

ROZDZIAŁ 3

Powiadamianie ratunkowe

Na tym polega wartość życia, że płaci się za nie nawet życiem.

(Karel Capek)

Określenia „powiadamianie” i „powiadamianie ratunkowe”, choć zbudowane są w oparciu o ten sam wyraz, mają semantycznie różne znaczenie.

Pierwsze z nich, powiadamianie, zostało już omówione w rozdziale drugim. Oznacza ono czynność informacyjną (działanie), która ma za zadanie skutecznie dostarczyć określone przez nadawcę wiadomości do wybranych przez niego odbiorców. Jako przekaz powiadamianie jest kierowaniem informacji od nadawcy (w przedmiocie prowadzonych rozważań będzie to organ lub inny podmiot zarządzania bezpieczeństwem i porządkiem publicznym w kraju) do instytucji i społeczności, których treść wiadomości dotyczy.

Powiadamianie ratunkowe jest zaś informowaniem skierowanym odwrotnie. W tym przypadku osobą inicjującą przekaz jest pojedynczy człowiek, który dokonuje zgłoszenia alarmowego (na przykład wzywa pomocy) do systemu zarządzającego bezpieczeństwem i porządkiem publicznym.

3.1. Podstawy prawne i obszary regulacji powiadamiania ratunkowego

Trudno wskazać jednoznaczną datę, od kiedy działa w Polsce powiadamianie ratunkowe jako sposób obsługi wezwań do udzielenia pomocy przez służby ratunkowe, interwencyjne lub pogotowia. System Powiadamiania Ratunkowego (SPR) został utworzony w Polsce za sprawą Ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego¹⁴⁶, niemniej jednak próżno szukać w przywołanej

¹⁴⁶ Dz.U. 2013, poz. 1635 ze zm.

ustawie definicji tegoż powiadamiania ratunkowego. Zapisy aktu do określenia „powiadamianie ratunkowe” odnoszą się w sposób utylitarny – traktują je jako dopełnienie, uzupełnienie definicji innych podmiotów, mechanizmów, metod i działań. Nie ma tam literalnie przedstawionej definicji powiadamiania ratunkowego, choć cała treść ustawy odnosi się wprost do tej aktywności.

Co to wobec tego jest to „powiadamianie ratunkowe”?

Do dalszych rozważań proponuje się przyjąć następującą definicję¹⁴⁷:

„Przez powiadamianie ratunkowe rozumie się wszelką aktywność osób będących pod wpływem zagrożenia lub doświadczających materializacji zagrożenia, albo innych osób posiadających wiedzę o zagrożeniu lub jego materializacji oraz uszkodzonych w jej wyniku ludziach, mieniu lub środowisku, a także odpowiednio zaprogramowaną aktywność systemów technicznych, której celem jest spowodowanie udzielenia uszkodzonym bądź zagrożonym ludziom i zasobom materialnym pomocy przez publiczne służby, straże i pogotowia oraz inne podmioty komercyjne i społeczne realizujące zadania publiczne w zakresie ratownictwa”.

Ustawa o systemie powiadamiania ratunkowego [...] odnosi się do szerokiego spektrum podmiotów zaangażowanych w organizację sprawnego i skutecznego kontaktu pomiędzy osobami dokonującymi zgłoszeń alarmowych a systemem podmiotów powołanych do reagowania i niesienia pomocy uszkodzonym¹⁴⁸. Oprócz wprowadzenia definicji podstawowych pojęć, takich jak na przykład: centrum powiadamiania ratunkowego, zgłoszenie alarmowe, obsługa zgłoszenia alarmowego, akt zawiera regulacje i odniesienia w obszarach administracji publicznej, telekomunikacji, geodezji, funkcjonowania służb, inspekcji i straży oraz innych podmiotów uczestniczących w działaniach mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce.

Dodatkowo ustawa wprowadza stanowisko operatora numerów alarmowych (ONA), dla którego definiuje wymagania, zadania, specyfikę szkolenia i obowiązek okresowej certyfikacji, przez co ONA staje się nowym zawodem w polskiej rzeczywistości gospodarczej i administracyjnej¹⁴⁹.

¹⁴⁷ Opracowanie własne.

¹⁴⁸ Autor nie omawia w tym miejscu tematu usuwania przyczyn oraz materialnych skutków zdarzenia. Te zagadnienia są regulowane w innych aktach prawnych i nie są przedmiotem prowadzonej analizy.

¹⁴⁹ Więcej na temat Centrum Powiadamiania Ratunkowego oraz operatorów numerów alarmowych w dalszej części monografii.

3.2. Wzywanie pomocy w sytuacji zagrożenia

Sprawność i skuteczność systemów i podmiotów przygotowanych do świadczenia usług publicznych można ocenić dopiero wtedy, kiedy zadziałają. Warunkiem koniecznym do tego, żeby owe systemy i podmioty zadziałały, jest pojawienie się odpowiedniej konieczności i skuteczne dostarczenie wiedzy o takiej potrzebie do czekających na nią podmiotów i struktur. To zaś oznacza, że powiadamianie ratunkowe jest kluczowym składnikiem gotowości państwa do świadczenia usług zapewniania bezpieczeństwa obywatelom, a po prawdzie jeszcze szerzej – wszystkim osobom, które znajdują się na jego terenie. Rozpatrując zagadnienie z historycznego punktu widzenia, można się domyślać, że powiadamianie ratunkowe jest procesem starszym niż najstarsza organizacja, służba czy podmiot, który zajmuje się niesieniem pomocy i ratowaniem ludzi w potrzebie. I nie chodzi tylko o Polskę – to dotyczy całego świata i całej ludzkości. Jeśli spojrzeć na powiadamianie ratunkowe jako na zawiadomienie o potrzebie przyścia z pomocą, to jest to zjawisko pochodne każdej ludzkiej cywilizacji. Niezależnie od czasu czy miejsca, w których się przejawiała, zawsze i wszędzie, kiedy występowały przykłady przychodzenia jednych ludzi z pomocą innym ludziom, wcześniej dochodziło do dostarczenia informacji – powiadomienia, że komuś się dzieje źle i że potrzebuje pomocy.

Można się pokusić o postawienie tezy, że powiadamianie ratunkowe jest zbieżne w czasie z alarmowaniem i ostrzeganiem. Ludzie żyjący w jednym miejscu dla zapewnienia bezpieczeństwa tak sobie indywidualnie, jak i całej zbiorowości, którą tworzyli, musieli się ostrzegać przed nadciągającymi niebezpieczeństwami i informować o potrzebie udzielenia komuś spośród nich pomocy. W ramach specjalizacji pojawiały się odpowiednie funkcje w społeczności i ludzie, którzy je realizowali¹⁵⁰. Kiedyś nie było tak zaawansowanej technologii i możliwości wirtualnego dostarczenia wiedzy o zdarzeniu¹⁵¹. Wtedy potrzebne było czyjeś osobiste przybycie i wypowiedzenie informacji lub przekazanie materialnego wezwania informującego, że ktoś lub coś potrzebuje ratunku, odsieczy, pomocy, wsparcia.

¹⁵⁰ Współczesnym nawiązaniem do realizacji funkcji alarmowania mieszkańców o zagrożeniu jest hejnał grany co dzień z okna w wieży Kościoła Mariackiego górującej nad krakowskim rynkiem.

¹⁵¹ Warto w tym miejscu zauważyć, że charakter zdarzeń i powodowanych przez nie skutków znacząco zmieniał się z czasem. Dynamika rozwoju sytuacji wzrastała wraz z postępem w dziedzinie komunikacji. Podobnie zmienne było podejście zbiorowości ludzkich do wypadków i ich skutków. To zaś zależało od okoliczności, okolicy i ludzi, którzy byli świadkami lub jako pierwsi przybyli na miejsce zdarzenia. Niejednokrotnie poszkodowani w wypadku ludzie i ich mienie stawali się łupem lokalnych grup. Historia zna także sytuacje, kiedy celowo prowokowano wypadki (na przykład statków handlowych), żeby potem zbierać i zawłaszczać pozostałe po katastrofie dobra. Zobacz więcej: <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiatea,2/niezwykle-archiwum-rodzinne-setki-statkow-rozbitych-na-skalach,366846.html> (dostęp: 29.07.2016) oraz: <http://sedina.pl/wordpress/index.php/2004/07/09/piraci-ze-szczecina/> (dostęp: 29.07.2016).

Jakkolwiek by to nazwać, zawsze mamy do czynienia z trzema sekwencyjnie po sobie zachodzącymi zdarzeniami: nieszczęśliwe zdarzenie → powiadomienia o nieszczęśliwym zdarzeniu → ratunek w nieszczęśliwym zdarzeniu. Ten łańcuch zdarzeń jest kompletny i jeśli pominąć którykolwiek z jego elementów – traci sens:

- nie funkcjonuje, jeśli nie ma powodu do podejmowania działania;
- nie działa, jeśli nie ma wiedzy o potrzebie podjęcia akcji ratunkowej;
- nie uda się, jeśli nie ma czym, nie ma kto ani nie ma jak przyjść z pomocą.

Zestawienie w tabeli 3. definicji powiadamiania i powiadamiania ratunkowego pozwala porównać semantyczny sens obu określeń. Z analizy zapisów widać wyraźnie fundamentalną różnicę pomiędzy oboma określeniami. Mimo że obydwa oparte są na słowie „powiadamanie”, semantycznie odnoszą się do zupełnie innych działań i prowadzą do zupełnie odmiennych skutków.

Tabela 3. Porównanie informacyjnych czynności powiadamiania i powiadamiania ratunkowego¹⁵²¹⁵³

Czynność	Definicja	Sens
Powiadamanie	„przekazanie, przy użyciu wszelkich dostępnych środków, określonych informacji mających na celu zaalarmowanie właściwych władz i ludności o możliwości wystąpienia zagrożenia, o jego wystąpieniu lub ustąpieniu oraz przekazanie informacji dotyczących sposobu postępowania w danym przypadku ¹⁵² ”	skuteczne przekazanie precyzyjnie zdefiniowanego pakietu informacji mających zaalarmować władze oraz ludność o możliwości wystąpienia zagrożenia, jego materializacji, ustąpieniu i sposobach postępowania w obliczu skutków wystąpienia.
Powiadamanie ratunkowe	wszelka aktywność osób będących pod wpływem zagrożenia, doświadczających materializacji zagrożenia lub innych osób posiadających wiedzę o zagrożeniu lub jego materializacji oraz poszkodowanych w jej wyniku ludziach, mieniu lub środowisku, a także odpowiednio zaprogramowana aktywność systemów technicznych, której celem jest spowodowanie udzielenia poszkodowanym bądź zagrożonym ludziom i zasobom materialnym pomocy przez publiczne służby, strażę i pogotowia oraz inne podmioty komercyjne i społeczne realizujące zadania publiczne w zakresie ratownictwa ¹⁵³	skuteczne przekazanie informacji o groźbie zaistnienia lub zaistnieniu zdarzenia lub sytuacji mogących spowodować lub powodujących negatywne skutki dla życia, zdrowia, mienia osób lub środowiska, w którym te osoby funkcjonują

Źródło: opracowanie własne.

¹⁵² Definicja przytoczona wcześniej w tabeli 1.

