



Minister Infrastruktury

Znak pisma: DL-2-1.0530.12.2025
Warszawa, 16 lipca 2026

Ogłoszenie o sposobie załatwienia petycji

Na podstawie art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), zwanej dalej „ustawą o petycjach”, w związku z petycją wielokrotną w sprawie projektu rozporządzenia Ministra Infrastruktury zmieniającego rozporządzenie w sprawie zakazów lub ograniczeń lotów na czas dłuższy niż 3 miesiące, dalej jako „petycja wielokrotna”, niniejszym Minister Infrastruktury ogłasza, że petycja wielokrotna zostanie uwzględniona w znaczącej części.

Uzasadnienie

W dniu 2 listopada 2025 r. Minister Infrastruktury otrzymał petycję z dnia 2 listopada 2025 r. w sprawie projektu rozporządzenia Ministra Infrastruktury zmieniającego rozporządzenie w sprawie zakazów lub ograniczeń lotów na czas dłuższy niż 3 miesiące. W dniu 11 listopada 2025 r. do Ministerstwa Infrastruktury wpłynęła druga petycja w przedmiotowej sprawie.

W związku z wpływem drugiej petycji w tożsamej sprawie, na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy o petycjach, zarządzono łączne rozpatrywanie petycji w ramach procedury petycji wielokrotnej. Na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy o petycjach, okres oczekiwania na dalsze petycje oznaczono na 2 miesiące od dnia opublikowania ogłoszenia dotyczącego petycji wielokrotnej na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury.

Ostatecznie do resortu infrastruktury w ramach petycji wielokrotnej wpłynęły łącznie 63 petycje.

Minister Infrastruktury wskazuje, że głównym przedmiotem petycji, objętych petycją wielokrotną, jest postulat rezygnacji przez Ministra Infrastruktury z dalszych prac legislacyjnych nad projektem rozporządzenia Ministra Infrastruktury zmieniającego rozporządzenie w sprawie zakazów lub ograniczeń lotów na czas dłuższy niż 3 miesiące, dalej jako „projekt rozporządzenia”, wprowadzającego w zakresie zakazów i ograniczeń lotów nad obszarami miast stosowanie przepisów rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 923/2012 z dnia 26 września 2012 r. ustanawiającego wspólne zasady w odniesieniu do przepisów lotniczych i operacyjnych dotyczących służb i procedur żeglugi powietrznej oraz zmieniającego rozporządzenie wykonawcze (WE) nr 1035/2011 oraz rozporządzenia (WE) nr 1265/2007, (WE) nr 1794/2006, (WE) nr 730/2006, (WE) nr 1033/2006 i (UE) nr 255/2010 (Dz. Urz. UE L 281 z 13.10.2012, str. 1, z późn. zm.), dalej jako „rozporządzenie SERA”, z jednoczesnym ustanowieniem strefy R nad największymi miastami w Polsce (powyżej 500 tys. mieszkańców).

Wnoszący petycję stanęli na stanowisku, że właściwym kierunkiem dotyczącym zakazów i ograniczeń lotów nad obszarami miast jest wyłączenie stosowania przepisów rozporządzenia SERA. W związku z powyższym konieczne w ich ocenie przede wszystkim jest uchylenie § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 5 marca 2019 r. w sprawie zakazów lub ograniczeń lotów na czas dłuższy niż 3 miesiące (Dz. U. z 2025 poz. 947).

Wnoszący petycję podnieśli, że zaproponowane w projekcie rozporządzenia rozwiązania miałyby negatywnie wpływać na działalność lotniczą w Polsce, w tym także na sektor bezzałogowych statków powietrznych. Projekt rozporządzenia miał także przekazywać kompetencje podmiotom nieuprawnionym, tj. prezydentom miast. Co więcej ww. rozwiązania miały być niezgodne z prawem Unii Europejskiej, a w innych państwach nie dostrzegali porównywalnych rozwiązań.

Ponadto wnoszący petycję zwrócili uwagę na rzekome nieprawidłowości w prowadzeniu przez Ministra Infrastruktury procesu legislacyjnego projektu rozporządzenia, w tym w przeprowadzeniu uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych, a także w publikowaniu/przedstawieniu informacji dotyczących projektu rozporządzenia.

W petycjach, rozpatrywanych w ramach petycji wielokrotnej, pojawiły się także zarzuty o przekroczeniu delegacji ustawowej przez Ministra Infrastruktury, a także naruszaniu przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 poz. 483), a w szczególności art. 2 w zakresie zasady określoności prawa, art. 7, 9, 32 oraz art. 92. W części petycji przywoływano również art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w ramach postulatu pt. *„utrzymanie proporcjonalnego, gospodarnego zarządzania przestrzenią powietrzną”*.

