

PRAWO DRONÓW

**Bezzałogowe statki powietrzne
w prawie Unii Europejskiej
oraz krajowym**

Magdalena Ostrihansky, Maciej Szmigiero

PRAWO W PRAKTYCE

PRAWO DRONÓW

Bezzałogowe statki powietrzne
w prawie Unii Europejskiej
oraz krajowym

Magdalena Ostrihansky, Maciej Szmigiero

PRAWO W PRAKTYCE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 5 grudnia 2019 r.

Recenzent

Dr hab. Robert Grzeszczak, prof. UW

Wydawca

Joanna Dzwonnik

Redaktor prowadzący

Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne

Joanna Ośka

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Łamanie

Fotoedytor

· · · · ·
Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących
im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej
w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło.
A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.
· · · · ·

The logo for 'prawolubni' features the word in a stylized, lowercase font with a small heart above the 'i'. Below the text is a decorative horizontal line with a wavy, scalloped pattern.

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-283-6

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	13
Rozdział 1	
Podstawowe pojęcia	23
1.1. Drony – nowe zjawisko techniczne i społeczne	23
1.2. Bezpieczeństwo a innowacyjność	27
1.3. Bezzałogowy statek powietrzny	33
1.4. Pojęcie modelu latającego w przepisach UE	33
1.5. Operator	36
1.6. Pilot	37
Rozdział 2	
Rozporządzenie bazowe	39
2.1. Zakres przedmiotowy	40
2.2. Główne motywy rozporządzenia bazowego 2018/1139 ...	45
2.3. Zasadnicze wymogi dotyczące bezzałogowych statków powietrznych (art. 55 rozporządzenia bazowego 2018/1139)	49
2.4. Spełnianie wymogów przez bezzałogowe statki powietrzne (art. 56 rozporządzenia bazowego 2018/1139)	52
2.5. Artykuł 57 oraz 58 rozporządzenia bazowego 2018/1139 – akty o charakterze nieustawodawczym wydane na podstawie rozporządzenia	54

2.6. Zasadnicze wymogi dotyczące bezzałogowych statków powietrznych (załącznik IX do rozporządzenia bazowego 2018/1139)	59
2.6.1. Zasadnicze wymogi dotyczące projektowania, produkcji, obsługi technicznej oraz eksploatacji bezzałogowych statków powietrznych	60
2.6.2. Dodatkowe zasadnicze wymogi – certyfikacja lub wymóg deklaracji zgodności	66
2.6.3. Zasadnicze wymogi w zakresie ochrony środowiska dotyczące bezzałogowych statków powietrznych	92
2.6.4. Zasadnicze wymogi dotyczące rejestracji bezzałogowych statków powietrznych i ich operatorów oraz oznaczania bezzałogowych statków powietrznych	94

Rozdział 3

Rozporządzenie wykonawcze	96
3.1. Część normatywna	97
3.2. Załącznik. Operacje z użyciem systemów bezzałogowych statków powietrznych w kategorii otwartej i szczególnej	155
3.2.1. Część A – operacje z użyciem systemów bezzałogowych statków powietrznych w kategorii otwartej	155
3.2.2. Część B – operacje z użyciem systemów bezzałogowych statków powietrznych w kategorii szczególnej	168
3.2.3. Część C – certyfikat operatora lekkiego bezzałogowego statku powietrznego (certyfikat LUC)	184

Rozdział 4

Rozporządzenie delegowane	198
4.1. Definicje	198
4.2. Kategoria „otwarta”	201
4.3. Procedura	206

4.4. Deklaracja zgodności UE i oznakowanie CE	218
4.5. Części 1–6 załącznika do rozporządzenia delegowanego 2019/945	230
Rozdział 5	
Prawo polskie	232
Rozdział 6	
Załączniki do rozporządzenia w sprawie wyłączenia zastosowania Prawa lotniczego	276
Podsumowanie	305
Schematy	309
Bibliografia	339

WYKAZ SKRÓTÓW

dyrektywa zabawkowa	– dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/48/WE z 18.06.2009 r. w sprawie bezpieczeństwa zabawek (Dz.Urz. UE L 170, s. 1, ze zm.)
EASA, Agencja	– Agencja Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego (ang. <i>European Union Aviation Safety Agency</i>)
ICAO	– Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ang. <i>International Civil Aviation Organization</i> , ICAO)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze sprost. i zm.)
konwencja chicagowska	– Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym podpisana w Chicago dnia 7.12.1944 r. (Dz.U. z 1959 Nr 35, poz. 212 ze zm.)
pr. lot.	– ustawa z 3.07.2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2019 r. poz. 1580 ze zm.)
Prezes ULC	– Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego
RODO	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1)
rozporządzenie 216/2008	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 z 20.02.2008 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego oraz uchylające dyrektywę Rady 91/670/EWG, rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 i dyrektywę 2004/36/WE (Dz.Urz. WE L 79, s. 1, ze zm.) – uchylone

