



AEROKLUB POLSKI

POLSKI ZWIĄZEK SPORTOWY

członek

Fédération Aéronautique Internationale



SIEDZIBA:

ul. Wybrzeże Gdyńskie 4

01-531 WARSZAWA

NIP 526-030-03-45

REGON 007026161

TELEFON Centrala: + 48 22 556 73 00

FAX: + 48 22 556 73 55

EMAIL: biuro@aeroklubpolski.pl

WWW: <http://www.aeroklubpolski.pl>

Ldz. 102 /AP/2025/HM

Warszawa, dnia 12 listopada 2025 r.

Sz.P. Julian Rotter

Prezes

Urzędu Lotnictwa Cywilnego

ul. Marcina Flisa 2

02-247 Warszawa

Dot. LEP-2.0230.7.2024.U.LC.10

OPINIA

projektu rozporządzenia Ministra Infrastruktury
zmieniającego rozporządzenie w sprawie zakazów lub ograniczeń lotów
na czas dłuższy niż 3 miesiące

Aeroklub Polski jest Polskim Związkiem Sportowym utworzonym z mocy prawa ustawą o sporcie (Dz. U. 2010 Nr 127 poz. 857 ze zm.), w skład, którego obecnie wchodzi 101 organizacji członkowskich z terenu całego kraju, będącymi lotniczymi klubami sportowymi i organizacjami szkolącymi.

Szanowni Państwo,

Pismem z dnia Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego zawiadomił Aeroklub Polski o możliwości wniesienia opinii i uwag do projektu rozporządzenia (zwanego w dalszej części "projektem rozporządzenia") zmieniającego rozporządzenie w sprawie zakazów lub ograniczeń lotów na czas dłuższy niż 3 miesiące (zwanego w dalszej części "dotychczasowym rozporządzeniem").

W imieniu środowiska związanego ze sportem lotniczym, który realizowany jest w ramach lotnictwa ogólnego General Aviation oraz użytkowników przestrzeni powietrznej, przedstawiamy stanowisko dotyczące projektu nowelizacji dotychczasowego rozporządzenia w sprawie zakazów i ograniczeń lotów, w szczególności propozycji ustanowienia stałych stref

R nad aglomeracjami. Przedstawione kształty stref obejmują zarówno gęsto zabudowane, jak i niezabudowane obszary miast, rozciągają się nad polami oraz lasami i nierzadko przecinają zwarte tereny mieszkaniowe w poprzek. Zasięg ten dotyka także lotnisk i lądowisk, których drogi startowe zostały przecięte projektowanymi granicami, co w oczywisty sposób rodzi kolizje operacyjne i prawne.

W naszej ocenie może to znacząco wpłynąć na możliwość realizacji celów nałożonych ustawą o sporcie i zawartych porozumień międzynarodowych w tym zakresie.

Popieramy projekt uchylecia zapisów § 3 ust. 1 pkt. 2, ust. 2 i 3 oraz zapisów § 5 ust. 1 i 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 r. poz. 947).

Jednocześnie wyrażamy **krytykę i sprzeciw** wobec planom wprowadzenia projektem rozporządzenia zmian, zawartych w:

- § 1 ust. 3 – który ma dokonać zmianę zapisu 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 w § 8:
 - ust. 1 pkt. 5 lit. a – w zakresie dodania przecinka i słowa “albo”.
 - ust. 1 pkt. 5 lit. b – w całym zakresie określonym w projekcie rozporządzenia,
 - ust. 1 pkt. 6 lit. c – w całym zakresie określonym w projekcie rozporządzenia,
 - ust. 3 – w całym zakresie określonym w projekcie rozporządzenia,
 - ust. 4 – w całym zakresie określonym w projekcie rozporządzenia;
- § 1 ust. 5 lit e. – w całym zakresie wprowadzającym w załączniku 3 do rozporządzenia strefy R w lp. 29-43, określone w projekcie rozporządzenia, tj.:
 - EP R44 BYTOM,
 - EP R45 CHORZÓW,
 - EP R46 DĄBROWA GÓRNICZA,
 - EP R47 GLIWICE,
 - EP R48 RUDA ŚLĄSKA,
 - EP R49 SOSNOWIEC,
 - EP R50 TYCHY,
 - EP R51 ZABRZE,
 - EP R52 KATOWICE,
 - EP R53 WROCŁAW,
 - EP R54 KRAKÓW,
 - EP R55 WARSZAWA,

- EP R56 GDAŃSK,
- EP R57 POZNAŃ,
- EP R58 ŁÓDŹ;

wnosząc o pominięcie wskazanych w niniejszym akapicie zapisów.

Podkreślamy, że przepisy rozporządzenia SERA obowiązują i należy pozostawić je wyłącznie jako obowiązujące prawo dla lotów statków powietrznych nad miastami, miasteczkami, osiedlami lub nad zgromadzeniami osób na wolnym powietrzu, bez wprowadzania dodatkowych, stałych ograniczeń w postaci rozległych stref R, które w niektórych rejonach są dodatkowo połączone, tworzą jedną ogromną strefę R, o różnym niejasnym sposobie zarządzania.

Wnosimy, by w zakresie obowiązujących przepisów i definicji:

- SERA.3105 Minimalne wysokości lotu, który określa, że “z wyłączeniem sytuacji, w których jest to konieczne ze względu na start lub lądowanie, lub w przypadku uzyskania zezwolenia właściwego organu, statek powietrzny nie wykonuje lotu nad gęstą zabudową dużych miast, miasteczek, osiedli lub nad zgromadzeniem osób na wolnym powietrzu, chyba że lot odbywa się na takiej wysokości, która w przypadku sytuacji awaryjnej pozwoli na wykonanie lądowania bez nadmiernego narażania osób lub mienia na ziemi. Minimalne wysokości dla lotów VFR określono w SERA.5005 lit. f), a dla lotów IFR w SERA.5015 lit. b).”,
- SERA.5005 Przepisy wykonywania lotu z widocznością, w lit. f) wskazano “Z wyjątkiem sytuacji, gdy jest to konieczne ze względu na start lub lądowanie lub gdy uzyskano zezwolenie właściwego organu, lot VFR nie jest wykonywany:
 - 1) nad gęstą zabudową dużych miast, miasteczek, osiedli lub nad zgromadzeniem osób na wolnym powietrzu na wysokości względnej mniejszej niż 300 m (1 000 ft) nad najwyższą przeszkodą znajdującą się w promieniu 600 m od statku powietrznego;
 - 2) nad terenem innym niż wymieniony w pkt 1 na wysokości względnej mniejszej niż 150 m (500 ft) nad lądem lub wodą, lub 150 m (500 ft) nad najwyższą przeszkodą znajdującą się w promieniu 150 m (500 ft) od statku powietrznego.”,
- definicji „przeszkody” zawartej w art. 2 pkt 98 rozporządzenia SERA, zawrzeć w projekcie rozporządzenia Ministra Infrastruktury poniżej podnoszone okoliczności:
- doprecyzowanie zasad wydawania “zezwolenia właściwego organu”, w zakresie wniosków o zezwolenie lotu na niższej wysokości dla lotu VFR niż określona w rozporządzeniu SERA, trybu i czasu ich realizacji, zakresu wymaganych uzgodnień, ścieżki odwoławczej poprzez wskazanie Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego jako właściwego w zakresie wydawania tych zezwoleń,
- wskazanie w skrótach i określeniach, uściślenia definicji “przeszkody” w zakresie określonej powierzchni przeznaczonej do ochrony statku powietrznego w locie, lub

znajdującej się poza tymi określonymi powierzchniami, które zostały ocenione jako stanowiące zagrożenie dla żeglugi powietrznej, poprzez:

- doprecyzowanie, że „przeszkoda” w rozumieniu rozporządzenia SERA jest tożsama z definicją „przeszkody lotniczej” zawartą w art. 87¹ ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz.U. 2025 poz. 1431) oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie przeszkód lotniczych, powierzchni ograniczających przeszkody oraz urządzeń o charakterze niebezpiecznym (Dz.U. 2025 poz. 903),
 - wskazanie, które informacje zawarte na aktualnej mapie do lotów z widocznością w skali 1:500.000, mówią o stałych obszarach określonych w SERA.5005 lit f. pkt. 1) i jakie informacje mają zostać w przyszłości naniesione na taką mapę i legendę do niej. Z ewentualnym zobowiązaniem służby AIS do powiadomienia o różnicach w stosunku do norm, zalecanych metod postępowania i procedur ICAO, w dziale GEN.1.7 Zbioru Informacji Lotniczej AIP POLSKA,
- określenie zasad wykonywania lotów w ramach tras odlotowo-dolotowych VFR dla lotnisk położonych w rejonach miast i miasteczek poprzez:
 - ujednoczenie wymagań łączności i briefingu (frazologia, częstotliwości, warunki wejścia/wyjścia z rejonu), tak aby były przewidywalne dla pilotów krajowych i zagranicznych,
 - doprecyzowanie znaczenia zapisu ograniczenia (only for DEP/ARR to/from/.....), które obecnie znajdują się w AIP POLSKA, z uwagi na szerokość definicji i pojawiające się na tym polu różnice w rozumieniu przez ATC/FIS/AFIS:
 - DEP – Odlecieć lub odlot,
 - ARR – Przyłot (oznacznik rodzaju depezy), przybyć lub przybycie,

