

**OPINIA PRAWNA**  
**DOTYCZĄCA MOŻLIWOŚCI WYKONYWANIA LOTÓW**  
**BEZZAŁOGOWYMI STATKAMI POWIETRZNYMI**  
**W ŚWIETLE ZMIAN PRZEPISÓW OD 7 WRZEŚNIA 2016 ROKU**

**I. Przedmiot opinii.**

Opinia prawna sporządzona została na zlecenie aiRPAS Sp. z o.o. Sp. k. i dotyczy analizy stanu prawnego, który reguluje wykonywanie operacji lotniczych bezzałogowymi statkami powietrznymi (dalej: „RPA”). Opinia omawia obowiązujące przepisy prawa krajowego oraz europejskiego w zakresie regulującym RPAS. Opinia prawna uwzględnia zmianę stanu prawnego w przedmiotowej kwestii, obowiązującą od 7 września 2016 r.

Opinia ma na celu odpowiedź na następujące pytania:

1. Czy stan prawny obowiązujący po 7 września 2016 r. dopuszcza funkcjonowanie stref R nad miastami?
2. Jaki zakres ma wyłączenie stosowania przepisu zawartego w art. 119 ust. 4 pkt. 1) Prawa lotniczego?
3. Jakie wymagania musi spełnić operator RPA w zakresie utrzymania dwustronnej łączności radiowej dla lotów w strefie CTR?
4. Czy wykonywanie lotów w strefie MATZ wymaga uzyskania zgody przez operatora RPA, a jeżeli tak, to z jakim wyprzedzeniem?

Podstawy prawne:

- Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2016 r., poz. 605 i 904, dalej: „**Prawo lotnicze**”)
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 8 sierpnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wyłączenia zastosowania niektórych przepisów ustawy – Prawo lotnicze do niektórych rodzajów statków powietrznych oraz określenia warunków i wymagań dotyczących używania tych statków (Dz. U. z 2016 r., poz. 1317, dalej: „**Rozporządzenie MIB z dnia 8 sierpnia 2016 r.**”)
- Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie wyłączenia zastosowania niektórych przepisów ustawy – Prawo lotnicze do niektórych rodzajów statków powietrznych oraz określenia warunków i wymagań dotyczących używania tych statków (Dz. U. z 2013 r., poz. 440, dalej: „**Rozporządzenie MTBiGM z dnia 26 marca 2013 r.**”)
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 11 czerwca 2010 r. w sprawie zakazów lub ograniczeń lotów na czas dłuższy niż 3 miesiące (Dz. U. 2010, Nr 106, poz. 678 ze zm., dalej: „**Rozporządzenie ws. zakazów i ograniczeń**”)
- Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2016/1185 z dnia 20 lipca 2016 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 923/2012 w zakresie aktualizacji

i uzupełniania wspólnych zasad w odniesieniu do przepisów lotniczych i operacyjnych dotyczących służb i procedur żeglugi powietrznej (część C SERA) i uchylające rozporządzenie (WE) nr 730/2006 (dalej: „**SERA C**”)

- Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 923/2012 z dnia 26 września 2012 r. ustanawiające wspólne zasady w odniesieniu do przepisów lotniczych i operacyjnych dotyczących służb i procedur żeglugi powietrznej oraz zmieniające 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 (dalej: „**SERA**”)

### **Ad. 1) Czy stan prawny obowiązujący po 7 września 2016 r. dopuszcza funkcjonowanie stref R nad miastami?**

7 września 2016 roku weszło w życie rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 8 sierpnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wyłączenia zastosowania niektórych przepisów ustawy – Prawo lotnicze do niektórych rodzajów statków powietrznych oraz określenia warunków i wymagań dotyczących używania tych statków (Dz. U. z 2016 r., poz. 1317, dalej: „**Rozporządzenie MIB z 8 sierpnia 2016 r.**”). Przepisy te wskazują, które regulacje Prawa lotniczego nie będą miały zastosowania do RPA, przy czym na potrzeby niniejszej opinii omawiane będą tylko kwestie związane ze strefami R.

