyści zarówno w skuteczności egzekucji, jak i ochrony środowiska. Trudno uznać, aby dotychczasowe drakońskie, ale nieegzekwowalne i bezprawne kary przyniosły jakiegokolwiek efekty.

[...]

Proszę o odpowiedź tylko drogą elektroniczną. Nie wyrażam zgody na podstawie Ustawy o petycjach i Ustawie o dostępie do informacji publicznej na publikację, udostępnienia, powielenia i utrwalania danych i danej pojedynczej: imienia i nazwiska, loginu konta, adresu, adresu e-mailowego, miejscowości sporządzenia. Wyrażam zgodę na publikowanie nazwy prowadzonej przeze mnie strony internetowej , użytej w treści petycji.

Potwierdzam zgodność wydruku z dokumentem wydanym w postaci elektronicznej:

Identyfikator dokumentu	1348238.6936349.5007588
Nazwa dokumentu	Zanonimizowana petycja - dokument dostępny cyfrowo 3.pdf
Tytuł dokumentu	Zanonimizowana petycja - dokument dostępny cyfrowo 3
Skrót dokumentu	FDF63E36DA8CCB9E9B5D2D9DFE1E8ACDB23F0229
Wersja dokumentu	1.0
Akceptacja	Żandarska Jadwiga, 24.04.2024 08:35:47, wersja 1.0 (Dyrektor, Departament Lotnictwa (DL), Dyrektor (DL-D)) Ministerstwo Infrastruktury
Akceptacja	Porzycka Magdalena, 22.04.2024 09:02:54, wersja 1.0 (Naczelnik Wydziału, Departament Lotnictwa (DL), Wydział Prawny (DL-2)) Ministerstwo Infrastruktury
	EZD 3.118.1.1.
Data wydruku:	25.04.2024 07:07:27
Autor wydruku:	Detyniecka Aleksandra