Po trzech latach wdrażania wadliwej koncepcji telefonu 112, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji powraca do projektu poprzedniego rządu. Niestety, jak twierdzi ekspert IS Paweł Soloch, koniec kadencji Sejmu spowoduje, że zmiana nie zostanie już uchwalona.

Geneza problemu

W 2008 roku rząd zakwestionował „koncepcję Systemu 112" przyjętą w październiku 2007 roku przez poprzednią Radę Ministrów. Koncepcja gabinetu Jarosława Kaczyńskiego zakładała budowę jednolitej i kompatybilnej sieci Centrów Powiadamiania Ratunkowego (CPR) przez wojewodów w oparciu o podległe im urzędy wojewódzkie (sieć szkieletowa 16 CPR na poziomie wojewódzkim) z możliwością ich rozbudowy. Po odrzuceniu powyższej koncepcji, przy wiodącej roli MSWiA powrócono do wcześniejszych projektów wdrażanych podczas rządów SLD w latach 2001-2005 zawartych w haśle „CPR na każdy powiat", gdzie wiodącą organizacyjna rola miała przypaść Państwowej Straży Pożarnej. Budowany wtedy system okazał się niezwykle drogi i nieefektywny co znalazło odzwierciedlenie w krytyce zawartej w raporcie NIK w 2007 roku. Próba reanimacji powyższej koncepcji w 2008 roku okazała się niewykonalna z takich samych powodów jak przed 2006 rokiem: ze względu na koszty i brak jakiegokolwiek uzasadnienia organizacyjnego. Państwowa Straż Pożarna mimo wzmocnienia jej roli (dzięki nowelizacji w 2008 roku ustawy o ochronie przeciwpożarowej) 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. Kolejna przeprowadzona w 2010 roku kontrola NIK wykazała, że numer 112 w Polsce „działa jedynie prowizorycznie. Zatem planowane na koniec 2013 roku wdrożenie spójnego i sprawnego systemu powiadamiania ratunkowego jest poważnie zagrożone"[ref]Przedstawione tutaj kwestie bardziej szczegółowo zostały rozwinięte w komentarzu zamieszczonym na stronach Instytutu Sobieskiego (komentarz nr. 75 z 01.12.2010) „Jak powinien działać telefon 112"[/ref].

Propozycje zawarte w projekcie zmian w ustawie o zarządzaniu kryzysowym

Niewątpliwie powrót do koncepcji tel. 112 jest związany ze zmianą na stanowisku

Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (w październiku 2009 r.). Nowy minister Jerzy Miller, wcześniej jako wojewoda małopolski kontestował, koncepcję „powiatowo-strażacką” CPR i telefonu 112 lansowaną za czasów jego poprzednika w MSWiA – Grzegorza Schetyny. Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu przygotowane przez obecne kierownictwo MSWiA[ref]Projekt nosi datę 08.07.2010, odczytany ze stron internetowych MSWiA 27.07.2010[/ref] wskazuje wyraźnie na zamiar odejścia od projektu realizowanego przez pierwsze trzy lata kadencji obecnego rządu.

Pozostaw to pole puste, jeśli jesteś człowiekiem:

Po pierwsze twórcy projektu krytycznie odnoszą się do służącej realizacji wizji powiatowo- strażackiej nowelizacji ustawy o ochronie przeciwpożarowej z dnia 5 grudnia 2008 roku. Zwracają uwagę na trudności wynikające z umieszczenia w tej właśnie noweli problematyki powiadamiania ratunkowego. Ich zdaniem 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 Państwowej Straży Pożarnej względem pozostałych podmiotów uczestniczących w systemie. Zdaniem autorów noweli to rozszerzenie spowodowało, „że w istocie regulacja jest niejasna i mało czytelna”[ref]Cytaty z uzasadnienia projektu w wersji zgodnej z przypisem 2[/ref]. Tymczasem nowe kierownictwo MSWiA pragnie wzmocnienia wojewody jako szefa administracji zespolonej w terenie również jako wiodącego podmiotu w koordynacji systemu ratowniczego. Odbudowa jego pozycji w tym ostatnim zakresie poprzez zmiany w ustawie o ochronie przeciwpożarowej (osłabienie roli PSP) byłaby trudniejsza do przeprowadzenia ze względu na opór lobby strażackiego[ref]„Gospodarzem” ustawy p-poż, czyli głównym zainteresowanym jest PSP, która choć podległa nadzorowi ministra SWiA, w praktyce działań legislacyjnych zachowuje dużą autonomię podobnie jak inne podlegle ministrowi SWiA służby.[/ref]. Dlatego legislatorzy z MSWiA zdecydowali się ominąć tę przeszkodę i zapewnić realizację swojego projektu poprzez nowelizację ustawy o zarządzaniu kryzysowym „ze względu na bliskość problematyki zarządzania kryzysowego pod względem przedmiotowym i podmiotowym do

