

Białystok 23.02.2021 r. WPLYNEŁO
URZĄD MIEJSKI W BIAŁYMSTOKU
Kancelaria Ogólna (13)

DECYZJA

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Białymstoku,

w składzie:

Artur Modrzejewski - przewodniczący
Dominik Kościuk - członek
Urszula Wilczewska - członek,

Dnia

2021 -02- 24

Załączniki szt.

akt 2

na podstawie art. 138 § 1 pkt.1 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r., poz. 256 t.j., dalej jako: „Kpa”), art. 82 ust 1 pkt 7 lit. a), art. 87⁵ ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz. U. z 2019 r. poz. 1580 z późn. zm.- zwanej dalej „u.p.l.”), po rozpatrzeniu odwołania Skarbu Państwa – Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe - Nadleśnictwo Dojlidy reprezentowanego przez Nadleśniczego Wojciecha Świteckiego (dalej jako: „Zainteresowany” bądź „Skarżący”) oraz Stowarzyszenia „Okolica” od decyzji z dnia 24.12.2020 r. (znak: D0Ś-I.6131.301.2019), wydanej przez Prezydenta Białegostoku zezwalającej zarządzającemu lotniskiem Białystok — Krywłany (EPBK) - Aero Partner Sp. z o. o. z siedzibą przy ul. Komitetu Obrony Robotników 39 w Warszawie, na usunięcie 14457 sztuk drzew stanowiących naturalną przeszkodę lotniczą, rosnących na działkach ozn. nr geod. 36/2, 44/149, 44/151, 49, 53, 54/2, 55, położonych w obrębie 22 — Krywłany w Białymstoku, wyszczególnionych w wykazie drzew wskazującym współrzędne, numer geodezyjny działki, wysokość nad poziomem morza oraz wysokość w strefie przeszkody lotniczej każdego z drzew, stanowiącym załącznik do niniejszej decyzji w formie wykazu zamieszczonego w pliku na płycie CD. Załącznik ten stanowi integralną część decyzji,

orzeka:

zaskarżoną decyzję utrzymać w mocy.

UZASADNIENIE:

Organ I instancji przedmiotową decyzją zezwolił zarządzającemu lotniskiem Białystok — Krywłany (EPBK) - Aero Partner Sp. z o. o. z siedzibą przy ul. Komitetu Obrony Robotników 39 w Warszawie, na usunięcie 14457 sztuk drzew stanowiących naturalną przeszkodę lotniczą, rosnących na działkach ozn. nr geod. 36/2, 44/149, 44/151, 49, 53, 54/2, 55, położonych w obrębie 22 — Krywłany w Białymstoku, wyszczególnionych w wykazie drzew wskazującym współrzędne, numer geodezyjny działki, wysokość nad poziomem morza oraz wysokość w strefie przeszkody lotniczej każdego z drzew, stanowiącym załącznik do niniejszej decyzji w formie wykazu zamieszczonego w pliku na płycie CD. Załącznik ten stanowi integralną część decyzji. Sprawa jest ponownie rozpatrywana po decyzji kasacyjnej Kolegium z dnia 15.10.2020 r.

W odwołaniu, Skarżący zarzucił naruszenie:

„a) art. 87(1) ust. 1 pkt. 1 w zw. z ar. 92 ust. 2 pkt. 1 ustawy prawo lotnicze z dnia 16 kwietnia 2004 r. (Dz.U.2020.1970) polegające na wydaniu decyzji w przedmiocie zezwolenia zarządzającemu lotniskiem Białystok Krywłany (EPBK) — Aero Partner Sp. z o.o. na usunięcie 14.457 sztuk drzew stanowiących naturalną przeszkodę lotniczą poprzez:

— określenie przeszkody lotniczej jako „wyższe niż wysokości określone przez wyznaczone powierzchnie ograniczające przeszkody”, pomimo braku rozporządzenia wykonawczego do ustawy prawo lotnicze o którym mowa w art. 92 ust. 2 ustawy prawo lotnicze, które to rozporządzenie miało określić min. „sposób wyznaczania powierzchni ograniczających przeszkody”

— odwołanie się w uzasadnieniu decyzji do załącznika (bez wskazania jego numeru) konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym sporządzonej w Chicago w dniu 7 grudnia 1944 r. ogłoszonej w załączniku do obwieszczenia nr 3 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 11 stycznia 2019 r. w sprawie ogłoszenia tekstu załącznika 14, tom I do konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym (DZ.U. ULC poz. 4, w brzmieniu z dnia 1 1 stycznia 2019 r.); b) podając w uzasadnieniu decyzji jako podstawę jej wydania Konwencję o międzynarodowym lotnictwie cywilnym z dnia 7 grudnia 1944 r. podczas gdy Konwencja ta, zdaniem Nadleśnictwa znajduje zastosowania jedynie do lotnisk międzynarodowych, zaś lotnisko Krywłany takim w chwili obecnej nie jest. Tym samym organ wydał przedmiotową decyzję bez właściwej podstawy prawnej, bowiem zgodnie z art. 92.ust. 2 pkt. 1 ustawy prawo lotnicze Minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej oraz ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, mając na uwadze bezpieczeństwo ruchu statków powietrznych, z uwzględnieniem potrzeb

bezpiecznej eksploatacji lotnisk i bezpieczeństwa żeglugi powietrznej oraz mając na uwadze wymagania dla jakości danych lotniczych, miał określić, w drodze rozporządzenia „ sposób wyznaczania powierzchni ograniczających przeszkodę”. Do dnia wydania decyzji, (24 grudnia 2020 r.) a także do dnia sporządzenia niniejszego odwołania (19 stycznia 2021 r.) wskazane rozporządzenie nie zostało wydane, zatem nie ma zdaniem Nadleśnictwa obecnie możliwości precyzyjnego określenia przez biegłych „powierzchni ograniczającej przeszkody w rozumieniu art. 87(1) ust. 1 pkt. 1 prawa lotniczego” ani weryfikacji wydanej opinii biegłych w tym zakresie.

