

UZASADNIENIE

I. Potrzeba i cel wydania rozporządzenia

Projekt zakłada zmianę 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 r. poz. 947), w zakresie zakazów i ograniczeń lotów nad obszarami miast. Obowiązujące rozwiązania określają granice obszarów nad miastami, objętych zakazem lub ograniczeniem przez odniesienie się do ich granic administracyjnych.

Projektowana zmiana ma na celu dostosowanie przepisów ww. rozporządzenia do aktualnego stanu potrzeb i wymagań użytkowników przestrzeni powietrznej przez bardziej precyzyjne wskazanie zakazów i ograniczeń lotów nad obszarami miast. Aktualne określenie granic obszarów zakazów i ograniczeń lotów nad miastami powoduje, że znaczne obszary przestrzeni powietrznej wyznaczone nad terenami pozostającymi w granicach administracyjnych miast, które pozostają terenami niezbudowanymi lub nie są terenami o gęstej zabudowie, o której mowa w rozporządzeniu 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 oraz zmieniającym 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), dalej jako „rozporządzenie nr 923/2012/UE”, pozostają niedostępne dla użytkowników przestrzeni powietrznej.

II. Przedstawienie rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma zostać unormowana

Przedstawiciele środowiska lotnictwa ogólnego (*General Aviation – GA*) zgłaszali swoje wątpliwości związane z przestrzeganiem ograniczeń nałożonych w § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia, wskazując, że jest to znacząco utrudnione na etapie przygotowania, jak i wykonywania lotu, ponieważ wymaga każdorazowego ustalenia liczby mieszkańców danego miasta. Ponadto, jeżeli miasto objęte jest zakazem, ustalić należy dodatkowo przebieg jego granic administracyjnych.

Agencja Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) stoi na stanowisku, że zgodnie z pkt SERA.3145 rozporządzenia nr 923/2012/UE przestrzeń powietrzna, w której takie ograniczenia wysokości lotu są ustanowione i mają zastosowanie, musi być zidentyfikowana za pomocą ograniczenia przestrzeni powietrznej, które ma zostać opublikowane w Zbiorze Informacji Lotniczych (AIP), część 2 ENR.5.1, zgodnie z dodatkiem

1 załącznika VI do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2017/373 z dnia 1 marca 2017 r. ustanawiającego wspólne wymogi dotyczące instytucji zapewniających zarządzanie ruchem lotniczym/służby żeglugi powietrznej i inne funkcje sieciowe zarządzania ruchem lotniczym oraz nadzoru na nimi, uchylającego rozporządzenie (WE) nr 482, rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 1034/2011, (UE) nr 1035/2011 i (UE) 2016/1377 oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 677/2011 (Dz. Urz. UE L 062 z 08.03.2017, str. 1), w tym na powiązanych mapach lotniczych.

Ponadto w GM1 (Guidance Material – materiał doradczy) do pkt SERA.3105 załącznika do rozporządzenia nr 923/2012/UE wskazano, że w przypadkach, w których minimalna wysokość sprecyzowana w pkt SERA.5005 i pkt SERA.5015 załącznika do rozporządzenia nr 923/2012/UE nie jest wystarczająca, właściwy organ może ustanowić właściwe struktury, na przykład kontrolowane, zastrzeżone lub zakazane i zdefiniować szczegółowe warunki za pomocą środków krajowych. We wszystkich sytuacjach, odpowiedni Zbiór Informacji Lotniczych (AIP) i mapy powinny być łatwe w odbiorze (zrozumiałe) dla użytkowników przestrzeni powietrznej.

Dokonano również analizy rozwiązań obowiązujących w innych państwach członkowskich. We Francji, Holandii, Niemczech i Szwecji wprowadzono strefy zakazu/ograniczeń lotów nad stolicami.

W przypadku Francji minimalną wysokość przelotu nad miastami uzależniono od średniej szerokości miasta, przy czym najniższa wysokość – 500 m, obowiązuje nad miastami o szerokości nie większej niż 1200 m, a najwyższa – 1500 m, nad miastami o szerokości powyżej 3600 m. Strefa zakazu lotów nad Paryżem sięga od powierzchni ziemi do wysokości 6500 ft (stóp) AMSL.

