

1 stycznia 2026 r

PETYCJA

w sprawie publicznego wyjaśnienia rzeczywistych podstaw faktycznych, autorstwa oraz roli analiz i obliczeń przy wyznaczaniu stref R w projekcie rozporządzenia Ministra Infrastruktury nr 140

Adresat:

Minister Infrastruktury
ul. Chałubińskiego 4/6
00-928 Warszawa

Działając na podstawie art. 63 Konstytucji RP oraz art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, w interesie publicznym wnoszę o publiczne wyjaśnienie, na jakich rzeczywistych podstawach faktycznych i technicznych oparto projekt rozporządzenia Ministra Infrastruktury nr 140, wyznaczający strefy zakazów lub ograniczeń lotów (R) na czas dłuższy niż 3 miesiące nad obszarami miast.

Dla uniknięcia wątpliwości wskazuję, że niniejsze pismo jest petycją w interesie publicznym w rozumieniu art. 63 Konstytucji RP oraz art. 2 ust. 1 ustawy o petycjach i dotyczy zasad, metodologii oraz odpowiedzialności organu w procesie opracowania projektu rozporządzenia. Pismo nie ma charakteru wniosku o udostępnienie informacji publicznej, lecz zmierza do uzyskania stanowiska i publicznego wyjaśnienia działań organu. Zakwalifikowanie niniejszej petycji jako wniosku w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej byłoby niezgodne z jej przedmiotem i prowadziłoby do obejścia trybu przewidzianego w ustawie o petycjach, w tym art. 13 tej ustawy.

Żądania

1. Autorstwo i odpowiedzialność za projekt stref R

Wnoszę o wskazanie funkcji służbowych (stanowisk) oraz zakresu kompetencji osób odpowiedzialnych za opracowanie projektu stref R, w szczególności:

- osoby pełniące funkcję **autora lub koordynatora merytorycznego projektu stref R**,
- osoby odpowiedzialnej za **opracowanie lub zatwierdzenie granic poziomych (obrysów) stref**,
- osoby odpowiedzialnej za **opracowanie lub zatwierdzenie granic pionowych (wysokości)**,
- osoby odpowiedzialnej za **przygotowanie analiz i obliczeń**, na które powołuje się uzasadnienie projektu,
- osoby odpowiedzialnej za **opracowanie uzasadnienia projektu** oraz ocenę skutków regulacji (OSR),
- osoby lub komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za **merytoryczną weryfikację projektu** po stronie Ministerstwa Infrastruktury,
- osób pełniących funkcje **zatwierdzające lub rekomendujące** projekt na etapie przekazania go do dalszego procedowania.

Jednocześnie wnoszę o wskazanie, w jakim zakresie poszczególne czynności były wykonywane przez Urząd Lotnictwa Cywilnego lub inne jednostki współdziałające, a w jakim przez Ministerstwo Infrastruktury.

2. **Metodyka wyznaczania granic poziomych (kształtów) stref**

Wnoszę o publiczne ujawnienie dokumentów opisujących **metodę wyznaczania obrysów stref R**, w szczególności:

- kryteriów i założeń przyjętych do rysowania granic,
- materiałów kartograficznych/GIS (map roboczych, plików geometrycznych, współrzędnych),
- źródeł danych przestrzennych (np. GUGiK, EAD, PAŻP),
- dokumentów, z których wynika decyzja o przyjęciu konkretnych przebiegów granic.

3. Podstawy ustalenia granic pionowych (wysokości)

Wnoszę o jednoznaczne wyjaśnienie, w jakim zakresie **minimalne wysokości lotów** w strefach R:

- wynikają z obliczeń/analiz,
- a w jakim zostały przyjęte z innych źródeł (np. przeniesione z wcześniejszych przepisów lub ustalone decyzją administracyjną).

4. Analizy i obliczenia oraz kryteria ich wyboru/odrzućenia

Wnoszę o publiczne ujawnienie:

- wszystkich analiz, obliczeń i modeli, na które powołuje się uzasadnienie projektu nr 140 (wraz z metodologią, założeniami i zakresem zastosowania), oraz
- **kryteriów i uzasadnienia wyboru jednych analiz oraz odrzucenia innych**, w tym dokumentów opisujących stanowisko organu wobec analiz zewnętrznych.

5. Opinie i ekspertyzy zewnętrzne

Wnoszę o ujawnienie wszelkich opinii, ekspertyz i konsultacji zewnętrznych wykorzystanych przy opracowaniu projektu (jeżeli miały miejsce), wraz z informacją, czy i w jakim zakresie zostały uwzględnione.

6. Odpowiedzialność za treść uzasadnienia projektu nr 140

Wnoszę o wskazanie osób oraz jednostek odpowiedzialnych za treść uzasadnienia projektu nr 140, w szczególności za zamieszczenie w nim stwierdzeń o „analizach”, „modelach” i „obliczeniach” jako podstawie projektowanych ograniczeń.