- rozporządzenie 376/2014, rozporządzenie w sprawie zgłaszania zdarzeń** – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 376/2014 z 3.04.2014 r. w sprawie zgłaszania i analizy zdarzeń w lotnictwie cywilnym oraz podejmowanych w związku z nimi działań następczych, zmiany rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 996/2010 oraz uchylecia dyrektywy 2003/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzeń Komisji (WE) nr 1321/2007 i (WE) nr 1330/2007 (Dz.Urz. UE L 122, s. 18, ze zm.)
- rozporządzenie 765/2008** – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z 9.07.2008 r. ustanawiające wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 339/93 (Dz.Urz. UE L 218, s. 30, ze zm.)
- rozporządzenie 996/2010** – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 996/2010 z 20.10.2010 r. w sprawie badania wypadków i incydentów w lotnictwie cywilnym oraz zapobiegania im oraz uchylające dyrektywę 94/56/WE (Dz.Urz. UE. L. 295 z 12.11.2010, s. 35, ze zm.)
- rozporządzenie bazowe 2018/1139** – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1139 z 4.07.2018 r. w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie lotnictwa cywilnego i utworzenia Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego oraz zmieniające 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 uchylające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 552/2004 i (WE) nr 216/2008 i rozporządzenie Rady (EWG) nr 3922/91 (Dz.Urz. UE L 212, s. 1)
- rozporządzenie BVLOS** – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 20.12.2018 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 2019 r. poz. 94)

- rozporządzenie delegowane 2019/945** – rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/945 z 12.03.2019 r. w sprawie bezzałogowych systemów powietrznych oraz operatorów bezzałogowych systemów powietrznych z państw trzecich (Dz.Urz. UE L 152, s. 1, ze sprost.)
- rozporządzenie SERA** – rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 923/2012 z 26.09.2012 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 (Dz.Urz. UE L 281, s. 1, ze zm.)
- rozporządzenie w sprawie wyłączenia zastosowania Prawa lotniczego** – rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 26.03.2013 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 2019 r. poz. 1497)
- rozporządzenie wykonawcze 2019/947** – rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2019/947 z 24.05.2019 r. w sprawie przepisów i procedur dotyczących eksploatacji bezzałogowych statków powietrznych (Dz.Urz. UE L 152, s. 45, ze sprost.)
- TfUE** – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
- TUE** – Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)

WSTĘP

Uzasadnieniem do podjęcia prac nad niniejszą publikacją było zmieniające się prawo, w szczególności nowe regulacje europejskie obejmujące liczne aspekty działalności związanej z używaniem, a także projektowaniem i produkcją bezzałogowych statków powietrznych. Ponadto obecnie obserwowany rozwój bezzałogowych statków powietrznych, technologii, która nie była znana jeszcze kilka lat temu, niewątpliwie może być oceniany jako bezprecedensowo szybki. Świadczą o tym wzrost liczby urządzeń, ich nowe zastosowania i obszary prowadzenia działalności gospodarczej przy ich użyciu. Szacuje się, że w Polsce użytkowane jest ponad 100 tys. bezzałogowych statków powietrznych o masie od 0,25 kg do 600 kg. Dynamiczny rozwój różnych form działalności gospodarczej przy użyciu tych urządzeń obrazuje liczba przyznanych świadectw kwalifikacji koniecznych (zgodnie z obecną regulacją polską, niebawem ustępującą miejsca przepisom europejskim) do legalnego użytkowania bezzałogowych statków powietrznych w celach innych niż rekreacyjne lub sportowe. W roku 2013 wydano 9 świadectw kwalifikacji, w roku kolejnym – 376, natomiast w roku 2017 liczba nowych świadectw osiągnęła wielkość 2649, co oznacza, że na początku 2016 r. w Polsce ponad 6000 osób miało uprawnienia do wykonywania lotów komercyjnych bezzałogowymi statkami powietrznymi¹. Na koniec lipca 2019 r. liczba świadectw wyniosła niemalże 13 000 i z każdym dniem rośnie. Upowszechnienie bezzałogowych statków powietrznych może prowadzić do zasadniczych zmian w sposobie przewozu towarów, porównywalnych do zmian w tym zakresie spowodowanych przez

¹ Dane zaczerpnięte ze strony internetowej ULC, <http://uavo.com.pl/bez-kategorii/najnowsze-statystyki-uavo-okres-2013-2017/>.

motoryzację. Entuzjaści wykorzystywania dronów twierdzą, że ich rozwój spowoduje zmiany w sposobie życia społeczeństw w państwach uprzemysłowionych, podobnie jak wcześniej miało to miejsce w przypadku rozwoju i upowszechnienia samochodu i telefonów komórkowych czy sieci Internet.

Dostrzec można analogię między wczesnym etapem rozwoju transportu kolejowego i samochodowego a pasażerskim lotnictwem cywilnym i bezzałogowymi statkami powietrznymi. Kolej oraz lotniczy przewóz osób i towarów mają charakter masowy, wykonują operację do obiektów punktowych wymagających systemu dowozowego oraz zmuszają do pokaźnych nakładów na infrastrukturę, które ponoszą przedsiębiorcy działający na tym rynku. W przypadku motoryzacji mamy do czynienia z transportem indywidualnym, wykonywanym w formule „door-to-door”, czyli bez kosztownego i wydłużającego czas przewodu systemu przeładunku i dowozu. Użytkownicy drogowej infrastruktury liniowej, co do zasady, nie ponoszą bezpośrednich kosztów jej budowy i utrzymania, które są pokrywane ze środków publicznych. Wydaje się, że podobne cechy ma powstająca dopiero dziedzina transportu przy użyciu bezzałogowych statków powietrznych. W przeszłości ekspansja mechanicznych pojazdów drogowych wywoływała obawy i w wielu państwach restrykcyjną reakcję regulacyjną organów publicznych, która w przypadku Anglii doprowadziła do zahamowania rozwoju tej gałęzi przemysłu. W przyszłości od reakcji organów publicznych – stanowienia i stosowania prawa – zależeć będą skala i tempo rozwoju zastosowań bezzałogowych statków powietrznych.

Nie budzi wątpliwości, że przepisy prawa nie nadążają za zmieniającą się rzeczywistością społeczną i dynamicznym postępem techniki. Obszar bezzałogowych statków powietrznych jest tego najlepszym przykładem. Wcześniejsze przepisy krajowe – w szczególności rozporządzenie w sprawie wyłączenia zastosowania Prawa lotniczego – po kilku latach obowiązywania przestały stanowić adekwatną odpowiedź władz publicznych na wymagania społeczne. Pomimo że początkowo nie dławily one aktywności, lecz wręcz przeciwnie, pozwoliły na wykształcenie się pokaźnego rynku statków bezzałogowych – mogłyby w obecnym kształcie zahamować rozwój. Świadomość tego faktu ist-

niejąca w państwach Unii Europejskiej była impulsem do podjęcia prac nad wspólną regulacją. Co do zasady pozytywnie ocenić należy zatem będące przedmiotem analizy w niniejszej publikacji ujednoczenie zasad używania dronów i ich wprowadzania do obrotu. Zrównanie otoczenia prawnego, w którym działają przedsiębiorcy i użytkownicy prywatni, daje możliwość ich operowania na wspólnym rynku, co urzeczywistnia w tym obszarze swobody leżące u podstaw Unii Europejskiej. Zauważyć można jednakże, że pośpiech w tym zakresie spowodował niedoskonałość przepisów – liczne niespójności, pominięcia i niekonsekwencje. Nie najwyższa jakość prawa stanowi ustalenie odnoszące się zarówno do aktów europejskich, jak i krajowych. Można także postawić tezę, potwierdzoną prowadzonymi badaniami, że akty normatywne – powstające prawo dronów – w zamierzeniu twórców są mechanizmem ochrony bezpieczeństwa ze szkodą dla wspierania innowacyjności gospodarki. Niniejsza publikacja składa się z pięciu rozdziałów. Analiza materiału normatywnego ma charakter szczegółowy, zbliżony przynajmniej co do formy do komentarza albo też dokonano przeglądu najważniejszych pojęć i zagadnień zawartych w poszczególnych przepisach. Uzasadnieniem dla takiego podejścia jest różny stopień szczegółowości przepisów, większa lub mniejsza potrzeba ich stosowania przez szerokie grono odbiorców publikacji – użytkowników bezzałogowych statków powietrznych i przedsiębiorców działających w sferze eksploatacji, projektowania, produkcji, dystrybucji – różna ich zawartość pod względem szczegółowości i zakresu norm ustalonych na ich podstawie.

Bardziej szczegółowo, w formie przedstawienia i analizy poszczególnych przepisów, potraktowano przepisy rozporządzenia bazowego 2018/1139 oraz rozporządzenia wykonawczego 2019/947. Ich waga oraz konieczność stosowania przez szerokie grono użytkowników dronów uzasadniały takie podejście. Przyjęta struktura – następujące po sobie przepisy – ułatwi także pracę z tekstem odbiorcom książki. W zakresie rozporządzenia delegowanego oraz prawa krajowego polskiego zdecydowano się na przybliżenie poszczególnych zagadnień, co oznacza, że analiza treści aktów prawnych nie ma charakteru linearnego. Dla podmiotów zajmujących się określoną działalnością

w zakresie projektowania, produkcji, importu lub dystrybucji taka struktura będzie bardziej użyteczna i pozwoli łatwiej odnaleźć interesujący ich zakres.

W pierwszym rozdziale wskazano podstawowe pojęcia odnoszące się do bezzałogowych statków powietrznych oraz omówiono zagadnienia bezpieczeństwa i innowacyjności jako wartości istotne ze względu na przedmiot regulacji. Część ta ma charakter teoretyczny.

Kolejne dwa rozdziały traktują o rozporządzeniu bazowym 2018/1139 oraz rozporządzeniu wykonawczym 2019/947. Mają one formę zbliżoną od komentarza, chociaż wykraczają poza tę formę.

Wybrane zagadnienia oraz rozważania o charakterze bardziej szczegółowym w szczegółowych obszarach regulacji mogących powodować wątpliwości przy ich stosowaniu zawarto w rozdziałach 4 i 5, w których analizie poddano odpowiednio rozporządzenie delegowane 2019/964 oraz prawo polskie.

Publikację zamyka zwięzłe podsumowanie oraz schematy, mające z założeniu autorów ułatwić stosowanie przepisów dotyczących bezzałogowych statków powietrznych.

W niniejszej publikacji stosowany będzie przede wszystkim termin „bezzałogowy statek powietrzny” lub „system bezzałogowego statku powietrznego” jako pojęcia prawne stosowane w aktach normatywnych, chociaż zamiennie mowa będzie także o dronach, bezzałogowcach czy systemach bezzałogowych – przynajmniej tam, gdzie będzie to uzasadnione treścią regulacji lub omawianym zagadnieniem.

Autorzy publikacji dokonali analizy regulacji obowiązujących w stanie prawnym na dzień 5.12.2019 r., jednakże w tym miejscu podkreślić należy, że część z zaprezentowanych badanych aktów prawnych jeszcze nie obowiązuje, część niebawem straci aktualność i zostanie w określonym zakresie uchylona. W sytuacji zasadniczych zmian legislacyjnych nieunikniona jest sytuacja, gdy w publikacji dotyczącej ewoluującego stanu prawnego opisuje się także rozwiązania prawne,

które zaczną obowiązywać w dającej się określić przyszłości. Wobec tego należy zauważyć, że:

- rozporządzenie bazowe 2018/1139 weszło w życie i z dniem 11.09.2018 r. zastąpiło poprzednio obowiązujące rozporządzenie bazowe 216/2008 (art. 141 w zw. z art. 139 ust. 1 rozporządzenia bazowego 2018/1139);
- rozporządzenie wykonawcze 2019/947 weszło w życie 1.07.2019 r., jednakże zgodnie z art. 23 ust. 1 akapit 2 tego aktu stosuje się je od 1.07.2020 r. (więcej – zob. art. 23 tego aktu);
- rozporządzenie delegowane 2019/945 weszło w życie 1.07.2019 r.;
- ustawa – Prawo lotnicze² zachowuje aktualność;
- rozporządzenie w sprawie wyłączenia zastosowania Prawa lotniczego obowiązuje, jednakże wraz z rozpoczęciem stosowania rozporządzenia wykonawczego 2019/947, tj. od 1.07.2020 r., w zasadniczym zakresie przestanie regulować zagadnienia eksploatacji bezzałogowych statków powietrznych, z wyjątkiem lotnictwa państwowego (w tym zakresie będzie obowiązywało); w zakresie konwersji świadectw kwalifikacji będzie stosowane do 1.07.2021 r. – przepisy dotyczące wydawania przez właściwe organy certyfikatów kompetencji pilotów bezzałogowych statków powietrznych zawarte w rozporządzeniu wykonawczym 2019/947 będą obowiązywały od tej daty.

Jeżeli niektóre przepisy analizowanych aktów nie obowiązują w chwili składania monografii, tj. 5.12.2019 r., lub będą stosowane w przyszłości – jest to wyraźnie wskazane w treści, w szczególności z podaniem daty wejścia w życie (stosowania) lub przewidywanych terminów w tym zakresie.

Przed przejściem do szczegółowych analiz rozporządzeń wydawanych przez organy Unii Europejskiej oraz aktów prawa krajowego, należy pokrótce przedstawić umiejscowienie ich w hierarchii aktów prawnych obowiązujących na terytorium Polski oraz scharakteryzować skutki, jakie niesie to dla prywatnych operatorów bezzałogowych

² Ustawa z 3.07.2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2019 r. poz. 1580 ze zm.).

statków powietrznych, operatorów wykonujących loty operacyjne, a także dla polskiego ustawodawcy.

Od 1.05.2004 r., czyli od daty wejścia Polski do Unii Europejskiej, w Polsce zaczęło obowiązywać, obok prawa krajowego i międzynarodowego którym związała się RP, także prawo europejskie. W gałęzi prawa, jaką jest prawo lotnicze, było to szczególnie istotne, ponieważ otworzyło nowe możliwości rozwoju lotnictwa. Nie można jednak zapominać, że wiązało się to również ze swoistym szokiem związanym z faktem, że przed wejściem do UE w tym obszarze obowiązywał już pewnego rodzaju dualizm prawny, ponieważ na podmioty działające na rynku nakładane były obowiązki nie tylko na mocy prawa krajowego, ale również wynikające z podpisania przez Polskę w dniu 7.12.1944 r. Konwencji o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym³. Do konwencji wydanych zostało dotychczas 19 załączników⁴ (niektóre z nich liczą po kilka tomów), w których zawarte są tak zwane SAPRS-y⁵. Pomimo pewnych kontrowersji związanych ze stosowaniem załączników ICAO, ponieważ nie są one publikowane w Dzienniku Ustaw, a wyłącznie w Dzienniku Urzędowym Prezesa ULC, wszystkie państwa starają się dostosować swoją legislację do standardów określonych przez Międzynarodową Organizację Lotnictwa Cywilnego. Po wejściu Polski do UE dualizm prawny w obszarze lotnictwa zmienił się zatem pluralizm systemów. Ułatwieniem jest to, że wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej są sygnatariuszami konwencji chicagowskiej, więc przepisy europejskie sankcjonowały zastosowanie zaleceń ICAO. Niemniej jednak, w miejsce przepisów ustawy – Prawo lotnicze, która dotychczas stanowiła podstawowy akt prawny w obszarze lotnictwa, konieczne było stosowanie prawa o charakterze ponadnarodowym. Jako że zdecydowana większość aktów w omawianej gałęzi prawa stanowi rozporządzenia, warto zastanowić się nad hierarchią aktów prawnych i płynącymi z niej konsekwencjami. Autorzy

³ Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym podpisana w Chicago dnia 7.12.1944 r. (Dz.U. z 1959 Nr 35, poz. 212 ze zm.).