¹⁵³ Opracowanie własne.

W nawiązaniu do zaproponowanej wcześniej definicji można trawestować w skrócie, że powiadamanie ratunkowe to formułowanie i transfer do systemu bezpieczeństwa i porządku publicznego¹⁵⁴ informacji o możliwych zagrożeniach lub zaistniałych zdarzeniach lub zjawiskach generujących negatywne skutki. Czynności te realizowane są przez osoby, które same osobiście (lub ich mienie albo środowisko) podlegają tym zagrożeniom lub zostały przez skutki materializacji uszkodzone, albo które posiadają wiedzę o zagrożeniach bądź uszkodzonych osobach, mieniu lub środowisku¹⁵⁵.

Te informacje mają zazwyczaj¹⁵⁶ charakter interpersonalny, podmiotowy i przedmiotowy; dotyczą konkretnych sytuacji, są formułowane przez osoby dokonujące zgłoszeń i odbierane przez operatorów (dyspozytorów) wykonujących pracę, która polega między innymi na odbieraniu takich zgłoszeń alarmowych.

Mając na względzie wielką różnorodność zagadnień, które wpływają na bezpieczeństwo zarówno pojedynczej osoby ludzkiej, jak i tworzonej przez nią społeczności, w swojej analizie autor ogranicza się tylko do zagadnienia dostępności i skuteczności wsparcia, jakie państwo udziela swoim obywatelom i przebywającym na jego terenie obcokrajowcom.

Rozwijając przedstawioną na wstępie tej części opracowania tezę, należy zauważyć, że powiadamanie ratunkowe ma za zadanie dostarczyć informacji o potrzebie uruchomienia istniejących w państwie zasobów, adekwatnych do dziejących się zdarzeń, przeznaczonych do udzielania pomocy lub podejmowania interwencji. Dzieje się tak w sytuacji zaistnienia zdarzenia skutkującego efektami dotyczącymi zdrowia, życia i/lub zasobów osoby/osób albo w obliczu możliwości wystąpienia takiego zdarzenia. Jest to więc swoisty system monitoringu doraźnego, którego podstawę stanowi informacja pozyskiwana od osób, których zdarzenia dotyczą, które są świadkami zdarzeń oraz od urzędów specjalistycznych, które zostały w celu takiego monitoringu wcześniej zastosowane.

Zagrożenia towarzyszą nam na co dzień. Swoją specyfiką nawiązują do warunków, w których przebywamy, pracujemy, mieszkamy, spędzamy czas. Jedna teza dotycząca zagrożeń nie wymaga dowodów: nie ma na świecie miejsca, które byłoby w pełni od nich wolne. Co najwyżej zmienia się ich charakter i materia, na którą oddziałują. Nawet osoba odizolowana od materialnego oddziaływania sił fizycznych może stać się ofiarą choroby psychicznej, będącej skutkiem takiej izolacji.

¹⁵⁴ Tak szerokie sformułowanie zostanie doprecyzowane w dalszej części opracowania.

¹⁵⁵ W ustawach odnoszących się do zagadnień związanych z ratownictwem lub powiadaniem ratunkowym brak jest jednoznacznej definicji powiadamiania ratunkowego. Zamieszczona tu definicja jest opracowaniem własnym autora.

¹⁵⁶ Personalność charakteru powiadamiania ratunkowego dotyczy każdego zgłoszenia wykonywanego przez człowieka. Zdepersonalizowane są zgłoszenia kierowane przez wszelkiego rodzaju czujniki alarmowe lub monitorujące stan obiektu lub przebieg sytuacji.

Abraham Maslow ukazał potrzeby człowieka w formie piramidy (rysunek 1.), u której podstaw są potrzeby fizjologiczne, jako te najbardziej podstawowe. Na drugim zaś poziomie umieścił potrzeby bezpieczeństwa. Ta powszechnie przyjęta hierarchia przystaje do większości sytuacji, w jakich rozpatrujemy człowieka i grupy ludzi oraz ich otoczenie. Niemniej jednak zdarza się, że w sytuacji ekstremalnego zagrożenia człowiek nie jest w stanie zaspokoić potrzeb fizjologicznych ze strachu przed wykonaniem jakiegokolwiek działania, które by go do tego przybliżyło.

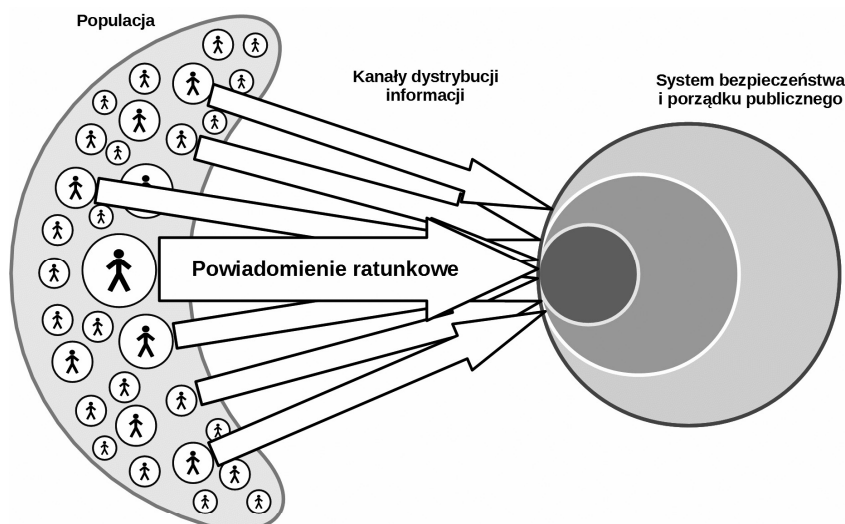
Rozważania odnoszą się do czynności i stanów dnia codziennego. Takich „zwyczajnych”, które podejmujemy i realizujemy często bezwiednie, celowo i automatycznie: w domu, w drodze do pracy, w pracy, w trakcie zabawy, we śnie, w dzieciństwie, w młodości, w wieku dojrzałym i w wieku podeszłym, w pojedynkę i w grupie, bez udziału sprzętów i przy ich udziale, tu albo tam, teraz albo przedtem. Doświadczając tego wszystkiego, wyrabiamy sobie określone wrażenia. Także takie, które dotyczą bezpieczeństwa w otaczającym nas świecie. Świadomość określonego stanu otoczenia, jego zasobów, ich sprawności i szybkości działania przekłada się na poczucie bezpieczeństwa, które odczuwamy.

