

## SYSTEM POWIADAMIANIA RATUNKOWEGO

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo powszechne, system powiadamiania ratunkowego, centra powiadamiania ratunkowego

### STRESZCZENIE

Niniejszy artykuł prezentuje proces tworzenia struktur Systemu Powiadamiania Ratunkowego w naszym kraju. Autor skoncentrował się na jego umiejscowieniu w ogólnym systemie bezpieczeństwa, a także ukazaniu współpracy organów władzy i podmiotów ratowniczych, oraz efektów, jakie ona przynosiła. Układ opracowania wynika ze specyfiki zadań i działań podejmowanych w zakresie stworzenia profesjonalnego systemu powiadamiania ratunkowego. Autor wyróżnił podjęte działania z podziałem na sferę formalno – prawną, techniczną i organizacyjną, zwracając szczególną uwagę na budowę centrów powiadamiania ratunkowego. Artykuł kończą wnioski z przeprowadzonych działań.

### Wprowadzenie

Rozwój cywilizacyjny XX i XXI wieku stworzył człowiekowi dobra, ułatwiające życie podnosząc przy tym jego standard. W związku z rozwojem cywilizacyjnym nastąpiła ewolucja zagrożeń. Obok zagrożeń naturalnych pojawiły się nowe – wynikające z postępu technicznego, rozwoju komunikacji, zagospodarowania terenów dotąd mało zurbanizowanych czy wykorzystywania coraz to nowszych rozwiązań technologicznych w każdej gałęzi przemysłu. Zmieniły się nie tylko zagrożenia, ale także bezpieczeństwo, a ściślej rzecz ujmując jego pojmowanie. „*W przeszłości rozumiane czysto militarnie, dziś rozszerzyło się na aspekty niewojskowe – polityczne, ekonomiczne, ekologiczne, powszechne. Zmieniła się również jego teleologia. Obecnie składowe funkcji polityki bezpieczeństwa to nie tylko wola przetrwania, ale ochrona dobrobytu państwa i jego obywateli*”<sup>2</sup>. Coraz wyższy standard życia obywateli

---

<sup>1</sup> kpt. mgr inż. Łukasz Szewczyk jest doktorantem Wydziału Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Sztuki Wojennej.

<sup>2</sup> J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, ISP PAN, Warszawa 1996, s. 7.

przekłada się na ich wymagania pod kątem bezpieczeństwa nie tylko związane z zapewnieniem integralności terytorialnej, nienaruszalności granic itd., ale także bezpieczeństwem powszechnym, codziennym, gwarantowanym w domu, miejscu pracy, przestrzeni publicznej. Zauważa to również Krzysztof Zieliński, który twierdzi, że „*W wyniku znacznego obniżenia poziomu zagrożenia militarnego po zakończeniu zimnej wojny bezpieczeństwo zaczęło pojmować w kategoriach spokojnego rozwoju społeczeństwa, ze szczególnym zwróceniem uwagi na zagrożenia niemilitarne i klęski żywiołowe, które mogą destabilizować gospodarkę i prowadzić nieuchronnie do kryzysu*”<sup>3</sup>. Potwierdzają to również zapisy przyjętej i podpisanej przez Prezydenta RP Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP, która precyzuje interesy narodowe w dziedzinie bezpieczeństwa – to m.in. ochrona indywidualna i zbiorowa obywateli przed zagrożeniami dla ich życia i zdrowia oraz przed naruszeniem, utratą lub degradacją istotnych dla nich dóbr (materialnych i niematerialnych). Wśród strategicznych celów w dziedzinie bezpieczeństwa wymienia się m.in. „[...] *zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego przez doskonalenie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz systemu monitorowania, powiadamiania, ostrzegania o zagrożeniach i likwidowania skutków klęsk żywiołowych oraz katastrof, a także wdrożenie rozwiązań prawnych i organizacyjnych w zakresie systemu ochrony ludności oraz obrony cywilnej, a także doskonalenie i rozwój krajowego systemu zarządzania kryzysowego w kierunku zapewnienia jego wewnętrznej spójności i integralności oraz umożliwienia niezakłóconej współpracy w ramach systemów zarządzania kryzysowego organizacji międzynarodowych, których Polska jest członkiem*”<sup>4</sup>.

Jak konstatuje prof. dr hab. Stanisław Koziej, podsystemy wykonawcze Systemu Bezpieczeństwa Narodowego to: *podsystem obronności (obrony narodowej, bezpieczeństwa wojskowego), podsystem ochrony państwa (ludności, instytucji, zasobów i infrastruktury) oraz podsystem społeczno-gospodarczego wsparcia bezpieczeństwa*<sup>5</sup>.

Podobnie twierdzi prof. dr hab. Waldemar Kitler, który określił że „*ze względu na wprost nieograniczoną możliwość wystąpienia różnorodnych zagrożeń, związanych zarówno z działaniem sił przyrody, jak i rozwojem cywilizacyjnym oraz zagrożeniami militarnymi, do udziału w ochronie ludności muszą zostać powołane różnego rodzaju siły, które będą przejmowały decydującą rolę w zależności od rodzaju zagrożenia.*

---

<sup>3</sup> K. Zieliński, *Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz reagowanie w czasie katastrof i klęsk żywiołowych*, AON, Warszawa 2004, s. 3.

<sup>4</sup> Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP, Warszawa 2014.

<sup>5</sup> S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, Bezpieczeństwo narodowe II-2011, s. 32.

*Wszystkie te siły muszą jednak działać w obrębie jednego i sprawnie funkcjonującego systemu ochrony ludności*<sup>6</sup>.

Zdaniem Czesława Znamierowskiego „[...] w stanie pokoju, w czasach normalnych, kiedy życie płynie utartym łożyskiem, władza państwowa ma być w rozumieniu poddanych tylko gwarantem bezpieczeństwa wewnątrz i na zewnątrz oraz niezawodnym dostawcą wszystkich tych wygód życiowych, jakich dostarczenie na siebie przyjęła”<sup>7</sup>.

Dobrze zorganizowane państwo jest przygotowane do funkcjonowania w różnych, nawet ekstremalnych sytuacjach. „Za stworzenie odpowiedniego systemu bezpieczeństwa w tej dziedzinie odpowiedzialna jest administracja rządowa i samorządowa. Do jej obowiązków należy stanowienie odpowiedniego prawa, przygotowanie odpowiednich zasobów technicznych, ludzkich i finansowych oraz koncepcji działania (strategii, planów, procedur)”<sup>8</sup>, które zapewniają bezpieczeństwo obywateli.

Celem artykułu jest przybliżenie systemu powiadamiania ratunkowego, jako elementu składowego systemu bezpieczeństwa. Autor pragnie udowodnić, że wspomniany system jest niezwykle ważnym elementem bezpieczeństwa powszechnego i ochrony ludności.

Hipotezą jest daleko idąca krytyka wobec obecnie funkcjonującego systemu powiadamiania ratunkowego. Poddaje on analizie trzy płaszczyzny jego funkcjonowania: prawną, techniczną i organizacyjną. Każdą z tych płaszczyzn w przedmiotowym opracowaniu stara się przybliżyć wskazując jednocześnie na wady jego funkcjonowania oraz błędy popełnione przy jego tworzeniu.

