

Załącznik do ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy – Usługi - Zakup usług zapewnienia przywrócenia prawidłowego funkcjonowania aplikacji mobilnej DroneRadar zintegrowanej z systemem Pansa UTM

UZASADNIENIE FAKTYCZNE I PRAWNE ZASTOSOWANIA TRYBU ZAMÓWIENIA Z
WOLNEJ RĘKI

Zamawiający – Polska Agencja Żeglugi Powietrznej („PAŻP” lub „Agencja”) wykonuje tymczasowo zadania związane z zapewnieniem systemu teleinformatycznego do zgłaszania zamiaru wykonania lotu bezzałogowym statkiem powietrznym („BSP”, „dron”) na podstawie regulacji art. 15zzzzl ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tzw. „ustawa covidowa”). PAŻP została zobowiązana do prowadzenia działań w obszarze, którego dotyczy zamówienie (zapewnienia systemu teleinformatycznego do zgłaszania zamiaru wykonania lotu) nie przez przepis kompetencyjny zawarty w aktach prawnych regulujących jej działalność (ustawa o PAŻP, prawo lotnicze), a w trybie ekstraordynaryjnym, w jednym z przepisów ustawy covidowej – na czas obowiązywania tej ustawy.

Przepisy te wprowadzono z bardzo krótkim vacatio legis (przepis kompetencyjny wszedł w życie z dniem ogłoszenia ustawy w marcu 2020 r.). PAŻP zatem w dniu ogłoszenia ustawy uzyskała tymczasowo zadania – określone w art. 15zzzzl ustawy covidowej, do których realizacji nie posiadała wówczas żadnych narzędzi. Nie była również w stanie takich narzędzi stworzyć. Ustawodawca dostrzegł ten problem i w ust. 5 ww. przepisu wprowadził niezwykle rzadko stosowany instrument pozyskania tych narzędzi nie poprzez ich zakup, a poprzez ich przejęcie od prywatnego podmiotu „za wynagrodzeniem”. Jedynym dopuszczonym wówczas do użytku operacyjnego systemem była PansaUTM wraz z podłączoną do niego aplikacją DroneRadar. Był to zatem jedyny system, który mógł zostać przejęty, i został przejęty zgodnie z dyspozycją art. 15zzzzl ust. 5 ustawy covidowej.

Działając w tych realiach, PAŻP nie była w stanie stypizować rodzaju oraz zakresu niezbędnych narzędzi – istniał tylko jeden system, którego funkcjonalności co prawda były uzgadniane z PAŻP pod kątem użytku operacyjnego, ale nie były tworzone jako dedykowane rozwiązanie dla jednostki publicznej do późniejszego rozwoju i utrzymania. Innymi słowy, PAŻP przejmując komercyjny produkt, którego pierwotnie miał tylko używać, musiał pogodzić się z koniecznością zaakceptowania stanu jedynych możliwych do uzyskania narzędzi.

Obowiązek zgłoszenia zamiaru lotów, określony w art. 15zzzzl ust. 1 ustawy covidowej, powielony został w zapisach Wytocznych NR 15 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 1 czerwca 2023 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, a także w projekcie nowelizacji Ustawy Prawo Lotnicze UC89 (projekt trafił obecnie do Sejmu, oczekuje na skierowanie go przez Marszałka Sejmu do pierwszego czytania). W obecnie obowiązującym stanie prawnym nie wprowadzono jednak w dalszym ciągu żadnego przepisu, który na taką stałość by wskazywał.

W grudniu 2021 r. zmieniono ust. 1 przepisu art. 15zzzl ustawy covidowej nadając mu brzmienie: „*W okresie obowiązywania ustawy operacje z użyciem systemów bezzałogowych statków powietrznych mogą być realizowane po poinformowaniu Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej o zamiarze wykonania lotu za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, określonego przez Polską Agencję Żeglugi Powietrznej.*”. Ustępy 2-4 uchylono.

Od czasu wyłączenia systemu, Polska Agencja Żeglugi Powietrznej podejmuje działania mające na celu utrzymanie i dostosowanie systemu do swoich potrzeb. Jednym z elementów tych działań było dokonanie audytu logiki działania systemu oraz sposobu, w jaki komunikuje się on z użytkownikiem końcowym.