Jednocześnie Minister Infrastruktury wskazuje, że w części petycji, objętych petycją wielokrotną, zostały ujęte wnioski, które stanowiły wnioski o udostępnienie informacji publicznej w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902, z późn. zm.). Minister Infrastruktury wskazuje, że ww. wnioski zostały rozpatrzone przez Ministra Infrastruktury w trybie określonym ww. ustawą.

Mając na uwadze przedmiot petycji, objętych petycją wielokrotną i zakres wniosków w nich podniesionych, Minister Infrastruktury zwrócił się do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, dalej jako „Prezes ULC”, o przedłożenie stanowiska w sprawie.

Po przeanalizowaniu twierdzeń oraz wniosków przedstawionych w petycjach objętych petycją wielokrotną oraz zapoznaniu się z treścią stanowiska Prezesa ULC, Minister Infrastruktury uznał petycje, objęte petycją wielokrotną, za częściowo zasadne.

Na wstępie zaznaczenia wymaga, że projekt rozporządzenia jest w trakcie prac legislacyjnych. Obecnie trwają analizy uwag i stanowisk zgłoszonych w ramach uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych projektu rozporządzenia. Stanowisko organu

wnioskującego zostanie przedstawione w raporcie z konsultacji publicznych, o którym mowa w § 51 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2026 poz. 404).

Jednocześnie Minister Infrastruktury informuje, że obecnie trwają prace nad zmianą projektu rozporządzenia w sposób regulujący loty nad obszarami miast w oparciu o stosowanie wyłącznie przepisów rozporządzenia SERA.

Podkreślenia wymaga, że projekt rozporządzenia w dalszym ciągu będzie zakładał usunięcie § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 5 marca 2019 r. w sprawie zakazów lub ograniczeń lotów na czas dłuższy niż 3 miesiące.

Projekt rozporządzenia w nowym brzmieniu również zostanie skierowany do konsultacji publicznych, a ponadto opublikowany w Biuletynie Informacji Publicznej, dalej jako „BIP”, na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny pod adresem: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12403350>.

Odnosząc się w tym miejscu do zarzutu wnoszących petycję w zakresie rzekomego wystąpienia nieprawidłowości w przeprowadzeniu uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych, Minister Infrastruktury wskazuje, że przedmiotowe twierdzenia są bezpodstawne.

Projekt rozporządzenia jest procedowany zgodnie z postanowieniami ww. uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów.

Zgodnie z § 21 pkt 2 ww. uchwały projekt dokumentu rządowego jest kierowany do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych, natomiast zgodnie z § 52 ww. uchwały jest udostępniany w BIP, na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt rozporządzenia został skierowany do uzgodnień z członkami Rady Ministrów oraz Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przez Ministra Infrastruktury przy piśmie z dnia 16 października 2025 r., znak: DL-2-1.0210.16.2025. Natomiast do konsultacji publicznych, na podstawie § 20 ust. 2 ww. uchwały, przy piśmie Prezesa ULC z dnia 23 października 2025 r., znak: LEP- 2.0230.7.2024.ULC.10. Ponadto projekt rozporządzenia został opublikowany zgodnie z postanowieniami uchwały pod ww. adresem.

W ramach konsultacji publicznych każdy zainteresowany podmiot może zgłosić uwagi lub propozycje do projektu rozporządzenia. Stąd też katalog podmiotów ujęty w ocenie skutków regulacji do projektu rozporządzenia, do których została przekazana informacja o skierowaniu ww. projektu do konsultacji publicznych, nie stanowił wyłącznej listy uprawnionych do przedstawienia stanowiska.

W przypadku konsultacji publicznych projektu rozporządzenia w nowym brzmieniu również każdy zainteresowany podmiot będzie mógł przedstawić swoją opinię.

W tym miejscu należy podkreślić, że Minister Infrastruktury w ramach prowadzonych prac legislacyjnych brał pod uwagę wszystkie uwagi i stanowiska zgłoszone przez organy, jak i inne podmioty. W związku z tym, Minister Infrastruktury zaprzecza podnoszonym sugestiom o wpływie interesów innych branż, w tym deweloperskiej, na kształt ówczesnie proponowanych przepisów dotyczących zakazów lotów nad miastami.