### **Miejsce i rola systemu powiadamiania ratunkowego**

Należy skupić się na wycinku szeroko pojmowanego bezpieczeństwa jakim jest bezpieczeństwo powszechne i ochrona ludności, a w ramach tego – system powiadamiania ratunkowego, który swe priorytetowe działania ukierunkowuje na zapewnienie bezpieczeństwa obywateli i ochronę ludności. W. Kitler i A. Skrabacz, w opracowaniu *Bezpieczeństwo ludności cywilnej* zamieszczonym na łamach TWO, definiują bezpieczeństwo powszechne jako wynik zespołu warunków, w których społeczeństwo nie odczuwa presji (lęku) przed zagrożeniami natury technicznej lub

---

<sup>6</sup> W. Kitler, *Bezpieczeństwo Narodowe RP, Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Warszawa 2011, s. 27.

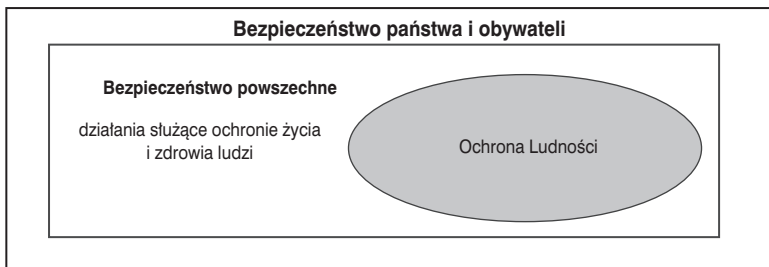
<sup>7</sup> Cz. Znamierowski, *Szkola Prawa, Rozważania o Państwie*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1999, s. 158.

<sup>8</sup> G. Sobolewski, *Organizacja i funkcjonowanie centrum zarządzania kryzysowego*, AON, Warszawa 2011, s. 9.

tymi związanymi z siłami przyrody. Utrzymanie takiego stanu rzeczy (braku lęku, odczuwania go na akceptowalnym poziomie) wiąże się z podejmowaniem szeregu działań systemowych mających na celu:

- przewidywanie i zapobieganie zagrożeniom (zagrożeniom natury technicznej, sił przyrody) i ich skutkom;
- minimalizowanie ryzyka takich zagrożeń;
- przygotowanie systemów reagowania;
- skuteczne reagowanie (ratownictwo);
- działania przywracające stan normalny.

Kluczowym elementem bezpieczeństwa powszechnego, jest ochrona ludności m.in. poprzez organizację i realizację działań ratowniczych. Ochrona ta powinna obejmować ochronę życia, mienia oraz środowiska – w zakresie niezbędnym do przetrwania, w każdym czasie i w każdej sytuacji (rys. 1). Każda zbiorowość ludzka (społeczeństwo) ma nienaruszalne, niezbywalne i konstytucyjne prawo do ochrony przed skutkami szkodliwej działalności człowieka, sił natury i skutkami działań zbrojnych<sup>9</sup>.



**Rysunek 1.** Zależności pomiędzy ochroną ludności, a bezpieczeństwem powszechnym i narodowym (państwa i obywateli)

Źródło: opracowanie własne na podstawie W. Kitler, A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo ludności cywilnej*, TWO, Warszawa 2010, s. 65.

Bez wątpienia jednym z elementów systemu bezpieczeństwa, o którym mowa i systemu ochrony ludności, o którym pisze prof. Kitler, jest obecnie funkcjonujący system powiadamiania ratunkowego.

<sup>9</sup> W. Kitler, A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo ludności cywilnej*, TWO, Warszawa 2010, s. 60.

Wzrastające zapotrzebowanie integracji służb ustawowo powołanych do niesienia pomocy i innych służb ratowniczych, instytucji oraz podmiotów z nimi współdziałających, determinuje budowę systemów dyspozytorsko-alarmowych pod wspólnym numerem. Konieczne staje się zatem podejście do problematyki działań ratowniczych w aspekcie współczesnych zagrożeń, uwarunkowań polityczno-gospodarczych oraz powiązań systemu z oddziaływaniem na zagrożenia zewnętrzne. System Powiadomienia Ratunkowego (SPR) stworzony został do pełnienia wspomnianej roli integracyjnej, koordynacyjnej oraz szybkiej i profesjonalnej wymiany informacji.

**System ten jest strukturą o zasadniczym znaczeniu z punktu widzenia bezpieczeństwa obywateli, przede wszystkim ochrony ich życia i zdrowia.** Podstawową funkcją systemu jest obsługa zgłoszeń kierowanych do numerów alarmowych. System ten, w ocenie autora, ma integrować Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy (KSRG) z systemem Państwowego Ratownictwa Medycznego (PRM) przy współpracy służb odpowiedzialnych za utrzymanie porządku publicznego, tj. policji, choć niewykluczone, iż następnym krokiem będzie włączenie do SPR straży miejskich (gminnych), a także innych podmiotów ratowniczych.

Podstawą SPR jest ogólnoeuropejski numer alarmowy 112, co jest zgodne z założeniami Rady Europy z 1991r. i utworzeniem jednego bezpłatnego numeru alarmowego dla wszystkich krajów członkowskich. Wspomnianą uchwałę Rady Europy usankcjonowano postanowieniami dyrektywy Parlamentu Europejskiego 2002/22/WE z dnia 7 marca 2002 r.<sup>10</sup>, która została częściowo zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/136/WE z dnia 25 listopada 2009 r.<sup>11</sup> Zgodnie ze wspomnianymi dyrektywami państwa członkowskie zapewniają, aby wszyscy użytkownicy aparatów telefonicznych, w tym także użytkownicy publicznych automatów telefonicznych, mogli kontaktować się ze służbami ratunkowymi bezpłatnie i za pośrednictwem jednolitego europejskiego numeru alarmowego 112 oraz za pośrednictwem jakiegokolwiek krajowego numeru alarmowego określonego przez poszczególne państwa członkowskie.

---

<sup>10</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego 2002/22/WE z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (Dz.U. 2012 poz. 1445).

<sup>11</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/136/WE z dnia 25 listopada 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2002/22/WE w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników, dyrektywę 2002/58/WE dotyczącą przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów (Dz.U. 2012 poz. 1445).

Państwa członkowskie zostały zobowiązane również do zapewnienia właściwego odbierania i obsługi wywołań jednolitego europejskiego numeru alarmowego 112 w sposób najlepiej odpowiadający krajowej organizacji systemów alarmowych. Wobec braku implementacji powyższych treści do ustawodawstwa krajowego, 15 grudnia 2006 r. Komisja Wspólnoty Europejskiej (KWE) wszczęła postępowanie przeciwko Polsce o nieprzestrzeganie Dyrektywy nr 2002/22/WE nakładającej obowiązki związane z obsługą numeru alarmowego 112.