Odmienne rozwiązanie obowiązuje w Holandii, gdzie przestrzeń powietrzna nad obszarami o gęstym zaludnieniu z reguły nie jest zamykana. Niemniej jednak, w przypadku zaistnienia potrzeby, jak np. specjalne wydarzenia, przestrzeń powietrzną można ograniczyć tymczasowo. Wprowadzanie takich tymczasowych zakazów może być podyktowane potrzebami bezpieczeństwa publicznego lub innymi nagłymi okolicznościami, gdzie przelot mógłby mieć negatywne skutki na powierzchni ziemi. W bardzo ograniczonym zakresie funkcjonują stałe strefy zakazu lotów takie, jak ochrona lokalizacji Rodziny Królewskiej lub ministerstw.

W Niemczech, nad Berlinem ustanowiono strefę ograniczeń lotów, której głównym celem jest ochrona instytucji rządowych.

Analogiczne rozwiązanie wprowadzono w Szwecji, gdzie stała strefa ograniczona została ustanowiona nad Sztokholmem, obejmując swoim zasięgiem duże części Starego Miasta oraz rezydencję królewską, przy czym restrykcje te dotyczą dronów. Pozostałe strefy ograniczone ustanowiono w celu ochrony infrastruktury wrażliwej w pobliżu innych miast.

Wychodząc naprzeciw zgłaszanym wątpliwościom, problemom i wnioskowi zagadnienie zostało poddane ocenie Komitetu Zarządzania Przestrzenią Powietrzną, dalej jako „KZPP”, który pozytywnie zaopiniował założenia zmiany prawa polegające na rezygnacji z koncepcji „granic administracyjnych miast”, na rzecz ustanowienia stref R nad miastami, które będą:

- uwzględniały dane Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii dotyczące gęstej zabudowy miast liczących co najmniej 100 tys. mieszkańców;
- oparte na prostych figurach geometrycznych;
- tam gdzie jest to możliwe, wpisane w granice administracyjne miast, tak aby można było zastosować odstępstwo w zakresie wykonania lotu na zlecenie albo za zgodą prezydenta miasta;
- uwzględniały potrzeby ochrony obiektów szczególnie wrażliwych na negatywne oddziaływanie lotnictwa.

Zwrócono jednocześnie uwagę na fakt, że co do zasady przestrzeń powietrzna nad miastami nie jest dedykowana do wykonywania lotów, jeżeli nie jest to uzasadnione celem lub szczególnymi okolicznościami wykonywania operacji, jak np. dolot lub odlot do/z lotniska, położonego w takim mieście lub w jego bezpośrednim sąsiedztwie. W odniesieniu do górnych granic stref R, KZPP zarekomendował zaprojektowanie ich indywidualnie dla każdego z miast w oparciu o analizę parametrów aerodynamicznych statków powietrznych GA. KZPP podkreślił również konieczność zapewnienia ochrony obiektów infrastruktury krytycznej, obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa oraz obiektów kultury i dziedzictwa narodowego.

Opracowując nowelizację przepisów rozporządzenia przeprowadzono analizy parametrów aerodynamicznych w aspekcie zapewnienia bezpieczeństwa w sytuacji awaryjnej dla wybranej, dominującej statystycznie, w rejestrze cywilnych statków powietrznych prowadzonym przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, reprezentatywnej grupy 513 jednosilnikowych samolotów z napędem tłokowym lotnictwa General Aviation (samoloty o maksymalnej masie startowej MTOM < 5700 kg, generujące poziom hałasu w nalocie na poziomie od 60 do 85

dB(A, ze statystyczną wartością oczekiwaną 70,8 dB(A)). W analizach skupiono się na sytuacjach awaryjnych spowodowanych niesprawnościami zespołu napędowego (SCF-PP), których rejestrowane rocznie (w latach 2008–2023) liczby stale rosną, a najczęściej (36,30%) występują w fazie przelotu. Niesprawności zespołu napędowego były przyczyną: wyłączenia silników w powietrzu, niestabilnej pracy silnika, wibracji lub spadku mocy. Małe samoloty napędzane pojedynczym silnikiem tłokowym stanowią ponad 95% całości floty wyposażonej w te silniki, dlatego tak ważna jest ich niezawodna praca. Wyłączenie silnika w powietrzu jest nie tylko zagrożeniem dla osób na pokładzie statku powietrznego, ale przede wszystkim dla osób i infrastruktury na ziemi.