⁴ Zwanych załącznikami ICAO.

⁵ Jest to skrót od angielskiego określenia przepisów zawartych w załącznikach, czyli *Standard and Recommended Practices* – standardy i rekomendowane zwyczaje.

niniejszego opracowania przedstawią to zagadnienie jedynie pokrótce, ponieważ głównym omawianym w nim zagadnieniem jest prawo dotyczące bezzałogowych statków powietrznych⁶. Rozważania należy rozpocząć od krótkiej charakterystyki systemu prawa polskiego i systemu prawa europejskiego. Hierarchia aktów prawnych w prawie krajowym wygląda następująco: Konstytucja RP, ustawy (obowiązujące powszechnie), rozporządzenia (wydawane na podstawie delegacji zawartych w ustawach), akty prawa miejscowego (obowiązujące na terytorium jednostek samorządu terytorialnego – gmin, powiatów i województw), akty wewnętrzne. Wszystkie te akty, inne niż Konstytucja RP, muszą być z nią zgodne.

System prawa europejskiego odmiennie reguluje rodzaje i hierarchię aktów prawnych. Przed przejściem do jego opisania, warto rozważyć, czym jest prawo Unii Europejskiej. W znaczeniu ogólnym, prawo UE (zwane przez autorów również prawem europejskim) jest to prawo wydawane przez organy Unii Europejskiej w zgodzie z Traktatami. Katalog źródeł prawa europejskiego wygląda następująco: prawo pierwotne, na które składają się akty prawa tworzone przez państwa członkowskie oraz prawo wtórne, tworzone przez instytucje i organy Unii Europejskiej. Do prawa pierwotnego zaliczają się traktaty założycielskie (aktualnie są to dwa traktaty stanowiące, tj. Traktat o Unii Europejskiej, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dodatkowo traktaty założycielskie z lat 50. i z 1992 r., historyczne rewizje tych traktatów itd.), traktaty akcesyjne (na podstawie których państwa przystępowały do Unii Europejskiej), zaś do prawa pochodnego zaliczają się wiążące: rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, oraz niewiążące (ale wywołujące jednak skutki prawne) zalecenia i opinie. Dodatkowo w hierarchii pomiędzy prawem pierwotnym a pochodnym znajdują się umowy międzynarodowe, zawarte samodzielnie przez UE lub tak zwane mieszane, tj. zawarte przez UE i jej państwa członkowskie.

⁶ Autorzy nie skupiają się na wpływie orzecznictwa sądów krajowych i Trybunału Sprawiedliwości na prawo, ponieważ na dzień pisania niniejszego opracowania orzecznictwo w zakresie bezzałogowych statków powietrznych jest bardzo ubogie.

W gałęzi prawa Unii Europejskiej, jaką jest prawo lotnicze, podstawowym typem aktów prawnych są rozporządzenia. Zgodnie z art. 288 TfUE, rozporządzenia są to akty o zasięgu ogólnym, wiążące w całości i bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Warto przy tym pokreślić, że taką moc mają wszystkie rozporządzenia unijne, niezależnie od organu, który je wydaje⁷. Bezpośrednie stosowanie rozporządzeń UE w państwach członkowskich oznacza, że w systemie hierarchii aktów prawnych umieszczone są one ponad ustawami i aktami wykonawczymi do ustaw. W obszarze prawa lotniczego oznacza to, że w przypadkach różnego uregulowania kwestii w ustawie – Prawo lotnicze lub w rozporządzeniach do niej niż w rozporządzeniach UE, to te ostatnie mają pierwszeństwo. Akty prawa krajowego muszą zostać dostosowane do przepisów europejskich i nie mogą ich doprecyzowywać, z wyjątkiem przypadków, gdy rozporządzenie wprost na to wskazuje. Jak to zostało szerzej określone poniżej, od momentu wejścia w życie rozporządzenia bazowego 2018/1139 Unia Europejska po raz pierwszy objęła swoim prawodawstwem bezzałogowe statki powietrze o maksymalnej masie startowej MTOM do 150 kg. Na podstawie delegacji zawartych w rozporządzeniu bazowym zostały dotychczas wydane dwa rozporządzenia Komisji, które szczegółowo regulują kwestie certyfikowania, wprowadzania na rynek i wykonywania operacji bezzałogowymi statkami powietrznymi. Dotychczas ten obszar lotnictwa regulowało wyłącznie prawo polskie, które będzie musiało zostać zmienione i dostosowane do nowych regul.

Niniejsza książka skierowana jest przede wszystkim do osób, które w swojej praktyce zawodowej będą stosować przepisy europejskie oraz krajowe regulujące używanie dronów, ich projektowanie, budowę, wprowadzanie na rynek itp. Mogą być to prawnicy – osoby świadczące pomoc prawną, sędziowie, urzędnicy administracji publicznej – ale nie tylko do tej grupy zawodowej publikacja jest skierowana.

⁷ Akty ustawodawcze wydawane są przez Parlament Europejski i Radę przy zastosowaniu zwykłej procedury legislacyjnej, zaś akty o charakterze nieustawodawczym są wydawane przez Komisję Europejską na podstawie delegacji w aktach ustawodawczych.

