



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.18.1.2024

Pani Dorota Ryl
Wojewoda Łódzki
Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi
ul. Piotrkowska 104
90-926 Łódź

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.249.2024
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z dnia 12 lutego
2024 r.

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi, ul. Piotrkowska 104, 90-926 Łódź
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dorota Ryl, Wojewoda Łódzki, od 20 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję Wojewody Łódzkiego poprzednio pełnili: Karol Młynarczyk, od 18 kwietnia 2023 r. do 19 grudnia 2023 r. Tobiasz Bocheński, od 25 listopada 2019 r. do 17 kwietnia 2023 r. Karol Młynarczyk jako I Wojewoda Łódzki, od 12 do 24 listopada 2019 r. Zbigniew Rau, od 9 grudnia 2015 r. do 11 listopada 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Organizacja i funkcjonowanie Centrum Powiadamiania Ratunkowego działającego w ramach Systemu Powiadamiania Ratunkowego w zakresie numeru alarmowego 112.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do dnia 27 listopada 2024 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	Ewa Tworkowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/94/2024 z dnia 6 września 2024 r. Michał Maćkiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/108/2024 z dnia 1 października 2024 r.

(akta kontroli str. 1-12)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wojewoda Łódzki (dalej jako: Wojewoda) podejmował w okresie objętym kontrolą działania, które służyły zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania Centrum Powiadamiania Ratunkowego w Łodzi (dalej: CPR lub Centrum). Organizacja pracy CPR dokonywana była zgodnie z regulacjami prawnymi oraz przy uwzględnieniu limitu etatów ustalonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: Minister SWiA). Wojewoda uzyskał stopniowy wzrost poziomu zatrudnienia operatorów numeru alarmowego i obniżenie wysokiej (zwłaszcza w 2019 r.) rotacji w tej grupie stanowisk. Osoby zatrudnione przy obsłudze zgłoszeń ukończyły szkolenia podstawowe i uzyskały kwalifikacje wymagane m.in. art. 16a ust. 1 ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego³ oraz realizowały obowiązek doskonalenia zawodowego, o którym mowa m.in. w art. 16b ust. 1 ww. ustawy.

Weryfikacja kwalifikacji wybranych osób potwierdziła, że pracownicy zatrudnieni w CPR spełniali, co do zasady, minimalne wymagania określone dla danego stanowiska, a stwierdzone odstępstwa nie były zależne od działań Wojewody bądź wynikały z nieterminowego dokonywania ocen pracowników przez kierownika CPR, wymaganych przy awansowaniu.

Pracownicy CPR przyczyniali się do upowszechniania wiedzy o numerach alarmowych, pomimo braku takiego obowiązku. Podejmowali także działania w kierunku wyeliminowania części uciążliwych przypadków blokowania linii alarmowej.

Wojewoda zapewnił środki finansowe oraz wsparcie techniczne niezbędne do realizacji zadań Centrum. Podejmował również współpracę z Ministrem SWiA, w celu opracowania stosownych procedur obowiązujących przy obsłudze zgłoszeń. Obsługa ta, w przypadkach objętych próbą, przebiegała zgodnie z tymi procedurami i przepisami, choć przy dwóch zgłoszeniach o charakterze niealarmowym⁴ operatorzy nie dochowali należytej staranności, nie ustalając w pełni wymaganych informacji.

Inne stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim przypadków: dokonania w 2023 r. wydatku ponad limit wyznaczony planem finansowym, niezapewnienia bezpieczeństwa informacji i ochrony danych osobowych w sposób określony przepisami prawa, w związku z nieterminowym wydaniem przez Wojewodę jednemu operatorowi upoważnienia do przetwarzania danych osobowych w systemie teleinformatycznym służącym do odbierania i przekazywania zgłoszeń w CPR (ST CPR), nieprawidłowego dokumentowania faktu zapoznawania się przez operatorów z procedurami dotyczącymi bezpieczeństwa danych w tym systemie i nierzetelnego prowadzenia rejestrów nadanych i odebranych uprawnień.

Ponadto roczne oceny pracy operatorów były przeprowadzane nieregularnie, a oceny kompetencji koordynatorów i koordynatorów-trenerów – także nierzetelnie.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną lub ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 748, ze zm., dalej jako: ustawa o SPR.

⁴ Zgłoszenia zasadne, niewymagające natychmiastowej reakcji służb ratunkowych na miejscu zdarzenia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. CPR w Łodzi, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o SPR, utworzono w ramach Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (WBZK) Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi (dalej: Urząd lub ŁUW). Przypisane w regulaminie organizacyjnym Urzędu⁵ zadania Centrum były zgodne z określonymi w art. 8 ww. ustawy.

Od rozpoczęcia działalności, tj. od 8 października 2013 r., CPR zlokalizowane było na terenie Oddziału Prewencji Policji w Łodzi, przy ul. Pienistej 71.

Wojewoda nie tworzył oddziałów terenowych Centrum. Zakres terytorialny obsługi zgłoszeń alarmowych przez CPR obejmował obszar całego województwa łódzkiego, a w przypadkach wystąpienia zgłoszeń nadmiarowych⁶ – także teren całego kraju.

(akta kontroli str. 59-66, 182-247, 577, 647)

Łączna liczba zgłoszeń, obsługiwanych przez CPR, wynosiła w okresie objętym kontrolą od 1,4 do 1,5 mln⁷ rocznie. Jeden pracownik (operator numerów alarmowych) obsługiwał w tym czasie średnio od 147 do 157 połączeń na zmianie dziennej oraz od 79 do 94 połączeń na zmianie nocnej. O ile różnice ww. wartości pomiędzy poszczególnymi latami 2019-2023 nie były znaczne, to widoczny wzrost liczby połączeń w tym okresie zauważalny był względem 2018 r. (1,2 mln zgłoszeń; średnio 111 połączeń na operatora na zmianie dziennej i 71 – na zmianie nocnej), w związku z przejściem obsługi połączeń kierowanych na numer alarmowy 997.

Zdecydowaną większość (ok. 66% wszystkich połączeń) stanowiły połączenia niezasadne (od 38%-42% zgłoszeń w roku) bądź wykonane omyłkowo (tzw. połączenia anulowane, od 26%-30%). Zgłoszenia zasadne stanowiły od 29% do 33% połączeń rocznie i 38% w I połowie 2024 r.⁸

Najczęściej zgłaszane zdarzenia zaliczały się do kategorii: wypadków komunikacyjnych i drogowych, dolegliwości bólowych, złego samopoczucia, przypadków zakłócania porządku publicznego, zagrożeń miejscowych bądź interwencji (domowej lub innej).

Średni czas oczekiwania dzwoniącego na odbiór połączenia wzrósł po 2018 r. z 10,6 sek. do 12,3 sek. w 2019 r., zaś w kolejnych latach utrzymywał się na poziomie ok 10-11 sek. Czas obsługi połączenia zakwalifikowanego jako zasadne wahał się od 131 sek. do 148 sek., a niezasadnego – od 26 do 32 sek.

Na przestrzeni lat 2019-2024 wzrastała liczba tzw. zgłoszeń eCall⁹, obsługiwanych przez CPR w Łodzi, wynosząc kolejno: 78, 322, 1352, 1578, 1645 i 1131 w I poł. 2024 r.

(akta kontroli str. 35, 67-70)

W okresie objętym kontrolą zmalała roczna liczba zdarzeń przekazywanych z CPR do Policji: z 212,4 tys. w 2019 r. do 169,6 tys. w 2023 r. i 85,8 tys. w I poł. 2024 r., wzrosła natomiast liczba kierowanych do Państwowego Ratownictwa Medycznego: z 156,1 tys. w 2019 r. do 179,8 tys. w 2023 r. i 94 tys. po I poł. 2024 r. oraz do jednostek Państwowej Straży Pożarnej (PSP): z 16,3 tys. w 2019 r. do 22,4 w 2023 r. i 12,2 tys. po I poł. 2024 r., przy czym najwięcej takich zgłoszeń przekazanych zostało w 2022 r. – 28,7 tys.

Centrum nie dysponowało dokładnymi danymi dot. czasu obsługi zgłoszenia przez ww. służby ratunkowe oraz czasu dotarcia ich jednostek na miejsce zdarzenia.

(akta kontroli str. 67-68)

Funkcjonowanie Centrum, organizacja jego pracy i zarządzanie zasobami ludzkimi stanowiły przedmiot oceny audytora wewnętrznego ŁUW (w 2018 r.) oraz kontroli wewnętrznej (prowadzonej na przełomie 2021 r. i 2022 r.¹⁰). Sformułowane w ich wyniku

⁵ W brzmieniu nadanym Zarządzeniem Nr 164/2024 Wojewody Łódzkiego z 14 sierpnia 2024 r.

⁶ Mechanizm przekierowania połączenia do innego CPR w kraju, w przypadku gdy uniemożliwiona jest obsługa przez operatora z CPR właściwego dla obszaru, z którego wykonano połączenie.

⁷ W latach 2019-2023 kolejno (w tys. szt.): 1 507,1; 1 444,6; 1 407,8; 1 538,8; 1 417,6 oraz 680,4 w I poł. 2024 r.

⁸ Część danych statystycznych dot. 2021 r. niedostępna (m.in. śr. czasy oczekiwania na połączenie, obsługi połączeń, liczby połączeń zasadnych, niezasadnych, anulowanych, zdarzeń przekazanych do poszczególnych służb), z uwagi na trzyletni okres przechowywania danych w systemie ST CPR i brak obowiązku sprawozdawczego za ten rok.

⁹ Ogólnoeuropejski system szybkiego powiadamiania; moduł wykrywania kolizji lub wypadku drogowego i automatycznego wezwania pomocy na miejsce zdarzenia.

¹⁰ Zainicjowanej anonimową skargą pracowników CPR.

zalecenia¹¹, zostały w większości zrealizowane i zweryfikowane przez służby Wojewody. CPR nie zrealizowało wniosku o określenie liczby operatorów, która pozwoliłaby na skuteczną i efektywną obsługę zgłoszeń, co argumentowano m.in. brakiem formalnych podstaw do takich działań oraz prowadzeniem bieżących analiz, opartych na uwarunkowaniach występujących w danym okresie.

(akta kontroli str. 71-134, 647-650, 649)

Do Urzędu wpłynęło w latach 2019-2024¹² łącznie 133 skarg na działanie CRP (przy 8 mln obsłużonych zgłoszeń w tym okresie), z tego 24 uznane zostały za zasadne, a 25 – za zasadne częściowo (łącznie 49, tj. 37% wszystkich skarg). Po analizie tego rodzaju skarg za niewłaściwe uznawano najczęściej: sposób prowadzenia rozmowy przez operatora, nieprawidłowe zakwalifikowanie zgłoszenia, skutkujące odmową jego przyjęcia, bądź niepoinformowanie dzwoniącego o przyjęciu zgłoszenia (wymóg formalny obsługi zgłoszeń). Wszystkie ww. skargi zostały rozpatrzone, przy czym w 12 spośród 49 (tj. 24%) analizowanych przypadków czynności te były przeprowadzone niezgodnie z art. 237 Kodeksu postępowania administracyjnego¹³ (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 135-181)

W ramach nadzoru nad działalnością Centrum organizowane były cykliczne spotkania z Dyrektorem WBiZK, z udziałem koordynatorów, koordynatorów-trenerów i psychologa. Ponadto w przypadkach wystąpienia poważnych awarii (m.in. awaria innego ośrodka CPR w Polsce i przejęcie obsługi, całkowite wyłączenie systemu bądź awaria infrastruktury, np. energetycznej) informacje zbiorcze o przyczynach i sposobie rozwiązania problemu przekazywane były do wiadomości Dyrektora WBiZK.