Dla przyjętego w analizach celu bezpieczeństwa, tj. przerwania lotu i możliwości wykonania awaryjnego lądowania w przypadku niesprawności silnika tłokowego poza obszarem gęstej zabudowy, określono minimalne, ze względu na kryterium bezpieczeństwa, wysokości wykonywania lotu w zaprojektowanych łącznie 15 strefach R nad miastami o liczbie mieszkańców przekraczającej 500 tys. Wyjątkiem jest Gdańsk, którego liczba mieszkańców nie przekracza 500 tys. mieszkańców, jednak jest zbliżona do tej wartości. Z uwagi na gęstość zabudowy Konurbacji Górnośląskiej, zdecydowano, że strefami R zostaną objęte jej miasta liczące powyżej 100 tys. mieszkańców.

Mając na uwadze powyższe, proponuje się zmianę obowiązujących przepisów, która zakłada:

- 1) jednoznaczne określenie elementów struktury przestrzeni powietrznej nad miastami, w których loty są dopuszczalne oraz takich, w których ten ruch podlega pewnym ograniczeniom. Pierwszym elementem są obowiązujące strefy kontrolowane lotnisk (CTR) które stanowią przestrzeń powietrzną kontrolowaną, a zatem przestrzeń, w której lot wymaga przede wszystkim złożenia planu lotu, a następnie uzyskania zezwolenia służby kontroli ruchu lotniczego (ATC). CTR chronią niejako przestrzeń powietrzną nad miastami przed wykonywaniem lotów w sposób dowolny. Niemniej jednak, CTR nie są ustanawiane nad całym obszarem miasta i dlatego w celu zapewnienia dodatkowej ochrony, jako drugi element, ustanawia się strefy R nad największymi miastami w Polsce. Przyjęto kryterium liczby mieszkańców co najmniej 500 tys.;
- 2) ograniczenie lotniczego ruchu GA nad największymi miastami, w szczególności nad m.st. Warszawą.

W związku z powyższym proponuje się ustanowić strefy R nad miastami: Gdańsk, Kraków, Łódź, Poznań, Warszawa, Wrocław, Bytom, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Katowice, Ruda Śląska, Sosnowiec, Tychy, Zabrze.

Granice poziome i pionowe stref R zostały zaprojektowane z uwzględnieniem danych dotyczących parametrów aerodynamicznych statków powietrznych, zgodnie z którymi, w przypadku wystąpienia awarii zespołu napędowego statek powietrzny będzie w stanie bezpiecznie opuścić obszar gęstej zabudowy miasta, co nie musi oczywiście być tożsame z opuszczeniem jego granic administracyjnych.

Analiza służąca opracowaniu zaproponowanych rozwiązań wykonana została z uwzględnieniem zagadnień dotyczących bezpieczeństwa lotniczego, a w zakresie zagadnień związanych z wpływem hałasu generowanego przez statki powietrzne na środowisko uwzględniono dane hałasowe, zaczerpnięte z prowadzonego przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego rejestru statków powietrznych.

W przypadku ustanowienia strefy R, która będzie miała część wspólną z CTR, w takiej strefie oprócz ograniczenia lotów, będą również obowiązywały zasady wykonywania lotu w przestrzeni powietrznej kontrolowanej, tj. wlot z planem lotu i jedynie za zezwoleniem ATC. Jeżeli CTR nie będzie dostępna 24h, to poza godzinami aktywności CTR, w takiej wspólnej części przestrzeni powietrznej będą w dalszym ciągu obowiązywały zakazy i ograniczenia dla strefy R.