Żądania niniejszej petycji kierowane są do Ministra Infrastruktury jako organu właściwego i odpowiedzialnego za projekt rozporządzenia oraz jego uzasadnienie, niezależnie od tego, czy określone czynności przygotowawcze były wykonywane przez Urząd Lotnictwa Cywilnego lub inne jednostki organizacyjne działające na potrzeby procesu legislacyjnego.

Uzasadnienie

Projekt rozporządzenia nr 140 wprowadza długotrwałe i istotne ograniczenia w dostępie do przestrzeni powietrznej nad miastami, mające realny wpływ na użytkowników przestrzeni powietrznej, w tym sektor General Aviation, szkolenia lotnicze oraz operacje lokalne i regionalne. Z tego względu proces jego tworzenia powinien być przejrzysty i oparty na jasno zidentyfikowanych podstawach faktycznych.

Z korespondencji pomiędzy Urzędem Lotnictwa Cywilnego a Ministerstwem Infrastruktury w latach 2024–2025 wynika, że tzw. „analizy związane z bezpieczeństwem” dotyczyły w istocie ustalania minimalnych wysokości lotów, a nie projektowania granic poziomych stref, oraz że oparto je na danych dotyczących jednosilnikowych samolotów lotnictwa ogólnego, mimo że zakres regulacji dotyczy również innych kategorii statków powietrznych. Jednocześnie ULC wskazywał na posługiwanie się

„aprosymowanymi przekątnymi zaprojektowanych stref”, co oznacza, że kształty stref istniały wcześniej i nie wynikały z ujawnionych analiz.

Materiały przekazane przez Urząd Lotnictwa Cywilnego do Ministerstwa Infrastruktury miały charakter rozproszony i niespójny: obejmowały zestawy danych i tabel przedstawianych jako podstawa „bezpieczeństwa”, które nie pozwalały na weryfikowalne powiązanie z przebiegiem granic stref R, a jednocześnie zawierały dodatkowe dane przekazane jedynie informacyjnie, bez wpływu na decyzje projektowe (np. dane dotyczące hałasu). W efekcie przekazany materiał nie stanowił jednolitej, kompletnej podstawy faktycznej projektu, lecz zbiór informacji o różnym statusie i niejednoznacznej roli decyzyjnej, co wymaga publicznego uporządkowania i wyjaśnienia.

Co istotne, nawet Ministerstwo Infrastruktury zwróciło uwagę, że przekazane przez ULC „analizy związane z bezpieczeństwem lotniczym” nie przedstawiają pisemnego, kompleksowego podsumowania wyników oraz nie pozwalają na wyprowadzenie wystarczających wniosków, a wyjaśnienia zawarte w uzasadnieniu projektu mają charakter ogólny. Oznacza to, że już na etapie wewnętrznej weryfikacji resort dostrzegał brak jednoznacznego, matematycznie i metodologicznie wykazanego związku pomiędzy danymi a przebiegiem granic stref R, mimo czego projekt został skierowany do konsultacji publicznych bez uprzedniego usunięcia tych braków, co jasno wynika z załączonego fragmentu pisma pomiędzy organami.:

Ad. wskazania DL, że „analizy związane z bezpieczeństwem lotniczym”, o których mowa w piśmie ULC z dnia 28 czerwca 2024 r., znak LEP-2.0230.7.2024.ULC.3, a które zostały przekazane do DL przez ULC za pośrednictwem poczty elektronicznej w dniu 16 sierpnia 2024 r., nie przedstawiają pisemnego kompleksowego podsumowania wyników analiz ujętych w tabelach. Wyjaśnienia ujęte w uzasadnieniu do projektu rozporządzenia, nawiązujące do przedmiotowych analiz, są sformułowane w sposób ogólny i niepozwalający na wydedukowanie wystarczających wniosków.

Co istotne, korespondencja wskazuje również, że **odrzucono zewnętrzną analizę i propozycje Sieci Badawczej Łukasiewicz – Instytutu Lotnictwa**. ULC wskazał, że analiza ta „oparła [propozycje] o rachunek prawdopodobieństwa”, który w ocenie ULC „nie jest właściwym narzędziem przy projektowaniu stref lotniczych”. Taka deklaracja wymaga publicznego doprecyzowania: jakie kryteria metodologiczne przyjęto, które metody uznano za dopuszczalne, a które odrzucono, i na jakiej podstawie.