W wyniku podjętych przez MSWiA prac, w lutym 2008 r. KWE wstrzymała przekazanie sprawy do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, postępowanie zostało zakończone w październiku 2008 r. Mimo wspomnianych działań, nie udało się kompleksowo uregulować obsługi numeru 112, co potwierdzono m.in. w dokumencie sporządzonym przez Najwyższą Izbę Kontroli. Zgodnie z zapisami przytoczonych aktów prawa europejskiego, wywołania na numer alarmowy 112 należy obsługiwać co najmniej z taką samą sprawnością i skutecznością, jak wywołania krajowych numerów alarmowych w przypadkach gdy są one w dalszym ciągu wykorzystywane<sup>12</sup>. Oznacza to w praktyce, że aby w pełni dostosować polskie realia do wspomnianego europejskiego aktu normatywnego, należałoby przeorganizować polski system powiadamiania ratunkowego tak, aby to CPR przyjmowały zgłoszenia kierowane zarówno na numer alarmowy 112 jak i na 997, 998 i 999 oraz lokalizowały miejsce, z którego prowadzona jest rozmowa. Powyższe można osiągnąć na dwa sposoby: integrując szczeble dyspozytorskie wszystkich służb w ramach jednego centrum i tworząc w ten sposób model operatorsko-dyspozytorski systemu powiadamiania ratunkowego, lub też powołując centrum powiadamiania ratunkowego gdzie pracowałiby wyłącznie operatorzy, którzy uzyskane zgłoszenie przekazują do właściwych służb, a dysponowanie siłami i środkami do działań odbywa się dopiero po decyzji poszczególnych dyspozytorów.

W naszym kraju, w 2008 r. przyjęto wersję pierwszą czyli bezpośrednią integrację trzech filarów bezpieczeństwa tj. PRM, KSRG oraz Policji. Rolę wiodącą powierzono Państwowej Straży Pożarnej. Na bazie stanowisk kierowania PSP szczebla powiatowego i wojewódzkiego utworzono centra powiadamiania ratunkowego, gdzie wprowadzono odbiór zgłoszeń alarmowych z numerów: 999, 998, 997, a także z numeru 112. Koncepcja ta upadła z wielu powodów, do których zaliczyć można niedoskonałość aktów prawnych, na bazie których miałby funkcjonować system<sup>13</sup>, czy też opór pozostałych komponentów systemu co do wiodącej roli PSP, a także

---

<sup>12</sup> Tamże art. 26. pkt. 3.

<sup>13</sup> Uregulowania prawne systemu powiadamiania ratunkowego umieszczono w ustawie o ochronie przeciwpożarowej a dokładniej ustawie z 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U z 2009 r. nr 11, poz. 59).

słabość polityczna kierownictwa PSP. System pozostał całkowicie rozproszony i mało wydajny.

Zmiana na stanowisku ministra spraw wewnętrznych i powołanie na ten urząd wojewody małopolskiego (w Małopolsce CPR w strukturze urzędu wojewódzkiego działało już od roku 2008) przyniosła całkowity zwrot w budowie SPR w kraju. Zdecydowano się na budowę centrów powiadamiania ratunkowego w modelu operatorskim bez integracji służb na szczeblu dyspozytorskim. Budowa SPR według nowej koncepcji, mimo niezaprzeczalnych zalet (pewne uporządkowanie systemu powiadamiania ratunkowego, który działał jako rozproszony i niekoordynowany przez nikogo) nie była pozbawiona wad i słabości. Wspomnianych ułomności można było dopatrywać się w braku właściwych uregulowań prawnych na gruncie prawa krajowego, braku właściwej infrastruktury teleinformatycznej, braku systemu teleinformatycznego służącego do odbioru zgłoszeń, braku procedur: odbioru zgłoszeń i współpracy z podmiotami tworzącymi system tj. PRM, PSP i Policją.

### **Sfera formalno-prawna**

Autorzy nowej koncepcji, z ministrem spraw wewnętrznych na czele, zwracali uwagę na trudności wynikające z umieszczenia problematyki powiadamiania ratunkowego w Ustawie o ochronie przeciwpożarowej. Ich zdaniem nowela tej Ustawy zaczęła nakładać szereg nowych obowiązków na podmioty, które nie mają bezpośredniego związku z ochroną przeciwpożarową (województwie, starostowie, operatorzy telekomunikacyjni, Policja). Wmontowanie w Ustawę o ochronie przeciwpożarowej całości spraw związanych z powiadamianiem ratunkowym (w tym numeru telefonu 112) rozszerzyło jej zakres podmiotowy, nadając nowe, szersze uprawnienia Państwowej Straży Pożarnej względem pozostałych podmiotów uczestniczących w systemie<sup>14</sup>. Zdaniem autorów nowej koncepcji, opisane zmiany spowodowały, że w istocie regulacje zawarte w Ustawie o ochronie przeciwpożarowej były niejasne i mało czytelne. Paradoksalnie jednak nie zaproponowano projektu nowej ustawy, której materia dotyczyłaby wyłącznie systemu powiadamiania ratunkowego, a jedynie nową koncepcję, której założenia miałyby się znaleźć w nowelizacji ustawy o zarządzaniu kryzysowym. Popelniono więc podobny błąd, o czym świadczyć może opinia Rządowego Centrum Legislacyjnego dotycząca przedmiotowej nowelizacji.

W myśl opinii umieszczenie zagadnień systemu powiadamiania ratunkowego w Ustawie o zarządzaniu kryzysowym może wypaczać *ratio legis* tej ustawy.

<sup>14</sup> P. Soloch, *Telefon 112 – cztery stracone lata*, Instytut Sobieskiego, Warszawa 2011 r., <http://www.sobieski.org.pl/telefon-112-cztery-stracone-lata/>

„Kwestia ratownictwa i ochrony ludności odnosi się bowiem nie tylko do sytuacji kryzysowej, ale również do sytuacji wymagającej wprowadzenia któregoś ze stanów nadzwyczajnych”<sup>15</sup>. Rada Ministrów nie zdecydowała się więc skierować projektu nowelizacji Ustawy o zarządzaniu kryzysowym pod obrady Sejmu, jednak koncepcja utworzenia CPR w modelu operatorskim była dalej forsowana przez ówczesnego ministra spraw wewnętrznych.

Uwieńczeniem kilkuletnich starań i prezentowaniu wielu koncepcji rozwiązania nabrzmiałego problemu było przyjęcie 22 listopada 2013 r. Ustawy o systemie powiadamiania ratunkowego. Nowa Ustawa określiła zadania i zasady działania systemu powiadamiania ratunkowego, zasady jego finansowania oraz organy właściwe w sprawach powiadamiania ratunkowego. Według ustawodawcy przepisy te w sposób kompleksowy normowały zagadnienia z zakresu powiadamiania ratunkowego, opierając system powiadamiania ratunkowego na centrach. W Ustawie przyjęto założenie, że chcąc zorganizować system powiadamiania ratunkowego według modelu operatorskiego, kwestie związane z dysponowaniem zasobów ratowniczych pozostawiono podmiotom, do których należy ochrona życia, zdrowia, bezpieczeństwa i porządku publicznego, mienia lub środowiska. System składa się z centrów powiadamiania ratunkowego, obsługujących zgłoszenia do numerów alarmowych 112, 997, 998 i 999, (do dziś jedynie 112) oraz umożliwiających przekazanie zgłoszenia właściwym służbom, w celu zaangażowania ich zasobów ratowniczych. W ramach systemu mogą być obsługiwane także numery 991, 992, 993, 994 i 987 oraz inne numery alarmowe podmiotów, do których zadań należy ochrona życia, zdrowia, bezpieczeństwa i porządku publicznego, mienia lub środowiska (np. straży gminnych).

Organem nadzorującym i koordynującym funkcjonowanie systemu jest minister właściwy do spraw administracji publicznej, który planuje i organizuje system na terenie kraju, zapewnia upowszechnianie wiedzy o numerach alarmowych (jest to o tyle ważne, że Komisja Europejska nakazała poszczególnym państwom członkowskim upowszechnianie wiedzy na temat numeru alarmowego 112) oraz publikuje na swojej stronie biuletynu informacji publicznej statystyki dotyczące funkcjonowania systemu. Centra powiadamiania ratunkowego tworzyć mają wojewodowie. Określą oni ich lokalizację i szczegółową organizację, a w razie potrzeby utworzą oddziały centrum. CPR na mocy ustawy znajdują się w strukturze urzędów wojewódzkich, chyba że wojewoda, w drodze porozumienia, powierzy jego organizowanie i prowadzenie staroście lub prezydentowi miasta na prawach powiatu, służbie, inspekcji lub straży wchodzącej w skład zespolonej administracji woj-

---

<sup>15</sup> Tamże.



wódzkiej. W przedmiotowej ustawie określono wymagania kwalifikacyjne stawiane operatorom numerów alarmowych, zatrudnianych do obsługi zgłoszeń<sup>16</sup>.

Zgodnie z Ustawą operatorem numerów alarmowych może być osoba, która posiada co najmniej średnie wykształcenie, posługuje się co najmniej jednym językiem obcym, ukończyła szkolenie i zdała odpowiedni egzamin oraz posiada wydany na trzy lata certyfikat operatora numerów alarmowych. Przed upływem okresu ważności certyfikatu, operator odbywa szkolenie realizowane w ramach doskonalenia zawodowego oraz składa egzamin sprawdzający. System powiadamiania ratunkowego jest finansowany z budżetu państwa. W ustawie określono też maksymalne limity wydatków na cele związane z funkcjonowaniem systemu w latach 2014-2023 oraz mechanizmy korygujące na wypadek ich przekroczenia.

Mimo, iż przedmiotowa Ustawa i akty wykonawcze do niej<sup>17</sup> to milowy krok w kierunku stworzenia profesjonalnego systemu powiadamiania ratunkowego w kraju, twórcy Ustawy nie ustrzegli się błędów, a co najmniej niejasności przy jej przygotowywaniu.

Największe zastrzeżenia budzi definicja SPR, na który składają się jedynie centra powiadamiania ratunkowego, a stanowiska kierowania policji, PSP i dyspozytornie państwowego ratownictwa medycznego, mają za zadanie tylko współpracę z systemem nie będąc jego częścią. Według autora takie przedstawienie SPR jest niedopuszczalne. Przyjmując takie rozumowanie należałoby nazwać opisywaną Ustawę jedynie ustawą o organizacji i funkcjonowaniu CPR. Nie jest możliwe bowiem opisywanie systemu powiadamiania ratunkowego jako oddzielnej części współpracującej jedynie z dyspozytorami służb ustawowo powołanych do niesie-

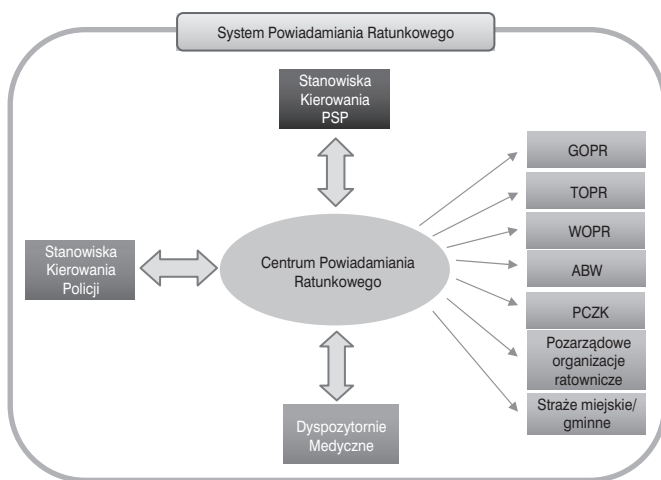
---

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. w sprawie systemu powiadamiania ratunkowego (Dz. U. poz. 1635).

<sup>17</sup> Akty wykonawcze do ustawy o systemie powiadamiania ratunkowego to:

1. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 21 lutego 2014 r. w sprawie szkoleń operatorów numerów alarmowych (Dz. U. z 2014 poz. 269).
2. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego (Dz. U. z 2014 poz. 574).
3. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 lipca 2014 r. w sprawie numerów telefonicznych, które mogą być obsługiwane w ramach systemu powiadamiania ratunkowego, (Dz. U. z 2014 poz. 1050).
4. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 21 sierpnia 2014 r. w sprawie wymagań funkcjonalnych dla systemu teleinformatycznego i interfejsu komunikacyjnego oraz warunków współpracy systemu powiadamiania ratunkowego z Policją, Państwową Strażą Pożarną oraz dysponentami zespołów ratownictwa medycznego (Dz. U. z 2014 poz. 1159).

nia pomocy i utrzymywania porządku publicznego. W ramach tego opracowania przyjęto, że system powiadamiania ratunkowego składa się z CPR, które stanowi serce systemu, jednakże stanowiska kierowania policji, PSP i dyspozytornie PRM są jego nieodłącznymi komponentami. Autor analizując przyjętą koncepcję stwierdza, że jeżeli dla ustawodawcy ważne jest takie funkcjonowanie SPR, aby system posiadał informację o stanie realizacji zgłoszenia od czasu wpłynięcia zgłoszenia do momentu podjęcia interwencji przez poszczególne służby, zasadne jest opisanie mechanizmów ich pozyskiwania. Nie wszystkie bowiem podmioty są funkcjonalnie połączone z CPR, PSP, policją lub PRM. Mowa tu o społecznych organizacjach ratowniczych takich jak GOPR, WOPR, TOPR. Zasadnym więc wydaje się umieszczenie i tych podmiotów w zaprojektowanym SPR, a przynajmniej przyjęcie ich jako krążących w orbicie systemu (rys. 2).



**Rysunek 2.** Schemat Systemu Powiadamiania Ratunkowego proponowany przez autora

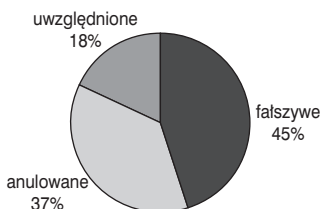
Źródło: opracowanie własne.

Wątpliwości budzi również brak jednoznacznego umiejscowienia CPR w strukturze urzędów wojewódzkich, biorąc pod uwagę przepisy Ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>18</sup>. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. 2009 nr 31, poz. 206).

w niektórych urzędach wojewódzkich podporządkowanie CPR wydziałom bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego, natomiast inne utworzyły CPR jako oddzielne organizmy podporządkowane bezpośrednio wojewodzie.

Wątpliwości zdaniem autora budzi również decyzja, iż mimo zapisów o konieczności propagowania numerów alarmowych wśród społeczeństwa, o co usilnie zabiega również Komisja Europejska w dokumencie dot. skutków wprowadzenia Ustawy (oceny skutków regulacji)<sup>19</sup>, z pozycji wydatków usunięto środki finansowe na ten cel. Budzi to uzasadnione emocje i niezrozumienie, zważywszy na fakt, że fałszywe wywołania alarmowe, zwłaszcza kierowane na numer 112, stanowią lwią część wszystkich wywołań alarmowych (rys. 3). Wydaje się więc oczywiste, iż należałoby dążyć do zmiany takiego stanu rzeczy i przeprowadzić szeroko zakrojoną kampanię edukacyjno-informacyjną dotyczącą funkcjonowania numerów alarmowych.