UZASADNIENIE

Popieramy propozycję usunięcia z dotychczasowego rozporządzenia zapisów utrzymujących sztywne progi wysokości nad miastami uzależnione od statystycznej liczby mieszkańców i granic administracyjnych. Przepis jest niepraktyczny, trudny do stosowania i niespójny z konstrukcją przepisów rozporządzenia Komisji UE nr 923/2012 zawartych w załączniku SERA (w dalszej części zwany „rozporządzeniem SERA”), które przewidują jasne, powszechnie stosowane minima wysokości i zasady wykonywania lotów VFR. Szereg spraw sądowych wskazał na ich niezgodność z polskim systemem prawnym, dlatego zasadnym jest wnioskowanie o ich usunięcie.

Wyrażamy sprzeciw wobec propozycji wprowadzenia zmian w załączniku 3 poprzez dodanie nowych stref R w lp. 29-43. Spowodowane jest to przez szereg czynników prawno-budżetowo-operacyjnych.

- NADMIERNE OBCIĄŻENIE SŁUŻB ATS

W naszej ocenie wprowadzenie proponowanych stref EP R44-R58 spowoduje istotny, a zarazem zbędny wzrost obciążenia służb ATS. Tymi zmianami w największym zakresie dotknięta zostanie Służba Informacji Powietrznej FIS poprzez nałożenie na nią dodatkowych czynności koordynacyjnych i informacyjnych, bez proporcjonalnego przełożenia na bezpieczeństwo operacyjne. W praktyce jedynym realnym beneficjentem tak skonstruowanego systemu nie będą mieszkańcy obszarów objętych projektowanymi strefami, lecz organ nadzoru, który uzyska instrument do częstszego kierowania spraw do prokuratury w związku z naruszeniami formalnymi. Tymczasem w całej Europie zasady lotów nad zwartą zabudową oraz zgromadzeniami ludzi są jasno określone w przepisach rozporządzenia SERA i skutecznie stosowane bez tworzenia stałych ograniczeń, a jeżeli powstają poparte są staranną analizą uzasadniającą ich wprowadzanie.

Na wcześniejszym etapie prac związanych z tym projektem kierownictwo Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej wyrażało się krytycznie wobec tej koncepcji, wskazując, że służby informacyjne FIS nie są zapewniane do celów kontroli. Nakładanie na FIS, choćby pośrednio przez skutki tego rozporządzenia, obowiązków quasi-kontrolnych prowadziłyby do przekształcenia tej służby w organ zgłaszający naruszenia do nadzoru lotniczego, a następnie do prokuratury.

Taki kierunek stoi w sprzeczności z rekomendacjami wynikającymi z ratyfikowanej przez Polskę Konwencji Chicagowskiej i odpowiednich załączników, które przypisują FIS rolę informacyjną i asystującą, a nie represyjną. Nie będziemy wspominać o tym, że piloci skonfundowani takim rozwiązaniem zaczną zniknąć z radarów, wyłączając urządzenia pokładowe.

- BRAKI ANALITYCZNE I METODOLOGICZNE PROJEKTU

Nawiązanie w uzasadnieniu projektu rozporządzenia do analizy KZPP oraz posiłkowanie się danymi z rejestru statków powietrznych jest, w naszej ocenie, niewystarczające.

Brak Rzetelnej Analizy Bezpieczeństwa

Analiza powinna być udokumentowana i transparentna, obejmować identyfikację lokalnych zagrożeń, mapowanie ekspozycji ludności i infrastruktury, statystyki realnego ruchu, przegląd incydentów, wypadków i naruszeń z ostatnich lat, ocenę kolizyjności z istniejącą strukturą przestrzeni (CTR, TMZ, RMZ, MCTR/MTMA), wpływ na lotniska i lądowiska wraz z procedurami, a także porównanie wariantów o mniejszej dolegliwości, ze wskazaniem celów bezpieczeństwa, mierników skuteczności oraz tras dolotowych, odlotowych i przelotów zapewniających ciągłość operacji. Tymczasem udostępnione materiały mają charakter pobieżny. Nie zawierają publicznie weryfikowalnych danych wejściowych ani wyników modelowania ryzyka i nie wykazują związku przyczynowo skutkowego między postulowanym kształtem stref, a redukcją zidentyfikowanego ryzyka. Brak w nich również rzetelnej oceny skutków dla GA i pracy służb.

Przyjęcie Błędnych Danych

Przyjęta w analizie struktura floty według typów statków powietrznych nie odzwierciedla trendu modernizacyjnego, w którym udział starszych, głośniejszych konstrukcji systematycznie maleje na rzecz statków spełniających rygorystyczne normy antyhałasowe. Nie wykazano także danych uzasadniających proponowaną skalę ograniczeń. Nie wiadomo, ilu faktycznie lotów GA nad obszarami miejskimi dotyczy problem, ile było zgłoszeń naruszeń ani czy wystąpiły wypadki lub incydenty związane z takimi operacjami. Według naszej wiedzy nie odnotowano zdarzeń uzasadniających stałe ograniczenia o tak szerokim zasięgu.

Porównanie: Odwrócenie Stron Postępowania

Gdyby petent przedłożył Prezesowi ULC analizę w tak niekompletnej formie, najpewniej zostałaaby ona odrzucona jako niespełniająca wymogów formalnych i merytorycznych z wezwaniem do uzupełnień. W analogiczny sposób uzasadnienie niniejszego projektu powinno zostać wstrzymane i uzupełnione o pełne, transparentne opracowanie spełniające obowiązujące standardy metodologiczne, zanim możliwe będzie dalsze procedowanie regulacji.

• PRZEKROCZENIE W ZAKRESIE KOMPETENCJI SAMORZĄDOWYCH

Dodatkowo projektowana konstrukcja kompetencyjna prowadzi do przekroczenia terytorialnego zakresu władztwa przez wskazanych prezydentów miast. W praktyce władze dużego miasta uzyskająby decyzyjność w sprawach dotyczących przestrzeni nad gminami ościennymi, które znalazłyby się w granicach strefy.

Przykładowo burmistrz Łomianek zostałby faktycznie pozbawiony wpływu na przestrzeń nad swoim terenem na rzecz Prezydenta m.st. Warszawy, analogicznie burmistrzowie gmin miejskich: Józefów, Żąbki, Marki, Zielonka, Sulejówek, burmistrzowie gmin Wiązowna czy Michałowice.

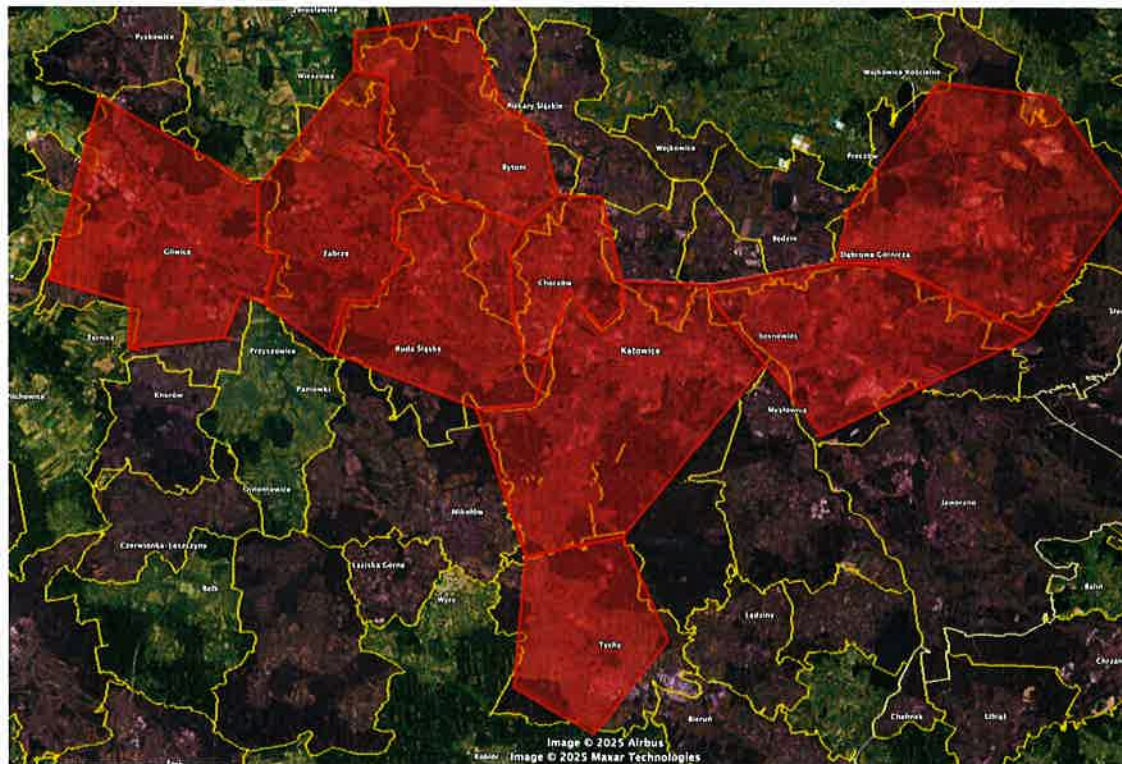
W przypadku strefy EP R56 kompetencje Prezydenta Gdańska obejmowałyby m.in. Sopot i gminę Kolbudy, zaś w rejonie Poznania ograniczeniu uległyby uprawnienia władz gminy miejskiej Swarzędz.

