



**Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli**  
*Jacek Kościelniak*

Warszawa, dnia 23 marca 2010 r.

Tekst ujednolicony

**Pan  
Jerzy Miller**  
**Minister  
Spraw Wewnętrznych i Administracji**

KKT-410-05-03/2009  
P/09/061

## **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (zwanym dalej Ministerstwem lub MSWiA), w zakresie funkcjonowania numeru alarmowego 112 na terenie Polski. W szczególności skontrolowano realizację przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (zwanego dalej Ministrem) zadań w zakresie wdrażania jednego europejskiego numeru alarmowego 112 w Polsce oraz sprawowania nadzoru nad jego funkcjonowaniem. Kontrolą objęto lata 2007-2009.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

**Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia, pod względem legalności, rzetelności i celowości, działania Ministra związane z wdrażaniem jednego europejskiego numeru alarmowego 112.**

**Powyższą ocenę uzasadniają niżej wskazane ustalenia kontroli oraz wynikające z nich oceny częściowe i uwagi.**

1. Z ustaleń kontroli wynika, że Komisja Wspólnot Europejskich (dalej KWE lub Komisja), w dniu 15 grudnia 2006 r., zwróciła Polsce uwagę na niedopełnienie obowiązku określonego przepisem art. 26 ust. 3 Dyrektywy 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego

---

<sup>1</sup> Tj. Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej)<sup>2</sup> – dalej Dyrektywy. Zgodnie z tym przepisem, obowiązek dotyczy zapewnienia przez Państwa Członkowskie, aby przedsiębiorstwa, które prowadzą publiczne sieci telefoniczne, udostępniały władzom zajmującym się ratownictwem informacje o miejscu przebywania osoby wywołującej, w stopniu technicznie możliwym, w odniesieniu do wywołań jednego europejskiego numeru alarmowego "112". KWE stwierdziła, że Polska nie dopełniła tego obowiązku w odniesieniu do zgłoszeń kierowanych do numeru alarmowego 112 z telefonów komórkowych, mimo istnienia takich możliwości.

Po wpłynięciu uwagi KWE, Minister nie podjął działań zaradczych i nie przygotował odpowiedzi w wyznaczonym przez Komisję terminie, tj. do dnia 15 lutego 2007 r.<sup>3</sup> KWE w dniu 29 czerwca 2007 r. wydała uzasadnioną opinię<sup>4</sup>, w której wezwała Rząd RP do podjęcia, w terminie dwóch miesięcy (tj. do dnia 29 sierpnia 2007 r.), niezbędnych działań w celu zastosowania się do zawartych w niej postanowień. W związku z tym, że w wyznaczonym terminie nadal nie została wdrożona usługa lokalizacji zakończenia mobilnych sieci telekomunikacyjnych na potrzeby służb ustawowo powołanych do niesienia pomocy, w listopadzie 2007 r. KWE podjęła decyzję o przesłaniu skargi przeciwko Polsce do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (dalej Trybunał). Wskazany wyżej dwumiesięczny termin udzielenia Komisji odpowiedzi również nie został przez Ministra dotrzymany<sup>5</sup>. Stwierdzono, że dopiero w wyniku znacznego zaawansowania prac zainicjowanych w dniu 28 lutego 2007 r. przez Międzyresortowy Zespół do spraw numeru alarmowego 112 oraz wdrażania systemu e-Call, działający pod kierownictwem Ministra<sup>6</sup> spowodowały, że Komisja w dniu 29 lutego 2008 r. zdecydowała o wstrzymaniu przekazania sprawy do Trybunału. Działania te dotyczyły przede wszystkim:

<sup>2</sup> Dz. U. UE.L.2002.108.51. Postanowienia tej Dyrektywy obowiązują od dnia 1 maja 2004 r.

<sup>3</sup> Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów na posiedzeniu w dniu 27 lutego 2007 r. zobowiązał ponownie Ministra do przygotowania projektu odpowiedzi na uwagę wniesioną przez KWE. Dyrektor Departamentu Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych MSWiA, występując jako Sekretarz Międzyresortowego Zespołu do spraw numeru alarmowego 112 oraz wdrażania systemu eCall, przekazał Ambasadorowi Nadzwyczajnemu i Pełnomocnemu Stałemu Przedstawicielowi RP przy Unii Europejskiej odpowiedź na uwagę. Pismo to Minister podpisał w dniu 8 marca 2007 r.