2. przepisów postępowania, które miało wpływ na wynik sprawy:

a) art. 6, w zw. z art. 7, w zw. z art. 77 w zw. z 107 S 3 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz.U 2020 poz. 256) poprzez niepodjęcie wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i załatwienia sprawy polegający na:

- wyznaczeniu powierzchni ograniczających przeszkody przez powołanych biegłych, na podstawie załącznika nr 14 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym z dnia 7 grudnia 1944 r., podczas gdy Konwencja — zdaniem Nadleśnictwa nie ma zastosowania do lotniska Krywlany;
- sporządzenie operatu przeszkodowego przez Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej Oddział w Białymstoku metodą statystyczno reprezentacyjną w oparciu o uogólnienie wyników badania próby losowej bez dokonania naziemnego skaningu laserowego i niedokonania pomiaru wszystkich drzew objętych decyzją oraz nieustalenie czy na obszarze objętym decyzją o wycince drzew nie występują gatunki chronione, ich siedliska, ostoje bądź gniazda;
- pominięcie okoliczności, że 10 szt. drzew znajduje się wprawdzie, zdaniem Nadleśnictwa, na działkach Skarbu Państwa, będących w zarządzie Nadleśnictwa Dojlidy, których środek korony (wskazany współrzędnymi geograficznymi w operacie przeszkodowym) tych drzew nadal znajduje się w pasach drogowych (ulic Wiosennej, Mickiewicza i Karpińskiego) pozostających w zarządzie Zarządu Dróg Miejskich w Białymstoku;
- nie wzięcie pod uwagę interesu społecznego i słusznego interesu obywateli polegające na wycięciu 14.457 sztuk drzew stanowiących ok. 80 ha lasu bez przeprowadzenia konsultacji społecznych.”

O dopuszczenie do postępowania przed organem odwoławczym - jako podmiot na prawach strony - wniosło Stowarzyszenie „Okolica”. Postanowieniem z dnia 22.02.2021 r. dopuszczono stowarzyszenie do udziału w postępowaniu.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Białymstoku po wnikliwym rozpatrzeniu sprawy stwierdziło, co następuje:

Zgodnie z treścią art. 82 ust. 7 pkt 1 u.p.l. w celu zapewnienia bezpiecznej eksploatacji lotniska zarządzający lotniskiem wnioskuje o wydanie decyzji: w sprawie usunięcia drzewa lub krzewu stanowiącego przeszkodę lotniczą do starosty właściwego dla nieruchomości, na której znajduje się przeszkoda lotnicza.

W ocenie Kolegium kluczowe jest wyjaśnienie, dlaczego dana grupa drzew (pojedyncze drzewa) zostały uznane za przeszkodę lotniczą.¹

Zgodnie z art. 87¹ ust. 1 u.p.l. przeszkodami lotniczymi są objekty:

- 1) wyższe niż wysokości określone przez wyznaczone powierzchnie ograniczające przeszkody;
- 2) o wysokości od 100 m powyżej poziomu otaczającego terenu lub wody, zlokalizowane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz na obszarze wyłącznej strefy ekonomicznej Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) występujące w pasie drogi startowej bez względu na ich wysokość;
- 4) inne niż objekty, o których mowa w pkt 1-3, które zostały uznane przez Prezesa Urzędu, Ministra Obrony Narodowej albo ministra właściwego do spraw wewnętrznych za przeszkodę lotniczą ze względu na potencjalne zagrożenie dla ruchu statków powietrznych.

Przeszkodą lotniczą może być pojedyncze drzewo, jaki i kompleks tych drzew stanowiących las, co nie oznacza jednak, że organ administracji zwolniony jest z obowiązku wskazania drzew, których zezwolenie na wycięcie ma dotyczyć. Drzewa tworzące las mogą być obiektem naturalnym stanowiącym przeszkodę lotniczą (wyrok NSA z 21 sierpnia 2014 r. II OSK 466/13, aprobowany przez K. Marut w: red. M. Żylicz, Prawo lotnicze. Komentarz, Wolters Kluwer 2016, s. 345, uw. 2; wyrok NSA z 21 sierpnia 2014 r. II OSK 465/13; prawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 czerwca 2015 r. VII SA/Wa 2001/14, cbosa).

¹ Por. wyr. WSA w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2018 r., sygn. VII SA/Wa 1663/17, dostępny na: www.orzeczenia.nsa.gov.pl, dalej jako: CBOSA.

W celu zapewnienia bezpiecznej eksploatacji lotniska zarządzający lotniskiem: wnioskuję o wydanie decyzji m. in. w sprawie usunięcia drzewa lub krzewu stanowiącego przeszkodę lotniczą do starosty właściwego dla nieruchomości, na której znajduje się przeszkoda lotnicza (art. 82 ust. 1 pkt. 7 lit. a u.p.l.).

