

Sebastian Sikorski

Katedra Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego, Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Maciej Szmigiero

Katedra Prawa Administracyjnego i Samorządu Terytorialnego, Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Możliwości zastosowania bezzałogowych statków powietrznych w systemie Państwowego Ratownictwa Medycznego w świetle obowiązujących regulacji prawnych

Streszczenie

Bezzałogowe statki powietrzne (BSP) znajdują coraz szersze zastosowanie. Wykorzystanie tego typu urządzeń możliwe jest także w obszarze ratownictwa medycznego. W artykule przedstawiono analizę obowiązujących obecnie w Polsce przepisów prawa. Z jednej strony analiza obejmuje przepisy Prawa lotniczego, które są tutaj kluczowe dla wykorzystania BSP, a na gruncie, których występują obecnie największe ograniczenia w wykorzystaniu tych urządzeń. Z drugiej strony dokonano przeglądu przepisów determinujących organizację i stosowanych rozwiązań w ramach systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego.

Słowa kluczowe: bezzałogowe statki powietrzne, Państwowe Ratownictwo Medyczne

Kod klasyfikacji JEL: K320

1. Wprowadzenie

Przy obecnym stanie wiedzy szerokie zastosowanie bezzałogowych statków powietrznych (BSP)¹ nie budzi już kontrowersji. Bazując na doświadczeniach innych krajów, widać, że jest to narzędzie efektywne, ułatwiające i poprawiające działania w czasie akcji ratowniczych. W wielu państwach (od Hiszpanii po Australię) BSP są stosowane na przykład do wstępnej oceny stanu katastrofy oraz szacowania strat po klęskach żywiołowych. Z kolei w Niemczech BSP są już wykorzystywane do monitorowania bezpieczeństwa na szlakach i akwenach wodnych, natężenia ruchu drogowego w okresie wakacyjnym, bezpieczeństwa imprez masowych, stanu upraw leśnych i rolnych². W Polsce natomiast służby w niewielkim stopniu wykorzystują tego typu urządzenia. Z danych zebranych przez Fundację Panoptykon (dane z 2013 roku) wynika, że w BSP wyposażona jest Policja (miała wówczas dwie maszyny tego typu) i Państwowa Straż Pożarna (Podlaska Komenda Wojewódzka PSP posiada jedno bezzałogowe urządzenie latające – śmigłowiec). Przy użyciu sterowania ręcznego urządzenia te potrafią latać na odległość 5 km, ich maksymalna prędkość wynosi ok. 70 km/h. Drony są wykorzystywane przez policję w przypadku zaginięć do rozpoznawania trudno dostępnych terenów³.

W ratownictwie medycznym BSP nie były dotychczas używane. Istnieją jednak systemy – czy to na poziomie koncepcyjnym, czy już funkcjonujących prototypów – wykorzystujące ten rodzaj statków powietrznych do transportu krwi lub urządzeń ratujących życie (takich jak defibrylator), jak również obserwacji miejsca wypadku lub katastrofy naturalnej. Dlatego tak istotne są ramy regulacyjne dotyczące BSP, które będą określać kierunki rozwoju tej technologii w działalności służb ratownictwa medycznego w Polsce – mogą sprzyjać one jej wdrażaniu lub zablokować ten proces na lata. Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza obowiązujących rozwiązań prawnych dotyczących dopuszczalności użytkowania przez polskie służby ratownictwa medycznego bezzałogowych statków powietrznych w celu wykonywania medycznych czynności ratunkowych wraz z nakreśleniem struktury organizacyjnej systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego, w ramach którego BSP mogą być efektywnie stosowane.

Niniejsze opracowanie jest próbą odpowiedzi na pytanie, czy w polskim systemie prawnym są odpowiednie rozwiązania umożliwiające szersze wykorzystanie tej technologii m.in. w ratownictwie medycznym. Rozważania będą oparte na analizie aktów prawnych z zastosowaniem podstawowej metody badawczej dla nauk prawnych, tj. formalno-dogmatycznej.

¹ Potocznie bezzałogowe statki powietrzne zwane są również dronami.

² N. Tuśnio et al., *Bezzałogowe statki powietrzne w działaniach Państwowej Straży Pożarnej – propozycja dedykowana Państwowej Straży Pożarnej*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2016, t. 1, nr 58, s. 107.

³ Ibidem, s. 108.