W związku z tym należy wskazać, że wyłącznie aplikacja DroneRadar wykorzystywana jest do dwustronnej niewerbalnej komunikacji między PAŻP a pilotem BSP, a więc do realizacji obowiązków nałożonych obecnie przez art. 15zzzzl ustawy covidowej. PansaUTM od początku swojego istnienia była związana z aplikacją DroneRadar. Sytuacja taka nie jest z perspektywy PAŻP optymalna – funkcjonalnie bowiem nie ma w obecnej chwili żadnej innej alternatywy dla tej aplikacji. Monopol ten wynika zarówno z przyczyn technologicznych (powiązanie systemu z aplikacją gdy obydwa były komercyjnymi produktami) jak i pozatechnologicznych (użytkownicy końcowi przywykli do istnienia jednej aplikacji i tej używają).

Zgodnie z obecnym stanem wiedzy PAŻP, bez zmiany funkcjonowania systemu PansaUTM oraz logiki podziału funkcjonalności pomiędzy system i aplikacje (które działania przeprowadza jedno, a które drugie), system nie może w chwili obecnej skomunikować się z żadną inną aplikacją. Z uwagi na zakres zależności, postępowanie konkurencyjne zmierzające do wyłonienia wykonawcy aplikacji mającej docelowo stanowić narzędzie do komunikacji PansaUTM z użytkownikiem PAŻP zmuszony był pod koniec kwietnia 2023 r. unieważnić. Postępowanie to, na “zakup aplikacji mobilnej oraz jej integracja z systemem PANSA UTM za pomocą API”, docelowo miało uniezależnić system PansaUTM od jednej aplikacji poprzez konkurencyjny wybór wykonawcy takiej aplikacji – jeśli takie konkurencyjne postępowanie wygrałby wykonawca inny niż twórca DroneRadar, musiała istnieć pełna techniczna możliwość podłączenia jego produktu do PansaUTM oraz zapewnienia świadomości użytkowników końcowych o istnieniu takiego produktu. W obecnej chwili takiej możliwości nie ma.

Zakres podnoszonych zagadnień w pytaniach wykonawców odnośnie technicznych aspektów API doprowadził Zamawiającego do wniosku, że najpierw zmienić musi się system PansaUTM, aby możliwe było sprawne, przewidywalne i efektywne wdrożenie jakiegokolwiek

rozwiązania łączącego pilotów dronów z systemem – niezależnie czy byłaby to aplikacja DroneRadar czy inny produkt. Dopiero zmiany po stronie systemu PansaUTM umożliwią poszukiwanie docelowego rozwiązania komunikującego się z użytkownikiem końcowym – tj. aplikacji. W tej chwili realizacja aplikacji, która miałaby komunikować się ze stale zmieniającym się systemem jest z uwagi na istniejące współzależności dalece nieefektywna, a może okazać się niemożliwa. Funkcjonalnie również wymagałaby zmiany technologii użytej do komunikacji pomiędzy systemem a aplikacją oraz stworzenia dla nowej aplikacji nowej bazy użytkowników – właścicielem obecnej jest bowiem właściciel DroneRadar.

Na chwilę obecną, jedynie aplikacja DroneRadar służyć może do zobrazowania przestrzeni powietrznej, przekazania danych aeronautycznych, zasad lotów, oraz – co najważniejsze – zapewnienia dwustronnej komunikacji kontroli lotów z pilotami dronów, co umożliwia zdalne wydanie wszystkim pilotom w konkretnym obszarze polecenia lądowania. Wyłącznie DroneRadar zapewnia systemowi PansaUTM funkcjonowanie z perspektywy użytkownika końcowego – pilota drona. W obecnych realiach prawnych jest to kwestia niezwykle istotna, ponieważ jak wynika z gromadzonych w PAŻP danych – zwłaszcza od momentu gdy aplikacja DroneRadar przestała funkcjonować w sposób ciągły, ujawnił się fakt, że piloci dronów są skłonni do przestrzegania obowiązku rejestracji i zgłaszania lotów wyłącznie wówczas, gdy dysponują do tego wygodnym narzędziem. Innymi słowy, zadowalający poziom dobrowolnego przestrzegania prawa przez pilotów zapewniany jest faktycznie wyłącznie poprzez istnienie stosownej aplikacji. Jej brak powoduje znaczący wzrost „szarej strefy” lotów.