W zakresie zarzutów dotyczących publikacji/przedstawienia informacji dotyczących projektu rozporządzenia, Minister Infrastruktury wyjaśnia, że dostęp do informacji publicznych, które stanowią również informacje w zakresie projektowania aktów normatywnych, reguluje ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902, z późn. zm.), dalej jako „udip”.

Zgodnie z art. 10 udip informacja publiczna, która nie została udostępniona m.in. w BIP, jest udostępniana na wniosek.

Minister Infrastruktury ponownie wskazuje, że projekt rozporządzenia wraz z uzasadnieniem oraz oceną skutków regulacji został udostępniony w BIP. Dokumenty te zawierały kompleksowe informacje dotyczące projektowanych wówczas rozwiązań, w tym wskazywały na wszelkie aspekty, na które mogły mieć wpływ. Uwzględnione zostały również osoby odpowiedzialne za przygotowanie projektu rozporządzenia.

Natomiast w zakresie pozostałych informacji publicznych dotyczących projektu rozporządzenia, które nie zostały opublikowane w BIP, udostępnienie jest możliwe na wniosek w trybie udip.

Odnosząc się do domniemanego przekroczenia przez Ministra Infrastruktury delegacji ustawowej ujętej w art. 119 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2025 r., poz. 1431, z późn. zm.), dalej jako „ustawa – Prawo lotnicze”, Minister Infrastruktury wskazuje, co następuje.

W szczególności należy zwrócić uwagę, że w petycji z dnia 2 listopada 2025 r., w dwóch petycjach z dnia 2 grudnia 2025 r. oraz w petycji z dnia 7 stycznia 2026 r. wnoszący petycję stwierdzili, że *„Minister właściwy do spraw transportu nie może więc w drodze rozporządzenia wydanego na podstawie art. 119 ust. 4 pkt 1 wprowadzać de facto stałych zakazów w przestrzeni powietrznej (...)”*. Zdaniem wnoszących petycję *„kluczowe znaczenie ma tutaj kryterium czasowe. Ustawodawca powierzył Ministrowi kompetencję do wprowadzania ograniczeń o charakterze długoterminowym, ale nie stałym. Projektowane rozwiązanie wprowadza jednak strefy R nad miastami bez żadnego ograniczenia czasowego, co w praktyce oznacza zakaz o charakterze stałym i trwałym. Taki zakaz, zgodnie z systematyką ustawy, może wprowadzić wyłącznie Rada Ministrów w drodze rozporządzenia wydanego na podstawie art. 119 ust. 2, po przeprowadzeniu stosownych uzgodnień międzyresortowych”*.

Minister Infrastruktury wskazuje, że zgodnie z art. 119 ust. 4 pkt 1 ustawy – Prawo lotnicze minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej,

ministrami właściwymi do spraw klimatu, wewnętrznych oraz środowiska, może wprowadzić zakazy lub ograniczenia lotów nad obszarem całego państwa albo jego części na czas dłuższy niż 3 miesiące w drodze rozporządzenia.

W art. 119 ust. 3 ustawy – Prawo lotnicze sprecyzowano, że dostępność przestrzeni powietrznej może być czasowo ograniczona ze względu na obronność państwa, bezpieczeństwo publiczne, ochronę przyrody oraz bezpieczeństwo ruchu lotniczego.

Przy czym obowiązujące przepisy nie nakładają obowiązku określenia konkretnego zamkniętego przedziału czasowego, na który dane zakazy lub ograniczenia mają zostać ustanowione, poza jedyną wskazaną minimalną przesłankę czasową, tj. muszą być dłuższe niż 3 miesiące.

Minister Infrastruktury wskazuje, że czas obowiązywania stref powinien być adekwatny do danej sytuacji, wymagającej wprowadzenia takich zakazów lub ograniczeń i czasu jej trwania. Oznaczać to może konieczność wprowadzenia zakazów lub ograniczeń długotrwałych.

W przypadku natomiast upoważnienia ustawowego ujętego w art. 119 ust. 2 ustawy – Prawo lotnicze należy wskazać, że jest to odrębne upoważnienie, dotyczące innego organu (tj. Rady Ministrów), określające inny zakres przedmiotowy (tj. wprowadzenie zakazów i ograniczeń w ruchu lotniczym niezbędne ze względu na wskazane tam przesłanki).

Mając na uwadze obowiązujące obecnie Minister Infrastruktury nie podziela wątpliwości podniesionych w petycjach, objętych petycją wielokrotną. Należy jednak wskazać, że ostateczny kształt rozporządzenia zostanie wypracowany, po ponownej analizie podnoszonego argumentu ograniczenia czasowego.

