



Analiza Instytutu Sobieskiego nr 74, luty 2015 r.

Paweł Solocho

Nowelizacja ustawy o systemie powiadamiania ratunkowego.

**Przykład braku koordynacji i rozbieżnych interesów wewnątrz
administracji rządowej, oraz biernej roli parlamentu RP**



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](https://www.facebook.com/InstytutSobieskiego)

Nowelizacja ustawy o systemie powiadamiania ratunkowego przykładem braku koordynacji i rozbieżnych interesów wewnątrz administracji rządowej, oraz biernej roli parlamentu RP

Uchwalona ponad rok temu ustawa o systemie powiadamiania ratunkowego¹ nie rozwiązała zasadniczych problemów związanych z funkcjonowaniem systemu powiadamiania ratunkowego.

Nagły i przyspieszony tryb w jakim wprowadzono propozycję poprawki był sporym zaskoczeniem dla co najmniej kilku posłów, członków sejmowej Komisji Administracji i Cyfryzacji.²

Kontrowersje jakie zaistniały podczas procesu legislacyjnego, pokazują nie tylko niedoskonałość systemu powiadamiania ratunkowego, ale też pokazują systemowe słabości organizacji administracji rządowej i kontrolującego jej pracę Sejmu.

Propozycje zmian w ustawie dotyczyły dwóch kwestii:

1. likwidacji obowiązku zapewnienia dostarczenia przez operatorów możliwości wysyłania darmowych sms-ów alarmowych na numery 997, 998, 999 (policja, straż pożarna, pogotowie ratunkowe)
2. wyznaczenie do odbioru sms-ów alarmowych wysyłanych na numer 112 jednego centralnego punktu systemu powiadamiania ratunkowego zamiast dotychczasowych wielu „właściwych terytorialnie centrów powiadamiania ratunkowego”

1. Likwidacja sms-ów na numery 997, 998 i 999

W pierwotnym tekście ustawy, w art.20 *„dostawca publicznie dostępnych usług telefonicznych”* miał zapewnić możliwość bezpłatnego wysyłania *„krótkich wiadomości tekstowych (sms) do numerów alarmowych 112, 997, 998 i 999 do właściwego terytorialnie centrum powiadamiania ratunkowego oraz połączeń do innych numerów alarmowych do właściwych terytorialnie jednostek służb ustawowo powołanych do niesienia pomocy.”*³

¹ Ustawa o systemie powiadamiania ratunkowego z dnia 22 listopada 2013 r. (Dz. U. poz. 1635 oraz z 2014 r. poz. 1877)

² Wypowiedź posła Edwarda Siarki posła klubu parlamentarnego Solidarna Polska: zapis przebiegu posiedzenia Komisji Administracji i Cyfryzacji /nr94/, 04-12-2014 <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/biuletyn.xsp?documentId=9E8DF7A4CD29A18DC1257DAA0050192C> odczyt.02.01.2015, oraz w: Dziennik Gazeta Prawna, 22 grudnia 2014, Sylwia Czubkowska, 99 problemów z alarmowym numerem 112

³ Ustawa o systemie powiadamiania ratunkowego z dnia 22 listopada 2013 r. art.20, ust. 1 pkt. 2 lit.b, (przed nowelizacją)

Ten zapis miał niezwykle ważne znaczenie szczególnie dla osób niepełnosprawnych: głuchych lub niemych.

Przeprowadzona 29 grudnia nowelizacja⁴ ogranicza nakaz zapewnienia możliwości wysłania alarmowego sms-u tylko na numer 112. Natomiast zlikwidowano obowiązek dostarczenia takiej usługi dla numerów 997, 998 i 999, czyli numerów bezpośrednio przypisanych policji, straży pożarnej i pogotowiu ratunkowemu. Ograniczenie to wprowadzono w konsekwencji negocjacji z operatorami telekomunikacyjnymi, kiedy to okazało się, że stworzenie systemu pozwalającego na wysyłanie sms-ów ratunkowych na numery zaczynające się na 99 – jest kosztowne i trudne do przeprowadzenia z technicznego i organizacyjnego punktu widzenia.

W praktyce prowadzi to do wydłużenie czasu udzielenia pomocy wzywającemu.

Bowiem, jak to już zostało powiedziane powyżej, zgodnie z nową treścią artykułu 20 ustawy o systemie powiadamiania ratunkowego sms-owe zgłoszenia o pomoc będą wysyłane wyłącznie na numer 112. A zatem najpierw będą trafiały do Centrum Powiadamiania Ratunkowego (CPR), a dopiero potem będą przekazywane do właściwej służby. Problemem jest brak zintegrowanego systemu komunikacji umożliwiającego stworzenie dedykowanej łączności między CPR a daną jednostką Policji, Państwowej Straży Pożarnej lub Pogotowia Ratunkowego. Oznacza to, że sms z prośbą o ratunek skierowany do CPR będzie „ręcznie” jeszcze raz przekazywany (podobnie jak w wypadku zgłoszenia ustnego) do odpowiedniej służby. Wydłuża to w oczywisty sposób czas reakcji.

Końcowy artykuł 36 ustawy o systemie powiadamiania ratunkowego przewiduje wejście w życie treści art.20 z dniem 1.01.2015. Jego niewykonanie zgodnie z art.21 ustawy pociąga za sobą kary pieniężne. Dostawcy publicznie dostępnych usług telefonicznych mieli zatem oczywisty interes w przeprowadzeniu likwidacji tych zapisów ustawy, których z różnych względów nie mogli lub nie chcieli spełnić.

2. Problem odbioru sms-ów alarmowych na numer 112.

Sejm w roli „maszynki do głosowania”: rządowy projekt przedstawiany jako inicjatywa poselska. Brak koordynacji działań i rozbieżne interesy Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Sejmowa Komisja Administracji i Cyfryzacji w sprawie nowelizacji ustawy o systemie powiadamiania ratunkowego zebrała się tylko dwa razy: 4 i 18 grudnia.

Zgodnie z treścią art.4 ustawy minister właściwy do spraw administracji publicznej jest organem wiodącym w systemie powiadamiania ratunkowego. Odpowiada on za

⁴ Ustawa z dnia 19 grudnia 2014 r. o zmianie ustawy o systemie powiadamiania ratunkowego (Dz.U. poz. 1915)

planowanie, organizację, nadzór i koordynację funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego.⁵

Według oświadczenia przedstawiciela Ministra Administracji i Cyfryzacji to, że propozycja zmian pojawiła się w grudniu, w sposób pospieszny i nieoczekiwany, było konsekwencją jesiennych negocjacji MAiC z dostawcami bezpłatnych usług telefonicznych⁶.

Choć projekt zmian w ustawie był projektem poselskim, jednak w rzeczywistości został on przygotowany przez MAiC i operatorów telekomunikacyjnych w ramach wspólnego zespołu eksperckiego⁷. **MAiC posłużył się często stosowaną przez ministerstwa praktyką przedstawiania projektów rządowych jako poselskich.**⁸

Przeprowadzenie nowelizacji prawa jako inicjatywy poselskiej jest znacznie mniej skomplikowane niż jej przeprowadzenie jako projektu rządowego. Gdyby proponowane zmiany w ustawie byłyby przeprowadzane jako projekt rządowy, to przed przedstawieniem komisji sejmowej musiałyby przejść żmudną i długotrwałą ścieżkę konsultacji społecznych i uzgodnień międzyresortowych.

Z punktu widzenia interesu Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji inicjatywa poselska stawała się swoistym *by-passem*. Wystąpienie posłów w roli wnioskodawców zmian, których przeprowadzeniem zainteresowany był MAiC, oznaczało ominięcie obowiązku formalnych procedur konsultacyjnych z innymi ministerstwami, których zmiany te dotyczyły i na które mogłyby nie wyrażać swojej zgody. Ponadto projekt poselski nie musi zawierać oceny skutków regulacji (OSR) czyli kalkulacji kosztów, co jest wymogiem w wypadku projektu rządowego. **A zatem *by-pass*, w postaci inicjatywy poselskiej, pozwolił MAiC na uniknięcie zablokowania propozycji zmian jeszcze na etapie uzgodnień międzyresortowych, przed wprowadzeniem ich do Sejmu.**

⁵ Zgodnie z treścią art.4 ustawy minister właściwy do spraw administracji publicznej odpowiada za planowanie, organizację, nadzór i koordynację funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego.

⁶ Wypowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji Stanisława Huskowskiego na posiedzeniu sejmowej Komisji Administracji i Cyfryzacji 4 grudnia: „..... rzeczywiście, mamy problem. Został on zidentyfikowany teraz, na jesieni. Problem – że tak powiem – przy negocjacjach z dostawcami usług, telefonicznych w tym przypadku. Problem z dziewiątkami. .”, zapis przebiegu posiedzenia Komisji Administracji i Cyfryzacji /nr94/, 04-12-2014

⁷ Wypowiedź Przedstawiciela Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji Macieja Jankowskiego na posiedzeniu sejmowej Komisji Administracji i Cyfryzacji 18 grudnia: „Otóż, operatorzy w gronie zespołu eksperckiego z przedstawicielami administracji publicznej próbowali i wypracowali optymalne rozwiązania. Znalazły one odzwierciedlenie w pierwotnym brzmieniu ustawy.” (tzn. w projekcie przedstawionym 4.12-uwaga PS), zapis przebiegu posiedzenia Komisji Administracji i Cyfryzacji /97/, 04-12-2014 , <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/biuletyn.xsp?documentId=65BC41DAEF764E3AC1257DBE004F8077>

⁸ Agnieszka Kloskowska -Dudzińska „Zamkniętość systemu politycznego” referat wygłoszony na spotkaniu Zakładu Bezpieczeństwa Międzynarodowego i Studiów Strategicznych w Instytucie Studiów Politycznych PAN 29.01.014, Zob. również „Przejrzystość procesu stanowienia prawa. Raport z realizacji projektu ‘Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa’”, Fundacja Batorego, Warszawa 2008, s. 48.

W odniesieniu do ustawy o systemie powiadamiania ratunkowego ryzyko blokady odnosiło się do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, którego dotyczyły proponowane zmiany. Przedstawione poprawki, dotyczyły organizacji odbioru sms-ów (obok wcześniej omawianej kwestii likwidacji ich wysyłania do numerów zaczynających się na 99).

Projekt poselski, przedstawiony na posiedzeniu komisji sejmowej 4 grudnia proponował zmianę w treści artykułu 20 ustawy: smsy alarmowe wysyłane na numer 112, zamiast do „właściwych terytorialnie centrów powiadamiania ratunkowego”, (czyli do 16 wojewódzkich CPR-ów + 1 dodatkowego w Radomiu) byłyby wysyłane do jednego „centralnego punktu systemu powiadamiania ratunkowego.” Centralny punkt byłby odpowiedzialny za rozsyłanie otrzymanych sms-ów do pozostałych 17 centrów powiadamiania i dalej do właściwych jednostek udzielających pomocy.

Centralny punkt systemu powiadamiania ratunkowego znajduje się na serwerze policji⁹. Oznacza to, że **sens poprawki w ustawie sprowadzał się do faktycznego przeniesienia odpowiedzialności za zapewnienie odbioru i przekazywania sms-ów alarmowych z Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji na Policję podległą Ministrowi Spraw Wewnętrznych.**

Propozycja zmian była również zgodna z interesem dla operatorów – dostawców publicznych usług telefonicznych. Gdyby zmiana została przeprowadzona operatorzy mieliby obowiązek przekazywania sms-ów tylko do jednego, centralnego punktu, a nie do 17, co w istotny sposób zmniejszałoby ich koszty i ponoszoną odpowiedzialność za prawidłowe funkcjonowanie systemu. Zapewnienie przekazywania sms-ów dalej, czyli do 17 CPR-ów, wraz ze związaną z tym odpowiedzialnością i kosztami z tym spadałaby na Policję. Proceduralny *by-pass* dzięki zastosowaniu inicjatywy poselskiej i niezwykle krótki czas procedowania stwarzał efekt zaskoczenia wobec MSW¹⁰, co umożliwiło przegłosowanie zgłoszonych poprawek na pierwszym posiedzeniu Komisji Administracji i Cyfryzacji, a następnie przyjęcie ich przez Sejm.