To z kolei utrudnia realizację agregacji danych, ich szybkiej analizy, katalogowania, przetwarzania i wykorzystywane w ustawowej działalności PAŻP, a także przekazywane uprawnionym organom Państwa – w tym wojsku, policji, straży granicznej oraz innym służbom. Powyższe funkcjonalności oczywiście znacząco wpływają na poprawę bezpieczeństwa lotów załogowych i bezzałogowych statków powietrznych w polskiej przestrzeni powietrznej. Mając na uwadze zwykły trend w zakresie wykonywania operacji BSP, w zestawieniu z niskim poziomem wiedzy pilotów BSP z zakresu przestrzeni powietrznej, wynikającego z faktu, że większość z nich posiada podstawowe uprawnienia w najprostszej kategorii „otwartej”, do której okrojony wymagany zakres szkoleń został określony na poziomie przepisów europejskich i nie jest możliwe jego realne uzupełnienie bez narażania się na zarzut doprecyzowywania przepisów o charakterze ponadnarodowym należy stwierdzić, że brak prostego, przejrzystego narzędzia może doprowadzić – i jak zaobserwowano – doprowadza, do znaczącego spadku dobrowolnego przestrzegania norm prawnych w zakresie lotów.

To z kolei znacząco utrudnia służbom – zarówno PAŻP, jak i współpracującym, dokonywanie realnej i szybkiej oceny czy dany lot BSP odbywa się legalnie, w zgodzie z obowiązującym prawem czy też nie. Elementy wygody dla użytkowników, o ile istotne mając na uwadze misję PAŻP i chęć promocji bezpiecznego, legalnego wykorzystania BSP w Rzeczypospolitej Polskiej – nie stanowią same w sobie o konieczności korzystania z tego

rozwiązania. DroneRadar nie jest rozwiązaniem optymalnym – jest to komercyjna aplikacja, która – o ile przydatna – jest narzędziem, którego główną zaletą jest fakt, że obecnie może być szybko przywrócone do pełnej funkcjonalności i jest znane użytkownikom dronów.

Niestety, w chwili obecnej, dla tego narzędzia brak jest alternatywy możliwej do wdrożenia z zachowaniem zasad konkurencyjności i przejrzystości. Warto podkreślić, że pierwotnym „zyskiem” z posiadania systemu oraz aplikacji było ułatwienie integracji ruchu BSP z innym ruchem w polskiej przestrzeni powietrznej, a także ułatwienie pracy kontrolerom ruchu lotniczego, zbierania danych oraz poprawa świadomości użytkowników dronów. PAŻP nie jest „odpowiedzialny” ustawowo za utrzymywanie DroneRadar lub finansowanie jego działalności – jest to komercyjny produkt, który stał się niezwykle ważny, ale w praktyce nie jest w stanie utrzymać się na rynku „o własnych siłach”. PAŻP dysponuje procedurami na wypadek zaprzestania funkcjonowania tej aplikacji i nie polega na niej dla realizacji kluczowych zadań. W normalnych okolicznościach, utrata ciągłości funkcjonowania komercyjnej aplikacji nie byłaby dla Agencji krytycznym wyzwaniem.

Nie sposób jednak abstrahować od faktu, że w perspektywie kilku miesięcy istnieją istotne argumenty za sfinansowaniem przywrócenia funkcjonowania omawianej aplikacji oraz utrzymania jej funkcjonowania, aktualizacji do najnowszych systemów na popularnych modelach telefonów komórkowych pomimo ww. kwestii. PAŻP nie jest w stanie zapewnić tożsamej funkcjonalności w sposób efektywny, oszczędny i celowy przy wykorzystaniu żadnych innych narzędzi w czasie, na który zamówienie objęte będzie negocjacjami z wolnej ręki. Jeżeli zaoferowana cena będzie adekwatna, przedłużenie cyklu życia DroneRadar może okazać się najbardziej efektywnym i koniecznym rozwiązaniem, ponieważ nie istnieje dla osiągnięcia funkcjonalności tej aplikacji żadna realna, ani nawet hipotetyczna alternatywa.