W zamyśle autorów, co znalazło wyraz w konstrukcji poszczególnych rozdziałów oraz szerszym ujęciu zagadnień praktycznych, książka ta powinna być użyteczna dla osób wykorzystujących bezzałogowe statki powietrzne w działalności profesjonalnej – przedsiębiorców świadczących usługi przy ich użyciu, zajmujących się projektowaniem, budową, obrotem, jak również zaangażowanych w proces certyfikacji.

Rozdział 1

PODSTAWOWE POJĘCIA

1.1. Drony – nowe zjawisko techniczne i społeczne

Bezzałogowe statki powietrzne początkowo były przedmiotem zainteresowania przede wszystkim nauk o wojskowości¹ oraz nauk technicznych². W sferze nauk prawnych wskazywano na problemy prawne wynikające z wykorzystywania systemów bezzałogowych do operacji wojskowych³, takie bowiem zastosowanie tych urządzeń dominowa-

¹ M. Adamski, J. Rajchel, *Bezzałogowe statki powietrzne, cz. 1: Charakterystyka i wykorzystanie*, Dęblin 2013; J. Kaag, S. Kreps, *Drone warfare*, Cambridge–Malden 2014; M. Adamski, *Bezzałogowe statki powietrzne, cz. II: Konstrukcja, wyposażenie i eksploatacja*, Dęblin 2015; W. Leśnikowski, *Drony. Bezzałogowe aparaty latające od starożytności do współczesności*, Toruń 2016.

² Zob. J. Gruszecki (red.), *Bezpilotowe aparaty latające. Systemy sterowania i nawigacji*, Rzeszów 2002; Z. Gosiewski (red.), *Elementy autonomii lotu bezzałogowych aparatów*, Białystok 2012; M. Adamski, *Modelowanie i badania procesu sterowania bezzałogowymi statkami powietrznymi*, Radom 2016; C. Kownacki, *Autonomia bezzałogowych statków powietrznych – wybrane zagadnienia*, Białystok 2016.

³ W. Węgrzyn-Łęcki, *Bezzałogowe statki powietrzne – wyzwanie dla Prawa humanitarne?* [w:] *Konwencje genewskie 60 lat później*, red. B. Janusz-Pawletta, Warszawa 2010, s. 161–162; P. Alston, *Lethal robotic technologies. The implications for human rights and international humanitarian law*, „Journal of Law, Information and Science” 2012/21; Ł. Kułaga, *Używanie dronów w celu zwalczania międzynarodowego terroryzmu w świetle „ius in bello”*, „Zeszyty Prawnicze” 2017/1, s. 107–134; Ł. Kułaga, *Używanie zbrojnych bezzałogowych statków powietrznych w celu zwalczania terroryzmu międzynarodowego w świetle „ius ad bellum”*, „Zeszyty Prawnicze” 2016/2; M. Bucholc, *Użycie bezzałogowych aparatów latających w sytuacji konfliktu zbrojnego. Wybrane aspekty z zakresu między-*

ło we wczesnej fazie ich rozwoju. Podkreślano także problemy etyczne wykorzystywania statków bezzałogowych do działań bojowych⁴. W szeroko rozumianym prawie lotniczym publikacje dotyczące dronów są wciąż nieliczne. W wykazie polskiej bibliografii prawa lotniczego do roku 2012 na niemalże 700 pozycji wyłącznie kilka traktuje o bezzałogowych statkach powietrznych, i to w zakresie technicznym lub w odniesieniu do użycia dronów wojskowych⁵. Użycie militarne dronów, jako pierwotne, było punktem wyjścia do dalszych badań, także w naukach prawnych. W literaturze nauk o wojskowości podnoszono, że militarne zastosowanie bezzałogowców stanowi podstawę, jaką można przyjąć w kreowaniu ich cywilnej sfery operacyjnej⁶. W piśmiennictwie podnoszono, że użytkowanie militarne powietrznych statków bezzałogowych nie różni się zasadniczo od sfery cywilnej – wskazywano takie wspólne obszary, jak rozpoznawanie, patrolowanie, wykrywanie obiektów, zbieranie czy transmitowanie informacji, ale

narodowego prawa humanitarne, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarne” 2012/3, s. 169–182; R. Otto, *Targeted Killings and International Law with Special Regards to Human Rights and International Humanitarian Law*, Heidelberg 2012; N. Lubell, N. Derejko, *A global battlefield? Drones and the geographical scope of armed conflict*, „Journal of International Criminal Justice” 2013/1, s. 65–88; A. Bodnar, I. Pacheco, *Targeted Killings (Drone strikes) and the European Convention on Human Rights*, „Polish Yearbook of International Law” 2013/32, s. 189–209; M. Merkwa, *Targetted killings z wykorzystaniem pojazdów bezzałogowych – wybrane zagadnienia* [w:] *Nowoczesne technologie – źródło zagrożeń i narzędzie ochrony bezpieczeństwa*, red. I. Oleksiewicz, M. Polinceusz, M. Pomykała, Rzeszów 2014, s. 131–141.

⁴ W.J. Bober, *Czy korzystanie z bojowych bezzałogowych pojazdów latających jest moralnie problematyczne* [w:] *Systemy dronów bojowych. Analiza problemów i odpowiedź społeczeństwa obywatelskiego*, red. K. Kowalczevska, J. Kowalewski, Warszawa 2015, s. 32–46.