tematyki powiadamiania ratunkowego”.

Po drugie, wola przeprowadzenia zmian nawiązujących do zarzuconej w 2008 roku „koncepcji Systemu 112” wynika z bezpośrednich wcześniejszych doświadczeń obecnego szefa MSWiA, jako wojewody małopolskiego organizatora centrum powiadamiania ratunkowego (CPR) w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim. Jak to zostało już wspomniane projekt ten był realizowany w opozycji do powiatowo-strażackiej koncepcji ówczesnego kierownictwa MSWiA. W uzasadnieniu do propozycji nowelizacji ustawy o zarządzaniu kryzysowym projektodawca pisze, że „wnioski i doświadczenia” wynikające z organizacji CPR przez Małopolski Urząd Wojewódzki powinny zostać „wdrożone” w skali całego kraju. Wnioski te, traktowane jako wyniki pilotażu[ref]„projektem pilotażowym” została nazwana budowa małopolskiego CPR sprzeczna z koncepcją powiatowo-strażacką zapisaną w noweli ustawy o ochronie przeciwpożarowej z 5 grudnia 2008[/ref], „nakazują w dużym stopniu zmienić podejście do organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego, określonych dotychczasowymi przepisami.” Projektodawca wskazuje, „że optymalnym rozwiązaniem, zarówno pod względem poprawy obecnego stanu obsługi zgłoszeń alarmowych, jak również ekonomizacji wydatków, powinno być zorganizowanie centrów, które realizują model operatorski”. **Uznanie modelu operatorskiego za „optymalny”** oznacza, że CPR ma tylko przyjmować, rejestrować i przekazywać zgłoszenia do odpowiednich służb. Jest to rezygnacja z podejmowanych podczas rządów SLD i po 2008 roku nieudanych prób realizacji koncepcji CPR nie tylko jako centrum operatorskiego, ale i dyspozytorskiego (bezpośrednio dysponującego pomoc z wiodącą rolą PSP).

Proponowane zmiany, obok konsekwencji systemowych (CPR pełniące tylko rolę operatorską z wiodącą rolą wojewody jako koordynatora działań wszystkich podmiotów ratowniczych), mają również przynieść istotne oszczędności w stosunku do wydatków planowanych dla modelu powiatowo – strażackiego. Ten ostatni zakładał ostatecznie powołanie około 170 CPR (po jednym na dwa powiaty) dla których liczba etatów wynosiłaby 4780. Tymczasem proponowany projekt, analogicznie do „koncepcji Systemu 112” z 2007 roku zakłada powołanie najpierw 17 CPR (po jednym w każdym województwie z wyjątkiem mazowieckiego – 2) „szkieletowych”, a docelowo nie więcej niż 38 (po jednym dla obszaru zamieszkałego przez minimum 1 mln mieszkańców). Przewidywana liczba etatów wynosi 805. Potencjalne oszczędności w stosunku do projektu powiatowo-strażackiego tylko w 2012 roku mają wynieść ponad 142 mln złotych.