Zgodnie z art. 87⁵ ust. 1 pkt. 2 u.p.l. jeżeli w wyniku budowy, rozbudowy lub zmiany cech lotniska obiekt naturalny w postaci drzewa lub krzewu stał się przeszkodą lotniczą, jego usunięcia lub odpowiedniego przycięcia po uzyskaniu decyzji starosty, o której mowa w art. 82 ust. 1 pkt 7 lit. a, dokonuje na własny koszt: zarządzający lotniskiem albo jednostka organizacyjna zarządzająca lotniskiem wpisanym wyłącznie do rejestru lotnisk i lądowisk wojskowych albo wpisanym wyłącznie do rejestru lotnisk i lądowisk lotnictwa służb porządku publicznego - w przypadku rozbudowy lub zmiany cech lotniska.

Decyzja starosty staje się wykonalna nie wcześniej niż w dniu, w którym można przystąpić do użytkowania obiektu lotniskowego zgodnie z art. 54 albo art. 55 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333).

Szczegółowe uwarunkowania związane z określeniem przeszkód lotniczych do tej pory regulowane były na gruncie rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków, jakie powinny spełniać obiekty budowlane oraz naturalne w otoczeniu lotniska z dnia 25 czerwca 2003 r. (Dz. U. Nr 130, poz. 1192 z późn. zm.). Na skutek nowelizacji u.p.l. rozporządzenie to zostało uchylone.² Co jednak istotne dla przedmiotowej sprawy, aktualnie brak jest nowych przepisów wykonawczych do ustawy w opisywanym zakresie. Do dnia wydania niniejszej decyzji rozporządzenie to nie zostało jednak wydane.

Generalnie wskazać należy, że organ orzeka na podstawie obowiązującego stanu prawnego. Zaniechanie prawodawcze, polegające na braku wydania stosownych przepisów wykonawczych do ustawy, nie może uzasadniać wstrzymania (zawieszenia) postępowania administracyjnego (por. Wyrok NSA z dnia 08.06.2005 r., sygn. II GSK 80/05, dostępny na: CBOSA). Nie może też być podstawą wydania decyzji odmownej.

Zgodnie z art. 82 ust. 5 u.p.l. do wniosku, o którym mowa w ust. 1 pkt 7 lit. a, wnioskodawca jest obowiązany dołączyć:

- 1) dokumentację geodezyjną określającą wysokość nad poziomem morza i współrzędne drzewa lub krzewu, które ma zostać usunięte, oraz mapę poglądową obejmującą obszar objęty wnioskiem;
- 2) wypisy i wyrisy z operatu ewidencji gruntów i budynków lub odpisy z księgi wieczystej dla nieruchomości, na której znajduje się drzewo lub krzew objęte wnioskiem;
- 3) dowody potwierdzające, że drzewo lub krzew objęte wnioskiem stanowi przeszkodę lotniczą.

Kolegium nie kwestionuje przy tym metodologii sporządzenia operatu przeszkodowego za pomocą metody statystyczno - reprezentacyjnej w oparciu o uogólnienie wyników badania próby losowej, bez dokonania skaningu laserowego w i nie dokonanie pomiaru wszystkich drzew. Żaden przepis nie wprowadza jednej wiążącej metody określenia wysokości drzew, z tym, że wysokość nad poziomem morza i współrzędne drzewa lub krzewu muszą być ustalone.

W dniu 6 maja 2020 r. Aero Partner Sp. z o. o. (wnioskodawca) przedłożyła do Organu I instancji operat przeszkodowy opracowany przez Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej Oddział w Białymstoku. W operacie przeszkodowym wyspecyfikowano drzewa jako przeszkodę lotniczą 6A, 7A oraz 7B. Strona uzupełniła wezwanie w dniu 25 listopada 2020 r. o aktualny operat przeszkód lotniczych określający współrzędne i wysokość nad poziomem morza drzew, które są przeszkodami lotniczymi oraz aktualne numery geodezyjne działek, na których rosną, a także o aktualne wypisy i wyrisy z operatu ewidencji gruntów. W zaktualizowanym operacie przeszkód lotniczych uwzględniono zmiany, jakie zaszły w wyniku podziału działki geodezyjnej nr 44/148 na działki nr geod. 44/149, 44/150 i 44/151 oraz w wyniku budowy przedłużenia ulicy Wiosennej w Białymstoku, która spowodowała usunięcie części drzew stanowiących przeszkodę lotniczą rosnących na działce nr geod. 44/150. Wskazano, że w operacie uwzględniono tylko te drzewa, które swoimi koronami przebijają powierzchnie ograniczające przeszkody, których parametry ustalono w dokumentacji rejestracyjnej lotniska Białystok — Krywlany zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Inwentaryzację przeszkód lotniczych wykonano metodą statystyczno-reprezentacyjną, w oparciu o pomiary na gruncie na powierzchniach próbnych oraz estymacji z wykorzystaniem aktualnych danych teledetekcyjnych w pozostałej części drzewostanu. Stosowna dokumentacja znajduje się w aktach sprawy, a podane przez wnioskodawcę parametry zostały poddane wybiórczej (losowej) kontroli przez Organ I instancji - gdzie nie wykazano błędów.

² Ustawa z dnia 18 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2019 poz. 235.

Do wniosku dołączono także aktualny wypis i wyrys z ewidencji gruntów. Przedłożona dokumentacja dowodzi, że drzewa lub krzewy objęte wnioskiem stanowią przeszkodę lotniczą.