**Rysunek 3.** Procentowy udział zgłoszeń fałszywych, anulowanych i uwzględnionych w skali wszystkich zgłoszeń przychodzących na numer alarmowy 112 w 2015 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportu MSWiA z funkcjonowania numeru alarmowego 112 w roku 2015.

Zawężając definicję SPR jedynie do CPR i jedynie współpracy z PSP, policją i PRM, Ustawa nie precyzuje również współpracy w ramach powiadamiania ratunkowego na obszarach transgranicznych, włączając w to obszary morskie, gdzie realizuje swoje zadania Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa (SAR), która podlega ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej. Jest to niezwykle istotne, zwłaszcza w ramach realizacji ratyfikowanych umów międzynarodowych<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Ustawa była projektem rządowym, więc koniecznym było skonstruowanie takiego dokumentu, jak również przeprowadzenie szeregu konsultacji społecznych i międzyresortowych.

<sup>20</sup> Mowa tu m.in. o umowie podpisanej w dniu 21 czerwca 2011 r. przez ministra zdrowia z Republiką Federalną Niemiec o ratownictwie medycznym i wynikającym z niej obowiązkiem obsługi zgłoszeń alarmowych po obu stronach granicy w pasie 30-50 km.

Konsekwencją ograniczeń pojęciowych jest również fakt pominięcia w Ustawie zapisów odnoszących się do przekazywania zgłoszeń alarmowych do ochotniczych organizacji ratowniczych takich jak: GOPR, WOPR, TOPR, o których była już wcześniej mowa. Ustawa nie objęła swoim zasięgiem również współpracy z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego i powiązanie CPR z dyspozytorem ABW, do którego przekierowywane byłyby zgłoszenia dotyczące podejrzeń związanych z prowadzeniem działalności mającej znamiona terroryzmu, o co zabiegał szef ABW. W dobie wzrastającego zagrożenia terrorystycznego takie rozwiązanie należałoby rozważyć.

### Sfera techniczna

Wykonywanie zadań przez Centra Powiadamiania Ratunkowego według założeń z 2010 r. wspomagać ma system teleinformatyczny, którego administratorem jest minister właściwy do spraw administracji publicznej. System teleinformatyczny ma łączyć się i wymieniać dane z systemami teleinformatycznymi policji, PSP oraz dysponentów zespołów ratownictwa medycznego. Połączenie i wymiana danych ma być realizowana przez interfejs komunikacyjny, który zapewni m.in. przekazywanie zgromadzonych danych dotyczących treści zgłoszenia alarmowego oraz połączeń telefonicznych związanych z obsługą zgłoszeń alarmowych, potwierdzenie przyjęcia zgłoszenia alarmowego przez systemy teleinformatyczne policji, PSP lub dysponentów zespołów ratownictwa medycznego, rozdysponowania zasobów ratowniczych i zakończenia działań.

Każdy operator został wyposażony w specjalistyczne dotykowe konsole, mające być narzędziem telekomunikacyjnym zarówno w płaszczyźnie przyjęcia zgłoszenia jak i jego przekazania w formie krótkiej wiadomości (formatki) do odpowiedniej służby lub służb. Tak zaprojektowane działanie systemu teleinformatycznego miało być zaimplementowane do fazy produkcyjnej we wszystkich CPR do marca 2012 r. (włącznie z modułem lokalizacyjnym i mapowym)<sup>21</sup> przy czym pełną integralność z systemami SWD-ST (policji, PRM, PSP) miano osiągnąć do czerwca 2013 r. Jednak do końca roku 2014, system w ograniczonej wersji wykorzystywany był w ramach pilotażu jedynie w dwóch z siedemnastu CPR znajdujących się na terenie kraju (tworzone były formatki). W pozostałych CPR specjalne dotykowe konsole służyły przez kilka lat jako zwykłe telefony. Wspomniane dwa CPR, w Krakowie i Radomiu, używały systemu do odbioru zgłoszenia alarmowego, stworzenia for-

---

<sup>21</sup> Założenia Centrum Projektów Informatycznych ministerstwa spraw wewnętrznych.

matki, wysłania jej, ale przekazanie informacji o zdarzeniu odbywało się już ustnie przez telefon do dyspozytora właściwej służby.

Warto wspomnieć, iż na podstawie Ustawy, dostawca publicznie dostępnych usług telefonicznych jest obowiązany zapewnić swoim użytkownikom bezpłatne połączenia z numerami alarmowymi oraz kierowanie połączeń telefonicznych lub krótkich wiadomości tekstowych (sms) do numerów alarmowych: 112, 997, 998 i 999. Natomiast po nowelizacji – tylko do 112<sup>22</sup>, do właściwego terytorialnie centrum powiadamiania ratunkowego oraz połączeń do innych numerów alarmowych do właściwych terytorialnie jednostek służb ustawowo powołanych do niesienia pomocy. Uchybienie obowiązkowi zapewnienia bezpłatnych połączeń z numerami alarmowymi, skutkować może nałożeniem kary pieniężnej. Karę nakładać może prezes urzędu komunikacji elektronicznej w drodze decyzji, w wysokości do 3% przychodu ukaranego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, będącego dostawcą publicznie dostępnych usług telefonicznych, osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym. W związku z uchwaleniem ustawy regulującej system powiadamiania ratunkowego, zmianie ulegały ustawy, które dotychczas opisywały te kwestie. W przepisach zmieniających Ustawy: o policji, o ochronie przeciwpożarowej oraz o Państwowym Ratownictwie Medycznym, zaproponowano powołanie odpowiednio: Systemu Wspomagania Dowodzenia Policji, Systemu Wspomagania Decyzji Państwowej Straży Pożarnej oraz Systemu Wspomagania Dowodzenia Państwowego Ratownictwa Medycznego. Systemy te są systemami teleinformatycznymi wspierającymi działania wymienionych jednostek oraz umożliwiającą przyjmowanie zgłoszeń alarmowych z centrów powiadamiania ratunkowego. W rzeczywistości wspomniane systemy tworzone były bez jakiegokolwiek koordynacji ze strony któregoś z ministerstw, co skutkuje tym, że mimo zbudowania sieci OST 112 do wszystkich skoncentrowanych dyspozytorni medycznych, stanowisk kierowania PSP i policji, system do dnia dzisiejszego działa nieudolnie, jest niestabilny i nad wyraz awaryjny.

Co prawda, przy olbrzymiej presji ministerstw, do końca 2015 r. udało się komendantom głównym PSP i policji „wystartować” z pełną funkcjonalnością opisaną w Ustawie i aktach wykonawczych, jednak ze względu na problemy techniczne każda przesłana formatka jest potwierdzana połączeniem telefonicznym, po którym następuje dopiero decyzja o dysponowaniu sił i środków poszczególnych służb. Nowy system informatyczny miał umożliwić również odbiór zgłoszeń od osób niesłyszących za pomocą smsów oraz systemy eCall, tj. ogólnoeuropejskiego systemu szybkiego powiadamiania o wypadkach drogowych, jednak do dziś takowej właściwości nie posiada.

---

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 19 grudnia 2014 r. o zmianie ustawy o systemie powiadamiania ratunkowego (Dz.U. poz. 1915).

Wspomniany system, mimo wielu negatywnych opinii, ma jednak także swoje zalety. Do najważniejszych zaliczyć należy możliwość funkcjonowania centrów z zastosowaniem zasady wzajemnej zastępowalności w razie miejscowej awarii systemu teleinformatycznego, bądź jego przeciążenia. W praktyce oznacza to automatyczne przekierowanie dzwoniącego na numer alarmowy 112 w przypadku awarii systemu w jednym z CPR bądź jego przeciążenia, co jest istotne zwłaszcza w przypadku lokalnych anomalii atmosferycznych (liczne podtopienia, zalania, powalone drzewa po przejściu wichury i ulewne deszcze). Współpraca między centrami powiadamiania ratunkowego, jaką umożliwia system SIWCPR, nie ogranicza się wyłącznie do zastępowalności w przypadkach opisanych powyżej. Jej przedmiotem jest również odbiór zgłoszeń obcojęzycznych. Po zalogowaniu się do systemu teleinformatycznego SIWCPR, każdy z operatorów na terenie kraju zaznacza również język obcy, którym włada w stopniu umożliwiającym odbiór zgłoszeń alarmowych. Jest to niezwykle istotne, zwłaszcza jeżeli zachodzi konieczność odbioru innych zgłoszeń, niż dokonywane w językach takich jak: angielski, niemiecki, francuski czy rosyjski. W ten sposób operator zalogowany do systemu w jednym z 17 CPR jest w stanie obsłużyć zgłoszenie alarmowe w języku obcym z terenu całego kraju<sup>23</sup>.

Aby możliwa była komunikacja między poszczególnymi CPR oraz zintegrowanymi dyspozytorniami medycznymi, stanowiskami kierowania PSP i policji nie wystarczą jedynie narzędzia teleinformatyczne. Niezbędna jest infrastruktura umożliwiająca bezpieczną i wolną od zakłóceń wymianę informacji. Plany budowy nowoczesnego systemu informatycznego do przyjmowania i obsługi numeru alarmowego 112 oraz konieczność modernizacji policyjnej sieci Powłan<sup>24</sup>, wymusiły realizację projektu sieci OST 112.

Sieć OST 112 stanowi niejako podwaliny sieciowo-sprzętowe, na bazie których miał powstać ogólnopolski system powiadamiania ratunkowego. Platforma OST 112 to fundament do stworzenia sieci zintegrowanych ośrodków zarządzania działalnością ratowniczą i porządkową podmiotów funkcjonujących na poziomie lokalnym, realizujących zadania obsługi zgłoszeń alarmowych, kwalifikacji, dysponowania, organizacji i koordynacji działań. Platforma w założeniach służyć ma zintegrowaniu służb dyżurnych poszczególnych podmiotów ratowniczych i porządkowych funkcjonujących w kraju. Dzięki OST 112 do minimum ma zostać ograniczone ryzyko awarii systemu powiadamiania ratunkowego, która mogłaby skutkować brakiem możliwości alarmowania podmiotów ratowniczych i porządkowych.

---

<sup>23</sup> Na podstawie danych Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji.

<sup>24</sup> Rozległa sieć teletransmisyjna POLWAN, stanowi podkład teletransmisyjny pod wszelkie usługi świadczone w sieci policyjnej (usług transmisji danych IP oraz komutacji rozmów telefonicznych) od 1998 r.

Sieć miała stworzyć warunki koordynacji działań na poziomie ratowniczym, a także zwiększyć nadzór nad funkcjonowaniem systemów ratownictwa przez organy władzy publicznej<sup>25</sup>. Można więc przyjąć, iż OST 112 to platforma komunikacyjna dla podmiotów systemu bezpieczeństwa powszechnego i publicznego, umożliwiająca dostęp do systemów informatycznych i danych koniecznych do realizacji zadań ustawowych. „Docelowo miała zapewnić zadowalające współdziałanie jednostek policji, PSP i PRM w zakresie przyjmowania i obsługi wywołań pod numery alarmowe oraz efektywne wykorzystanie wspólnych zasobów teleinformatycznych poprzez stworzenie platformy teleinformatycznej na bazie sprzętu najnowszej generacji”<sup>26</sup>. W dalszej części ma być rozbudowywana i wykorzystywana na potrzeby funkcjonowania cywilnych podmiotów administracji publicznej. Niestety twórcy projektu nie ustrzegli się błędów. Jego zakończenie, według dokumentacji projektowej, miało nastąpić w roku 2012. Rzeczywistość pokazała jednak coś zupełnie innego. Ostatnie prace (wykonywane w niezwykłym pośpiechu) zostały zakończone pod koniec roku 2015. Z niezrozumiałych przyczyn administrowanie siecią OST 112 powierzono komendantowi głównemu policji, a nie ministrowi spraw wewnętrznych i administracji.

Kolejnym filarem, miała być Platforma Lokalizacyjno-Informacyjna z Centralną Bazą Danych (PLI CBD). Ideą budowy PLI CBD było skrócenie czasu reakcji służb ustawowo powołanych do niesienia pomocy, przez umożliwienie natychmiastowej lokalizacji miejsca zdarzenia. Budowę PLI CBD powierzono Urzędowi Komunikacji Elektronicznej. Realizacja projektu miała wpłynąć pozytywnie na działalność przedsiębiorców telekomunikacyjnych, którzy mieli zyskać techniczną bazę do realizacji procesów związanych z przenoszeniem numerów przez abonentów.

PLI CBD przygotowana została do obsłużenia:

- do 15 tys. wywołań alarmowych w ciągu 1 minuty oraz do 40 mln wywołań w ciągu miesiąca,
- do 200 tys. procesów przeniesienia w ciągu jednej doby i do 4 500 000 procesów przeniesienia w ciągu miesiąca.

Centrum PLI CBD stanowią dwa ośrodki przetwarzania danych, zlokalizowane w Boruczy pod Warszawą i w Siemianowicach Śląskich. Do systemu podłączeni są wydzielonymi łączami wszyscy przedsiębiorcy telekomunikacyjni posiadający

---

<sup>25</sup> Uzasadnienia do ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009, nr 11, poz. 59).

<sup>26</sup> P. Fermiński, P. Hofman, K. Jarosławska, K. Kołodziński, M. Kozera, K. Pawłowski, D. Zakrzewski, OST 112 Ogólnopolska sieć teleinformatyczna na potrzeby obsługi numeru alarmowego 112, Centrum Projektów Teleinformatycznych, Warszawa 2012, s. 13.

powyżej 1 mln abonentów, natomiast pozostali operatorzy podłączają się do PLI CBD za pośrednictwem sieci internetowej, oczywiście odpowiednio zabezpieczonej. W znowelizowanej Ustawie prawo telekomunikacyjne znalazł się zapis, zgodnie z którym, ten kto nie wypełnia obowiązku udostępniania na potrzeby lokalizacji osób dzwoniących na numery alarmowe, aktualnych danych i informacji dotyczących lokalizacji zakończenia sieci, podlega karze pieniężnej<sup>27</sup>.