Należy zaznaczyć, że Rozporządzenie MIB z 8 sierpnia 2016 r. dotyczy operacji VLOS (czyli w zasięgu wzroku operatora). Zasady wykonywania operacji BVLOS (poza zasięgiem wzroku) nie zmieniają się na skutek wejścia w życie rozporządzenia.

Rozporządzenie z 8 sierpnia 2016 r. wprowadziło wyłączenie<sup>1</sup> stosowania Rozporządzenia ws zakazów i ograniczeń w odniesieniu do RPA następujących kategorii:

- RPA o masie startowej nie większej niż 150 kg, używanych wyłącznie w celach rekreacyjnych lub sportowych (ust. 1 pkt. 1 lit. d) rozporządzenia);
- RPA o masie startowej nie większej niż 25 kg, używanych w celach innych niż rekreacyjne i sportowe (ust. 1 pkt. 1 lit f) rozporządzenia) – czyli dla wszystkich związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Wyłączenie dotyczy tylko operacji VLOS. Ponadto operacje RPA korzystające z powyższego wyłączenia muszą odbywać się na zasadach określonych w Załącznikach 6 i 6a do Rozporządzenia z 8 sierpnia 2016 r.

W odniesieniu do lotów rekreacyjnych i sportowych strefy R nad miastami nie obowiązują, o ile RPA ma masę startową nie większą niż 150 kg. Wskazuje na to rozszerzenie zakresu wyłączenia stosowania przepisów wydanych na podst. art. 119 ust. 4 pkt. 1 Prawa lotniczego. Wyłączenie to zostało precyzyjnie określone w § 2 ust. 3 pkt. 1) ujednoliconej wersji rozporządzenia (po zmianie z 8 sierpnia 2016 r.). Ponadto w Załączniku 6 do rozporządzenia w Rozdziale 4 pkt. 4.1. ppkt. 9 znalazł się przepis w brzmieniu „w strefie R obejmującej parki narodowe jedynie za zgodą zarządzającego danym parkiem narodowym i na warunkach przez niego określonych”. Interpretując ten przepis należy wywnioskować *a contrario*, że skoro najpierw wyłączono stosowanie przepisów wprowadzających strefy R<sup>2</sup>, a następnie określono szczegółowo warunki lotów w strefach R nad parkami narodowymi, to celowo nie doprecyzowano takich warunków do innych stref R. W konsekwencji w odniesieniu do stref R miastowych nie ma zakazów lotów RPA. Czym innym są ograniczenia wprowadzone w samym załączniku 6, ich istnienie nie wpływa na to, że strefy R miastowe nie obowiązują w odniesieniu do w/w RPA.

Inaczej sytuacja przedstawia się w odniesieniu do wykorzystywania RPA w lotach innych niż sportowe i rekreacyjne. Rozporządzenie z 8 sierpnia 2016 r. zakłada wyłączenie stosowania przepisów Rozporządzenia ws zakazów i ograniczeń aczkolwiek z uwzględnieniem przepisów Załącznika 6a. Jednak dla lotów innych niż rekreacyjne i sportowe wyłączenie dotyczy tylko RPA o masie startowej do 25 kg. Dla takich RPA nie obowiązują strefy R nad miastami, jednak wątpliwość powstaje

<sup>1</sup> § 2 lit. b) Rozporządzenia z 8 sierpnia 2016 r.

<sup>2</sup> Rozporządzenie ws zakazów i ograniczeń, wydane na podst. art. 119 ust. 4 pkt. 1 Prawa lotniczego

w odniesieniu do RPA o masie powyżej 25 kg. Analizując brzmienie przepisu wyłączającego oraz treść Załącznika 6a należy stwierdzić, że istnienie stref R obowiązuje. Wskazuje na to regulacja zawarta w Rozdziale 4 pkt. 4.1. ppkt. 8) Załącznika 6a, w której określono warunki wykonywania lotów w strefie R nad parkiem narodowym. Skoro ustawodawca przyjął wyłączenie Rozporządzenia ws zakazów i ograniczeń w odniesieniu do RPA o masie poniżej 25 kg, to celowo nie zrobił tego dla RPA o większej masie. Dla lotów RPA w celach innych niż rekreacyjne lub sportowe o masie mniejszej niż 25 kg w miastach strefy R nie obowiązują, a nad parkami narodowymi wymagają zezwolenia zarządzającego tym parkiem.