Co istotne, Skarżący nie wskazuje na to, by np. dokonane przez niego samego pomiary dowodziły błędów co do parametrów poszczególnych drzew, czy to zawartych w dokumentacji przedłożonej przez wnioskodawcę, czy też załączonej do akt sprawy opinii biegłych.

Organ I instancji oparł się na dokumentacji przedłożonej przez wnioskodawcę, poprawność zawartych tam ustaleń potwierdzono za pomocą przygotowanej przez biegłych ekspertyzy.

Opinia przygotowana została przez biegłych Roberta Ochwat — biegłego sądowego z zakresu lotnictwa przy Sądzie Okręgowym w Warszawie, czynnemu kontrolerowi ruchu lotniczego, wykładowcy w Ośrodku Szkolenia Personelu Służb Ruchu Lotniczego Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej, a także pilotowi i wieloletniemu członkowi Państwowej Komisji Badania Wypadków Lotniczych działającej przy Ministerstwie Infrastruktury oraz Markowi Winiarskiemu — byłemu kontrolerowi ruchu lotniczego Sił Powietrznych RP, byłemu Naczelnikowi Inspektoratu Certyfikacji i Nadzoru nad Służbami Żeglugi Powietrznej ULC oraz Dyrektorowi Ośrodka Szkolenia Personelu Służb Ruchu Lotniczego Polskiej Agencji Żeglugi.

Faktem jest, że przygotowana w sprawie opinia biegłych mogła opierać się na rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie warunków jakie powinny spełniać obiekty budowlane oraz naturalne w otoczeniu lotniska (choć się do niego nie bezpośrednio odwołuje), w momencie przygotowania opinii (czerwiec 2020 r.) – rozporządzenie wciąż obowiązywało (uchylone zostało z dniem 02.10.2020 r., ekspertyza uwzględnia stan prawny na dzień 03.07.2020 r. Jednak nie można uznać za błąd, skutkujących uchynieniem decyzji to, że w podstawie prawnej opinii rozporządzenie nie zostało przywołane, skoro po pierwsze aktualnie rozporządzenie już nie obowiązuje, po drugie nie wykazano, by treść opinii - zgodna z ówczesnie obowiązującym prawem - była niezgodna z aktualnym stanem prawnym. Po trzecie zaś - to organ wydaje decyzję administracyjną i ocena poprawności przytoczenia podstaw prawnych oraz ich zastosowania dokonywana powinna być z punktu widzenia wydanej decyzji (w podstawie prawnej decyzji nieobowiązującego rozporządzenia nie przywołano i nie powoływano się na nie w samej decyzji). Po czwarte wreszcie, jak słusznie zauważ organ I instancji – krajowe przepisy wykonawcze oparte były na regulacjach prawa międzynarodowego, w ekspertyzie zaś przywołane zostały właśnie obowiązujące regulacje prawa międzynarodowego oraz dokumenty źródłowe, tj. m. in. Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) 2016/1185 z dnia 20 lipca 2016 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 923/2012 w zakresie aktualizacji i uzupełniania wspólnych zasad w odniesieniu do przepisów lotniczych i operacyjnych dotyczących służb i procedur żeglugi powietrznej (część C SERA) i uchylające rozporządzenie (WE) nr 730/2006 (Dz. UE z 2016 r., poz. L 196/3), Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) Nr 923/2012 z dnia 26 września 2012 r. ustanawiające wspólne zasady w odniesieniu do przepisów lotniczych i operacyjnych dotyczących służb i procedur żeglugi powietrznej oraz zmieniające rozporządzenie wykonawcze (WE) nr 1035/2011 oraz rozporządzenie (WE) nr 1265/2007, (WE) nr 1794/2006, (WE) nr 730/2006, (WE) nr 1033/2006 i (UE) nr 255/2010 (Dz. U. UE z 2012 r., poz. L 281/1) szczegółowy wykaz aktów prawnych, w oparciu o które przygotowano opinię, a przez to wykazano konieczność uznania drzew określonych w decyzji, jako przeszkód lotniczych – wskazano na s. 9 ekspertyzy.

W przedłożonej do akt sprawy opinii wskazuje się, że na dzień opracowania ekspertyzy lotnisko Białystok Krywlany posiada status lotniska użytku publicznego o ograniczonej certyfikacji z przeznaczeniem dla statków powietrznych w ruchu krajowym nieregularnym (zgodnie decyzją Prezesa ULC nr ULC-LTL/5021-0039/01/16 z dnia 19.09.2016 r.) – co już samo w sobie dopuszcza ruch międzynarodowy na tym lotnisku i czyni zasadnym zastosowanie Załącznika do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (Dz. U. z 1959 r. poz. 212 i 214, z późn. zm.), ogłoszonego w załączniku do obwieszczenia nr 3 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 11 stycznia 2019 r. w sprawie ogłoszenia tekstu Załącznika 14, tomu I do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (Dz. Urz. ULC poz. 4) (w brzmieniu z dnia 11 stycznia 2019 r.). Co istotne, Wojewoda Podlaski decyzją z dnia 07.07.2017 r. udzielił Sp. z o.o. AERO PARTNER zarządzającemu lotniskiem Białystok Krywlany zezwolenia na realizację inwestycji polegającej na budowie nowej nieoprzyszadowanej drogi startowej o nawierzchni sztucznej oraz infrastruktury technicznej. W wyniku zmian charakterystycznych lotniska, zgodnie ze standardami ICAO referencyjny kod lotniska został podniesiony do wartości 3C (zgodnie z Decyzją Prezesa ULC z dnia 10.12.2019 r., znak: ULC-LTL-1/5021-0046/03/18), co z kolei wygenerowało wymagane wyznaczenie nowych przestrzeni ograniczających wysokość zabudowy i obiektów naturalnych oraz opracowanie operatu przeszkód lotniczych w otoczeniu lotniska Białystok Krywlany.