Podkreślenia wymaga, że ruch BSP w ostatnim czasie wzrastał w radykalny sposób – drony stały się tańsze, szerzej dostępne, a ich ruch stał się przedmiotem zainteresowania Państwa nie tylko ze względu na zarządzanie przestrzenią powietrzną. Drony zaczęły być wykorzystywane nie tylko do rekreacji – stały się poważnym narzędziem działalności gospodarczej, ale także nielegalnego obrotu. Drony są wykorzystywane do zadań wywiadowczych, szpiegostwa, utrudniania działań służbom, mogą przenosić nielegalne ładunki, a także zagrażać bezpieczeństwu – nie tylko lotniczemu. W końcu, drony mogą być wykorzystywane do naruszania prywatności osób fizycznych, które ze wzrastającą częstotliwością kierują zapytania w przedmiocie lotów wyposażonych w sprzęt audio/video dronów nad swoimi domami, obok mieszkań lub w miejscach rekreacji. Inwazyjność wyposażonych w kamery i zdolność rejestracji małych statków powietrznych wzrasta – a wraz z nią potrzeby ingerencji Państwa w obszar tej działalności, która niedoregulowana może poważnie naruszać prywatność, bezpieczeństwo, wywoływać szkody oraz stwarzać zagrożenia w przypadku nieodpowiedzialnego użycia.

Narzędzie, którym jest DroneRadar z niedoskonałej, ale wygodnej aplikacji do prywatnego użytku pierwotnie niewielkiej grupy obywateli, w obecnej chwili wyewoluowało do jedynego zapewniającego pełną gamę funkcjonalności instrumentu do zapewnienia, że legalne loty BSP będą zgłaszane przez możliwych do zidentyfikowania pilotów posiadających odpowiednią wiedzę i uprawnienia, a także, że będą one realizowane w dozwolonych przestrzeniach. To zaś znacznie ułatwi identyfikację lotów nielegalnych, niezgłoszonych, wykonywanych umyślnie lub nieumyślnie w sprzeczności z obowiązującym prawem lub wręcz w celach przestępnych. Prace nad stworzeniem rozwiązania docelowego po stronie PAŻP przestały być działaniami mającymi na celu promowanie bezpieczeństwa i rozwoju ruchu BSP, a stały się zadaniem krytycznym, związanym z bezpieczeństwem ruchu lotniczego oraz bezpieczeństwem Państwa, ale też istotnym dla ogółu społeczeństwa, które nie chce, aby amatorzy BSP mogli naruszać ich prywatność, a nawet mir domowy.

Obecnie, utrata zobrazowania przestrzeni z wykorzystaniem jedynej aplikacji mobilnej DroneRadar, która ma wieloletnią ugruntowaną pozycję w środowisku BSP i jest faktycznie przez pilotów stosowana, powoduje, że piloci BSP są zobligowani do szukania informacji o ograniczeniach lub zakazach lotów w innych materiałach (w tym publikowanych przez PAŻP), co jest znacząco utrudnione faktem, że znaczna część pilotów w wyniku niskiej świadomości nie jest w stanie tego zrobić. Przestrzeganie prawa jest niestety dla wielu operatorów dronów tak dalece istotne, jak jest wygodne. Brak wygody skutkować będzie i – wedle zgromadzonych w krótkim czasie braku pełnego funkcjonowania aplikacji DroneRadar – skutkuje – niskim współczynnikiem dobrowolnego przestrzegania norm prawnych.

Przez wzgląd na niską świadomość i jednoczesną chęć wykonywania operacji przy wykorzystaniu BSP, wielu pilotów decyduje się na wykonywanie lotów w jednym z wielu obszarów zakazu lotów, w tym między innymi obszarów wprowadzanych regularnie przez stronę wojskową ze względu na obronność kraju w związku z wojną w Ukrainie informowania Agencji o zamiarze wykonania lotu BSP w polskiej przestrzeni powietrznej.