Rozpatrywane w ramach petycji wielokrotnej petycje obejmowały również zarzuty dotyczące rzekomego naruszenia przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Jak wskazano powyżej, zarzuty te w szczególności odnosiły się do zasady określoności prawa zawartej w art. 2 Konstytucji. Dotyczyły także art. 7, 9, 32 i 92. W ramach postulatu „*utrzymania proporcjonalnego, gospodarnego zarządzania przestrzenią powietrzną*”, w części petycji powoływano się ponadto na art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przed odniesieniem się do meritum opisanej w poprzednim akapicie grupy zarzutów konstytucyjnych, istotne jest wzięcie pod uwagę faktu, że petycje zawierają błędne założenia co do obowiązywania niektórych przepisów lub też powołują przepisy w błędnych kontekstach prawnych. Po pierwsze, § 8 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia jest w petycjach określany jako „projektowany”, podczas gdy jest to przepis, który znajduje się w obowiązującej treści rozporządzenia. Jednocześnie projekt rozporządzenia w ogóle nie przewidywał jego zmiany. Po drugie, część petycji błędnie powołuje art. 209 ustawy – Prawo lotnicze, dotyczący kwestii ubezpieczenia, podczas gdy właściwym byłby w tym zakresie art. 212 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy – Prawo lotnicze.

Minister Infrastruktury za niezasadne uważa zarzuty naruszenia art. 7, 9 i 92 Konstytucji. Projekt rozporządzenia jest procedowany przez Ministra Infrastruktury (jako ministra właściwego do spraw transportu) na podstawie upoważnienia ustawowego z art. 119 ust. 4 pkt 1 ustawy – Prawo lotnicze i jest zgodny z przepisami prawa UE oraz normami międzynarodowymi.

Rzekome naruszenie zasady określoności prawa z art. 2 Konstytucji ma być zdaniem wnoszących petycję związane z treścią § 8 ust. 1 pkt 3 obowiązującego rozporządzenia (niezmieniany projektem rozporządzenia). Zgodnie z tym przepisem, zakazów wykonywania lotów w strefach R, z wyjątkiem strefy EP R40 SŁUPSK, 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.

Zdaniem wnoszących petycję, instrukcje operacyjne lotnisk i lądowisk nie są publicznie dostępne, co uniemożliwia im zapoznanie się z nimi. Konsekwencją tego może być nieświadome naruszanie obowiązujących przepisów, a ostatecznie odpowiedzialność karna z art. 212 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy – Prawo lotnicze.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z tego artykułu w doktrynie wywodzi się m.in. zasadę określoności prawa, zgodnie z którą ustawodawca zobowiązany jest do jasnego, precyzyjnego i zrozumiałego formułowania przepisów.

W wyroku z dnia 18 marca 2010 r., sygn. akt K 8/08, Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że w orzecznictwie TK: „(...) *określoność prawa funkcjonuje w rozumieniu szerokim, oznaczającym zarówno precyzyjność przepisu, jak i jasność prawa, które ma być zrozumiałe i komunikatywne dla jak największej liczby podmiotów (...)*”. Ponadto „*przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Innymi słowy, nakaz określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych (zob. zwłaszcza orzeczenia TK z: 19 czerwca 1992 r., sygn. U 6/92, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 13; 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 5; 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12; postanowienie z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 18 oraz wyroki z 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 254 i 28 czerwca 2005 r., sygn. SK 56/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 67). Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie.*” Natomiast „*jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów, przy czym chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego.*”

Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo (por. wyroki o sygn. K 24/00 i sygn. K 41/02 oraz wyrok z 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127). Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań, jest naruszeniem Konstytucji (por. wyroki o sygn. K 6/02 i sygn. K 41/02)."

W ocenie Ministra Infrastruktury, treść § 8 ust. 1 pkt 3 obowiązującego rozporządzenia spełnia kryteria precyzji stanowienia przepisów prawa przedstawione w cytowanym wyżej orzecznictwie TK. Przepis ten jest określony w sposób jednoznaczny, jasny, zrozumiały i precyzyjny, przez co jest zgodny z zasadą określoności prawa.

Inną kwestią jest dostępność procedur podejścia do lądowania i odlotu, zawartych w instrukcjach operacyjnych lotnisk i lądowisk, w sposób umożliwiający zapoznanie się z nimi przez użytkowników przestrzeni powietrznej. Kluczowe znaczenie ma w tym kontekście art. 68 ust. 2 pkt 6 ustawy – Prawo lotnicze, który nakłada na zarządzających lotniskami obowiązek udostępnienia informacji zawartych w instrukcji operacyjnej lotniska użytkownikom lotniska (również zewnętrznym), a więc także informacji dotyczących procedur podejścia do lądowania i odlotu danego lotniska.

Co istotne, informacje dotyczące procedury podejścia do lądowania i procedury odlotu są publikowane przez większość zarządzających na ich stronach internetowych. Zatem na zarządzającym lotniskiem ciąży obowiązek udostępnienia wspomnianych wyżej dokumentów (dodatkowo por. w tym kontekście następujące przepisy ustawy – Prawo lotnicze: art. 80, art. 82 ust. 1 pkt 1, art. 69 ust. 1, art. 69 ust. 2 pkt 2, art. 69 ust. 4, art. 71 ust. 1 w zw. z wyrokiem WSA w Warszawie z dnia 29 kwietnia 2014 r., sygn. akt VII SA/Wa 2637/13).

Co ważne, zgodnie z art. 66 ust. 1 ustawy – Prawo lotnicze, statki powietrzne mogą startować z lotnisk i lądować na lotniskach wpisanych do rejestru lotnisk, których dane techniczne i eksploatacyjne są opublikowane w Zintegrowanym Pakiecie Informacji Lotniczych. Aktualne dane techniczne i eksploatacyjne są przekazywane do publikacji przez zarządzającego lotniskiem. Same zaś informacje dotyczące m.in. procedur podejścia do lądowania i procedury odlotu są publikowane w AIP Polska – ogólnodostępnym serwisie dla wszystkich użytkowników przestrzeni powietrznej (dostęp: <https://www.ais.pansa.pl/publikacje/aip-polska/>).

AIP Polska w części 3. Lotniska (AD) zawiera informacje dotyczące 15 portów lotniczych. Informacje dotyczące pozostałych lotnisk (i niektórych lądowisk) ujęte zostały w AIP VFR w rozdziale VFR AD4, przy czym w zakresie lądowisk właściwy jest art. 93 ust. 4 ustawy – Prawo lotnicze, zgodnie z którym starty i lądowania statków powietrznych mogą być wykonywane na lądowiskach tylko za zgodą zgłaszającego lądowisko i zgodnie z instrukcją operacyjną lądowiska.

W instrukcji operacyjnej lądowiska zawiera się dane dotyczące m.in. procedury wykonywania lotów z lądowiska oraz informacje o ograniczeniach dotyczących ich wykonywania (zob. § 2 ust. 2 pkt 2 lit. I rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 1 lipca 2013 r. w sprawie ewidencji lądowisk, Dz.U. z 2013 r. poz. 795). Zgodnie natomiast z art. 93 ust. 7 ustawy – Prawo lotnicze odpowiedzialność za wybór lądowiska jako miejsca startu i lądowania statku powietrznego ponosi dowódca statku powietrznego. W zakres tej odpowiedzialności powinno wchodzić również uzyskanie zgody, o której mowa w art. 93 ust. 4 ustawy – Prawo lotnicze, jak również zapoznanie się z instrukcją operacyjną lądowiska. Wobec powyższego, obowiązujące przepisy zapewniają możliwość zapoznania się z wszystkimi niezbędnymi w tym zakresie informacjami.

Jak już wyżej była mowa, w ramach postulatu *„utrzymania proporcjonalnego, gospodarnego zarządzania przestrzenią powietrzną”*, w części petycji powoływano się na art. 31 ust. 3 Konstytucji. Stanowi on, że ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw mogą być nakładane jedynie w drodze ustawy, a ponadto tylko, gdy są konieczne, m.in. dla bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego albo ochrony środowiska lub zdrowia.

W orzecznictwie oraz doktrynie za dopuszczalne uznano ujęcie niektórych unormowań w aktach wykonawczych (rozporządzeniach). Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 lutego 2002 r., sygn. akt U 3/01, wskazał, że *„obowiązująca Konstytucja nakazuje, aby ustawa w sposób zupełny i wyczerpujący regulowała wszystkie sprawy o istotnym znaczeniu dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji. Zasada wyłączności ustawy nie wyklucza natomiast przekazywania do unormowania w drodze rozporządzeń określonych spraw szczegółowych, dotyczących statusu jednostki, ale niemających istotnego znaczenia z punktu widzenia realizacji wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji. Zasada wyłączności ustawy wymaga jednak, aby upoważnienie do wydania rozporządzenia spełniało wymagania określone w art. 92 Konstytucji.”*

Powyższe potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02, w którym zwrócił uwagę wprost, że *„konstytucyjna zasada wyłączności ustawy w sferze praw człowieka nie wyklucza przekazywania pewnych spraw związanych z urzeczywistnianiem wolności i praw konstytucyjnych do unormowania w drodze rozporządzeń.”*

W niniejszej sprawie właściwe jest także przywołanie wyroku Wojewódzkiego Sąd Administracyjny w Łodzi z dnia 4 stycznia 2022 r., sygn. akt III SA/Łd 943/21, w którym podniesiono, że *„z kolei z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub*

porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

To zaś oznacza, w świetle ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, że ustawa musi samodzielnie określać podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności (por. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2000 r., P 11/98; z 28 czerwca 2000 r., K 34/99; z 20 lutego 2001 r., P 2/00; z 10 kwietnia 2001 r., U 7/00; z 3 kwietnia 2001 r., K 32/99; z 11 grudnia 2001 r., SK 16/00; z 19 lutego 2002 r., U 3/01; z 8 lipca 2003 r., P 10/02; z 16 marca 2004 r., K 22/03; z 29 listopada 2007 r., SK 43/06; z 5 grudnia 2007 r., K 36/06; z 5 lutego 2008 r., K 34/06; z 19 czerwca 2008 r., P 23/07; z 19 maja 2009 r., K 47/07; z 7 marca 2012 r., K 3/10). Tylko unormowania, które nie stanowią podstawowych elementów składających się na ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności mogą być treścią rozporządzenia. W rozporządzeniu powinny być zamieszczane jedynie przepisy o charakterze technicznym, niemające zasadniczego znaczenia z punktu widzenia praw lub wolności jednostki.”.

Minister Infrastruktury podkreśla, że 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 ustawy - Prawo lotnicze, przy zachowaniu przepisów innych ustaw i wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych, w tym uchwał organizacji międzynarodowych (zob. art. 119 ust. 1 ustawy – Prawo lotnicze). Według art. 119 ust. 3 ustawy – Prawo lotnicze, dostępność przestrzeni powietrznej może być czasowo ograniczona ze względu na obronność państwa, bezpieczeństwo publiczne, ochronę przyrody oraz bezpieczeństwo ruchu lotniczego. Upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia dotyczącego ustanowienia zakazów lub ograniczeń lotów na czas dłuższy niż 3 miesiące ujęto w art. 119 ust. 4 ustawy – Prawo lotnicze.

Odnosząc się do powoływanego przez wnoszących petycję art. 212 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy – Prawo lotnicze, odpowiedzialność karna (w tym znamiona czynu zabronionego oraz kara) za naruszenie zakazów lub ograniczeń lotów, została uregulowana na poziomie ustawy. Niemniej, art. 31 ust. 3 Konstytucji odnosi się do ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, zatem znajduje zastosowanie tylko do tych wolności i praw, które zostały wprost uregulowane w Konstytucji. Konstytucja zaś nie reguluje prawa w postaci „gospodarczego zarządzania przestrzenią powietrzną”, przez co art. 31 ust. 3 Konstytucji, co do zasady, nie znajduje w niniejszej sprawie zastosowania.

W ramach zarzutu rzekomego naruszenia zasady równości z art. 32 Konstytucji, wnoszący petycję podnieśli, że § 8 ust. 1 pkt 3 obowiązującego rozporządzenia stanowi „uprzywilejowanie” względem użytkowników statków powietrznych, które bazują na lotniskach i lądowiskach wewnątrz stref R. Ma to prowadzić do nierównego traktowania w tej samej przestrzeni powietrznej użytkowników statków powietrznych,

bazujących poza tymi strefami. Minister Infrastruktury nie znajduje podstaw do stwierdzenia naruszenia zasady równości, wyrażonej w art. 32 Konstytucji.

Treść art. 32 ust. 1 Konstytucji stanowi, że wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

Zasada równości polega w szczególności na tym, że „*podmioty znajdujące się w podobnej sytuacji powinny być traktowane w sposób podobny, a podmioty znajdujące się w sytuacji odmiennej w sposób odmienny*. W art. 32 ust. 1 Konstytucji RP chodzi więc o równe traktowanie podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej (...)” (tak W. Borysiak, L. Bosek [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, wyd. 1, 2016, art. 32, dostęp: Legalis).