2. Bezzałogowe statki powietrzne na gruncie obowiązujących przepisów

Bezzałogowy statek powietrzny (BSP), zwany powszechnie dronem, nie posiada legalnej definicji w polskim akcie normatywnym rangi ustawowej. W tym zakresie należy zatem odwołać się do przepisów międzynarodowych oraz prawodawstwa Unii Europejskiej, chociaż także i tam brakuje jednej, wyczerpującej definicji, a stosowana terminologia nie jest spójna. Można za to odnotować wielość definicji i ich niespójność w zakresie przedmiotowym. Przykładowo w dokumentach Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) stosuje się pojęcie bezzałogowego statku powietrznego (ang. *unmanned aerial vehicle*, UAV), a w odniesieniu do wykonywania lotów przez UAV – pojęcie bezzałogowego systemu latającego (ang. *unmanned aerial system*, UAS)⁴. W załączniku 7 do Konwencji chicagowskiej⁵ jako *bezpilotowy* określany jest „statek powietrzny, który ma być użytkowany bez pilota na pokładzie”, a wśród definicji legalnych tam zawartych pojawia się pojęcie zdalnie sterowany statek powietrzny (ang. *remotely piloted aircraft*, RPA) – to bezpilotowy statek powietrzny, który pilotowany jest z oddalonego stanowiska pilota. Także w treści rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego oraz uchylającego dyrektywę Rady 91/670/EWG, rozporządzenia (WE) nr 1592/2002 i dyrektywę 2004/36/WE⁶ (dalej: rozporządzenie nr 216/2008), mającego kluczowe znaczenie dla określenia statusu prawnego bezzałogowych statków powietrznych, nie zawarto ich definicji, chociaż prawodawca unijny w tym akcie posługuje się pojęciem statków bezpilotowych⁷. Można zatem uznać, że użytkowanie bezzałogowych statków powietrznych jest zjawiskiem na tyle nowym, że systemy prawne, nawet na poziomie terminologicznym, nie są jeszcze ukształtowane w tym zakresie.

Brak jednej definicji legalnej bezzałogowych statków powietrznych oraz spójności w zakresie stosowanej terminologii w ustawodawstwie europejskim i międzynarodowym został częściowo uporządkowany krajowymi przepisami prawa, co nastąpiło w drodze Rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 7 sierpnia 2013 r. w sprawie

⁴ W. Dzienkiewicz, *Komentarz do art. 126 Prawa lotniczego, pkt 1* [w:] M. Żylicz, *Prawo lotnicze. Komentarz*, SIP LEX.

⁵ Konwencja o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (Dz. U. z 1959 r. Nr 35 poz. 212 z późn. zm.).

⁶ Dz. Urz. UE L 79 z 19.3.2008, s. 1–49.

⁷ Bezzałogowy statek powietrzny (UAV) zdefiniowano w załączniku 1 do rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2016/1969 z dnia 12 września 2016 r., zmieniając rozporządzenie Rady (WE) nr 428/2009 ustanawiające wspólnotowy system kontroli wywozu, transferu, pośrednictwa i tranzytu w odniesieniu do produktów podwójnego zastosowania (Dz. Urz. UE L 307 z 15.11.2016, s. 1–251), zgodnie z którym jest to każdy statek powietrzny zdolny do wzniesienia się w powietrze i kontynuowania kontrolowanego lotu i nawigacji bez obecności ludzi na pokładzie.

klasyfikacji statków powietrznych⁸ (zwanego dalej rozporządzeniem w sprawie klasyfikacji). W akcie tym dokonano zasadniczego podziału statków powietrznych na klasy, kategorie oraz podkategorie. W odróżnieniu od poprzednio obowiązującego aktu⁹ rozporządzenie w sprawie klasyfikacji nie zawiera rozbudowanej części opisowej obejmującej definicje poszczególnych rodzajów statków powietrznych, a objekty wchodzące w skład grup oraz szczegółowe warunki ich dotyczące zawarte są wyłącznie w części tabelarycznej.

Rozporządzenie w sprawie klasyfikacji wprowadziło nową klasę statków powietrznych określoną jako statek powietrzny bezzałogowy ciężki (klasa UMW) – to jest taki, którego maksymalna masa startowa (MTOM) przekracza 150 kg. W ramach klasy urządzeń latających (UL) wyróżniono następujące podkategorie: statek powietrzny bezzałogowy o maksymalnej masie startowej nie większej niż 150 kg (klasa UM-150) oraz (w ramach kategorii K5 niekwalifikowana) bezzałogowy statek powietrzny o maksymalnej masie startowej nie większej niż 25 kg (UM-25)¹⁰. W rozporządzeniu wyróżniono trzy zasadnicze rodzaje bezzałogowych statków powietrznych:

- bezzałogowy statek powietrzny ciężki o maksymalnej masie startowej większej niż 150 kg, stanowiący odrębną klasę statków powietrznych;
- bezzałogowy statek powietrzny o maksymalnej masie startowej nie większej niż 150 kg, zaliczony do klasy urządzeń latających kategorii kwalifikowanej;
- bezzałogowy statek powietrzny o maksymalnej masie startowej nie większej niż 25 kg, zaliczony do klasy urządzeń latających kategorii niekwalifikowanej.

W pierwszej kolejności należy ustalić przynależność statków powietrznych Państwowego Ratownictwa Medycznego do lotnictwa cywilnego lub lotnictwa państwowego. Zakwalifikowanie bowiem wskazanych obiektów i operacji przez nie wykonywanych do jednej z powyższych kategorii determinuje zastosowanie w stosunku do nich określonego reżimu prawnego.

Konwencja chicagowska dokonuje zasadniczego rozdziału lotnictwa cywilnego od lotnictwa państwowego, regulując wyłącznie stosunki z zakresu lotnictwa cywilnego i wyłączając z zakresu normowania statki powietrzne państwowe, to jest „używane w służbie wojskowej, celnej i policyjnej”¹¹. Podobnego rozgraniczenia dokonuje polska ustawa o prawie lotniczym¹², która wskazuje w art. 1 ust. 1, iż przepisy Prawa lotniczego regulują stosunki prawne z zakresu lotnictwa cywilnego, oraz określa w przepisie art. 1 ust. 3 zakres pojęcia lotnictwa cywilnego – są to wszystkie rodzaje lotnictwa, z wyjątkiem lotnictwa państwowego, to jest

⁸ Dz. U. poz. 1032.

⁹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie klasyfikacji statków powietrznych (Dz. U. Nr 139, poz. 1333 z późn. zm.) zawierało definicję bezpilotowych statków powietrznych.

¹⁰ W zakresie podkategorii UM-25 w rozporządzeniu, w tabeli 2, stwierdza się, iż podkategoria ta obejmuje „Bezzałogowe statki powietrzne używane wyłącznie w celach sportowych lub rekreacyjnych, do których stosuje się przepisy wydane na podstawie art. 33 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze”. Oznacza to, że kategoria ta poddana jest regulacji opartej na wyłączeniu w stosunku do niej niektórych przepisów prawa lotniczego – w ich miejsce objekty te objęte są regulacją podustawową.

¹¹ Art. 3 lit b Konwencji chicagowskiej.

¹² Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz. U. z 2017 r. poz. 959 z późn. zm.).

państwowych statków powietrznych, załóg tych statków oraz lotnisk państwowych wykorzystywanych wyłącznie do startów i lądowań państwowych statków powietrznych.

Brak szerszych uregulowań krajowych każe odnieść się do Konwencji chicagowskiej. Analiza tego aktu w doktrynie pozwala stwierdzić, że o zakwalifikowaniu statków powietrznych do cywilnych lub państwowych decyduje to, do czego są one stale lub w określonym czasie wykorzystywane (służba), a więc ich przeznaczenie, a niekoniecznie ich przynależność do określonych jednostek¹³. Chociaż na tle rozważań dotyczących polskiego Prawa lotniczego podkreśla się, że ustawodawca nie określa celów, którym służy lotnictwo cywilne, to poprzez badanie innych przepisów Prawa lotniczego i aktów wydanych na jego podstawie oraz dokumentów organizacji międzynarodowych można ustalić zakres przedmiotowy obydwu pojęć¹⁴.

Wracając do analizowanego zagadnienia, w odniesieniu do celu, któremu służy dany rodzaj lotnictwa, który można najogólniej określić jako „realizacja zadań państwa polegających na zapewnieniu pomocy każdej osobie znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego”, zawartego w art. 1 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (ustawa o PRM)¹⁵, można by uznać, że statki powietrzne wykorzystywane przez tę służbę, w tym maszyny bezzałogowe, powinny stanowić element lotnictwa państwowego¹⁶. Zaliczenie ich do tej kategorii oznaczałoby objęcie ich innym reżimem prawnym, nawet jeżeli w drodze wyjątku zawartego w przepisach Prawa lotniczego ich użytkowanie podlegałoby w przeważającej większości przepisom tej ustawy. Tymczasem w Polsce statki powietrzne wykorzystywane do działań wykonywanych na podstawie ustawy o PRM kwalifikowane są do kategorii lotnictwa cywilnego. Śmigłowce i samoloty Lotniczego Pogotowia Ratunkowego ujęte są w rejestrze statków cywilnych. Decydujące znaczenie w tym zakresie może mieć bowiem wąskie, błędne zdaniem autorów, rozumienie pojęcia zadań państwa jako bezpośredniego wykonywania imperium – zadań administracji ingerującej – co stoi w sprzeczności z zakresem pojęcia zadań państwa. Jest to szczególnie dostrzegalne w kontekście powyżej zacytowanego art. 1 ustawy o PRM.

¹³ M. Żylicz, *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2002, s. 25.

¹⁴ „Lotnictwo cywilne jest działalnością polegającą na wykorzystaniu statków powietrznych do różnych celów – transportu lotniczego, innych usług lotniczych (rolnictwa, leśnictwa), a także sportu (szybownictwa, spadochroniarstwa, sportu balonowego, lotniarstwa), szkoleń lotniczych i badań naukowych (pomiarów meteorologicznych, badań skażenia atmosfery) itd.” K. Myszone-Kostrzewa, *Komentarz do art. 1 Prawa lotniczego* [w:] M. Żylicz, *Prawo lotnicze. Komentarz*, SIP LEX. Użyteczna w tym zakresie okazać się może definicja prac lotniczych zawarta w § 2 pkt 14 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 11 czerwca 2010 r. w sprawie zakazów lub ograniczeń lotów na czas dłuższy niż 3 miesiące (Dz. U. Nr 106, poz. 678, z późn. zm.), które odwołuje się w tym zakresie do definicji zamieszczonej w Dziale 1 Części II Załącznika 6 do Konwencji chicagowskiej: „Prace lotnicze. Operacje lotnicze, w ramach których statek powietrzny jest wykorzystywany do wykonywania usług specjalnych w zakresie rolnictwa, budownictwa, fotografii, geodezji, prowadzenia obserwacji i patrolowania, operacji poszukiwawczo-ratowniczych, reklamy powietrznej itp.”

¹⁵ Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1868 z późn. zm.).

¹⁶ Także doktryna obca wskazuje na zamiar używania statku powietrznego w służbie publicznej jako na podstawowe kryterium definiujące państwowy statek powietrzny. Zob. I.H.P. Diederiks-Verschuur, M.A. Butler, *An introduction to Air Law*, Hague–New York 2006, s. 40.

Status prawny bezzałogowych statków powietrznych regulowany jest w art. 126 Prawa lotniczego. Zgodnie z tym przepisem dopuszcza się użytkowanie statków bezzałogowych w polskiej przestrzeni powietrznej, jednakże wykonywanie lotów warunkowane jest posiadaniem przez nie takich samych urządzeń umożliwiających lot, nawigację i łączność, jak załogowy statek powietrzny, a także złożeniem planu lotu, co oczywiście wymaga czasu na wykonanie czynności faktycznych poprzedzających operację. Zgodnie z przepisem ust. 3 w art. 126 Prawa lotniczego loty takie mogą być wykonywane w sposób zgodny z warunkami określonymi w akcie wykonawczym do ustawy, wydanym na podstawie ust. 5 analizowanego artykułu. W przepisie tym ustawodawca nakłada na ministra właściwego do spraw transportu obowiązek określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowego sposobu i warunków wykonywania lotów przez bezzałogowe statki powietrzne w polskiej przestrzeni powietrznej oraz procedur współpracy operatorów tych statków z instytucjami zapewniającymi służby ruchu lotniczego. Pomimo że wskazany przepis delegacyjny wszedł w życie we wrześniu 2011 r., dotychczas przepisy go wykonujące nie zostały wydane.

W obecnym stanie prawnym, przy braku wydania ustawowego aktu określającego zasady użytkowania BSP, można stwierdzić istnienie normy stanowiącej zakaz lotów takich statków powietrznych w polskiej przestrzeni powietrznej. Zarazem, w drodze wyjątku, wydano przepisy będące podstawą użytkowania bezzałogowych statków powietrznych. Dla statków ciężkich, o maksymalnej masie startowej większej niż 150 kg, oraz dla operacji poza zasięgiem wzroku normę stanowiącą taką podstawę wyekstrahować można (choć w obliczu swoistej luki prawnej należy tego dokonać przy użyciu wykładni rozszerzającej) z przepisu art. 126 ust. 4 Prawa lotniczego. Loty takie mogą być wykonywane w strefach wydzielonych z ogólnodostępnej dla lotnictwa przestrzeni powietrznej¹⁷. Wydzielenia przestrzeni dokonuje Polska Agencja Żeglugi Powietrznej, jednakże zgłoszenie w tym zakresie powinno być dokonane na nie krócej niż 120 dni roboczych przez planowaną aktywnością.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że w wykorzystywanie bezzałogowych statków powietrznych przez służby ratownictwa medycznego w celu dostarczania na odległość – poza zasięgiem wzroku operatora – sprzętu medycznego nie jest prawnie dopuszczalne, z wyjątkiem sytuacji wcześniejszego wydzielenia określonej strefy przestrzeni powietrznej. Wydzielenie takie, choć potencjalnie możliwe, na przykład na potrzeby obsługi imprezy masowej, jest jednak mało prawdopodobne. Statek bezpilotowy musiałby ponadto być pilotowany zdalnie przez operatora posiadającego odpowiednie kwalifikacje – loty autonomicznych bezzałogowych statków powietrznych nie są bowiem, na podstawie obecnych regulacji, dopuszczone do ruchu lotniczego.

Ustawodawca przewidział możliwość zastosowania wyjątków od ogólnych reguł dotyczących lotnictwa cywilnego poprzez wyłączenia, w drodze rozporządzenia, stosowania niektórych przepisów Prawa lotniczego w stosunku do określonych rodzajów statków powietrznych.

¹⁷ Zob. *Raport Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Bezzałogowe statki powietrzne. Raport o aktualnym stanie prawnym odnoszącym się do bezzałogowych statków powietrznych (Raport otwarcia)*, 2013, s. 7.

Wydane na tej podstawie rozporządzenie stanowi obecnie podstawę regulacji prawnej użytkowania bezzałogowych statków powietrznych w Polsce.

Zgodnie z treścią art. 33 ust. 2 Prawa lotniczego minister właściwy do spraw transportu, w drodze rozporządzenia, może wyłączyć zastosowanie niektórych przepisów Prawa lotniczego oraz przepisów wydanych na podstawie tej ustawy do niektórych rodzajów statków powietrznych, o których mowa w załączniku II do rozporządzenia nr 216/2008. Wśród rodzajów statków powietrznych, wymienionych we wskazanym w przepisie załączniku, ustawodawca europejski wymienił bezpilotowe statki powietrzne o masie operacyjnej nieprzekraczającej 150 kg.

Na podstawie powyższej delegacji ustawowej zostało wydane rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie zastosowania niektórych przepisów ustawy o prawie lotniczym do wyłączenia niektórych rodzajów statków powietrznych oraz określenia warunków i wymagań dotyczących używania tych statków¹⁸ (dalej: rozporządzenie w sprawie wyłączenia zastosowania prawa lotniczego lub r.w.z.p.l.). Pomijając szczegółowe rozważania natury legislacyjnej i konstytucyjnej, należy wskazać, że w drodze tego aktu organ administracji nie tylko dokonuje wyłączenia stosowania przepisów ustawy w stosunku do określonych rodzajów statków powietrznych, czyli niejako negatywnej regulacji tej sfery, lecz także – co stanowi przejaw przekroczenia zakresu delegacji oraz nieuprawnionego wkroczenia w sferę materii ustawowej – określa, w formie załączników do rozporządzenia, szczegółowe warunki, jak również wymagania dotyczące użytkowania tych statków.

W § 2 ust. 5 r.w.z.p.l. dokonano wyłączenia powyżej analizowanych przepisów art. 126 ust. 2–5 Prawa lotniczego do bezzałogowych statków powietrznych o masie startowej nie większej niż 150 kg, używanych wyłącznie w operacjach w zasięgu widoczności wzrokowej VLOS¹⁹. Zarazem szczegółowe warunki i wymagania dotyczące używania bezzałogowych statków powietrznych tego rodzaju w odniesieniu do statków wykorzystywanych w celach innych niż rekreacyjne lub sportowe określono w załączniku nr 6a do tegoż aktu. Wyszczególniono w nim liczne ograniczenia wynikające m.in. z zapisów Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 11 czerwca 2010 r. w sprawie zakazów lub ograniczeń lotów na czas dłuższy niż 3 miesiące²⁰, które zostały złagodzone w przypadku wykonywania lotów związanych z poszukiwaniem i ratownictwem. Należy także zwrócić uwagę na konieczność posiadania przez operatora bezzałogowego statku powietrznego, wykorzystywanego w celach innych niż rekreacyjne lub sportowe, świadectwa kwalifikacji wydanego na podstawie Rozporządzenia

¹⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 1993.

¹⁹ Zgodnie z pkt 2.16 załącznika nr 6a do rozporządzenia w sprawie wyłączenia zastosowania prawa lotniczego operacje w zasięgu widoczności wzrokowej VLOS (*visual line of sight operation*) oznaczają działania, w których operator lub obserwator bezzałogowego statku powietrznego utrzymują bezpośredni kontakt wzrokowy z bezzałogowym statkiem powietrznym.

²⁰ Dz. U. Nr 106, poz. 678 z późn. zm.

Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 3 czerwca 2013 r. w sprawie świadectw kwalifikacji²¹.

W obecnym stanie prawnym loty bezzałogowych statków powietrznych o masie startowej nie większej niż 150 kg wykonywane w celach innych niż rekreacyjne i sportowe, czyli między innymi związane z poszukiwaniem i ratownictwem, są dopuszczalne w niewydzielonej przestrzeni powietrznej, jednakże wyłącznie w zakresie widoczności wzrokowej VLOS. Tymczasem zaletą statków bezzałogowych jest możliwość szybkiego przemieszczenia się do określonego punktu, ponad zabudowaniami i miejskim ruchem, w tym na odległość poza zasięgiem wzroku operatora. Ograniczenie możliwości ich wykorzystywania jedynie do zasięgu wzroku jest więc poważnym uszczupleniem ich funkcjonalności. Można zarazem przyjąć, że o ile w mniejszym stopniu przy działaniach służb medycznych, o tyle z pewnością dla potrzeb służb ratunkowych możliwość „spojrzenia z góry” na obiekt lub zdarzenie, także w zakresie operacji VLOS, będzie użyteczna. Konieczne jest pilne stworzenie regulacji dotyczącej wykorzystywania bezzałogowych statków powietrznych przez służby medyczne i ratunkowe. Praktyczne zrównanie tych użytkowników w prawach i obowiązkach z użytkownikami wykonującymi prace lotnicze, takie jak filmowanie, prace geodezyjne czy w zakresie rolnictwa, należy uznać za stan przejściowy nieodpowiadający potrzebom realizacji zadań państwa przy użyciu nowoczesnych narzędzi technicznych.