Przy tym prawo lotnicze nie nakłada na organ obowiązku podania powierzchni drzew podlegających wycięciu. W załączniku do decyzji sprecyzowano ilość i współrzędne każdego z drzew stanowiących przeszkodę lotniczą i taka forma wypełnia ustawowe wymagania dla przedmiotowej decyzji

W ekspertyzie w konkluzjach na s. 24 wyjaśnia się, że drzewa o wysokościach przewyższających wysokość wyznaczone dla przestrzeni chronionych lotniska należy bezwzględnie usunąć. Co istotne do opinii dołączono wykaz drzew przebijających przestrzeń chronioną dla lotniska Krywałny.

Dokonana ocena przedłożonej do akt sprawy ekspertyzy nakazuje stwierdzić, że jest ona logiczna i wewnętrznie jednorodna, sporządzona w sposób prawidłowy, fachowy, rzetelny, zgodnie z niezbędną i specjalistyczną wiedzą. Biegły zajął konkretne stanowisko w sprawie, co istotne, to, że treść opinii jest spójna z pozostałym materiałem zgromadzonym w sprawie, w tym ze zaktualizowanym operatem przeszkód lotniczych. Opinia opiera się na prawidłowo określonych podstawach prawnych, zawiera spójne i jednoznaczne wnioski. Przygotowana opinia niewątpliwie posiada walor istotnego odwołu w sprawie.

Wyjaśnić należy, że w celu umożliwienia bezpiecznego wykonywania operacji lotniczych przez statki powietrzne oraz wyeliminowania sytuacji, w której lotnisko ze względu na istniejące przeszkody lotnicze nie może być użytkowane, wyznacza się przestrzeń wolną od jakichkolwiek przeszkód. Osiągnięcie oczekiwanego celu ustala się poprzez ustanowienie szeregu powierzchni określających granicę, do której mogą sięgać obiekty w przestrzeni i stanowią one strefę, w której wykonywane loty nie są narażone na możliwość wystąpienia przeszkody lotniczej zagrażającej załodze statku powietrznego wykonującego operację podejścia do lądowania lub operację startu. Wielkość przestrzeni wokół lotniska wolnej od przeszkód wyznacza się w oparciu o przewidywany sposób wykorzystania drogi startowej (starty i lądowania statków powietrznych) oraz od typu podejścia, które ma zastosowanie dla drogi startowej. Jako typy podejścia dla drogi startowej należy rozumieć podejścia do lądowania na drogę nieprzyrządową, z podejściem nieprecyzyjnym oraz z podejściem precyzyjnym. W zależności od rodzaju drogi startowej, wartości dla poszczególnych powierzchni będą miały różne wielkości. Dla drogi startowej nieprzyrządowej, a taką posiada aktualnie lotnisko Białystok — Krywałny (EPBK), wyznaczono następujące powierzchnie ograniczające: powierzchnię stożkową, powierzchnię poziomą wewnętrzną, powierzchnie podejścia oraz powierzchnie przejściowe. Wymagane parametry dla poszczególnych powierzchni określają stosowne przepisy, a szczegółowe parametry dla przedmiotowego lotniska wskazano w dokumentacji rejestracyjnej lotniska, która poświadczona za zgodność z oryginałem znajduje się w aktach niniejszej sprawy.

Znając dokładne znaczenie przeszkód lotniczych i powierzchni ograniczających przeanalizowano parametry wskazanych przez Wnioskodawcę drzew będących przeszkodami lotniczymi oraz powierzchni ograniczających przeszkody ustalonych dla lotniska Białystok — Krywałny w dokumentacji rejestracyjnej. Powierzchnie chronione ograniczające wysokość zabudowy i obiektów naturalnych w rejonie lotniska zostały ustalone decyzją nr ULC-LTL-4/550-0012/03/19 z dnia 22 stycznia 2020 r. Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, który zatwierdził Instrukcję Operacyjną lotniska Białystok Krywałny, która jest podstawowym dokumentem zarządzającego lotniskiem i który zapewnia właściwe funkcjonowanie i eksploatację lotniska. Powierzchnie te zawierają powierzchnię stożkową, powierzchnię poziomą wewnętrzną, powierzchnie podejścia oraz powierzchnie przejściowe. Dla poszczególnych powierzchni zostały określone wartości wysokości podane w metrach AMSL. Lotnisko nie posiada wyznaczonej powierzchni podejścia wewnętrznego, która jest wymagana tylko dla dróg startowych z podejściem precyzyjnym. Dla drogi startowej DS 1 na terenie lotniska Białystok Krywałny został wyznaczony pas drogi startowej, który jest wolny od przeszkód lotniczych.