Mieszkańcy Konstancyna Łódzkiego musieliby zwracać się do Prezydenta Łodzi nawet w sprawach drobnych operacji, takich jak starty bezzałogowych statków powietrznych.

Prezydent Wrocławia przejąłby w praktyce część uprawnień pobliskich władarzy gmin Miękinia, Kąty Wrocławskie, Kobierzyce, Siechnice, Wisznia Mała.

W Krakowie podobny problem dotknęły miasto Wieliczka, Skawinę i gminę Liszki, Zielonki oraz Świątyni Górne.

W proponowanym układzie od strefy EP R44 do EP R52 w aglomeracji śląskiej powstałby szczególnie trudny do opisania i zarządzania chaos kompetencyjny w zakresie miast i sąsiadujących gmin, które łatwiej pokazać niż opisać.



Zobrazowanie granic miast – żółte vs granice planowanych nowych stref R - czerwone

- ZAGROŻONA LOTNICZA AKTYWNOŚĆ SPORTOWA I REKREACYJNA

Bulwersującym jest, że projekt wprowadzenia nowych stref R w swoich zapisach, analizach i uzasadnieniu całkowicie pomija aktywność sportową i rekreacyjną w lotnictwie. Liczne obszary AREA opublikowane w AIP Polska ENR 5.5, na których od lat w porozumieniu z lokalnymi społecznościami, aeroklubami i samorządami realizowane są bezpieczne formy aktywności, poczynając od szkoleń podstawowych i doskonalących, lotów rekreacyjnych, zajęć sekcji młodzieżowych po zawody sportowe krajowe i międzynarodowe, zostałyby w praktyce wyłączone z użytkowania. Wypracowany przez lata kompromis przestrzenny, który pozwalał mieszkańcom okolicznych gmin legalnie i przewidywalnie rozwijać pasje lotnicze, zostałby zniweczony. Po ewentualnym wprowadzeniu stref R realizacja tych działań stanie się niemożliwa albo uzależniona od każdorazowych, biurokratycznie uciążliwych wniosków do prezydentów miast. Taki kierunek godzi w realną możliwość uprawiania sportu we wszystkich kategoriach m.in., samolotowej, szybowcowej, śmigłowej czy paralotniowej, w rozumieniu ustawy o sporcie, ogranicza funkcje wychowawcze i społeczne aeroklubów oraz

zadań publicznych, możliwość stosowania zgód zbiorczych/korytarzy UAS i jasne, proporcjonalne procedury dla operatorów.

Dodatkowo ograniczenia szczególnie dotkną lotów UAV wykonywanych przez straże miejskie na potrzeby monitoringu jakości powietrza (np. wykrywanie spalania odpadów, kontrola źródeł niskiej emisji, egzekwowanie stref czystego transportu). Utrudnienie lub blokada takich misji wydłuży czas reakcji, obniży skuteczność zbierania materiału dowodowego i wymusi zastępowanie patroli lotniczych patrolami naziemnymi, kosztowniejszymi i mniej efektywnymi operacyjnie, zwłaszcza w sezonie grzewczym. Dlatego niezbędne jest wprowadzenie jednoznacznych wyłączeń dla zadań własnych gmin w interesie publicznym, uproszczonych procedur zgłoszeniowych (np. tryb notyfikacyjny zamiast uznaniowych zgód jednostkowych) oraz stałych „korytarzy operacyjnych” umożliwiających szybkie i bezpieczne prowadzenie lotów kontrolnych przez straże miejskie.

Asymetria Kompetencyjna, a Granice Administracyjne.