Nad pozostałymi miastami loty będą wykonywane zgodnie z obowiązującymi przepisami rozporządzenia nr 923/2012/UE.

Dodatkowo należy wskazać, że wyznaczenie stref R pozytywnie wpłynie na bezpieczeństwo operacji GA, szczególnie w kontekście ograniczenia powodowania przez statek powietrzny na ziemi zagrożenia dla życia, zdrowia, mienia lub środowiska.

III. Wykazanie różnic między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym (przewidywane skutki prawne wejścia aktu w życie)

W § 3 rozporządzenia uchyla się w ust. 1 pkt 2, który określa zakaz wykonywania lotów nad obszarami miast w ich granicach administracyjnych w zależności od liczby mieszkańców oraz w konsekwencji uchyla się ust. 2 i 3.

W § 5 rozporządzenia, w wyniku zaproponowanych zmian w § 3, uchyla się ust. 1 i 2 dotyczące wyjątków od zakazów i ograniczeń lotów nad miastami w ich granicach administracyjnych.

W § 8 w ust. 1 w pkt 5 rozporządzenia doprecyzowano odniesienie do konkretnych stref R, w których zgodę na wykonanie lotu wydaje zarządzający obiektem lub rejonem chronionym tą strefą R albo prezydent miasta, nad którym ustanowiono strefę ograniczeń lotów.

Dodatkowo, w przypadku lotów wykonywanych przez statki powietrzne lotnictwa wojskowego wprowadzono wymóg uzyskania zgody prezydenta miasta, przez dodanie w § 8 w ust. 1 w pkt 6 lit c.

Jednocześnie projektodawca dokonał zmiany brzmienia ust. 3 w § 8 rozporządzenia przez rozszerzenie kategorii lotów w strefach R wyłączonych z obowiązku informowania Instytucji – Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (PAŻP) przed ich planowanym wykonaniem o loty nad miastami, nad którymi ustanowiona jest strefa R. Jest to rozwiązanie analogiczne do dotychczasowego, zgodnie z którym o planowanych lotach nad obszarami miast w ich granicach administracyjnych nie trzeba informować Instytucji – PAŻP.

Dodatkowo, w wyniku zaproponowanej zmiany brzmienia § 8 ust. 1 pkt 5 projektodawca dokonał zmiany w § 8 w ust. 4 polegającej na zastąpieniu wyrazów „ust. 1 pkt 5” wyrazami „ust. 1 pkt 5 lit. a”.

W § 1 pkt 4 projektu wprowadzono dwie zmiany w załączniku nr 1 do rozporządzenia. Zaktualizowano obszar strefy EP P36 GDAŃSK II (lp. 33). Mając na uwadze potrzeby Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, jak również dane otrzymane od użytkowników przestrzeni powietrznej wyznaczono obszar strefy EP P41 KURZYNA WIELKA (lp. 37).

W § 1 pkt 5 projektu wprowadzono zmianę w załączniku nr 3 do rozporządzenia. Dokonano korekty punktów w strefach EP R15 PIENIŃSKI PARK NARODOWY (lp.8), EP R19 – TATRZAŃSKI PARK NARODOWY (lp.12) oraz EP R27 – MAGURSKI PARK NARODOWY (lp.20), które wychodziły poza granice FIR EPWW.

Ze względu na potrzeby Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz dane otrzymane od użytkowników przestrzeni powietrznej zmniejszono obszar strefy EP R42 SOCHACZEW (lp. 27). Ponadto projektodawca w zakresie wyznaczenia stref R wprowadził nowe pozycje od lp. 29 do lp. 43.