Działający z upoważnienia Wojewody Dyrektor WBiZK przekazał do Ministerstwa SWiA (w 2018 r.) wnioski dot. m.in. pożądanych zmian m.in. w zakresie systemu szkoleń i egzaminów, nadzoru nad pracą operatorów, czy wprowadzenia gradacji stanowisk i środków motywacyjnych. Propozycje usprawnień kierowane w okresie objętym kontrolą, tj. w 2019 r. i 2020 r. (dotyczące np. ujednolicenia procedur obowiązujących poszczególne służby współpracujące w ramach systemu powiadamiania ratunkowego, zapoznawania się ze specyfiką pracy tych służb, poprzez wizyty, oraz wsparcia narzędziowego, w tym wprowadzenia modyfikacji służących ustalaniu i oznaczaniu miejsc zdarzeń), nie zostały wykorzystane przez MSWiA, poza dotyczącymi szybszego przełączenia nr alarmowego 998 do obsługi przez operatorów numeru 112 oraz objęciem ich ochroną prawną przewidzianą dla funkcjonariuszy publicznych.

(akta kontroli str. 31, 250-273, 779-781)

Limit etatów operatorskich, ustalony przez Ministra SWiA dla CPR w Łodzi, nie zmienił się na przestrzeni lat 2019-2024 i wynosił 82 etaty (z tego, wg podziału na stanowiska od maja 2021 r.: 33 etaty operatorów numerów alarmowych, 37 – starszych operatorów numerów alarmowych¹⁴, 10 – koordynatorów i dwa – koordynatorów-trenerów). Limit ten nie był jednak w pełni wykorzystywany. Kierownik CPR wyjaśniła, że powyższe wynikało ze sposobu planowania środków na wydatki płacowe, w ramach których nie były uwzględniane m.in. dodatki za pracę w porze nocnej i w święta, stąd przyjęta rezerwa finansowa w postaci dwóch etatów operatorskich. Niemniej limit 80 etatów operatorskich również nie został osiągnięty¹⁵.

Łączna liczba osób zatrudnionych na ww. stanowiskach wyniosła na dzień 31 grudnia lat 2019-2023 kolejno: 69, 71, 66, 73, 71 oraz 80 – wg stanu na 30 czerwca 2024 r., przy

¹¹ Dot. m.in.: wzmożenia nadzoru nad ustalaniem harmonogramów pracy, realizacją zadań przez obsługę techniczną, zapoznawaniem się przez pracowników CPR z kierowanymi informacjami, przeciwdziałaniu przypadkom naruszenia zasad ochrony danych osobowych pracowników, kierowania na szkolenia, czy skorygowania/uzupełnienia treści zakresów czynności pracowników.

¹² Do 24 września 2024 r.

¹³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), dalej: kpa.

¹⁴ Dalej jako: starsi operatorzy.

¹⁵ Zatrudnienie w etatach (odpowiednio na koniec lat 2019-2023 i na 30 czerwca 2024 r.): 69; 70,5; 65; 72; 70 i 79.

czym czynnie¹⁶ wykonujących zadania na stanowiskach było (odpowiednio): 56, 65, 65, 57, 63, 67 osób.

(akta kontroli str. 54-56, 274-291, 650-651)

W latach 2019-2020, kiedy nie obowiązywał podział wśród stanowisk operatorskich, 10 operatorom przypisano do wykonania w ramach zakresów czynności zadania koordynatorów lub zastępców koordynatorów zmian. W związku z wprowadzeniem w 2021 r. gradacji stanowisk¹⁷, w Centrum pracowało (wg stanu na koniec lat 2021-2023 i na dzień do 30 czerwca 2024 r.): po dwóch koordynatorów-trenerów, po 10 koordynatorów¹⁸ oraz: 33, 35, 34 i 42 operatorów numerów alarmowych i 21, 26, 25 i 27 starszych operatorów. Przekroczenie ustalonego przez Ministra limitu 33 etatów w przypadku operatorów i nieawansowanie pracowników na starszych operatorów do wysokości limitu (37 etatów), jak wyjaśniła Kierownik CPR, nie rodziło ryzyka przekroczenia limitu finansowego i wynikało m.in. z faktu uwzględniania przy decyzji o awansie innych aspektów pracy operatora, niż tylko wymów formalnych określonych w art. 16 ust. 2 ustawy o SPR, jak np.: poziomu obsługi zgłoszeń, udziału obecności operatora w ogólnym czasie pracy, dyspozycyjności i zaangażowania, współpracy w zespole.

(akta kontroli str. 274-291, 650-651)

2. Stan zatrudnienia, uwzględniający wykazaną powyżej liczbę operatorów, starszych operatorów i koordynatorów-trenerów, a także: psychologów¹⁹, po dwie osoby zatrudnione na stanowiskach kierowniczych (Kierownik CPR i jego Zastępcę), trzy osoby odpowiedzialne za obsługę techniczną i jedną – administracyjną, wyniósł na koniec: 2019 r. – 77 osób, 2020 r. – 79 osób, 2021 r. – 73 osoby, 2022 r. – 80 osób, 2023 r. – 78 osób oraz 87 osób na dzień 30 czerwca 2024 r.²⁰. Stopniowy wzrost zatrudnienia w CPR na przestrzeni tego okresu wiązał się m.in. z podwyższaniem wynagrodzeń, zatrudnianiem nowych pracowników, zmianą sposobu prowadzenia rekrutacji oraz wyższą zdawalnością egzaminów kończących się uzyskaniem certyfikatu operatora.

(akta kontroli str. 280-295, 651-652)

Liczba operatorów rezygnujących z zatrudnienia w CPR malała w okresie objętym kontrolą, kształtując się następująco: 23 osoby w 2019 r., 10 – w 2020 r., 13 – w 2021 r., 11 – w 2022 r., pięć – w 2023 r. i jedna – w I poł. 2024 r. Najczęstszymi przyczynami rozwiązania umowy o pracę były: porozumienie stron (35 osób), wypowiedzenie ze strony pracownika (12 osób), bądź upływ terminu, na jaki została zawarta (10 osób)²¹.

Kierownik CPR wyjaśniła, że wysoka rotacja na stanowiskach operatorów była skutkiem przede wszystkim niskiego poziomu wynagrodzeń, zwłaszcza w początkowych latach okresu objętego kontrolą, obciążenia psychicznego bądź wypalenia zawodowego.

W ww. okresie przeprowadzono łącznie 28 naborów²² na stanowiska operatora numeru alarmowego, w wyniku których zatrudniono: 20 osób w 2019 r., siedem – w 2020 r., 11 – w 2021 r., 15 w 2022 r., pięć w 2023 r. i osiem w I połowie 2024 r.²³. W wyniku jednego z postępowań (w 2020 r.), po którym planowano zatrudnić sześciu operatorów, nie wybrano żadnego z kandydatów, natomiast aż 10 rekrutacji w okresie objętym kontrolą skutkowało zatrudnieniem po jednym kandydacie, pomimo że w naborach tych zakładano przyjęcie od trzech do nawet 14 osób.

¹⁶ Osoby nieprzebywające na np. długotrwałych zwolnieniach lub urlopach, obecne w pracy w czasie powyżej 50% czasu pracy w danym miesiącu.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra SWiA z 30 kwietnia 2021 r. w sprawie organizacji i sposobu funkcjonowania centrum powiadamiania ratunkowego oraz procedur obsługi zgłoszeń alarmowych (Dz. U. poz. 832, dalej jako: Rozporządzenie CPR), w zw. z art. 8a i 9 ustawy o SPR.

¹⁸ Dziewięciu na 30 czerwca 2024 r., z uwagi na zmianę stanowiska jednego z koordynatorów na starszego operatora.

¹⁹ Dwie osoby na koniec 2019 r. i 2020 r. (po 0,5 etatu), jedna – na koniec 2021 r. (0,5 etatu) i jedna osoba zatrudniona na pełen etat w latach 2022-2024.

²⁰ Stan zatrudnienia w etatach na koniec lat 2018-2023 i po I poł 2024 r. kolejno: 81,5, 76, 77,5, 72,5, 79, 77, 86.

²¹ Ponadto: cztery osoby przeniesione zostały poza CPR i znalazły zatrudnienie w innych komórkach Urzędu, jedna osoba zmarła, z jedną rozwiązano umowę w trybie art. 52 Kodeksu pracy.

²² 11 w 2019 r., cztery w 2020 r., pięć w 2021 r., cztery w 2022 r., dwa w 2023 r. i dwa w I poł. 2024 r.

²³ Udział operatorów, którzy uzyskali następnie certyfikat operatora numeru alarmowego do liczby zatrudnianych w wyniku naborów wzrastał i wyniósł w kolejnych latach: 55%, 71%, 63%, 73%, 100% i 88%.

(akta kontroli str. 292-308, 651-652)

Pracownicy CPR zatrudniani byli na podstawie przepisów:

- ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych²⁴ (od 94% do 95% osób²⁵, wg stanu na dzień 31 grudnia lat 2019-2023 oraz na 30 czerwca 2024 r.), w tym wszyscy operatorzy, psycholog²⁶ i dwie osoby zajmujące się obsługą techniczną Centrum;
- ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej²⁷ (od 5% do 6% osób w analizowanym okresie²⁸), w tym Kierownik i jego Zastępca, dwie osoby zajmujące się obsługą techniczną lub administracyjną oraz psycholog (od 2022 r.).

(akta kontroli str. 284-289, 651-652)

Wydatki ŁUW na wynagrodzenia²⁹ pracowników CPR wyniosły: 4 103,5 tys. zł w 2019 r., 4 533,3 tys. zł w 2020 r., 5 094,7 tys. zł w 2021 r., 5 932,6 tys. zł w 2022 r., 7 236,7 tys. zł w 2023 r. i 4 253,5 tys. zł za I połowę 2024 r.

Przeciętnie jeden pracownik CPR zarabiał miesięcznie średnio³⁰: 5,3 tys. zł w 2019 r., 5,7 tys. zł w 2020 r., 6,4 tys. zł w 2021 r., 7,4 tys. zł w 2022 r., 8,7 tys. zł w 2023 r. i 9,6 tys. zł w trakcie I poł. 2024 r., natomiast w podziale na poszczególne stanowiska pracy operatorów (bez koordynatorów-trenerów) przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto³¹ mieściło się w tym okresie w przedziale³²:

- od 4,3 do 6,6 tys. zł na stanowisku operatora numerów alarmowych,
- od 6,8 do 9,3 tys. zł na stanowisku starszego operatora (2021 r. - I poł. 2024 r.),
- od 7 do 11,7 tys. zł na stanowisku koordynatora (2021 r. - I poł. 2024 r.).

(akta kontroli str. 316-328)

Kwota wypłaconych pracownikom CPR w danym roku nagród lub premii (z wyłączeniem nagród jubileuszowych i dodatkowego wynagrodzenia rocznego) wyniosła w latach 2019-2024 (do 30 czerwca) kolejno: 334,3 tys. zł, 272,8 tys. zł, 250,5 tys. zł, 682,3 tys. zł, 554 tys. zł i 108,2 tys. zł. Średnie kwoty nagród przyznanych operatorom (bez koordynatorów-trenerów) w latach 2019 r.-I poł. 2024 r., opiewały na (w tys. zł, odpowiednio):

- operatorzy numerów alarmowych: 4,4; 3,2; 3,3; 5,9; 5,7 i 0,7;
- starsi operatorzy: 3,1; 9,1; 7,4 i 1,3 (w okresie 2021 - I poł. 2024 r.);
- koordynatorzy: 3,8; 13,1; 9,3; i 2 (w okresie 2021 - I poł. 2024 r.).