3. Organizacja i zadania Państwowego Ratownictwa Medycznego

Do zadań państwa należy zapewnienie pomocy każdej osobie znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdrowia i życia. Jest to obszar zadań m.in. ratownictwa medycznego, zobligowanego do podjęcia działań wobec każdej osoby, której życie lub zdrowie jest zagrożone w wyniku wystąpienia nagłego niebezpieczeństwa. Przy czym niebezpieczeństwo to należy definiować jako sytuacje nadzwyczajne i ekstremalne, które z reguły skutkują utratą życia lub zdrowia przez człowieka. Jak słusznie wskazuje S. Paździoch, przepisy ustawy o PRM konkretyzują uprawnienia zawarte wprost w zdaniu 1 art. 68 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „Każdy ma prawo do ochrony zdrowia”²². W doktrynie wskazuje się, że przepis art. 1 ustawy o PRM jest wyrazem dookreślenia podmiotowego prawa do ochrony zdrowia, zawartego w przywołanym sformułowaniu Konstytucji²³. W rezultacie system Państwowego Ratownictwa Medycznego „jest elementem składowym systemu ochrony zdrowia, który w zakresie ratowania życia i zdrowia ludzkiego powinien skutecznie współpracować i współdziałać z innymi służbami zobowiązanymi również do podejmowania działań ratowniczych we wszelkich stanach nagłych, gdy sytuacja tego wymaga. Państwo jest zobowiązane czuwać

²¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 228.

²² S. Paździoch (red.), *Ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym. Komentarz*, wyd. II, Lex 2013/el.

²³ M. Erenc, Omówienie Ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym [w:] *Ratownictwo medyczne w Polsce. Ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym*, J. Jakubaszko, A. Ryś (red.), Kraków 2002, s. 34.

nad tym poprzez swoje instytucje powołane w tym właśnie celu”²⁴. Do głównych założeń organizacji systemu ratownictwa medycznego należą:

- 1) maksymalne skrócenie czasu od zaistnienia nagłego zagrożenia do rozpoczęcia leczenia na oddziale specjalistycznym;
- 2) dostarczenie odpowiednich sił i środków na miejsce zdarzenia;
- 3) rozpoczęcie leczenia i stabilizacji funkcji życiowych już na miejscu zdarzenia, a następnie kontynuowanie ich na wszystkich etapach działań²⁵.

Zgodnie z przepisem art. 18 ustawy o PRM organami administracji rządowej właściwymi do wykonywania zadań systemu są minister właściwy do spraw zdrowia i wojewoda. Nadzór nad systemem działaniem systemu w kraju sprawuje minister właściwy do spraw zdrowia. Z kolei planowanie, organizowanie, koordynowanie systemu oraz nadzór nad systemem w obrębie danego województwa należy do zadań wojewody. System Państwowego Ratownictwa Medycznego działa na terenie całego kraju na podstawie wojewódzkich planów systemu, sporządzanych przez wojewodów. Plan ten ma obejmować w szczególności liczbę i rozmieszczenie na obszarze województwa jednostek systemu, kalkulację kosztów działalności zespołów ratownictwa medycznego oraz sposób współpracy jednostek systemu z jednostkami współpracującymi z systemem.

Zgodnie z przepisem art. 32 ustawy o PRM jednostkami systemu są szpitalne oddziały ratunkowe oraz zespoły ratownictwa medycznego, w tym lotnicze zespoły ratownictwa medycznego. Z systemem współpracują centra urazowe oraz jednostki organizacyjne szpitali wyspecjalizowane w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych niezbędnych dla ratownictwa medycznego, które zostały ujęte w planie. Efektywne i prawidłowe funkcjonowanie Państwowego Systemu Ratownictwa medycznego uwarunkowane jest działaniem dwóch systemów teleinformatycznych stanowiących jego swoisty „system nerwowy”²⁶. Pierwszy z nich to określony ustawą z dnia 28.04.2011 r. system informacji w ochronie zdrowia²⁷. Drugi system to System Wspomagania Dowodzenia Państwowego Ratownictwa Medycznego wskazany w przepisie art. 3 pkt 15 ustawy o PRM. Należy podkreślić, że przywołane systemy teleinformatyczne wykorzystywane są w Państwowym Ratownictwie Medycznym, w którym użytkowane są różnego rodzaju zasoby, a więc nie tylko informatyczne, lecz także pojazdy, infrastruktura poszczególnych oddziałów intensywnej opieki medycznej, stacje lotniczego pogotowia ratunkowego, pracownicy medyczni, środki medyczne. Należy przyjąć, że to w tym miejscu i przy wykorzystaniu tych systemów mogłyby znaleźć swoje zastosowanie BSP jako element zasobów Państwowego Ratownictwa Medycznego. Od prawidłowego działania tych systemów i zbudowanych między nimi połączeń międzysystemowych (czyli tzw. interoperacyjności) zależy zdolność do jak najszybszego wykorzystywania zasobów

²⁴ S. Paździoch (red.), op. cit.

²⁵ M. Paszkowska, *Prawo dla Ratowników Medycznych*, Difin, Warszawa 2016, s.49.