Projektowane strefy R w wielu miejscach przekraczają granice administracyjne miast i obejmują obszary gmin ościennych. Jednoczesne przyznanie prezydentom miast uprawnień do zarządzania tymi strefami tworzy sytuację, w której decyzje organu jednej jednostki samorządu terytorialnego będą de facto ograniczać wykonywanie zadań publicznych (w tym misji UAV) na terytorium innych gmin, bez zapewnienia im realnego wpływu na proces decyzyjny. Taki mechanizm grozi paraliżem operacyjnym po stronie gmin ościennych, w tym blokadą lub przewlekłością uzgodnień dla lotów UAV realizowanych w interesie publicznym (monitoring powietrza, inspekcje infrastruktury, działania kryzysowe).

- BRAK JASNYCH I KLAROWNYCH ZASAD

Brakuje także jasno określonej ścieżki wydawania zgody przez prezydenta miasta. Nie wiadomo, czy decyzje te mają zapadać w trybie postępowania administracyjnego czy cywilnego, brak jest również wskazania drogi odwoławczej. Taki stan prawny grozi paraliżem wymiaru sprawiedliwości liczbą sporów i odwołań, a w praktyce uniemożliwi planowanie lotów nawet wtedy, gdy okoliczności będą wymagały ich pilnego przeprowadzenia. Da to również argumenty dla osób nadpobudliwie reagujących do zgłaszania wymyślonych naruszeń oraz dla podmiotów zainteresowanych przeznaczaniem terenów lotniskowych pod zabudowę, by po jej zrealizowaniu sprzedawać z dużym zyskiem nowo wybudowane nieruchomości.

- HAŁAS, KTÓREGO PRAKTYCZNIE NIE MA

Hałas generowany przez lotnictwo ogólne (GA) pozostaje obecnie znacząco niższy niż w latach ubiegłych, a trend spadkowy utrzymuje się wraz z postępem technologicznym. Nowoczesne jednostki napędowe, śmigła o zoptymalizowanej geometrii, tłumiki wydechu

oraz lepsza kultura pracy silników przekładają się na istotne ograniczenie emisji akustycznej w porównaniu ze starszymi konstrukcjami. Równocześnie należy podkreślić, że operacje szybowcowe i parolotniowe są z natury beznapędowe i nie generują hałasu silnikowego, a ich oddziaływanie akustyczne ma charakter incydentalny i krótkotrwały.

Zasadne jest, aby interwencje regulacyjne w obszarze hałasu były oparte na danych i proporcjonalne do skali zidentyfikowanego problemu. Wnikliwa analiza zgłoszeń kierowanych do Prezesa ULC z zastosowaniem jednolitej metodyki klasyfikacji zdarzeń, geolokalizacji i analizy czasowej pozwoliłaby precyzyjnie wskazać lokalizacje, pory dnia oraz typy operacji, w których ewentualne środki zaradcze byłyby uzasadnione. Uzupełniająco, pożądane jest zróżnicowanie źródeł danych (m.in. rejestry lotów, plany kręgów nadlotniskowych, zapisy radarowe/MLAT/ADS-B, ADS-L, lokalne pomiary akustyczne), tak aby uniknąć podejmowania decyzji na podstawie pojedynczych, niemiarodajnych zgłoszeń.

W przypadku potwierdzenia punktowych uciążliwości rekomendowane są rozwiązania selektywne, a nie generalne zakazy czy rozległe strefy ograniczeń. Do katalogu proporcjonalnych środków należą w szczególności, aktualizacja i egzekwowanie procedur hałasowych (noise abatement) w kręgu nadlotniskowym, wyznaczanie tras dolotowych/odlotowych omijających wrażliwe akustycznie obszary, wprowadzenie ograniczeń godzinowych w szczytach wrażliwości, a także promowanie i preferencje operacyjne dla statków powietrznych o niższej emisji hałasu (w tym napędów elektrycznych).

Z punktu widzenia przejrzystości i akceptacji społecznej wskazane jest wdrożenie mechanizmu stałego monitoringu i sprawozdawczości, publikacji zagregowanych raportów (np. kwartalnych) prezentujących rozmieszczenie i charakter zgłoszeń, zastosowane działania naprawcze oraz mierniki ich skuteczności. Równolegle należy prowadzić dialog z użytkownikami przestrzeni powietrznej i społecznościami lokalnymi, tak aby procedury ograniczania hałasu były zrozumiałe, wykonalne operacyjnie i realnie zmniejszały uciążliwości, nie naruszając przy tym niezbędnej dostępności infrastruktury dla szkolenia i bezpieczeństwa lotów.

Podsumowując, właściwą odpowiedzią na problem hałasu w GA jest podejście oparte na dowodach, proporcjonalności i precyzyjnym adresowaniu uciążliwości, a nie rozwiązania o charakterze ogólnym, które mogłyby niepotrzebnie ograniczać aktywność lotniczą bez mierzalnych korzyści akustycznych.