Dane, które są wprowadzane przedmiotowym projektem, czyli zmienione strefy P i R, oraz nowe strefy R, będą musiały zostać opublikowane w AIP oraz na mapach lotniczych. Publikacja informacji w AIP odbywa się w cyklu AIRAC, co 28 dni, a daty tych publikacji są z góry określone. Jako datę wejścia w życie projektowanych zmian należy przyjąć jedną z dat cyklu AIRAC, czyli datę publikowania danych w AIP. Jednocześnie, z uwagi na termin publikacji lotniczej mapy Polski ICAO, proponuje się aby zmiany, które mają wpływ na tę mapę były procedowane mając na uwadze kwietniową datę AIRAC w 2026 r.

W § 2 projektu zaproponowano przepis przejściowy precyzując, że zgody na wykonywanie lotów w strefach R wydane na podstawie przepisów dotychczasowych zachowują ważność przez okres, na jaki zostały wydane. Nie zidentyfikowano konieczności zamieszczenia w projekcie przepisów przejściowych w innym zakresie.

Mając na uwadze powyższe, zgodnie z brzmieniem § 3 projektu rozporządzenia proponuje się wejście w życie rozporządzenia z dniem 16 kwietnia 2026 r., przy założeniu, że rozporządzenie zostanie ogłoszone w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, dalej jako „Dz. U.”, przed dniem 29 stycznia 2026 r. Jest to termin odpowiadający terminowi publikacji zmian w Zbiorze Informacji Lotniczych AIP Polska z uwzględnieniem cyklu AIRAC (Aeronautical Information Regulation And Control) i w pełni wystarczający, aby podmioty zainteresowane zapoznały się z wprowadzanymi zmianami.

Związaną terminu wejścia w życie z cyklem AIRAC jest podyktowane koniecznością zachowania zgodności z pkt 6.1.4 Załącznika 15 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r., zgodnie z którą „planowane daty wejścia w życie istotnych zmian operacyjnych, wymagających prac kartograficznych i/lub aktualizacji nawigacyjnych baz danych, nie powinny być inne niż daty wejścia w życie wynikające z cyklu AIRAC”.

Ponadto termin wejścia w życie powinien być uzależniony od opublikowania projektu rozporządzenia w Dz. U. ze względu na konieczność zapewnienia 77 dni przed datą cyklu AIRAC instytucji zapewniającej służby ruchu lotniczego na wprowadzenie koniecznych zapisów do Zbioru Informacji Lotniczych AIP i instrukcji operacyjnych bez konieczności wydawania NOTAM.

W przypadku niezachowania ww. terminu na publikację w Dz. U., a tym samym brak możliwości wejścia w życie rozporządzenia z dniem 16 kwietnia 2026 r., kolejnymi możliwymi terminami wejścia w życie rozporządzenia są:

- 1) 14 maja 2026 r., przy założeniu, że projekt rozporządzenia zostanie opublikowany w Dz. U. przed dniem 26 lutego 2026 r.;
- 2) 11 czerwca 2026 r., przy założeniu, że projekt rozporządzenia zostanie opublikowany w Dz. U. przed dniem 26 marca 2026 r.;
- 3) 9 lipca 2026 r., przy założeniu, że projekt rozporządzenia zostanie opublikowany w Dz. U. przed dniem 23 kwietnia 2026 r.

Nie ma możliwości osiągnięcia celu projektu za pomocą innych środków niż wydanie

projektowanego rozporządzenia.

IV. Oświadczenie organu wnioskującego co do zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej

Projekt rozporządzenia jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

V. Ocena organu wnioskującego, czy projekt ten podlega notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych

Regulacje zawarte w projektowanym rozporządzeniu nie stanowią przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.), zatem nie podlega ono notyfikacji.

Projekt rozporządzenia nie podlega notyfikacji usługowej, o której mowa w art. 15 ust. 7 lub art. 39 ust. 5 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE L 376 z 27.12.2006, str. 36).

VII. Przedstawienie projektu właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia, jeżeli obowiązek taki wynika z odrębnych przepisów

Projekt rozporządzenia nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

VIII. Udostępnienie projektu w Biuletynie Informacji Publicznej

Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2025 r. poz. 677) oraz zgodnie z § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806, z późn. zm.), projekt rozporządzenia zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny, z chwilą skierowania do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania.