**UZASADNIENIE**

1. **Cel wydania rozporządzenia**

Przedmiotowe rozporządzenie wprowadza zmiany do rozporządzenia 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 2016 r. poz. 1993), zwanego dalej „rozporządzeniem o wyłączeniu”. Podstawą do wydania rozporządzenia o wyłączeniu jest upoważnienie ustawowe zawarte w art. 33 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2017 r. poz. 959 i 1089). Rozporządzenie ustanawia wyjątki w stosunku do określonej kategorii statków powietrznych, z uwagi na ich specyfikę konstrukcji i budowy, a także użytkowania, ogólnych zasad z zakresu bezpieczeństwa eksploatacji statków powietrznych i zdatności do lotów, polegające na niestosowaniu ogólnych przepisów z zakresu bezpieczeństwa eksploatacji oraz zdatności do lotu, wynikających z ustawy – Prawo lotnicze. Niniejsze rozporządzenie reguluje między innymi kwestie zasad wykonywania lotów w zasięgu wzroku operatora modelami latającymi oraz bezzałogowymi statkami powietrznymi o maksymalnej masie startowej (MTOM) do 150 kg.

Konieczność nowelizacji powyższego rozporządzenia wynika z potrzeby wprowadzenia zmian w zakresie dotyczącym bezzałogowych statków powietrznych.

Gwałtowny postęp technologiczny w tym obszarze sprawił, że obowiązujące w chwili obecnej rozporządzenie i regulacje z niego wynikające nie wykorzystują w pełni potencjału wykorzystywanego obecnie sprzętu bezzałogowego.

Spektrum wykorzystania bezzałogowych statków powietrznych w ciągu ostatnich lat rozszerzyło się o wiele nowych i zróżnicowanych zastosowań. Obejmuje ono wiele dziedzin gospodarki, włączając w to szeroko pojęte usługi lub prace lotnicze takie jak fotografia czy filmowanie, loty fotogrametryczne, patrolowanie granic, lasów, jezior, wód terytorialnych, dróg i autostrad, koordynacja i wsparcie akcji ratunkowych czy też dokumentowanie strat po klęskach żywiołowych. Bezzałogowe statki powietrzne znakomicie sprawdzają się również w roli platform do badania skażenia atmosfery, stanu upraw, rurociągów lub linii energetycznych. Są w stanie wykonywać prace lotnicze w miejscach niedostępnych lub zbyt niebezpiecznych dla tradycyjnych, załogowych statków powietrznych. Koszty ich zakupu i użytkowania są często nieporównywalnie niższe, a eksploatacja znacznie prostsza i bezpieczniejsza.

Przedłożony projekt ma za zadanie określenie zasad wykonywania lotów poza zasięgiem wzroku operatora, co przełoży się w sposób bezpośredni na rozwój branży lotnictwa bezzałogowego.

Dalszy rozwój i funkcjonowanie tej nowej gałęzi lotnictwa są w dużym stopniu uzależnione od właściwie skonstruowanych regulacji prawnych obejmujących ten obszar. Należy pamiętać, że ten rodzaj statków powietrznych wymaga przemyślanych i opracowanych specjalnie na ich potrzeby regulacji, nie wszystkie bowiem zasady funkcjonujące w lotnictwie tradycyjnym mogą zostać zastosowane wprost do lotnictwa bezzałogowego.

Wiążą się z nim także nowe wyzwania dotyczące kwestii bezpieczeństwa, ochrony i poszanowania praw obywateli, a brak zharmonizowanych przepisów na poziomie europejskim stanowi obecnie główną przeszkodę dla pełnego otwarcia rynku bezzałogowych statków powietrznych i bezpiecznego zintegrowania ich z europejską przestrzenią powietrzną, dlatego ważną stała się kwestia uregulowania tego obszaru na poziomie przepisów krajowych.

Rozwijający się rynek związany z lotnictwem bezzałogowym stanowić będzie wsparcie w tworzeniu miejsc pracy oraz źródło innowacji i wzrostu gospodarczego w nadchodzących latach. Już w tej chwili świadczy o tym istnienie kilku wiodących na polskim rynku producentów systemów bezzałogowych oraz około 5000 małych przedsiębiorstw świadczących usługi z wykorzystaniem małych platform bezzałogowych (głównie loty w zasięgu wzroku operatora VLOS).