Istotnym dla rzetelnego spojrzenia na omawianą w tym miejscu kwestię jest to, że § 8 ust. 1 pkt 3 obowiązującego rozporządzenia stanowi odstępstwo od ogólnej zasady o zakazie wykonywania lotów w strefie R. Wprowadza możliwość wykonania operacji w strefie R zgodnie z procedurami lądowań i odlotów wykonywanych na lotniskach i lądowiskach wpisanych do ewidencji lądowisk, położonych wewnątrz tych stref albo jeżeli wykonywanie tych procedur jest niemożliwe do wykonania bez wlotu do tych stref. Jest to uzasadnione umożliwieniem korzystania z lotnisk i lądowisk znajdujących się w strefach R (z konieczności wynikającej z bazowania statków powietrznych, czy też z powstałej potrzeby skorzystania z danego lotniska lub lądowiska przez inne statki powietrzne).

Przepis w żaden sposób nie prowadzi do zniesienia obowiązującego ograniczenia wobec statku powietrznego wykonującego taką operację i uprawnienia poruszania się wewnątrz strefy R bez żadnych ograniczeń. Nie dotyczy też wyłącznie statków powietrznych bazujących na lotniskach i lądowiskach znajdujących się wewnątrz strefy R, czyli nie dotyczy jednej grupy podmiotów. Przy wykonywaniu operacji w strefie R, niezwiązanej z procedurami lądowań i odlotów, istotne jest odstępstwo z § 8 ust. 1 pkt 5 obowiązującego rozporządzenia, stanowiące o zwolnieniu z zakazu wykonywania lotów w strefach R w zakresie lotów wykonywanych na zlecenie albo za zgodą zarządzającego obiektem lub rejonem chronionym strefą R.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, każdy pilot wykonujący operację, który chce lądować na lotnisku lub lądowisku, które miałyby się znajdować w strefie R, może skorzystać z odstępstwa zawartego w § 8 ust. 1 pkt 3 obowiązującego rozporządzenia. Każdy zaś pilot, który chce wykonać operację w strefie R (bez lądowania na lotnisku lub lądowisku albo po zakończeniu procedury odlotu) musi z kolei uzyskać zgodę na podstawie § 8 ust. 1 pkt 5 obowiązującego rozporządzenia.

Dopełniając uzasadnienie braku naruszenia konstytucyjnej zasady równości, Minister Infrastruktury wskazuje na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, w którym sformułowano twierdzenie, że „*równość w rozumieniu konstytucyjnym nie ma charakteru abstrakcyjnego i absolutnego, zgodnie*

z powszechnie przyjętym założeniem nie oznacza identyczności (tożsamości) praw wszystkich jednostek. Równość (prawo do równego traktowania) funkcjonuje zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym, odniesiona musi być do zakazów lub nakazów albo nadania uprawnień określonym jednostkom (grupom jednostek) w porównaniu ze statusem innych jednostek (grup). Równość nie oznacza jednakowej sytuacji faktycznej i prawnej wszystkich, ale polega na "jednakowym uzdolnieniu do rozmaitych praw" (A. Esmein, Prawo konstytucyjne, tłum. W. Konopczyński, K. Lutostański, Warszawa 1921, s. 427)."

Jednocześnie, w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, stwierdzono, że „*równość oznacza także akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych), bo równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów pod pewnym względem oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego różne traktowanie przez prawo określonych grup (klas) podmiotów powinno być uzasadnione w tym sensie, że musi być oparte na uznanych kryteriach oceny klasyfikacji różnicującej podmioty prawa. Równość wobec prawa to także zasadność wybrania tego, a nie innego kryterium zróżnicowania podmiotów (adresatów) prawa. Oznacza ono uznanie tej, a nie innej cechy, za istotną, a tym samym uzasadnioną w regulowanej dziedzinie (materii)*”.

W zakresie podnoszonych wątpliwości związanych z bezzałogowymi statkami powietrznymi Minister Infrastruktury wyjaśnia, że rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 5 marca 2019 r. w sprawie zakazów lub ograniczeń lotów na czas dłuższy niż 3 miesiące nie znajdują zastosowania do systemów bezzałogowych statków powietrznych. Zgodnie z art. 156b ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo lotnicze do systemów bezzałogowych statków powietrznych oraz do operacji wykonywanych z użyciem tych systemów nie stosuje się przepisów wydanych na podstawie art. 119 ust. 4 i 5 ustawy – Prawo lotnicze. Ponadto zwraca się uwagę na art. 119 ust. 1a ustawy – Prawo lotnicze, wskazujący na możliwość ograniczenia dostępności przestrzeni powietrznej dla SBSP przez wyznaczenie strefy geograficznej, o której mowa w art. 15 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2019/947 z dnia 24 maja 2019 r. w sprawie przepisów i procedur dotyczących eksploatacji bezzałogowych statków powietrznych (Dz. Urz. UE L 152 z 11.06.2019, str. 45, z późn. zm.) oraz art. 156h tej ustawy.