(akta kontroli str. 309-312, 652)

W analizowanym okresie łącznie 46 osób dostąpiło awansów stanowiskowych:

- jedna osoba w 2019 r. na stanowisko Zastępcy Kierownika CPR (awans z innej komórki organizacyjnej ŁUW),
- 33 osoby w 2021 r. ze stanowiska operatora numerów alarmowych (w związku wprowadzeniem podziału stanowisk operatorskich), na: starszego operatora (21 osób), koordynatora (10), koordynatora-trenera (dwie),
- siedem osób w 2022 r.: sześć – na starszego operatora, a jedna – koordynatora,
- cztery osoby w 2023 r.: trzy – na koordynatora, jedna – koordynatora-trenera,
- jedna osoba w I połowie 2024 r., na stanowisko starszego operatora.

Jednocześnie trzy osoby zmieniły stanowisko z koordynatora na starszego operatora (dwie w 2023 r. i jedna – w 2024 r.).

Średnia kwota przyznawanej przy awansie podwyżki wynagrodzenia miesięcznego³³ wyniosła około 249 zł.

²⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1917, ze zm.

²⁵ Na koniec lat 2019-2023 kolejno: 73, 75, 69, 75, 73 osoby i 82 osoby – wg stanu na 30 czerwca 2024 r.

²⁶ W latach 2019-2021, natomiast od 2022 r. psycholog zatrudniany w ramach korpusu służby cywilnej.

²⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 409, ze zm., dalej: ustawa o służbie cywilnej.

²⁸ Po cztery osoby wg stanu na dzień 31 grudnia lat 2019-2021 i po pięć – lat 2022-2023 oraz na 30 czerwca 2024 r.

²⁹ Z uwzględnieniem dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

³⁰ Na podstawie przeciętnego zatrudnienia wykazanego w sprawozdaniu Rb-70 za lata 2019-2023 i I połowę 2024 r.

³¹ W okresie 2019-2024 (I połowa), chyba, że wskazano inny okres, w przeliczeniu na etat, wg stanu zatrudnienia na dzień 31 grudnia za lata 2019-2023 i 30 czerwca 2024 r.

³² Wynagrodzenia zasadnicze wynosiły w ww. okresie (w tys. zł): od 3,6 do 6,3 na stanowisku operatora numeru alarmowego, od 4,5 do 6,5 – starszego operatora, od 4,7 do 7,3 – koordynatora.

³³ Bez podwyżek waloryzacyjnych oraz wynikających z obniżenia wynagrodzenia trzech osób.

(akta kontroli str. 313-316)

3. Dyrektor Generalny ŁUW wdrożył procedury rekrutacji na stanowisko operatora numeru alarmowego³⁴, które uwzględniały wymogi art. 16 ust. 1 ustawy o SPR, jakie musi spełniać osoba ubiegająca się o zatrudnienie na tym stanowisku.

Z uwagi na fakt, że stanowiska kierownika CPR, jego zastępcy oraz psychologa (od 2022 r.) wchodziły w skład korpusu służby cywilnej, proces naboru regulowały przepisy ustawy o służbie cywilnej, a także wewnętrzne zarządzenie Dyrektora Generalnego Nr 25/2017³⁵. Osoby te były zatrudnione na ww. stanowiskach przed dniem wejścia w życie ustawy z 17 września 2020 r. o zmianie ustawy o systemie powiadamiania ratunkowego³⁶ i kontynuowały sprawowanie funkcji na mocy art. 4 ust. 1 tego aktu prawnego.

(akta kontroli str. 30-31, 349-363)

Kierownik CPR, zastępca kierownika, psycholog oraz po jednej osobie spośród pracowników zatrudnionych we wrześniu 2024 r. jako: koordynator-trener, koordynator, starszy operator bądź operator numerów alarmowych³⁷, spełniali, co do zasady, wymagania określone odpowiednio w art. 16 i art. 16c ust. 2-4 ustawy o SPR oraz art. 3 ust. 3 i art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej. Wyjątek stanowił fakt nieukończenia przez kierownictwo CPR szkolenia wstępnego, o którym mowa w art. 16c ust. 2 pkt 4 w zw. z ust. 3 ww. przepisu ustawy o SPR, w terminie wynikającym z art. 4 ust. 2 ww. ustawy zmieniającej, z uwagi na niezorganizowanie takich szkoleń³⁸ przez Krajowe Centrum Monitorowania Systemu Powiadamiania Ratunkowego (KCMSPR), a także niedokonanie oceny kompetencji operatora awansowanego w 2023 r. na stanowisko koordynatora, wymaganej art. 16 ust. 3 ustawy o SPR (o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Kierownik i Zastępca uzupełnili udział w szkoleniu wstępnym w trakcie kontroli NIK, po tym, gdy w IV kw. 2024 r. KCMSPR udostępnił stosowny materiał w formule e-learningu.

(akta kontroli str. 333-338, 652-653, 690, 696-698)

4. Przed rozpoczęciem realizacji zadań związanych z obsługą zgłoszeń alarmowych operatorzy CPR przechodzili szkolenie podstawowe, zakończone egzaminem, zgodnie z art. 16a ust. 1 ustawy o SPR. Sam system teleinformatyczny ST CPR, poprzez który odbywała się obsługa zgłoszeń, uniemożliwiał założenie konta operatorowi, dla którego nie przypisano daty uzyskania ww. uprawnienia.

Analiza terminów, w jakich czterech operatorów objętych próbą³⁹ realizowało obsługę zgłoszeń, potwierdziła, że osoby te rozpoczęły i wykonywały swoje zadania po uzyskaniu certyfikatu oraz w okresie jego ważności. W sytuacji gdy pierwszy certyfikat wydany został w czasie, o którym mowa w art. 28b ustawy o SPR⁴⁰, operatorzy ci przed dniem wygaśnięcia przedmiotowych uprawnień terminowo przeszli proces ponownej certyfikacji.

(akta kontroli str. 329-332, 576-578, 734)

W okresie stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii (tj. od 14 marca 2020 r. do 1 lipca 2023 r.) CPR przeprowadzało szkolenia operatorów numerów alarmowych oraz egzaminy, o których mowa w art. 16a ustawy o SPR w zw. z art. 28b tej ustawy, z wykorzystaniem własnych zasobów kadrowych⁴¹ i sprzętowych. Łącznie zorganizowanych zostało w ww. okresie 15 cykli szkoleń (w których uczestniczyło 41 osób) oraz 24 egzaminy (teoretyczne i/lub praktyczne). Analiza sposobu organizacji trzech sesji szkoleń oraz czterech egzaminów wykazała, że były one przeprowadzane

³⁴ Procedury datowane na: 28 stycznia 2019 r., 27 lipca 2021 r., 13 czerwca 2022 r.

³⁵ Zarządzenie w sprawie naborów na wolne stanowiska do korpusu służby cywilnej w ŁUW z dnia 29 września 2017 r. ze zm. (zarządzenia Dyrektora Generalnego Nr 7/2018 z 20 czerwca 2018 r. oraz Nr 29/2020 z 8 grudnia 2020 r.).

³⁶ Dz. U. poz. 1899, dalej jako: ustawa zmieniająca.

³⁷ Próbą objęto siedmiu z 87 pracowników CPR, po jednej osobie na ww. stanowiskach. Dobór próby celowy.

³⁸ Obowiązek wynikający z art. 18a ustawy o SPR.

³⁹ Spośród 39 operatorów przyjętych do pracy w CPR w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 31 sierpnia 2024; po jednej osobie zatrudnianej w latach 2021-2024, wybranych w sposób celowy.

⁴⁰ Tj. w okresie stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii albo w razie niebezpieczeństwa szerzenia się zakażenia lub choroby zakaźnej, które może stanowić zagrożenie dla zdrowia publicznego. Certyfikat operatora uzyskany w tym przypadku traci ważność po upływie 90 dni po odwołaniu ww. stanu.

⁴¹ Bądź zasobów CPR w Poznaniu, np. psychologa w przypadku nieobecności psychologa CPR w Łodzi.

zgodnie z wymogami wskazanymi powyżej przepisów ustawy o SPR oraz rozporządzenia Ministra SWiA z dnia 10 maja 2021 r. w sprawie szkoleń pracowników centrum powiadamiania ratunkowego⁴², w szczególności:

- program oraz czas trwania szkoleń teoretycznych i praktycznych odpowiadały zakładanym w załączniku Nr 1 do rozporządzenia ws szkoleń i były realizowane w oparciu o materiały opracowane i udostępnione przez KCMSPR;
- proces powoływania komisji egzaminacyjnej nie był dokumentowany, niemniej przewodniczącym, zgodnie z art. 16a ust. 5 ustawy o SPR, był zawsze Kierownik CPR lub jego Zastępca. Kierownik CPR wyznaczał skład komisji. Sposób weryfikacji, czy pomiędzy członkami komisji a osobami zdającymi nie zachodzą przesłanki (pokrewieństwo lub powinowactwo) wymienione w art. 16a ust. 6 ustawy o SPR, jak wyjaśniła Wojewoda, następował w oparciu o ustne deklaracje członków komisji.
- egzaminy przeprowadzane były zgodnie z wymogami art. 16a ust. 2 i 3 ustawy o SPR oraz § 6 i 7 rozporządzenia ws. szkoleń; składały się z testu oraz praktycznej symulacji obsługi zgłoszeń, w wymaganej liczbie zadań, a warunkiem przystąpienia do części praktycznej egzaminu było uzyskanie pozytywnego wyniku z części teoretycznej. Z kolei w przypadku nieuzyskania pozytywnego wyniku z całości lub części egzaminu osoby przystępowały ponownie do egzaminu lub jego części nie wcześniej niż po upływie okresu wymaganego w art. 16a ust. 16 ustawy o SPR.

(akta kontroli str. 714, 718-721, 735-739)

5. Operatorzy CPR (cztery osoby objęte próbą⁴³) podnosili poziom wiedzy i uczestniczyli w minimum czterech szkoleniach w ramach doskonalenia zawodowego w okresie dwóch lat, zgodnie z art. 16b ust. 1 i 2 ustawy o SPR. Udział w szkoleniach stanowiących e-learningi realizowane na platformie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, wyznaczał tym osobom Kierownik CPR, na podstawie § 9 pkt 4 rozporządzenia ws szkoleń. Niemniej sześć z 20 przeanalizowanych zakresów e-learningów, w których uczestniczyły osoby objęte próbą, nie odpowiadało zakresowi tematycznemu szkoleń doskonalących, określonego w ramowym programie szkoleń doskonalenia zawodowego (załącznik Nr 2 do ww. rozporządzenia ws. szkoleń) bądź szkoleniom rekomendowanym, wskazanym w piśmie⁴⁴ Zastępcy Dyrektora Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA), skierowanym w zw. z art. 18a pkt 7 ustawy o SPR. Z wyjaśnień Wojewody wynikało m.in., że system uniemożliwia ponowny udział w szkoleniu, stąd operatorom, którzy odbyli uprzednio część rekomendowanych szkoleń, pozostawiona została większa swoboda wyboru interesującej ich tematyki. Wyjaśniła także, że: *każda wiedza i umiejętności, jakie nabywają pracownicy Urzędu w toku pracy są potencjałem, który pracodawca może wykorzystać w razie potrzeby. (...) Kierownik CPR zważył, że żadne ze szkoleń z listy ofert KPRM, w tym również szkolenia rekomendowane przez MSWiA, nie spełniają wymogów przywołanego rozporządzenia, wobec czego uznał, że współdecydowanie operatorów numerów alarmowych przy wyborze szkoleń obejmujących zakres ich zainteresowań nie jest wykluczone.*

(akta kontroli str. 364-369, 715, 724-726, 765)

Operatorzy Centrum, poza e-learningami, brali udział również w szkoleniach o charakterze doskonalącym, organizowanych wewnętrznie przez CPR (łącznie 10 w okresie objętym kontrolą) bądź podmioty zewnętrzne (trzy szkolenia), z tego: po cztery szkolenia w 2019 r. i 2021 r., jedno w 2022 r., trzy w 2023 r. i jedno w trakcie I poł. 2024 r. Tematyka ww. form rozwoju kompetencji odpowiadała zakresowi określonego w rozporządzeniu ws szkoleń (załącznik Nr 2).

(akta kontroli str. 370-375)

⁴² Dz. U. poz. 897 ze zm., dalej: rozporządzenie ws. szkoleń.

⁴³ Po jednej spośród zatrudnionych we wrześniu 2024 r. na stanowiskach: operatora numerów alarmowych, starszego operatora, koordynatora i koordynatora-trenera. Wybór próby celowy.

⁴⁴ Nr DOLiZK-WKCMSPR-7771-5-1/2022(2) z 26 sierpnia 2022 r.

6. Nadzór Kierownika nad prawidłową realizacją pracy operatorów, o którym mowa w art. 16c ust. 1 ustawy o SPR, obejmował aspekt formalny (m.in. kwestie przestrzegania oraz prawidłowego rejestrowania i rozliczania czasu pracy) oraz merytoryczny (m.in. poprzez oceny roczne, analizę wpływających skarg, czy bieżącą obecność na salach operatorskich). Z wyjaśnień Kierownika CPR wynikało, że stwierdzane uchybienia (np. przypadki spóźnień, czy niewłaściwy sposób prowadzenia rozmów ze zgłaszającymi) były eliminowane i omawiane z operatorami, przy czym rozmowy te nie miały charakteru represyjnego, lecz doskonalący.

(akta kontroli str. 647-648)

Analiza sposobu dokonywania ocen pracy i ocen kompetencji, wymaganych art. 16c ust. 5 i 6 ustawy o SPR, wykazała, że w przypadku dwóch pracowników objętych próbą⁴⁵ oraz jednego koordynatora-trenera⁴⁶:

- oceny pracy (operatora i koordynatora) przeprowadzane były minimum raz w roku, poza 2021 r., w którym nie odbyła się ocena operatora objętego próbą, co, jak wyjaśniła Kierownik, wynikało z chęci objęcia oceną pełnych 12-miesięcy obsługi zgłoszeń przez tę osobę (tj. od 1 czerwca 2021 r. do 30 maja 2022 r.). Ocena za taki okres zatwierdzona została w październiku 2022 r.
- oceny kompetencji koordynatora miały miejsce w 2021 r., 2023 r. i 2024 r., natomiast w 2022 r. proces oceny został rozpoczęty przez psychologa, ale nie został zakończony do czasu trwania jego zatrudnienia (tj. do końca lipca 2022 r.), pomimo – jak wynika z wyjaśnień Kierownika – podejmowanych prób ponaglających, co uniemożliwiło dokonanie oceny przez Kierownika.
- w przypadku jednego koordynatora-trenera nie została zatwierdzona żadna ocena kompetencji w latach 2021-2024 (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

NIK zauważa przy tym, że o ile z art. 16c ustawy o SPR nie wynika wprost, czy pojęcie oceny rocznej odnosi się do terminu przeprowadzenia oceny (raz na rok) czy do okresu pracy podlegającego ocenie (12-miesięcy), to sposób dokonywania ww. ocen wskazywał na brak konsekwencji w stosowaniu jednej bądź drugiej interpretacji tego pojęcia: oceny nie miały bowiem miejsca w każdym roku kalendarzowym, a okresy nimi obejmowane wynosiły od sześciu do 19 m-cy (oceny pracy) i od czterech do 12 m-cy (oceny kompetencji).

(akta kontroli str. 30, 339-348, 691, 700-702)

Wszystkie ww. oceny przeprowadzono w systemie ST CPR, a ich zakres odpowiadał kryteriom określonym w rozporządzeniu Ministra SWiA z dnia 10 maja 2021 r. w sprawie zakresu informacji zamieszczonych w karcie oceny pracy, karcie oceny kompetencji i karcie samooceny oraz wzorów tych kart⁴⁷.

(akta kontroli str. 340-342)

7. Wydatki ponoszone z budżetu Wojewody na funkcjonowanie Centrum (zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy o SPR) wyniosły w latach 2019-2023 kolejno: 5 312,8 tys. zł, 5 808,8 tys. zł, 6 550,7 tys. zł, 7 524,8 tys. zł, 9 100,1 tys. zł oraz 5 376,4 tys. zł po II kwartale 2024 r. i były dokonywane zgodnie z przyjętym planem finansowym, poza 2023 r., w którym o 5,5 tys. zł przekroczono kwotę zaplanowaną na wynagrodzenia osobowe pracowników (o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Zasadniczą część wydatków (od 92% do 94% wykonania rocznego) stanowiły wydatki płacowe⁴⁸. Analogicznie przeznaczono środki pozyskane z rezerw celowych, o które Wojewoda wystąpił do Ministra Finansów⁴⁹: w 2019 r. (przyznano 594 tys. zł, wydatkowano: 420,2 tys. zł), w 2021 r. (351 tys. zł, wydatkowano: 195,3 tys. zł) oraz w 2022 r. (1 260 tys. zł, wydatkowano: 835,2 tys. zł). Takie wykorzystanie ww. środków wynikało z niepełnej obsady etatowej i absencji części pracowników.

⁴⁵ Operatora i koordynatora, podlegających ocenie pracy oraz, w przypadku koordynatora - ocenie kompetencji, wybranych w sposób celowy.

⁴⁶ Podlegającego ocenie kompetencji, przypadek stwierdzony w toku badań dot. kwalifikacji.

⁴⁷ Dz. U. poz. 899.

⁴⁸ W tym wynagrodzenia pracowników oraz pochodne od wynagrodzeń (składki).

⁴⁹ Kwoty przyznane w ramach rezerw były zgodne z wnioskowanymi przez Wojewodę.

Ponadto w 2019 r. Wojewoda wystosował prośbę do Ministra Finansów oraz Ministra SWiA o dodatkowe fundusze na 2020 r., w związku z prognozowanym niedoborem środków (90 tys. zł). Odmowa przyznania funduszy nie zaburzyła funkcjonowania CPR.

(akta kontroli str. 31-32, 376-390, 710-713, 715, 726-727)

Z wyjaśnień Kierownika Centrum wynikało, że dokonywanie zmian w ciągu roku w planie wydatków pozwoliło na finansowanie potrzeb CPR i nie zdarzył się przypadek, aby brak środków skutkował zakłóceniem realizacji zadań. Jak wyjaśniła, nie bez znaczenia dla płynności finansowej CPR był fakt współdzielenia wydatków na utrzymanie obiektu z Wydziałem Zdrowia ŁUW w zakresie działania Dyspozytorni Medycznej.

(akta kontroli str. 56-57)

8. Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia CPR⁵⁰, Kierownik CPR zorganizował pracę Centrum oraz opracował i zakomunikował pracownikom zasady⁵¹ dotyczące funkcjonowania tej komórki, organizacji pracy jej pracowników, a także plan postępowania na wypadek wystąpienia sytuacji awaryjnych i plan zwiększania obsady osobowej Centrum w okresie zwiększonego ruchu alarmowego.

Stosownie do § 8 rozporządzenia CPR, Centrum funkcjonowało w trybie całodobowej obsługi zgłoszeń alarmowych. Praca operatorów odbywała się w systemie równoważnym, 12-sto godzinnym (8:00-20:00 i 20:00-8:00), z możliwością ustanowienia przez Kierownika innych godzin lub pracy w nadgodzinach, jeżeli wystąpiła taka potrzeba. Operatorzy podzieleni byli na pięć zespołów, nadzorowanych przez koordynatorów. Ich stanowiska (łącznie 20 miejsc z dostępem do systemu ST CPR) rozmieszczone były na czterech salach operatorskich (19 szt.) oraz sali szkoleniowej (1 szt.). W celu zapewnienia obecności kierownictwa oraz opieki technicznej, Zastępca Kierownika (od grudnia 2021 r. do kwietnia 2024 r.) oraz jeden z pracowników obsługi technicznej pracowali w godzinach od 12:30-20:30⁵².

W sytuacjach awaryjnych CPR stanowiło wsparcie (jak i było wspierane) przez CPR w Katowicach⁵³, w myśl zasady wzajemnej zastępowalności (art. 3 ust. 4 ustawy o SPR).

(akta kontroli str. 101-106, 182-249, 581, 647)

9. Weryfikacja procesu przyjęcia i obsługi siedmiu zgłoszeń wpływających do CPR w Łodzi (trzech alarmowych, dwóch niealarmowych⁵⁴ oraz dwóch – wykonanych przez kontrolerów NIK)⁵⁵, potwierdziła, że zadania te realizowane były przez operatorów zgodnie z procedurami określonymi w § 9 rozporządzenia CPR oraz opracowanymi przez Ministerstwo SWiA: *Katalogiem zdarzeń i odpowiednich do nich pytań, które należy zadać zgłaszającemu zgłoszenie alarmowe i Szczegółowymi procedurami obsługi zgłoszeń alarmowych*. Jednak w przypadku dwóch zdarzeń o charakterze niealarmowym, objętych ww. próbą, operatorzy nie dochowali należytej staranności i nie zebrali informacji o tożsamości osoby dzwoniącej (jedno zgłoszenie) bądź o miejscu zdarzenia (drugie zgłoszenie) ani nie oznaczyli miejsc lokalizacji na mapie, choć postępowanie takie wynikało pośrednio z ww. dokumentów oraz z praktyki tworzenia tzw. „formatek”⁵⁶ zgłoszenia i zdarzenia w ST CPR, które, jak oświadczyła Kierownik CPR, powinny zostać uzupełnione analogicznie jak przy zgłoszeniach alarmowych (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 391-430, 716, 731-733)

Wszystkie analizowane zgłoszenia zostały zarejestrowane w systemie ST CPR w postaci zapisów elektronicznych i głosowych (m.in. treść rozmów, dane lokalizacyjne ustalone

⁵⁰ Oraz analogicznie zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z 28 kwietnia 2014 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego (Dz. U. poz. 574).

⁵¹ Zasady funkcjonowania Centrum Powiadamiania Ratunkowego w Łodzi oraz ww. plany przyjęte 23 stycznia 2018 r., zastąpione 1 maja 2021 r. nowymi regulacjami w przedmiotowym zakresie.

⁵² Czas ten ulegał zmianom w zależności od potrzeb, występujących awarii i regulacji prawnych dot. czasu pracy.

⁵³ Na mocy porozumienia zawartego 22 października 2013 r. pomiędzy Wojewodą Łódzkim i Wojewodą Śląskim.

⁵⁴ Zgłoszenia zasadne, niewymagające natychmiastowej reakcji służb ratunkowych na miejscu zdarzenia.

⁵⁵ Próbą objęto połączenia zasadne, wykonane w 2023 r. (trzy spośród 456 272) i w 2024 r. (dwa z 259 959), wybrane w sposób celowy, oraz dodatkowo dwa – wykonane w ramach eksperymentu procesowego w trakcie kontroli NIK.

⁵⁶ Elektroniczny formularz zgłoszenia, do którego operator numeru alarmowego wprowadza wszystkie dane uzyskane przy obsłudze zgłoszenia.

i oznaczone przez operatora bądź pobrane przez system), a zgłoszenia alarmowe przekazane do właściwego dyspozytora zawierały wymagane elementy, o których mowa w § 11 rozporządzenia CPR.

Lokalizacja dzwoniącego, udostępniona i zwizualizowana przez system (moduł mapowy) w ST CPR podczas realizacji eksperymentu procesowego, polegającego na wykonaniu przez kontrolerów NIK dwóch połączeń na numer alarmowy 112 (z obszaru miejskiego oraz miejsca odległego od zabudowań i nadajników telekomunikacyjnych BTS), różniła się od miejsca faktycznego wykonania połączenia o ok. 126 m. i 2 050 m. (mierząc w linii prostej).

(akta kontroli str. 391-430)

10. W opinii Wojewody, Dyrektora Generalnego ŁUW i Kierownika CPR stan zatrudnienia Centrum pozwalał na realizację podstawowych zadań, jakimi była obsługa zgłoszeń alarmowych. Wojewoda wyjaśniła jednak, że zwiększenie limitu etatów mogłoby wpłynąć m.in. na poprawę stabilności i przewidywalności planu pracy, stanowiłoby naturalną rezerwę na wypadek bieżących niedoborów kadrowych i poprawiłoby efektywność, terminowość oraz jakość obsługi. Wśród największych trudności mających wpływ na prawidłową realizację zadań, Wojewoda i Kierownik wskazały m.in.: zapewnienie optymalnej obsady wykwalifikowanej kadry operatorów, wysoki poziom stresu i odpowiedzialności w pracy operatorów, prowadzący do wypalenia zawodowego, potrzeby zmiany pracy oraz rotacji kadry bądź braków kadrowych, przy obserwowalnych problemach ze znalezieniem odpowiednich kandydatów na te stanowiska. Wojewoda wyjaśniła także, że inne ryzyka wiążą się z kwestiami technicznymi oraz wzrastającym obciążeniem systemu powiadamiania ratunkowego.

Wedle wyjaśnień Dyrektor Generalnej ŁUW, w celu usprawnienia procesu pozyskiwania nowych pracowników dopuszczono zamieszczanie ogłoszeń na portalach społecznościowych oraz w ramach platform komercyjnych, co wpłynęło na znaczący wzrost liczby zatrudnianych operatorów.

Z wyjaśnień Wojewody i Kierownika wynikało także, że dla poprawy funkcjonowania CPR niezbędne byłyby działania obejmujące zarówno zwiększenie liczby pracowników, modernizację sprzętu, technologii, jak i zapewnienie wsparcia psychologicznego oraz optymalizację zarządzania personelem, a także wprowadzenie narzędzi służących skutecznemu ściganiu i karaniu osób uporczywie blokujących nr alarmowy 112. Kierownik wyjaśniła przy tym, że przesądzająca powinna być nie tyle wysokość kary, co jej nieuchronność.

Dyrektor Generalna z kolei wyjaśniła, że planowana budowa nowej siedziby CPR i Dyspozytorni Medycznej ŁUW, przyczyni się do zwiększenia autonomii tych jednostek w zakresie zarządzania infrastrukturą techniczną, w tym energią elektryczną, oraz dostępu do obiektu. Nowa przestrzeń lokalowa umożliwi zwiększenie liczby stanowisk operatorskich, a tym samym – obsady operatorów na zmianie, zapewni powierzchnię na potrzeby administracyjno-biurowe oraz pozwoli rozwiązać kwestie dot. warunków sanitarnych (m.in. budowę natrysków i szatni).

(akta kontroli str. 38-52)

Centrum uczestniczyło w ćwiczeniach organizowanych w województwie m.in. w 2019 r. (ćwiczenia praktyczne, kompleksowe, dotyczące zdarzenia na lotnisku) oraz w 2021 r. (zdarzenie masowe), zaś zadania przypisane CPR wiązały się z obsługą zgłoszeń o zdarzeniach. Ww. symulacje nie wykazały nieprawidłowości w działaniach Centrum.

(akta kontroli str. 38, 44)

11. Pomimo iż zadanie upowszechniania wiedzy o numerach alarmowych należało do Ministra i nie zostało powierzone Wojewodzie na mocy art. 4 ust. 2 ustawy o SPR, pracownicy CPR podejmowali stosowne w tym celu działania, m.in.: przeprowadzali zajęcia, organizowali wizyty studyjne lub konferencje, zarówno w siedzibie Centrum, jak i w różnych placówkach edukacyjnych. Promowanie numeru alarmowego 112 miało miejsce także podczas spotkań o charakterze prewencyjnym i szkoleniowym, spotkań plenerowych, zawodów sportowych bądź konferencji organizowanych przez inne podmioty, w których uczestniczyli przedstawiciele Centrum, przy czym, z uwagi

na epidemię SARS-CoV-2, działania te były w latach 2020-2022 ograniczone. Liczba tego typu wydarzeń, które CPR w Łodzi organizowało bądź w których brało udział, wyniosła: 11 w 2019 r., trzy w 2020 r., sześć w 2022 r., 34 w 2023 r. i 23 w 2024 r.⁵⁷

(akta kontroli str. 31, 431-433)

12. Centrum przejęło pełną obsługę połączeń kierowanych z obszaru województwa łódzkiego na numery alarmowe: 997 – Policji, od 29 listopada 2018 r., a 998 – PSP od 8 września 2021 r. Terminy te mieściły się w czasie określonym w: art. 6 ust. 1 ustawy zmieniającej oraz art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy o SPR, w zw. z wydanymi komunikatami Ministra SWiA o gotowości centrum powiadamiania ratunkowego do obsługi zgłoszeń alarmowych kierowanych na te numery⁵⁸.

Do czasu zakończenia kontroli NIK, nr alarmowy 999 (ratownictwa medycznego) nie został analogicznie przekierowany, pomimo upływu z dniem 31 grudnia 2023 r., terminu wyznaczonego w art. 6 ust. 1 ustawy zmieniającej, z uwagi na m.in. brak wymaganych działań Ministra w tym zakresie. Z wyjaśnień Wojewody wynikało, że Centrum było gotowe do przejęcia obsługi połączeń kierowanych do numeru 999 w ww. terminie, a niezbędne czynności ze strony CPR zajęłyby pracownikom maksymalnie kilka godzin.

(akta kontroli str. 434-465, 714, 721-722)

13. W związku z przetwarzaniem danych osobowych w systemie teleinformatycznym, Wojewoda, zgodnie z art. 10 ust. 13 ustawy o SPR, wykonał obowiązek wynikający z art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679⁵⁹, poprzez udostępnienie na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu⁶⁰ informacji podawanych w przypadku zbierania danych od osoby, której dane te dotyczą.

Wszyscy pracownicy CPR objęci próbą (tj. pięć osób spośród 79 zatrudnionych we wrześniu 2024 r. na stanowiskach operatorskich⁶¹) zostali upoważnieni przez Wojewodę do przetwarzania danych osobowych w ww. systemie, stosownie do art. 10 ust. 8 pkt 1 i 2 ustawy o SPR. Jednak w przypadku jednej z tych osób, upoważnienie wydane zostało po 110 dniach, licząc od zatrudnienia pracownika, i po 41 dniach – od rozpoczęcia przez niego faktycznej obsługi zgłoszeń alarmowych (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Pozostałym czterem operatorom Wojewoda wydał upoważnienia terminowo.

(akta kontroli str. 466-473)

14. Pomimo iż zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o SPR to na Ministrze SWiA ciążył obowiązek wyboru przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, zapewniającego połączenie centrów z publiczną siecią telekomunikacyjną, zadanie to realizował dla CPR Wojewoda. Umowa z operatorem telekomunikacyjnym⁶² została zawarta w 2011 r., na czas nieokreślony. Od tego czasu nie nastąpiła zmiana ww. podmiotu. Jak wyjaśniła Wojewoda – rozwiązanie to wykazało się stabilnością oraz niezawodnością połączenia z publiczną siecią PSTN⁶³.

W treści umowy nie określono parametrów technicznych połączenia ani czasów usunięcia ewentualnych awarii. Dane te nie były znane Kierownikowi CPR, który wyjaśnił przy tym, że nie wystąpiły awarie wymagające interwencji operatora telekomunikacyjnego. Opłaty z tytułu ww. usług telekomunikacyjnych (połączeń wychodzących) obciążały ŁUW. W 2014 r. przyjęto scenariusz przekierowania połączeń w przypadku awarii ośrodka CPR w Łodzi⁶⁴, na CPR w Katowicach.

(akta kontroli str. 44-45, 593-626, 653, 766-777, 779-781)

⁵⁷ W 2024 r. w okresie od stycznia do końca października. Brak działań w 2021 r.

⁵⁸ Dla nr 997 termin do 20 sierpnia 2019 r. (komunikat Ministra SWiA z 5 lutego 2019 r.); dla nr 998 – do 18 grudnia 2021 r. (komunikat Ministra SWiA z 9 czerwca 2021 r.).

⁵⁹ Rozporządzenie 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 (Dz. Urz. UE L Nr 119 z 4.05.2016 r., str. 1, ze zm.).

⁶⁰ <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki/ochrona-danych-osobowych>, data dostępu: 10 września 2024 r.

⁶¹ Po jednej osobie zatrudnianej na stanowisku operatora numerów alarmowych w każdym roku pomiędzy 2020 r. a 2024 r., wybranych w sposób celowy.

⁶² Firmą Orange Polska S.A. jako następcą Telekomunikacji Polskiej S.A.

⁶³ *Public switched telephone network* (publiczna komutowana sieć telefoniczna).

⁶⁴ Ostatnia modyfikacja dokumentu w 2021 r.

15. W okresie objętym kontrolą nieodpłatne pozyskiwanie informacji dotyczących lokalizacji zakończenia sieci, z której wykonane zostało połączenie do numeru alarmowego 112, realizowane było poprzez Platformę Lokalizacyjno-Informacyjną z Centralną Bazą Danych (PLI CBD) Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

Jak wyjaśniła Wojewoda: *Usługa ta została zaimplementowana centralnie w momencie uruchomienia ST CPR, a dostęp do niej realizowany jest w trybie 24/7 dni w tygodniu. Z poziomu operatora numerów alarmowych niemożliwym jest stwierdzenie czy usługa ta działa poprawnie. O awariach ww. platformy Centrum informowane jest drogą mailową przez KCMSPR, są to najczęściej awarie po stronie operatorów telekomunikacyjnych. W związku z powyższym CPR nie prowadzi rejestru ww. awarii.*

Kierownik CPR oraz dwóch operatorów wyjaśnili również, że rozbieżności pomiędzy lokalizacją a podaniem danych przez zgłaszającego wahały się od ok. 2-3 km w miastach do ok. 10 km i więcej – w terenie niezurbanizowanym. Wskazali przy tym na przypadki rozbieżności ponad 50 km⁶⁵. W zakresie awarii wyjaśnili, że występują one dosyć często, praktycznie na każdym dyżurze (nawet do 15 razy) i polegają głównie na: różnicach między danymi uzyskanymi od dzwoniącego a jego lokalizacją wg PLI CBD, problemach z wyświetlaniem lokalizacji (całkowicie) lub dużym opóźnieniu przy powiększaniu obrazu, a także na niezaczytywaniu przez system pikietażu na drogach publicznych, służącego do oznaczenia miejsca zdarzenia. Zdaniem Kierownika CPR awarie te nasiliły się w ostatnim czasie. Jak wyjaśnili pracownicy wszystkie ww. sytuacje wydłużają czas obsługi osoby zgłaszającej zdarzenie lub nawet uniemożliwiają jej dokładną lokalizację. Nie dostrzegli przy tym żadnych prawidłowości czy regularności w występowaniu błędów. Ponadto Kierownik CPR wyjaśniła, że awarie, ze względu na ich specyfikę, zgłaszane były przez helpdesk oraz podczas narad kierowników CPR z przedstawicielami MSWiA.