Po naniesieniu tak sprecyzowanych powierzchni ograniczających na model terenu dla lotniska Białystok - Krywałny, porównując wysokości nad poziomem morza dla poziomu gruntu oraz poziomu danej powierzchni ograniczającej oraz po naniesieniu położenia konkretnego drzewa, którego współrzędne zostały określone w operacie przeszkodowym, na model terenu, znając wysokość drzewa, możliwe było precyzyjne ustalenie, które drzewa stanowią przeszkodę lotniczą w rozumieniu ustawy, tj. które drzewa swoją wysokością przebijają powierzchnie ograniczające.

W ocenie Kolegium w niniejszej sprawie poprawnie zgromadzono materiał dowodowy (co do zasady nie można bowiem zakwestionować sposobu dokonywania pomiarów, skoro ustawa nie wprowadza jednej wiążącej metody, a jednocześnie Skarżący nie przedstawiali żadnych dowodów mogących wskazywać na błędnie określone parametry drzew), przy tym dokonano również jego kompleksowej analizy, (w poszanowaniu art. 7 i 77 Kpa). Nakazanie usunięcia przeszkody lotniczej (drzew), znajdującej się na nieruchomości osób trzecich stanowi ograniczenie ich prawa własności (art. 140 k.c.). Drzewa są bowiem częścią składową nieruchomości (art. 48 k.c.). Takie ograniczenie jest dopuszczalne z mocy art. 82 ust. 1 pkt. 7 lit. a w zw. z art. 87 ust. 1 u.p.l. ale wyłącznie w stosunku do przeszkody lotniczej. Organ I instancji ustalił, że drzewa w rzeczywistości przekraczają swą wysokością

powierzchnię ograniczającą, ustalił także zasięg powierzchni ustalających dopuszczalne gabaryty obiektów naturalnych. Jednocześnie decyzja zawiera załącznik z wykazem poszczególnych drzew stanowiących przeszkody lotnicze, z określeniem ich współrzędnych, numerów geodezyjnych działek, wysokości w strefie przeszkody oraz wysokości nad poziom morza.

Odnosząc się do kwestii tego, czy kolejne drzewa nie stały się przeszkodami lotniczymi, wyjaśnić należy, że znajdująca się aktach sprawy opinia, co do zasady wyjaśnia, że konieczne jest wycięcie wszystkich drzew, które swoją wysokością przebijają przestrzeń chronioną, wycięte zostaną więc wszystkie drzewa, które aktualnie stanowią przeszkodę lotniczą, nawet z uwzględnieniem opisanego przyrostu. Jeśli zaś w perspektywie czasowej kolejne drzewa zakwalifikować będzie można jako przeszkody lotnicze, ich wycięcie podlegało będzie odrębnemu rozpatrzeniu.

Odnosząc się do kwestii wzajemnego powiązania przepisów u.p.l. oraz u.o.p., to zgodnie z art. 82 ust. 3 u.p.l. do usuwania drzewa lub krzewu znajdującego się na nieruchomościach objętych decyzją, o której mowa w ust. 1 pkt 7 lit. a, z wyjątkiem drzewa lub krzewu usuwanego z nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, nie stosuje się przepisów art. 33 i rozdziału 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r. poz. 1614, 2244 i 2340). Rozdz. u.o.p. dotyczy ochrony terenów zieleni i zadrzewień. W rozdziale 4 u.o.p. znajduje się min art. 83c ust. 1 i 2, zgodnie z którym organ właściwy do wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu przed jego wydaniem dokonuje oględzin w zakresie występowania w ich obrębie gatunków chronionych. W przypadku stwierdzenia, że usunięcie drzewa lub krzewu spowoduje naruszenie zakazów w stosunku do gatunków chronionych, postępowanie zawiesza się do czasu przedłożenia zezwolenia na czynności podlegające zakazom w stosunku do tych gatunków. Przepisy te nie są jednak stosowane na gruncie u.p.l. Analogicznie wyłączony został art. 33 u.o.p. zgodnie z którym zabrania się, z zastrzeżeniem art. 34, podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000.

Na chwilę obecną żaden przepis nie przewiduje więc konieczności zawieszenia przez organ postępowania do czasu ewentualnego przedłożenia zezwolenia na czynności podlegające zakazom w stosunku do zidentyfikowanych gatunków. Zastosowania nie znajdzie również art. 106 § 1 Kpa, zgodnie bowiem z jego treścią jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ. W jaki sposób interpretować ten przepis procesy wyjaśniał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 21.03.2016 r., sygn. VI SA/Wa 1924/15 (dostępny na: CBOSA) - wskazano, że przepis art. 106 Kpa nie stanowi samoistnej podstawy prawnej współdziałania, bowiem taką podstawą są przepisy szczególne, które uzależniają wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ. Przepis ten określa jedynie zasady i tryb współdziałania, czyli dotyczy wyłącznie kwestii proceduralnych współdziałania, z uwzględnieniem jednakże pierwszeństwa przepisów szczególnych, ustanawiających inne reguły i zasady współdziałania.

Sformułowanie "przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ" należy rozumieć wyłącznie w sensie procesowym, tzn. że stanowisko innego organu jest formalną przesłanką wydania decyzji w tym sensie, iż organ prowadzący postępowanie jest obowiązany uzyskać takie stanowisko przed wydaniem decyzji, zaś organ współdziałający jest obowiązany przed tym dniem przedstawić swoje stanowisko w sprawie. Zwrot powyższy nie może być natomiast odczytywany jako ustanawiający jakąkolwiek zależność treściową (materialną) decyzji administracyjnej od stanowiska innego organu czy też związaną organu wydającego decyzję treścią tego stanowiska. Zastosowanie tej normy wymaga więc istnienia przepisu prawa materialnego, który w sposób wyraźny wymaga uzyskania stanowiska innego organu przed wydaniem decyzji. Przepisy u.p.l. takiego przepisu nie zawierają, tzn. brak jest normy prawnej, która przewidywałaby konieczność uzyskania zgody - czy to Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, czy Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (dalej jako: GDOŚ i RDOŚ) przed wydaniem przez organ I instancji zezwolenia na wycięcie drzew.