W związku z powyższym, Minister Infrastruktury ogłosił jak na wstępie.

Pouczenie

Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

Z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Dokument podpisany elektronicznie przez:

Jadwiga Żandarska

Dyrektor Departamentu Lotnictwa

Informacja na temat przetwarzania danych osobowych

Zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016), zwanego dalej „RODO”, informuję, że:

ADMINISTRATOR DANYCH OSOBOWYCH

Administratorem Państwa danych osobowych jest Minister Infrastruktury z siedzibą w Warszawie przy ul. T. Chałubińskiego 4/6 zwany dalej „administratorem”.

Z administratorem można się kontaktować:

- telefonicznie, pod numerem: 22 630 10 00,
- mailowo, pod adresem: kancelaria@mi.gov.pl,
- za pomocą usługi e-Doręczenia: adres: AE:PL-99756-74876-WBAEG-25
- listownie oraz osobiście w siedzibie administratora.

CEL PRZETWARZANIA DANYCH OSOBOWYCH

Państwa dane osobowe przetwarzamy w celu rozpatrzenia wniesionej przez Państwa petycji.

PODSTAWY PRAWNE PRZETWARZANIA DANYCH OSOBOWYCH

Państwa dane przetwarzamy na podstawie:

- art. 6 ust. 1 lit. c RODO, tj. przetwarzanie danych jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze wynikającego z ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870) oraz ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2025 r. poz. 1691),
- art. 6 ust. 1 lit. a RODO – tj. Państwa zgody na przetwarzanie danych osobowych – w sytuacji, gdy wyrażą Państwo zgodę na udostępnienie Państwa danych w postaci imienia i nazwiska w odwzorowaniu cyfrowym petycji zamieszczonym na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury.

OKRES PRZECHOWYWANIA DANYCH OSOBOWYCH

Państwa dane osobowe będą przechowywane przez okres niezbędny do załatwienia sprawy, a następnie przez okres 25 lat, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 2020 r. poz. 164). Po tym czasie wraz z dokumentacją zostaną przekazane do właściwego archiwum państwowego jako materiał archiwalny.

ODBIORCY DANYCH OSOBOWYCH

Administrator przewiduje możliwość powierzenia przetwarzania Państwa danych innym podmiotom świadczącym na jego rzecz usługi z zakresu IT.

ZAUTOMATYZOWANE PODEJMOWANIE DECYZJI

Państwa dane osobowe nie podlegają zautomatyzowanemu podejmowaniu decyzji, w tym profilowaniu.

PRAWA ZWIĄZANE Z PRZETWARZANIEM DANYCH OSOBOWYCH

W związku z przetwarzaniem danych osobowych przysługują Państwu następujące prawa:

- prawo dostępu do treści danych, prawo do sprostowania danych, prawo do ograniczenia przetwarzania danych,
- cofnięcia zgody i usunięcia danych w zakresie udostępnienia Państwa imienia i nazwiska na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury. Wycofanie zgody nie wpływa jednak na zgodność z prawem przetwarzania, którego dokonano na podstawie zgody przed jej wycofaniem,
- jeśli uznają Państwo, że przetwarzamy Państwa dane w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami mogą Państwo również skorzystać z prawa wniesienia skargi do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych – przed realizacją tego prawa sugerujemy kontakt z naszym IOD w celu wyjaśnienia ewentualnych wątpliwości.

INFORMACJE O DOBROWOLNOŚCI LUB OBOWIĄZKU PODANIA DANYCH

Podanie przez Państwa danych osobowych jest dobrowolne, ale konsekwencją niepodania danych będzie pozostawienie petycji bez rozpatrzenia. Wynika to z art.7 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach.

KONTAKT W SPRAWACH ZWIĄZANYCH Z PRZETWARZANIEM DANYCH OSOBOWYCH

Administrator wyznaczył Inspektora ochrony danych (dalej: IOD), z którym można skontaktować się w sprawach związanych z przetwarzaniem danych osobowych. Kontakt z IOD jest możliwy za pośrednictwem:

- adresu e-mail IOD: inspektor.RODO@mi.gov.pl,
- korespondencyjnie na adres siedziby administratora.