**Podsumowując, należy wskazać, że strefy R w dalszym ciągu obowiązują (zostały one wprowadzone Rozporządzeniem ws zakazów i ograniczeń, które nie zostało w tym zakresie zmienione), ale w odniesieniu do RPA obowiązek ich przestrzegania ulega znacznemu ograniczeniu – nie dotyczy RPA o masie startowej do 150 kg (dla lotów rekreacyjnych lub sportowych) i do 25 kg (dla innych lotów) wykorzystywanych w operacjach VLOS.**

#### **Ad. 2) Jaki zakres ma wyłączenie stosowania przepisu zawartego w art. 119 ust. 4 pkt. 1) Prawa lotniczego?**

Analiza przepisów obowiązujących od 7 września 2016 r. została przeprowadzona w pkt. 1.

#### **Ad. 3) Jakie wymagania musi spełnić operator RPA w zakresie utrzymania dwustronnej łączności radiowej dla lotów w strefie CTR?**

Na podstawie SERA C<sup>3</sup> operacje lotnicze RPA wykonywane w CTR będą mogły być wykonywane zgodnie z przepisami SERA<sup>4</sup>. Oznacza to, że loty w CTR będą wykonywane jeżeli zostanie zapewniona dwustronna łączność radiowa, złożony plan lotu a w niektórych CTR dodatkowo RPA zostanie wyposażony w transponder. Przepisy te weszły w życie 18 sierpnia 2016 r.

Przedmiotem niniejszej opinii jest określenie warunków, jakie spełnić musi operator RPA w zakresie „utrzymania dwustronnej łączności”. SERA nie reguluje tego zagadnienia wprost, aczkolwiek Guidance Material (wytyczne do przepisów) odkreślają warunki łączności dwustronnej<sup>5</sup>. Zgodnie z wytycznymi, łączność powietrze-ziemia powinna być stosowana dla RPA. Łączność ziemia-ziemia jest przewidziana dla komunikacji ATC/FIS z ATS, ATC/FIS z pojazdami na lotnisku oraz z personelem lotniska. Łączność ziemia-powietrze jest przewidziana dla ATC z załogami lotniczymi (operator RPA jest traktowany jako załoga, mimo, że znajduje się na ziemi).

---

<sup>3</sup> Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2016/1185 z dnia 20 lipca 2016 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 923/2012 w zakresie aktualizacji i uzupełniania wspólnych zasad w odniesieniu do przepisów lotniczych i operacyjnych dotyczących służb i procedur żeglugi powietrznej (część C SERA) i uchylające rozporządzenie (WE) nr 730/2006

<sup>4</sup> Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 923/2012 z dnia 26 września 2012 r. ustanawiające wspólne zasady w odniesieniu do przepisów lotniczych i operacyjnych dotyczących służb i procedur żeglugi powietrznej oraz zmieniające 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

<sup>5</sup> Air-ground voice communication, s. 18

W odniesieniu do RPA nie istnieją jeszcze szczegółowe wytyczne w zakresie warunków, jakie mają spełniać urządzenia łączności.

Stan prawny uległ zmianie poprzez wejście w życie Rozporządzenia z 8 sierpnia 2016 r. Loty RPA w CTR po 7 września 2016 r. zostały podzielone na 2 kategorie:

- 1) Loty w odległości min. 6 km od granicy lotniska i w wysokości nie wyższej niż 100 m AGL;
- 2) Loty w odległości bliższej niż 6 km od granicy lotnisk lub na wysokości wyższej niż 100 m AGL (albo obie te przesłanki łącznie).