Ze względu na określoną strukturę zasobów systemu powiadamiania ratunkowego (SPR), systemów do monitorowania zmian stanu środowiska oraz stanu poszczególnych członków społeczeństwa i sposobów ich reagowania na treści informujące o zagrożeniach i materializacjach zagrożeń udostępnione są ustalone kanały informacyjne. Z uwagi na specyfikę sytuacji do wezwania pomocy, a więc do zadziałania powiadamiania ratunkowego, wymagana jest bezpośrednia aktywność albo osoby potrzebującej tej pomocy, albo kogoś lub czegoś, co taką potrzebę zgłosi w systemie powiadamiania ratunkowego (rysunek 17.). Wystarczy, że się ma sprawny telefon, zna się odpowiedni numer, wybierze go i uzyska połączenie, żeby porozumieć się z osobą, która będzie mogła przyjść z pomocą albo sprawi, że ktoś inny dotrze z ratunkiem. Taki schemat funkcjonował przez lata i wszyscy się do niego przyzwyczaili.

Jest to system powiadamiania ratunkowego w wersji dyspozytorskiej. W przypadku gdy zgłoszenie trafiło do niewłaściwego odbiorcy i następuje jego przekazanie do odbiorcy właściwego, mamy do czynienia z jego wersją dyspozytorsko-operatorską.

Jednak na początku tego tysiąclecia, a zwłaszcza po wstąpieniu Polski w strukturę Unii Europejskiej, pojawiła się tendencja ujednoczenia numeru alarmowego, który miałby być identyczny w każdym kraju UE. Ten numer to ciąg cyfr: 112. Jest tak prosty, że zapamiętać go może nawet dziecko¹⁵⁷.

¹⁵⁷ Por. Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej), (Dz.U. UE L 108 z 24.4.2002, str. 51 z dnia 24 kwietnia 2002).



Rysunek 17. Graficzne zobrazowanie powiadamiania ratunkowego

Źródło: opracowanie własne.

Do obsługi zgłoszeń na numer alarmowy 112 na początku wdrażano strażaków albo policjantów, którzy robili to w komendach powiatowych/miejskich na swoich stanowiskach, a miejsce, gdzie się to odbywało, nazywano Centrum Powiadamiania Ratunkowego.

Ze względu na to, że odbierający zgłoszenia kierowane na ten numer byli od razu dyspozytorami zasobów własnej służby albo operatorami, którzy przekazywali połączenie do pozostałych podmiotów – system obsługi zgłoszeń określano jako „operatorsko-dyspozytorski”.

Od roku 2011 trwają w Polsce prace mające na celu wdrożenie systemu czysto operatorskiego, czyli takiego, który będzie działać na zasadzie call center. Operatorzy numerów alarmowych (ONA) odbierają zgłoszenia alarmowe wyposażeni w nowoczesne narzędzia teleinformatyczne, przeprowadzają krótki wywiad z dzwoniącym i wybierają właściwą służbę lub właściwe służby (jeśli potrzeba ich więcej), do których przekazują odebrane zgłoszenie.

Takie podejście ma na celu znaczące ułatwienie potrzebującym ubiegania się o pomoc. Nie tylko obywatelom, ale także obcokrajowcom, którzy przebywają w Polsce. Pozwala to znacząco poprawić sprawność obsługi zgłoszeń, filtrować zgłoszenia niezasadne i złośliwe, a także umożliwia unikanie sytuacji, kiedy niektórzy spośród obywateli byli wykluczeni z możliwości korzystania ze swoich

praw ubiegania się o pomoc państwa w sytuacji zagrożenia ich życia, zdrowia lub bezpieczeństwa albo jednocześnie kilku z wymienionych.

Docelowo system powiadamiania ratunkowego ewoluuje w kierunku systemu operatorskiego, w którym wszystkie numery alarmowe, a więc nie tylko numer 112, ale także 999, 998 i 997 będą obsługiwane w Centrum Powiadamiania Ratunkowego.

CPR może być także miejscem, w którym będą obsługiwane inne numery alarmowe i serwisowe służb i podmiotów komercyjnych, świadczących dla swoich klientów usługi serwisowe lub interwencyjne:

- pogotowia energetycznego,
- pogotowia gazowego,
- pogotowia ciepłowniczego,
- pogotowia wodno-kanalizacyjnego itp.

Według zapisów prawa i opisów projektów realizowanych centralnie system powinien umożliwiać obsługę zgłoszeń kierowanych za pomocą wiadomości SMS. Póki co nie udało się jeszcze w pełni osiągnąć tej funkcjonalności.

Żeby stworzyć możliwości osobom niesłyszącym, z myślą o których w pierwszej kolejności taka opcja została zaplanowana, w Centrum Powiadamiania Ratunkowego w Rzeszowie doraźnie opracowany został autorski system wykorzystujący dostępną aplikację bramki SMS w połączeniu z przemyślaną procedurą postępowania.