<sup>4</sup> Na podstawie art. 226 Traktatu o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30), według numeracji ustalonej przez art. 12 ust. 1 Traktatu z Amsterdamu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (Dz. U. z 2004. Nr 90, poz. 864/31). Przepis art. 226 stanowi: jeśli Komisja uzna, że Państwo Członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy niniejszego Traktatu, wydaje ona uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, po uprzednim umożliwieniu temu Państwu przedstawienia swych uwag. Jeśli Państwo to nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez Komisję, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości.

<sup>5</sup> Pismo w tej sprawie Podsekretarz Stanu w MSWiA przesłał Ambasadorowi Nadzwyczajnemu i Pełnomocnemu Stałemu Przedstawicielowi RP przy UE w dniu 30 sierpnia 2007 r., tj. 1 dzień po wyznaczonym terminie. Sekretarz Generalny KWE pismo to otrzymał w dniu 3 września 2007 r.

<sup>6</sup> Zespół powołany przez Prezesa Rady Ministrów Zarządzeniem Nr 7 z dnia 16 stycznia 2007 r. (niepublikowanym). Przewodniczącym Zespołu był Minister, a Wiceprzewodniczącym Zespołu był Podsekretarz Stanu w MSWiA – Szef Obrony Cywilnej Kraju. W MSWiA funkcjonował sekretariat Zespołu, pod kierownictwem dyrektora Departamentu Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych MSWiA.

- wdrożenia rozwiązania techniczno-organizacyjnego o charakterze tymczasowym, zapewniającego służbom ratunkowym – do czasu wprowadzenia jednolitego systemu powiadamiania ratunkowego – dostęp do będących w posiadaniu operatorów telekomunikacyjnych informacji o lokalizacji osób dzwoniących na numer alarmowy 112 (zwanego dalej rozwiązaniem tymczasowym);
- zmiany obowiązujących przepisów w kierunku zagwarantowania podstaw prawnych do stworzenia systemu lokalizacji abonentów dzwoniących na numer alarmowy 112;
- opracowania koncepcji systemu powiadamiania ratunkowego z zastosowaniem jednego europejskiego numeru alarmowego 112 i centrów powiadamiania ratunkowego, w których zgłoszenia mają być odbierane.

2. Negatywnej ocenie Izby, pod względem rzetelności i celowości, podlega niewypracowanie, mimo upływu ponad 5,5 roku od wejścia Polski do Unii Europejskiej, spójnej koncepcji obsługi jednego europejskiego numeru alarmowego 112 w Polsce, zapewniającej sprawne i efektywne jego funkcjonowanie.

Z ustaleń kontroli wynika, że do 2007 r. Minister nie podejmował usystematyzowanych działań w tym zakresie. Stwierdzono, że już w czerwcu 2005 r. Wojewoda Wielkopolski przedstawił Ministrowi koncepcję organizacji i funkcjonowania systemu centrów powiadamiania ratunkowego i numeru alarmowego 112. W dniu 21 czerwca 2006 r., Departament Zarządzania Kryzysowego MSWiA, podczas spotkania służb podległych Ministrowi, został zobowiązany do opracowania projektu koncepcji funkcjonowania numeru alarmowego 112. Ostatecznie jednak dopiero prace rozpoczęte w lutym 2007 r., przez Zespół Międzyresortowy (wspomniany w pkt 1 wystąpienia), uwzględniające rozwiązania zaproponowane w 2005 r. przez Wojewodę Wielkopolskiego, doprowadziły do wypracowania Koncepcji Systemu 112. Dokument ten po uzgodnieniach wewnątrz- i międzyresortowych, został przyjęty przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 16 października 2007 r. jako program rządowy.

Treść powyższej Koncepcji została w lutym 2008 r., w trakcie wstępnych prac nad jej wdrożeniem, poddana krytycznej ocenie przez Komendanta Głównego PSP oraz Departament Infrastruktury Teleinformatycznej MSWiA. W rezultacie, Minister już w lutym 2008 r. zaakceptował wniosek o zweryfikowanie dotychczas podjętych prac w tym zakresie, pod kątem rozwiązań prawnych i technicznych, skierowany pod jego adresem przez Podsekretarza Stanu, odpowiedzialnego w MSWiA za wdrożenie Koncepcji Systemu 112<sup>7</sup>. Minister w dniu 12 lutego 2008 r. podjął decyzję o powierzeniu realizacji zadania związanego z dalszą budową systemu powiadamiania ratunkowego Komendantowi Głównemu PSP – Szefowi Obrony Cywilnej Kraju. W kwietniu 2008 r. Minister poinformował wojewodów o konieczności weryfikacji powyższej Koncepcji<sup>8</sup> oraz o potrzebie opracowania i realizacji kompleksowego programu budowy nowego systemu.

<sup>7</sup> Pismo nr SPP-87/20078 z dnia 12 lutego 2008 r.

<sup>8</sup> Pismo nr SPP-328/08 z dnia 18 kwietnia 2008 r. do wojewodów, podpisane przez Podsekretarza Stanu w MSWiA z upoważnienia Ministra. Koncepcja Systemu 112 z dnia 16 października 2007 r. nie została uchylona przez Radę Ministrów i obowiązuje do czasu zakończenia prac nad systemem powiadamiania ratunkowego, mimo iż jej rozwiązania nie odpowiadają obecnie obowiązującym uregulowaniom prawnym. Proces jej uchylenia został w MSWiA wstrzymany do czasu opracowania nowej koncepcji systemu powiadamiania ratunkowego.

Koncepcja nowego SPR nie została do dnia zakończenia niniejszej kontroli opracowana. Jedynym istotnym dokumentem, związanym z procesem jej tworzenia, jest harmonogram budowy nowego SPR, opracowany przez Komendę Główną PSP w porozumieniu z Centrum Projektów Informatycznych MSWiA dopiero w dniu 19 października 2009 r. Realizacja powyższego harmonogramu już na wstępie napotkała na poważne trudności, mogące opóźnić proces budowy nowego SPR. Stwierdzono bowiem, że do czasu zakończenia kontroli (do dnia 18 grudnia 2009 r.), Wojewodowie: Małopolski, Wielkopolski i Śląski nie dokonali uzgodnień wojewódzkich koncepcji nowego SPR, mimo iż harmonogram jego budowy zakładał zakończenie tego etapu do końca października 2009 r. Nieuzgodnienie 3 z 16 koncepcji wojewódzkich, mających stanowić podstawę do opracowania krajowej koncepcji nowego SPR, uniemożliwiło Komendzie Głównej PSP jej opracowanie w terminie określonym w harmonogramie na koniec 2009 r. W ocenie NIK, dokonanie tych uzgodnień było możliwe, bowiem z dniem 2 września 2009 r. weszły w życie przepisy powołanego wcześniej rozporządzenia z dnia 31 lipca 2009 r. o CPR, szczegółowo określające kryteria tworzenia centrów, obsługujących zgłoszenia kierowane do numeru alarmowego 112 na obszarze województw.

Podkreślenia wymaga, że według harmonogramu, wdrożenie nowego SPR, ma nastąpić pod koniec 2011 r. jedynie w województwach organizujących EURO 2012, a na terenie całego kraju dopiero we wrześniu 2013 r.<sup>9</sup>, tj. po upływie blisko 9,5 roku od wejścia Polski do Unii Europejskiej. Zdaniem NIK, terminy te, ze względu na zaistniałe już opóźnienia, w tym w opracowaniu nowego SPR, są poważnie zagrożone.

3. NIK pozytywnie ocenia, pod względem celowości, podjęcie przez Ministra prac zmierzających do wprowadzenia rozwiązania tymczasowego, zapewniającego dostęp służbom dyżurnym Państwowej Straży Pożarnej (dalej PSP) i Policji do danych lokalizacyjnych osób dzwoniących na numer alarmowy 112, w tym z telefonów komórkowych.

Negatywnej ocenie Izby podlega jednak długotrwałe wdrażanie tego rozwiązania przez Ministra. Z ustaleń kontroli wynika, że na konieczność wprowadzenia rozwiązania tymczasowego wskazał Wiceprzewodniczący Zespołu Międzyresortowego, Podsekretarz Stanu w MSWiA – Szef Obrony Cywilnej Kraju, na posiedzeniu w dniu 21 sierpnia 2007 r. Proces wprowadzania rozwiązania tymczasowego zakończył się dopiero w połowie 2008 r., tj. ponad 11 miesięcy po jego zainicjowaniu. Projekt tego rozwiązania Departament Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych MSWiA przedstawił Ministrowi w dniu 22 listopada 2007 r. Minister w dniu 25 stycznia 2008 r. zawarł z wybranymi operatorami telekomunikacyjnymi, w tym z Telekomunikacją Polską S.A. (operatorem telefonii stacjonarnej o największym zasięgu działania w Polsce) oraz z czterema operatorami telefonii

---

<sup>9</sup> Według harmonogramu, kluczowymi składnikami tego systemu będzie PLI CBD, która ma zostać uruchomiona przez Urząd Komunikacji Elektronicznej do dnia 1 stycznia 2012 r. oraz opracowywane przez Centrum Projektów Informatycznych MSWiA: „System informatycznego powiadamiania ratunkowego (SI PR) dla potrzeb Centrów Powiadamiania Ratunkowego (CPR) i Wojewódzkich Centrów Powiadamiania Ratunkowego (WCPR) wraz z infrastrukturą teleinformatyczną i „Ogólnopolska Sieć Teleinformatyczna na potrzeby obsługi numeru alarmowego (OST 112)”. SI PR ma zostać wdrożony do końca 2013 r., a OST 112 do końca 2011 r.

komórkowej<sup>10</sup>, stosowne porozumienia. Sygnatariuszami tych porozumień byli również: Komendant Główny Policji i Komendant Główny PSP. Aneksami z dnia 12 maja 2008 r. do porozumień wprowadzono szczegółowe procedury w zakresie udostępniania informacji dotyczących lokalizacji zakończenia sieci, z której zostało wykonane połączenie z numerem alarmowym 112. Porozumienia te obowiązują do dnia wdrożenia systemu Platforma Lokalizacyjno-Informacyjna z Centralną Bazą Danych (dalej PLI CBD)<sup>11</sup>, planowanego na dzień 1 stycznia 2012 r. Do dnia 30 czerwca 2008 r., określonego w porozumieniach, wymienieni operatorzy zapewнили jednostkom organizacyjnym PSP oraz Policji, obsługującym zgłoszenia kierowane do numeru alarmowego 112, automatyczny dostęp do informacji dotyczących lokalizacji osób dzwoniących.

NIK negatywnie ocenia objęcie przez Ministra rozwiązaniem tymczasowym, w zakresie telefonii stacjonarnej, tylko Telekomunikacji Polskiej S.A. Pozostali operatorzy telefonii stacjonarnej reprezentują 2.656.650 abonentów, tj. 26,7% ogółu abonentów tej telefonii oraz prawie 5% łącznej liczby abonentów telefonii publicznej.

Z ustaleń kontroli wynika również, że rozwiązanie tymczasowe, w zakresie zgłoszeń kierowanych do numeru alarmowego 112 z telefonów komórkowych, było mało skuteczne. Stwierdzono, że podejmowane przez MSWiA działania mające na celu poprawę funkcjonowania tego rozwiązania, nie spowodowały wyraźnej poprawy w tym zakresie. Dotyczyły one usprawnienia aplikacji umożliwiającej automatyczne logowanie wszystkich prób pozyskiwania danych lokalizacyjnych z systemów operatorów telekomunikacyjnych. Na niską skuteczność tego rozwiązania wskazała MSWiA Komenda Główna PSP w piśmie z dnia 29 września 2008 r.<sup>12</sup>. Zgodnie z jego treścią, przeprowadzone w sierpniu 2008 r. testy skuteczności działania rozwiązania tymczasowego wykazały, że sprawnie działają jedynie systemy realizujące to rozwiązanie w sieciach Telekomunikacji Polskiej S.A. oraz Polskiej Telefonii Cyfrowej Sp. z o.o., a bardzo źle działają w sieci P4 Sp. z o.o. Testy wykazały również niedokładność danych lokalizacyjnych osób dzwoniących na numer 112, przekazywanych przez operatorów stanowiskom kierowania Policji i PSP. Informacje o lokalizacji osób dzwoniących na numer alarmowy 112 podawane były przez operatorów z dokładnością od 10 do nawet 22.000 m.