W ocenie Kolegium celem ustawodawcy, określonym w art. 87 ust. 1 u.p.l. jest wyeliminowanie zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu lotniczego, jakie mogą powodować drzewa i krzewy stanowiące przeszkody lotnicze. Przepisy u.p.l. stanowią *lex specialis* w stosunku do ustawy o ochronie przyrody (analogicznie orzekały Sady na gruncie przepisów ustawy o transporcie kolejowym - np. wyroki WSA w Szczecinie z dnia 16 marca 2017 r., sygn. II SA/Sz 135/17, dostępny na: CBOSA, NSA z dnia 11 grudnia 2014 r., sygn. akt II OSK 1288/13, opubl. w Lex nr 1772331). Regulacja wynikająca z ww. przepisów u.p.l. (z uwzględnieniem 82 ust. 3 u.p.l.) oraz z § 2 i § 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków, jakie powinny spełniać obiekty budowlane oraz naturalne w otoczeniu lotniska oznacza, że nie ma konieczności uzyskania zgody, o której mowa w art. 83c ust. 2 ale także i z art. 56 ust. 1 i 2 u.o.p. (w tym znaczeniu, że zgoda taka nie uzależnia wydania zezwolenia na wycięcie drzew stanowiących przeszkody lotnicze). Powyższe odstępstwo, uzasadnione jest prymatem zdrowia i bezpieczeństwa publicznego nad ochroną przyrody. Prawo unijne zezwala na stosowanie odstępstw od wszystkich

zakazów przewidzianych w prawodawstwie chroniącym przyrodę. Powyższe odstępstwo jest celowe i słuszne, trudno byłoby bowiem przyjąć, że ochrona zwierząt i roślin powinna przeważać nad ochroną zdrowia publicznego czy też bezpieczeństwa, a do takich rezultatów prowadzi wykładnia przepisów u.o.p., która dawałaby prymat tych rozwiązań nad regulacjami u.p.l.

Należy także zwrócić uwagę na treść art. 56 ust. 1 i 2 u.o.p., zgodnie z którymi: Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska może zezwolić w stosunku do gatunków:

- 1) objętych ochroną ścisłą - na czynności podlegające zakazom określonym w art. 51 ust. 1 pkt 9 i ust. 1a pkt 4 oraz art. 52 ust. 1 pkt 1, 3, 11 i 16 i ust. 1a pkt 1, 7 i 8;
- 2) objętych ochroną ścisłą i częściową - na czynności podlegające zakazom określonym w art. 51 ust. 1 i 1a oraz art. 52 ust. 1 i 1a, jeżeli zezwolenie dotyczy obszaru wykraczającego poza granice dwóch województw lub jeżeli ma to związek z działaniami podejmowanymi przez ministra właściwego do spraw środowiska, w tym dotyczącymi realizacji programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej, programów ochrony gatunków zagrożonych wyginięciem lub umów międzynarodowych.

Regionalny dyrektor ochrony środowiska na obszarze swojego działania i na obszarach morskich może zezwolić w stosunku do gatunków:

- 1) objętych ochroną częściową - na czynności podlegające zakazom określonym w art. 51 ust. 1 i 1a oraz art. 52 ust. 1 i 1a
- 2) objętych ochroną ścisłą - na czynności podlegające zakazom określonym w art. 51 ust. 1 pkt 1-8, 10 i 11 i ust. 1a pkt 1-3 i 5 oraz art. 52 ust. 1 pkt 2, 4-10 i 12-15 i ust. 1a pkt 2-6.

Przepisy te nie odnoszą się jedynie do zezwalania na odstępstwa od zakazów odnoszących się do drzew, ale również do innych niż drzewa - grzybów, zwierząt itp. Zasadnie więc organ I instancji wskazał, że przedmiotowe zezwolenie automatycznie nie wyłącza obowiązku sprawdzenia, czy na terenie objętym zezwoleniem nie występują gatunki chronione ich siedliska ostoje bądź gniazda, z czym wiąże się ewentualny obowiązek zwrócenia się do GDOŚ bądź RDOŚ. Do takiego wniosku prowadzi również wykładnia historyczna art. 82 ust. 3 u.p.l., który w poprzedniej wersji wyłączał zastosowanie całej u.o.p. (zmiana dokonana ustawą z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2019 r., poz. 235). W tym zakresie przepisy u.o.p. i związane z nimi odstępstw od określonych zakazów, należy bowiem traktować odrębnie od procedury uzyskania zezwolenia na wycięcie drzew stanowiących przeszkody lotnicze. Inwestor dołożyć musi należytej staranności, aby jego działanie nie spowodowało szkód w środowisku, czyli przed przystąpieniem do usuwania przeszkody lotniczej powinien zidentyfikować obszary dolegające zakazom wynikającym z art. 51 i 52 u.o.p. i uzyskać ewentualne odstępstwa od tych zakazów. Przy tym, obowiązek ten wynika z mocy samego prawa i zamieszczenie go w pouczeniu pod decyzją w żaden sposób nie wpływa ani na sam obowiązek, ani na poprawność decyzji. Innymi słowy nie popełniłby błędu organ, nie informując Wnioskodawcy o treści tego obowiązku, zawarcie informacji o treści art. 56 u.o.p. w pouczeniu (a nie w samej decyzji - do czego też w zasadzie nie byłoby podstaw prawnych) nie jest błędem, który mógłby prowadzić do konieczności wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego.