Trzeba jednoznacznie stwierdzić, że dotarcie informacji o materializacji zagrożenia ma kluczowe znaczenie dla sprawności i skuteczności działania całego systemu podmiotów, służb i straży powołanych do ratowania i niesienia pomocy. Bez takiej wiedzy wszystkie instytucje ratownicze, interwencyjne i serwisowe są tylko odpowiednio wykwapowanymi podmiotami, zatrudniającymi właściwie wyszkolonych i wyćwiczonych ludzi, które czekają. Dopiero w chwili, kiedy dociera do nich informacja, że potrzebne jest ich działanie – ratunek, pomoc, interwencja – wtedy stają się aktywnymi uczestnikami zapewniania bezpieczeństwa.

Struktura organizacyjna w terenie służb takich jak Państwowa Straż Pożarna i Policja nie uległa zmianie i w dalszym ciągu oparta jest na komendach powiatowych, których komendanci powiatowi i miejscy stanowią administrację zespoloną starostów powiatowych i prezydentów miast na prawach powiatu.

3.3. Zgłoszenie alarmowe

Powiadamanie ratunkowe funkcjonuje przez cały czas od chwili, kiedy pojawiły się instytucje (publiczne i prywatne podmioty, służby, straże i pogotowia), które miały za zadanie świadczyć pomoc dla ludzi w potrzebie. Sposoby ich działania wynikały z możliwości skutecznego nawiązywania kontaktu i pozyskania infor-

macji o zachodzących zdarzeniach niebezpiecznych oraz z dostępnych możliwości przeprowadzenia akcji ratunkowej. Dawniej możliwości te, tak w jednym, jak i w drugim zakresie, były dużo mniejsze niż obecnie. Zaczęło się od tego, że do zawiadomienia pogotowia potrzebny był kontakt bezpośredni¹⁵⁸. Potem, po wynalezieniu łączności telefonicznej, stała się ona wiodącym sposobem informowania służb o zagrożeniach i potrzebach niesienia przez nie pomocy¹⁵⁹.

Zgłoszeniem alarmowym nazywa się informację o wystąpieniu lub podejrzeniu wystąpienia nagłego zagrożenia życia lub zdrowia, w tym aktu przemocy, a także nagłego zagrożenia środowiska lub mienia oraz zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego, kierowaną do numerów obsługiwanych w ramach systemu powiadamiania ratunkowego, przez dostawcę publicznie dostępnych usług telefonicznych, z zewnętrznych systemów monitoringu albo z wykorzystaniem środków komunikacji, które umożliwiają niezwłoczne przekazanie tej informacji do centrum powiadamiania ratunkowego¹⁶⁰.

Wszędzie tam, gdzie dochodziło do przekazania informacji (zgłoszenie alarmowe) o zdarzeniu i jego ewentualnych skutkach do służby, która była właściwa do podjęcia działań ratowniczych, owo zgłoszenie było obsługiwane w sposób dyspozytorski. Oznaczało to, że po usłyszeniu wiadomości strażak w remizie, policjant na posterunku czy sanitariusz¹⁶¹ w miejscu postoju ambulansu przystępował do realizacji sekwencji działań, których skutkiem było wyjechanie wozu strażackiego, policyjnego radiowozu albo ambulansu ratownictwa medycznego do akcji. Odbierający zgłoszenie był od razu dyspozytorem pogotowia lub służby, która jechała na pomoc, a system określano mianem „dyspozytorskiego”. Dyspozytor (dyżurny służby, oficer dyżurny) był (jest) zatrudniony po to, żeby odebrał zgłoszenie, przeprowadził wywiad, ocenił sytuację i w uzasadnionych wypadkach dokonał zadysponowania konkretnych sił i środków do podjęcia właściwych działań. Osobnym zadaniem, jakie realizuje, jest monitorowanie przebiegu akcji i w razie potrzeby koordynowanie działań uzupełniających i korygujących.

Taki system w dalszym ciągu funkcjonuje w pogotowiu ratunkowym (system Państwowe Ratownictwo Medyczne), Państwowej Straży Pożarnej i Policji. Połą-

¹⁵⁸ Trzeba było, żeby ktoś przybiegł do miejsca wyczekiwania i opowiedział, co się stało.

¹⁵⁹ Wraz z szybko postępującym rozwojem środków przekazu zarówno głosu, jak i obrazu, a także innych danych o stanie czynności życiowych osoby monitorowanej w trakcie realizacji działań, które mogą zawierać pierwiastek zagrożenia dla bezpieczeństwa własnego osoby oraz bezpieczeństwa osób i mienia będącego w obszarze zasięgu jej działania, coraz częściej spotyka się pomysły powiadamiania o występowaniu niekorzystnych zmian. Przykłady: systemy monitoringu sytuacji pożarowej w obiektach magazynowych oraz system eCall w Polsce obowiązkowy w samochodach produkowanych od 2018 roku.

¹⁶⁰ Por. ustawa o powiadamianiu alarmowym [...], art. 1. pkt 1.

¹⁶¹ To określenie zostało użyte celowo, żeby zwrócić uwagę czytelnika na historyczny charakter zapisu.

czenia na numery alarmowe: 999, 998 i 997 kierują zgłoszenia wprost do podmiotów ratunkowych. Podobnie rzecz ma się w odniesieniu do straży municypalnych i specjalistycznych pogotowi serwisowych¹⁶²: energetycznego, gazowego, wodno-kanalizacyjnego, ciepłowniczego i innych. Zalety takiego sposobu obsługi zgłoszeń alarmowych, pod warunkiem, że te kierowane są do właściwych dla zdarzenia lub zagrożenia podmiotów, wiążą się z dobrą znajomością rozpatrywanego zagadnienia przez osoby przyjmujące zgłoszenia, szybszym docieraniem do meritum, łatwiejszym pozyskiwaniem najistotniejszych informacji i uruchamianiem akcji ratunkowej. Wady takiego sposobu obsługi zgłoszeń alarmowych związane są m.in. z jego małą wydajnością w przypadku napływu dużej liczby zgłoszeń w krótkim czasie. Wynika to wprost ze sposobu obsługi zgłoszenia zawierającego element dysponowania sił do realizacji związanych z nim działań. Dodatkowym czynnikiem wprowadzającym ograniczenia wydajności i skuteczności odbierania i obsługi zgłoszeń jest wielkość zespołu dyspozytorów. W praktyce są to jednadwie osoby na stanowisku dysponowania¹⁶³.