²⁶ K. Wojsk, K. Mączewski, *Zdrowie w inteligentnym mieście [w:] Internet rzeczy. Bezpieczeństwo w Smart city*, pod red. G. Szpor, C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 118.

²⁷ Ustawa z dnia 28.04.2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia (Dz. U. 2013, poz. 757 ze zm.).

w celu ratowania zagrożonego życia ludzkiego²⁸. Na sprawność działania zespołów ratownictwa medycznego składa się wiele czynników, takich jak: kadra medyczna o wysokich kwalifikacjach, dobra organizacja działania poszczególnych jednostek na danym terenie i współpraca z innymi służbami, jak również nowoczesny sprzęt, do którego trzeba zaliczyć bezzałogowe statki powietrzne.

4. Zadania, jakie mogą być wykonywane przez bezzałogowe statki powietrzne w ramach systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego

Jak już była o tym mowa powyżej, efektywne działanie systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego uzależnione jest od szybkości przepływu informacji i zadysponowania środków na miejsce wypadku. Niezwykle istotny jest tutaj czas, jaki upływa od chwili zdarzenia do momentu rozpoczęcia udzielania skutecznej pomocy, ponieważ o szansie przeżycia mogą decydować nie godziny, lecz minuty. Tylko jedna na dziesięć osób przeżywa zatrzymanie krążenia poza szpitalem. Każda minuta bez defibrylacji zwiększa ryzyko śmierci o 10 proc. Dostępne urządzenia są tak zaprojektowane, aby podawać proste wskazówki głosowe, by każdy mógł je zastosować. Coraz częściej defibrylatory są dostępne w miejscach publicznych. Z prób przeprowadzonych przez szwedzki Karolinska Institutet na obszarach wiejskich w odległości 10 km od Sztokholmu wynika, że średni czasu lotu drona (w naszym systemie prawnym definiowanego jako bezzałogowy statek powietrzny) wyniósł 5 minut i 21 sekund. Podczas gdy w rzeczywistych sytuacjach krytycznych na karetkę pogotowia trzeba było czekać średnio 22 min²⁹. Oczywiście przenoszenie defibrylatora to nie jedyne możliwe wykorzystanie tego typu urządzeń w ratownictwie medycznym. Obecnie w Polsce trwają prace nad wdrożeniem systemu transportu medycznego z wykorzystaniem bezzałogowych statków powietrznych do transportu krwi, surowicy, produktów krwiopochodnych oraz leków³⁰. Należałoby rozważyć także jeszcze jedną ich potencjalną funkcjonalność, a mianowicie: szybkość przesyłanej informacji. Już teraz w systemie ratownictwa medycznego podkreśla się wagę wysokosprawnego przepływu informacji na temat zaistniałego wypadku, dotyczących m.in. miejsca zdarzenia, liczby poszkodowanych, rodzaju działania powodującego obrażenia, wielkości tych obrażeń u poszczególnych osób itd. Przez wysokosprawny przepływ informacji należy w tym wypadku rozumieć nie tylko samo zgłoszenie zdarzenia, ale pewność tego przekazu, bez niekontrolowanych zniekształceń przesyłanej informacji,

²⁸ K. Wojsk, K. Mączewski, *Zdrowie w inteligentnym mieście*, op. cit., s. 118.

²⁹ *Dron z defibrylatorem dotrze do pacjenta szybciej niż karetka*, Rynek Zdrowia; <http://www.rynekzdrowia.pl/Uslugi-medyczne/Dron-z-defibrylatorem-dotrze-do-pacjenta-szybciej-niz-karetka,173767,8.html> [dostęp: 8.09.2018].

³⁰ M. Duszczyk, *Polska może się stać światową stolicą dronów*, „Rzeczpospolita”, 9 maja 2016.

która powinna zainicjować cały proces akcji ratunkowej oraz rejestrację jej przebiegu przy jednoczesnym (co istotne) zapewnieniu ochrony danych osobowych osób poszkodowanych³¹.

5. Podsumowanie

Bezzałogowe statki powietrzne są technologią z bardzo dużym potencjałem. Rozwiązania te mogą ułatwić pracę ratowników, usprawnić akcję ratowniczą, a w efekcie uratować życie wielu ludzi i podnieść poziom bezpieczeństwa. Obecne uregulowania prawne nie pozwalają jednak na pełne wykorzystanie możliwości tych urządzeń. Podstawę dla użytkowania bezzałogowych statków powietrznych działających poza zasięgiem wzroku operatora można wywieść z przepisu art. 126 ust. 4 Prawa lotniczego. Loty takie mogą być wykonywane w strefach wydzielonych z ogólnodostępnej dla lotnictwa przestrzeni powietrznej³². Problem w tym, że zgłoszenie takie należy przekazać do Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej nie krócej niż 120 dni roboczych przed planowaną aktywnością. Należy zatem podkreślić, iż w obecnym stanie prawnym wykorzystywanie BSP przez służby ratownictwa medycznego poza zasięgiem wzroku operatora, a więc mających zasadnicze znaczenie dla wykorzystania w ratownictwie medycznym, nie jest prawnie dopuszczalne, z wyjątkiem sytuacji wcześniejszego wydzielenia określonej strefy przestrzeni powietrznej. Ponadto loty autonomicznych bezzałogowych statków powietrznych nie są, na podstawie obecnych regulacji, dopuszczone do ruchu lotniczego.