(akta kontroli str. 654-671, 683-689)

Nieodpłatny dostęp do danych przestrzennych i związanych z nimi usług gwarantowany był dzięki Uniwersalnemu Modułowi Mapowemu zasilanemu danymi przez Główny Urząd Geodezji i Kartografii (geoportal.gov.pl). Wojewoda wyjaśniła, że również i ta usługa została zaimplementowana centralnie, w momencie uruchomienia ST CPR. Rozwiązanie w postaci mapy alternatywnej zostało wdrożone przez MSWiA (4 grudnia 2018 r.), w związku z czym Wojewoda nie prowadził analiz dotyczących wpływu korzystania z OpenStreetMap (OSM) na działanie SPR. Powodem wyposażenia operatorów w dodatkowe narzędzie wspomagające ustalanie lokalizacji osoby zgłaszającej były powtarzające się awarie i brak możliwości wizualizacji danych lokalizacyjnych. Mapa alternatywna jest dostępna wyłącznie po zalogowaniu się do domeny użytkownika ST CPR. Wizualizowana jest w przeglądarce internetowej, jednak z uwagi na konstrukcję systemu teleinformatycznego nie jest połączona z zewnętrznymi sieciami internetowymi (...), przeniesienie informacji uzyskanych przy jej wykorzystaniu do formatki nie jest możliwe w sposób zautomatyzowany i wymaga ich wpisania przez operatora.

Kierownik CPR oraz dwóch operatorów, wyjaśnili, że nie występowały problemy w użytkowaniu czy awarie OSM.

(akta kontroli str. 111-112, 654-671, 683-689)

16. Stosownie do §§ 10 i 13 ust. 2 rozporządzenia CPR, Wojewoda współpracował z Ministrem, przekazując uwagi i sugestie służące opracowaniu: katalogu zdarzeń i odpowiednich do nich pytań, które należy zadać zgłaszającemu zgłoszenie alarmowe, szczegółowych procedur obsługi zgłoszeń alarmowych, a także procedur przekazania zgłoszenia w sytuacji awaryjnej. Prace te, mające na celu aktualizację ww. dokumentów obowiązujących od 2020 r., zostały zainicjowane i koordynowane przez MSWiA i trwały odpowiednio: od kwietnia 2022 r. do końca 2023 r.

(akta kontroli str. 739-764)

⁶⁵ Np. nieprawidłowego pozycjonowania w Topoli Królewskiej czy w okolicy jezior Mazurskich osoby dzwoniącej z Łodzi.

17. W ŁUW opracowano i wdrożono dokumenty systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji, w tym m.in. Politykę Bezpieczeństwa Informacji (PBI)⁶⁶ oraz Politykę ochrony danych osobowych (ODO)⁶⁷, zatwierdzone przez Wojewodę i obowiązujące wszystkie komórki organizacyjne Urzędu. Treść ww. dokumentów podawana była do wiadomości pracowników Urzędu poprzez m.in. elektroniczny system obiegu dokumentów w Urzędzie oraz zamieszczenie dokumentów na stronie intranetowej ŁUW.

Sposób przetwarzania i organizacji ochrony danych osobowych w ST CPR, wykorzystywanym na potrzeby obsługi zgłoszeń alarmowych, uregulowany został w Polityce przetwarzania danych osobowych w Systemie Teleinformatycznym Centrów Powiadamiania Ratunkowego, opracowanej i przekazanej do Centrum przez MSWiA⁶⁸, której stosowanie wynikało z § 23 ust. 2 PBI nadanego przez Wojewodę.

(akta kontroli str. 35-36, 474-575, 581, 653, 698)

18. W zakresie organizacji i zapewnienia wsparcia technicznego dla użytkowników CPR przez Ministra SWiA Wojewoda wyjaśniła, że *w rozporządzeniu CPR Minister SWiA ograniczył się do wskazania stanowisk ds. obsługi technicznej w centrach. Po stronie MSWiA wsparcie techniczne funkcjonuje w postaci KCMSPR, zgłaszanie awarii odbywa się w trybie 24/7 poprzez portal: helpdesk.wcpr.local lub dedykowane numery telefonów. MSWiA przydzieliło Centrum jeden login i hasło do ww. portalu, które były wykorzystywane przez grupę pracowników CPR, m.in.: kierownictwo, koordynatorów, koordynatorów-trenerów oraz osoby realizujące zadania wsparcia technicznego i obsługi administracyjnej.*

W okresie objętym kontrolą CPR nie otrzymało od Ministra SWiA instrukcji lub wytycznych w zakresie dokonywania zgłoszeń do helpdesk.

Z oświadczenia Dyrektora WBiZK wynikało, że: zgłoszenia błędów i awarii systemów wykorzystywanych w CPR dokonują najczęściej administratorzy oraz koordynatorzy zmian. Możliwości takie mają także trenerzy oraz kierownictwo. Podstawowym kanałem komunikacji jest helpdesk, dostępny po zalogowaniu się (...). Po wysłaniu zgłoszenia otrzymuje się od razu potwierdzenie jego zarejestrowania i zwykle jest ono podejmowane dość szybko, choć sama realizacja po stronie centrum technicznego (CT) wygląda różnie, gdyż czasem np. wymaga przekazania do specjalisty, którego w danym momencie nie ma w CT lub do firmy zewnętrznej (gwaranta). Na każdym etapie można kierować dodatkowe uwagi dot. zgłoszenia, np. prośby, ponaglenia, inne informacje itp. Zdarza się również, że CT prosi o więcej informacji, nie tylko poprzez helpdesk, ale również telefonicznie. Na bieżąco można podglądać status realizacji zgłoszenia. W systemie helpdesk informacje podlegają klasyfikacji wg wagi problemu od priorytetu bardzo niskiego po bardzo wysoki. Trudno określić czy ta klasyfikacja w rzeczywistości wpływa na termin rozwiązania problemu, gdyż od 2019 r. do września 2024 r. na ogólną liczbę blisko 800 zgłoszeń awarii i wniosków w helpdesk, zaledwie 15 miało priorytet inny niż bardzo niski (...). Opcjonalnym kanałem komunikacji jest droga elektroniczna (mail), obecnie stosowana bardzo rzadko, (...) bądź telefoniczna – na telefon dyżurnego. Zgłasza się tą drogą najczęściej sprawy drobne, możliwe do załatwienia od ręki.

Wojewoda wyjaśniła, że użytkownicy, którzy dokonują zgłoszenia, nie posiadają możliwości oceny lub skierowania uwag na temat terminowości i sposobu rozwiązania problemu.

Czynności podejmowane przy realizacji zgłoszenia przez CT SPR były co do zasady odnotowywane w helpdesk, w tym również m.in. informacje o ustaleniach dokonywanych z operatorami telekomunikacyjnymi, Urzędem Komunikacji Elektronicznej czy Głównym Urzędem Geodezji i Kartografii⁶⁹.

⁶⁶ Zarządzenia Wojewody w sprawie przyjęcia i wdrożenia Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji dla ŁUW: Nr 128/2018 r. z 26 lipca 2018 r. oraz Nr 134/2023 z 5 lipca 2023 r.

⁶⁷ Zarządzenie Wojewody Nr 87/2018 z 25 maja 2018 r., zastąpione następnie zarządzeniami: Nr 173/2019 z 26 czerwca 2019 r. (zmienionym zarządzeniem Nr 59/2020 z 24 marca 2020 r.) i Nr 247/2021 z 14 października 2021 r.

⁶⁸ W grudniu 2020 r., a następnie w lipcu 2024 r. (dalej jako: Polityka przetwarzania danych w ST CPR). Wcześniej obowiązywała polityka zatwierdzona przez Ministra z października 2014 r.

⁶⁹ CPR w Łodzi nie dokonywał bezpośrednich zawiadomień o występujących problemach przy ustalaniu lokalizacji zgłaszających zdarzenia na numer 112 do tych dwóch instytucji.

(akta kontroli str. 15, 28-29, 687-689, 700, 704-709, 780-784)

W okresie od 1 lipca 2023 r. do 31 sierpnia 2024 r. CPR zgłosiło za pomocą helpdesk 156 incydentów, wszystkie zaklasyfikowane zostały z priorytetem „bardzo niski”. Średni czas zakończenia realizacji zgłoszeń wyniósł 11,4 dnia, z tego: do jednego dnia – 98 (62,8%; najkrótszy – do półtorej godziny – 67, tj. 42,9%), od jednego do pięciu dni – 18 (11,5%), od 5 do 10 dni – 14 (9,0%), od 10 do 20 dni – siedem (4,5%), od 20 do 50 dni – dziewięć (5,8%), od 50 do 100 dni – trzy (1,9%), powyżej 100 dni – siedem (najdłuższy wyniósł 194,2 dni; zgłoszenia te dotyczyły m.in. braku adresu lub jego lokalizacji w systemie oraz problemu z oznaczeniem koordynatów w formacie po adresie).

Z wyjaśnień Wojewody wynikało, że o poziomie priorytetu zgłoszeń decydują pracownicy je obsługujący, zaś CPR w Łodzi, jako zgłaszający incydent, nie ma możliwości wyboru priorytetu nawet w sytuacji, w których uznaje dane zgłoszenie za wymagające reakcji w trybie innym niż kolejność wpływu zgłoszeń. Gwarantowany okres reakcji na zgłoszenie nie został nigdy określony i zakomunikowany przez służby techniczne MSWiA, co nie pozwalało na określenie ewentualnych opóźnień w tym zakresie.

Użytkownikom CPR nie zapewniono dostępu do bazy wiedzy z najczęściej zgłaszanymi problemami oraz sposobem ich rozwiązania. Wojewoda wyjaśniła, że *na platformie edukacyjnej Moodle została udostępniona jedynie baza wiedzy o systemie i procedurach, w tym procedura przekazywania zgłoszeń w sytuacji awaryjnej.*

(akta kontroli str. 672-689)

W okresie objętym kontrolą Wojewoda zorganizował i zapewnił wsparcie techniczne CPR poprzez zatrudnienie trzech pracowników na stanowiskach administratorów lokalnych, których zadaniem było m.in.: bezpośrednie nadzorowanie funkcjonowania systemów teleinformatycznych oraz infrastruktury teletechnicznej użytkowanej w CPR, bieżące wsparcie użytkowników ST CPR i współpraca z KCMSPR.

Wojewoda wyjaśniła, że *mając na względzie wagę zapewnienia obsługi technicznej w maksymalnie długim przedziale czasowym w porze dziennej czas pracy osób zatrudnionych do realizacji tych zadań został podzielony w taki sposób, aby jedna z tych osób pracowała w porze wykraczającej poza zwyczajowe godziny pracy ŁUW.*

Interwencje podejmowane przez pracowników obsługi technicznej nie były rejestrowane; w wyjątkowych sytuacjach znajdowały odzwierciedlenie w raportach zmianowych generowanych przez koordynatorów (dwa razy na dobę).