⁵ Zob. wykaz publikacji w: A. Konert (red.), *Internacjonalizacja i europeizacja prawa lotniczego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Marka Żylicza*, Warszawa 2015, s. 195–237; także: P. Fastnacht-Stupnicki, J. Sznajder, *Polska bibliografia prawa lotniczego 1901–2012* [w:] *Internacjonalizacja i europeizacja prawa lotniczego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Marka Żylicza*, red. A. Konert, Warszawa 2015, s. 184–194. Pojawiają się także nieliczne publikacje o charakterze popularnym, w formie poradników. Zob.: W. Wyszywacz, *Drony. Budowa, loty, przepisy*, Brzezia Łąka 2016; J. Maj-Mariańska, P. Pietrzak, *Prawne aspekty użytkowania bezzałogowych statków powietrznych*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011/18; Ł. Goździaszek, *Drony w prawie polskim*, „Monitor Prawniczy” 2015/7; B. Konieczna-Drzewiecka, *Bezzałogowe statki powietrzne (drony)* [w:] *Internet rzeczy. Bezpieczeństwo w Smart city*, red. G. Szpor, Warszawa 2015, s. 231–243.

⁶ M. Adamski, J. Rajchel, *Bezzałogowe statki powietrzne*, cz. 1, s. 49.

także ratowanie życia ludzkiego, walka z pożarami⁷, badania atmosfery czy monitorowanie środowiska⁸. Powyższe zastosowania stanowią jedynie niewielką część operacji, jakie mogą wykonywać te statki powietrzne, dlatego istotne stało się rozpoczęcie wykorzystywania bezzałogowych statków powietrznych w cywilnych pracach lotniczych⁹. Użytkowanie rekreacyjne lub sportowe określone w prawie krajowym, chociaż masowe, stanowi tylko wycinek potencjalnych zastosowań¹⁰. Drony są narzędziem wykonywania prac lotniczych rozumianych jako wszelkie operacje statku powietrznego, podczas których jest on wykorzystywany do specjalistycznych usług¹¹. Zaliczają się do nich m.in.: fotografia lotnicza, nadzór z powietrza, patrolowanie i obserwacja lotnicza, poszukiwanie i ratownictwo, reklama, rolnictwo, w tym rolnictwo precyzyjne, budowa obiektów inżynierskich¹². Zdaniem Eugeniusza Zabłockiego prace te nie są traktowane jak przewóz lotniczy, jednakże są głównym przeznaczeniem i treścią lotnictwa ogólnego¹³. W doktrynie¹⁴ oraz w publikacjach nieprofesjonalnych wiele miejsca

⁷ Zob. K. Kochanowska, *Bezzałogowce dla strażaków?*, „Strażak” 2012/1.

⁸ Zob. K. Bielecki, P. Kowalski, *Diagnostyka termowizyjna za pomocą dronów*, „Magazyn Fotowoltaika” 2014/4.

⁹ M. Adamski, J. Rajchel, *Bezzałogowe statki powietrzne*, cz. 1 s. 49.

¹⁰ Zob. T. Zieliński, *Funkcjonowanie bezzałogowych systemów powietrznych w sferze cywilnej*, Poznań 2014.

¹¹ Zob. dział 1 części II załącznika nr 6 do konwencji chicagowskiej. Na temat kategorii cywilnych prac lotniczych wykonywanych przez systemy bezzałogowe zob. E. Zabłocki, *Lotnictwo cywilne, lotnictwo służb porządku publicznego. Klasyfikacja, funkcje, struktury, operacje*, Warszawa 2006, s. 111.

¹² T. Maik, *Drony nadlatują*, „Geoinżynieria: Drogi, Mosty, Tunele” 2013/2.

¹³ E. Zabłocki, *Lotnictwo cywilne...*, s. 12.

¹⁴ Zob.: K. Kordalewski, *Fala nowych zastosowań dla bezzałogowych statków powietrznych (BSP) w zarządzaniu kryzysowym* [w:] *Przeciwdziałanie zagrożeniom powstałym w wyniku bezprawnego i celowego użycia bezzałogowych platform mobilnych*, red. J. Cymerski, K. Wiciak, Szczytno 2015, s. 231–248; T. Jopek, D. Bąk, P. Bujny, *Mobilne platformy bezzałogowe na rzecz ratownictwa. Diagnoza stanu i identyfikacja potrzeb* [w:] *Przeciwdziałanie zagrożeniom powstałym w wyniku bezprawnego i celowego użycia bezzałogowych platform mobilnych*, red. J. Cymerski, K. Wiciak, Szczytno 2015, s. 221–230; R. Głębocki, T. Mirosław, *Rozwój bezzałogowych statków latających jako szansa rozwoju gospodarczego oraz zagrożenie bezpieczeństwa państwa i obywateli* [w:] *Bezpieczeństwo i niezawodność w lotnictwie. Rozwój lotnictwa w regionach. Bezpieczne lata 2011–2015*, Radom 2015, s. 20–21 oraz podana tam literatura.