Faktem jest, że w przypadku awarii lub niedostępności aplikacji, Agencja wdraża zatwierdzone przez ULC procedury awaryjne. Zgłoszenie lotu za pomocą aplikacji DroneRadar zostaje zastąpione wysłaniem maila ze szczegółami lotów analogicznymi do informacji przesyłanych przez aplikację. Powoduje to znaczące utrudnienia w środowisku BSP oraz niechęć do zgłaszania lotów, co generuje wzrost tzw. szarej strefy lotów, a więc lotów wykonywanych niezgodnie z obowiązkami nałożonymi na pilotów. Zjawisko to znacząco przekłada się na poziom wiedzy PAŻP o lotach wykonywanych w polskiej przestrzeni powietrznej, co może mieć przełożenie na możliwość zapewnienia bezpieczeństwa w przestrzeni powietrznej. Skutkuje to także – w obecnych realiach – utrudnieniem służbom Państwa zdolności do sprawnej weryfikacji czy lot, w uproszczeniu, jest „legalny” czy nie.

Weryfikacja taka w oparciu o procedury awaryjne jest bowiem manualna. Nie następuje w czasie rzeczywistym, ale ze znacznym opóźnieniem, często już po zakończeniu samego lotu.

Nie ma obecnie na rynku innego zakredytowanego, mobilnego narzędzia umożliwiającego zgłoszenie lotu i obiektywna ocena rynku wskazuje, że takie rozwiązanie nie ma możliwości powstać w czasie, który skutecznie umożliwi realizację obowiązków ustawowych oraz zapewni realizację potrzeb publicznych w obszarze lotów BSP. PAŻP usiłował takie rozwiązanie z rynku pozyskać i wówczas ujawniono, że jest to w obecnej chwili funkcjonalnie niemożliwe z przyczyn nie leżących po stronie Agencji. Przyczyny te są rozwiązywane, ale wymaga to czasu.

Sytuacja ta, o ile była akceptowalna z perspektywy, z której funkcjonowanie aplikacji DroneRadar zwiększało jedynie wygodę i przepustowość systemu, nie jest akceptowana w okolicznościach, w których dane pozyskane dzięki jej używaniu są niezbędne dla zadań publicznych, a wolumen operacji nie pozwala na ich „ręczne” przetworzenie; zaś dwustronna komunikacja bez wykorzystania rozmów telefonicznych pomiędzy kontrolą a pilotem drona jest niezbędna dla odciążenia służb operacyjnych.

Na moment inicjacji postępowania z wolnej ręki, aplikacja Droneradar jest jedyną aplikacją, która wraz z systemem PansaUTM została zakredytowana do użytku operacyjnego. Obecnie nie istnieje żadna inna aplikacja mogąca spełnić te zadanie – nie ma ona zresztą możliwości istnienia, ponieważ gdy system PansaUTM powstawał – jeszcze jako prywatne rozwiązanie, był on technicznie powiązany z DroneRadar i prywatni właściciele nie planowali tych rozwiązań rozdzielać, ponieważ tworzyli je w celu ich skomercjalizowania.

Brak aplikacji DroneRadar – do czasu stworzenia ewentualnego rozwiązania zastępczego, powoduje znaczącą degradację systemu PansaUTM, która z perspektywy obecnych potrzeb operacyjnych PAŻP oraz potrzeb zgłaszanych przez podmioty współpracujące z Agencją jest nieakceptowalna. W szczególności te potrzeby to:

- zapewnienie dwustronnej niewerbalnej komunikacji pomiędzy TWR / FIS a pilotem drona;
- istnienie prostego i znanego narzędzia do spełnienia obowiązku informowania PAŻP o zamiarze wykonania lotu BSP. Wprowadzenia nowych narzędzi zastępczych przewidzianych w procedurach awaryjnych PAŻP wprowadzić może dezorganizację w środowisku BSP, co w sytuacji zagrożenia wywoływanego potencjalnymi nielegalnymi lotami BSP jest ryzykiem niemożliwym do zaakceptowania;
- zapewnienie mobilnego narzędzia do sprawdzenia dostępności przestrzeni powietrznej pod kątem możliwości wykonania lotu.

Obecnie nie ma na rynku narzędzia, które umożliwi natychmiastowe, ani nawet perspektywiczne (w krótkim czasie) zastąpienie aplikacji DroneRadar i połączenie jej ze stanowiskami Służba Ruchu Lotniczego zapewnianych przez PAŻP.