(akta kontroli str. 28-29, 280-281, 689)

Zarówno Wojewoda jak i Kierownik CPR jako największe trudności i problemy techniczne utrudniające bezawaryjną pracę CPR wskazały m.in.:

- problemy i niedoskonałości po stronie oprogramowania, a szczególnie modułu mapowego, na bieżąco zgłaszane do CT MSWiA za pośrednictwem helpdesk, co nie zapobiegało występowaniu kolejnych nieprawidłowości w działaniu tego modułu,
- wytarcia w klawiaturach do wymienionych w 2022 r. zestawów komputerowych, powodujące nieczytelność klawiszy,
- konieczność zmodernizowania sprzętu komputerowego pionu administracyjnego i technicznego CPR, wykorzystywanego m.in. do prowadzenia bieżących odsłuchów zgłoszeń w ramach nadzoru Kierownika CPR nad pracą operatorów lub do przygotowywania i zabezpieczania materiałów dowodowych na wnioski Policji, prokuratury czy sądów.

O ww. problemach był informowany Minister SWiA, który nie podjął skutecznych działań w celu wymiany ww. wadliwego lub przestarzałego sprzętu.

(akta kontroli str. 32-34, 45-46, 57-58, 779-784)

19. Inicjowanie nadania, modyfikowania zakresu lub usuwania dostępu do systemu ST CPR odbywało się w sposób nieudokumentowany, na podstawie ustnej informacji przekazywanej przez kierownictwo CPR osobom stanowiącym wsparcie techniczne (tzw. administratorzy IT lokalni).

Określone w Polityce przetwarzania danych w ST CPR warunki, jakie musiały zostać spełnione przed nadaniem uprawnień użytkownikom systemu (pkt 3.2.1 lit. a-d ww.

Polityki, w zw. z § 13 pkt 5 PBI) zostały zrealizowane przez jednego z pięciu objętych próbą pracowników przyjmowanych do pracy na stanowiska operatorów w latach 2020-2024⁷⁰. Niedochowanie ww. procedury w przypadku pozostałych osób dotyczyło niedokumentowania faktu zapoznawania się pracowników z treścią przedmiotowej Polityki i nieskładania stosownych oświadczeń (cztery osoby) oraz braku upoważnienia do przetwarzania danych osobowych (jedna osoba), co było również niezgodne z § 20 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych⁷¹. Ponadto rejestry nadanych i odebranych uprawnień, których obowiązek prowadzenia wynikał także z pkt 3.2.1. i 3.2.2 ww. Polityki, były prowadzone w CPR nierzetelnie i nie zawierały wszystkich wymaganych informacji. Obie powyższe sytuacje szerzej opisane zostały w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 543-592, 653, 690-691, 698-699)

Weryfikacja w ST CPR pięciu kont byłych pracowników⁷² z grona 31 osób, których zatrudnienie w CPR ustało w latach 2021-2024 (I połowa), potwierdziła, że uprawnienia dostępu były odbierane niezwłocznie, zgodnie z § 19 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia KRI.

(akta kontroli str. 576-584, 653)

20. Tylko w okresie od września 2021 r. do września 2024 r.⁷³ CPR odnotowało 1 636,2 tys. zgłoszeń fałszywych, z tego: 972,4 tys. stanowiły tzw. połączenia „głuche”, zaś 663,8 tys. – skategoryzowane przez operatora obsługującego jako próba nieuzasadnionego blokowania nr alarmowego. Natomiast z raportu sporządzanego na podstawie słówkluczy⁷⁴ ujmowanych przez operatorów przy opisie zgłoszeń, a mogących wskazywać na przypadki uporczywego blokowania linii alarmowej, wynikały cztery takie połączenia w 2022 r., dwa w 2023 r. i jedno – w trakcie sześciu pierwszych miesięcy 2024 r.

Z kolei przeprowadzona analiza liczby połączeń (wykonanych na nr alarmowy 112 do CPR w Łodzi) ponad 200 razy rocznie z jednego numeru/urządzenia⁷⁵ wykazała, że łącznie ok. 463,5 tys. połączeń generowanych było w ww. okresie z ok. 443 aparatów. Z wyjaśnień Wojewody wynikało m.in., że dalsza weryfikacja pięciu spośród ww. urządzeń generujących największą liczbę zgłoszeń (od 4,7 tys. do 14 tys., łącznie 56,7 tys.): zostało rozłączone w czasie oczekiwania na obsługę (3,4 tys.) bądź anulowane przed przydzieleniem do operatora (26,9 tys.), zaś w czterech z pięciu przypadków nie było możliwe ustalenie danych pozwalających ustalić osobę bądź miejsce wykonywania połączeń. W ostatnim przypadku (nr stacjonarny) część połączeń stanowiły tzw. „trzaski” (0,2 tys., połączenia generowane w wyniku problemów technicznych po stronie operatora komunikacyjnego). Wojewoda wyjaśniła także, że jeden z analizowanych numerów stanowi zbiór zgłoszeń (w tym także zgłoszeń zasadnych – 1,7 tys. w ww. okresie), dokonywanych przez różne osoby z różnych lokalizacji, a żadna z sieci telefonicznych nie rozpoznaje go jako należącego do niej.

(akta kontroli str. 55-56, 112, 627-646, 715-716, 727-730)

Wystosowane w latach 2019-2024 do Policji w imieniu Wojewody 18 zawiadomień⁷⁶ o podejrzeniu popełnienia wykroczenia polegającego na umyślnym, nieuzasadnionym blokowaniu numeru alarmowego (czyn z art. 66 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń⁷⁷), obejmowały w sumie 103,9 tys. połączeń z 34 urządzeń.

Wojewoda wyjaśniła, że o konieczności złożenia zawiadomienia nie tyle przesądzają liczba czy czas generowania połączeń z jednego numeru (których minimalna liczba nie

⁷⁰ Dobór celowy pięciu osób, po jednej osobie przyjmowanej między 1 stycznia 2020 r. a 30 czerwca 2024 r., spośród łącznie 54 nowo zatrudnianych pracowników CPR w tym okresie.

⁷¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2247, dalej: rozporządzenie KRI, zastąpione od 24 maja 2024 r. rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 maja 2024 r. (Dz. U. poz. 773).

⁷² Trzech operatorów numerów alarmowych, jeden koordynator i jeden koordynator-trener; dobór próby celowy.

⁷³ Zakres dat wynikał z 3-letniego okresu przechowywania danych w ST CPR.

⁷⁴ Tj.: „uporczywe/umyślne/złośliwe blokowanie” lub „uporczywie/umyślnie/złośliwie blokuje”.

⁷⁵ Przypadki połączeń z aparatów bez karty SIM, którym przypisano tzw. numer podkładowy.

⁷⁶ 11 w 2019 r., po dwa w 2020 r., 2021 r. i 2022 r. oraz jedno w 2024 r.

⁷⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 2119.

została nigdzie uregulowana), a uciążliwość takich połączeń i możliwość ustalenia tożsamości lub chociażby lokalizacji danej osoby.

Pięć z postępowań wszczętych w wyniku złożenia ww. zawiadomień zostało umorzonych, z uwagi na niewykrucie sprawcy, natomiast względem 12 – Centrum nie posiadało informacji o sposobie zakończenia. Jedno zawiadomienie, dot. osób, które od 30 maja do 5 grudnia 2022 r. wykonały ponad 97,7 tys. połączeń na nr alarmowy 112, zakończyło się interwencją Policji, skutkującą zaprzestaniem blokowania linii.

Kierownik CPR wyjaśniła m.in., że blokowania oraz przypadki gróźb i inwektyw kierowanych do operatorów stanowią obciążenie, także emocjonalne, natomiast o ile zachowania takie zostały uregulowane w Kodeksie wykroczeń, a operatorzy korzystają z ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych, to narzędzia umożliwiające ściganie i wyciąganie konsekwencji wobec tych osób są nieskuteczne, bowiem organy ścigania w dużej części umarzają postępowania, nie dopatrując się znamion czynu zabronionego. Wojewoda w wyjaśnieniach wskazała, że skuteczniejsza w tym zakresie jest bezpośrednia współpraca z jednostkami terenowymi Policji.

(akta kontroli str. 55-56, 112, 627-646, 715-716, 727-730)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Niezgodnie z zasadami określonymi w art. 44 ust. 1 pkt 3 oraz w art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷⁸, wedle których wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym, stanowiącym m.in. nieprzekraczalny limit wydatków i rozchodów, w 2023 r., z budżetu Wojewody poniesione zostały wydatki na wynagrodzenia osobowe pracowników Centrum (§ 4010), w łącznej kwocie 6 394 336,76 zł, przekraczające o 5 481,76 zł środki zaplanowane na ten cel w planie finansowym, tj. kwotę 6 388 855 zł.

Wojewoda oraz Dyrektor Generalna ŁUW wyjaśniły m.in., że błędnie dokonano analizy wysokości środków przeznaczonych na wypłatę wynagrodzeń za grudzień 2023 r. Wskazała przy tym, że w planie finansowym, w rozdziale 75081 § 4020, były wolne środki na wynagrodzenia, w wysokości 9,1 tys. zł, które pokryłyby powyższe przekroczenie, jednak, w wyniku omyłki, przeniesienie środków nie zostało dokonane.

(akta kontroli str. 376-381, 710-713, 715, 726-727)

2. W okresie od 9 czerwca do 19 lipca 2022 r. Wojewoda dopuścił jednego operatora (spośród pięciu objętych badaniem) do obsługi zgłoszeń, pomimo iż pracownik ten nie został prawidłowo upoważniony do przetwarzania danych osobowych w systemie teleinformatycznym CPR. Przedmiotowe upoważnienie wydane zostało w dniu 20 lipca 2022 r., tj. z 41 dniowym opóźnieniem względem terminu, od którego ww. pracownik rozpoczął obsługę zgłoszeń (9 czerwca 2022 r.). Powyższe działanie było niezgodne z art. 10 ust. 8 pkt 1 ustawy o SPR, nakładającym na Wojewodę obowiązek wydawania tego typu upoważnień podległym pracownikom.

Wojewoda wyjaśniła, że opisana powyżej sytuacja wynikała z przeoczenia faktu, że wniosek o wydanie upoważnienia nie został złożony. W ocenie Wojewody wydanie upoważnienia do przetwarzania danych osobowych stanowiło czynność formalną, bowiem osoba ta poprzez wiedzę i umiejętności nabyte w toku wdrażania do pracy dawała rękojmię zachowania bezpieczeństwa danych osobowych w toku obsługi zgłoszeń alarmowych.

NIK zauważyła, że niedopełnienie czynności formalnych w opisanej sytuacji doprowadziło do przetwarzania danych osobowych przez osobę nieuprawnioną.

(akta kontroli str. 468-473, 690-691, 698-699)

⁷⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm., dalej: ufp.

