W U T J o u r n a l o f T r a n s p o r t a t i o n E n g i n e e r i n g

P R A C E N A U K O W E - P O L I T E C H N I K A W A R S Z A W S K A . T R A N S P O R T

ISSN: 1230-9265 vol. **136**
DOI: 10.5604/01.3001.0053.4106 2023

Projected changes concerning UAS in the Polish Aviation Law and other acts

Wiktor Wyszywacz*

Polish Aero Club, Warsaw, Poland

Abstract: The unmanned aerial vehicle industry is developing dynamically and ahead of the regulations. Integrating manned and unmanned aviation is necessary to ensure an appropriate level of safety and the sustainable development of the unmanned aerial vehicle industry. Therefore, an amendment to the Polish aviation law has been prepared. It includes the effective EU regulations on UAS, which have been applied directly since the beginning of 2021. EU law, however, requires more details in many aspects. Specifying EU solutions will allow for a more effective impact of the regulations on UAS users and aviation authorities and the achievement of the assumed goals of the proposed changes. The article presents the reasons for the introduced changes, the outline and essence of EU regulatory solutions, and elements of national solutions. The proposed changes to the Aviation Law, the PANSA Act of December 8, 2006, and April 13, 2016, Act on compliance assessment and market surveillance systems were presented. The most important thing is the additional Section VIa - Unmanned Aerial Vehicles added to the Aviation Law. The article covers the content of six chapters, additional provisions, penal provisions, and new charges for geographic zones. The proposed amendments to the PANSA Act related to new obligations for the Agency are also presented. The article ends with a summary and conclusions that indicate the positive impact of the amendment. At the same time, an attempt was made to evaluate the introduced changes by identifying the shortcomings and imperfections of the new regulations.
Keywords: UAS, Aviation Law Act, amendment, section VIa, geographical zones

1. Wprowadzenie

Gwałtowny rozwój branży bezzałogowych statków powietrznych wyprzedził regulacje prawne dotyczące użytkowania cywilnych bezzałogowych systemów powietrznych. Loty SBSP (System Bezzałogowego Statku Powietrznego) współdzielących przestrzeń powietrzną z lotnictwem załogowym muszą być harmonijnie zintegrowane z istniejącym ruchem lotniczym przy pomocy rozwiązań regulujących aspekty prawne i techniczne użytkowania SBSP. Zaawansowane rozwiązania w tym zakresie mają bezpośredni wpływ na poziom bezpieczeństwa lotniczego i rozwój branży SBSP. Przez ponad sto lat

Article citation information:

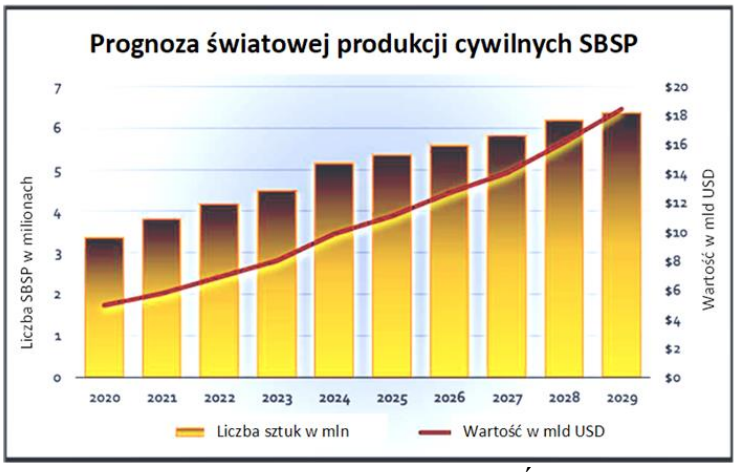
Wyszywacz, W. (2023). Projected changes concerning UAS in the Polish Aviation Law and other acts, WUT Journal of Transportation Engineering, 136, 71-84, ISSN: 1230-9265, DOI: 10.5604/01.3001.0053.4106

*Corresponding author
E-mail address: wyszywaczw@gmail.com (W. Wyszywacz)
ORCID: 0000-0002-9903-2584 (W. Wyszywacz)

Received 24 May 2022, Revised 12 February 2023, Accepted 14 April 2023, Available online 21 April 2023

postępowała ewolucja przepisów i bezpieczeństwa lotniczego przechodząc przez etap: techniczny – doskonalenia samolotów, czynnika ludzkiego i organizacyjnego.

W lotnictwie bezzałogowym niezawodność SBSP jest znacznie wyższa niż pierwszych latających maszyn i dorównuje poziomowi współczesnej techniki lotniczej. Ponadto liczba samolotów jest nieporównywalną z liczbą użytkowanych SBSP. Lotnictwo załogowe niezaprzeczalnie uznawane jest dziś za najbezpieczniejszy środek transportu. Ze względu na coraz szersze wykorzystywanie SBSP w gospodarce, nauce czy biznesie, eksperci w wielu krajach, lotnicze organizacje międzynarodowe i europejskie pracują nad stworzeniem, podobnie jak dla lotnictwa załogowego, zasad i regulacji zapewniających pożądany poziom bezpieczeństwa i warunków rozwoju lotnictwa bezzałogowego. Interesariusze branży lotniczej są zgodni co do wyznaczonego kierunku działań w zakresie regulacji dla użytkowania SBSP. Z jednej strony wprowadzane przepisy powinny wymusić podobny lub zbliżony poziom bezpieczeństwa, z drugiej powinny być na tyle liberalne, żeby umożliwić możliwie swobodny i zrównoważony rozwój branży. Te dwa główne czynniki, aby spełnić stawiane im wymagania, powinny uwzględniać nie tylko specyfikę lotów SBSP, ale również niespotykaną w lotnictwie dynamikę rozwoju. Rozwój branży SBSP prezentuje rys. 1.



Rys. 1. Prognozy wzrostu rynku SBSP na świecie (Źródło: Teal Group [10])

2. Regulacje na świecie, w Unii Europejskiej i Polsce

W celu zintegrowania lotów załogowych i bezzałogowych wraz z zachowaniem zrównoważonego rozwoju branży, organizacje międzynarodowe, europejskie i narodowe władze lotnicze wprowadzają odpowiednie regulacje. ICAO już w okólniku nr 328 z 2011 roku [2] opisuje SBSP jako nowy komponent w funkcjonowaniu systemu lotniczego w przestrzeni niesegregowanej. Najważniejsze elementy okólnika to operacje, sprzęt, personel. Okólnik zawiera koncepcję podziału odpowiedzialności na ustawodawcę oraz władze lotnicze i użytkowników - operatorów. Zakres działań władz lotniczych odnosi się do wyznaczenia zasad użytkowania SBSP przez Krajowe Plany Bezpieczeństwa (SSP - State Safety Programme), odpowiedzialność operatora sprowadza się do przestrzegania wprowadzanych przepisów oraz wykorzystania systemu zarządzania bezpieczeństwem (SMS - Safety Management System) [4]. Na forum międzynarodowym, ICAO wprowadza

do swoich załączników uzupełnienia dotyczące SBSP, np. załączniki 13 i 19, czy też w Globalnym Planie Bezpieczeństwa w Lotnictwie Cywilnym GASP (Global Aviation Safety Plan) [3] (Global Aviation Safety Plan) Doc 10004 ICAO na lata 2020 – 2022.

Unia Europejska powołała Europejską Agencję Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA European Aviation Safety Agency), aby ujednolicić w ramach wspólnoty przepisy oraz osiągnąć wysoki poziom bezpieczeństwa operacji lotniczych. EASA opracowała Europejski Program bezpieczeństwa Lotniczego (EASP - European Aviation Safety Programme), który jest odpowiednikiem Załącznika 19 ICAO. EASA sporządziła także europejską mapę drogową na rzecz bezpiecznej integracji SBSP we wszystkich klasach przestrzeni powietrznej. Analogicznie jak w lotnictwie załogowym (loty wg VFR i IFR) przyjęto loty w zasięgu wzroku VLOS i poza zasięgiem wzroku BVLOS oraz trzy kategorie operacji pod względem poziomu ryzyka:

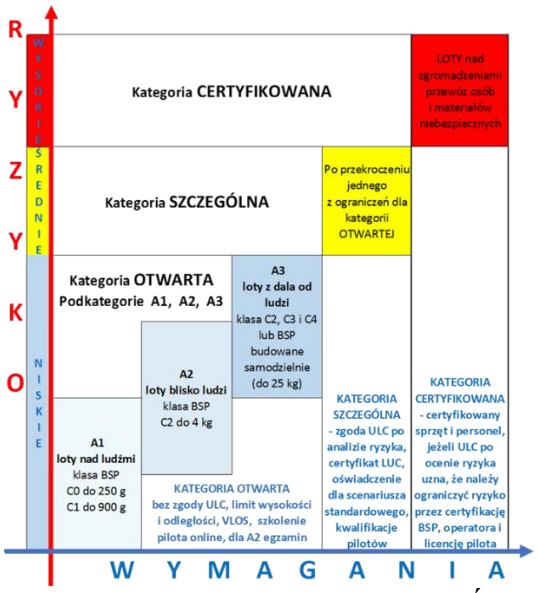
1. otwarta (open) - niskie ryzyko,
2. szczególna (specific) – średnie ryzyko,
3. certyfikowane (certified) – wysokie ryzyko.

EASA ustaliła również wytyczne dla producentów i użytkowników, dotyczące wymogów dla sprzętu do 25kg. SBSP są podzielone na pięć klas od C0 do C4 (Class 0 - Class 4) oraz dodatkowo ustalono klasę C5 i C6 dla STS (Standard Scenario) [9]. Bezzałogowe systemy powietrzne przeznaczone są do eksploatacji zgodnie z zasadami i warunkami mającymi zastosowanie do operacji w ramach kategorii otwartej i STS. Podział operacji na VLOS (Visual Line of Sight Operation) czyli operacje w zasięgu widoczności wzrokowej pilota i BVLOS (Beyond Visual Line of Sight Operation), czyli operacje poza zasięgiem widoczności wzrokowej pilota, determinuje poziom ryzyka. Stąd kategoria otwarta, w której dopuszczono wyłącznie operacje VLOS, jest obciążona niskim ryzykiem, ze względu na ciągłe pozostawanie BSP (bezzałogowy statek powietrznych) w zasięgu wzroku pilota, który dostrzega zagrożenia i unika kolizji w powietrzu. W kategorii operacji szczególnej, BSP pozostaje poza zasięgiem wzrokowym pilota – BVLOS, zwiększony jest dystans pomiędzy RPS a BSP i pilot wspomaga się urządzeniami typu DAA (Detect-and-Aviod) mając obraz z kamery BSP i ewentualną pomoc obserwatorów. Rozporządzenia Komisji (UE) dotyczące powyższych unormowań to:

- Rozporządzenie Delegowane Komisji (UE) 2019/945 z dnia 12 marca 2019 r. (nowelizacja rozporządzenia 2020/1058) w sprawie bezzałogowych systemów powietrznych oraz operatorów bezzałogowych systemów powietrznych z państw trzecich [7],
- Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) 2019/947 z dnia 24 maja 2019 r. w sprawie przepisów i procedur dotyczących eksploatacji bezzałogowych statków powietrznych [9].

Dla operacji kategorii szczególnej, ze względu na wyższy poziom ryzyka, wprowadzono obowiązek przeprowadzenia analizy ryzyka i uzyskania zgody władz lotniczych. Organizacja JARUS (Joint Authorities for Rulemaking on Unmanned Systems) to wspólne organy odpowiedzialne za tworzenie przepisów dotyczących systemów bezzałogowych, skupia światowych ekspertów z 61 krajów, EASA i EUROCONTROL, przedstawicieli narodowych władz lotniczych, przemysłu czy linii lotniczych. JARUS opracował, rekomendowaną przez EASA, analizę ryzyka pod nazwą „SORA v2.0" (Specific Operations Risk Assessment) [5] dla systemów bezzałogowych. SORA ma być rozwiązaniem na brak możliwości zastosowania do SBSP tradycyjnych metod zarządzania ryzykiem stosowanych w lotnictwie załogowym.

Schemat podziału na kategorie operacji i klasy SBSP przedstawia rys. 2.



Rys. 2. Schemat podziału na kategorie operacji i klasy SBSP (Źródło: opracowanie własne)

W 2007 roku został powołany SESAR Joint Undertaking (SESAR - Single European Sky ATM - Air Traffic Management - Research, Europejski system zarządzania ruchem lotniczym) jako wspólne przedsięwzięcie publiczno-prywatne, którego członkami założycielami są UE i Eurocontrol oraz wiele instytucji sektora lotniczego (w tym PAŻP - Polska Agencja Żeglugi Powietrznej). W ramach programu, realizowana jest koncepcja dotycząca bezpieczeństwa lotów SBSP „U-space". Jako taka „U-space" jest modelem stworzonym w celu ułatwienia wykonywania każdego rodzaju operacji SBSP w każdej klasie przestrzeni i rodzaju środowiska, nawet najbardziej zatłoczonym, jako połączenie SBSP z lotnictwem załogowym i ATC (Air Traffic Control).

Do 2021 roku loty SBSP w regulacjach polskich, traktowane były odrębnie na zasadzie wyłączenia z zapisów dotyczących lotnictwa załogowego. Od początku 2021 roku zaczęły obowiązywać rozporządzenia unijne 2019/945 i 2019/947 zgodnie z rozporządzeniem „bazowym" - Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1139 z dnia 4 lipca 2018 r. [8] w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie lotnictwa cywilnego i utworzenia Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego oraz zmieniającym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 2111/2005, (WE) nr 1008/2008, (UE) nr 996/2010, (UE) nr 376/2014 i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/30/UE i 2014/53/UE, a także uchylającym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 552/2004 i (WE) nr 216/2008 i rozporządzenie Rady (EWG) nr 3922/91. Zmieniają one znacząco podejście do SBSP uznając, że loty bezzałogowe to część wspólnej działalności lotniczej wraz z lotami załogowymi.

Aktualne przepisy krajowe to nowelizowane prawo lotnicze i wytyczne Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego:

– nr 24 [14] z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie wyznaczania stref geograficznych dla systemów bezzałogowych statków powietrznych,

- wytyczne o numerach od 15 do 23 [13] z dnia 29 grudnia 2020 r. odnoszące się do krajowych scenariuszy standardowych NSTS (National Standard Scenario),
- wytyczne nr 7 [15] z dnia 9 czerwca 2021 r. w sprawie sposobów wykonywania operacji przy użyciu systemów bezzałogowych statków powietrznych w związku z wejściem w życie przepisów rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 2019/947 z dnia 24 maja 2019 r. w sprawie przepisów i procedur dotyczących eksploatacji bezzałogowych statków powietrznych.

3. Projektowane zmiany regulacji w Polsce

Zmiany w Prawie lotniczym [6] mają służyć stosowaniu rozporządzeń 2018/1139, 2019/945, 2019/947. Równoległej zmianie ulegają ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej [12] oraz ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku [11]. Część rozwiązań rozporządzeń unijnych musi być rozwinięta w ramach szczegółowych przepisów prawa krajowego, w ustawie jak i stosownych rozporządzeniach. Zakres i najważniejsze cele nowelizacji Prawa lotniczego:

- wypełnienie luki w systemie regulacji dotyczącej SBSP pomiędzy rozporządzeniami unijnymi a wytycznymi Prezesa ULC i uszczegółowienie norm określających użytkowanie SBSP,
- wydzielenie problematyki dotyczącej SBSP, ze względu na jej specyfikę jako odrębnie normowanego obszaru lotnictwa od regulacji dotyczących lotnictwa załogowego i wprowadzenie do ustawy – Prawo lotnicze nowego działu VIa dedykowanego bezzałogowym statkom powietrznym,
- wprowadzenie normy, aby zasady wykonywania operacji przy użyciu systemu bezzałogowych statków powietrznych oraz poziom kwalifikacji osób wykonujących operacje na rzecz służb państwowych były takie same jak dla pozostałych użytkowników wspólnej dla wszystkich przestrzeni powietrznej,
- likwidacja podziału operacji wykonywanych bezzałogowymi statkami powietrznymi na operacje o charakterze sportowym lub rekreacyjnym oraz na operacje inne niż sportowe i rekreacyjne (tzw. komercyjne),
- wdrożenie prostych i proporcjonalnych zasad dotyczących wykonywanych operacji SBSP w lotnictwie sportowym i rekreacyjnym w ramach klubów i stowarzyszeń modelarstwa lotniczego,
- określenie zasad dotyczących podziału i wykonywania operacji (VLOS/BVLOS, 3 kategorie operacji z uwzględnieniem poziomu ryzyka, SORA, STS, NSTS, LUC (Light UAS Operator Certifcate), zezwolenia itp.),
- prowadzenie rejestru operatorów oraz certyfikowanych SBSP przez Prezesa ULC,
- podział odpowiedzialności pomiędzy ULC i PAŻP oraz porozumienie między tymi organami,
- wprowadzenie opłat za sprawowanie bieżącego nadzoru nad operatorami SBSP korzystającymi z NSTS, STS czy LUC.

4. Dział VIa „Bezzałogowe statki powietrzne”

Wyodrębnienie działu VIa uwzględnia specyficzny charakter i oddziela merytorycznie SBSP od lotnictwa załogowego. Projektowany dział VIa „Bezzałogowe statki powietrzne” ustawy – Prawo lotnicze został podzielony na 6 rozdziałów regulujących.

Rozdział 1 - Wykonywanie operacji z użyciem systemu bezzałogowego statku powietrznego

Rozdział określa zasady wykonywania operacji z użyciem systemów bezzałogowych statków powietrznych, które dotychczas były zawarte w rozporządzeniu o wyłączeniu oraz w art. 126 i art. 126a ustawy – Prawo lotnicze. Problematyka Rozdziału 1:

- brak podziału na operacje o charakterze sportowym lub rekreacyjnym oraz na operacje inne niż sportowe i rekreacyjne,
- kategorie wykonywania operacji: „otwarta”, „szczególna” oraz „certyfikowana”, podział wynika z przepisów unijnego rozporządzenia wykonawczego i został dokonany w oparciu o analizę ryzyka wykonywanych operacji lotniczych,
- sposób wykonywania przez Prezesa ULC czynności administracyjnych, umożliwiających podmiotom wykonywanie operacji przy użyciu systemów bezzałogowych statków powietrznych w kategorii „szczególnej”,
- rekomendowany sposób przeprowadzania analizy ryzyka to metodologia SORA wypracowana przez Organizację JARUS lub inną równoważną metodę,
- oświadczenie o zgodności operacji ze scenariuszem standardowym czy NSTS będzie dokonywane w systemie teleinformatycznym a potwierdzenie odbioru i kompletności oświadczeń będzie przekazywane do operatorów systemów bezzałogowych statków powietrznych bez konieczności wydawania decyzji administracyjnych,
- wydawanie certyfikatów LUC,
- członkowie klubów lub stowarzyszeń modelarstwa lotniczego będą mogli wykonywać operacje w kategorii „szczególnej” po uzyskaniu od Prezesa ULC zezwolenia.

Rozdział 2 - Strefy geograficzne dla systemów bezzałogowych statków powietrznych

Rozdział ten dotyczy stref geograficznych dla systemów bezzałogowych statków powietrznych wyznaczanych ze względów bezpieczeństwa, ochrony prywatności lub środowiskowych. Instytucją odpowiedzialną za wyznaczania stref geograficznych do wykonywania operacji SBSP będzie PAŻP. Strefa geograficzna będzie wyznaczana po zgłoszeniu podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku lub z własnej inicjatywy PAŻP. Problematyka Rozdziału 2:

- PAŻP będzie podawała informacje na temat stref geograficznych, także dotyczące okresu obowiązywania, do wiadomości publicznej w unikalnym formacie cyfrowym,
- PAŻP będzie pobierała opłaty za czynności związane z wyznaczaniem stref geograficznych, przedłużaniem ich obowiązywania oraz ich ponownych wyznaczaniem w oparciu o złożone wnioski,
- Minister właściwy do spraw transportu wyda rozporządzenie stanowiące uzupełnienie regulacji ustawowych w zakresie dotyczącym stref geograficznych. W rozporządzeniu zostaną określone:

1. rodzaje stref geograficznych wraz z ich maksymalnymi wymiarami przyjmowanymi na potrzeby dokonania oceny wstępnej wniosku oraz okresami ich obowiązywania,
2. podmioty uprawnione do złożenia wniosku o wyznaczenie strefy geograficznej,
3. elementy wniosków o wyznaczenie strefy geograficznej, przedłużenie okresu obowiązywania strefy geograficznej, ponowne wyznaczenie strefy geograficznej, ich formę oraz sposób i tryb ich rozpatrywania, w tym termin ich składania,
4. sposób uiszczania i rozliczania opłat za czynności związane z wyznaczaniem stref geograficznych, przedłużaniem okresów obowiązywania stref geograficznych oraz ponownym wyznaczaniem stref geograficznych.

Rozdział 3 - Rejestr operatorów systemów bezzałogowych statków powietrznych

Rozdział opisuje szczegółowe zasady dotyczące rejestru operatorów systemów bezzałogowych statków powietrznych. W rozumieniu unijnych przepisów operatorem systemów bezzałogowych statków powietrznych jest osoba fizyczna lub prawna, a loty bezzałogowych statków powietrznych są wykonywane przez pilotów. Problematyka Rozdziału 3:

- prowadzenie rejestru operatorów przez Prezesa ULC przy użyciu systemu teleinformatycznego,
- operator otrzymuje numer rejestru, prowadzone są wpisy zmian lub zawieszenia zezwolenia na operację,
- zasady wykreślenia z rejestru.

Rozdział 4 - Wyznaczone podmioty i uznane podmioty

Artykuły rozdziału 4 opisują jakie podmioty mogą zostać wyznaczonymi podmiotami oraz uznanymi podmiotami i prowadzić szkolenia teoretyczne i praktyczne. Problematyka Rozdziału 4:

- określenie kim jest wyznaczony podmiot (dodatek 4 rozporządzenia 2019/947) oraz sposób jego wyznaczania przez Prezesa ULC,
- określenie kim jest uznany podmiot (dodatek 6 rozporządzenia 2019/947) oraz sposób jego uznania przez Prezesa ULC,
- prowadzenie nadzoru i kontroli nad podmiotami szkolącymi.

Rozdział 5 - Dokumenty potwierdzające kwalifikacje, szkolenia i egzaminy

W rozdziale określono dokumenty potwierdzające kwalifikacje pilotów bezzałogowych statków powietrznych oraz członków personelu szkolącego wyznaczonego podmiotu albo uznanego podmiotu. Problematyka Rozdziału 5:

- rodzaje oraz zasady przeprowadzania szkoleń i egzaminów w poszczególnych kategoriach,
- Minister właściwy do spraw transportu określi wzory certyfikatu kompetencji pilota BSP oraz certyfikatu wiedzy teoretycznej i potwierdzenia ukończenia szkolenia praktycznego, zawieszenie albo cofnięcie posiadanego uprawnienia,
- programy szkolenia będą określane przez Prezesa ULC,
- osoba niepełnoletnia, która ukończyła 14 rok życia będzie mogła starać się o uprawnienia do wykonywania operacji w kategorii „otwartej” i w kategorii „szczególnej”.

Rozdział 6 - Zapobieganie bezprawnemu wykonywaniu operacji z użyciem systemu bezzałogowego statku powietrznego

Zawartość rozdziału wskazuje osoby uprawnione do kontroli osób użytkujących SBSP tj. pracowników ULC i funkcjonariuszy służb mundurowych, którzy mogą przy występowaniu określonych zagrożeń przejąć kontrolę, unieruchomić lub zniszczyć BSP. Dla zapewnienia bezpieczeństwa wprowadzono wymóg zawarcia umowy OC dla BSP od 250g MTOM (Maximum Take-off Mass) pod groźbą kary 2000zł.

5. Przepisy karne, dodane załączniki nr 5c i 7 do ustawy

Za nieprzestrzeganie przepisów ustawy dotyczących SBSP wprowadzono kary administracyjne oraz, w przypadku cięższych i groźniejszych naruszeń, kary grzywny, ograniczenia i pozbawienia wolności.

Załącznik 5c - Katalog naruszeń obowiązków oraz warunków określonych w rozporządzeniu delegowanym oraz rozporządzeniu wykonawczym dotyczących osób użytkujących systemy bezzałogowe został określony w nowym załączniku nr 5c do ustawy – tabela 1.

Tabela 1. Katalog naruszeń i kar

Lp.	Wyszczególnienie naruszeń	Wysokość kary w zł
1.	Naruszenie przepisów rozporządzenia delegowanego Komisji (EU) 2019/945 z dnia 12 marca 2019 r. w sprawie systemów bezzałogowych systemów powietrznych oraz operatorów systemów bezzałogowych statków powietrznych z państw trzecich	
1.1	Naruszenie obowiązku, o którym mowa w art. 40 ust. 5	10 000
1.2	Naruszenie obowiązków, o których mowa w art. 41 ust. 1	w wysokości odpowiadającej wysokości kar za poszczególne naruszenie przepisów rozporządzenia 2019/947/UE
2.	Naruszenie przepisów rozporządzenia wykonawczego Komisji (EU) 2019/947 z dnia 24 maja 2019 r. w sprawie przepisów i procedur dotyczących eksploatacji bezzałogowych statków powietrznych	
2.1	Naruszenie warunków, o których mowa w art. 4 ust. 1	4000 za każde naruszenie
2.2	Naruszenie obowiązku, o którym mowa w art. 5 ust. 1	10 000
2.3	Naruszenie warunków scenariusza standardowego, o którym mowa w art. 5 ust. 5	4000 za każde naruszenie
2.4	Naruszenie warunków certyfikatu LUC, o którym mowa w art. 2 pkt 9	12 000
2.5	Naruszenie obowiązku, o którym mowa w art. 7 ust. 3	15 000
2.6	Naruszenie obowiązku, o którym mowa w art. 8 ust. 1	500
2.7	Naruszenie obowiązku, o którym mowa w art. 8 ust. 2	3000
2.8	Naruszenie obowiązku, o którym mowa w art. 8 ust. 3	250
2.9	Naruszenie obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1	10 000
2.10	Naruszenie obowiązku, o którym mowa w art. 14 ust. 5	10 000
2.11	Naruszenie obowiązku, o którym mowa w art. 14 ust. 7	10 000
2.12	Naruszenie obowiązku, o którym mowa w art. 14 ust. 8	300

Załącznik nr 7 do ustawy ustala wysokości opłat za realizowane przez PAŻP czynności dotyczące stref geograficznych – tabela 2.

Tabela 2. Opłaty związane ze strefami geograficznymi

1. Opłata za przeprowadzenie wstępnej oceny wniosku o wyznaczenie strefy geograficznej	50 zł od każdego wniosku o wyznaczenie strefy geograficznej
2. Opłata za wyznaczenie strefy geograficznej:	
1) w przypadku gdy wnioskodawca występuje jednocześnie o wyznaczenie od 1 do 10 stref geograficznych lub w przypadku gdy w wyniku przeprowadzenia wstępnej oceny wniosku o wyznaczenie strefy geograficznej wnioskodawca zostaje wezwany do zmiany wniosku, tak aby dotyczył on wyznaczenia do 10 stref geograficznych	200 zł za każdą strefę geograficzną
2) w przypadku gdy wnioskodawca występuje jednocześnie o wyznaczenie od 11 do 49 stref geograficznych lub w przypadku gdy w wyniku przeprowadzenia wstępnej oceny wniosku o wyznaczenie strefy geograficznej wnioskodawca zostaje wezwany do zmiany wniosku, tak aby dotyczył on wyznaczenia od 11 do 49 stref geograficznych	150 zł za każdą strefę geograficzną
3) w przypadku gdy wnioskodawca występuje jednocześnie o wyznaczenie powyżej 49 stref geograficznych lub w przypadku gdy w wyniku przeprowadzenia wstępnej oceny wniosku o wyznaczenie strefy geograficznej wnioskodawca zostaje wezwany do zmiany wniosku, tak aby dotyczył on wyznaczenia powyżej 49 stref geograficznych	100 zł za każdą strefę geograficzną
3. Opłata za przedłużenie okresu obowiązywania strefy geograficznej:	
1) w przypadku gdy wnioskodawca występuje jednocześnie o przedłużenie okresów obowiązywania od 1 do 10 stref geograficznych	50 zł za każdą strefę geograficzną
2) w przypadku gdy wnioskodawca występuje jednocześnie o przedłużenie okresów obowiązywania od 11 do 49 stref geograficznych	35 zł za każdą strefę geograficzną
3) w przypadku gdy wnioskodawca występuje jednocześnie o przedłużenie okresów obowiązywania powyżej 49 stref geograficznych	20 zł za każdą strefę geograficzną
4. Opłata za ponowne wyznaczenie strefy geograficznej:	
1) w przypadku gdy wnioskodawca występuje jednocześnie o ponowne wyznaczenie od 1 do 10 stref geograficznych	100 zł za każdą strefę geograficzną
2) w przypadku gdy wnioskodawca występuje jednocześnie o ponowne wyznaczenie od 11 do 49 stref geograficznych	75 zł za każdą strefę geograficzną
3) w przypadku gdy wnioskodawca występuje jednocześnie o ponowne wyznaczenie powyżej 49 stref geograficznych	50 zł za każdą strefę geograficzną