poświęca się zastosowaniu bezzałogowych statków powietrznych dla ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, także wykonywaniu w tym zakresie zadań przez podmioty niepubliczne, wymieniając m.in. wykrywanie pożarów, monitorowanie stanu rzek i wałów przeciwpowodziowych, poszukiwania osób zaginionych w górach, kontrolę stanu technicznego rurociągów lub sieci przesyłowych energii, badanie składu atmosfery, prowadzenie badań geofizycznych obejmujących m.in. detekcyjne poszukiwanie złóż. Wskazuje się na szerokie zastosowanie w pracach zbyt niebezpiecznych dla życia i zdrowia ludzi, takich jak rozpoznanie chemiczne, biologiczne czy radiologiczne, przy czym użyteczność dronów w tym zakresie potwierdzono w czasie akcji ratunkowej po awarii elektrowni atomowej w Fukushima¹⁵. Jako aktualne zastosowanie dronów w zakresie działalności służb bezpieczeństwa i porządku publicznego wymienia się m.in. monitorowanie granic państwowych, w tym stref przybrzeżnych, w celu wykrywania nielegalnego przewozu osób lub towarów, obserwację masowych zgromadzeń czy też śledzenie pojazdów, a nawet obserwację migracji stad zwierząt podlegających ochronie¹⁶. W zakresie ochrony osób i mienia oraz obiektów o specjalnym znaczeniu, takich jak elektrownie, składy materiałów czy rafinerie, pewne sukcesy odnotowano w Polsce¹⁷. Szczególną uwagę autorzy zwracają na komercyjne zastosowania statków bezzałogowych, wskazując przewóz towarów¹⁸, czy też możliwość szybkiego oszacowania przez towarzystwa ubezpieczeniowe uszkodzeń budynków (np. uszkodzonego po nawałnicy dachu) lub zniszczeń pól uprawnych¹⁹.

¹⁵ M. Adamski, J. Rajchel, *Bezzałogowe statki powietrzne*, cz. 1, s. 65–66.

¹⁶ Zob. www.uavm.com/images/NASA_CT_Appendix_A.pdf, s. 5. Więcej na temat obecnych i planowanych zastosowań bezzałogowych statków powietrznych w sferze bezpieczeństwa zob. M. Adamski, J. Rajchel, *Bezzałogowe statki powietrzne*, cz. 1, s. 88 i n.

¹⁷ Spółka PKP Cargo podała, że kradzieże ładunków z pociągów i terenów PKP Cargo były w 2016 r. mniejsze o 46% rok do roku, m.in. dzięki zastosowaniu dronów, <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/drony-pkp-cargo-kradzieze-na-kolei,96,0,2275168.html> (dostęp: 4.10.2019 r.).

¹⁸ O funkcjonujących i planowanych systemach transportujących krew i lekarstwa oraz systemach dostarczania przesyłek jest mowa w rozdziale 4.

¹⁹ S. Wieteska, *Możliwości zastosowania bezzałogowych statków powietrznych w likwidacji szkód w ubezpieczeniach upraw rolnych w Polsce*, „Studia Ekonomiczne” 2017/331, s. 190–200.

Jest to pierwsza na polskim rynku kompleksowa publikacja dotycząca bezałogowych statków powietrznych, uwzględniająca krajowe i unijne regulacje prawne. Opracowanie odpowiada na wiele pytań dotyczących zakresu stosowania przepisów, zawiera praktyczne wskazówki zastosowania regulacji dla różnych podmiotów (pilotów, operatorów, pracodawców, lotnictwa państwowego) oraz przybliża często niezrozumiałe dla nieprawników zagadnienia.

W książce omówiono m.in.:

- ramy, w których możliwe jest zgodne z prawem używanie dronów do wykonywania niektórych zadań publicznych,
- różne aspekty prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na wykonywaniu operacji bezałogowymi statkami powietrznymi,
- zagadnienia prawne dotyczące projektowania, produkcji i obsługi dronów,
- a także zawarto krótkie objaśnienia mechanizmów i pojęć lotniczych.

Publikacja przeznaczona jest dla osób, które w swojej praktyce zawodowej będą stosować europejskie oraz krajowe przepisy regulujące używanie dronów, ich projektowanie, budowę, wprowadzanie na rynek itp. Mogą być to prawnicy (osoby świadczące pomoc prawną, sędziowie, urzędnicy administracji publicznej), a także osoby wykorzystujące bezałogowe statki powietrzne w działalności profesjonalnej (przedsiębiorcy świadczący usługi przy ich użyciu, zajmujący się projektowaniem, budową, obrotem oraz osoby zaangażowane w proces certyfikacji).

„To jedno z pierwszych w Europie opracowań naukowych dotyczących tzw. europejskich regulacji dronowych, które mają zastosowanie w lotnictwie cywilnym. Przystępna analiza i systematyka regulacji dokonana przez doskonałych praktyków dziedziny czyni ją użyteczną nie tylko dla prawników, ale także dla przedstawicieli biznesu, samorządów i wszystkich zainteresowanych nowym rynkiem”.

Małgorzata Darowska, radca prawny, pełnomocnik Ministra Infrastruktury ds. Bezałogowych Statków Powietrznych i Programu Centralnoeuropejski Demonstrator Dronów (CEDD), autorka koncepcji programów Żwirko i Wigura oraz CEDD



9788381872836 W01P01

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

ISBN 978-83-8187-283-6



9 788381 872836

CENA 119 ZŁ (W TYM 5% VAT)

