



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA WE WROCŁAWIU

LWR.410.27.1.2024

Pani
Anna Żabska
Wojewoda Dolnośląski
Dolnośląski Urząd Wojewódzki
we Wrocławiu
pl. Powstańców Warszawy 1
50-153 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/005 – „Funkcjonowanie systemu powiadamiania ratunkowego
w zakresie numeru alarmowego 112”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu ¹ , pl. Powstańców Warszawy 1, 50-153 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Żabska, Wojewoda Dolnośląski, od 26 listopada 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: 1. Maciej Awizeń, Wojewoda Dolnośląski², od 22 grudnia 2023 r. do 25 listopada 2024 r.; 2. Jarosław Obremski, Wojewoda Dolnośląski, od 5 grudnia 2019 r. do 21 grudnia 2023 r.; 3. Jarosław Kresa, Wicewojewoda Dolnośląski, od 12 listopada 2019 r. do 4 grudnia 2019 r.; 4. Paweł Hreniak, Wojewoda Dolnośląski, od 9 grudnia 2015 r. do 11 listopada 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Organizacja i funkcjonowanie Centrum Powiadamiania Ratunkowego ³ działającego w ramach Systemu Powiadamiania Ratunkowego ⁴ w zakresie numeru alarmowego 112.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych ⁵ w jednostce z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁶ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Andrzej Zygmunt, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LWR/140/2024 z 25 września 2024 r.; 2. Waldemar Zimoch, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/141/2024 z 25 września 2024 r. (akta kontroli: tom I, str. 1-4)

¹ Dalej także: DUW.

² Dalej: Były Wojewoda.

³ Dalej także: CPR.

⁴ Dalej także: SPR.

⁵ Czynności kontrolne w DUW zakończono 15 listopada 2024 r.

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁷ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Funkcjonujące w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu Centrum Powiadamiania Ratunkowego działające w ramach Systemu Powiadamiania Ratunkowego w zakresie numeru alarmowego 112 zostało właściwie zorganizowane oraz funkcjonowało prawidłowo i rzetelnie, z wyjątkiem ujawnionych nieprawidłowości, które nie miały zasadniczego wpływu na realizację podstawowych zadań CPR.

W szczególności kontrola NIK wykazała, że: (1) pracownicy zatrudnieni w CPR spełniali minimalne wymagania określone dla danego stanowiska pracy; (2) w CPR prowadzono wymagane szkolenia podstawowe i doskonalące; (3) zapewniono środki finansowe na potrzeby funkcjonowania, utrzymania i rozbudowy CPR; (4) obsługa zgłoszeń alarmowych przebiegała prawidłowo; (5) wybrano przedsiębiorcę telekomunikacyjnego w celu zapewnienia CPR wymaganej łączności, choć łączność telekomunikacyjna, zgodnie z ustawą z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego⁸, zapewniona miała być przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁹ oraz (6) opracowano i wdrożono politykę bezpieczeństwa informacji oraz politykę ochrony danych osobowych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: (1) przypadku niezablokowania dostępu do systemów informatycznych dla pracownika CPR, który zakończył pracę w CPR oraz (2) nierzetelnego opracowania części dokumentów wymaganych dla CPR.

III. Opis stanu faktycznego

OBSZAR

Organizacja i funkcjonowanie Centrum Powiadamiania Ratunkowego działającego w ramach Systemu Powiadamiania Ratunkowego w zakresie numeru alarmowego 112

Opis stanu faktycznego

1. Centrum Powiadamiania Ratunkowego zostało utworzone na podstawie ustawy o SPR. Wojewoda Dolnośląski komórkę dedykowaną do obsługi zgłoszeń alarmowych w DUW utworzył, przed wejściem w życie ustawy o SPR, w 2011 r.¹⁰, jako Wojewódzkie Centrum Powiadamiania Ratunkowego, które 1 stycznia 2014 r. zgodnie z ustawą o SPR przejęło zadania CPR w rozumieniu ustawy o SPR (bez zamiany nazwy). W 2016 r. Wojewoda Dolnośląski, na bazie istniejących rozwiązań, utworzył¹¹ „Oddział Centrum Powiadamiania Ratunkowego”, któremu w § 38 ust. 1 pkt 2 „Regulaminu Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego”¹², określił funkcjonowanie zgodnie z zasadami Centrum Powiadamiania Ratunkowego określonymi w ustawie o SPR. W 2021 r. Wojewoda Dolnośląski zmienił¹³ nazwę „Oddział Centrum Powiadamiania Ratunkowego” na „Centrum Powiadamiania Ratunkowego”. Opisane działania skutkowały niezrealizowaniem, w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 18 listopada 2021 r., przez Wojewodę Dolnośląskiego, art. 31 ustawy o SPR w zakresie zorganizowania komórki DUW wyznaczonej do realizacji zadań Systemu Powiadamiania Ratunkowego pod niezgodną z ww. ustawą nazwą (tj. zorganizowano

⁷ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 748, ze zm.; dalej: ustawa o SPR.

⁹ Dalej: Minister SWiA.

¹⁰ Zarządzeniem Wojewody Dolnośląskiego nr 153 z dnia 2 czerwca 2011 r.

¹¹ Zarządzeniem nr 166 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 28 czerwca 2016 r.

¹² Stanowiącego załącznik do zarządzenia Wojewody Dolnośląskiego nr 166 z dnia 28 czerwca 2016 r., ze zm.

¹³ § 1 pkt 1 zarządzenia Wojewody Dolnośląskiego nr 428 z dnia 18 listopada 2021 r.

„Oddział Centrum Powiadamiania Ratunkowego” zamiast „Centrum Powiadamiania Ratunkowego”). W 2021 r. rozbieżność nazwy została przez Wojewodę Dolnośląskiego dostrzeżona i skorygowana.

CPR powołano w ramach DUW, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o SPR. Po ocenie kryteriów¹⁴ określonych w art. 6 ust. 3 ustawy o SPR, Wojewoda Dolnośląski nie podjął decyzji o utworzeniu oddziału lub oddziałów CPR. Nie dokonywał również zmian lokalizacji lub istotnej reorganizacji CPR od momentu jego utworzenia.

Zadania CPR zostały ujęte w § 38 ust. 2 „Regulaminu Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego”, w którym Wojewoda Dolnośląski określił CPR funkcjonowanie zgodnie zasadami Centrum Powiadamiania Ratunkowego określonymi w ustawie o SPR.

(akta kontroli: tom I, str. 277-278; tom IV, str. 352)

Minister SWiA w swoich komunikatach nt. limitów operatorów SPR¹⁵, określił, że: (1) limit etatów operatorów SPR dla CPR we Wrocławiu (bez podziału na stanowiska) wynosił do 2015 r. 60 etatów; (2) od 2015 r.¹⁶ 75 etatów¹⁷; i (3) od 2016 r.¹⁸ 95 etatów¹⁹. W 2021 r.²⁰ Minister SWiA, w ramach ustalonego wcześniej dla CPR we Wrocławiu limitu 95 etatów, określił maksymalny limit operatorów SPR na poszczególnych stanowiskach na: (1) 45 operatorów numerów alarmowych; (2) 38 starszych operatorów numerów alarmowych; (3) 10 koordynatorów; oraz (4) dwóch koordynatorów-trenerów.

Wykorzystanie przez CPR łącznego limitu etatów operatorów SPR, określonego przez Ministra SWiA, wynosiło²¹: (1) w 2019 r. – 61 zatrudnionych przy limicie 95; tj. 64,2%; (2) w 2020 r. – 84 na 95, tj. 88,4%; (3) w 2021 r. – 75 na 95, tj. 78,9%; (4) w 2022 r. – 70 na 95, tj. 73,7%; (5) w 2023 r. – 75 na 95, tj. 78,9%; oraz (6) w 2024 r. – 79 na 95, tj. 83,2%.

W maju 2021 r. Minister SWiA podawane dotychczas limity łączne etatów operatorów SPR dla poszczególnych CPR uszczegółowił podając maksymalne limity operatorów na poszczególnych stanowiskach w poszczególnych CPR. Wykorzystanie przez CPR limitu poszczególnych stanowisk operatorów SPR określonego przez Ministra SWiA wynosiło:

- dla stanowisk „koordynator-trener”: zatrudnione dwie osoby przy limicie dwóch stanowisk przez cały okres, tj. 100%;

¹⁴ Tj.: 1) liczby zgłoszeń alarmowych uzyskanej na podstawie analiz związanych z funkcjonowaniem systemu na obszarze województwa; 2) specyfiki regionu, w szczególności ukształtowania terenu oraz ryzyka wystąpienia katastrof naturalnych lub awarii technicznych; 3) uwarunkowań lokalowych i technicznych funkcjonowania systemu na obszarze województwa.

¹⁵ Dalej: „operatorzy SPR” jako operatorzy numerów alarmowych, starsi operatorzy numerów alarmowych, koordynatorzy i koordynatorzy-trenerzy.

¹⁶ Komunikat Ministra SWiA z 1 kwietnia 2015 r. (źródło: <https://mc.bip.gov.pl/system-powiadamiania-ratunkowego-archiwum/sposob-podzialu-liczby-operatorow.html>, dostęp: 4 listopada 2024 r.).

¹⁷ W 2015 r. Wojewoda Dolnośląski wnioskował do Ministra SWiA o zwiększenie limitu 60 o 15 etatów, na co uzyskał zgodę.

¹⁸ Komunikat Ministra SWiA z 7 lipca 2016 r. (źródło: <https://archiwumbip.mswia.gov.pl/bip/system-powiadamiania-ra/24160.Sposob-podzialu-maksymalnej-liczby-operatorow-numerow-alarmowych-na-poszczegolne.html>, dostęp: 4 listopada 2024 r.).

¹⁹ W 2015 r. Wojewoda Dolnośląski wnioskował do Ministra SWiA o zwiększenie limitu 75 o kolejnych 35 etatów, uzyskując zgodę na dodatkowe 20 etatów.

²⁰ Komunikat Ministra SWiA z 21 maja 2021 r. (źródło: <https://www.gov.pl/web/mswia/maksymalne-limity-liczby-operatorow-numerow-alarmowych-starszych-operatorow-numerow-alarmowych-koordynatorow-oraz-koordynatorow-trenerow-w-poszczegolnych-centrach-powiadamiania-ratunkowego>, dostęp: 4 listopada 2024 r.).

²¹ Dane wg stanu na 31 grudnia lat 2019-2023 i 30 czerwca 2024 r.

- dla stanowisk „koordynator”: w latach 2021, 2023 i 2024²² zatrudnionych dziewięć osób przy limicie 10 stanowisk przez cały okres, tj. 90%; w 2022 r. zatrudnionych osiem osób przy limicie 10 stanowisk, tj. 80%;
- dla stanowisk „starszy operator numerów alarmowych”: (1) w 2021 r. – 12 osób na 38 osób, tj. 31,6%; (2) w 2022 r. – 20 na 38, tj. 52,6%; oraz (3) w latach 2023-2024²³ – 28 na 38, tj. 73,7%;
- dla stanowisk „operator numerów alarmowych”: (1) w 2021 r. – 52 osoby na 45 osób, tj. 115,6%; (2) w 2022 r. – 40 na 45, tj. 88,9%; (3) w 2023 r. – 36 na 45, tj. 80,0%; oraz (4) w 2024 r.²⁴ – 40 na 45, tj. 88,9%.

W CPR, określone przez Ministra SWiA, limity nie były przekraczane z wyjątkiem stanu na 31 grudnia 2021 r., kiedy w grupie stanowisk „operator numerów alarmowych” w CPR było zatrudnionych 52 operatorów przy limicie 45, co oznaczało przekroczenie limitu o siedem osób zatrudnionych na tym stanowisku.

Dyrektor Wydziału BZ oświadczyła, że rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 kwietnia 2021 r. w sprawie organizacji i sposobu funkcjonowania centrum powiadamiania ratunkowego oraz procedur obsługi zgłoszeń alarmowych²⁵, zostało ogłoszone 4 maja 2021 r., natomiast informacja o maksymalnych limitach liczby operatorów numerów alarmowych, starszych operatorów numerów alarmowych, koordynatorów oraz koordynatorów-trenerów w poszczególnych centrach została opublikowana 26 maja 2021 r. Zapoczątkowało to prowadzony przez DUW proces gradacji pracowników CPR związany z szeregiem czynności dotyczących m.in. dokonania odsłuchów oraz oceny losowo wybranych zgłoszeń. Czynności te, uwzględniając liczbę pracowników CPR, były czasochłonne i absorbujące kierownictwo CPR. W związku z przepisami prawa określającymi warunki awansu operatorów numerów alarmowych na stanowiska starszych operatorów numerów alarmowych, koordynatorów oraz koordynatorów-trenerów, nie było możliwości automatycznego awansowania w celu dostosowania struktury CPR do określonych limitów stanowisk. Awanse następowały systematycznie, ale po spełnieniu określonych wymagań.

Izba uznaje, że przekroczenie wystąpiło okresowo w wyniku konieczności dostosowania struktury kadrowej CPR do rozkładu limitów poszczególnych stanowisk wprowadzonego przez Ministra SWiA.

(akta kontroli: tom I, str. 169-179, 278-280;
tom IV, str. 12, 276, 309-310, 352, 367)

Działalność CPR nie była przedmiotem kontroli wewnętrznych zleczanych przez Wojewodę Dolnośląskiego. Funkcjonowanie CPR nie było również tematem kontroli prowadzonych przez podmioty spoza DUW. W 2019 r. Zespół Audytu Wewnętrznego DUW przeprowadził zadanie audytowe nt. „Organizacja i funkcjonowanie Centrum Powiadamiania Ratunkowego w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu”. Audyt zidentyfikował i zbadał cztery procesy, tj.: (1) organizacja CPR; (2) funkcjonowanie SPR, w tym obsługa zgłoszeń alarmowych oraz szkolenia operatorów numerów alarmowych; (3) finansowanie CPR; oraz (4) współadministrowanie danymi przetwarzanymi w systemie teleinformatycznym, uzyskanymi w związku z obsługą zgłoszeń alarmowych. W sprawozdaniu z audytu²⁶ oceniono, że procesy 1, 2 i 4 przebiegają prawidłowo natomiast w procesie

²² Wg stanu na 30 czerwca 2024 r.

²³ Wg stanu na 30 czerwca 2024 r.

²⁴ Wg stanu na 30 czerwca 2024 r.

²⁵ Dz. U. poz. 832, dalej także: rozporządzenie CPR. Rozporządzenie to od 5 maja 2021 r. zastąpiło rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego (Dz. U. poz. 574).

²⁶ Sprawozdanie nr AW.1620.3.2019 z 21 października 2020 r.

3 „finansowanie CPR” stwierdzono niespełnienie części kryteriów²⁷. W wyniku przeprowadzonych czynności sprawdzających²⁸ potwierdzono terminową realizację wszystkich zaleceń z przeprowadzonego audytu.

(akta kontroli: tom I, str. 7-9, 17-18, 210-265, 272)

W latach 2019-2024²⁹ do DUW wpłynęło łącznie 994 skarg, z których 48 (tj. 4,83%) dotyczyło funkcjonowania CPR. Wszystkie skargi dotyczące CPR dotyczyły operatorów numerów alarmowych 112 i 997. Wszystkie skargi rozpatrzono w terminie określonym w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁰. Za zasadne uznano 25 z 48 skarg dotyczących CPR (tj. 52,08%).

Procedury rozpatrywania skarg złożonych do DUW zostały przez Wojewodę Dolnośląskiego określone w dedykowanych zarządzeniach³¹. Działania dotyczące rozpatrywania skarg koncentrowały się na analizie sposobu obsługi zgłoszenia (zarówno w ujęciu proceduralnym, jak i w odniesieniu do prowadzenia rozmowy). W tym celu sporządzano opinie dotyczące zasadności czynności podjętych przez operatora (w tym opinie koordynatora lub koordynatora-trenera oraz psychologa) oraz przyjmowano stanowisko osoby, wobec których skarżący zgłasza uwagi. Na podstawie powyższych ustaleń kierownik CPR przygotowywał projekt odpowiedzi, która była przedstawiana do akceptacji dyrektorowi Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego³² (na podstawie stosownego upoważnienia).

Zakres podejmowanych działań różnił się w zależności od rodzaju stwierdzonych nieprawidłowości. W ujęciu ogólnym były to czynności związane z: (1) przekazywaniem informacji zwrotnej pracownikowi (omówienie przedmiotu skargi wraz ze wskazaniem właściwego sposobu postępowania); (2) przeprowadzeniem przez koordynatora-trenera indywidualnych szkoleń obejmujących adekwatny do skargi zakres (np. doskonalenie sposobu obsługi modułów mapowych lub obsługa zgłoszeń zgodnie z obowiązującymi procedurami); (3) doskonaleniem kompetencji miękkich podczas rozmów z psychologiem (np. asertywność, aktywne słuchanie, komunikatywność); oraz (4) dokonywaniem poszerzonej analizy zgłoszeń, celem identyfikacji ewentualnych wzorców błędów.

Proces rozpatrywania skarg w DUW był dokumentowany. W uzasadnionych przypadkach wobec pracowników CPR odpowiedzialnych za przedmiot skarg wyciągano konsekwencje dyscyplinarne.

(akta kontroli: tom I, str. 8, 18, 288-335; tom IV, str. 6-7, 228-249)

Hierarchię prowadzenia nadzoru w DUW określał „Regulamin Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu”, zgodnie z którym osobą wyznaczoną przez Wojewodę Dolnośląskiego do sprawowania bezpośredniego nadzoru nad komórkami organizacyjnymi DUW, w zakresie prawidłowego wykonywania przez nie zadań określonych przez Wojewodę Dolnośląskiego, był Dyrektor Generalny DUW. CPR znajdowało się w strukturze Wydziału BZ, którym kieruje, w tym nadzoruje i ponosi

²⁷ Dotyczących: (1) niewłaściwej klasyfikacji budżetowej i procedur dokumentowania wydatków na ekwiwalent za pranie odzieży reprezentacyjnej pracowników CPR; (2) niezasadne określenie jednej z kwot w planie finansowym; (3) nieuzasadnienie wniosku o przeniesienie środków pomiędzy paragrafami; oraz (4) nieujęcie w planie finansowym jednego z wydatków i złożenie wniosku o wypłatę środków na jego realizację na przyszły rok, tj. w przyszłym planie finansowym.

²⁸ Termin prowadzenia czynności sprawdzających: 27-29 czerwca 2022 r.

²⁹ Do 30 września 2024 r.

³⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 572.

³¹ Tj.: (1) zarządzeniu nr 518 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 30 listopada 2012 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu (obowiązującym do 30 lipca 2024 r.); oraz (2) obowiązującym od 30 lipca 2024 r. zarządzeniu nr 430 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 30 lipca 2024 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków i petycji w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu.

³² Dalej: Wydział BZ.

odpowiedzialność za realizację jego zadań, dyrektor tego wydziału. Osobą bezpośrednio odpowiedzialną za kierowanie CPR był kierownik CPR wspierany przez swojego zastępcę. Kolejnym poziomem nadzoru byli koordynatorzy i koordynatorzy-trenerzy sprawujący bezpośredni nadzór nad realizacją zadań przez operatorów numerów alarmowych w trakcie zmiany dyżurnej.

W ramach nadzoru nad daną zmianą dyżurną podejmowane były działania związane z: (1) analizą obsługi zgłoszeń, w szczególności obcojęzycznych oraz dotyczących sytuacji istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa publicznego; (2) analizą raportów dobowych z funkcjonowania SPR; (3) analizą raportów dotyczących czasów przerw, zalogowań i wylogowań operatorów numerów alarmowych w systemie, czasu oczekiwania zgłaszających na podjęcie obsługi, alarmów czasu obsługi zgłoszeń oraz powtarzających się połączeń z jednego numeru telefonu zakwalifikowanych odmiennie w krótkim odstępie czasu; (4) analizą, z pomocą psychologa CPR, obsługi zgłoszeń w aspekcie sposobu prowadzenia rozmowy, kontroli emocji, asertywności i czynników z tym związanych; (5) bieżącą kontrolą grafików w zakresie zapewnienia właściwych stanów osobowych na potrzeby bieżącej obsługi zgłoszeń alarmowych; oraz (6) opracowaniem, przez koordynatora dla kierownika i zastępcy kierownika CPR, raportu podsumowania danej zmiany.

Po zakończeniu każdego miesiąca kierownik CPR dokonywał analizy: (1) średniej liczby połączeń obsługiwanych przez operatora podczas dyżuru; (2) liczby przekierowań połączeń poza CPR z analizą dobową i godzinową; (3) analizy danych dotyczących czasu oczekiwania, liczby zgłoszeń i zdarzeń, liczby zgłoszeń fałszywych i anulowanych, liczby zgłoszeń przekazanych do innego CPR i otrzymanych z innego CPR; (4) dokonywał odsłuchań losowych zgłoszeń operatorów numerów alarmowych w zakresie zgodności z obowiązującymi procedurami; oraz (5) dokonywał rozliczenia czasu pracy zgodnie z planowanym harmonogramem, rozliczenia godzin zrealizowanych w porze nocnej, rejestracji czasu pracy w systemie CPR oraz analizy absencji pracowników. W ujęciu kwartalnym kierownik CPR sporządzał: (1) raport podsumowujący zadania realizowane przez CPR; oraz (2) oceny kwartalne pracowników CPR. W miarę potrzeb i ewentualnych zgłoszeń od osób fizycznych, służb i instytucji, prowadzona była weryfikacja zgłoszeń wskazywanych jako budzące zastrzeżenia. Wojewoda Dolnośląski sporządzał roczną ocenę współpracy CPR z Policją, Państwową Strażą Pożarną oraz dyspozytornią medyczną przekazywaną do Ministra SWiA.

Kontrola potwierdziła stosowanie opisanych procedur oraz sporządzanie wymienionych dokumentów.

W przekazywanych z DUW do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji³³ dokumentach dotyczących funkcjonowania CPR działanie to oceniano pozytywnie. Zwracano uwagę na problemy dotyczące m.in. spraw kadrowych, infrastruktury teleinformatycznej CPR oraz aktualizacji i spójności baz danych, w tym w szczególności adresowych, wykorzystywanych przez różne służby zaangażowane w SPR.

(akta kontroli: tom I, str. 7-9, 11-14; tom IV, str. 16-227)

2. Zatrudnienie w CPR kształtowało się następująco:

- wg stanu na 31 grudnia 2019 r.: w CPR zatrudnionych były łącznie 72 osoby, z tego dwie osoby w kierownictwie, dwóch psychologów, 61 operatorów numerów alarmowych, sześć osób zabezpieczenia IT i jedna osoba do spraw administracyjnych;

³³ Dalej: MSWiA.

- wg stanu na 31 grudnia 2020 r.: w CPR zatrudnionych były łącznie 90 osób, z tego dwie osoby w kierownictwie, jeden psycholog, 84 operatorów numerów alarmowych, dwie osoby zabezpieczenia IT i jedna osoba do spraw administracyjnych;
- wg stanu na 31 grudnia 2021 r.: w CPR zatrudnionych były łącznie 81 osób, z tego dwie osoby w kierownictwie, dwóch psychologów, dwóch koordynatorów-trenerów, dziewięciu koordynatorów, 12 starszych operatorów numerów alarmowych, 52 operatorów numerów alarmowych, jedna osoba zabezpieczenia IT i jedna osoba do spraw administracyjnych;
- wg stanu na 31 grudnia 2022 r.: w CPR zatrudnionych były łącznie 76 osób, z tego dwie osoby w kierownictwie, jeden psycholog, dwóch koordynatorów-trenerów, ośmiu koordynatorów, 20 starszych operatorów numerów alarmowych, 40 operatorów numerów alarmowych, dwie osoby zabezpieczenia IT i jedna osoba do spraw administracyjnych;
- wg stanu na 31 grudnia 2023 r.: w CPR zatrudnione były łącznie 82 osoby, z tego dwie osoby w kierownictwie, dwóch psychologów, dwóch koordynatorów-trenerów, dziewięciu koordynatorów, 28 starszych operatorów numerów alarmowych, 36 operatorów numerów alarmowych, dwie osoby zabezpieczenia IT i jedna osoba do spraw administracyjnych;
- wg stanu na 30 czerwca 2024 r.: w CPR zatrudnionych były łącznie 86 osób, z tego dwie osoby w kierownictwie, dwóch psychologów, dwóch koordynatorów-trenerów, dziewięciu koordynatorów, 28 starszych operatorów numerów alarmowych, 40 operatorów numerów alarmowych, dwie osoby zabezpieczenia IT i jedna osoba do spraw administracyjnych.

W zakresie stanowisk CPR objętych limitem ustalonym przez Ministra SWiA przez cały badany okres w CPR nie było obsadzonych odpowiednio: (1) 34, tj. 35,8%, etatów wg stanu na 31 grudnia 2019 r.; (2) 12, tj. 12,6%, etatów wg stanu na 31 grudnia 2020 r.; (3) 20, tj. 21,1%, etatów wg stanu na 31 grudnia 2021 r.; (4) 25, tj. 26,3%, etatów wg stanu na 31 grudnia 2022 r.; (5) 20, tj. 21,1%, etatów wg stanu na 31 grudnia 2023 r.; oraz (6) 16, tj. 16,8%, etatów wg stanu na 30 czerwca 2024 r.

W zakresie poszczególnych stanowisk objętych limitem Ministra SWiA w CPR nie było obsadzonych odpowiednio:

- koordynatorzy: jednego, tj. 10,0%, koordynatora na koniec roku 2021, 2023 i na 30 czerwca 2024 r. oraz dwóch, tj. 20,0%, na koniec 2022 r.;
- starsi operatorzy numerów alarmowych: (1) 26, tj. 68,4%, na koniec 2021 r.; (2) 18, tj. 47,4%, na koniec 2022 r.; (3) 10, tj. 26,3%, na koniec 2024 r. i na 30 czerwca 2024 r.;
- operatorzy numerów alarmowych: (1) 5, tj. 11,1%, na koniec 2022 r.; (2) 9, tj. 20,0%, na koniec 2023 r.; oraz (3) 5, tj. 11,1%, na 30 czerwca 2024 r.

Przez cały badany okres były obsadzone dwa etaty koordynatorów-trenerów wynikające z limitu dla CPR.

Z osobami zatrudnionymi w CPR podpisano umowy o pracę na warunkach określonych w: (1) ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej³⁴, dotyczy³⁵ stanowisk kierownictwa oraz psychologów; oraz (2) ustawie z dnia 16 września

³⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 409, ze zm.

³⁵ Odpowiednio: (1) 5,3% na koniec 2019 r.; (2) 3,3% na koniec 2020 r.; (3) 5,0% na koniec 2021 r.; (4) 3,9% na koniec 2022 r.; (5) 4,9% na koniec 2023 r.; oraz (6) 4,7% na 30 czerwca 2024 r.

1982 r. o pracownikach urzędów państwowych³⁶, dotyczy³⁷ pozostałych pracowników CPR, tj. operatorów SPR, zabezpieczenia IT i administracyjnych. W CPR nie zatrudniano pracowników na podstawie ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy³⁸.

(akta kontroli: tom IV, str. 276)

Wynagrodzenie łączne brutto wg Rb-70 pracowników CPR w badanym okresie wynosiło odpowiednio: (1) 4 723,7 tys. zł w 2019 r.; (2) 5 524,9 tys. zł w 2020 r.; (3) 6 002,1 tys. zł w 2021 r.; (4) 6 317,4 tys. zł w 2022 r.; (5) 8 232,6 tys. zł w 2023 r.; i (6) 4 944,00 tys. zł do 30 czerwca 2024 r.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto³⁹ na jednego pełnozatrudnionego pracownika CPR wynosiło⁴⁰ odpowiednio:

- dla koordynatorów: (1) 6,8 tys. zł w 2021 r.; (2) 7,3 tys. zł w 2022 r.; (3) 9,8 tys. zł w 2023 r.; (4) 8,3 tys. zł w 2024 r.;
- dla starszych operatorów numerów alarmowych: (1) 6,2 tys. zł w 2021 r.; (2) 6,7 tys. zł w 2022 r.; (3) 8,9 tys. zł w 2023 r.; (4) 7,4 tys. zł w 2024 r.;
- dla operatorów numerów alarmowych: (1) 4,3 tys. zł w 2019 r.; (2) 5,9 tys. zł w 2020 r.; (3) 5,5 tys. zł w 2021 r.; (4) 6,1 tys. zł w 2022 r.; (5) 8,0 tys. zł w 2023 r.; oraz (6) 7,0 tys. zł w 2024 r.

(akta kontroli: tom I, str. 279-280, 351-352, 365-368)

W badanym okresie z CPR odeszło⁴¹ 110 pracowników, z tego: (1) 26 w 2019 r.; (2) 18 w 2020 r.; (3) 31 w 2021 r.; (4) 15 w 2022 r.; (5) dziewięciu w 2023 r.; i (6) 11 do 30 września 2024 r. Najczęstszą formą zwolnień było zwolnienie za wypowiedzeniem przez pracownika (48 przypadków, tj. 43,64%); zwolnienie za porozumieniem stron (28 przypadków, tj. 25,45%); wygaśnięcie umowy na czas określony (15 przypadków, tj. 13,64%); migracja do innych komórek w DUW (13 przypadków, tj. 11,82%); zwolnienie za wypowiedzeniem przez pracodawcę (trzy przypadki, tj. 2,73%); oraz po jednym przypadku zwolnienia z art. 53 Kodeksu pracy, z art. 63 Kodeksu pracy oraz w związku z zakończeniem zastępstwa.

Dyrektor Wydziału BZ odnośnie do powodów odejść pracowników z CPR wyjaśniła, że fluktuacja kadr jest naturalnym procesem, a motywacje pracowników były zróżnicowane, lecz przyczyn rotacji można doszukiwać się m.in. w dążeniu do podjęcia pracy w innym zawodzie (zwłaszcza u osób, które w okresie zatrudnienia w CPR uzyskiwały określone kwalifikacje, np. w związku z ukończeniem studiów kierunkowych) czy chęci zmiany charakteru pracy na system inny niż zmianowy. Oczwistymi przyczynami odejść z CPR były awanse i migracje do innych komórek DUW oraz nieuzyskiwanie uprawnień wymaganych do obsługi zgłoszeń alarmowych. W DUW przeprowadzono 115 naborów na stanowiska pracy w CPR, w wyniku których zatrudniono 119 pracowników.

Siedem naborów dotyczyło siedmiu stanowisk⁴² w korpusie służby cywilnej. Pięć postępowań zakończyło się skutecznym zatrudnieniem kandydatów w wyniku których zatrudniono trzy osoby na stanowisko zastępcy kierownika i dwie osoby na stanowisko psychologa. Dwa postępowania zakończono bez wyłonienia

³⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 1917.

³⁷ Odpowiednio: (1) 94,7% na koniec 2019 r.; (2) 96,7% na koniec 2020 r.; (3) 95,0% na koniec 2021 r.; (4) 96,1% na koniec 2022 r.; (5) 95,0% na koniec 2023 r.; oraz (6) 95,3% na 30 czerwca 2024 r.

³⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 1465, ze zm.; dalej: Kodeks pracy.

³⁹ Kwota przeciętnego wynagrodzenia brutto nie obejmuje: (1) nagród jubileuszowych; oraz (2) dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Kwota zawiera: (1) wynagrodzenie zasadnicze; (2) dodatek stażowy; (3) dodatki specjalne i zadaniowe; oraz (4) premie i nagrody.

⁴⁰ Dane wg stanu na 31 grudnia w latach 2019-2023 i 30 czerwca 2024 r.

⁴¹ Kilka osób odchodziło z CPR i ponownie byli zatrudniani.

⁴² Trzech na stanowisko zastępcy kierownika CPR i czterech na stanowisko psychologa.

kandydata – jedno z powodu braku kandydatów spełniających wymagania formalne i jedno z powodu braku akceptacji warunków finansowych.

108 naborów dotyczyło stanowisk poza korpusem służby cywilnej, z których 11 dotyczyło stanowisk administratora a 97 – operatora urządzeń przygotowania danych. Łącznie zatrudniono 114 pracowników.

27 z 97 naborów na stanowiska operatorów zakończyło się bez zatrudnienia pracownika, pomimo że ta część ofert dotyczyła łącznie 405 stanowisk na które złożono 37 aplikacji z których 36 uznano za spełniające wymagania formalne. W wyniku 70 skutecznych naborów, spośród ofert na 1340 stanowisk na które złożono 195 aplikacji, z czego wszystkie spełniały wymagania formalne, zatrudniono 111 osób.

Osiem z 11 naborów na stanowiska administratorów zakończyło się bez zatrudnienia pracownika. Oferty dotyczyły ośmiu stanowisk na które złożono cztery aplikacje z których trzy uznano za spełniające wymagania formalne.

(akta kontroli: tom I, str. 8, 11, 180-190, 350-351, 358-364)

Oprócz nagród jubileuszowych i dodatkowego wynagrodzenia rocznego pracownicy CPR otrzymywali nagrody i premie. Łączne kwoty wpłaconych z tego tytułu, pracownikom CPR, środków w poszczególnych latach, wynosiły: (1) 1 504,0 tys. zł w 2019 r.; (2) 901,3 tys. zł w 2020 r.; (3) 874,0 tys. zł w 2021 r.; (4) 751,1 tys. zł w 2022 r.; (5) 788,2 tys. zł w 2023 r.; oraz (6) 298,9 tys. zł do 30 czerwca 2024 r.

Średnia⁴³ kwota nagród⁴⁴ na jednego pełnozatrudnionego pracownika CPR wynosiła odpowiednio:

- dla koordynatorów: (1) 8,9 tys. zł w 2021 r.; (2) 13,6 tys. zł w 2022 r.; (3) 15,6 tys. zł w 2023 r.; (4) 5,3 tys. zł w 2024 r.;
- dla starszych operatorów numerów alarmowych: (1) 6,7 tys. zł w 2021 r.; (2) 9,9 tys. zł w 2022 r.; (3) 9,6 tys. zł w 2023 r.; (4) 3,9 tys. zł w 2024 r.;
- dla operatorów numerów alarmowych: (1) 22,4 tys. zł w 2019 r.; (2) 9,3 tys. zł w 2020 r.; (3) 11,6 tys. zł w 2021 r.; (4) 7,9 tys. zł w 2022 r.; (5) 7,4 tys. zł w 2023 r.; oraz (6) 2,6 tys. zł w 2024 r.

(akta kontroli: tom I, str. 7-9, 351-352, 368; tom IV, str. 276)

Wartości mierników wykorzystywanych w CPR wynosiły⁴⁵ odpowiednio: (1) łączna liczba zgłoszeń przyjętych przez CPR: 11 503 452, w tym 2 200 334 w 2019 r., 2 118 777 w 2020 r., 2 055 396 w 2021 r., 2 022 962 w 2022 r., 2 185 322 w 2023 r. i 920 661 w pierwszej połowie 2024 r.; (2) liczba zgłoszeń przypadająca na jednego operatora numerów alarmowych: 33 851,29 w 2019 r.⁴⁶; (3) średni czas oczekiwania na połączenie z operatorem: od 14,62 sek. do 11,66 sek., wartość miernika corocznie, systematycznie malała; (4) liczby połączeń anulowanych i niezasadnych: 6 974 442, w tym 3 830 144 zgłoszeń niezasadnych i 3 144 298 anulowanych; (4) liczba zgłoszeń eCall⁴⁷: 7 030, w tym 198 w 2019 r., 488 w 2020 r., 1108 w 2021 r., 1886 w 2022 r., 2064 w 2023 r. i 1286 w pierwszej połowie 2024 r.; (5) liczba pożarów: 62 371, w tym 9 243 w 2019 r., 8 547 w 2020 r., 8 466 w 2021 r., 16 026 w 2022 r., 10 917 w 2023 r. i 9 172 w pierwszej połowie 2024 r.; (6) liczba wypadków drogowych⁴⁸:

⁴³ Średnia wynika z podzielenia łącznej kwoty nagród dla pracowników na danym stanowisku w danym roku do liczby pracowników na danym stanowisku na 31 grudnia lat 2019-2023 oraz 30 czerwca 2024 r.

⁴⁴ Kwota nie obejmuje: (1) nagród jubileuszowych; oraz (2) dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

⁴⁵ Od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2024 r.

⁴⁶ Miernik przestał być monitorowany od 2020 r.

⁴⁷ Ogólnoeuropejski system szybkiego powiadamiania. Decyzją Komisji Europejskiej, od 1 kwietnia 2018 r. na terenie Europy, wszystkie homologowane nowe typy pojazdów osobowych oraz dostawczych (do 3,5 tony) muszą być wyposażone w eCall, czyli moduł wykrywania kolizji lub wypadku drogowego i automatycznego wezwania pomocy na miejsce zdarzenia.

⁴⁸ Dane od 2021 r.

171 748, w tym 17 333 w 2021 r., 60 683 w 2022 r., 61 022 w 2023 r. i 32 710 w pierwszej połowie 2024 r.; (7) średni czas obsługi połączenia: od 137,1 sek. do 140,7 sek.; (8) liczba zgłoszeń przekazanych do PSP: 159 872, w tym 21 105 w 2019 r., 21 600 w 2020 r., 26 570 w 2021 r., 37 934 w 2022 r., 33 966 w 2023 r. i 18 697 w pierwszej połowie 2024 r.; (9) liczba zgłoszeń przekazanych na Policję: 1 711 267, w tym 307 154 w 2019 r., 320 120 w 2020 r., 324 463 w 2021 r., 299 627 w 2022 r., 300 820 w 2023 r. i 159 083 w pierwszej połowie 2024 r.; czy (10) liczba zgłoszeń przekazanych do ratownictwa medycznego: 1 209 176, w tym 182 342 w 2019 r., 206 918 w 2020 r., 235 278 w 2021 r., 228 142 w 2022 r., 231 339 w 2023 r. i 125 157 w pierwszej połowie 2024 r.

(akta kontroli: tom III, str. 232-267; tom IV, str. 2-6, 46-227)

W badanym okresie w ramach CPR było 106 zmian stanowisk, z tego 22 osoby zmieniały stanowiska dwukrotnie, a trzy osoby więcej niż dwa razy. W 2019 r. było 14 zmian stanowisk, w 2020 r. – 31, w 2021 r. – 23, w 2022 r. – 15, w 2023 r. – 15 i w 2024 r.⁴⁹ – osiem.

Awansowało: (1) 41 operatorów urządzeń przygotowania danych na stanowisko „operator numerów alarmowych” – awans wiązał się ze zwiększeniem wynagrodzenia średnio o 642 zł; (2) 40 operatorów numerów alarmowych na stanowisko „starszy operator numerów alarmowych” – awans wiązał się ze zwiększeniem wynagrodzenia średnio o 228 zł; (3) pięciu starszych operatorów numerów alarmowych na stanowisko „koordynator” – awans wiązał się ze zwiększeniem wynagrodzenia średnio o 241 zł; oraz (4) dziewięciu operatorów numerów alarmowych na stanowisko „koordynator” – awans wiązał się ze zwiększeniem wynagrodzenia średnio o 454 zł; (5) dwóch operatorów numerów alarmowych na stanowisko „koordynator-trener”; (6) dwóch operatorów numerów alarmowych na stanowisko „zastępca kierownika CPR”; (7) jeden starszy operator numerów alarmowych na stanowisko „zastępca kierownika CPR”; (8) jeden koordynator na stanowisko „zastępca kierownika CPR”; (9) dwóch zastępców kierownika CPR na stanowisko „kierownik CPR”⁵⁰. Pozostałe zmiany stanowisk odbywały się wewnątrz CPR pomiędzy stanowiskami operatorów SPR a stanowiskami „administrator IT”. W jednym przypadku zmiana wiązała się ze zmniejszeniem wynagrodzenia (w związku z powrotem ze stanowiska kierowniczego na stanowisko operatora SPR). Awanse operatorów numerów alarmowych na stanowiska „koordynator” oraz „koordynator-trener” odbyły się zgodnie z ustawą o SPR.

(akta kontroli: tom IV, str. 277-278, 368-370)

3. Kierownicy, zastępcy kierowników, psychologowie, operatorzy numerów alarmowych, starsi operatorzy numerów alarmowych, koordynatorzy i koordynatorzy-trenerzy zatrudnieni CPR, spełniali wymagania określone odpowiednio w art. 16c ust. 2, 3 i 4 i art. 16 ustawy o SPR.

(akta kontroli: tom I, str. 7-8, 14-15, 191-209;
tom IV, str. 7-12, 254-273, 311-315, 353-364)

W DUW zostały określone zasady naboru na wszystkie stanowiska pracy w: zarządzeniu nr 37 Dyrektora Generalnego DUW z 30 czerwca 2016 r. oraz zastępującym je zarządzeniu nr 74 Dyrektora Generalnego DUW z 30 sierpnia 2024 r. w sprawie zasad naboru na wolne stanowiska pracy w korpusie służby cywilnej oraz zatrudniania w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu. Procedury były zastosowane podczas naboru na stanowiska kierownika i zastępcy kierownika CPR zatrudnionych w czasie czynności kontrolnych NIK oraz podczas naboru i zmian na pozostałych

⁴⁹ Do 30 czerwca 2024 r.

⁵⁰ Zmiany nie odbywały się jednocześnie.

stanowiskach CPR. Czynności były dokumentowane zgodnie z zasadami określonymi w ww. zarządzeniach Dyrektora Generalnego DUW.

(akta kontroli: tom I, str. 7-8, 14-15, 191-209;
tom IV, str. 8-11, 254-273, 311-315)

4. Operatorzy SPR zatrudnieni w CPR przed rozpoczęciem realizacji zadań związanych z obsługą zgłoszeń alarmowych odbyli zakończone egzaminem szkolenie podstawowe wymagane przez art. 16a ust. 1 ustawy o SPR oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 maja 2021 r. w sprawie szkoleń pracowników centrum powiadamiania ratunkowego⁵¹. W okresie zatrudnienia w CPR, ale przed otrzymaniem certyfikatu operatora numerów alarmowych potwierdzającego uzyskanie pozytywnego wyniku egzaminu, operatorzy nie realizowali zadań związanych z obsługą zgłoszeń alarmowych. Zgodnie z procedurami CPR nowi pracownicy nie otrzymywali uprawnień do systemu teleinformatycznego CPR. Uprawnienia⁵² umożliwiające pracę w ww. systemie CPR nadawane były przez administratora systemu CPR w DUW po otrzymaniu certyfikatu operatora numerów alarmowych potwierdzającego uzyskanie pozytywnego wyniku egzaminu.

Operatorzy SPR zatrudnieni w CPR, którzy certyfikaty operatora numerów alarmowych uzyskali w okresie stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2⁵³ po zniesieniu ww. stanu epidemii, w terminie krótszym od okresu 90 dni ważności certyfikatów uzyskanych w czasie stanu epidemii, ponownie zdali egzamin i uzyskali certyfikaty operatora numerów alarmowych.

DUW, jako organ prowadzący CPR, w okresie stanu epidemii, zadania szkolenia operatorów numerów alarmowych i ich egzaminowania realizował zgodnie z art. 28b ustawy o SPR, z wykorzystaniem własnych zasobów kadrowych i sprzętowych. Czynności w tym zakresie były dokumentowane i realizowane z zachowaniem wytycznych dotyczących ograniczeń w związku ze stanem epidemii.

(akta kontroli: tom I, str. 374-484;
tom III, str. 1-61, 275, 302-381; tom IV, str. 311-315)

5. Operatorzy SPR zatrudnieni w CPR odbyli wymagane art. 16b ust. 1 ustawy o SPR, cztery obowiązkowe szkolenia w ramach doskonalenia zawodowego w okresie dwóch lat. Uczestnicy szkoleń otrzymywali stosowne zaświadczenia. Zastępca kierownika CPR planował oraz wyznaczał tematykę i terminy szkoleń poszczególnych operatorów. Czynności były dokumentowane. Nie stwierdzono przypadków, aby pracownicy CPR nie odbyli wymaganych szkoleń obowiązkowych lub nie otrzymali zaświadczenia o ukończeniu takiego szkolenia.

(akta kontroli: tom I, str. 374-484; tom III, str. 62-204)

6. Kierownik CPR oraz jego zastępca sprawowali nadzór nad prawidłową realizacją pracy operatorów SPR zatrudnionych w CPR. Nadzór dotyczył, zarówno operacyjnego funkcjonowania CPR, jak również indywidualnej realizacji zadań przez poszczególne osoby zatrudnione w CPR na stanowiskach operatorów SPR.

Nadzór kierownictwa CPR nad realizacją zadań przez poszczególne osoby zatrudnione w CPR na stanowiskach operatorów SPR obejmował m.in.: (1) opisane wyżej procedury rozpatrywania skarg złożonych na CPR oraz (2) pracę indywidualną z operatorami, których typowano na podstawie obserwacji realizacji przez nich zadań czy okresowych, losowych analiz (tzw. „odsłuchów”) sposobu procedowania poszczególnych zgłoszeń na numer alarmowy. W CPR wskazywano

⁵¹ Dz. U. poz. 897, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie szkoleń.

⁵² Tj. login, indywidualny PIN oraz indywidualną kartę mikroprocesorową.

⁵³ Na terenie Polski stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 został wprowadzony 20 marca 2020 r. i zniesiony 16 maja 2022 r.

i opisywano zachowania poszczególnych operatorów wymagające skorygowania w ramach pracy indywidualnej. Następnie stosując różne metody⁵⁴ dążono do wypracowania oczekiwanych standardów realizacji zadań. W proces, oprócz kierownictwa CPR, byli zaangażowani psychologowie oraz trenerzy CPR. Czynności dokumentowano. W przypadkach uznanych za konieczne stosowano środki dyscyplinarne.

Kierownik CPR, i odpowiednio jego zastępca, oraz psycholog dokonywali corocznej oceny pracy oraz oceny kompetencji poszczególnych osób zatrudnionych w CPR na stanowiskach operatorów SPR zgodnie z zasadami określonymi w art. 16c ust. 1, 5, 6 i 7 ustawy o SPR oraz rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 maja 2021 r. w sprawie zakresu informacji zamieszczanych w karcie oceny pracy, karcie oceny kompetencji i karcie samooceny oraz wzorów tych kart⁵⁵.

(akta kontroli: tom III, str. 224-231, 269-301; tom IV, str. 284-295)

7. W latach objętych kontrolą w CPR we Wrocławiu pierwotnie zaplanowano wydatki na poziomie: w 2019 r. – 5 178,0 tys. zł, w 2020 r. – 7 024,0 tys. zł, w 2021 r. – 7 394,0 tys. zł, w 2022 r. – 7 589,0 tys. zł, w 2023 r. – 10 211,0 tys. zł oraz w 2024 r. – 11 886,0 tys. zł. Wykonanie wydatków w odniesieniu do pierwotnego planu w poszczególnych latach wyglądało następująco: w 2019 r. – 6 081,9 tys. zł (tj. 117,5%), w 2020 r. – 7 006,3 tys. zł (99,7%), w 2021 r. – 7 548,1 tys. zł (102,1%), w 2022 r. – 7 950,9 tys. zł (104,8%), w 2023 r. – 10 321,2 tys. zł (101,1%) oraz w 2024 r.⁵⁶ – 8 379,8 tys. zł (70,5%).

Zaplanowane w budżecie środki na wydatki w latach 2019-2024 na zadania określone w art. 19 ust. 3 ustawy o SPR były wydatkowane zgodnie z planem rzeczowym i finansowym. Plany nie były w pełni dostosowywane do bieżących potrzeb oraz przewidywanego wykonania, w związku z czym dokonywano zmian i przenoszono, przesuwano środki w trakcie jego realizacji. Największa odnotowana różnica pomiędzy planem a wykonaniem wystąpiła w 2019 r. i wyniosła 903,9 tys. zł. Różnica dotyczyła uruchomienia podwyżek płacowych dla pracowników CPR z rezerwy celowej.

Poszczególne zmiany finansowania były odnotowywane i wprowadzane za pośrednictwem systemu informatycznego, dedykowanej platformy TREZOR. Przy każdej ze zmian określano jej zakres oraz uzasadnienie podjętej decyzji. Łączna liczba wniosków związanych ze zmianą finansowania CPR w okresie kontrolowanym wyniosła 148, w tym: 2019 r. – 36 wniosków, 2020 r. – 34 wnioski, 2021 r. – 22 wnioski, 2022 r. – 19 wniosków, 2023 r. – 24 wnioski, 2024 r.⁵⁷ – 13 wniosków.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiła sytuacja, w której rezygnowano z realizacji zadań CPR z powodu braku środków w budżecie. Plan działań na poszczególne lata był tworzony w oparciu o środki przeznaczone do wykorzystania w danym roku budżetowym. Plany dotyczące np. zakupów dodatkowego, fakultatywnego, doposażenia były dostosowywane do realizacji planu finansowo-rzeczowego.

Dyrektor Wydziału BZ wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą nie odnotowano sytuacji, w której brak środków wpłynął na funkcjonowanie CPR.

W okresie objętym kontrolą Wojewoda Dolnośląski występował do Ministra SWiA o przyznanie dodatkowych środków dla CPR we Wrocławiu.

W 2019 r. wnioskowano trzykrotnie, było to związane z brakiem zgody na pierwsze dwa wnioski. W pierwszej kolejności wnioskowano w lutym, o kwotę

⁵⁴ Np. debriefingu, pokazu z opisem, czy realizacji czynności praktycznych w środowisku szkoleniowym.

⁵⁵ Dz. U. poz. 899.

⁵⁶ Wg stanu na 30 września 2024 r.

⁵⁷ Wg stanu na 9 października 2024 r.

281,0 tys. zł, kolejny wniosek skierowano w kwietniu na kwotę 119,0 tys. zł oraz trzeci wniosek na kwotę 95,0 tys. zł we wrześniu. Wnioski te dotyczyły środków z przeznaczeniem m.in. na: (1) zakup usług telekomunikacyjnych; (2) zakup usługi sprzątnięcia stałego pomieszczeń będących w użytkowaniu CPR; (3) koszty eksploatacyjne samochodu służbowego; (4) badania lekarskie pracowników CPR; (5) zakup słuchawek operatorskich; (6) zakup wewnętrznych rolet okiennych do pomieszczeń CPR; (7) zakup materiałów i wyposażenia; (8) podróże służbowe zagraniczne⁵⁸; (9) zakup odzieży służbowej dla pracowników CPR; (10) wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych; (11) zakup systemu POLYCOM do realizacji wideokonferencji. W odpowiedzi na powyższe wnioski, przyznane zostały środki w kwocie 95,00 tys. zł.

W latach 2020-2021 nie występowało o dodatkowe środki z budżetu MSWiA. W 2022 r. Wojewoda Dolnośląski wnioskował o środki w kwocie 80,0 tys. zł z przeznaczeniem na zakup foteli biurowych do stanowisk obsługi zgłoszeń. Środki przyznano. W 2023 r. dwukrotnie wnioskowano o dodatkowe środki na potrzeby działania CPR w kwocie 92,3 tys. zł z przeznaczeniem m.in. na: (1) koszty utrzymania pomieszczeń CPR wynikające z umowy użyczenia zawartej pomiędzy Komendą Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu a DUW; (2) zakup usług telekomunikacyjnych warunkujących funkcjonowanie CPR w zakresie obsługi zgłoszeń alarmowych; oraz w kwocie 30,0 tys. zł z przeznaczeniem m.in. na: (1) pokrycie dodatkowych kosztów energii elektrycznej i (2) zakup materiałów promocyjnych. W odpowiedzi na powyższe wnioski przyznano dla CPR środki w wysokości wnioskowanej.

W 2024⁵⁹ r. Wojewoda Dolnośląski wnioskował o dodatkowe środki na potrzeby działania CPR w kwocie 218,0 tys. zł z przeznaczeniem na: (1) koszty utrzymania pomieszczeń CPR wynikające z umowy użyczenia zawartej pomiędzy Komendą Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu a DUW; (2) zakup usług telekomunikacyjnych warunkujących funkcjonowanie CPR w zakresie obsługi zgłoszeń alarmowych; (3) badania lekarskie pracowników; (4) zakup usługi sprzątnięcia pomieszczeń będących w użytkowaniu CPR, w tym stałych dostaw materiałów higienicznych i środków czystości; (5) zakup bieżących materiałów i wyposażenia CPR; (6) zakup słuchawek nagłownych dla operatorów numerów alarmowych; (7) koszty eksploatacyjne samochodu osobowego; (8) zakup materiałów promocyjnych oraz nagród konkursowych w corocznym konkursie „112 – ratuje życie” ukierunkowanym na podnoszenie świadomości w obszarze funkcjonowania numeru alarmowego 112; (9) udział w międzynarodowej konferencji EENA poświęconej wymianie doświadczeń w zakresie organizacji numerów alarmowych oraz najnowszych osiągnięć w dziedzinie powiadamiania ratunkowego, m.in. w państwach UE; (10) zakup rolet okiennych służących ochronie przed nadmiernym nasłonecznieniem pomieszczeń biurowych CPR oraz wyeliminowanie odbijania się promieni słonecznych od monitorów; oraz (11) zamieszczenie ogłoszenia o naborze na stanowisko operatora numerów alarmowych w komercyjnych serwisach rekrutacyjnych oraz wewnątrz pojazdów Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego sp. z o.o. we Wrocławiu. W 2024⁶⁰ r. MSWiA negatywnie rozpatrzyło wszystkie z ww. wniosków.

Dyrektor Wydziału BZ wyjaśniła, że realizując zadanie kierownika CPR (w latach 2019-2024) polegające na realizacji spraw finansowych związanych z funkcjonowaniem systemu powiadamiania ratunkowego w zakresie planowania rocznego budżetu, każdorazowo wskazywała, że wysokość środków przewidzianych

⁵⁸ Udział w Konferencji Europejskiego Stowarzyszenia Numeru Alarmowego – EENA.

⁵⁹ Wg stanu na 9 października 2024 r.

⁶⁰ Wg stanu na 9 października 2024 r.

na system powiadamiania ratunkowego na dany rok była niewystarczająca wobec realnych potrzeb oraz planowanych zobowiązań. Limity w powyższym zakresie określano na poziomie, który po odliczeniu wszystkich stałych planowanych wydatków, w tym m.in.: wynagrodzenia osobowego pracowników, wynagrodzenia osobowego członków korpusu służby cywilnej, dodatkowego wynagrodzenia rocznego, składek na ubezpieczenia społeczne, składek na Fundusz Pracy oraz odpisów na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych, do dyspozycji w ramach § 4000 – grupa wydatków bieżących, pozostawiał kwotę, wg Dyrektor Wydziału BZ, niewystarczającą do funkcjonowania jednostki. DUW zwracał się z prośbą o zwiększenie limitu środków w zakresie SPR (w różnych latach, w różnych wysokościach), wskazując na konkretne obszary, w tym m.in.: zakup bieżących materiałów i wyposażenia CPR, badania lekarskie pracowników, zakup usług telekomunikacyjnych warunkujących funkcjonowanie CPR w zakresie obsługi zgłoszeń alarmowych, zakup usługi sprzątania stałego pomieszczeń będących w użytkowaniu CPR, w tym stałych dostaw materiałów higienicznych i środków czystości, koszty utrzymania pomieszczeń CPR. Z uwagi na brak zwiększenia środków już na etapie planu budżetowego, w trakcie roku budżetowego konieczne było: (1) dokonywania zmian w budżecie – w celu jego dostosowania do przewidywanego wykonania oraz (2) wnioskowanie o zwiększenie środków dla CPR z budżetu Wojewody Dolnośląskiego lub rezerwy celowej budżetu państwa.

Kierownik CPR wyjaśnił, że od 15 lipca 2024 r. kiedy objął stanowisko nie odnotowano sytuacji, w której realizacja zadań CPR byłaby zagrożona z powodu niewłaściwego poziomu finansowania. Poziom zabezpieczenia finansowego CPR był stale monitorowany, a w momencie zidentyfikowania potrzeby zapewnienia dodatkowych środków, skierowano wniosek do Dyrektora Wydziału BZ z prośbą o wystąpienie do Wojewody Dolnośląskiego w celu uzyskania dodatkowego finansowania dla CPR. Prośba ta została zrealizowana we wrześniu 2024 r., a Wojewoda Dolnośląski przyznał niezbędne środki w pełnej wnioskowanej wysokości.

Należy podkreślić, że podjęte obecnie działania pozwoliły na określenie budżetu, a wraz z nim środków na funkcjonowanie CPR w kolejnym 2025 r., na poziomie, który odpowiada planowanym wydatkom.

(akta kontroli: tom II, str. 1-433; tom V, str. 348-350)

8. Kierownik CPR organizował pracę CPR w celu zapewnienia realizacji zadań przez podległych pracowników. Na poziomie organizacyjnym implementował i nadzorował przestrzeganie ustaleń wynikających z ustawy o SPR, właściwych rozporządzeń Ministra SWiA dotyczących funkcjonowania CPR oraz zarządzeń Wojewody Dolnośląskiego. Na poziomie operacyjnym nadzorował bieżące planowanie i rozliczanie zadań wykonywanych przez podległych pracowników, monitorował jakość wykonywania zadań, interweniował nakazując np. indywidualną pracę z operatorami wymagającymi usunięcia stwierdzonych niedociągnięć oraz podejmował decyzje związane z bieżącym funkcjonowaniem CPR.

(akta kontroli: tom I, str. 7-9, 11-14; tom IV, str. 16-227)

Zgodnie ze stosownymi rozporządzeniami⁶¹ kierownik CPR m.in. miał opracować następujące dokumenty odnoszące się do CPR: 1) zasady funkcjonowania CPR, 2) plan postępowania na wypadek wystąpienia sytuacji awaryjnych, 3) zasady organizacji pracy pracowników CPR, 4) plan zwiększania obsady osobowej CPR w okresie zwiększonego ruchu alarmowego, przewidywanego na podstawie danych

⁶¹ Odpowiednio: (1) § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego (Dz. U. poz. 574; obowiązujące do 4 maja 2021 r.); oraz (2) § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 kwietnia 2021 r. w sprawie organizacji i sposobu funkcjonowania centrum powiadamiania ratunkowego oraz procedur obsługi zgłoszeń alarmowych (Dz. U. poz. 832; obowiązujące od 5 maja 2021 r.).

statystycznych, informacji pogodowych lub informacji o wydarzeniach organizowanych na terenie obsługiwanym przez CPR. Wydający wskazane rozporządzenia ministrowie, oprócz tytułów ww. dokumentów, nie określili ich układu, wzoru oraz zawartości merytorycznej.

W badanym okresie ww. dokumenty były opracowane w różnych formach, w tym bez zachowania określonych przez Ministra SWiA tytułów lub w postaci zapisów w innych dokumentach. Opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 40-168; tom IV, str. 316-318, 322-348)

9. CPR we Wrocławiu posiadało przygotowane 23 stanowiska do obsługi zgłoszeń w ramach numeru 112. Każde stanowisko operatora wyposażone było w konsolę dostępową, umożliwiającą obsługę połączeń telefonicznych i systemu eCall, oraz komputer który pracował w wydzielonej sieci OST112 z zainstalowaną aplikacją Systemu CPR, jak również dodatkowy komputer pracujący w sieci otwartej, z dostępem do zasobów DUW i Internetu. Ponadto sala obsługi zgłoszeń została tak przygotowana, że istniała ewentualność rozbudowy CPR o kolejne 9 stanowisk, co pozwalało na rozszerzenie stanowisk operatorskich CPR we Wrocławiu do 32 łącznie.

Jednym z przepisów określających zakres informacji, jakie były wprowadzane do systemu i przekazywane przez operatorów SPR do służb, było rozporządzenie CPR. W § 9 określało ogólną procedurę obsługi zgłoszeń alarmowych kierowanych do numerów obsługiwanych w ramach systemu powiadamiania ratunkowego, wskazując na zakres danych przekazywanych do podmiotów ratowniczych, w tym w pkt 3 lit. e dotyczącym: „innych istotnych okolicznościach zdarzenia lub zagrożenia umożliwiających podjęcie czynności przez podmioty ratownicze”.

W ramach wykonywania czynności kontrolnych dokonano odsłuchania 10 nagrań z okresu od 1 stycznia 2023 r. do 30 września 2024 r. przyjętych i obsługiwanych przez operatorów SPR w ramach zgłoszeń na numer 112. W zbadanych przypadkach stwierdzono, że operatorzy SPR przyjmowali i obsługiwali zgłoszenia zgodnie z procedurami określonymi w §§ 9, 11, 12, 13 i 14 rozporządzenia CPR oraz opracowanym przez Ministra SWiA szczegółowym, katalogiem zdarzeń i odpowiednich do nich pytań, które należy zadać zgłaszającemu zgłoszenie alarmowe.

We wszystkich badanych przypadkach operator SPR przekazał sprawę do właściwych służb. W trzech, z badanych 10, przypadków brakowało właściwego oznaczenia dzwoniącego na mapie lokalizacji, co było skutkiem problemów wynikających z niewłaściwego działania oprogramowania z mapami i w efekcie faktem, że odległości lokalizacyjne dzwoniącego odczytywane automatycznie z mapy różniły się od podanej lokalizacji przez samego dzwoniącego i oscylowały pomiędzy 150 a 2500 metrów.

Stwierdzono również, że CPR we Wrocławiu nie obsługiwało bezpośrednio wiadomości tekstowych zgłaszanych przez obywateli w ramach zgłoszeń wysyłanych przez mieszkańców za pomocą aplikacji „ALARM 112”. Wszystkie wiadomości tekstowe wysyłane przez aplikację trafiały bezpośrednio do CPR w Radomiu i tam były obsługiwane. CPR we Wrocławiu posiadało jedynie podgląd poszczególnych zgłoszeń, jak wynikało z raportu SMS do Radomia z lokalizacji Dolnego Śląska w okresie od 1 stycznia 2023 r. do 1 października 2024 r. obywatele wysłali łącznie 328 zgłoszeń. Cztery z tych zgłoszeń przekierowane bezpośrednio zostały z Radomia do Wrocławia. Administrator systemów oświadczył, że przekierowanie to było spowodowane pełnym obłożeniem wszystkich radomskich operatorów „112”.

W ramach oględzin dokonano również eksperymentu polegającego na wykonaniu przez kontrolerów NIK dwóch połączeń na numer alarmowy 112 celem weryfikacji przyjęcia i obsługi zgłoszenia przez pracowników CPR. Ustalono, że na podstawie

przekazanych danych, uzyskanych w ramach rozmowy przez rozmówcę, operator zaklasyfikował każdy przypadek rozmowy do konkretnego zdarzenia, zgodnie z katalogiem zdarzeń, który został stworzony i zainstalowany w ramach obsługiwanego systemu informatycznego.

W przypadku pierwszego zgłoszenia operator SPR obsługujący zdarzenie nie zapytał o liczbę osób poszkodowanych/zagrożonych, w tym liczbę dzieci, choć zgłaszający przekazał, że widzi dzieci w samochodzie.

Nie uwzględniono również pytania czy zniszczenia pojazdów są duże, czy utrudniają komunikację oraz czy ciężarówka biorąca udział w zdarzeniu przewozi substancje niebezpieczne oraz czy w pobliżu znajdują się inne obiekty, choć rozmówca przekazał informacje o typach pojazdów i gdzie obecnie się znajduje.

W drugim przypadku operator SPR nie zapytał o typ środka transportu, jego wielkość, (chodziło o wielkość samolotu).

Kierownik CPR wyjaśnił, że zadawanie przez operatora SPR pytań dodatkowych nie zawsze będzie zasadne w trakcie obsługi zgłoszenia, a w określonych przypadkach, w których występuje znaczne niebezpieczeństwo dla osób poszkodowanych, mogłoby wydłużyć obsługę zgłoszenia i opóźnić uzyskanie pomocy przez poszkodowanych. W związku z tym jednym z priorytetów operatorów SPR jest zadanie pytań pozwalających na niezwłoczne określenie charakteru zgłoszenia, uzyskanie danych niezbędnych do jego obsługi i zakwalifikowanie, do jakich służb zgłoszenie należy skierować.

W przeprowadzonym eksperymencie, dla obu zgłoszeń, operator SPR powiadomił wszystkie służby zgodnie z procedurą, posiadał udostępnione informacje lokalizacyjne oraz dane teleadresowe osoby dzwoniącej na numer alarmowy, a rozbieżność odległości od wskazań na mapie która wyświetlała się w ramach obsługi zgłoszenia wynosiła w każdym przypadku około 150 metrów.

(akta kontroli: tom II, str. 11-19; tom V, str. 9, 101-118, 129-165, 351-352, 388)

10. W ramach ustalonych⁶² dla DUW zasad kontroli zarządczej monitorowane były m.in. informacje nt. funkcjonowania CPR. Funkcjonowanie CPR nie było tematem podejmowanym w składanych przez Wojewodę Dolnośląskiego rocznych oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej. W ramach prowadzonej w DUW analizy ryzyka jako najistotniejsze dla CPR ryzyko zdiagnozowano „błądną obsługę techniczną, informatyczną i organizacyjną”, dla której jako zasadnicze przyczyny wskazano: (1) „rotację operatorów numerów alarmowych z powodu niskich wynagrodzeń, nieadekwatnych do dużego obciążenia psychicznego i odpowiedzialności” oraz (2) „wysoki poziom nieobsadzonych stanowisk”. W 2019 r. istotność tego ryzyka oszacowano na „9” uznając konieczność podjęcia działań w celu zmniejszenia wpływu tego ryzyka na realizację zadań DUW, w tym CPR. W 2020 r. istotność tego ryzyka oszacowano na „6” w dalszym ciągu uznając za konieczne jego mitygowanie. W latach 2021-2023 istotność tego ryzyka oszacowano na „2” uznając ten poziom za akceptowalny.

Innymi zdiagnozowanymi ryzykami dla CPR były: (1) „awaria systemów teleinformatycznych” i (2) „brak aktywności ze strony jednostek zewnętrznych”, z których istotność pierwszego ryzyka, wartość „4”, uznano za wymagającą zmniejszenia, a drugie ryzyko w przeglądzie ryzyk w 2020 r. uznano za wyeliminowane.

Corocznie opracowywana przez DUW „Ocena współpracy systemu powiadamiania ratunkowego z Policją, Państwową Strażą Pożarną oraz dysponentami ratownictwa medycznego” była pozytywna. W ocenach tych, jako zidentyfikowane problemy,

⁶² Zarządzeniem nr 214 Wojewody Dolnośląskiego z 20 lipca 2010 r. w sprawie ustalenia zasad kontroli zarządczej w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu.

wskazywano głównie awarie systemów teleinformatycznych wspierających system powiadamiania ratunkowego w poszczególnych służbach oraz brak ujednoliconej i odpowiednio częstej aktualizacji baz adresowych wykorzystywanych przez współpracujące służby.

W badanym okresie nie stwierdzono opóźnień w realizacji zasadniczych zadań CPR.

(akta kontroli: tom I, str. 7-11, 19-34; tom IV, str. 46-227)

Osoby na zasadniczych stanowiskach DUW odpowiedzialne za funkcjonowanie CPR podejmowały działania w celu wyeliminowania tych trudności i poprawy funkcjonowania CPR.

Kierownik CPR w swoich wyjaśnieniach wskazał, że podejmowane przez niego działania były ukierunkowane na: (1) promowanie stanowiska operatora numeru alarmowego; (2) bieżący nadzór nad funkcjonowaniem CPR, np. w celu dostosowania grafiku do bieżących potrzeb – m.in. koordynator codziennie sporządzał raport dotyczący zagrożeń meteorologicznych oraz wydarzeń na terenie województwa, które mogą generować wzmożony ruch alarmowy; oraz (3) zabieganie o dodatki specjalne dla operatorów numerów alarmowych, zwiększające atrakcyjność wynagrodzenia.

Dyrektor Generalny DUW w swoich wyjaśnieniach wskazał, że ryzyka związane z funkcjonowaniem CPR opisano m.in. w ocenie ryzyka. Zredukowanie wartości przyjętych mierników dowodzi, że podjęte działania były skuteczne. Za cel przyjęto zapewnienie optymalnej fluktuacji kadr, co realizowano m.in. poprzez poprawę warunków pracy (wyposażenie CPR, wsparcie psychologiczne) i wynagrodzenia (dodatki specjalne, motywacyjne), a także odpowiednie działania organizacyjne, takie jak zwiększenie liczby operatorów na poszczególnych zmianach poprzez określenie odpowiednich limitów oraz skuteczne reagowanie na wzmożone obciążenie CPR w przypadkach przewidywanego wzrostu ruchu alarmowego (np. w wyniku ostrzeżeń meteorologicznych), kiedy wdrażano procedury zwiększania liczby operatorów na zmianach. Realizowano także działania związane z promowaniem stanowiska pacy w CPR. W dniu 14 stycznia 2022 r. Dyrektor Generalny DUW zwrócił się do Dyrektora Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego MSWiA z prośbą o zmianę obowiązującego limitu zatrudnienia pracowników CPR polegającą na zwiększeniu dla CPR we Wrocławiu limitu stanowisk „operator numerów alarmowych” z 45 do 60 oraz zmniejszeniu limitu stanowisk „starszy operator numerów alarmowych” z 38 do 23, argumentując wniosek tym, że limit 45 etatów „operator numerów alarmowych” nie pozwalał na zatrudnienie kolejnych pracowników na tym stanowisku, natomiast część etatów na stanowisku „starszy operator numerów alarmowych” była nieobsadzona. Do zakończenia kontroli Minister SWiA nie zmienił określonych w 2021 r. limitów stanowisk dla CPR we Wrocławiu.

Kolejnym działaniem wskazanym przez Dyrektora Generalnego DUW była modernizacja infrastruktury teleinformatycznej CPR oraz współpraca z operatorami telekomunikacyjnymi, które pozwoliły na skuteczne zmniejszenie ryzyka związanego z awarią systemów teleinformatycznych. W tym zakresie m.in. wdrożono działania modernizacyjne, które wpłynęły na poprawę stabilności systemów, współpracowano z operatorem telekomunikacyjnym oraz w 2021 r. podjęto działania związane z rozbudową łączy telekomunikacyjnych w centrali połączeń przychodzących do CPR, zapewniające odciążenie istniejących wiązek łączy do CPR oraz zapewniające pełną redundancję – zastępowalność między łączami. Organizowano również spotkania mające na celu doskonalenie współpracy dostawcy usług telekomunikacyjnych z CPR oraz z operatorami dyspozytorni medycznej.

Dyrektor Wydziału BZ oświadczyła, że działania opisane przez Dyrektora Generalnego DUW oraz kierownika CPR dodając, że „zgodnie z obowiązującymi w DUW zasadami zarządzania ryzykiem, Dyrektor Wydziału BZ został zobowiązany

do określenia aktualnych mechanizmów kontrolnych oraz określenia i wdrożenia dodatkowych działań przeciwdziałających temu ryzyku”.

W swoich wyjaśnieniach zarówno kierownik CPR, Dyrektor Wydziału BZ oraz Dyrektor Generalny DUW ocenili, że: (1) poziom zatrudnienia pozwalał na realizację powierzonych zadań w ramach funkcjonowania SPR; (2) zadania nałożone na CPR były realizowane w pełnym zakresie, efektywnie i terminowo; oraz, że (3) nie stwierdzono istotnych trudności związanych z realizacją nałożonych zadań.

(akta kontroli: tom I, str. 379-381; tom III, str. 269-271;
tom IV, str. 296-297, 349-351)

Realizacja zadań przez CPR, oprócz bieżącej oceny, prowadzonej przez wyznaczone osoby w DUW, była weryfikowana również przez udział CPR w ćwiczeniach i sprawdzianach, w tym m.in.: (1) ćwiczeniu „ODRA 2022” organizowanym we wrześniu 2022 r. przez Dolnośląskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu; (2) ćwiczeniu „GAJOWICKA 22” organizowanym w listopadzie 2022 r. we Wrocławiu przez instytucje Ministerstwa Obrony Narodowej; (3) ćwiczeniu Służby Więziennej przeprowadzonym we wrześniu 2023 r. w okolicach Świdnicy; czy (4) międzynarodowym testowaniu systemu eCall przeprowadzonym w sierpniu 2024 r. przez MSWiA.

W ramach ćwiczeń w celu określenia gotowości CPR analizowano i sprawdzano głównie: (1) zapewnienie minimalnej obsady zmianowej przez operatorów uprawnionych do obsługi zgłoszeń (2) reagowanie CPR na założone scenariusze; oraz (3) gotowość infrastruktury, która była weryfikowana m.in. poprzez kierowanie do służb zgłoszeń testowych w celu sprawdzenia prawidłowej adresacji.

Ćwiczenia nie wskazały na nieprawidłowości w działaniu CPR w obsłudze zgłoszeń. Wnioski z ćwiczeń były omawiane na bieżących spotkaniach CPR i dedykowanych briefingach wyznaczonych osób w DUW.

(akta kontroli: tom I, str. 380-381; tom III, str. 205-223)

11. Minister SWiA nie powierzył Wojewodzie Dolnośląskiemu zadania upowszechniania wiedzy o numerach alarmowych, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o SPR.

Dyrektor Wydziału BZ oświadczyła, że zgodnie z § 4 rozporządzenia CPR, do zadań starszego operatora numerów alarmowych, koordynatora oraz koordynatora-trenera należy m.in. udział w działaniach upowszechniających wiedzę na temat numeru alarmowego 112, co obliuguje do realizacji przedmiotowego zadania. Zadania te były w CPR realizowane m.in. poprzez: (1) organizację prelekcji w szkołach i przedszkolach; (2) udział w piknikach, festynach, spotkaniach z seniorami, kołami gospodyń wiejskich itd.; (3) udział w targach pracy, radzie pracodawców; (4) udział w konferencjach naukowych organizowanych przez uczelnie wyższe; (5) udział w audycjach radiowych; (6) organizację cyklicznego wojewódzkiego konkursu edukacyjnego „112 ratuje życie”; (7) publikację artykułów i komunikatów na stronie internetowej DUW; (8) prowadzenie strony na platformie społecznościowej (materiały edukacyjne i praktyczne wskazówki dotyczące korzystania z numeru 112); oraz (9) organizację spotkań z innymi podmiotami, np. z Polskim Związkiem Głuchych (w zakresie wykorzystania przez osoby głuche aplikacji mobilnej Alarm 112) czy miejskimi ośrodkami pomocy społecznej.

Działalność DUW w tym obszarze była opisywana w corocznych „Ocenach współpracy systemu powiadamiania ratunkowego z Policją, Państwową Strażą Pożarną oraz dysponentami ratownictwa medycznego”.

(akta kontroli: tom IV, str. 12-13, 42-227)

12. W toku kontroli ustalono, że zgodnie z wdrożoną procedurą przekierowania połączeń alarmowych, kierowanych na numery służb 997, 998 i 999 – realizowane były na podstawie ustawy o SPR oraz przepisów wykonawczych do tej ustawy.

Przekierowanie do CPR we Wrocławiu połączeń alarmowych, wykonywanych pod numer 997 z obszaru województwa dolnośląskiego, nastąpiło w okresie od 3 do 12 grudnia 2018 r.

Przekierowanie do CPR we Wrocławiu połączeń alarmowych, wykonywanych pod numer 998 z obszaru województwa dolnośląskiego, nastąpiło w okresie od 28 września do 6 października 2021 r.

Numer 999 na dzień zakończenia kontroli nie został przekierowany do właściwego terytorialnie CPR.

Kierownik CPR we Wrocławiu wyjaśnił, że sprawa w tym zakresie jest procedowana na poziomie MSWiA, a sam proces przejęcia przez CPR obsługi zgłoszeń z numerów 997 i 998 był starannie przygotowany. Ponadto, przed rozpoczęciem przyjmowania zgłoszeń, CPR zostało przeniesione do nowych pomieszczeń, które umożliwiły zapewnienie odpowiedniej liczby stanowisk operatorskich oraz dostosowanie obsady zmianowej.

(akta kontroli: tom II, str. 11-19)

13. Wojewoda Dolnośląski zgodnie z art. 10 ust. 13 ustawy o SPR, w związku z przetwarzaniem danych osobowych w systemie teleinformatycznym, wykonał obowiązek, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)⁶³ przez udostępnienie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej DUW.

Ustalono, że na stronie tej w obszarze „Centrum Powiadamiania Ratunkowego” znajdowały się zapisy, dotyczące przetwarzania danych osobowych zarejestrowanych w Systemie Informatycznym CPR. DUW zamieścił tam również informację, kto jest współadministratorem danych osobowych, a także wymienił cele przetwarzania danych osobowych, podstawę prawną przetwarzania tych danych, informacje o zamiarze przekazywania danych, oraz okres ich przechowywania. Wymienił także aspekty bezpieczeństwa danych, uprawnień osób, których dane dotyczą, oraz określił, że dane te nie będą przetwarzane w sposób zautomatyzowany, w tym również w formie profilowania, nie będą również przekazywane do państw trzecich lub organizacji międzynarodowych. Na stronie internetowej DUW zamieszczono także plik do pobrania o nazwie: „Wzór wniosku o udostępnienie danych”.

Ponadto, w wyniku weryfikacji dokumentacji pracowniczej 10 wybranych losowo pracowników obsługujących infolinię „112” w CPR stwierdzono, że Wojewoda Dolnośląski, stosownie do art. 10 ust. 8 ustawy o SPR, wydawał im terminowo upoważnienia do przetwarzania danych osobowych w systemie teleinformatycznym, co umożliwiało im realizację zadań w systemie powiadamiania ratunkowego.

Operatorzy numerów alarmowych, zgodnie z „Instrukcją przetwarzania danych osobowych w ST CPR” nie tylko posiadali odpowiednie upoważnienia. Zobowiązali się również pisemnie do zachowania w poufności danych osobowych, a także oświadczyli, że zapoznali się z Polityką przetwarzania tychże danych oraz pozostałą dokumentacją w zakresie bezpieczeństwa danych w CPR, przechodzili szkolenie teoretyczne i praktyczne z zakresu obsługi zgłoszeń alarmowych, a następnie, zdając

⁶³ Dz. Urz. UE L 119/1 z 4 maja 2016 r., str. 1, ze zm.

egzamin teoretyczny i praktyczny, zostali dopuszczeni do systemów teleinformatycznych w jednostce poprzez założenie konta użytkownika.

(akta kontroli: tom V str. 12-14, 18, 22-44, 195-208, 345-347)

14. Urządzenia techniczne oraz system teleinformatyczny wykorzystywane przez CPR, zapewniało MSWiA. Na tę okoliczność w dniu 13 grudnia 2018 r. zawarte zostało porozumienie, które określało, że środki łączności, w tym architekturę sieciową, na potrzeby SPR, zapewnia Komendant Główny Policji w ramach umowy użyczenia zawartej przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 2 czerwca 2016 r.

Połączenia ze służbami wewnątrz CPR oraz wysyłka formatów z systemów informatycznych do służb odbywała się za pośrednictwem ogólnopolskiej sieci teleinformatycznej (OST112) stworzonej na potrzeby obsługi m.in. numeru alarmowego 112.

Ponadto dwie umowy, które zostały zawarte przez Wojewodę Dolnośląskiego z przedsiębiorcą telekomunikacyjnym dotyczyły świadczenia usług telekomunikacyjnych w zakresie zapewnienia połączenia CPR z publiczną siecią telekomunikacyjną. Należy w tym miejscu podkreślić, że obowiązek zapewnienia połączeń telekomunikacyjnych należał do Ministra SWiA, a Wojewoda Dolnośląski w tym zakresie nie był upoważniony do podpisywania umów na rzecz CPR we Wrocławiu.

Koszty ponoszone w ramach tych umów zawartych w 2011 r. oraz 2021 r. miesięcznie średnio wynosiły około 1,5 tys. zł brutto. Każda z umów, była umową standardową dotyczącą świadczenia usługi ISDN⁶⁴ dla klientów biznesowych.

Zdaniem NIK umowy z operatorem telekomunikacyjnym mogłyby być negocjowane indywidualnie i tym samym osiągnąć lepsze efekty, związane z warunkami technicznymi, w tym w szczególności z czasem usunięcia awarii połączenia.

Dyrektor Wydziału BZ wyjaśniła, że współpraca z operatorem telekomunikacyjnym opierała się na regulaminie usług biznesowych, który w ogólny sposób definiował czas reakcji na zgłoszenia awarii jako 24 godziny. Wynikało to wprost z regulaminu ISDN. Wyjaśniła dalej, że zawarte umowy zapewniały stabilne i niezawodne połączenie CPR z publiczną siecią telekomunikacyjną. Natomiast dotychczasowa współpraca z operatorem telekomunikacyjnym była bezproblemowa, w związku z tym nie zgłaszano słabości systemu ani problemów związanych z funkcjonowaniem połączeń.

W toku kontroli NIK, DUW rozpoczął analizy w zakresie możliwości zawarcia aneksu dla dwóch ww. umów pomiędzy DUW i operatorem telekomunikacyjnym o rozszerzenie warunków technicznych, w tym wykupienie usługi SLA⁶⁵ z gwarancją 8-godzinną, oraz zmniejszeniem kosztów związanych z usługami w ramach zawartych umów telekomunikacyjnych

(akta kontroli: tom V, str. 6-8, 21, 56-74, 387)

15. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o SPR, CPR we Wrocławiu od początku funkcjonowania/wdrożenia systemu teleinformatycznego SPR miało zapewnione nieodpłatne pozyskiwanie informacji dotyczących lokalizacji zakończenia sieci, z którego zostało wykonane połączenie do numeru alarmowego.

Dyrektor Wydziału BZ wyjaśniła, że usługa ta działa poprawnie i stabilnie. Problemy z działaniem występowały sporadycznie, było ich kilka na przełomie każdego roku.

Weryfikacja zgłaszanych problemów przez pracowników CPR do helpdesk potwierdziła, że częstotliwość występowania awarii czy też ogólnie problemów

⁶⁴ *Integrated Services Digital Network* (ISDN, z ang. sieć cyfrowa z integracją usług) – rodzaj sieci telekomunikacyjnej. Telefon ISDN. Zakończenie sieciowe ISDN.

⁶⁵ SLA - *Service Level Agreement*, to umowa branży IT gwarantująca minimalny zakres usług, które mają być świadczone na rzecz klienta.

technicznych z dostępem do mapy była niska – kilka razy w ciągu roku. Zgodnie z wykazem zgłoszeń z systemu – od trzech do siedmiu zgłoszeń rocznie.

Dyrektor Wydziału BZ wyjaśniła również, że w porównaniu z poprzednimi latami usługa Uniwersalnego Modułu Mapowego⁶⁶ działa sprawniej, dzięki prowadzonym aktualizacjom danych słownikowych oraz pracom konserwacyjno-serwisowym na infrastrukturze technicznej Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii.

CPR we Wrocławiu w okresie objętym kontrolą nie ponosiło opłat z tytułu dostępu i korzystania z danych przestrzennych i związanych z nimi usług, udostępnianych za pośrednictwem systemu, o którym mowa w art. 40 ust. 3e ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁶⁷.

W toku przeprowadzonej kontroli ustalono, że uruchomienie alternatywnej mapy OpenStreetMap na potrzeby CPR nastąpiło pod koniec 2018 r. Mapa pomocnicza została wdrożona jako narzędzie wspomagające pracę operatorów numeru alarmowego. Jednocześnie Wojewoda Dolnośląski nie prowadził ustaleń w zakresie możliwości korzystania z map OSM, gdyż informacja o możliwości stosowania mapy OSM pochodziła od MSWiA.

(akta kontroli: tom V, str. 384-386)

16. Podczas obsługi zgłoszeń operatorzy numerów alarmowych, starsi operatorzy numerów alarmowych, koordynatorzy i koordynatorzy-trenerzy korzystali z zatwierdzonego przez Ministra SWiA, dokumentu który zawierał szczegółowe procedury obsługi zgłoszeń, a także katalog zdarzeń. Podczas obsługi zgłoszeń użytkownik posiadał możliwość skorzystania z modułu pomocowego, który – na podstawie kategorii zdarzenia określonej przez użytkownika – udostępniał zestaw pytań, jakie powinny lub mogą zostać zadane zgłaszającemu w celu uzyskania niezbędnych informacji.

Dokumenty te minister właściwy do spraw administracji publicznej opracowywał we współpracy z wojewodami, Policją, Państwową Strażą Pożarną oraz podmiotami ratowniczymi, których numery były obsługiwane w ramach SPR.

Operatorzy SPR, kierownik i zastępca kierownika CPR posiadali możliwość zgłaszania uwag do szczegółowych procedur obsługi zgłoszeń. Praktyka ta była szczególnie stosowana w okresie planowanej aktualizacji dokumentów. Uwagi te były zgłaszane zarówno w przypadku analizy nowego dokumentu całościowo, jak i w ramach bieżących kontaktów, w związku z wątpliwościami, które pojawiały się podczas codziennej współpracy.

W odniesieniu do uwag, zgłaszanych w ramach konsultacji dokumentu, w piśmie Wojewody Dolnośląskiego z dnia 3 sierpnia 2023 r. wskazano na modyfikację procedury dotyczącej zgłoszeń na wodzie. Początkowo zakładała ona konieczność powiadomienia Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego przez operatora numerów alarmowych. Jednak, na wniosek podmiotu innego niż WOPR oraz z powodu wątpliwości dotyczących przekazywania zgłoszeń w tym obszarze, ustalono z przedstawicielami MSWiA, że przy kolejnej aktualizacji procedura zostanie zmieniona w sposób umożliwiający powiadamianie podmiotów uprawnionych do wykonywania ratownictwa wodnego zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Należy również podkreślić, że w ramach działania CPR nie tworzone dokumentów, które ingerowałyby w obowiązujące procedury obsługi zgłoszeń.

Kierownik CPR wyjaśnił, że z pomocą operatorów SPR opracowano dokumenty pomocnicze, z których operatorzy mogli korzystać podczas obsługi zgłoszeń, np. w językach obcych oraz tymczasowe procedury związane z sytuacjami

⁶⁶ Oprogramowanie służące do uzyskania informacji o lokalizacji dzwoniącego i zdarzenia (mapa z danymi GPS).

⁶⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1151, ze zm.

nadzwyczajnymi, które były przekazane do MSWiA w celu konsultacji przed ich wdrożeniem.

(akta kontroli: tom V, str. 79-91, 97-100)

17. CPR we Wrocławiu w latach 2018-2024 (do dnia zakończenia kontroli), nie posiadało stworzonej na własne potrzeby, dedykowanej polityki bezpieczeństwa i polityki związanej z przetwarzaniem danych osobowych. Jednakże DUW, w strukturach którego znajduje się CPR we Wrocławiu, już w 2013 r. wprowadził i modyfikował w poszczególnych latach ww. dokumenty na własne potrzeby. Z analizy tychże dokumentów wynikało, że były one ogólne i nie dotyczyły bezpośrednio CPR we Wrocławiu.

CPR we Wrocławiu posiłkowało się dokumentacją otrzymaną i wdrożoną na własne potrzeby z MSWiA. Była to Polityka przetwarzania danych osobowych w Systemie Teleinformatycznym Centrów Powiadamiania Ratunkowego, która w swoim zakresie posiadała elementy zagadnień związanych z polityką bezpieczeństwa informacji. Załącznik, jakim była Instrukcja Zarządzania Systemem Teleinformatycznym Centrum Powiadamiania Ratunkowego, określała sposób zarządzania systemami IT, w których przetwarzane były m.in. dane osobowe wynikające z realizacji zadań dotyczących obsługi zgłoszeń alarmowych, ze szczególnym uwzględnieniem wymogów bezpieczeństwa informacji.

W swoim zakresie dokumentacja ta posiadała również opisy m.in. takich procedur jak: (1) nadawanie uprawnień użytkownikom do przetwarzania danych; (2) uwierzytelniania; (3) rozpoczęcie i zakończenie pracy w systemach IT; (4) tworzenie kopii zapasowych i oprogramowania; (5) przechowywanie elektronicznych nośników; (6) zabezpieczenie zasobów przed złośliwym oprogramowaniem; oraz (7) wykonywanie przeglądów i konserwacji nośników.

Kierownik CPR wyjaśnił, że dodatkowym dokumentem, uwzględniającym specyfikę pracy CPR, był Regulamin Centrum Zarządzania Bezpieczeństwem Województwa Dolnośląskiego, oraz że obecnie DUW pracuje nad jej aktualizacją.

Zdaniem NIK, CPR we Wrocławiu był specyficzną jednostką i powinien w takim przypadku posiadać i wdrożyć jednolitą dokumentację dotyczącą bezpieczeństwa informacji. Rozproszenie przepisów wewnętrznych nie wynika z dobrych praktyk stosowanych w innych instytucjach państwowych.

Każdorazowo, w przypadku zmiany dokumentów obowiązujących pracowników CPR, nowa wersja dokumentu była przekazywana do zapoznania, a każdy z pracowników był zobowiązany do potwierdzenia zapoznania się własnoręcznym podpisem na liście, co było następnie wewnętrznie weryfikowane.

(akta kontroli: tom V, str. 96, 118-128, 166-194, 209-345)

18. Dedykowanym narzędziem w CPR we Wrocławiu służącym do zgłaszania awarii przez użytkowników była platforma helpdesk. Helpdesk funkcjonował całodobowo, a zgłoszenia do niego były klasyfikowane w zależności od złożoności problemu. Użytkownik miał do wyboru dwa typy zgłoszeń: „Incydent” lub „Wniosek”. Klasyfikacja zgłoszeń wpływała na termin rozwiązania problemów, a priorytety poszczególnych zgłoszeń były poddawane weryfikacji i potwierdzeniu przez pracowników Centrum Technicznego w Radomiu, którzy obsługiwali zgłoszenia. Głównymi użytkownikami helpdesku byli koordynatorzy, koordynatorzy-trenerzy i administrator systemu (łącznie 13 osób), wynikało to również z zakresów ich czynności. Pozostali użytkownicy zgłaszali problemy ww. pracownikom za pośrednictwem poczty elektronicznej bądź ustnie. W sytuacjach awaryjnych osoby uprawnione zgłaszały problemy drogą telefoniczną dyżurnym technikom pracującym w całodobowym Centrum technicznym.

Według stanu na 9 października 2024 r. wszystkich zgłoszeń przekazanych przez pracowników CPR we Wrocławiu było 1324 w tym o priorytecie: bardzo wysokim – dwa, wysokim – trzy, średnim – 28, niskim – sześć i bardzo niskim – 1285.

Zgłoszenia o priorytecie „Bardzo Wysoki” i „Wysoki” dotyczyły awarii zasilania lub problemów ze słyszalnością zgłaszających. Priorytet „Średni” obejmował awarie aplikacji Uniwersalny Moduł Mapowy, dodawanie stanowiska do domeny czy problemów z formatką dotyczącą zgłoszenia alarmowego.

Czas realizacji zgłoszeń wynosił od kilku minut do kilku tygodni, w zależności od złożoności problemu oraz tego, czy zgłoszenie było realizowane przez techników centralnych czy też podmioty zewnętrzne zajmujące się danym problemem, takim jak problem z działaniem mapy czy problem z nie działającą konsolą operatorską.

Odrębną kwestią były zgłoszenia dotyczące bieżących uszkodzeń i awarii czy też naturalnego zużycia sprzętu, np. uszkodzenia słuchawki czy klawiatury. W takich przypadkach operatorzy zgłaszali bezpośrednio, ustnie, koordynatorowi lub administratorowi systemu problem w celu wymiany sprzętu. Należy wskazać, że w CPR we Wrocławiu dokonywano bieżącego uzupełnienia podstawowego sprzętu takiego jak: słuchawki, klawiatury, myszki, przewody sieciowe, które były w dyspozycji administratora systemu, pozwalając na bieżącą wymianę bez zbędnej zwłoki.

Dla CPR we Wrocławiu przez MSWiA utworzone zostało jedno konto umożliwiające zgłaszanie awarii, śledzenie postępów w realizacji ich obsługi, a także bieżącą wymianę informacji pomiędzy zgłaszającym a realizatorami. Dostęp wskazanych użytkowników do systemu helpdesk pozwalał na zgłaszanie awarii i nieprawidłowości w trybie ciągłym, niezwłocznie po ich wystąpieniu. CPR we Wrocławiu nie występowało do MSWiA o możliwość założenia dodatkowego konta w systemie helpdesk oraz nie informowało, że praca na jednym koncie m.in. może wpływać na bezpieczeństwo systemu.

Administrator systemów oświadczył, że system helpdesk działał w sieci OST112 i nie było możliwości wyjścia z tej sieci ani wejścia z zewnątrz.

Kierownik CPR wyjaśnił, że wsparcie techniczne pracowników CPR realizowane było w dwóch obszarach. W zakresie działania Systemu Teleinformatycznego CPR, zgodnie z zapisami ustawy o SPR oraz przepisów wykonawczych do tej ustawy. W CPR we Wrocławiu utworzono dwa etaty administratorów systemu, którzy realizowali zadania obsługi technicznej we współpracy z technikami centralnymi. Dodatkowo, w zakresie działania infrastruktury własnej DUW, administratorzy systemu byli wspierani przez pracowników Biura Administracji i Logistyki DUW.

Ustalono, że MSWiA nie informowało Wojewody Dolnośląskiego lub kierownika CPR o konieczności założenia dodatkowych kont w systemie helpdesk pracownikom CPR.

(akta kontroli: tom V, str. 1-5, 75-78, 353-383)

19. W ramach kontroli dokonano oględzin systemu teleinformatycznego powiadamiania ratunkowego w zakresie realizacji obowiązku podejmowania działań zapewniających, że osoby zaangażowane w proces przetwarzania informacji w SPR posiadają stosowne uprawnienia do systemu, a w przypadku zmiany zadań, że uprawnienia te są bezzwłocznie zmieniane. Do oględzin wybrano próbę 12 osób, które zmieniły stanowisko wewnątrz CPR, w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 1 października 2024 r., co wiązało się ze zmianą, modyfikacją uprawnień w systemie, oraz 10 osób które zakończyły pracę w CPR we Wrocławiu w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 1 października 2024 r. Należy podkreślić, że w formatkach systemu obsługiwanego przez lokalnego administratora nie było podanej jednoznacznej informacji, danych wskazujących datę nadania i odebrania uprawnień pracownikowi CPR. Ustalono, że pracownikom CPR we Wrocławiu po przyjęciu do pracy, w dniu otrzymania certyfikatu potwierdzającego zdanie egzaminu na operatora, na

podstawie zgłoszenia do helpdesk przez administratora systemu CPR zakładano konto w systemie domenowym DUW. Ponadto administrator systemu CPR zakładał i nadawał uprawnienia („role”) do obsługi systemu teleinformatycznego powiadamiania ratunkowego. Podawane były w nich m.in.: imię, nazwisko, login, rola użytkownika, e-mail, język obcy w którym operator SPR może prowadzić rozmowę oraz pozycja – data certyfikatu w której wpisywano datę zdania egzaminu na operatora numeru alarmowego 112.

W ramach odebrania uprawnień przez administratora lokalnego systemów wystawiany był „Wniosek o cofnięcie upoważnienia do przetwarzania danych osobowych/uprawnienia w systemie teleinformatycznym” stworzony przez Zespół Informacji Niejawnych na potrzeby DUW. Wniosek był wysyłany do Zespołu Ochrony Informacji Niejawnych poprzez EZD.

Weryfikacja zbadanej próby wykazała, że osoby te posiadały odpowiednie uprawnienia co do zajmowanego przez nich stanowiska. Wszystkim 10 osobom, które zakończyły pracę w CPR we Wrocławiu, uprawnienia zostały odebrane, a konto zostało zablokowane w systemie. Jednocześnie ustalono, że w jednym przypadku brak było wystawionego wniosku dotyczącego cofnięcia upoważnienia do przetwarzania danych osobowych co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom V, str. 19, 45-55, 92-95, 390-393)

20. W infrastrukturze systemu teleinformatycznego CPR tzw. „zgłoszenie niezasadne” rozróżniane było jako: (1) „blokowanie numeru alarmowego” lub jako (2) zgłoszenia „głuche”.

W latach 2019-2024⁶⁸ CPR odebrał łącznie 3 830 tys. zgłoszeń niezasadnych, z tego 806 tys. w 2019 r., 759 tys. w 2020 r., 634 tys. w 2021 r., 634 tys. w 2022 r., 710 tys. w 2023 r. i 287 tys. do końca sierpnia 2024 r.

W DUW przyjęto zasadę, że zawiadomienie o możliwości popełnienia wykroczenia z art. 66 § 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń⁶⁹, tj. bezprawnego wywołania alarmu lub blokowanie telefonicznego numeru alarmowego, składa się po uznaniu danego działania za utrudnianie funkcjonowania SPR poprzez celowe i/lub systematyczne, wielokrotne połączenia z numerem alarmowym.

Przyjmując to kryterium DUW skierował do Policji 124⁷⁰ zawiadomienia o możliwości popełnienia takiego wykroczenia. Status 91 (tj. 73,39%) był nieznany, w 12 sprawach (tj. 9,68%) DUW otrzymał informację o niewykryciu sprawcy, 14 spraw (tj. 11,29%) umorzono⁷¹, pięć (tj. 4,03%) było rozpatrywanych przez sądy. Wyroki skazujące wydano w trzech sprawach (tj. 2,42%), w dwóch orzekając karę grzywny (500 zł) i w jednym przypadku pouczając sprawcę. Według danych DUW żadne z wszczętych postępowań nie zakończyło się karą aresztu lub ograniczeniem wolności.

Na pytanie o ocenę skuteczności działań podejmowanych przez DUW w celu ograniczenia osób blokujących numer alarmowy Dyrektor Wydziału BZ wskazała, że taka ocena jest trudna. Działania prawdopodobnie odniosły skutek w stosunku do osób wskazanych w kierowanych zawiadomieniach o możliwości popełnienia przestępstwa, lecz DUW równolegle podejmuje działania prewencyjne ukierunkowane na budowanie świadomości w zakresie odpowiedzialnego wykorzystania numeru alarmowego.

⁶⁸ Do 31 sierpnia 2024 r.

⁶⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 2119, ze zm.

⁷⁰ Z tego: (1) cztery w 2019 r.; (2) 13 w 2020 r.; (3) 21 w 2021 r.; (4) 16 w 2022 r.; (5) 44 w 2023 r.; i (6) 26 do 31 sierpnia 2024 r.

⁷¹ Z różnych przyczyn, m.in. niepoczytalność sprawcy, brak możliwości zbadania dowodu (tj. aparatu telefonicznego), brak znamion popełnienia czynu.

(akta kontroli: tom I, str. 8, 16, 268-271;
tom III, str. 232-267; tom IV, str. 1-15, 279-283)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Ustalono, że w jednym przypadku, spośród próby obejmującej 10 osób, które zakończyły pracę w CPR we Wrocławiu w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 1 października 2024 r., brak było wystawionego wniosku dotyczącego cofnięcia upoważnienia do przetwarzania danych osobowych pracownikowi zwolnionemu z CPR 19 kwietnia 2020 r. Obowiązek ten wynikał z zasad określonych w Instrukcji przetwarzania danych osobowych w ST CPR⁷² przekazanych przez MSWiA. Wniosek powinien skutkować odebraniem przyznanych wcześniej uprawnień.

Administrator systemu oświadczył, że w związku z przeprowadzonym przeglądem dokumentacji związanej z upoważnieniami do systemu powiadamiania ratunkowego BZ/95 zauważono brak wniosku o wycofanie upoważnienia do systemu dla jednego pracownika nie będącego pracownikiem CPR. Fakt ten sygnalizowany był 12 stycznia 2023 r. Zespołowi Informacji Niejawnych podczas rutynowego przeglądu wykazu zbiorów oraz wykazu osób upoważnionych. Kierownik CPR złożył przedmiotowy wniosek dopiero w toku kontroli NIK, tj. 15 października 2024 r.

W dniu oględzin NIK, tj. 15 października 2024 r., ww. były pracownik CPR figurował w ST CPR jako użytkownik zablokowany i nieaktywny.

NIK wskazuje, że brak wszczęcia procedury odebrania dostępu skutkowało tym, że w okresie od 19 kwietnia 2020 r. do 15 października 2024 r., tj. przez ponad cztery lata, były pracownik CPR posiadał w dalszym ciągu uprawnienia do przetwarzania danych osobowych.

(akta kontroli: tom V, str. 19, 45-55, 92-95, 390-393)

2. Ustalono następującą, nierzetelną, formę opracowania dokumentów CPR wynikających z § 4 ust. 1 rozporządzenia CPR:

- [1] w zakresie dotyczącym dokumentu „zasady funkcjonowania centrum” nie opracowano jednorodnego, opracowanego przez kierownika CPR dokumentu o takim tytule.

Przedstawiono obowiązujący od 18 maja 2017 r.⁷³, sporządzony przez kierownika CPR „Regulamin Centrum Powiadamiania Ratunkowego we Wrocławiu”, który zawierał m.in. wyodrębnioną część „Zasady funkcjonowania CPR”.

Obowiązujące od 23 września 2022 r. „zarządzenie nr 253 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 23 września 2022 r., w § 1 pkt 2 wskazuje, że m.in. „zasady funkcjonowania” stanowią załącznik do ww. zarządzenia. „Zasady funkcjonowania CPR” (jako wyodrębniona część załącznika) stanowią paragrafy 4-15 ww. załącznika;

- [2] w zakresie dotyczącym dokumentu „plan postępowania na wypadek wystąpienia sytuacji awaryjnych” nie opracowano jednorodnego, opracowanego przez kierownika CPR dokumentu o takim tytule.

Przedstawiono obowiązujące przez cały, badany przez NIK okres i systematycznie aktualizowane „Procedury postępowania CPR na wypadek wystąpienia sytuacji awaryjnych”; dokumenty treścią odpowiadały tytułowi; jako autora wskazano kierownika CPR.

⁷² ST CPR – System Informatyczny Centrum Powiadamiania Ratunkowego.

⁷³ Nowelizowany odpowiednio: 27 czerwca 2019 r. oraz 27 kwietnia 2020 r.

Kierownik CPR wyjaśnił, że „w (...) dokumencie popełniono pomyłkę pisarską określając jego nazwę jako: »Procedura postępowania CPR na wypadek wystąpienia sytuacji awaryjnych«. W tym zakresie dokonano (...) korekty”;

- [3] w zakresie dotyczącym dokumentu „zasady organizacji pracy pracowników centrum” nie opracowano jednorodnego, opracowanego przez kierownika CPR dokumentu o takim tytule.

Przedstawiono obowiązujący od 18 maja 2017 r., sporządzony przez kierownika CPR ww. „Regulamin Centrum Powiadamiania Ratunkowego we Wrocławiu”, który zawierał m.in. wyodrębnioną część odpowiadającą rozporządzeniu CPR.

Obowiązujące od 23 września 2022 r. zarządzenie nr 253 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 23 września 2022 r., w § 1 pkt 2 wskazuje, że m.in. „zasady organizacji pracy pracowników” stanowią załącznik do ww. zarządzenia. „Zasady organizacji pracy operatorów numerów alarmowych, starszych operatorów numerów alarmowych, koordynatorów i koordynatorów-trenerów, obsługi technicznej, obsługi administracyjnej i psychologa” (jako wyodrębniona część załącznika) stanowią paragrafy 16-20 ww. załącznika;

- [4] w zakresie dotyczącym dokumentu „plan zwiększania obsady osobowej centrum w sytuacjach nadzwyczajnych”/”plan zwiększania obsady osobowej centrum w okresie zwiększonego ruchu alarmowego, przewidywanego na podstawie danych statystycznych, informacji pogodowych lub informacji o wydarzeniach organizowanych na terenie obsługiwanym przez centrum” nie opracowano jednorodnego, opracowanego przez kierownika CPR dokumentu o takim tytule.

Przedstawiono obowiązujący od 3 lutego 2015 r., sporządzony przez kierownika CPR „Plan zwiększania obsady osobowej centrum w sytuacjach nadzwyczajnych”.

Obowiązujące od 23 września 2022 r. zarządzenie nr 253 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 23 września 2022 r., w § 1 pkt 2 wskazuje, że m.in. „plan zwiększenia obsady etatowej” stanowi załącznik do ww. zarządzenia. W załączniku brak wyodrębnionej części o takim tytule - wskazano § 21 jako odnoszący się do omawianego dokumentu.

W ocenie NIK sposób opracowania ww. dokumentów wskazuje na nierzetelne potraktowanie, określonej przez Ministra SWiA, jednorodności nazw dokumentów oraz okresowy, tj. od 23 września 2022 r. do zakończenia czynności kontrolnych NIK⁷⁴, brak „Planu zwiększania obsady osobowej centrum w okresie zwiększonego ruchu alarmowego, przewidywanego na podstawie danych statystycznych, informacji pogodowych lub informacji o wydarzeniach organizowanych na terenie obsługiwanym przez centrum”.

Kierownik CPR wyjaśnił, że „wskazane (...) dokumenty (...) zostały opracowane przez kierownika centrum (rejestr zmian dokumentu dostępny do wglądu w EZD), a następnie zatwierdzone przez Wojewodę Dolnośląskiego, co wynika z faktu, że powyższy dokument ze względu na przedmiot określonych w nim regulacji (tj. m.in. organizację pracy czy obowiązki pracownika i pracodawcy) – posiada cechy regulaminu pracy. Ponadto, zgodnie z ustawą o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁷⁵, szczegółową organizację oraz tryb pracy urzędu

⁷⁴ Tj. do 15 listopada 2024 r.

⁷⁵ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2023 r. poz. 190).

wojewódzkiego określa regulamin ustalony przez wojewodę w drodze zarządzenia. Skoro zatem centrum wchodzi w skład struktury organizacyjnej urzędu wojewódzkiego, to oznacza, że dokument, o którym mowa w przywołanym rozporządzeniu, określający organizację i zasady funkcjonowania centrum itp. komórki organizacyjnej ww. urzędu, powinien być zatwierdzony właśnie przez wojewodę, w formie zarządzenia” oraz „wydane przez Ministra SWiA rozporządzenie określa jedynie zakresy/obszary, jakie mają zostać uregulowane, nie wskazując formy opracowania, wzoru, układu lub szczegółowej zawartości merytorycznej, przez co dokumenty zostały przygotowane zgodnie z interpretacją tych wymogów i na podstawie wiedzy, jaką dysponował tut. Urząd. Kluczowe jest natomiast, że dokumenty są zgodne z podstawą prawną, to znaczy regulują materię, która jest w niej wskazana. Wszystkie dokumenty, z wyłączeniem postępowania na wypadek podlegały opiniowaniu prawnemu.”.

NIK nie kwestionuje, nieokreślonej przez Ministra SWiA, treści ww. dokumentów, lecz ocenia jako nierzetelne dowolne traktowanie określonych przez Ministra SWiA odrębności samych dokumentów, ich tytułów oraz okresowy brak (nawet w formie fragmentu innego dokumentu) jednego z ww. dokumentów.

(akta kontroli: tom I, str. 40-168; tom IV, str. 316-318, 322-348)

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi	Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.
Wnioski	Opracowanie, jako odrębnych, zgodnych z nazewnictwem dokumentów wskazanych w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 kwietnia 2021 r. w sprawie organizacji i sposobu funkcjonowania centrum powiadamiania ratunkowego oraz procedur obsługi zgłoszeń alarmowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag i
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Wrocław, 9 grudnia 2024 r.

Kontrolerzy
Andrzej Zygmunt
Doradca techniczny

/ - /
podpis

Waldemar Zimoch
Główny specjalista
kontroli państwowej

/ - /
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

/ - /
podpis