PAŻP w ramach analizy możliwości naprawy sytuacji wynikającej z konieczności polegania na zewnętrznym, komercyjnym produkcie ustalił, że:

1. stworzenie środowiska umożliwiającego wdrożenie z zachowaniem zasad przejrzystości i konkurencyjności trwałego rozwiązania alternatywnego zajmie czas, którym PAŻP nie dysponuje z uwagi na ewoluujący profil potrzeb co do funkcjonalności – które nie stanowią już jedynie wygodnej metody realizacji pewnych zadań związanych z ruchem w polskiej przestrzeni powietrznej, a stały się, z uwagi na sytuację oraz wolumen, krytyczne dla bieżącego funkcjonowania i zabezpieczenia bezpieczeństwa ruchu lotniczego,
2. inne rozwiązanie nie może być obecnie pozyskane, ponieważ nie istnieje na rynku, a jego utworzenie i wdrożenie wymagałby zmiany metody integracji aplikacji DroneRadar z systemem PansaUTM, co będzie procesem czasochłonnym.

Przeprowadzenie zamówienia na zakup usługi od spółki DroneRadar sp. z o.o. polegającej na aktualizacji i ponownym uruchomieniu aplikacji mobilnej DroneRadar podyktowany jest zatem dwiema odrębnymi podstawami przewidzianymi w art. 214 ustawy Prawo zamówień publicznych, tj. ust. 1 pkt 1 lit. a, a także pkt 5 tego artykułu. Szczegółowy zakres działania aplikacji DroneRadar oraz wpływ jaki wywołał jej brak na działalność zarówno kontrolerów ruchu lotniczego, pilotów, ale również służb odpowiedzialnych za zachowanie bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego, jasno wskazuje, że konieczne jest zapewnienie skutecznych i szybkich działań mających na celu przywrócenie aplikacji do pełnej funkcjonalności w okresie, którego dotyczy zamówienie.

Analiza rozwiązań alternatywnych jednocześnie wskazuje, że rozwiązanie to nie ma charakteru docelowego – docelowe rozwiązanie musi być pozyskane w zgodzie z obowiązującymi przepisami, które wymagają stworzenia takiego narzędzia przez jednostkę (PAŻP) lub jego pozyskanie w konkurencyjnym, przejrzystym trybie.

Do czasu wdrożenia tych rozwiązań, nie istnieją w horyzoncie czasowym, w jakim działanie jest niezbędne alternatywy pozwalające na zrealizowanie istotnego publicznego celu. Rozwiązania pomostowe pozbawione są istotnych zalet przedłużenia funkcjonowania aplikacji i mogłyby być wdrożone wyłącznie jako ostateczność, bez gwarancji uzyskania efektu w postaci dobrowolnego przestrzegania norm prawnych przez pilotów dronów w realiach braku adekwatnych kar oraz narzędzi wykrycia niezgodności w obecnym stanie prawnym.

O ile zatem wynegocjowana cena będzie adekwatna do uzyskanego efektu, odzyskanie ciągłości usługi DroneRadar jest rozwiązaniem efektywniejszym, lepszym i wywołującym mniejsze koszty społeczne, w tym po stronie realizacji zadań Państwa, niż alternatywne

rozwiązania. W istocie bowiem, prawdziwej alternatywy, w pełni realizującej cele publiczne, w horyzoncie czasowym najbliższych miesięcy nie ma. Jedynym wyjściem w pełni realizującym potrzeby PAŻP oraz współpracujących z Agencją instytucji publicznych jest co najmniej kilkumiesięczne przedłużenie cyklu życia aplikacji DroneRadar.

W ocenie PAŻP, spełnione są zatem dwie odrębne przesłanki udzielenia zamówienia z wolnej ręki – przewidziana w art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. a p.z.p. oraz w art. 214 ust. 1 pkt 5 p.z.p.

Usługa zamawiana w drodze uzasadnianego zamówienia wypełnia przesłanki określone w art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. a przez wzgląd na fakt, że na chwilę obecną nie istnieje inne rozwiązanie technologiczne dostępne na rynku, które mogłoby świadczyć analogiczne usługi, jakie świadczy obecnie aplikacja DroneRadar. Faktyczny monopol do zapewnienia tej usługi przez DroneRadar wynika z faktu konieczności wspólnego działania dwóch systemów teleinformatycznych (aplikacji mobilnej z systemem PansaUTM), który nie może być zreplikowany poprzez postawienie swojej aplikacji przez innego producenta lub dostawcę.