6. Zmiany w ustawie o PAŻP [12] oraz ustawie o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku [11]

W rozumieniu przepisu art. 17 rozporządzenia wykonawczego 2019/947 PAŻP będzie jednym z dwóch organów odpowiedzialnym za realizację zadań określonych w art. 18 lit. f i l. (art. 18 - Zadania właściwego organu – strefy geograficzne oraz przekazywanie informacji dotyczących bezpieczeństwa operacji). Najważniejsze zmiany:

- PAŻP jest podmiotem odpowiedzialnym za wyznaczanie stref geograficznych dla SBSP,
- PAŻP pobiera opłaty za czynności dotyczące stref geograficznych,
- PAŻP została zobowiązana do zapewniania utrzymania, prowadzenia i rozwoju systemów teleinformatycznych na potrzeby realizacji zadań Prezesa ULC oraz PAŻP,
- PAŻP przysługuje dotacja celowa na projekt realizowany przez PAŻP, ULC oraz Ministerstwo Infrastruktury „Usługi cyfrowe dla bezzałogowych statków powietrznych”.

Celem proponowanych zmian w **ustawie z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku** jest wskazanie Prezesa ULC jako organu właściwego do kontroli spełniania przez wyroby wymagań, kontroli w zakresie stwarzania przez wyroby zagrożenia lub kontroli w zakresie niezgodności formalnych, a także prowadzenia postępowań, o których mowa w art. 76 ust. 1 i 1a oraz art. 85 ust. 1 tej ustawy – w odniesieniu do systemów bezzałogowych statków powietrznych.

7. Podsumowanie i wnioski

Podsumowując analizowany projekt zmian w przepisach dotyczących SBSP można stwierdzić, że główną formalną przyczyną nowelizacji jest deficyt regulacji na poziomie ustaw i rozporządzeń. Stosowane bezpośrednio rozporządzenia unijne powinny być rozwinięte w ramach szczegółowych przepisów prawa krajowego. Projektowana nowelizacja ma na celu wdrożenie takich rozwiązań. Problematyka przekształceń regulacyjnych jest rozległa i rzutuje na czynniki ekonomiczne i bezpieczeństwo. Główna konstrukcja wprowadzanych zmian opiera się na rozporządzeniach unijnych i zawiera następujące komponenty:

- Regulacje budowane na zrównoważeniu ryzyka i wymagań,
- Podstawowe założenia – loty VLOS, BVLOS, 3 kategorie operacji, klasy SBSP (do 25kg),
- Określenie zasad: wykonywania operacji, stref geograficznych, rejestracji operatorów, szkolenia i kwalifikacji, kontroli.

Szereg istotnych rozwiązań w projekcie dotyczy szczegółowych rozwiązań krajowych:

- wyłączenie w Prawie lotniczym problematyki SBSP – dodanie nowego Działu VIa,
- usunięcie podziału na operacje o charakterze sportowym/rekreacyjnym i tzw. komercyjne,
- ujednolicenie zasad wykonywania operacji i poziomu kwalifikacji pilotów/operatorów dla użytkowników cywilnych i lotnictwa państwowego (usługi wykonywane w interesie publicznym),
- rozbudowa katalogu naruszeń i kar oraz powiększenie listy organów uprawnionych do kontroli,
- prowadzenie rejestru operatorów oraz certyfikowanych SBSP przez Prezesa ULC,
- zwiększenie udziału PAŻP w zarządzaniu lotami SBSP,
- podział odpowiedzialności pomiędzy ULC i PAŻP oraz porozumienie między tymi organami (np. systemy teleinformatyczne do realizacji zadań przydzielonych PAŻP wraz z ULC),
- wprowadzenie opłat za sprawowanie bieżącego nadzoru nad operatorami korzystającymi zzezwoleń na operacje, operatorami LUCczy ośrodkami szkoleń,
- obowiązkowa polisa OC min. 3000 SDR (Special Drawing Rights)od 250g pod groźbą kary 2000 zł.

Nowelizacja Prawa Lotniczego uwzględnia bardzo szeroki zakres zagadnień na różnym poziomie szczegółowości. Dlatego możliwe jest ustosunkowanie się do najważniejszych zagadnień z pominięciem szczegółów mniejszej wagi. Nowe regulacje będzie można

jednoznacznie ocenić po wywołanych skutkach dopiero po upływie pewnego czasu. Z dzisiejszej perspektywy można ocenić pozytywnie lub negatywnie jedynie część nowelizowanych przepisów.

Nowelizacja ustawy w dużym stopniu odpowiada potrzebom regulacyjnym w zakresie użytkowania SBSP. Ocena skutków regulacji sporządzona przez Ministerstwo Infrastruktury (dok. 601220 z dnia 27.10.2022r.) zakłada pozytywne oddziaływanie zmian wprowadzanych w Prawie Lotniczym oraz ujemne saldo w sektorze finansów publicznych w perspektywie 10 lat.

Wnioski odnoszące się do wybranych istotnych szczegółów nowelizacji, dotyczące usprawnienia funkcjonowania sektora SBSP:

1. Dostosowanie Prawa Lotniczego do obowiązujących regulacji unijnych (rozporządzeń 2018/1139, 2019/945, 2019/947) jest pozytywnym działaniem porządkującym cały obszar problematyki SBPS. Nowelizacja ustawy Prawo Lotnicze i oczekiwane nowe rozporządzenia sprzyjają stworzeniu spójnego systemu dla funkcjonowania branży. Regulacje unijne i ich krajowe rozwinięcie powinno przynieść pozytywne efekty prowadzące do zrównoważonego jej rozwoju.
2. Jakościową zmianą w podejściu do operacji bezzałogowych jest traktowanie problematyki SBSP jako wydzielonej części lotnictwa o odmiennej specyfice. Taki sposób widzenia potwierdza wprowadzenie Działu VIa i jego zapisy.
3. Szerokie zastosowanie i szczegółowe regulacje dotyczące zasad wprowadzonych przez rozporządzenia unijne w nowelizowanym Prawie Lotniczym, uzależniających wymagania dla operacji od poziomu ryzyka, stanowi wyraźny postęp w działaniach na rzecz bezpieczeństwa.
4. Zrównanie poziomu wymagań i kwalifikacji operatorów i pilotów wykonujących operacje SBSP na rzecz służb państwowych z innymi operatorami, tworzy jednolity system dla wszystkich użytkowników przestrzeni powietrznej.
5. Wprowadzenie szerokiego katalogu naruszeń i kar ma działanie odstraszające, chociaż część szczegółów budzi wątpliwości.
6. Dobrze funkcjonujący rejestr operatorów i SBSP.
7. Opracowanie programów szkolenia pilotów przez ULC.
8. Wprowadzenie systemu teleinformatycznego pozwalającego na ocenę ryzyka dla operacji w kategorii szczególnej ułatwi znacząco operatorom przygotowanie wniosku o zgodę na jej wykonanie (brak konkretnej daty uruchomienia systemu).
9. Opracowanie projektów rozporządzeń bezpośrednio związanych z projektem ustawy Prawo Lotnicze:
   - Projekt z dnia 12.10.2022 r. ROZPORZĄDZENIE MINISTRA INFRASTRUKTURY z dnia …… 2023 r. w sprawie stref geograficznych dla systemów bezzałogowych statków powietrznych
   - Projekt z dnia 12.10.2022 r. ROZPORZĄDZENIE MINISTRA INFRASTRUKTURY z dnia …… 2023 r. w sprawie wykonywania operacji z użyciem systemu bezzałogowego statku powietrznego
   - Projekt z dnia 12.10.2022 r. ROZPORZĄDZENIE MINISTRA INFRASTRUKTURY z dnia …… 2023 r. w sprawie wzorów certyfikatów potwierdzających kompetencje pilotów bezzałogowych statków powietrznych

Wątpliwości i negatywne oceny dotyczą wielu aspektów nowelizowanej ustawy.

1. Brak przeprowadzenia konsultacji publicznych projektu obniża efektywność wprowadzanych zmian. Uzasadnienie rezygnacji z konsultacji publicznych z powodu rozpoczęcie stosowania przepisów prawa UE dotyczących SBSP z dniem 31 grudnia 2020 roku, nie jest argumentem równoważącym zaniechanie konsultacji. Należy nadmienić, że w przedziale kilkunastu miesięcy uwagi zostały zgłaszane przez podmioty:
   - Minister Sprawiedliwości
   - Ministerstwo Klimatu i Środowiska
   - Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej
   - Minister-Członek Rady Ministrów Koordynator Służb Specjalnych
   - Rządowe Centrum Legislacji
   - Minister Obrony Narodowej
   - Minister Cyfryzacji
   - Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
   - Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych

Zdecydowana większość zgłoszonych uwag została przyjęta jako zasadne;

2. Brak równoległych zmian regulacyjnych dla lotnictwa załogowego w celu integracji obu rodzajów lotnictwa ma negatywny wpływ na bezpieczeństwo obu rodzajów operacji;
3. Negatywnie należy ocenić brak prób regulacji dotyczących rozwojowych trendów SBSP (np. bezzałogowego transportu ludzi czy materiałów niebezpiecznych). Operacje tego rodzaju będą niewykonalne lub mocno utrudnione;
4. Strefy geograficzne w pewnym zakresie odpowiadają podziałowi stosowanemu w lotnictwie załogowym na przestrzenie o określonych właściwościach i wymaganiach (klasy, struktury). Dla operatorów SBSP wprowadzenie stref geograficznych jest z pewnością znaczącym ułatwieniem, lecz z drugiej strony powielają one sprawdzony istniejący porządek podziału przestrzeni powietrznej;
5. Pobieranie przez PAŻP opłat związanych ze strefami geograficznymi nie budzi zastrzeżeń. Dokładniejsza analiza szczegółów wskazuje na brak uzasadnienia co do niektórych opłat lub ich wysokości: np. opłata za przeprowadzenie wstępnej oceny wniosku o wyznaczenie strefy geograficznej niezależnie od jego akceptacji, czy wysokość opłat za przedłużenie okresu obowiązywania strefy geograficznej;
6. Roczna opłata lotnicza dla operatorów wykonywujących operacje na zasadach zezwoleń, operatorów LUC czy ośrodków szkolenia za sprawowanie bieżącego nadzoru, nie wydaje się być w pełni zasadna. Koszty kontroli mogą być z powodzeniem pokrywane z kar za stwierdzone nieprawidłowości.
7. Nowelizowane Prawo Lotnicze nie precyzuje jednoznacznie podziału zadań i odpowiedzialności pomiędzy ULC i PAŻP;
8. Wątpliwości budzi szereg zapisów nowelizowanej ustawy dotyczących szczegółowych rozwiązań. Przykłady:
   - „*Art. 156ze.ust. 3. Za szkody powstałe w wyniku zniszczenia, unieruchomienia albo przejęcia kontroli nad lotem bezzałogowego statku powietrznego w przypadkach, o których mowa w ust. 1, odpowiada pilot bezzałogowego statku powietrznego lub*

operator systemu bezzałogowego statku powietrznego."; Przytoczony zapis całkowicie zdejmuje z interweniujących służb odpowiedzialność za niewłaściwe działania związane z unieszkodliwieniem BSP.

- Występują rozbieżności pomiędzy zapisami projektu a rozporządzeniem 2019/947 dotyczące metody analizy ryzyka. Projekt zawiera zapis; Art. 156c. pkt 3. *„Do wniosku, o którym mowa w ust. 2, operator systemu bezzałogowego statku powietrznego dołącza ocenę ryzyka operacyjnego, o której mowa w art. 11 rozporządzenia nr 2019/947/UE, opracowaną przy zastosowaniu metodologii określonej w wytycznych Prezesa Urzędu, ogłoszonych w Dzienniku Urzędowym Urzędu Lotnictwa Cywilnego".* ULC podaje dwie metody analizy ryzyka: SORA (Specific operations risk assessment) lub predefiniowaną ocenę ryzyka (PDRA - Predefined Risk Assessment). Artykuł 11 rozporządzenia nie wskazuje żadnej konkretnej metody a GM1 to AMC1 (Acceptable Means of Compliance (AMC) and Guidance Material (GM) to Commission Implementing Regulation (EU) 2019/947) stwierdza, że oprócz SORA inne metody mogą być stosowane przez operatora.