Ponadto, zgodnie z zapisami przytoczonej Ustawy do czasu utworzenia centrów powiadamiania ratunkowego, jednak nie później niż do 31 grudnia 2011 r., informacje i dane miały zyskać również inne podmioty, którym właściwy miejscowo wojewoda powierzył wykonywanie zadań centrum powiadamiania ratunkowego (policja, Państwowa Straż Pożarna, jednostki Państwowego Ratownictwa Medycznego).

Powstanie tego systemu miało szczególne znaczenie dla całego systemu powiadamiania ratunkowego. Jednak i w tym przypadku nie udało się zrealizować do końca zamierzonych celów. Badania przeprowadzone w 2011 r. przez specjalistów z Urzędu Komunikacji Elektronicznej dotyczące zasięgów sieci GSM operatorów komórkowych oraz dostępności połączeń z numerem alarmowym 112 wykazały, że czterech największych operatorów komunikacyjnych w kraju może zestawzić maksymalnie 70,8% poprawnych połączeń, a u jednego operatora wynik ten nie przekroczył 40%. Powyższe dane potwierdziła kontrola przeprowadzona w latach 2011-2012 przez Najwyższą Izbę Kontroli. Z wniosków z kontroli dowiadujemy się m.in., iż informacje lokalizacyjne podawane przez operatorów były niedokładne, a czas ich pozyskania odbiegał od przyjętego przez służby normatywu operacyjnego. Operatorzy podawali je z dokładnością od 100 m do 10 km, a w skrajnych przypadkach od 20 do 100 km. Długi był również czas oczekiwania na uzyskanie informacji lokalizacyjnych i wynosił od 2 do 6 minut, a w skrajnych przypadkach 2 godziny. W wielu wypadkach nie udało się uzyskać tych informacji<sup>28</sup>.

## Sfera organizacyjna

Od 2010 r. system powiadamiania ratunkowego organizowany jest na bazie CPR, który funkcjonuje w każdym województwie. W większości przypadków mieści się w strukturach organizacyjnych wydziałów bezpieczeństwa i zarządzania kryzyso-

---

<sup>27</sup> Art. 209 ust. 1 pkt 18a ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. prawo telekomunikacyjne (Dz.U. 2004 nr 171 poz. 1800 z późn. zm.).

<sup>28</sup> Sprawozdanie Najwyższej Izby Kontroli, pt. Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania numeru alarmowego 112 na terenie Polski, Warszawa 2011.



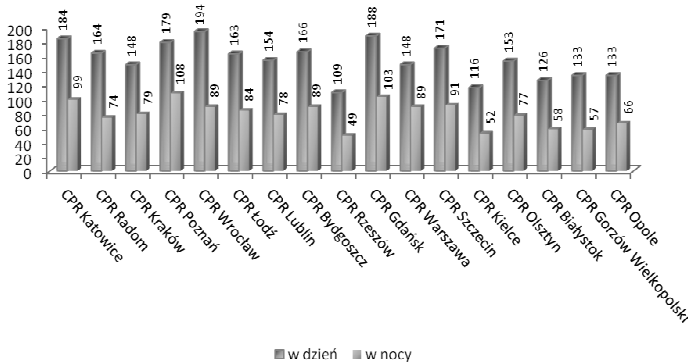
wego urzędów wojewódzkich, z wyjątkiem CPR na terenie województwa mazowieckiego, gdzie jeden CPR mieści się w Biurze Bezpieczeństwa Miasta Stołecznego Warszawy, a drugi podporządkowany jest Mazowieckiemu Komendantowi PSP oraz CPR w Katowicach, który stanowi oddzielną komórkę organizacyjną szczebla wydziału i podlega bezpośrednio Wojewodzie Śląskiemu.

W centrach zatrudniani są operatorzy numerów alarmowych, dla których podstawowym kryterium przyjęcia do pracy w CPR jest znajomość języka obcego i konieczność przejścia szkolenia zakończonego egzaminem potwierdzającym możliwość wykonywania zawodu operatora numerów alarmowych na okres trzech lat. Jakość wspomnianych szkoleń pozostawiała jednak wiele wątpliwości. Oparte są na dwutygodniowym kursie, podczas którego pierwszy tydzień obejmuje wykłady na zasadach wideokonferencji, a drugi – zajęcia praktyczne w jedynym, profesjonalnie do tego przygotowanym CPR w Poznaniu (do 2012 r. w Krakowie). Brak jest ośrodka szkoleniowego z prawdziwego zdarzenia, w którym operatorzy mogliby się szkolić na zasadzie doskonalenia zawodowego pod okiem specjalistów branżowych.

Istotnym mankamentem w pracy CPR był brak jednolitych procedur odbioru zgłoszeń alarmowych. Opracowany w roku 2015 „Materiał Pomocniczy do obsługi zgłoszeń wpływających na numer alarmowy 112” był długo oczekiwanym dokumentem pozwalającym na pewną unifikację odbioru zgłoszeń alarmowych w całym kraju. Materiał został zaimplementowany po uzgodnieniu z ministerstwem administracji i cyfryzacji oraz jednostkami centralnymi policji i PSP we wszystkich centrach. Materiał ten jest pewnego rodzaju zbiorem zdarzeń różnych rodzajów (kategorii) i stanowi sumę lub wypadkową poszczególnych kategorii zdarzeń, jakie funkcjonują w obiegu wewnętrznym w policji i PSP. Materiał obejmuje ponad 70 kategorii takich jak np.: kradzieże, rozboje, przemoc domowa, nielegalne posiadanie broni, wypadki w komunikacji drogowej, lotniczej, kolejowej, pożary. Do każdej z kategorii załączono listę pytań jaką powinien zadać operator oraz wykaz podmiotów, które należy powiadomić obligatoryjnie i fakultatywnie o zaistniałym i zgłoszonym zdarzeniu. Zbiór takich procedur jest bowiem niezbędny w celu standaryzacji i ujednoczenia, a także wyrównania jakości odbioru zgłoszeń na terenie całego kraju.

Pozwala on również na ocenę i weryfikację pracy operatorów zatrudnionych w CPR jako materiał wyjściowy pozwalający znaleźć punkt odniesienia przy ocenie pracy swoich podwładnych przez kierownika CPR, a także organy ścigania, jeżeli zachodziłoby podejrzenie błędu operatora, który mógł doprowadzić do niewłaściwego obiegu informacji o zaistniałym zdarzeniu, zagrażającemu bezpośrednio życiu lub zdrowiu ludzkiemu. Zdaniem autora, materiał ten powinien być wydany i podpisany przez przedstawiciela organu centralnego lub ministerialnego. Niestety jest on nieformalny i nie stanowi dokumentu oficjalnego (nie jest przez nikogo

podpisany). Jest to jedynie materiał pomocniczy przy przyjmowaniu zgłoszeń alarmowych, co budzi uzasadnione pytania o taki stan rzeczy, a nawet zdecydowany sprzeciw autora. W tak stworzonym modelu organizacyjnym systemu powiadamiania ratunkowego – centra powiadamiania ratunkowego będące jego sercem są przytłoczone zgłoszeniami. Na jednego operatora numerów alarmowych przypada około 155 zgłoszeń w ciągu dnia i prawie 80 w nocy (rys. 4).



**Rysunek 4.** Średnia liczba zgłoszeń alarmowych przypadających na operatora numerów alarmowych w dzień/w nocy

Źródło: Raportu MSWiA z funkcjonowania numeru alarmowego 112 w 2015.

