

Warszawa, dn. 2 listopada 2025 r.

PETYCJA

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

Dotyczy: projektu rozporządzenia Ministra Infrastruktury zmieniającego rozporządzenie w sprawie zakazów lub ograniczeń lotów na czas dłuższy niż 3 miesiące (projekt nr 140 w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów)

Działając na podstawie art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), wnoszę niniejszą petycję dotyczącą projektu rozporządzenia Ministra Infrastruktury zmieniającego rozporządzenie w sprawie zakazów lub ograniczeń lotów na czas dłuższy niż 3 miesiące, wpisanego do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów pod numerem 140.

Projekt ten, w mojej ocenie, zawiera rozwiązania prawne niezgodne zarówno z przepisami Konstytucji RP, jak i prawem Unii Europejskiej, a jego wprowadzenie w życie doprowadzi do paraliżu lotnictwa ogólnego w Polsce oraz naruszy podstawowe zasady bezpieczeństwa prawnego i równości wobec prawa.

I. NARUSZENIA FORMALNOPRAWNE

Projekt rozporządzenia nie spełnia podstawowych wymogów procesu legislacyjnego.

Brak rzeczywistych konsultacji społecznych. Projekt nie był przedmiotem pełnych konsultacji ze środowiskiem lotniczym. Choć w maju 2024 roku odbył się seminar w Urzędzie Lotnictwa Cywilnego, na którym przedstawiono koncepcję nowych stref R, nie stanowiło to konsultacji społecznych w rozumieniu wymogów procedury legislacyjnej określonych w Regulaminie pracy Rady Ministrów. Przedstawiciele organizacji zrzeszających pilotów, operatorów bezzałogowych statków powietrznych oraz ośrodków szkolenia lotniczego nie mieli możliwości rzeczywistego wpływu na kształt projektowanych rozwiązań.

Braki w Ocenie Skutków Regulacji. Ocena Skutków Regulacji załączona do projektu nie zawiera analizy wpływu projektowanych rozwiązań na lotnictwo ogólne (General Aviation), operacje bezzałogowych statków powietrznych, szkolenie kadr lotniczych oraz potencjał obronny państwa. OSR nie przedstawia również analizy ekonomicznej skutków wprowadzenia stref R dla podmiotów prowadzących działalność

szkoleniową oraz dla operatorów lotnictwa ogólnego. Pominęto całkowicie kwestię wpływu projektowanych ograniczeń na realizację zadań obronnych przez lotnictwo cywilne oraz na szkolenie rezerw osobowych dla Sił Zbrojnych RP.

Brak analizy ryzyka. Uzasadnienie projektu posługuje się ogólnymi stwierdzeniami o poprawie bezpieczeństwa, nie przedstawiając jednak żadnej analizy rzeczywistego poziomu ryzyka w przestrzeni powietrznej nad miastami ani danych o wypadkach lub incydentach, które miałyby uzasadniać wprowadzenie tak drastycznych ograniczeń. Nie przeprowadzono badania poziomu hałasu generowanego przez różne typy statków powietrznych w różnych konfiguracjach lotu, nie dokonano również oceny rzeczywistego zagrożenia dla osób i mienia na ziemi.

II. PRZEKROCZENIE DELEGACJI USTAWOWEJ

Projektowane rozporządzenie przekracza zakres delegacji ustawowej zawartej w art. 119 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze.

Zgodnie z systematyką ustawy, kompetencje w zakresie wprowadzania zakazów w ruchu lotniczym zostały rozdzielone między dwa organy. Art. 119 ust. 2 Prawa lotniczego przewiduje, że Rada Ministrów może wprowadzić zakazy i ograniczenia w ruchu lotniczym niezbędne ze względu na bezpieczeństwo państwa, obronność lub porządek publiczny. Z kolei art. 119 ust. 4 pkt 1 upoważnia Ministra właściwego do spraw transportu jedynie do wprowadzenia zakazów lub ograniczeń lotów nad obszarem całego państwa albo jego części **na czas dłuższy niż 3 miesiące**.

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 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, gdyż takie działanie stanowi uzurpację kompetencji zastrzeżonych dla Rady Ministrów.