Ważne – dotyczy to tylko RPA o masie startowej do 25 kg. Dla pierwszego przypadku nie ma obowiązku zgłaszania takiego lotu<sup>6</sup>. Druga kategoria wymaga zgłoszenia do PAŻP, która określa zasady wykonywania takiego lotu, w tym zasad utrzymania łączności. Nie obowiązują żadne przepisy, które określałyby warunki łączności, natomiast obecna praktyka wskazuje, że wystarczające będzie utrzymanie łączności za pośrednictwem telefonu komórkowego, którego numer znajduje się w zezwoleniu na operację.

#### **Ad. 4) Czy wykonywanie lotów w strefie MATZ wymaga uzyskania zgody przez operatora RPA, a jeżeli tak, to z jakim wyprzedzeniem?**

Konieczność uzyskania zgody przez operatora RPA na wykonanie operacji w strefie MATZ wynika z brzmienia Załącznika 6, Rozdział 4 pkt. 4.1. ppkt. 8) dla lotów sportowych lub rekreacyjnych oraz Załącznika 6a, Rozdział 4. Pkt. 4.1., ppkt. 7) dla innych lotów. Zgodnie z tymi przepisami operacja RPA w strefie MATZ jest możliwa tylko po uzyskaniu zgody zarządzającego daną strefą. Dodatkowo zarządzający strefą MATZ określa warunki operacji RPA.

Odrębnym zagadnieniem są zasady udzielania zgody na operacje RPA. Wytyczne określające warunki operacji w MATZ zostały określone w „Wytycznych Szefa Szefostwa Służby Ruchu Lotniczego Sił Zbrojnych RP z dnia 5 kwietnia 2016 r.”. Zawarte w nich zapisy są w większości zasadne i nie budzą wątpliwości. Jedynym wyjątkiem jest zakaz wykonywania operacji BVLOS w ogóle w MATZ.

Zgodnie z art. 119 ust. 1 Prawa lotniczego, przestrzeń powietrzna jest dostępna i równa dla wszystkich jej użytkowników, a swoboda lotów w niej cywilnych statków powietrznych może być ograniczona wyłącznie na podstawie wyraźnego upoważnienia Prawa lotniczego. Upoważnienie do wydawania zgody na operacje w MATZ zawarte zostały nie w ustawie Prawo lotnicze a w rozporządzeniu, wobec czego nie została spełniona przesłanka pozwalająca na dyskryminację RPA w lotach BVLOS w każdym przypadku. Ponadto Szef Szefostwa Służby Ruchu Lotniczego SZ RP nie jest organem upoważnionym do stanowienia prawa poprzez arbitralne zakazanie lotów BVLOS.

O ile żądanie spełnienia pozostałych warunków określonych w w/w wytycznych jest uzasadnione bezpieczeństwem i koniecznością zapewnienia zarządzania MATZ, to arbitralne wyłączenie MATZ dla lotów BVLOS RPA nie znajduje uzasadnienia w przepisach. Dopuszczenie RPA do lotów VLOS potwierdza, że RPA nie są zagrożeniem dla MATZ samymi w sobie, więc nie ma podstaw prawnych pozwalających na zakaz lotów BVLOS – przy zachowaniu wszystkich odrębnych przepisów.

---

<sup>6</sup> Załącznik 6, Rozdział 4 pkt. 4.4. dla lotów sportowych lub rekreacyjnych oraz Załącznik 6a, Rozdział 4. Pkt. 4.5. dla innych lotów.

Termin określony w w/w wytycznych jako 7 dni przed planowaną operacją lotniczą został określony również subiektywnie, aczkolwiek nie ma żadnych obowiązujących przepisów, które wymagałyby od zarządzającego strefą określenia krótszego terminu. Jednocześnie nie jest pozbawione uzasadnienia żądanie zgłoszenia takiej operacji odpowiednio wcześniej, w celu zapewnienia prawidłowej organizacji ruchu lotniczego.

r.pr. Mikołaj Doskocz