Dodatkowo w toku procedowania projektu granice stref były modyfikowane (zmiany granic wybranych stref oraz ustanawianie nowych), a ostateczny kierunek zmian określono jako zależny od konsultacji i decyzji Ministerstwa. Jednocześnie wskazano na presję czasową związaną z ustaleniami inspekcji EASA dotyczącą publikacji ograniczeń wysokościowych. To wszystko potęguje potrzebę pełnej, publicznej przejrzystości w zakresie: autorstwa, metodologii oraz realnego związku analiz z ostatecznym brzmieniem projektu.

Próby wyjaśnienia tych kwestii w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej nie doprowadziły do uzyskania informacji pozwalających na merytoryczną weryfikację projektu. W interesie publicznym konieczne jest więc jednoznaczne i publiczne wyjaśnienie: kto zaprojektował strefy, według jakiej metody, jakie elementy projektu rzeczywiście wynikają z analiz, a jakie są efektem decyzji administracyjnych lub kompromisów proceduralnych.

W przestrzeni publicznej i branżowej wskazuje się, że w okresie poprzedzającym opracowanie projektu rozporządzenia nr 140 doszło do istotnych sporów organu ze środowiskiem pilotów dotyczących praktyki interpretacyjnej przepisów i działań wobec użytkowników przestrzeni powietrznej, które były następnie weryfikowane w postępowaniach zakończonych rozstrzygnięciami niepotwierdzającymi stanowiska organu; pojawiają się też informacje o zmianach kadrowych dotyczących osób zaangażowanych w te spory. W takich okolicznościach konieczne jest wyeliminowanie choćby pozorów, że projekt stref R został obciążony konsekwencjami wcześniejszych konfliktów zamiast wynikać wyłącznie z obiektywnych przesłanek bezpieczeństwa, co uzasadnia żądanie publicznego ujawnienia autorstwa, metodyki oraz realnego związku analiz i obliczeń z ostatecznym kształtem stref. Jednocześnie wprowadzenie wysokości minimalnych nad obszarami miast, które nie wynikają wprost z ujawnionych obliczeń i zweryfikowanych danych, niesie istotne ryzyko praktyczne: może stać się podstawą do eskalacji sporów i działań represyjnych wobec pilotów (w tym składania zawiadomień), zamiast realnie podnosić poziom bezpieczeństwa. Z tego względu konieczne jest wykazanie zgodności projektowanych ograniczeń z obowiązującymi regułami unijnymi, w tym z rozporządzeniem wykonawczym (UE) nr 923/2012 (SERA), oraz publiczne wyjaśnienie, w jaki sposób przyjęte wysokości minimalne zostały wyprowadzone z danych i kryteriów bezpieczeństwa, a nie przyjęte arbitralnie.

Co istotne, Ministerstwo Infrastruktury wskazywało, że projekt rozporządzenia nr 140 został szczegółowo zweryfikowany merytorycznie. Skoro organ deklaruje przeprowadzenie takiej weryfikacji, powinien być w stanie w sposób szybki i jednoznaczny wyjaśnić oraz wykazać, z jakich konkretnych danych, analiz i przesłanek faktycznych wynika przebieg każdej granicy poziomej i pionowej projektowanych stref R, dlaczego zakres regulacji obejmuje również kategorie statków powietrznych inne niż samoloty jednosilnikowe (na których – jak wynika z wcześniejszych wyjaśnień – opierano część obliczeń), jakie scenariusze ryzyka zostały uwzględnione, a jakie pominięte, oraz dlaczego przyjęto rozwiązanie polegające na ustanowieniu stref R zamiast rozwiązań alternatywnych i mniej restrykcyjnych. Obowiązek taki wynika wprost z art. 119 ustawy – Prawo lotnicze, który wymaga, aby zakazy lub ograniczenia lotów na czas dłuższy niż 3 miesiące były oparte na identyfikowalnych danych i realnych przesłankach faktycznych. Jednocześnie argumenty o charakterze historycznym (odwołujące się do wcześniejszych, w praktyce nieskutecznych lub niestosownych przepisów) oraz ogólne odwołania do bliżej nieokreślonych rozwiązań „stosowanych w innych państwach” nie mogą zastępować wykazania rzeczywistego ratio legis projektowanych ograniczeń w polskich realiach ani dowodu ich konieczności i proporcjonalności.

Należy przy tym podkreślić, że z dokumentów i korespondencji towarzyszącej projektowi wynika, iż projektowane strefy R nie są ograniczone wyłącznie do obszarów faktycznie zurbanizowanych ani do granic administracyjnych miast, lecz obejmują również obszary o innym charakterze przestrzennym. Podważa to zasadnicze uzasadnienie projektu odwołujące się do „lotów nad miastami” i wymaga publicznego wyjaśnienia, jakie kryteria faktyczne przesądzały o objęciu regulacją poszczególnych lokalizacji oraz w jaki sposób pozostają one w związku z analizą bezpieczeństwa.