III. NIEZGODNOŚĆ Z PRAWEM UNII EUROPEJSKIEJ

Projektowane rozwiązania są sprzeczne z rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 923/2012 z dnia 26 września 2012 r. ustanawiającym wspólne zasady w odniesieniu do przepisów lotniczych i operacyjnych dotyczących służb i procedur żeglugi powietrznej (SERA).

Zgodnie z punktem SERA.3145, każde ograniczenie przestrzeni powietrznej musi zostać odpowiednio zdefiniowane i opublikowane w Zbiorze Informacji Lotniczych (AIP) zgodnie z wymogami załącznika VI do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2017/373 z dnia 1 marca 2017 r. Wymogi te precyzują, że granice stref ograniczonych muszą być określone współrzędnymi geograficznymi oraz zobrazowane na mapach lotniczych w sposób umożliwiający pilotom jednoznaczną identyfikację tych stref podczas lotu.

Tymczasem proponowane w projekcie strefy R definiowane są poprzez odwołanie do granic administracyjnych miast, które nie są nanoszone na mapy lotnicze i nie mogą być rozpoznane przez pilota z pokładu statku powietrznego. Granice administracyjne miast nie pokrywają się z rzeczywistą zabudową i obejmują znaczne obszary terenów niezabudowanych, w tym pola uprawne, lasy i tereny

przemysłowe, nad którymi wykonywanie lotów nie stwarza żadnego zagrożenia dla osób i mienia na ziemi.

Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) wielokrotnie wskazywała, że przestrzeń powietrzna, w której ustanawia się ograniczenia wysokości lotu, musi być zidentyfikowana za pomocą właściwie zdefiniowanego ograniczenia przestrzeni powietrznej i opublikowana na mapach lotniczych zgodnie ze standardami ICAO. Projekt tego wymogu nie spełnia. W efekcie pilot wykonujący lot nie ma możliwości ustalenia z odpowiednią pewnością, czy znajduje się w strefie ograniczonej, czy poza nią, co czyni projektowane przepisy niestosownymi w praktyce.

Co więcej, projektowane rozwiązanie narusza zasadę określoności regulacji, wynikającą z prawa unijnego. Rozporządzenie SERA jako akt bezpośrednio skuteczny wprowadza jednolite reguły dostępu do przestrzeni powietrznej w państwach członkowskich UE. Wprowadzenie przez Polskę regulacji sprzecznych z SERA stanowi naruszenie prawa Unii Europejskiej, które może skutkować postępowaniem przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

IV. NARUSZENIA KONSTITUCYJNE

A. Naruszenie zasady określoności prawa (lex certa)

Projektowany § 8 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia stanowi rażące naruszenie konstytucyjnej zasady określoności prawa (lex certa), wynikającej z art. 2 Konstytucji RP, który statuuje zasadę demokratycznego państwa prawnego.

Przepis ten uzależnia dopuszczalność wykonywania lotów w strefach R od zgodności z „procedurami podejścia do lądowania i odlotu, określonymi w instrukcjach operacyjnych lotnisk i lądowisk”. Problem polega na tym, że instrukcje operacyjne lotnisk nie są aktami prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 Konstytucji RP. Nie są publikowane w Dzienniku Ustaw ani w Monitorze Polskim. Nie są również dostępne publicznie w żadnej scentralizowanej bazie danych.

Pilot zamierzający wykonać lot nie ma możliwości zapoznania się z treścią instrukcji operacyjnych wszystkich lotnisk i lądowisk położonych w pobliżu planowanej trasy przelotu, a tym samym nie może z pewnością ustalić, czy planowany przez niego lot będzie zgodny z prawem. Instrukcje te są dokumentami wewnętrznymi zarządzających lotniskami, często zawierającymi informacje o charakterze operacyjnym, nieprzeznaczone do publicznej wiadomości.

Konsekwencją takiego ukształtowania przepisu jest sytuacja, w której obywatel może ponieść odpowiedzialność karną za naruszenie normy, której treści nie mógł poznać. Art. 209 Prawa lotniczego przewiduje karę pozbawienia wolności do lat 3 za naruszenie zakazów i ograniczeń lotów. Oznacza to, że pilot może zostać skazany za czyn, którego bezprawności nie mógł rozpoznać w chwili jego popełnienia. To klasyczne naruszenie zasady nullum crimen sine lege certa.