Ustalenia kontroli wskazują, że wdrożenie przez Ministra rozwiązania tymczasowego nastąpiło mimo niedostatecznego przygotowania większości jednostek organizacyjnych Policji. Wywołania alarmowe 112 z sieci mobilnych kierowane były w tych jednostkach na terminale przeznaczone do odbioru numeru alarmowego 997, nie było zatem możliwości rozróżnienia, czy połączenie zostało wykonane do numeru alarmowego 112, czy do numeru alarmowego 997. W przypadku przyjęcia zgłoszenia wymagającego reakcji innych służb (np.

---

<sup>10</sup> Polska Telefonii Cyfrowa Sp. z o.o., PTK Centertel Sp. z o.o., P4 Sp. z o.o., Polkomtel S.A.

<sup>11</sup> PLI CBD - system gromadzenia i udostępniania informacji i danych dotyczących lokalizacji zakończenia sieci, z którego zostało wykonane połączenie do numeru alarmowego 112, określony przepisem art. 78 ust. 4 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.). Budowę PLI CBD realizuje Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

<sup>12</sup> Pismo nr CKR-V-266/1-246/08 Zastępcy Dyrektora Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności Komendy Głównej PSP skierowane do Dyrektora Departamentu Infrastruktury Teleinformatycznej MSWiA.

PSP, pogotowia ratunkowego), służby dyżurne Policji nie miały możliwości automatycznego przekierowania połączenia, co powodowało konieczność powiadamiania właściwych służb ratowniczych o zdarzeniu innymi dostępnymi środkami i systemami łączności. Nie było możliwe również prezentowanie na terminalach stanowisk kierowania Policji numeru telefonu abonenta po przekierowaniu do nich połączenia alarmowego przez PSP. Policja nie dysponowała danymi niezbędnymi do pozyskania informacji o lokalizacji zakończenia sieci, z którego nastąpiło wywołanie. Niedostateczne przygotowanie jednostek Policji do odbioru zgłoszeń wydłużało czas oczekiwania abonenta na połączenie, a w rezultacie wydłużało czas reakcji służb powołanych ustawowo do niesienia pomocy. Podkreślenia wymaga, że prezentacja numeru abonenta możliwa była wyłącznie na stanowiskach służb dyżurnych jednostek PSP, które były lepiej przygotowane do przyjmowania zgłoszeń alarmowych.

Z ustaleń kontroli wynika, że Komendant Główny PSP w kwietniu 2009 r. zainicjował proces sukcesywnego przejmowania, od jednostek organizacyjnych Policji, przez 237 jednostek organizacyjnych PSP, obsługi zgłoszeń kierowanych do numeru alarmowego 112 z telefonów komórkowych. Działania te są zgodne z założeniami nowej koncepcji systemu powiadamiania ratunkowego (dalej nowy SPR). Przewiduje ona całkowite przejście obsługi zgłoszeń, w tym od jednostek organizacyjnych Policji, przez centra powiadamiania ratunkowego w lokalizacjach odpowiadających jednostkom organizacyjnym PSP. Do dnia zakończenia kontroli dokonano jednak przeniesienia obsługi numeru alarmowego tylko z 3 jednostek Policji.

4. NIK negatywnie ocenia, pod względem legalności i rzetelności, działania Ministra w zakresie wydania przepisów stanowiących podstawy prawne zbudowania nowego SPR z zastosowaniem numeru alarmowego 112, zapewniającego m.in. bezzwłoczne lokalizowanie abonentów dzwoniących na ten numer oraz pełny dostęp do danych teleadresowych abonentów.

Ustalenia kontroli wykazały, że wydanie aktów wykonawczych nastąpiło z naruszeniem przepisu § 127 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>13</sup> oraz obowiązku określonego w § 1 i § 3 ust. 2 pkt 3 zarządzenia nr 9 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 marca 1999 r. w sprawie opracowywania, uzgadniania i ogłaszania aktów normatywnych w resorcie spraw wewnętrznych i administracji<sup>14</sup>. Stwierdzono bowiem, że w trakcie prac legislacyjnych, prowadzonych w MSWiA, projekty trzech rozporządzeń nie zostały przedstawione w terminach umożliwiających wejście ich w życie w dniu wejścia w życie ustaw, na podstawie których miały być wydane. NIK zwraca uwagę na fakt, że wymienione niżej rozporządzenia mają podstawowe znaczenie dla funkcjonowania tych ustaw i tworzenia

<sup>13</sup> Dz. U. Nr 100, poz. 908. Przepis § 127 stanowi, że rozporządzenie powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której jest ono wydawane.