9. Projekt jest datowany na dzień 26.08.2021 i niesie ważne zmiany dla całej branży SBSP, pilotów i operatorów. Projekt (ustawa) w art. 16 wskazuje, że ustawa wprowadzająca zmiany wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2022 r., z nielicznymi wyjątkami. Zwłoka w nowelizacji Prawa Lotniczego i wprowadzeniu związanych rozporządzeń przynosi negatywne skutki. Opóźnienie wejścia w życie znowelizowanej ustawy jest kilkunastomiesięczne i można przewidywać dalsze jego zwiększenie.

Bibliografia

1. EASA Easy Access Rules for Unmanned Aircraft Systems (Regulations (EU) 2019/947 and (EU) 2019/945), Published January 2021.
2. ICAO Cir 328, Unmanned Aircraft Systems (UAS) 2011.
3. ICAO Doc 10004 Globalny Plan Bezpieczeństwa w Lotnictwie Cywilnym 2017-2019 (GASP), aktualizacja edycja 2020-2022.
4. ICAO Dokument 9859 SMS, Podręcznik zarządzania bezpieczeństwem, 2018 r.
5. JARUS Doc. 06 SORA - Specific Operations Risk Assessment (package), JAR-DEL-WG6-D.04, 201.
6. Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 26.08.2021 r – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (UD104) dokument 518582.
7. Rozporządzenie Delegowane Komisji (UE) 2019/945 z dnia 12 marca 2019 r. w sprawie bezzałogowych systemów powietrznych oraz operatorów bezzałogowych systemów powietrznych z państw trzecich; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32019R0945.
8. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1139 z dnia 4 lipca 2018 r. w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie lotnictwa cywilnego i utworzenia Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego oraz zmieniającym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 2111/2005, (WE) nr 1008/2008, (UE) nr 996/2010, (UE) nr 376/2014 i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/30/UE i 2014/53/UE, a także uchylającym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 552/2004 i (WE) nr 216/2008 i rozporządzenie Rady (EWG) nr 3922/91.
9. Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) 2019/947 z dnia 24 maja 2019 r. w sprawie przepisów i procedur dotyczących eksploatacji bezzałogowych statków powietrznych; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32019R0947.
10. Teal Group, Teal Group releases 2020/2021 world civil UAS market profile and forecast https://www.compositesworld.com/news/teal-group-releases-20202021-world-civil-uas-market-profile-and-forecast.

11. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku, Dz. U. z 2022 r. poz. 5, 974.
12. Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej, Dz. U. z 2021 r. poz. 260.
13. Wytyczne nr 15-23 - Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie Krajowego Scenariusza Standardowego, DZIENNIK URZĘDOWYURZĘDU LOTNICTWA CYWILNEGO z dnia 29 grudnia 2020 r.
14. Wytyczne NR 24 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie wyznaczania stref geograficznych dla systemów bezzałogowych statków powietrznych, DZIENNIK URZĘDOWY URZĘDU LOTNICTWA CYWILNEGO Warszawa, dnia 30 grudnia 2020 r. Poz. 78.
15. Wytyczne nr 7 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 9 czerwca 2021 r. w sprawie sposobów wykonywania operacji przy użyciu systemów bezzałogowych statków powietrznych w związku z wejściem w życie przepisów rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 2019/947 z dnia 24 maja 2019 r. w sprawie przepisów i procedur dotyczących eksploatacji bezzałogowych statków powietrznych;9]12 DZIENNIK URZĘDOWY URZĘDU LOTNICTWA CYWILNEGO, Warszawa, dnia 9 czerwca 2021 r. Poz. 35.

Projektowane zmiany dotyczące SBSP w ustawie Prawo lotnicze i innych ustawach

Streszczenie: Branża bezzałogowych statków powietrznych rozwija się dynamicznie i wyprzedza regulacje z nią związane. Integracja lotnictwa załogowego z bezzałogowym jest koniecznością w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa oraz zrównoważonego rozwoju branży bezzałogowych statków powietrznych. Dlatego przygotowano nowelizację polskiego prawa lotniczego. Uwzględniono w niej obowiązujące regulacje unijne dotyczące UAS, które są stosowane bezpośrednio od początku 2021 roku. Prawo unijne wymaga jednak uszczegółowienia w wielu kwestiach. Doprecyzowanie rozwiązań unijnych pozwoli na bardziej skuteczne oddziaływanie przepisów na użytkowników UAS oraz władze lotnicze i osiągnięcie zakładanych celów projektowanych zmian. W artykule omówiono przyczyny wprowadzanych zmian, zarys i istotę unijnych rozwiązań regulacyjnych oraz elementy rozstrzygnięć krajowych. Zaprezentowano projektowane zmiany w ustawie Prawo lotnicze oraz ustawach o PAŻP z dnia 8 grudnia 2006 r i ustawie z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku. Najważniejsze znaczenie ma dodany do Prawa lotniczego dodatkowy Dział VIa - Bezzałogowe statki powietrzne. Artykuł omawia zawartość sześciu rozdziałów, zapisy dodatkowe oraz przepisy karne i nowe opłaty dotyczące stref geograficznych. Przedstawione są także projektowane zmiany do ustawy o PAŻP związane z nowymi obowiązkami dla Agencji. Artykuł zamykają podsumowanie i wnioski, które wskazują pozytywne oddziaływanie nowelizacji. Jednocześnie podjęto próbę wstępnej oceny wprowadzanych zmian określając braki i niedoskonałości nowych przepisów.
Słowa kluczowe: SBSP, Ustawa Prawo lotnicze, nowelizacja, dział VIa, strefy geograficzne

Copyright © 2023 Wyszywacz W.
This is an open access article distributed under the Creative Commons Attribution License