Jeśli jednak zdarzyło się, że np. strażak odebrał wiadomość, która dotyczyła potrzeby pomocy nie ze strony straży pożarnej, ale ze strony policji albo pogotowia ratunkowego, to mając dostęp do telefonu, przekazywał wiadomość do właściwej służby, żeby ta mogła podjąć działania. Był wtedy operatorem pośredniczącym w przekazywaniu zgłoszenia alarmowego pomiędzy zgłaszającym potrzebę udzielenia pomocy a służbą właściwą do jej udzielenia. System funkcjonował w taki sposób przez dziesięciolecia. Jego zaletą było dobre rozpoznanie przez dyspozytorów środowiska, na rzecz którego działali i obszaru, na którym podejmowane były akcje.

Operatorski sposób obsługi zgłoszeń alarmowych to podejście, które ma na celu ułatwienie zwracania się o pomoc zarówno obywatelom, jak i obcokrajowcom, którzy przebywają w Polsce. Pozwala znacząco poprawić sprawność obsługi zgłoszeń, filtrować zgłoszenia niezasadne i złośliwe, a także umożliwia unikanie sytuacji, kiedy niektórzy spośród obywateli byłiby wykluczeni¹⁶⁴ z możliwości korzystania ze swoich praw dostępu do pomocy państwa w sytuacjach zagrażających ich życiu, zdrowiu, mieniu albo inaczej jeszcze rozumianemu bezpieczeństwu.

Istotne znaczenie dla podjęcia i znaczącego przyśpieszenia działań miały działania organizacyjne związane z przygotowaniem do międzynarodowego turnieju – Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej Euro 2012. Określenie „międzynarodowy” ma tu podwójne znaczenie. Z jednej strony dotyczy uczestniczących w imprezie

¹⁶² Przykłady numerów alarmowych we Wrocławiu: <http://www.wroclaw.pl/telefony-alarmowe-zaufania-Infolinie-we-wroclawiu> (dostęp: 9.12.2015).

¹⁶³ Na podstawie informacji pozyskanych przy okazji realizacji obowiązków zawodowych.

¹⁶⁴ Więcej na ten temat w: S.J. Rysz, *Glusi w systemie powiadamiania ratunkowego. Analiza zagadnienia z perspektywy końca roku 2014*, „Zeszyty Naukowe WSIZiA w Warszawie”, nr 1 (30) 2015, s. 256–269, http://www.dobrauczelnia.pl/images/zeszytyNaukowe/1_30_2015/00_zn_rysz.pdf (dostęp: 15.12.2015).

zespołów, które reprezentowały szesnaście europejskich krajów, a z drugiej pomysłu zorganizowania zawodów na boiskach piłkarskich w Polsce i na Ukrainie. W efekcie prowadzonych szeroko zakrojonych prac przygotowawczych i organizacyjnych nastąpiła wyraźna intensyfikacja prac nad wdrożeniem nowego, wydajnego i dostępnego dla obcokrajowców nieposługujących się językiem polskim systemu powiadamiania ratunkowego. Wprawdzie od kilku lat obowiązywała zmieniona Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. nr 191, poz. 1410 ze zm.), w której treści zawarty był szereg zapisów¹⁶⁵ dotyczących tworzenia i funkcjonowania systemu powiadamiania ratunkowego w Polsce, ale inicjatywy podejmowane przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji nie przystawały do zapisów wspomnianej ustawy. Dla zrealizowania powziętych decyzji prowadzone były działania w ramach pilotażu, który objął teren całego kraju.

Punktem zwrotnym w procesie zmian było uchwalenie przez Sejm RP Ustawy z dnia 23 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego (Dz.U. 2013, poz. 1635, ze zm.). W treści tego aktu zawarty został zarówno docelowy kształt SPR, jak i harmonogram działań na kolejnych etapach jego realizacji.

3.3.1. Dyspozytorski sposób obsługi zgłoszeń alarmowych

Idea dyspozytorskiego systemu powiadamiania ratunkowego została zilustrowana na rysunku 18. Dla dokonania zgłoszenia alarmowego w takim systemie konieczna jest wiedza dotycząca służby lub podmiotu właściwego do przeprowadzenia akcji ratunkowej lub serwisowej oraz znajomość odpowiednich numerów alarmowych¹⁶⁶. Użycie na rysunku dwóch różnych rodzajów strzałek służy do zilustrowania specyfiki kosztów połączeń. Strzałki konturowe oznaczają połączenia bezpłatne dla osoby dzwoniącej na krótki, trzycyfrowy numer alarmowy. Strzałki pełne obrazują połączenia, za które osoba dzwoniąca będzie obciążona według taryfy operatora właściwego dla sieci, z której korzysta.

Specyfika systemu dyspozytorskiego polega na kierowaniu zgłoszeń alarmowych bezpośrednio do podmiotu (służby, straży lub pogotowia), który jest właściwy do podjęcia akcji (udzielenie pomocy, podjęcie interwencji, dokonanie naprawy itp.).