<sup>14</sup> Dz. Urz. MSWiA Nr 2, poz. 18 ze zm. Przepis § 1 stanowi, że projekt aktu normatywnego opracowuje się zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, ustalonymi w odrębnych przepisach. Przepis § 3 ust. 2 pkt 3 stanowi, że przy opracowywaniu projektu należy w szczególności opracować i przedłożyć do właściwej w sprawach legislacji komórki organizacyjnej MSWiA projekt aktu normatywnego, będącego wykonaniem delegacji ustawowej, w terminie umożliwiającym wejście w życie tego aktu wraz z ustawą.

nowego SPR z zastosowaniem numeru alarmowego 112. Nieterminowe ich wydanie zakłóca budowę tego systemu i może grozić opóźnieniem w jego wdrożeniu. I tak:

- minister właściwy do spraw wewnętrznych został zobowiązany przepisem art. 14e ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej<sup>15</sup> do określenia, w drodze rozporządzenia (w porozumieniu z ministrem zdrowia), szczegółowej organizacji, sposobu funkcjonowania oraz realizacji zadań centrów powiadamiania ratunkowego i wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego. Powołany wyżej przepis, stanowiący podstawę wydania tego rozporządzenia został wprowadzony przez art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw (zwanej dalej ustawą zmieniającą)<sup>16</sup>. Stwierdzono, że wstępny jego projekt został opracowany wraz z projektem powołanej wyżej ustawy zmieniającej.<sup>17</sup> Prace nad rozporządzeniem trwały jednak nadal po jej uchwaleniu przez Sejm RP i wejściu w życie z dniem 10 lutego 2009 r. Prowadzone były dwutorowo – w Komendzie Głównej PSP i w MSWiA, przez zespół roboczy powołany w dniu 6 lutego 2009 r. Zainicjowane w końcu stycznia 2009 r. uzgodnienia wewnątrz- i międzyresortowe projektu, opracowanego przez Komendanta Głównego PSP, zakończyły się dopiero w dniu 12 maja 2009 r. Po dokonanych już uzgodnieniach, prace trwały nadal, przy uwzględnieniu wersji projektu opracowanego w marcu 2009 r. przez wymieniony wyżej zespół. Zakończyły się one po zaakceptowaniu zmienionego projektu – w dniu 27 maja 2009 r. przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz w dniu 28 maja 2009 r. przez Komitet ds. Informatyzacji i Łączności i podpisaniu go przez Ministra w dniu 31 lipca 2009 r. W rezultacie, przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2009 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego i wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego<sup>18</sup> (dalej rozporządzenia o CPR), weszły w życie w dniu 2 września 2009 r., tj. po upływie ponad 6 miesięcy od wejścia w życie powołanej ustawy z dnia 5 grudnia 2009 r., a około 12 miesięcy od opracowania projektu wstępnego;

- minister właściwy do spraw wewnętrznych został zobowiązany przepisem art. 78 ust. 7a ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (dalej ustawa Prawo telekomunikacyjne)<sup>19</sup> do określenia, w drodze rozporządzenia, organizacji i funkcjonowania centralnego punktu systemu centrów powiadamiania ratunkowego (dalej CP SCPR) oraz punktów centralnych służb (dalej WPC). Przepis ten obowiązuje od dnia 10 lutego 2009 r. i został wprowadzony przepisem art. 3 ustawy zmieniającej. Kontrola wykazała, że projekt rozporządzenia nie został przedłożony Sejmowi RP wraz z projektem powyższej ustawy<sup>20</sup>. Departament Infrastruktury Teleinformatycznej MSWiA (dalej DIT), odpowiedzialny w tym czasie za implementację rozwiązań technicznych wynikających z Dyrektywy, uzyskał informację o konieczności jego opracowania dopiero w październiku 2008 r., po interwencji Komendanta Głównego PSP<sup>21</sup>. Projekt rozporządzenia został opracowany przez MSWiA i przesłany do uzgodnień wewnątrzresortowych w dniu 25 lutego 2009 r. Stwierdzono jednak, że dopiero w dniu 5 czerwca 2009 r. Ministerstwo zakończyło proces opracowywania podstawowych założeń dotyczących organizacji i funkcjonowania CP SCPR i WPC oraz przygotowanie materiału wyjściowego do prac nad rozporządzeniem<sup>22</sup>. W rezultacie, w dniu 30 czerwca 2009 r. rozpoczął

<sup>15</sup> Tj. Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 11, poz. 59.