Dla porównania na jednego dyżurnego operacyjnego w jednostce policji przypada około 45 zgłoszeń, a w PSP zaledwie kilkanaście<sup>29</sup>.

## Zakończenie

Oczywiście ramy przedmiotowego opracowania nie pozwalają na przywołanie szeregu innych faktów jakie można dostrzec analizując budowany system powiadamiania ratunkowego. Jednak na podstawie przytoczonych w artykule informacji autor wysuwa wniosek, iż na chwilę obecną nie udało się w kraju zakończyć budowy,

<sup>29</sup> Należy jednak pamiętać, iż dyżurni stanowisk kierowania Policji i PSP prócz przyjęcia zgłoszenia na numer alarmowy mają również z zakresie zadań wiele innych obowiązków (dysponowanie sił i środków, prowadzenie stałej korespondencji z dowódcą akcji, współpracy z innymi podmiotami, itp.).

w pełni profesjonalnego i opartego na przepisach europejskich, systemu odbioru zgłoszeń alarmowych. Należy jednak dostrzec, iż sama idea budowy owego systemu, prócz oczywistych uwarunkowań formalno-prawnych jest zasadna i daje nadzieję na poprawę współpracy między podmiotami ratowniczymi i porządkowymi w ramach systemu bezpieczeństwa narodowego.

Budowa systemu powiadamiania ratunkowego trwa i choć podczas ostatnich kilku lat uczyniono naprawdę dużo aby tę sytuację zmienić (milowym krokiem było przyjęcie ustawy o SPR) to system ten wciąż nie gwarantuje wymaganego poziomu funkcjonowania, co jest sprzeczne z komunikatami przedstawicieli organów władzy prezentowanymi opinii publicznej<sup>30</sup>.

Po analizie budowy systemu powiadamiania ratunkowego w latach 2008-2015 autor prezentuje następujące wnioski:

- w budowę systemu powiadamiania ratunkowego zaangażowano zbyt dużą liczbę podmiotów bez organu mającego prerogatywy władcze nad nimi;
- konieczność zmiany podejścia do kwestii systemu powiadamiania ratunkowego jako całości, popełniany był błąd zawężania wyłącznie do centrów powiadamiania ratunkowego;
- brak koordynacji działań poszczególnych podmiotów przy realizacji kosztownych projektów dotyczących systemów informatycznych dla CPR, a także tworzenia SWD dla PRM, policji i PSP;
- niewydolny system informatyczny obsługujący CPR (problemy z komunikacją ze służbami, brak możliwości przyjęcia zgłoszenia od osób niepełnosprawnych i z systemu e-call);
- brak profesjonalnego centrum szkoleniowego dla operatorów numerów alarmowych, a co za tym idzie wątpliwa jakość szkoleń;
- brak szeroko zakrojonej akcji informacyjno-propagandowej dla numeru alarmowego 112 co skutkuje olbrzymią liczbą zgłoszeń fałszywych i anulowanych;
- brak unifikacji odbioru zgłoszeń alarmowych (numer 112 obsługują CPR, 997 – policja 998 – SP, 999 – PRM);
- wysokie koszty wdrożenia systemu powiadamiania ratunkowego w obecnym kształcie. Zatrudnienie około 1000 operatorów numerów alarmowych przy jednoczesnym pozostawieniu stanu etatowego dyspozytorów policji, PSP i dyspozytorni PRM.

---

<sup>30</sup> Od stycznia 2014 r. ma w pełni działać numer 112, potwierdził to minister Michał Boni na konferencji w KPRM w dniu 18.10.2012. W ramach państwa optimum (smart government).

## Bibliografia

1. Kitler W., *Bezpieczeństwo Narodowe RP, Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Warszawa 2011.
2. Kitler W., Skrabacz A., *Bezpieczeństwo ludności cywilnej*, TWO, Warszawa 2010.
3. Koziej S., *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, Bezpieczeństwo narodowe II-2011.
4. Sobolewski G., *Organizacja i funkcjonowanie centrum zarządzania kryzysowego*, AON, Warszawa 2011.
5. Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, ISP PAN, Warszawa 1996.
6. Zieliński K., *Bezpieczeństwo obywateli podczas kryzysów niemilitarnych oraz reagowanie w czasie katastrof i klęsk żywiołowych*, AON, Warszawa 2004.
7. Znamierowski Cz., *Szkola Prawa, Rozważania o Państwie*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1999.

### Dokumenty międzynarodowe

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego 2002/22/WE z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie *usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników*.
2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/136/WE z dnia 25 listopada 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2002/22/WE w sprawie *usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników*, dyrektywę 2002/58/WE dotyczącą *przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej* oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 w sprawie *współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów*.

### Akty normatywne

1. Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. w *sprawie systemu powiadamiania ratunkowego* (Dz. U. poz. 1635).
2. Ustawa z dnia 19 grudnia 2014 r. o *zmianie ustawy o systemie powiadamiania ratunkowego* (Dz. U. poz. 1915).
3. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o *województwie i administracji rządowej w województwie* (Dz. U. 2009 nr 31, poz. 206).
4. Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – *Prawo telekomunikacyjne*, (Dz.U. 2004 nr 171 poz. 1800 z późn. zm.).
5. Uzasadnienia do ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o *zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2009, nr 11, poz. 59).
6. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 21 lutego 2014 r. w *sprawie szkoleń operatorów numerów alarmowych* (Dz. U z 2014 poz. 269).

7. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego (Dz. U z 2014 poz. 574).
8. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 lipca 2014 r. w sprawie numerów telefonicznych, które mogą być obsługiwane w ramach systemu powiadamiania ratunkowego (Dz. U z 2014 poz. 1050).
9. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 21 sierpnia 2014 r. w sprawie wymagań funkcjonalnych dla systemu teleinformatycznego i interfejsu komunikacyjnego oraz warunków współpracy systemu powiadamiania ratunkowego z Policją, Państwową Strażą Pożarną oraz dysponentami zespołów ratownictwa medycznego (Dz. U z 2014 poz. 1159).

#### **Inne**

1. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP*, Warszawa 2014.
2. Soloch P., *Telefon 112 – cztery stracone lata*, Instytut Sobieskiego, Warszawa 2011, [www.sobieski.org](http://www.sobieski.org)
3. Fermiński P., Hofman P., Jarosławska K., Kołodziński K., Kozera M., Pawłowski K., Zakrzewski D., *OST 112 Ogólnopolska sieć teleinformatyczna na potrzeby obsługi numeru alarmowego 112*, Centrum Projektów Teleinformatycznych, Warszawa 2012.
4. Sprawozdanie Najwyższej Izby Kontroli, pt. *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania numeru alarmowego 112 na terenie Polski*, Warszawa 2011.
5. *Raport ministerstwa spraw wewnętrznych i administracji z funkcjonowania numeru alarmowego 112 w 2015 r.*, Warszawa 2016.

**Keywords:** *public safety, emergency notification system, public safety answering point*

#### **SUMMARY**

*This article is describing a process of creating structures of Emergency Notification System in Poland. The author focused on localization of Emergency Notification System in national safety system and showing cooperation of authorities and the rescue services, and the effects that this cooperation brought. The article regards to the specific type of tasks, which author set apart in the changing law, building ICT and organizational part, especially creating PSAP (Public Safety Answering Point). At the end of the article author presents conclusions of conducted activities.*