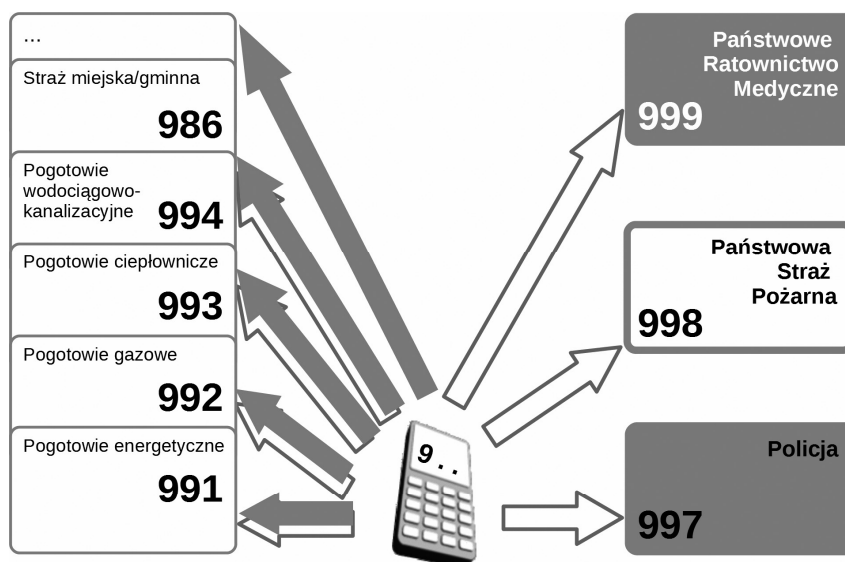
Zalety systemu dyspozytorskiego:

- 1) minimalna liczba połączeń pomiędzy osobą zgłaszającą i podmiotem właściwym do podjęcia akcji – połączenie trafia bezpośrednio do podmiotu, który jest właściwy dla zaistniałej sytuacji;

¹⁶⁵ Por. Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2009 nr 11, poz. 59 2009.02.10).

¹⁶⁶ Numery alarmowe podmiotów komercyjnych i straży municypalnej zaczerpnięto ze strony internetowej: http://www.rcit.res.pl/files/telefony_podreczne.htm (dostęp: 16.12.2015).

- 2) połączenia wykonywane na krótkie, trzycyfrowe numery alarmowe są bezpłatne dla osoby dzwoniącej;
- 3) dyspozytor może zadać osobie dokonującej zgłoszenia alarmowego pytania, dzięki którym w najlepszy ze swojego punktu widzenia sposób pozna sytuację i ew. okoliczności zdarzenia;
- 4) osoba dzwoniąca zyskuje przekonanie, że zawiadomienie dotarło do właściwego podmiotu i pomoc łada chwila dotrze na miejsce;
- 5) dyspozytor może równoległe dysponować zasobami i zadawać dodatkowe pytania uzupełniające, jeśli będzie taka potrzeba.



Rysunek 18. Schemat działania systemu powiadamiania ratunkowego w wersji dyspozytorskiej

Źródło: opracowanie własne.

Wady systemu dyspozytorskiego:

- 1) osoba potrzebująca pomocy musi znać numer służby, do której chce się zwrócić¹⁶⁷;

¹⁶⁷ Wybranie numeru innego podmiotu niż ten potrzebny do podjęcia ew. akcji ratunkowej może zostać potraktowane jako połączenie pomyłkowe i w najlepszym wypadku, jeśli ów podmiot będzie miał możliwość przełączenia zgłaszającego do właściwej służby, może to zrobić, blokując sobie jednocześnie możliwość odbierania zgłoszeń do czasu zakończenia przełączanego połączenia. Najczęściej jednak taka „pomyłka” kończy się przekazaniem właściwego numeru albo stwierdzeniem odbierającego połączenie, że zagadnienie nie leży w kompetencji podmiotu, do którego zgłaszający się dowodził.

- 2) duża liczba podmiotów (służb) ratunkowych i pomocowych z osobnymi numerami alarmowymi i kontaktowymi sprawia, że trzeba znać wiele różnych numerów, żeby można było nawiązać kontakt z właściwym i uzyskać jego pomoc¹⁶⁸;
- 3) wielość podmiotów ratunkowych i serwisowych, które nie posiadają skróconych numerów i wymagają zapamiętania i wybrania prefiksu oraz siedmiu cyfr lokalnego numeru telefonu do podmiotu;
- 4) dyspozytor (dyżurny) odbierając połączenie, blokuje jednocześnie linię dla ew. innych połączeń, które muszą czekać w kolejce¹⁶⁹;
- 5) długość oczekiwania na odebranie kolejnych połączeń jest sumą czasu trwania obsługiwanego połączenia alarmowego i czasu zajęcia linii potrzebnego na podjęcie i zrealizowanie zadań związanych z zadysponowaniem zasobów domniemanych¹⁷⁰ dla właściwego przeprowadzenia akcji;
- 6) w sytuacji, kiedy w akcji potrzeba wykorzystać kompetencje i zasoby innego podmiotu (służby), dyspozytor musi podjąć działania mające na celu uzyskanie współdziałania ze strony takiego podmiotu¹⁷¹;
- 7) w przypadku komercyjnych usług dla ludności niekiedy biuro obsługi klientów pracuje w ciągu dnia pracy, a w godzinach popołudniowych i nocnych zgłoszenia są przekierowywane na numery służbowe pracowników wskazanych do odbierania takich połączeń¹⁷²;
- 8) różne procedury odbioru i obsługi zgłoszeń przez podmioty dyspozytorskie¹⁷³;

¹⁶⁸ W zależności od wielkości obszaru, jego skali zurbanizowania, występujących zagrożeń i działających podmiotów przykładowe listy mogą być różne i wyglądać jak na poniższych, przykładowych stronach: http://www.rcit.res.pl/files/telefony_podreczne.htm (dostęp: 16.12.2015), <http://www.wroclaw.pl/telefony-alarmowe-zaufania-infolinie-we-wroclawiu> (dostęp: 9.12.2015), <http://bezpieczna.um.warszawa.pl/kontakt/telefony-alarmowe> (dostęp: 21.12.2015), <http://www.waznetelefony.pl/> (dostęp: 21.12.2015).