<sup>17</sup> Według druku sejmowego nr 1167, wraz z rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw, do Sejmu RP wpłynął w dniu 14 października 2008 r. projekt aktu wykonawczego pt. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia ... 2008 r. w sprawie funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego i wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego.

<sup>18</sup> Dz. U. Nr 130, poz. 1073.

<sup>19</sup> Dz. U. Nr 71, poz. 1800 ze zm.

<sup>20</sup> Według druku sejmowego nr 1167 z 2008 r.

<sup>21</sup> Pismo Komendanta Głównego PSP do Departamentu Infrastruktury Teleinformatycznej MSWiA z dnia 22 października 2008 r. nr CKR-V-266/1-270/08.

<sup>22</sup> W pracach nad dokumentem pt. „Główne założenia dotyczące udostępniania informacji i danych z Platformy Lokalizacyjno-Informacyjnej Centralną Bazą Danych (PLI CBD) do Centrów Powiadamiania

się powtórnie proces uzgodnień wewnątrzresortowych kolejnej wersji projektu rozporządzenia, zainicjowany przez Departament Ewidencji Państwowych i Teleinformatyki MSWiA (dalej DEPiT). Ostateczna wersja została uzgodniona dopiero w dniu 26 listopada 2009 r. na konferencji wewnątrzresortowej. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych (dnia 18 grudnia 2009 r.), mimo upływu ponad 10 miesięcy od wejścia w życie ustawy zmieniającej, procedura wydania tego rozporządzenia nie została zakończona przez służby podległe Ministrowi;

- obowiązek wydania rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji i funkcjonowania systemu gromadzącego i udostępniającego informacje i dane dotyczące lokalizacji zakończenia sieci, z którego zostało wykonane połączenie do numeru alarmowego 112 albo innych numerów alarmowych (PLI CBD), wprowadzony został z dniem 1 sierpnia 2008 r. Wynika on z art. 78 ust. 7 Prawa telekomunikacyjnego, w brzmieniu nadanym przepisem art. 1 ustawy z dnia 11 stycznia 2008 r. o zmianie ustawy Prawo telekomunikacyjne oraz ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym<sup>23</sup>. Kontrola wykazała, że w dniu 20 lipca 2007 r. Minister przekazał sekretarzowi Komitetu Rady Ministrów projekt ustawy nowelizującej. Departament Prawny MSWiA w dniu 17 sierpnia 2007 r. zwrócił uwagę Departamentowi Zarządzania Kryzysowego i Spraw Obronnych MSWiA o obowiązku przygotowania rozporządzenia. Departament ten dopiero w dniu 4 stycznia 2008 r. przygotował projekt rozporządzenia i przekazał go do uzgodnień wewnątrzresortowych. Z kolei Departament Infrastruktury Teleinformatycznej MSWiA, miesiąc po wejściu w życie przepisu, na podstawie którego rozporządzenie miało być wydane, tj. w dniu 1 września 2008 r., zainicjował proces uzgodnień międzyresortowych. W rezultacie, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania systemu gromadzącego i udostępniającego informacje i dane dotyczące lokalizacji zakończenia sieci, z którego zostało wykonane połączenie do numeru alarmowego „112” albo innych numerów alarmowych<sup>24</sup> weszło w życie z dniem 15 stycznia 2009 r., czyli po upływie 5 miesięcy od wejścia w życie ustawy z dnia 11 stycznia 2008 r. o zmianie ustawy Prawo telekomunikacyjne oraz ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym.