Jednak **ostatecznie nowelizacja ustawy została zmieniona przez Senat**, niewątpliwie wskutek interwencji Ministra Spraw Wewnętrznych. **Senat przywrócił obowiązek zapewnienia przez operatorów możliwości wysyłania sms-ów do 17 CPR i jednocześnie utrzymał zmianę polegającą na likwidacji obowiązku zapewnienia odbioru sms-ów na numery zaczynające się na 99.**

⁹ Informacja sekretarza stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji Stanisława Huskowskiego na posiedzeniu sejmowej Komisji Administracji i Cyfryzacji 18 grudnia, zapis przebiegu posiedzenia Komisji Administracji i Cyfryzacji /97/, 18-12-2014

¹⁰ Na posiedzeniu sejmowej Komisji Administracji i Cyfryzacji MAiC reprezentował sekretarz stanu, podczas gdy MSW było reprezentowane przez urzędnika stosunkowo niskiej rangi: głównego specjalistę w Wydziale Komunikacji Elektronicznej Departamentu Teleinformatyki Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, który ograniczył się do złożenia zastrzeżeń o charakterze technicznym, zapis przebiegu posiedzenia Komisji Administracji i Cyfryzacji /nr94/, 04-12-2014

Zmieniony przez Senat projekt powrócił do sejmowej Komisji Administracji i Cyfryzacji i został przyjęty przy wspólnym poparciu udzielonym przez obecnych na posiedzeniu przedstawicieli kierownictwa MAiC i MSW¹¹. Przedstawiciel MAiC, który dwa tygodnie wcześniej popierał w całości projekt poselski tym razem namawiając do przyjęcia poprawki Senatu stwierdził, że centralny punkt powiadamiania ratunkowego, który jest w gestii policji, wcześniej nie był ustawowo zobowiązany do przyjmowania sms-ów alarmowych i nie jest gotów spełniać takiej roli. Kolejnym argumentem było to, „*że decentralizacja, czyli kierowanie sms-ów bezpośrednio do właściwego CPR (do miejsca, z którego jest wzywana pomoc) jest bezpieczniejsze i powoduje, że system jest zdecentralizowany.*”¹²

Bardziej jednoznaczna była opinia podsekretarza stanu w MSW, który oświadczył, że nagła nowelizacja przeprowadzana „na parę dni przed wejściem w życie ustawy” jest próbą przerzucenia obowiązku, który dotąd ciążył na operatorach, na policję czyli „na państwo”, co „jest rzeczą co najmniej dziwną”. Minister zwrócił też uwagę na brak informacji o kosztach i rozwiązaniach technicznych jakie wynikałyby z wprowadzenia nowelizacji¹³.

Brak informacji o kosztach był oczywiście skutkiem tego, iż nowelizacja była przeprowadzana w trybie inicjatywy poselskiej, co oznaczało ominięcie wymogu przedstawienia oceny skutków regulacji (OSR). Przypomnijmy, że taki wymóg musiałby zostać spełniony w wypadku gdyby formalnie projekt był inicjatywą rządową.

3. Podsumowanie

Istotą projektu nowelizacji ustawy o systemie powiadamiania ratunkowego było zdjęcie z operatorów obowiązku zapewnienia możliwości wysyłania darmowych sms-ów alarmowych na numery 997, 998, 999 oraz zdjęcie z operatorów obowiązku organizowania odbiorów sms-ów alarmowych wysyłanych na numer 112. Odpowiedzialność za wykonanie tego drugiego zadania miała zostać przerzucona na policję.

Interesy dostawców usług telekomunikacyjnych w Sejmie i Senacie były formalnie reprezentowane przez przedstawiciela Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji. **Jednak kluczowe znaczenie dla środowiska operatorów miało poparcie jakiego udzielał im Minister Administracji i Cyfryzacji**, którego urzędnicy współpracowali z ekspertami operatorów nad projektem nowelizacji ustawy. Dla MAiC dostawcy usług

¹¹ Obecni byli sekretarz stanu w MAiC i podsekretarz MSW

¹² Wypowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji Stanisława Huskowskiego na posiedzeniu sejmowej Komisji Administracji i Cyfryzacji 18 grudnia, zapis przebiegu posiedzenia Komisji Administracji i Cyfryzacji /97/, 18-12-2014

¹³ Wypowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Stanisława Rakoczego na posiedzeniu sejmowej Komisji Administracji i Cyfryzacji 18 grudnia, zapis przebiegu posiedzenia Komisji Administracji i Cyfryzacji /97/, 18-12-2014

telekomunikacyjnych są głównym partnerem i zapleczem, za pomocą którego ministerstwo realizuje obowiązek nakładany przez ustawę, czyli: „*planowanie, organizację, nadzór i koordynację funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego*”.

Jest charakterystyczne, że chociaż MAiC zgodnie z ustawą odpowiadał za funkcjonowanie całości systemu powiadamiania ratunkowego, w praktyce koncentrował się na uzgadnianiu interesów tylko z częścią podmiotów tworzących ten system, mianowicie z operatorami.

Jednocześnie ministerstwo ignorowało, czy wręcz unikało konsultacji z tymi, którzy w ramach systemu mieli udzielać pomocy¹⁴: pogotowiem ratunkowym, policją, państwową strażą pożarną.

Służby te są nadzorowane przez innych ministrów: zdrowia i spraw wewnętrznych. Zgodnie z logiką partykularnego resortowego egoizmu Minister Administracji i Cyfryzacji realizując interesy grupy, od której był uzależniony (operatorzy) podjął próbę przerwania odpowiedzialności na barki innego ministra (spraw wewnętrznych) i podległej jemu służby, czyli policji.

Minister Spraw Wewnętrznych, który był początkowo zaskoczony działaniami MAiC, podjął skuteczną obronę interesów własnych i podległej mu policji, doprowadzając do zakwestionowania niekorzystnych dla MSW zapisów w nowelizacji przez Senat, a następnie do akceptacji tego przez Sejm. Oczywiście dla ostatecznego wyniku prac parlamentarnych, kluczowym były ustalenia wewnątrz rządu, gdzie najwidoczniej Minister Spraw Wewnętrznych wykazał się większą „siłą przebicia” niż Minister Administracji i Cyfryzacji. Rozstrzygnięcia rządu stanowiły instrukcję dla parlamentarzystów rządzącej większości.

Sprawnie zadziałała sejmowa Komisja Administracji i Cyfryzacji: poprawki na korzyść MSW zostały uchwalone równie szybko jak wcześniejsze, idące w przeciwną stronę przeciwne propozycje popierane przez MAiC. **Parlament odegrał w całej historii bierną rolę „maszynki do głosowania” reagującą w rytm zmian narzucanych przez przedstawicieli rządu.**

Z kolei **rozbieżność interesów między Ministrem Administracji i Cyfryzacji a Ministerstwem Spraw Wewnętrznych, była systemową konsekwencją podziału dawnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji** na MAiC i MSW, co oznaczało między innymi rozdzielenie nadzoru systemu powiadamiania ratunkowego (MAiC) i nadzoru nad funkcjonowaniem krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (MSW). To z kolei oznaczało rozdzielenie, a nawet sprzeczność interesów obu nowych ministerstw.

¹⁴ Świadectwem tej postawy jest nagły, zaskakujący partnerów z innych ministerstw, sposób przeprowadzenia próby nowelizacji ustawy za pomocą inicjatywy poselskiej.