Obowiązujące w Rzeczypospolitej Polskiej prawo uwzględnia wykorzystywanie bezzałogowych statków powietrznych w celach cywilnych. Pierwsze polskie regulacje prawne dotyczące bezzałogowych statków powietrznych wprowadzone zostały ustawą z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1015). Zgodnie z art. 126 ustawy z dnia z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze w polskiej przestrzeni powietrznej mogą być wykonywane loty bezzałogowych statków powietrznych przy założeniu spełnienia określonych wymogów dotyczących wyposażenia statków wykonujących takie loty oraz kwalifikacji personelu lotniczego. Przepisy te określają zasady wykonywania lotów w zasięgu widoczności wzrokowej operatora, bezpiecznej eksploatacji bezzałogowych statków powietrznych, licencjonowania personelu lotniczego oraz w pewnym zakresie spraw związanych z dopuszczaniem statku powietrznego do lotu. Do tej pory brak było jednak szczegółowych regulacji określających zasady wykonywania lotów poza zasięgiem widoczności wzrokowej operatora (BVLOS) co stanowi poważne utrudnienie w dalszym rozwoju lotnictwa bezzałogowego.

W Europie trwają obecnie prace nad uregulowaniem omawianych zagadnień na poziomie unijnym, jednak zanim przepisy wspólnotowe wejdą w życie projektowane rozporządzenie ma umożliwić wykonywanie lotów poza zasięgiem wzroku operatora przynajmniej w ograniczonym względami bezpieczeństwa zakresie.

Projekt niniejszego rozporządzenia jest opracowaniem nowatorskim z uwagi na brak regulacji międzynarodowych o charakterze przepisów powszechnie obowiązującego prawa określającego zasady wykonywania lotów bezzałogowych statków powietrznych w tak szerokim zakresie oraz zróżnicowanie rozwiązań wprowadzanych w innych krajach. Opracowując projekt wykorzystano dostępne materiały o charakterze doradczym oraz wiedzę uzyskaną poprzez udział w pracach koncepcyjnych prowadzonych przez gremia międzynarodowe oraz krajowe, podejmujące wysiłki na rzecz rozwiązania problemu użytkowania bezzałogowych statków powietrznych, w szczególności do celów innych niż rekreacyjne lub sportowe. Wzorowano się również na rozwiązaniach prawnych stosowanych już we Francji.

W projekcie skupiono się na określeniu sposobów bezpiecznego wykonywania lotów przez bezzałogowe statki powietrzne poza zasięgiem widoczności wzrokowej, określając jednocześnie warunki umożliwiające wykonywanie tego rodzaju lotów.

1. **Zakres regulacji**

Przedłożony projekt wprowadza następujące zmiany:

1) Zmiana § 2 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia wyłącza stosowanie przepisów do modeli latających oraz bezzałogowych statków powietrznych, ale z uwzględnieniem przepisów załączników 6, 6a oraz nowego załącznika 6b. Ust. 5 otrzymuje nowe brzmienie uwzględniające operacje poza zasięgiem widoczności wzrokowej BVLOS, ale z uwzględnieniem przepisów nowego załącznika 6b. Ponadto dodaje się nową regulację wyłączającą stosowanie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 121 ust. 6 ustawy – Prawo lotnicze wobec bezzałogowych statków powietrznych. Należy bowiem mieć na uwadze, że wobec bezzałogowych statków powietrznych nie mają zastosowania m.in. przepisy rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 923/2012 z dnia 26 września 2012 r. ustanawiającego wspólne zasady w odniesieniu do przepisów lotniczych i operacyjnych dotyczących służb i procedur żeglugi powietrznej oraz zmieniającego rozporządzenie wykonawcze (WE) nr 1035/2011 oraz rozporządzenia (WE) nr 1265/2007, (WE) nr 1794/2006, (WE) nr 730/2006, (WE) nr 1033/2006 i (UE) nr 255/2010 (Dz. Urz. UE L 281 z 13.10.2012, str. 1, z późn. zm.).

2) W § 2 dodaje się ust. 12, w którym w pkt 1 wyłącza się zastosowanie art. 105 ust 1 wobec operatorów bezzałogowych statków powietrznych o masie startowej nie większej niż 5 kg używanych jedynie w zasięgu widoczności wzrokowej VLOS w celach innych niż rekreacyjne lub sportowe. Technologia stosowana w obecnie produkowanych bezzałogowych statkach powietrznych jest bardzo zaawansowana. BSP wyposażone są w skomplikowane systemy wspomagające pilotaż co sprawia, że urządzenia te potrafią w razie potrzeby same zakończyć lot wykonując bezpieczne lądowanie. Zmiana rozporządzenia znosi obowiązek przeprowadzania badań lotniczo lekarskich dla operatorów bezzałogowych statków powietrznych do 5 kg.