W praktyce oznacza to, że w przestrzeni klasy G, która z definicji powinna być dostępna dla wszystkich użytkowników na równych prawach bez konieczności uzyskiwania zezwoleń, powstają strefy, w których dopuszczalność lotu zależy od nieopublikowanych, zmiennych i niedostępnych dla pilotów dokumentów wewnętrznych poszczególnych lotnisk. To czyni tę przestrzeń de facto niedostępną dla lotów szkolnych, szybowcowych, spadochronowych oraz przelotów tranzytowych, podczas gdy formalnie pozostaje ona przestrzenią niekontrolowaną klasy G.

B. Naruszenie zasady równości (art. 32 Konstytucji RP)

Projektowany § 8 ust. 1 pkt 3 narusza również konstytucyjną zasadę równości wobec prawa, wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP.

Przepis ten uprzywilejowuje statki powietrzne bazujące na lotniskach położonych wewnątrz stref R, gdyż mogą one wykonywać loty w tych strefach zgodnie z procedurami odlotowymi i dolotowymi swojego lotniska bazowania. Tymczasem statki powietrzne wykonujące przeloty tranzytowe są całkowicie pozbawione możliwości legalnego wlotu do tych stref, nawet jeśli wykonują lot na tej samej wysokości i w podobnych warunkach co statki bazujące.

W efekcie dwa statki powietrzne, wykonujące lot w tej samej przestrzeni powietrznej klasy G, podlegają różnym zasadom prawnym wyłącznie ze względu na miejsce bazowania jednego z nich. Nie istnieje żadne racjonalne uzasadnienie dla takiego zróżnicowania. Oba statki latają w tej samej przestrzeni, na podobnych wysokościach, stwarzają identyczne ewentualne zagrożenie dla osób i mienia na ziemi. Jedynym kryterium różnicującym jest formalne bazowanie na określonym lotnisku, co nie ma żadnego związku z poziomem bezpieczeństwa.

Pilot wykonujący przelot tranzytowy jest zmuszony do oblatywania miasta dookoła, wydłużając trasę lotu o dziesiątki kilometrów, lub do wykonania sztucznego lądowania na lotnisku znajdującym się w strefie R wyłącznie w celu uzyskania formalnego prawa do wykonania procedury odlotowej. Takie rozwiązanie jest nieproporcjonalne, irracjonalne i dyskryminujące.

V. PRZEKAZANIE KOMPETENCJI ORGANOM NIEUPRAWNIONYM

Projektowane rozporządzenie oddaje realną kontrolę nad dostępem do przestrzeni powietrznej prezydentom miast i burmistrzom, mimo że samorządy nie posiadają żadnych kompetencji w zakresie bezpieczeństwa lotów, nie ponoszą odpowiedzialności za bezpieczeństwo ruchu lotniczego i nie dysponują wiedzą specjalistyczną w tym zakresie.

Zgodnie z art. 119 ust. 1 Prawa lotniczego, polska przestrzeń powietrzna jest dostępna na równych prawach dla wszystkich jej użytkowników, a swoboda lotów może być ograniczona wyłącznie na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego. Kompetencje w zakresie zarządzania przestrzenią powietrzną i bezpieczeństwa lotów należą do organów administracji rządowej, w szczególności do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego oraz Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej.

Tymczasem projektowane rozporządzenie wprowadza mechanizm, w którym wykonanie lotu w strefie R wymaga uzyskania zgody prezydenta miasta lub burmistrza. Organy te nie mają żadnych narzędzi do oceny ryzyka lotniczego, nie dysponują wiedzą na temat charakterystyk statków powietrznych, procedur lotniczych ani standardów bezpieczeństwa. Wydawanie przez te organy „zgód na loty” prowadzi do chaosu, uznaniowości decyzji i całkowitej arbitralności.

W praktyce wiele samorządów wydaje odmowne decyzje w każdym przypadku, traktując każdy lot jako potencjalne zagrożenie, bez analizy rzeczywistego ryzyka. Inne samorządy w ogóle nie odpowiadają na wnioski, traktując je jako sprawy wykraczające poza ich kompetencje. Takie rozproszenie odpowiedzialności i brak jednolitych standardów jest sprzeczne z podstawowymi zasadami zarządzania bezpieczeństwem w lotnictwie.