Stan ten wynika z faktu, że DroneRadar powstawał równolegle do systemu PansaUTM, gdy ten był jeszcze rozwiązaniem rynkowym tworzonym przez prywatny podmiot, od którego później został wyłączone na podstawie art. 15zzzzl ust. 5 ustawy covidowej.

W związku z wprowadzeniem w art. 15zzzzl ust. 1 ustawy covidowej obowiązku informowania Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej o zamiarze wykonania lotu bezzałogowym statkiem powietrznym obszar tej działalności stał się zadaniem publicznym i należy założyć, że nim pozostanie (wszelkie projekty legislacyjne zmierzają do umieszczenia stosownych zadań po stronie PAŻP na stałe – nie tylko w okresie obowiązywania ustawy covidowej). Loty dronów, w celu zapewnienia bezpieczeństwa w polskiej przestrzeni powietrznej, są widziane i kontrolowane przez służby zarządzające ruchem lotniczym PAŻP przy wykorzystaniu narzędzia PansaUTM – systemu cyfrowej koordynacji lotów BSP i zarządzania wnioskami oraz zgodami na loty w Polsce. System ten jest własnością PAŻP, choć PAŻP nie parametryzował tego systemu pod utrzymanie go swoim zasobem kadrowym, nie zamawiał go i nie określał ani metody jego działania, ani logiki, ani wymagań użytkowych – system ten został przejęty „jak jest”. PAŻP brał jedynie udział w formułowaniu wymagań operacyjnych tego systemu, uczestnicząc w latach 2018-2020 w jego akredytacji. Do marca 2020 r. jednak było to rozwiązanie komercyjne, z którego PAŻP miał jedynie pobocznie korzystać – nie było ono tworzone od początku jako dedykowane rozwiązanie na potrzeby sektora publicznego lub konkretnych zadań publicznych, ponieważ takie wówczas nie występowały.

PansaUTM współpracuje obecnie – o czym szczegółowo powyżej, wyłącznie z aplikacją mobilną DroneRadar, służącą do zgłaszania lotów zgodnie z ww. art. 15zzzl ustawy covidowej, z działającymi operacyjnie stanowiskami zarządzania ruchem lotniczym (ang. Air Traffic Management – ATM), czyli kontrolerami ruchu lotniczego oraz informatorami służby informacji powietrznej.

O ile pierwotnie funkcjonalność ta miała wymiar optymalizujący, o tyle obecnie jej znaczenie jest istotne i niemożliwe do zastąpienia przez inne rozwiązanie.

Usługa zamawiana w drodze uzasadnianego zamówienia wypełnia również przesłanki określone w art. 214 ust. 1 pkt 5 przez wzgląd na fakt, że nie ma obecnie możliwości oczekiwania na stworzenie od nowa, akredytację, połączenie ze środowiskiem produkcyjnym oraz przeszkolenie służb kontroli ruchu lotniczego kolejnej aplikacji mobilnej, która miałaby zastąpić DroneRadar. Takie rozwiązanie może stworzyć PAŻP i to uczyni – wymaga to jednak przedłużenia cyklu życia aplikacji DroneRadar do czasu wdrożenia i akredytacji alternatywy. Aplikacja obecnie doznaje trudności w funkcjonowaniu i prywatny właściciel nie ma inicjatywy jej utrzymywania – jej ciągłe działanie leży jednak w interesie publicznym i jest istotne zarówno ze względu na zadania i potrzeby PAŻP, jak i instytucji współpracujących z Agencją.

Jak zostało wyżej wskazane, na PAŻP jako podmiocie odpowiedzialnym za zapewnienie bezpiecznej, ciągłej, płynnej i efektywnej żegluge powietrzną w polskiej przestrzeni powietrznej, spoczywa obowiązek przyjmowania zgłoszeń dotyczących zamiaru wykonania operacji przy użyciu BSP. Przez wzgląd na specyfikę działalności Agencji i znaczne obwarowanie tej działalności wymogami wynikającymi z przepisów europejskich, nie ma możliwości szybkiego wdrażania rozwiązań technologicznych, które mogłyby rzutować na bezpieczeństwo w przestrzeni powietrznej, ponieważ muszą one przejść szereg testów zanim będą mogły być używane przez służby ruchu lotniczego.