¹⁶⁹ Zarówno numery lokalne, jak i numery skrócone nadpisane nad numerami podkładowymi działają w oparciu o łącze telefoniczne zdefiniowane pod siedmiocyfrowym numerem poprzedzonym lokalnym prefiksem. Każde zajęcie takiej linii do prowadzenia rozmowy uniemożliwia jej wykorzystanie dla podjęcia innego połączenia.

¹⁷⁰ Autor użył w tym miejscu słowa „domniemanych” dla podkreślenia faktu, że właściwa wielkość potrzebnych do użycia sił i zasobów służby lub innego podmiotu podejmującego akcję w następstwie zgłoszenia alarmowego jest określana na miejscu zdarzenia przez dowódcę jednostki, która pierwsza dociera na miejsce akcji.

¹⁷¹ W tu rozważanym przypadku mowa już nie o zgłoszeniu alarmowym, ale o połączeniu w ramach prowadzonej akcji ratunkowej.

¹⁷² Taki stan rzeczy występuje niejednokrotnie w firmach lokalnie dostarczających media (np. wodociągowych) i świadczących usługi dostępu np. do internetu. Coraz rzadziej, ale wciąż się to zdarza, niektóre pogotowia serwisowe dużych komercyjnych dostawców mediów, rozlokowane np. w miastach powiatowych, także stosują opisaną tu praktykę.

¹⁷³ Nie ma obowiązku stosowania przez wszystkie podmioty uczestniczące w systemie powiadamiania ratunkowego jednej, spójnej i zunifikowanej procedury obsługi zgłoszeń.

- 9) brak możliwości obsługi numeru w sytuacji, kiedy pojedynczy dyspozytor korzysta z przerwy na posiłek lub wychodzi do toalety¹⁷⁴;
- 10) niewydolność systemu dyspozytorskiego w obliczu wielu zgłoszeń kierowanych na ten sam numer jednocześnie lub w krótkim czasie¹⁷⁵;
- 11) istotne prawdopodobieństwo braku możliwości obsłużenia zgłoszenia dokonanego w języku obcym¹⁷⁶;
- 12) wąska specjalizacja dyspozytora (dyżurnego)¹⁷⁷ odbierającego zgłoszenia;
- 13) konieczność odbierania połączeń niezasadnych, wybieranych przypadkowo lub złośliwie, które blokują linię i niepotrzebnie angażują czas i uwagę dyspozytora (dyżurnego);
- 14) różny stopień kompetencji interpersonalnych dyspozytorów (dyżurnych)¹⁷⁸.

3.3.2. Operatorski system obsługi zgłoszeń alarmowych

Dobrym przykładem operatorskiego sposobu obsługi zgłoszeń alarmowych jest system obsługi ogólnoeuropejskiego numeru alarmowego 112.

Ciąg znaków „112” został wskazany jako ogólnoeuropejski numer alarmowy zapisami Dyrektywy 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej)¹⁷⁹.

Wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej podjęte zostały w kraju działania mające na celu wdrożenie zapisów wspomnianej Dyrektywy 2002/22/WE.

¹⁷⁴ Opisane ograniczenie może wystąpić zwłaszcza w sytuacji jednoosobowego dyżuru na stanowisku dyspozytorskim. Osobno należy także zaznaczyć, że w przypadku przekierowywania zgłoszeń na telefony komórkowe zdarza się, że baterie telefonów ulegają rozładowaniu i przez to nawiązanie kontaktu i dokonanie zgłoszenia staje się jeśli nie niemożliwe, to znacznie utrudnione.

¹⁷⁵ Niniejsze ograniczenie (wada) dyspozytorskiego sposobu obsługi zgłoszeń alarmowych jest kompilacją wcześniej opisanych ograniczeń: blokowania linii telefonicznej, konieczności zadysponowania zasobów itp. Zagadnienie wynika ze sposobu skonstruowania łączności teleinformatycznych – jedna lub dwie linie telefoniczne mogą jednocześnie obsługiwać jedno lub co najwyżej dwa połączenia, skazując tym samym wszystkich innych zgłaszających na oczekiwanie.

¹⁷⁶ Ujęcie tego zapisu w formie tezy prawdopodobnej wynika z istnienia możliwości, że dyspozytor zna język obcy, w którym kierowane jest zgłoszenie. Niemniej jednak znajomość języków obcych nie stanowi kryterium doboru osób do pracy na stanowiskach dyspozytorskich.

¹⁷⁷ W przypadku „pomyłkowego” wybrania podmiotu do podjęcia działań dyspozytor nie ma obowiązku znać struktury systemu powiadamiania ratunkowego na tyle, żeby mógł kompetentnie doradzić właściwy kompetencyjnie podmiot i jeszcze podać jego numer kontaktowy.

¹⁷⁸ Brak jednolitych standardów obsługi zgłoszeń alarmowych idzie w parze z brakiem ujednoczenia wymagań zarówno co do wykształcenia, jak i co do umiejętności interpersonalnych osób, którym powierza się obowiązki obsługi zgłoszeń.

¹⁷⁹ Por. Dz.U.UE L z dnia 24 kwietnia 2002 r.