3. W latach 2021-2024 w Centrum nadano uprawnienia dostępu do systemu ST CPR czterem z pięciu objętych próbą operatorów numerów alarmowych, pomimo iż osoby te nie spełniły następujących wymogów określonych w pkt 3.2.1 lit. a oraz lit. b i c Polityki przetwarzania danych osobowych w ST CPR (w brzmieniu obowiązującym od grudnia 2020 r.) uprawniających do nadania takiego dostępu:
- a) posiadania upoważnienia do przetwarzania danych osobowych wydanego przez Administratora na poziomie lokalnym lub centralnym. Takie upoważnienie wydano w dniu 20 lipca 2022 r., choć obsługę zgłoszeń operator rozpoczął z dniem 9 czerwca 2022 r.⁷⁹.
 - b) zapoznanie się z ww. Polityką przetwarzania danych w ST CPR oraz podpisania oświadczenia o znajomości zasad bezpiecznej pracy z ST CPR i świadomości zagrożeń wynikających z niewłaściwego korzystania z nadanych uprawnień, co nie zostało udokumentowane w przypadku czterech z pięciu objętych próbą osób, które pracę w systemie ST CPR rozpoczęły odpowiednio: 9 czerwca 2022 r., 19 czerwca 2023 r., 27 czerwca 2024 r., oraz jednej - dla której nie było możliwe dokładne określenie daty rozpoczęcia obsługi zgłoszeń w 2021 r., z uwagi na trzyletni okres przechowywania danych w tym systemie.
- Z wyjaśnień Wojewody wynikało, że powyższe było skutkiem przeoczenia, a także niezamieszczenia w module nadawania dostępu do systemu listy wymagań, jakie powinny być spełnione przed udzieleniem uprawnień. Wojewoda wyjaśniła także, że niezłożenie wymaganego oświadczenia nie oznaczało, że operatorzy podejmujący obsługę zgłoszeń nie znali zasad bezpiecznej pracy z systemem oraz zagrożeń wynikających z niewłaściwego korzystania z nadanych uprawnień.
- (akta kontroli str. 542, 551-552, 582, 653, 690-691, 698-699, 714-715, 722-723)
4. Do 14 lipca 2024 r. Kierownik CPR prowadził rejestry nadanych oraz odebranych uprawnień do ST CPR w sposób nierzetelny oraz niezgodnie z zakresem danych określonych w pkt 3.2.1 i 3.2.2 Polityki przetwarzania danych w ST CPR (w brzmieniu obowiązującym od grudnia 2020 r.), bowiem:
- a) w rejestrze odebranych uprawnień nie uwzględniono jednego z pięciu objętych próbą pracowników, który zakończył pracę 31 grudnia 2022 r.
 - b) rejestry nie zawierały: informacji o stanowisku i jednostce organizacyjnej, w której pracował użytkownik, rodzaju (roli w ST CPR) nadanych lub odebranych uprawnień, powodu nadania/odebrania uprawnień oraz daty nadania/odebrania uprawnień.
- W wyjaśnieniach Wojewoda wskazała na techniczny aspekt czynności prowadzenia przedmiotowego rejestru, niedeterminujący skuteczności nadania lub odebrania uprawnień w systemie, które to czynności rzeczywiście prowadzone były na bieżąco przez służby techniczne CPR, w faktycznych datach dopuszczenia do pracy w systemie bądź jej uniemożliwienia, gdy osoby przestawały pracować jako operatorzy, co było niezależne od faktu ujmowania tego w rejestrze.
- Rejestr nadawanych i odbieranych uprawnień dostępu do ST CPR został na nowo zaprowadzony w trakcie kontroli NIK i zawierał wszystkie wymagane dane, wg stanu od 15 lipca 2024 r.
- (akta kontroli str. 542, 551-552, 583-592, 653, 690-691, 698-699, 714-715, 723-724)
5. Kierownik oraz psycholog CPR nierzetelnie dokonali ocen wymaganych przepisami ustawy o SPR: art. 16 ust. 3 pkt 3 (ocena kompetencji przeprowadzana przed awansem na stanowisko koordynatora) oraz art. 16c ust. 6 (roczna ocena kompetencji), w przypadku trzech pracowników objętych próbą, bowiem:
- Kierownik CPR nie dokonał oceny kompetencji starszego operatora (wymóg art. 16 ust. 3 pkt 3), przed tym, nim pracownik ten został awansowany na stanowisko koordynatora (1 lutego 2023 r.). Ocena taka miała miejsce dopiero 25 maja

⁷⁹ Dot. sytuacji braku upoważnienia Wojewody opisanej w pkt powyżej.

2023 r., tj. po upływie 114 dni od awansowania pracownika, i dotyczyła okresu od 1 lipca 2022 r. do 4 stycznia 2023 r.

Wojewoda wyjaśniła m.in., że ocena tej osoby została sporządzona przez psychologa w terminie poprzedzającym awans na stanowisko koordynatora, zaś 25 maja 2023 r. miało miejsce zatwierdzenie oceny przez Kierownika CPR, który przy wnioskowaniu o awans kierował się pozytywną opinią psychologa, a nie dopełnił jedynie czynności technicznej zatwierdzenia oceny.

– w 2022 r. psycholog nie przeprowadził skutecznie oceny kompetencji (art. 16c ust. 6) osoby zatrudnionej od 1 listopada 2021 r. na stanowisku koordynatora. Ocena została rozpoczęta i nie zakończona, co uniemożliwiło dokonanie oceny przez Kierownika CPR. Jak wynika z wyjaśnień Wojewody oraz Kierownika podejmowane rozmowy z psychologiem ukierunkowane na zakończenie procesu oceny nie odniosły skutku.

– od listopada 2021 r. do 22 października 2024 r. Kierownik nie przeprowadził oceny kompetencji (art. 16c ust. 6) jednego koordynatora-trenera. Pomimo iż psycholog przygotował takie oceny za okresy: od 1 grudnia 2021 r. do 31 maja 2022 r. i od 1 stycznia 2023 r. do 7 czerwca 2024 r., nie zostały one zatwierdzone przez Kierownika, która wyjaśniła, że ocena z 2022 r. została przez nią przeoczona, następnie w okresie od 17 października 2022 r. do 11 kwietnia 2024 r. oceniany pełnił obowiązki Z-cy Kierownika i w związku z tym nie obsługiwał połączeń, zaś ocena z czerwca 2024 r. nie została zatwierdzona z uwagi na liczne obowiązki.

Wojewoda wyjaśniła m.in., że ocena kompetencji ww. osoby została dokonana przez psychologa CPR dwukrotnie, za różne okresy pracy, a Kierownik CPR nie dopełnił jedynie czynności technicznej zatwierdzenia oceny. Z wyjaśnień wynika także, że występujące czasowo spiętrzenie pilnych i bieżących zadań nałożonych na Kierownika może powodować opóźnienia w realizacji części z nich.

W świetle powyższych wyjaśnień wskazujących na techniczny aspekt zatwierdzania oceny przez kierownika, NIK zwraca uwagę, że obowiązek oceny kompetencji określony ustawie o SPR dotyczy tak oceny dokonywanej przez psychologa, jak i kierownika lub zastępcę kierownika CPR, co nie jest jednoznaczne wyłącznie z czynnością zatwierdzania przez kierownictwo oceny psychologa. Jednocześnie ww. opisana czynność stanowi zakończenie procesu oceniania i uniemożliwia wprowadzanie zmian w arkuszu.

(akta kontroli str. 333-336, 339-348, 691, 700-701)

6. Wojewoda, wbrew art. 36 kpa w zw. z art. 237 § 4 tej ustawy, nie zawiadomił wnoszących 12 spośród 49 analizowanych skarg⁸⁰, których termin rozpatrywania przekraczał termin określony w art. 237 § 1 kpa, o przyczynach zwłoki przy ich rozpatrywaniu i o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy. W ww. przypadkach 12 skarg miesięczny termin na ich rozpatrzenie został przekroczony o od 3 do 65 dni (z tego przy siedmiu skargach – od 13 do 65 dni). Z wyjaśnień Wojewody wynikało, że każda ze skarg, w której termin został uchybiony, wymagała poszerzonej analizy, a dodatkowym elementem wydłużającym termin rozpatrzenia była konieczność przeprowadzenia rozmów w obecności koordynatora, koordynatora-trenera oraz psychologa, często z więcej niż jednym operatorem, pracującymi w systemie graficznym. W wyjaśnieniach Wojewoda wskazała poszczególne przypadki powodujące wydłużenie czasu rozpatrywania skarg, związane z niepodaniem przez skarżącego danych umożliwiających identyfikację zgłoszenia (trzy przypadki), konieczność uzupełnienia danych (dwa), braku danych identyfikacyjnych, uniemożliwiających rozpatrzenie skargi (jeden przypadek), czy podjęcia dodatkowych konsultacji z przedstawicielem Policji ze względu na niejednoznaczność sytuacji (jeden przypadek). Wojewoda

⁸⁰ Skargi uznane za zasadne lub częściowo zasadne, wnoszone w latach 2019-2024 (do 24 września).

wyjaśniła także, że w pozostałych przypadkach przekroczenie wynikało ze spiętrzenia obowiązków służbowych.

(akta kontroli str. 135-181, 690-703)

7. Operatorzy obsługujący przyjęcie dwóch zgłoszeń niealarmowych (spośród pięciu objętych próbą) nie dochowali należytej staranności i nie ustalili informacji dotyczących:

- tożsamości osoby dzwoniącej (zgłoszenie nr ZG/1307808/LOD/2023),
 - danych o lokalizacji/miejscu zdarzenia (zgłoszenie, nr ZG/1050588/LOD/2023),
- oraz nie oznaczyli miejsca zdarzenia na mapie, choć dokonanie ww. ustaleń oraz czynności wynikało z zakresu danych zbieranych przy obsłudze zgłoszeń, określonych w § 9 ust. 1 rozporządzenia CPR oraz przyjętych procedur postępowania, w szczególności dot. tworzenia tzw. „formatek” zgłoszeń i zdarzeń (pkt 3 Szczegółowych procedur obsługi zgłoszeń alarmowych za pośrednictwem ST CPR), które, jak oświadczyła Kierownik CPR, powinny zostać uzupełnione analogicznie jak przy zgłoszeniach alarmowych.

Wojewoda wyjaśniła, że jeden z operatorów⁸¹ przyjął, że dane o tożsamości ustali dyżurny Policji, zaś z uwagi na niekierowanie patrolu na miejsce zdarzenia, nie było potrzeby oznaczenia współrzędnych geograficznych. Z wyjaśnień Wojewody wynikało również, że o ile brak ww. informacji nie wywołał żadnych skutków, to prawidłowe uzupełnienie formatki umożliwia weryfikację, czy z danego adresu lub przez tę osobę były wcześniej kierowane zgłoszenia (alarmowe lub niealarmowe).

(akta kontroli str. 391-416, 716, 731-732)

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

NIK zwraca uwagę na:

1. Konieczność terminowego upoważniania przez Wojewodę osób do przetwarzania danych osobowych w związku z realizacją zadań przez Centrum, jak również nadawania uprawnień dostępu do systemu, w którym przebiega obsługa zgłoszeń alarmowych, zgodnie z przepisami powszechnie obowiązującymi w zakresie bezpieczeństwa informatycznego danych, w tym danych osobowych, jak i regulacji przyjętych w Urzędzie oraz nadanych przez administratorów systemu ST CPR.
2. Nieprzekraczalny charakter limitu wydatków określonego w zatwierdzonym przez Wojewodę planie finansowym, w zw. z art. 44 ust. 1 i art. 52 ust. 1 ufp.
3. Obowiązek informowania strony o każdym przypadku nierozpatrzenia skargi w terminie określonym w art. 237 § 1 kpa, w sposób określony w art. 36 tej ustawy.

Wnioski

NIK wnosi o:

1. Uregulowanie procesu przeprowadzania ocen pracy operatorów oraz ocen kompetencji koordynatorów, koordynatorów-trenerów bądź osób ubiegających się o zatrudnienie na ww. stanowiskach, w celu dokonywania tych ocen w sposób rzetelny, wymagany art. 16 ust. 3 pkt 3 oraz art. 16c ust. 5 i 6 ustawy o SPR.
2. Rzetelne wypełnianie przez operatorów formatek obsługiwanych zgłoszeń o charakterze niealarmowym.

⁸¹ Wg Wojewody powody nierzetelnego postępowania znane były wyłącznie operatorom obsługującym zgłoszenia, przy czym w przypadku jednego z nich brak możliwości uzyskania wyjaśnień wynikał z długotrwałej nieobecności.

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 NIK w Łodzi. 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 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Łódź, 27 listopada 2024 r.

Kontroler
Ewa Tworkowska
specjalista kontroli państwowej
/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektor
Piotr Walczak
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Łódź, #data_podpisu#

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektor
Piotr Walczak

/podpisano elektronicznie/