



Analiza Instytutu Sobieskiego

nr 65, styczeń 2014 r.

Paweł Solocho

O chronicznej niesprawności systemu powiadamiania ratunkowego



Instytut Sobieskiego
ul. Nowy Świat 27, 00-029 Warszawa
tel./fax: 22 826 67 47

sobieski@sobieski.org.pl
www.sobieski.org.pl
www.fb.com/InstytutSobieskiego

O chronicznej niesprawności systemu powiadamiania ratunkowego

System powiadamiania ratunkowego od wielu lat budowany jest w sposób chaotyczny, a podejmowane nieskoordynowane działania odbywają się bez należytego nadzoru. Wątpliwe jest, aby na zmianę tego stanu rzeczy w istotny sposób wpłynęła podpisana przez Prezydenta RP tuż przed świętami Bożego Narodzenia nowa ustawa o systemie powiadamiania ratunkowego.

Opublikowane pół roku temu zarzuty Najwyższej Izby Kontroli pozostają aktualne.¹ Nadal nie udało się wdrożyć systemu numeru alarmowego 112, który zapewniałby służbom ratunkowym automatyczne i wiarygodne informacje dotyczące lokalizacji osoby dzwoniącej.

NIK powołuje się tutaj na „Raport dotyczący obsługi wywołań alarmowych w Polsce za rok 2011”, opracowany w sierpniu 2012 roku i zatwierdzony przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Stwierdzono w nim, że sposób odbioru zgłoszeń alarmowych w ramach organizacji powiadamiania ratunkowego nie uległ poprawie od 2008 roku, pomimo, że właśnie po 2008 roku na poziomie województw utworzono centra powiadamiania ratunkowego (cpr), które w istotny sposób miały usprawnić funkcjonowanie całego systemu.

Wojewodowie, którzy są odpowiedzialni za organizację i funkcjonowanie działających cpr-ów, wskazali na kluczowe problemy związane z funkcjonowaniem zgłoszeń alarmowych. Według nich są to:

- brak jednolitych struktur w ramach województwa dotyczących przyjmowania i obsługi numerów alarmowych;
- zła sytuacja z punktu widzenia wzywającego pomocy, ponieważ rozmowa jest po kolei przekazywana (przekierowywana) do wielu służb, przy czym system nie pozwala na sprawdzenie czy służba do której przekierowywane zostało połączenie rzeczywiście odebrała zgłoszenie

¹ NIK, informacja o wynikach kontroli: Przygotowanie systemu ochrony ludności przed klęskami żywiołowymi oraz sytuacjami kryzysowymi, 20.06.2013,

- brak identyfikacji numeru osoby dzwoniącej w sytuacji przekazywania kolejnej służbie (przekierowania), bowiem przekierowywane połączenia między stanowiskami identyfikują się numerem pokładowym stanowiska przekazującego połączenie alarmowe, zamiast numerem abonenta wywołującego numer alarmowy (wzywającego pomocy)
- brak możliwości pozyskania dokumentacji dla celów procesowych
- brak wsparcia mapowego
- brak automatycznej lokalizacji osób wykonujących połączenia na numery alarmowe, lub, gdy dostępne dane lokalizacyjne są mało dokładne, sytuacja, w której promień lokalizacji może dochodzić do kilku kilometrów.

Raport dotyczący przywołań alarmowych, na który powołuje się NIK przytacza dane TP S.A. z których wynika, że w 2011 roku 55% zgłoszeń na numer alarmowy 112 nie zostało w ogóle obsłużonych (zgłoszenia nie zostały odebrane).

Taka sytuacja wynika z braku realizacji przyjęcia jednolitej długofalowej strategii w zakresie budowy systemu powiadamiania ratunkowego. Przyjęta w 2007 roku za czasów rządów PiS koncepcja budowy systemu w oparciu o centra wojewódzkie i bezpośrednią koordynację wojewodów została po wyborach zanegowana przez nowy rząd PO i zastąpiona koncepcją opartą na cpr budowanych na poziomie powiatów. Rolę wiodącą przyznano Państwowej Straży Pożarnej, co znalazło odzwierciedlenie w nowelizacji ustawy o ochronie przeciwpożarowej (art.14a) z 5 grudnia 2008 roku.