Przekazane mi dokumenty, w tym pismo Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 27 września 2024 r. (znak LEP-2.0230.7.2024.ULC.5), wskazują na tezę przeciwną do prezentowanej w uzasadnieniu projektu, jakoby granice stref R wynikały z obliczeń bezpieczeństwa. Z pisma tego jednoznacznie wynika, że celem wykonanych analiz było określenie minimalnych wysokości wykonywania lotów (parametrów pionowych), natomiast obliczenia prowadzone były w odniesieniu do „połowy przekątnej każdej z zaprojektowanych stref R” oraz z wykorzystaniem „aproksymowanych przekątnych zaprojektowanej strefy”. Oznacza to, że granice poziome stref zostały przyjęte uprzednio, a obliczenia miały charakter wtórny i służyły jedynie dostosowaniu wysokości do wcześniej określonych obrysów. Tym samym dane te potwierdzają, że granice poziome stref R nie wynikają z obliczeń ani analiz bezpieczeństwa, co wymaga ich odrębnego i publicznego wyjaśnienia.

Jeżeli w uzasadnieniu projektu nr 140 rzeczywiście przyjęto założenie, że przestrzeń powietrzna nad miastami „nie służy zasadniczo do latania”, to jest to teza skrajnie nieuprawniona w świetle funkcji przestrzeni powietrznej jako dobra publicznego przeznaczonego do wykonywania operacji lotniczych zgodnie z prawem. Taka teza nie może zastępować wykazania przesłanek z art. 119 Prawa lotniczego ani uzasadnienia konieczności i proporcjonalności ograniczeń. W interesie publicznym konieczne jest więc publiczne wskazanie, kto odpowiada za wprowadzenie tej tezy do uzasadnienia, na jakich danych ją oparto oraz dlaczego nie wyciągnięto z niej konsekwencji w postaci korekty uzasadnienia i projektu.

W przedstawionym kształcie projektowane strefy R nie wykazują w sposób weryfikowalny związku z rzeczywistymi przesłankami bezpieczeństwa lotniczego. W konsekwencji organ jest zobowiązany do publicznego wykazania, że przyjęte ograniczenia rzeczywiście służą poprawie bezpieczeństwa, a nie realizacji celów pozabezpieczeństwowym, zwłaszcza że projektowane granice stref R obejmują także obszary niezabudowane lub potencjalnie przeznaczane pod przyszłe inwestycje. Z tego względu konieczne jest wyeliminowanie choćby pozoru, że przebieg stref mógł zostać ukształtowany pod wpływem interesów inwestycyjnych (w tym podmiotów z branży deweloperskiej) lub decyzji planistycznych niepowiązanych z analizą bezpieczeństwa lotniczego. W interesie publicznym należy zatem publicznie ujawnić, jakie dane i dokumenty planistyczne wykorzystano, kto projektował przebieg granic oraz czy w toku prac występowały konsultacje lub uzgodnienia z podmiotami zainteresowanymi inwestycjami na tych terenach, a jeżeli tak – jaki miały zakres i jaki miały wpływ na ostateczny kształt projektu.

Celem niniejszej petycji nie jest wyłącznie uzyskanie informacji, lecz publiczne rozliczenie podstaw faktycznych i metodologicznych, na których organ władzy publicznej oparł projekt aktu normatywnego ingerującego w korzystanie z przestrzeni powietrznej.

Pełne i publiczne wyjaśnienie wskazanych kwestii leży w interesie publicznym, gdyż dotyczy przejrzystości procesu prawotwórczego, bezpieczeństwa ruchu lotniczego oraz zaufania obywateli do działań Ministra Infrastruktury jako organu odpowiedzialnego za kształtowanie zasad korzystania z przestrzeni powietrznej.

Wskazuję, że niniejsza petycja nie dotyczy formalnej poprawności trybu legislacyjnego ani spełnienia wymogów proceduralnych, lecz materialnych podstaw faktycznych, metodologii oraz odpowiedzialności za treść projektu rozporządzenia. Ogólne stwierdzenia o zgodności procesu legislacyjnego z prawem nie będą stanowiły merytorycznego odniesienia się do zgłoszonych żądań.

Z tych względów wnoszę o rozpatrzenie niniejszej petycji zgodnie z art. 13 ustawy o petycjach oraz o udzielenie odpowiedzi w formie umożliwiającej jej publiczne udostępnienie.

Z poważaniem,

/podpisane cyfrowo/

Proszę o odpowiedź na moją skrzynkę e-puap. Nie wyrażam zgody na podstawie Ustawy o petycjach i Ustawie o dostępie do informacji publicznej na publikację, udostępnienie, powielenie i utrwalanie danych i danej pojedynczej: imienia i nazwiska, loginu konta, adresu, adresu e-mailowego, miejscowości sporządzenia