VI. SKUTKI PRAKTYCZNE PROJEKTOWANYCH ROZWIĄZAŃ

A. Przykład praktyczny ilustrujący problem

Pilot szybowca wykonujący lot szkolny w klasie G w pobliżu Katowic planuje wykonać serię kręgów szkolnych na wysokości 800 m nad poziomem terenu, nad terenem leśnym położonym w granicach administracyjnych miasta, ale oddalonym o kilka kilometrów od jakiegokolwiek zabudowy. Zgodnie z projektowanym rozporządzeniem, lot taki byłby zabroniony, nawet jeśli nie stwarza żadnego zagrożenia dla osób i mienia na ziemi.

Pilot mógłby wykonać ten lot jedynie po uzyskaniu zgody prezydenta miasta Katowice oraz pod warunkiem zgodności z instrukcją operacyjną pobliskiego lotniska, dokumentem, którego treści najprawdopodobniej nie zna i nie ma możliwości poznać. W praktyce oznacza to całkowity zakaz wykonywania takich lotów.

Dla porównania, ten sam pilot może bez żadnych ograniczeń wykonać identyczny manewr nad podobnym terenem leśnym położonym tuż za granicą administracyjną miasta, choćby był on bliżej zabudowy i stwarzał większe potencjalne zagrożenie. Takie rozwiązanie nie opiera się na rzeczywistej ocenie ryzyka, lecz na arbitralnym kryterium prawnym pozbawionym merytorycznego uzasadnienia.

B. Blokada przestrzeni powietrznej na Śląsku

Szczególnie dotkliwe skutki projektowane rozporządzenie wywoła na Śląsku, gdzie aglomeracja górnośląska obejmuje kilkanaście miast położonych bezpośrednio obok siebie (Katowice, Bytom, Chorzów, Gliwice, Ruda Śląska, Sosnowiec, Tychy, Zabrze). Wprowadzenie stref R nad każdym z tych miast w praktyce zablokuje przestrzeń powietrzną nad całym regionem, obejmując nie tylko tereny zabudowane, ale również lasy, pola uprawne, tereny przemysłowe i nieużytki.

W efekcie lotnictwo ogólne na Śląsku zostanie niemal całkowicie sparaliżowane. Loty szkolne, szybowcowe, spadochronowe oraz przeloty tranzytowe staną się niemożliwe. Ośrodki szkolenia lotniczego działające w tym regionie będą zmuszone do zaprzestania działalności lub przeniesienia się w inne rejony kraju.

C. Wypychanie operacji niskich

Projektowane rozwiązanie w szczególny sposób uderzy w operacje wykonywane na niskich wysokościach, w tym loty bezzałogowych statków powietrznych (dronów), paralotni, motolotni oraz ultralekkich statków powietrznych (ULM). Statki te z uwagi na swoje charakterystyki techniczne operują zazwyczaj na wysokościach od kilkudziesięciu do kilkuset metrów nad poziomem terenu, a więc w zakresie objętym projektowanymi zakazami.

Wprowadzenie stałych stref R wypchnięte te operacje z przestrzeni powietrznej nad miastami, co w praktyce oznacza likwidację możliwości prowadzenia działalności szkoleniowej oraz rekreacyjnej w tych kategoriach. Paradoksalnie, takie rozwiązanie zwiększa ryzyko, gdyż zmusza operatorów do wykonywania lotów w bardziej odległych i trudniej dostępnych lokalizacjach, często pozbawionych infrastruktury ratunkowej.

D. Osłabienie potencjału szkoleniowego i obronnego

Polska posiada rozbudowany system szkolenia lotniczego, który stanowi rezerwar kadr dla lotnictwa wojskowego i cywilnego. Ograniczenie dostępu do przestrzeni powietrznej doprowadzi do znaczącego osłabienia tego potencjału. Ośrodki szkolenia lotniczego, których działalność stanie się niemożliwa lub nieopłacalna, będą zmuszone do zaprzestania działalności.