5. Z ustaleń kontroli wynika, że zgłoszenia kierowane do numeru alarmowego 112 do dnia 10 lutego 2009 r. obsługiwały terenowe jednostki organizacyjne Policji i PSP oraz jednostki samorządu terytorialnego, na podstawie porozumień zawartych z wojewodami, stosownie do przepisu art. 61 ustawy dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym<sup>25</sup>. Podstawa prawna funkcjonowania powyższych porozumień została z dniem 10 lutego 2009 r. uchylona przepisem art. 4 pkt 8 ustawy zmieniającej z dnia 5 grudnia 2008 r.<sup>26</sup>. Jednocześnie została wprowadzona, przepisem art. 7 tej ustawy, możliwość powierzenia przez wojewodów wymienionym jednostkom, w okresie do końca 2011 r., w drodze zawarcia nowych porozumień, realizacji zadań centrów powiadamiania ratunkowego. Podkreślenia wymaga, że przepisy tej ustawy wprowadziły istotne zmiany zasad funkcjonowania i organizacji oraz szerszy zakres zadań obecnych centrów. W piśmie z dnia 29 kwietnia 2009 r. Minister przekazał wojewodom wytyczne, wskazujące na konieczność zawarcia nowych porozumień. Przeprowadzał również z nimi spotkania w tej sprawie, w tym ostatnie w dniu 26 listopada 2009 r. Stwierdzono, że Wojewoda Dolnośląski, mimo zaleceń Ministra, nie uznał za zasadne podpisanie nowych porozumień, a Wojewoda Małopolski do dnia zakończenia kontroli (tj.

---

Ratunkowego i służb za pośrednictwem Centralnego Punktu Systemu Powiadamiania Ratunkowego (CP SCPR) oraz własnych punktów centralnych (WCP)”, obok Centrum Projektów Informatycznych MSWiA brali udział: Urząd Komunikacji Elektronicznej, Komenda Główna PSP i Komenda Główna Policji.

<sup>23</sup> Dz. U. Nr 17, poz. 101 ze zm.

<sup>24</sup> Dz. U. Nr 236, poz. 1620.

<sup>25</sup> Dz. U. Nr 191, poz. 1410 ze zm.

<sup>26</sup> O której mowa w pkt 3 wystąpienia i w przypisie nr 13.

przez okres ponad 10 miesięcy) prowadził prace nad projektem porozumienia. NIK zauważa, że w powyższych dwóch województwach jednostki organizacyjne PSP i Policji nadal obsługiwały zgłoszenia kierowane do numeru alarmowego 112 bez stosownych porozumień.

Minister, na podstawie art. 12 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, w brzmieniu wprowadzonym przez art. 1 pkt 2 ustawy zmieniającej, sprawuje nadzór m.in. nad funkcjonowaniem systemu powiadamiania ratunkowego. Ustalenia zawarte w niniejszym wystąpieniu, dotyczące prowadzenia prac legislacyjnych (opisanych w pkt 3 wystąpienia) oraz niedokonanie do końca października 2009 r. przez 3 wojewodów uzgodnienia wojewódzkich koncepcji nowego SPR (opisane w pkt 4 niniejszego wystąpienia) wskazują, zdaniem NIK, na niedostateczny nadzór ze strony Ministra nad pracami związanymi z budową nowego SPR.

Przedstawiając Panu Ministrowi powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań mających na celu:

1. Doprowadzenie do prawidłowego funkcjonowania rozwiązania tymczasowego, do czasu uruchomienia PLI CBD, poprzez:

1.1. zapewnienie dostępności automatycznej prezentacji danych teleadresowych wszystkim abonentom publicznych stacjonarnych sieci telefonicznych,

1.2. wyegzekwowanie od operatorów mobilnych sieci telefonicznych, na podstawie zawartych porozumień, poprawy dostępności i efektywności ich systemów w zakresie dokładności przekazywanych danych lokalizacyjnych osób dzwoniących na numer alarmowy 112,

1.3. poprawę funkcjonalności aplikacji lokalizacyjnej, przekazanej przez MSWiA służbom obsługującym numer alarmowy 112,

1.4. przyspieszenie procesu związanego z przejmowaniem obsługi numeru alarmowego 112 przez służby PSP od jednostek Policji.

2. Zorganizowanie pracy MSWiA w sposób zapewniający prawidłowe prowadzenie procesu legislacyjnego, dotyczącego opracowywania projektów rozporządzeń wykonawczych i wyeliminowanie opóźnień w tym zakresie.

3. Doprowadzenie do zakończenia prac mających na celu opracowanie koncepcji nowego SPR, określającej organizację i funkcjonowanie tego systemu na obszarze całego kraju.

4. Objęcie pełnym nadzorem realizacji prac związanych z wdrażaniem nowej SPR przez wojewodów i organy PSP.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Ministra, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.