Odnosząc się do wniosku Nadleśnictwa o przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego wyjaśnić należy, że kwestia występowania na terenie objętym decyzją terenów ochrony ścisłej i częściowej podana powinna zostać analizie w toku odrębnego postępowania na gruncie u.o.p.

W zakresie zarzutu braku przeprowadzenia konsultacji społecznych, wyjaśnić należy, że żadne przepisy u.p.l. nie wprowadza obowiązku zapewnienia udziału społeczeństwa.

Skarżący nie precyzuje również, które drzewa w jego ocenie leżą na pasach drogowych (ulic Wiosennej, Mickiewicza i Karpińskiego) pozostających w zarządzie Zarządu Dróg Miejskich w Białymstoku, nawet gdyby takie drzewa - stanowiące przeszkody lotnicze - faktycznie wystąpiły, to także z odwołania wynika, są to działki Skarbu Państwa, będących w zarządzie Nadleśnictwa Dojlidy.

We wniosku od dopuszczenie do udziału w postępowaniu Stowarzyszenie Okolica, powołując się na swe cele statutowe, podnosi, że wycięcie drzew wpłynie negatywnie na stan powietrza. W tym miejscu należy stwierdzić, że organy orzekają na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa, to znaczy jeśli brak jest norm prawnej, która nakazywałaby na tym etapie postępowania przeprowadzać ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (wyłączono zastosowanie rozdz. 4 u.o.p. w tym również art. 83b tej ustawy, decyzję środowiskową uzyskuje się dla założenia lotniska art. 72 ust. 1 pkt. 20 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. z 2021 r., poz. 247 t.j.), czy badać wpływ wycięcia lasów na jakość powietrza na terenie Miasta Białystok, to brak jest podstaw by tego rodzaju obowiązek nałożyć w decyzji nakazującej usunięcie przeszkód lotniczych.

Reasumując w ocenie Kolegium przedmiotowa decyzja odpowiada prawu a podnoszone przez Skarżącego zarzuty są nieuzasadnione. Mając na względzie argumenty podniesienie w uzasadnieniu decyzji, należało utrzymać w mocy rozstrzygnięcie organu I instancji.

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak we wstępie.

Decyzja niniejsza jest ostateczna.

- 1) od niniejszej decyzji przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji,
- 2) skargę wnosi się za pośrednictwem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białymstoku, ul. Mickiewicza 3, 15-213 Białystok,
- 3) wpis od skargi w wysokości zgodnej z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2003 r., nr 221, poz. 2193)
- 4) stronie, na jej wniosek złożony przed wszczęciem lub w toku postępowania sądowoadministracyjnego, może być przyznane prawo pomocy, które obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego; wniosek ten wolny jest od opłat sądowych;
- 5) ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w ramach prawa pomocy jest równoznaczne z udzieleniem pełnomocnictwa;
- 6) jeżeli strona we wniosku wskazała adwokata, radcę prawnego, doradcę podatkowego lub rzecznika patentowego, właściwa okręgowa rada adwokacka, rada okręgowej izby radców prawnych, Krajowa Rada Doradców Podatkowych lub Krajowa Rada Rzeczników Patentowych, w miarę możliwości i w porozumieniu ze wskazanym adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym lub rzecznikiem patentowym, wyznaczy adwokata, radcę prawnego, doradcę podatkowego lub rzecznika patentowego wskazanego przez stronę;
- 7) prawo pomocy może być przyznane w zakresie całkowitym lub częściowym;
- 8) prawo pomocy w zakresie całkowitym obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego, a prawo pomocy w zakresie częściowym obejmuje zwolnienie tylko od opłat sądowych w całości lub w części albo tylko od wydatków albo od opłat sądowych i wydatków lub obejmuje tylko ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego;
- 9) częściowe zwolnienie od opłat lub wydatków może polegać na zwolnieniu od poniesienia ułamkowej ich części albo określonej ich kwoty pieniężnej;
- 10) przyznanie prawa pomocy osobie fizycznej w zakresie całkowitym następuje, gdy osoba ta wykaże, że nie jest w stanie ponieść jakichkolwiek kosztów postępowania;
- 11) przyznanie prawa pomocy osobie fizycznej w zakresie częściowym następuje, gdy wykaże, że nie jest w stanie ponieść pełnych kosztów postępowania, bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny;
- 14) prawo pomocy nie przysługuje stronie w razie oczywistej bezzasadności jej skargi.
- 15) przyznanie prawa pomocy nie zwalnia strony od obowiązku zwrotu kosztów postępowania, jeżeli obowiązek taki wynika z innych przepisów.

Przewodniczący: 

Członkowie:  

Otrzymują:

1. Areo Partner Sp. z o.o.
2. Stowarzyszenie „Okolica”
3. Skarb Państwa - Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe
4. Prezydent Białegostoku (+ akta sprawy)
5. a/a