- **OGRANICZENIE DZIAŁALNOŚCI LOTNISK - WYKLUCZENIE**

Lotniska położone w rejonie projektowanych stref będą mogły funkcjonować jedynie w ograniczonym zakresie. Niejasna struktura przestrzeni, w której część drogi startowej znajduje się poza strefą, a pozostała w jej granicach, w praktyce utrudni planowanie i wykonywanie operacji. Taki układ będzie nieczytelny dla pilotów i zwłaszcza spoza Polski, co

skłoni ich do omijania tych rejonów i obniży atrakcyjność miast dla potencjalnych inwestorów oraz odwiedzających. Lotniska takie jak Warszawa-Babice, Gliwice czy Katowice-Muchowiec utracą możliwość wykonywania znaczącej części operacji.

Jednocześnie projekt pośrednio nakłada obowiązek dostosowania Instrukcji Operacyjnych wszystkich lotnisk i lądowisk objętych strefami R. Oznacza to konieczność aktualizacji procedur operacyjnych i szkoleniowych, zmian w planach wykorzystania dróg startowych, lotów w kręgu, a także modyfikacji publikacji lotniczych, briefingów i oznakowania. Zmiany te wymagają ponownych uzgodnień oraz zatwierdzeń przez ULC i koordynacji z PAŻP, a także aktualizacji i uzgodnienia planów reagowania w sytuacjach zagrożenia (ERP) z właściwymi służbami. W efekcie powstaną istotne, nieprzewidziane koszty organizacyjne i finansowe po stronie zarządzających lotniskami i lądowiskami, a jednocześnie dodatkowe obciążenia procesowe po stronie PAŻP i ULC.

Strefy TRA oraz wcześniej wskazane AREA znalazłyby się w obrębie stref R, przez co Aeroklub Gliwicki, Aeroklub Śląski, Aeroklub Wrocławski, Aeroklub Warszawski, Aeroklub Awiator czy Politechnika Śląska, zostałyby pozbawione możliwości prowadzenia szkoleń dla pilotów i skoczków spadochronowych. Przełoży się to na spadek zainteresowania sportami lotniczymi i ograniczy rozwój kadr lotniczych. Byłoby to działanie wykluczające i sprzeczne z kierunkiem szeroko wprowadzanej deregulacji przepisów.

- NIE POWIELAJMY FRANCUSKICH BŁĘDÓW

Nie znajdujemy merytorycznych podstaw do odwoływania się do rozwiązań francuskich jako wzorca dla polskiego porządku prawnego. Wybrane zapisy AIP Francji są bliskie naszym niejasnym zapisom dotychczasowego rozporządzenia w zakresie granic administracyjnych i roczników statystycznych, które od lat budzą kontrowersje co do przejrzystości, proporcjonalności i zgodności z prawem. Realizują inną logikę zarządzania ryzykiem, osadzoną w odmiennych uwarunkowaniach prawnych, geograficznych i operacyjnych, a ich prosta transplantacja do Polski powielalaby te same wady, nadmierną uznaniowość, rozległe obszary stałych ograniczeń oraz utrudnioną przewidywalność planowania lotów. Europejskim punktem odniesienia jest rozporządzenie SERA, które samo w sobie tworzy wystarczające ramy bezpieczeństwa, a wszelkie odstępstwa powinny wynikać z konkretnej, udokumentowanej analizy ryzyka, a nie z selektywnego zapożyczania ideowych rozwiązań z pojedynczych państw.

- NIEUZASADNIONY SYSTEM REPRESYJNY

Jednocześnie należy zauważyć, że przyjęcie projektowanych rozwiązań de facto udzieliłoby nadzorowi lotniczemu legitymacji do systemowego kierowania spraw na drogę postępowania karnego w oparciu o formalne naruszenia reżimu strefowego. Przy obecnym poziomie niejednoznaczności definicji i praktycznych trudności w briefingu, podnosi to ryzyko

penalizacji zachowań niepowodujących wzrostu ryzyka operacyjnego, narusza zasadę proporcjonalności oraz zasadę, że sankcja karna powinna pozostawać środkiem ostatecznym.

Taki model oddziaływania państwa zniechęca do dobrowolnej zgodności, generuje efekt mrozący dla legalnych operacji GA, a także obciąża organy ścigania i sądy sprawami o charakterze techniczno-administracyjnym, które powinny być rozwiązywane w pierwszej kolejności poprzez klarowne reguły i nadzór administracyjny.