Szczególnie istotne jest więc przygotowanie odpowiednich rozwiązań prawnych w obrębie Prawa lotniczego, które umożliwią wykorzystanie dronów działających poza zasięgiem wzroku operatora (ze stosownym udźwigiem) w ramach ratownictwa medycznego. Bezzałogowe statki powietrzne mogą być istotnym elementem wyposażenia Państwowego Ratownictwa Medycznego, podnoszącym jego efektywność i sprawność działania. Na gruncie regulacji prawnych *stricte* dotyczących ratownictwa medycznego jest to kwestia dodania odpowiednich przepisów o wyposażeniu tego systemu w BSP oraz systemie szkoleń.

Bibliografia

1. Diederiks-Verschoor I.H.P., Butler M.A., *An introduction to Air Law*, Hague–New York 2006.
2. Duszczyk M., *Polska może się stać światową stolicą dronów*, „Rzeczpospolita”, 9 maja 2016.
3. Dzieńkiewicz W., *Komentarz do art. 126 Prawa lotniczego, pkt 1* [w:] M. Żylicz, *Prawo lotnicze. Komentarz*, SIP LEX.

³¹ K. Wojsk, K. Mączewski, *Zdrowie w inteligentnym mieście*, op. cit., s. 118.

³² Zob. *Raport Urzędu Lotnictwa Cywilnego*, op. cit., s. 7.

4. Erenc M., *Omówienie Ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym* [w:] Jakubaszko J., Ryś A. (red.), *Ratownictwo medyczne w Polsce. Ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym*, Kraków 2002.
5. Myszone-Kostrzewa K., *Komentarz do art. 1 Prawa lotniczego* [w:] M. Żylicz, *Prawo lotnicze. Komentarz*, SIP LEX.
6. Paszkowska M., *Prawo dla Ratowników Medycznych*, Difin, Warszawa 2016.
7. Paździuch S. (red.), *Ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym. Komentarz*, wyd. II, Lex 2013.
8. *Raport Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Bezzałogowe statki powietrzne. Raport o aktualnym stanie prawnym odnoszącym się do bezzałogowych statków powietrznych (Raport otwarcia)*, 2013.
9. Tuśnio N. et al., *Bezzałogowe statki powietrzne w działaniach Państwowej Straży Pożarnej – propozycja dedykowana Państwowej Straży Pożarnej*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2016, nr 58 (tom 1).
10. Wojsk K., Mączewski K., *Zdrowie w inteligentnym mieście* [w:] *Internet rzeczy. Bezpieczeństwo w Smart city*, pod red. G. Szpor, C.H. Beck, Warszawa 2015.
11. Żylicz M. (red.), *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2002.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. 2016.1868 ze zm).
2. Ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia (Dz. U. 2013, poz. 757 ze zm.).
3. Konwencja o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (Dz. U. z 1959 r. Nr 35 poz. 212 z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz. U. z 2017 r. poz. 959 z późn. zm.).
5. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie klasyfikacji statków powietrznych (Dz. U. Nr 139, poz. 1333 z późn. zm.).
6. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 z dnia 20 lutego 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. UE L 79 z 19.3.2008, s. 1–49).
7. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 11 czerwca 2010 r. w sprawie zakazów lub ograniczeń lotów na czas dłuższy niż 3 miesiące (Dz. U. Nr 106, poz. 678, z późn. zm.).
8. 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 2016 r. poz. 1993).
9. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 3 czerwca 2013 r. w sprawie świadectw kwalifikacji (Dz. U. z 2017 r. poz. 228).
10. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 7 sierpnia 2013 r. w sprawie klasyfikacji statków powietrznych (Dz. U. poz. 1032).

11. Rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2016/1969 z dnia 12 września 2016 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 428/2009 ustanawiające wspólnotowy system kontroli wywozu, transferu, pośrednictwa i tranzytu w odniesieniu do produktów podwójnego zastosowania (Dz. Urz. UE L 307 z 15.11.2016, s. 1–251).

Using Unmanned Aerial Vehicles in the National Medical Emergency System in the Light of Binding Regulations

Abstract

The unmanned aerial vehicles (UAV) are increasingly more deployed in practice. They can also be used in medical emergency and rescue operations. The article explores legislation currently binding in Poland from two perspectives. On the one hand, it covers Aviation Law regulations, which are fundamental for deploying the UAV and which currently significantly restrict such possibility. On the other hand, the paper provides an overview of regulations that determine the organisation and possible application of the solution in the National Medical Emergency System.

Keywords: unmanned aerial vehicles, National Medical Emergency System

JEL classification codes: K320