3) Jednocześnie w § 2 w ust. 11 w pkt 2 wskazano na wyłączenie stosowania wobec operatorów bezzałogowych statków powietrznych o masie startowej nie większej niż 5 kg używanych jedynie w zasięgu widoczności wzrokowej VLOS w celach innych niż rekreacyjne lub sportowe także art. 95 ust 3. pkt. 6, art. 96 ust. 1 pkt 7, art. 99 ust. 1 ustawy oraz pkt 1.3.2.5 i 1.3.2.6 załącznika nr 6 do rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 3 czerwca 2013 r. w sprawie świadectw kwalifikacji (Dz. U. z 2017 r. poz. 288). Powyższe przepisy znoszą minimalny wiek kandydata na operatora bezzałogowego statku powietrznego do 5 kg. Zmiana ta podyktowana jest zapotrzebowaniem środowiska i branży oraz ułatwieniami wykazanymi w uzasadnieniu ust. 7. Przepisy te znoszą również egzaminy państwowe w stosunku do BSP nie cięższych niż 5 kg zastępując je egzaminami prowadzonymi przez podmioty szkolące co ułatwi dostęp do uzyskiwania uprawnień i usprawni proces ich wydawania.

4) W § 5 w ust. 1 zmieniono brzmienie zdania wprowadzającego do wyliczenia określając, że bezzałogowe statki powietrzne o masie startowej nie większej niż 25 kg, używane wyłącznie w operacjach poza zasięgiem widoczności wzrokowej BVLOS, podobnie jak urządzenia latające, będę ewidencjonowane w ewidencji statków powietrznych prowadzonej przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego albo podmiot upoważniony na podstawie art. 22 ust. 3 ustawy – Prawo lotnicze.

5) W pkt 5 i 6 przedłożonego projektu zaproponowano nowe brzmienie punktów w załącznikach nr 6 i 6a rozporządzenia, dotyczące sposobu wykonywania operacji bezzałogowymi statkami powietrznych w obszarze strefy R. Należy mieć na uwadze, że loty w strefie R:

a) bezzałogowymi statkami powietrznymi o masie startowej nie większej niż 150 kg używanymi w celach rekreacyjnych i sportowych,

b) bezzałogowymi statkami powietrznymi o masie startowej nie większej niż 25 kg używanymi w celach innych niż rekreacyjne i sportowe

mogą się odbywać bez potrzeby uzyskiwania przez operatorów zgód od podmiotów zarządzających tą strefą – co wynika z brzmienia § 2 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia o wyłączeniu. Z przytoczonego przepisu wynika ponadto, że wykonując lot w tej strefie należy mieć na uwadze przepisy załączników regulujących wykonywanie lotów przez tego rodzaju statki powietrzne. Zaproponowana w pkt 5 i 6 projektu nowelizacja przepisów załącznika nr 6 i 6a doprecyzowuje, kiedy zgoda na wykonywanie tych operacji w strefie R jest wymagana. Są to dwa przypadki. Pierwszy z nich dotyczy sytuacji gdy strefa R obejmuje teren parku narodowego – uszczegółowiono, że zgoda wydawana jest jedynie w przypadku lotów wykonywanych bezpośrednio nad tym parkiem (strefy R nad parkami obejmują bowiem także obszar wykraczający poza granice parku). Jeżeli więc strefa R obejmuje dany park narodowy oraz teren poza tym parkiem, to wykonywanie lotów bezzałogowym statkiem powietrznym w tej strefie nad terenem nieobejmującym parku narodowego nie wymaga uzyskania zgody. Drugi przypadek to obowiązek uzyskania zgody na wykonywanie operacji bezzałogowym statkiem powietrznym w nowej strefie R – EP R40 SŁUPSK, zgodnie z procedowanym obecnie projektem rozporządzenia wydawanego na podstawie art. 119 ust. 4 pkt 1 ustawy – Prawo lotnicze.

Podkreślić należy, że przepisy rozporządzenia nie wyłączają przepisów wydanych na podstawie art. 119 ust. 4 pkt 1 do bezzałogowych statków powietrznych o masie startowej większej niż 25 kg w operacjach innych niż rekreacyjne i sportowe.

6) W rozdziale pierwszym i drugim załącznika do przedłożonego projektu rozporządzenia zawarto przepisy o charakterze ogólnym, przewidujące szczegółowe warunki wykonywania lotów przez bezzałogowe statki powietrzne poza zasięgiem widoczności wzrokowej BVLOS. Wymienione są określenia stosowane w niżej zamieszczonych przepisach.