PODSUMOWANIE

ROZPORZĄDZENIE SERA I PROPORCJONALNE ROZWIĄZANIA

Wprowadzanie nowych stałych stref R nad obszarami zurbanizowanymi w sytuacji, gdy obowiązują jednolite w całej Europie zasady z rozporządzenia SERA, w tym SERA.3105 (minimalne wysokości) oraz SERA.5005(f) (warunki wykonywania lotów VFR, w tym obowiązek takiego prowadzenia lotu, aby w razie sytuacji awaryjnej możliwe było lądowanie bez nadmiernego narażenia osób i mienia), powinno wynikać z wykazanej, rzeczywistej potrzeby i udokumentowanej analizy ryzyka, a nie z podejścia prewencyjnego.

Obowiązujące przepisy już nakładają na pilotów jednoznaczne wymagania co do minimalnych wysokości, buforów separacyjnych oraz pilotowania statku powietrznego w sposób zapewniający możliwość bezpiecznego lądowania awaryjnego. Niewywiązanie się z tych obowiązków rodzi znane konsekwencje odpowiedzialności. To ramy wystarczające, aby chronić mieszkańców i infrastrukturę bez konieczności wprowadzania rozległych, stałych zakazów.

Z perspektywy zarządzania ryzykiem i proporcjonalności najsensowniejszym kursem działania jest priorytetowe stosowanie rozporządzenia SERA jako podstawowego zbioru norm wykonywania lotów VFR, a kwestie specyficzne dla dużych miast rozwiązywać poprzez czytelną organizację ruchu VFR, a nie przez trwałe wykluczanie przestrzeni.

Oznacza to:

- wyznaczenie, opublikowanie i czytelne opisanie zasad użytkowania tras dolotowych /odlotowych VFR oraz punktów meldowania (VRP) wokół i nad aglomeracjami, z jednoznacznymi wysokościami/poziomami lotu i kierunkowością ruchu,
- ujednoczenie wymagań łączności i briefingu (frazologia, częstotliwości, warunki wejścia/wyjścia z rejonu), tak aby były przewidywalne dla pilotów krajowych i zagranicznych,
- spójność z istniejącą strukturą przestrzeni (CTR/TMZ/RMZ/MCTR), bez nakładania się stałych stref ograniczeń o niejasnym trybie wydawania zgód,
- poprawna identyfikacja miejsc naruszeń i punktowe zabezpieczenie rejonów:

- wprowadzić metodykę rozpoznawania „hotspotów” opartą na publicznie weryfikowalnych danych (statystyki naruszeń, incydentów i skarg, realny ruch GA, dane ATS/PAŻP,
- monitoring radarowy plus ADS-B/ADS-L/FLARM/OGN,

wszystko z jasnymi kryteriami aktywacji i dezaktywacji, publikowane w AIP POLSKA/NOTAM. Zapewnić cykliczny przegląd skuteczności (KPI) i korekty środków, a także koordynację między PAŻP/ATS, ULC, władzami samorządowymi i zarządzającymi lotniskami, tak by działania były spójne, punktowe i oparte na dowodach.

Takie rozwiązania są zgodne z praktyką europejską i zapewnią przewidywalność dla pilotów i służb ATS, minimalną ingerencję w codzienny ruch oraz realne obniżenie ryzyka dzięki uporządkowaniu trajektorii i standardów łączności, a nie poprzez ogólne, stałe zakazy.

W tym kontekście wyrażamy kategorię sprzeciw wobec koncepcji obejmowania całych aglomeracji stałymi strefami R oraz wobec projektowanego trybu uzyskiwania zgód u prezydentów miast. Propozycja ta jest nieproporcjonalna, nieudokumentowana rzetelną analizą ryzyka i generuje zbędne obciążenia zarówno dla użytkowników przestrzeni, jak i dla służb ATS, jednocześnie obniżając przejrzystość przepisów.

Wnioskujemy o utrzymanie czytelnych, jednolitych zasad SERA jako fundamentu operacji VFR oraz o uregulowanie – na poziomie rozporządzenia i publikacji AIP POLSKA, standardowych tras VFR, VRP, procedur łączności i wymogów briefingu nad i wokół aglomeracji. Taki model spełnia wymogi bezpieczeństwa, jest czytelny i zrozumiały dla pilotów z całego obszaru EASA pozwalając skutecznie zarządzać ryzykiem przy zachowaniu proporcjonalności środków.

Z wyrazami szacunku

SEKRETARZ GENERALNY
AEROKLUBU POLSKIEGO

Piotr Czarnecki

PREZES
AEROKLUBU POLSKIEGO

Jerzy Makula