Wojewodowie, choć ustawowo odpowiedzialni za organizację systemu powiadamiania ratunkowego w województwie, nie otrzymali ze strony MSWiA (a po podziale ministerstwa ze strony MAiC) wyczerpujących i niesprzecznych ze sobą wytycznych, które wraz z towarzyszącymi im informacjami pozwoliłyby na realizację określonej strategii i organizację systemu, który byłby spójny na obszarze podległych im województw, a zarazem spójny z systemami województw sąsiednich.

Centra powiadamiania ratunkowego tworzone przez wojewodów mogą realizować jedynie zadania o charakterze operatorskim (przyjmowanie zgłoszeń), natomiast nie wykonują szeregu zadań o charakterze dyspozytorskim. Oznacza to, że kierownicy

wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego (WPCR) nie dysponują sił ratowniczych i zespołów ratownictwa medycznego, ponieważ stanowiska dyspozytorskie (państwowej straży pożarnej i zespołów ratownictwa medycznego) znajdują się poza strukturami wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego. Dodatkową trudność w organizacji WCPR stanowił fakt, że zgodnie z treścią ustaw pragmatycznych² Wojewoda nie był tym, który zatrudniał w nich dyspozytorów medycznych i funkcjonariuszy PSP.

A zatem kierownicy WPCR-ów nie mają wpływu na organizację pracy służb, a co za tym idzie nie mogą ani koordynować, ani monitorować działań ratowniczych i medycznych czynności ratunkowych, podobnie jak inicjować procedur związanych z zarządzaniem kryzysowym.

Rola wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego sprowadza się zatem do odbierania i w razie potrzeby do przekazywania zgłoszeń telefonicznych do odpowiedniej służby. Mimo, że wojewódzkie centra powiadamiania ratunkowego nie posiadają warunków do rzeczywistego współdziałania ze służbami ratunkowymi, jako operatorzy numerów alarmowych biorą na siebie odpowiedzialność za uruchomienie elementów systemu, który realnie znajduje się poza ich kontrolą.

Wprowadzany system spotkał się z krytycznym przyjęciem również w części aparatu władzy. Zwracano uwagę na trudności wynikające z umieszczenia w noweli ustawy o ochronie przeciwpożarowej problematyki powiadamiania ratunkowego. Zdaniem krytyków nowela ustawy o ochronie przeciwpożarowej zaczęła nakładać „szereg nowych obowiązków” na podmioty, „które nie mają bezpośredniego związku z ochroną przeciwpożarową” (wojewodowie, starostowie, operatorzy telekomunikacyjni, Policja). Wmontowanie w ustawę o ochronie przeciwpożarowej całości spraw związanych z powiadamianiem ratunkowym (w tym telefonu 112) „rozszerza zatem zakres podmiotowy ustawy”, czyli mówiąc wprost nadaje nowe, szersze uprawnienia

² Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. Nr 19, poz.1940 ze zm.) oraz ustawa z dnia 21 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej(Dz.U. z 2009 r. Nr 12, poz.68 ze zm.)

Państwowej Straży Pożarnej względem pozostałych podmiotów uczestniczących w systemie. Zdaniem autorów noweli to rozszerzenie spowodowało, że „w istocie regulacja jest niejasna i mało czytelna”. Próba reanimacji powyższej koncepcji w 2008 roku okazała się niewykonalna z takich samych powodów jak przed 2006 rokiem: ze względu na koszty i brak uzasadnienia organizacyjnego dla wprowadzanego systemu, Państwowa Straż Pożarna mimo wzmocnienia jej roli dzięki noweli ustawy okazała się niezdolna do koordynacji budowy całości systemu.

Brak spójności projektu i sformalizowanych uzgodnień międzyresortowych wywołał opór ze strony pięciu wiodących województw: kujawsko-pomorskiego, małopolskiego, mazowieckiego, śląskiego i wielkopolskiego. Te województwa nie dokonały uzgodnień z PSP wojewódzkich koncepcji Systemów Powiadamiania Ratunkowego (SPR). Doprowadziło to do blokady realizacji ogólnopolskiej koncepcji organizacji telefonu 112. „Frona” wojewodów została wzmocniona wskutek zmiany na stanowisku Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (w październiku 2009 r.). Nowy minister Jerzy Miller już wcześniej, jako wojewoda małopolski, kontestował koncepcję „powiatowo-strażacką” CPR i telefonu 112 lansowaną za czasów jego poprzednika w MSWiA - Grzegorza Schetyny.

Jednak próby zmiany systemu (projekt ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym) nie zostały ostatecznie doprowadzone do końca.³ Z drugiej strony mimo formalnego zachowania treści noweli ustawy o ochronie przeciwpożarowej faktycznie nie była ona realizowana.

Najwyższa Izba Kontroli, po kontroli obejmującej okres między 2009 a 2011 rokiem stwierdziła, że Komendant Główny PSP zaprzestał realizacji ustawowego zadania koordynacji oraz kontrolowania funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego na obszarze kraju. W związku z powyższym NIK skierowała do Komendanta Głównego PSP wniosek o podjęcie działań zapewniających prawidłową realizację zadań w zakresie przygotowania systemu powiadamiania ratunkowego.

³ Szerzej na ten temat: Paweł Solocho, Telefon 112 cztery stracone lata, komentarz Instytutu Sobieskiego nr 101, 2011

Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej nie zrealizował powyższego wniosku, stwierdzając, że nie koordynuje oraz nie kontroluje systemu powiadamiania ratunkowego, gdyż systemu takiego nie ma.

Z kolei nadzorujący Komendanta Głównego PSP Minister Spraw Wewnętrznych nie wziął na siebie odpowiedzialności za nadzór nad funkcjonowaniem systemu powiadamiania ratunkowego, do czego obliguje art. 12 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej. Minister Spraw Wewnętrznych wyjaśnił w trakcie kontroli NIK, że wg literalnego brzmienia ww. przepisu, nadzorowi powinien podlegać system, który funkcjonuje, a organizowany obecnie system jest dopiero w budowie. Minister wyraził opinię, iż brak jest ustawowych kompetencji do wdrażania systemu powiadamiania ratunkowego przypisanego do jakiegokolwiek podmiotu poza wojewodami.

W rezultacie ministrowie Spraw Wewnętrznych i Administracji (a później Spraw Wewnętrznych po podziale MSWiA na MSW i MAiC) nie skierowali do realizacji żadnej ogólnej jednolitej koncepcji systemu powiadamiania ratunkowego, mimo, że w samym ministerstwie przygotowano czternaście projektów w tym zakresie. Podobnie nie została zatwierdzona koncepcja systemu informatycznego dla powiadamiania ratunkowego przedłożona przez dyrektora Centrum Projektów Informatycznych. W efekcie koncepcja ta powstawała na bieżąco w trakcie budowy systemu powiadamiania ratunkowego, co w istotny sposób zaważyło na niskiej efektywności podejmowanych działań.

Brak strategii finansowania systemu i brak przejrzystej struktury zarządzania projektem skutkowały brakiem wiedzy MSW zarówno co do poniesionych do tej pory wydatków jak i co do przyszłych kosztów organizacji i utrzymania systemu powiadamiania ratunkowego, zwłaszcza systemów informatycznych.

Realizacja zadań związanych z budową systemu powiadamiania ratunkowego, zwłaszcza w zakresie projektów informatycznych, była do tej pory niezwykle słabo nadzorowana. W znacznej mierze wynikało to z tego, iż zadania te pozostają w gestii wielu podmiotów.

Dla przykładu, pomimo tego, że po podziale MSWiA na MSW i MAiC za organizację całego systemu powiadamiania ratunkowego odpowiada Minister Administracji i Cyfryzacji, to Minister Spraw Wewnętrznych sprawuje nadzór nad systemem zarządzania kryzysowego i służbami, które w większości wypadków obsługują zgłoszenia alarmowe, w tym na numer 112 (Policja i Strażą Pożarną). Z kolei Minister Zdrowia nadzoruje Państwowe Ratownictwo Medyczne, a Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE) odpowiada za funkcjonowanie Platformy Lokalizacyjno-Informacyjnej z Centralną Bazą Danych. Inny przykład: Główny Urząd Geodezji i Kartografii odpowiada za aktualizację map używanych w systemie, a Ministerstwo Rozwoju Regionalnego za realizację projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej.

NIK w swojej informacji zwraca uwagę, że w okresie objętym kontrolą nie doszło do powstania formalnych mechanizmów koordynujących współpracę między resortami. Brak koordynacji sprzyjał atrofii mechanizmów kontroli i nadzoru, prowadząc do swoistego „uwolnienia się” instytucji. Dotyczy to zwłaszcza Centrum Projektów Informatycznych, którego dyrektor uzyskał ze strony nadzorującego go ministra SWiA uprawnienia przekraczające jego formalne kompetencje, co z pewnością było jednym z głównych czynników, które spowodowały powstanie gigantycznej afery korupcyjnej.