Ocena proponowanych zmian

Propozycje zawarte w nowelizacji, są powrotem (po trzech straconych latach i wydawanych w tym czasie pieniądzach) do założeń projektu z 2007 roku. Wątpliwości budzi umocowanie kwestii CPR i telefonu 112 w ustawie o zarządzaniu kryzysowym. Jak słusznie zauważyło Rządowe Centrum Legislacyjne[ref]Zestawienie uwag zgłoszonych do projektu założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym[/ref], umieszczenie zagadnień ochrony ludności (bo tego dotyczy system powiadamiania ratunkowego w ustawie o zarządzaniu kryzysowym) może wypaczać ratio legis tej ustawy. Ponieważ kwestia ratownictwa i ochrony ludności odnosi się nie tylko do sytuacji kryzysowej, ale również do sytuacji wymagającej wprowadzenia któregoś ze stanów nadzwyczajnych, powinna być ona ujęta w odrębnej ustawie o ochronie ludności i obronie cywilnej. „Doklejenie" tej tematyki (wybiórczo zredukowanej do kwestii powiadamiania) wypacza ratio legis ustawy o zarządzaniu kryzysowym, podobnie jak dokonana w 2009 roku w tej samej ustawie „wyrzutka" wzmacniająca w budzący wątpliwości sposób kompetencje ABW[ref]Szerzej na ten temat: „Słabości Systemu Zarządzania Kryzysowego w Polsce", komentarz IS nr 92[/ref]. „Doklejanie" rozmaitych,oderwanych od całości fragmentarycznych rozwiązań do już istniejących ustaw poświęconych innej tematyce lub zmiana działającej ustawy poprzez zapisy w innej ustawie[ref]Obecne kierownictwo MSWiA próbowało zmienić istotne zapisy ustawy prawo wodne w nowej ustawie o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi, patrz: „Propozycje ustrojowych zmian w gospodarce wodnej", komentarz IS nr 90[/ref], jest dość częstą praktyką, przyczyniającą się do utrwalania niespójności sytemu legislacyjnego, pozwalającego na dowolność interpretacyjną, a co za tym idzie – do niespójności systemu organizacji struktur państwa.

Inną wątpliwość budzi zapis proponowanego art.26h zgodnie z którym wojewoda może, w drodze porozumienia, powierzyć organizowanie wojewódzkiego CPR (jednego z 17) lub innego CPR staroście lub prezydentowi miasta na prawach powiatu. Jest to gest mający zapewnić przychylność dla projektu ze strony samorządów, zwłaszcza tych, które w wyniku chaosu panującego do tej pory, utworzyły już własne CPR-y – tak jak uczynił to Wrocław i jak ma zamiar uczynić Warszawa. Jednak takie rozwiązanie pociąga za sobą ryzyko wprowadzania przez poszczególne samorządy własnych, odrębnych rozwiązań systemowych wzajemnie niekompatybilnych (np. wskutek własnych, odrębnych preferencji podczas przetargów na wyposażenie CPR, odrębnych procedur przyjmowania i rejestrowania zgłoszeń itp.); w konsekwencji może to prowadzić (odnośnie organizacji telefonu

112) do utrwalenia się istniejącego niekorzystnego stanu rzeczy.

Na razie nic się nie zmieni

Realizując powyższe, rząd 24 czerwca przyjął założenia projektu ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Jednak obradująca pod koniec lipca Rada Ministrów ostatecznie nie zdecydowała się na skierowanie do Sejmu przygotowanego przez MSWiA projektu nowelizacji ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Oznacza to, że formalnie nadal powinien być realizowany system powiadamiania ratunkowego i tel. 112 przygotowany pod koniec 2008 roku (z terminem realizacji, zgodnie do 31 grudnia 2011 roku)[ref] z zapisami ustawy o ochronie przeciwpożarowej po nowelizacji z 5 grudnia 2008[/ref]. Jednak w rzeczywistości realizacja ta faktycznie została wstrzymana po objęciu kierownictwa MSWiA przez Jerzego Millera jesienią 2009 roku, na rzecz powrotu do koncepcji proponowanych przez poprzedni rząd w roku 2007.

Podsumujmy: rząd w 2008 roku odrzucił z przyczyn ideologicznych gotowy projekt dla Tel. 112 przygotowany przez swoich poprzedników w 2007 roku, następnie przygotował projekt własny, który rok później (2009) został wstrzymany po to, by realizować nowy projekt, ponownie według koncepcji z 2007 roku, ale w tym wypadku zabrakło czasu na zapewnienie stosownej obudowy prawnej, *de facto* pozostawiając tą kwestię następnemu rządowi (który może chcieć realizować coś zupełnie innego). Skutkiem powyższego w najbliższej przyszłości będziemy mieli nadal do czynienia ze znanym od lat i krytykowanym przez kolejne kontrole, niezwykle drogim, przestarzałym i mało skutecznym systemem powiadamiania ratunkowego.

Zmarnowane zostały cztery lata.