7) W rozdziale trzecim załącznika określono granice odpowiedzialności operatora za przeprowadzenie bezpiecznej operacji lotniczej.

8) W rozdziale czwartym załącznika zawarto ogólne warunki wykonywania lotów stosowne do bezzałogowych lotów statkami powietrznymi w lotach bez widzialności bezzałogowego statku powietrznego.

9) W rozdziale piątym załącznika zawarto szczegółowe warunki bezpiecznego wykonywania lotów bezzałogowych statków powietrznych w przestrzeni powietrznej kontrolowanej. Określono m.in., że podczas lotu bezzałogowego statku powietrznego w przestrzeni powietrznej należy zachowywać minima separacji takie same, jak przewidziane dla załogowych statków powietrznych. Ze względów bezpieczeństwa, uwzględniając nowatorski charakter systemów służących do zachowania łączności za pośrednictwem bezzałogowego statku powietrznego przewidziano, że podczas omawianych lotów utrzymywana będzie dodatkowa łączność z właściwym dla danej struktury przestrzeni powietrznej organem służby kontroli ruchu lotniczego np. telefoniczna. Projekt dopuszcza wykonywanie lotów BVLOS poza wydzielonymi strefami na różnych wysokościach w zależności od charakteru danego lotu. Ze względów bezpieczeństwa w przypadku lotów operacyjnych, specjalistycznych lub szkoleniowych – jedynie do wysokości 120 m AGL, natomiast w przypadku lotów automatycznych do wysokości 50 m AGL lub do wysokości 10 m nad najwyższą przeszkodą w promieniu 100 m od miejsca wykonywania lotów..

10) W rozdziale szóstym załącznika zawarto warunki wyposażenia bezzałogowych statków powietrznych na potrzeby lotów bez widoczności BVLOS. Określono zakres wymaganych rozwiązań technicznych, jakie musi spełnić bezzałogowy statek powietrzny przed przystąpieniem do operacji BVLOS.

11) W rozdziale siódmym załącznika określono warunki eksploatacji bezzałogowych statków powietrznych. W tym rozdziale zawarte są warunki, jakie muszą być spełnione, aby wykonywać operacje BVLOS. Uwzględnione są również zwolnienia dla państwowych statków powietrznych i lotów w zakresie ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

12) W rozdziale ósmym załącznika opisano wymóg uzyskiwania zgody na wykonywanie lotów operacyjnych, specjalistycznych i automatycznych. Określono również zakres wymaganych do przedłożenia dokumentów. Projekt wskazuje równocześnie, że Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego informuje Polską Agencję Żeglugi Powietrznej (PAŻP) o podmiotach, które uzyskały taką zgodę.

Przedłożony projekt rozporządzenia odnosi się również do lotów realizowanych na potrzeby służb oraz zastosowań ważnych z gospodarczego punktu widzenia (np. monitoring infrastruktury krytycznej).

Projekt wprowadza także obowiązek informowania przez PAŻP użytkowników przestrzeni powietrznej o lotach bezzałogowych statków powietrznych poprzez stosowanie elektronicznych środków komunikacji takich jak aplikacje mobilne czy strony internetowe. PAŻP aktualnie prowadzi testy takich rozwiązań. Jest to też kierunek wyznaczony przez Europejską Agencję Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) do stosowania na terenie państw Unii Europejskiej. Zaproponowane w przedłożonym projekcie rozporządzenia rozwiązania prawne są pierwszą próbą uregulowania tej materii w przepisach krajów europejskich.

W ocenie projektodawcy, ze względu na nowe regulacje dotyczące wykonywania lotów przez bezzałogowe statki powietrzne poza zasięgiem widoczności wzrokowej, nie zachodzi konieczność wprowadzania przepisów przejściowych.

Zgodnie z intencją projektodawcy ujętą w § 2 projektowanego rozporządzenia wejdzie ono w życie po upływie 14 dni od dnia jego ogłoszenia – stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523).

1. **Informacje związane z procedowaniem projektu**

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

W związku z art. 50 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077) należy podnieść, że projektodawca nie przewiduje, aby projektowane przepisy miały wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych.

Regulacje zawarte w projektowanym rozporządzeniu nie stanowią przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597), zatem nie podlega ono notyfikacji.

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

Stosownie do postanowień § 52 pkt 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2016 r. poz. 1006 i 1204), projekt rozporządzenia został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

1. **Ocena wpływu regulacji na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców**

Projekt spowoduje ułatwienie prowadzenie działalności gospodarczej z wykorzystaniem bezzałogowych statków powietrznych.