Obecny wolumen operacji BSP nie pozwala na efektywne realizowanie niezbędnych działań bez aplikacji, a potrzeby współpracujących z PAŻP służb oraz wojska wymagają efektywnej agregacji danych z wykorzystaniem narzędzi teleinformatycznych. Potrzeb tych nie zaspokaja manualne gromadzenie i przetwarzanie danych. Rozwiązania alternatywne – z uwagi na brak adekwatnych narzędzi reakcji związanych z nielegalnym użyciem drona, nie zapewni dobrowolnego przestrzegania prawa przez pilotów na adekwatnym poziomie, co jest zauważalne już w chwili obecnej, gdy aplikacja DroneRadar szwankuje.

Opisany „non compliance” pilotów dronów jest istotnym ryzykiem, z zauważalną i zidentyfikowaną wyraźnie w okresie braku funkcjonowania aplikacji tendencją do ignorowania wymogów ustanowionych przepisami – czy to z uwagi na brak świadomości, czy brak wygody w dostosowaniu się do tych wymogów.

Stan ten nie może być utrzymany, ponieważ informacje w ostatnim czasie okazały się mieć krytyczne znaczenie nie tylko dla bezpieczeństwa ruchu lotniczego, ale także z uwagi na znaczenie tych narzędzi dla ustalenia, czy lot BSP odbywa się w zgodzie z obowiązującym prawem czy też nie.

Jedyną aplikacją, która przeszła już wymaganą ścieżkę i została dopuszczona do wykorzystania, a więc może być wykorzystywana do wypełniania obowiązków, o których mowa w art. 15zzzz ustawy covidowej (zarówno obowiązków pilotów do zgłaszania zamiaru

wykonywania lotu, jak i obowiązków nałożonych na PAŻP w zakresie przyjmowania takich zgłoszeń) jest DroneRadar. Zezwolenie na wykorzystanie aplikacji mobilnej DroneRadar do użytku operacyjnego nastąpiło podczas akredytacji systemu PansaUTM przeprowadzonego przez Urząd Lotnictwa Cywilnego. DroneRadar została dopuszczona jako moduł dPilot. Powyższe oznacza, że nie ma obecnie możliwości niezwłocznego stworzenia i podłączenia innej aplikacji mobilnej, która mogłaby zostać zastosowana przez służby ruchu lotniczego i pilotów bez przechodzenia wielomiesięcznej procedury akredytacyjnej oraz wprowadzenia odpowiednich zmian w systemie funkcjonalnym PAŻP, więc w czasie, który umożliwiłby jednocześnie skuteczne zapewnianie kontroli ruchu lotniczego oraz faktyczne wypełnianie obowiązków pilotów BSP w zakresie zgłaszania lotów.

Odnosząc się łącznie do powyżej opisanych pkt 1 i 2 należy zatem zauważyć, że zachodzą przesłanki do udzielenia zamówienia z wolnej ręki przez wzgląd na fakt, że nie ma obecnie innego dostawcy mogącego zapewnić rozsądne rozwiązanie alternatywne z przyczyn technicznych, a także nie ma możliwości zrealizowania zamówienia na wytworzenie nowego produktu w czasie umożliwiającym faktyczne wypełnianie obowiązków nakładanych przez prawo, w szczególności przez ustawę o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej i ustawę o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Powyższe rozwiązanie ma zapewnić jedynie pokrycie luki czasowej pomiędzy obecną awarią aplikacji DroneRadar, a planowanym usunięciem barier dla realizacji rozwiązania docelowego.

O ile zatem PAŻP podjęła niezwłoczne działania mające na celu uniezależnienie się od funkcjonalnego monopolu DroneRadar po wykryciu rzeczywistego wymiaru tego monopolu w kwietniu 2023 r., wcześniej wykorzystując zwykłe postępowanie konkurencyjne w tym celu, zapewnienie ciągłości funkcjonowania aplikacji jest niezbędne.