W sytuacji, gdy trwająca wojna w Ukrainie powinna skłaniać państwo do wzmacniania rezerw osobowych i szkolenia kadr dla lotnictwa wojskowego oraz cywilnego, projektowane rozwiązania idą w dokładnie przeciwnym kierunku. Niszczą rynek szkolenia lotniczego, pozbawiają państwo własnych kadr i osłabiają odporność obronną kraju.

VII. BRAK ROZWIĄZAŃ PORÓWNYWALNYCH W INNYCH PAŃSTWACH

Projektowane rozwiązanie, polegające na wprowadzeniu stałych stref zakazanych i ograniczonych nad wszystkimi większymi miastami w kraju, nie ma odpowiednika w żadnym innym państwie członkowskim Unii Europejskiej ani w innych rozwiniętych państwach świata.

W państwach UE ograniczenia przestrzeni powietrznej nad obszarami zurbanizowanymi są wprowadzane w sposób proporcjonalny, oparty na rzeczywistej ocenie ryzyka i ograniczony do obszarów faktycznej gęstej zabudowy. Strefy ograniczone są definiowane współrzędnymi geograficznymi, publikowane w AIP i nanoszone na mapy lotnicze. Dostęp do tych stref nie jest uzależniony od uznaniowych zgód organów samorządowych ani od nieopublikowanych instrukcji operacyjnych lotnisk.

Wprowadzenie w Polsce rozwiązania odbiegającego tak drastycznie od standardów europejskich spowoduje, że polska przestrzeń powietrzna stanie się najbardziej restrykcyjną w Europie, co będzie miało negatywne konsekwencje dla rozwoju lotnictwa ogólnego, turystyki lotniczej oraz szkolenia lotniczego.

ŻĄDANIE

Mając na uwadze powyższe argumenty, wnoszę o:

1. **Wycofanie projektu rozporządzenia w obecnej formie** ze względu na jego niezgodność z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz prawem Unii Europejskiej.
2. **Przeprowadzenie rzeczywistych konsultacji społecznych** z udziałem przedstawicieli środowiska lotniczego, w tym organizacji zrzeszających pilotów, operatorów bezałogowych statków powietrznych, ośrodków szkolenia lotniczego oraz Aeroklubu Polskiego.
3. **Opracowanie nowego projektu, który:**
 - będzie zgodny z wymogami rozporządzenia SERA oraz standardami ICAO,
 - będzie oparty na rzeczywistej analizie ryzyka i zabudowy, a nie na granicach administracyjnych miast,
 - nie będzie uzależniał dostępu do przestrzeni powietrznej od nieopublikowanych instrukcji operacyjnych lotnisk,
 - będzie definiował strefy ograniczone współrzędnymi geograficznymi i publikował je w Zbiorze Informacji Lotniczych oraz na mapach lotniczych,
 - będzie zawierał pełną Ocenę Skutków Regulacji, uwzględniającą wpływ na lotnictwo ogólne, szkolenie lotnicze, operacje bezałogowych statków powietrznych oraz potencjał obronny państwa.
4. **Publikację analizy ryzyka oraz danych statystycznych** o wypadkach i incydentach lotniczych nad obszarami miast, które uzasadniają potrzebę wprowadzenia proponowanych ograniczeń.

Projekt rozporządzenia w przedłożonym kształcie nie może wejść w życie, gdyż jego niezgodność z Konstytucją RP oraz prawem Unii Europejskiej jest na tyle oczywista, że jego uchwalenie nieuchronnie skutkowałoby koniecznością wzruszenia go w drodze kontroli legalności, generując niepewność prawną i chaos w przestrzeni powietrznej.

Polska potrzebuje nowoczesnych, proporcjonalnych regulacji bezpieczeństwa lotów nad obszarami zurbanizowanymi, opartych jednak na rzetelnej analizie ryzyka i zgodnych z prawem oraz dobrymi praktykami państw członkowskich Unii Europejskiej. Obecny projekt tym wymogom nie odpowiada.

OCHRONA DANYCH OSOBOWYCH

Nie wyrażam zgody na publikację moich danych osobowych (imienia, nazwiska) w Biuletynie Informacji Publicznej. Proszę o zachowanie anonimowości zgodnie z prawem wynikającym z ustawy o petycjach.

Z poważaniem