



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR – 4101-11-02/2013

P/13/152

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44

lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/152 – Zapewnienie bezpieczeństwa turystyki i rekreacji w górach
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Małgorzata Kram, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83893 z 10 czerwca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (dalej: TOPR)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Józef Janczy, Prezes Zarządu TOPR (dowód: akta kontroli str. 347)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zadania powierzone przez Ministra Spraw Wewnętrznych w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa turystyki i rekreacji w górach w latach 2010-2013 (I półrocze) TOPR realizował skutecznie. Akcje ratownicze podejmowano w każdym przypadku otrzymania zgłoszenia uzasadniającego ich przeprowadzenie. W działaniach ratowniczych ściśle współpracowano z innymi służbami, zapewniając sprawne przeprowadzenie i koordynację poszczególnych akcji.

TOPR analizował dane dotyczące wypadków między innymi pod kątem ustalenia miejsc, w których częstotliwość ich występowania była największa, nie stwierdzając konieczności podejmowania specjalnych działań w celu zwiększenia bezpieczeństwa. W ocenie NIK działania profilaktyczne w postaci takich analiz i ustalanie przyczyn wypadków wpływa na poprawę bezpieczeństwa osób przebywających w górach.

Prowadzona działalność profilaktyczna i edukacyjna w zakresie bezpieczeństwa w górach, polegała głównie na: organizowaniu szkoleń i kursów między innymi dla Policji, Straży Pożarnej, Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego i pracowników schronisk, zamieszczaniu porad i informacji, w tym komunikatów pogodowych, na swoich stronach internetowych oraz udziale w akcji informacyjno-promocyjnej *Bezpieczny Stok*.

TOPR nie dokonywał oszacowania kosztów prowadzonych akcji ratowniczych. W ocenie NIK, pomimo braku obowiązku ustalania kosztów akcji ratowniczych, zasadnym byłoby ich wyliczanie, co umożliwiłoby uwzględnianie wpływu wzrostu ruchu turystycznego na koszt powierzonych zadań oraz ewentualne dochodzenie zwrotu poniesionych kosztów działań prowadzonych poza terenem gór od podmiotów odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa na danym terenie, jak również pozwoliłoby na oszacowanie kosztów ponoszonych w związku z bezzasadnymi wezwaniami ratowników.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja zadań w zakresie zapewnienia warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach

Opis stanu
faktycznego

1.1. Gotowość do wykonywania ratownictwa górskiego

TOPR zabezpieczało obszar Tatr (ok. 312 km² – obszar Tatrzańskiego Parku Narodowego, dalej: *TPN*) oraz pasmo Spisko – Gubałowskie (ok. 370 km²), a w zakresie obsługi śmigłowcem obszary górskie południowej małopolski (ok. 19 620 km²).

W umowach zawartych w latach 2010 – 2013 przez TOPR z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych¹ (dalej: *MSW*) na realizację zadania polegającego na zapewnieniu gotowości ratowniczej oraz ratowaniu osób określono liczbę etatów ratowników górskich² odpowiednio na: 46,25; 46,87; 35 i 35. Faktyczna liczba etatów ratowników górskich zatrudnionych w TOPR w latach 2010 – 2013 była nieznacznie wyższa i wynosiła odpowiednio: 48,89; 51,56; 35,78 oraz 36,04 średniorocznie³. Ponadto gotowość do wykonywania ratownictwa zapewniali ratownicy – ochotnicy w liczbie 82 w 2010 r., 107 w 2011 r., 100 w 2012 r. oraz 128 w I półroczu 2013 r. oraz kandydaci na ratowników w liczbie sześciu w 2010 r., trzech w 2011 r., 11 w 2012 r. oraz 26 w I półroczu 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 11-24)

Czesław Ślimak, Wiceprezes Zarządu TOPR wyjaśnił, że ustalenie niezbędnej liczby ratowników etatowych wiąże się z koniecznością zabezpieczenia obsady ratowników dyżurnych na poszczególnych stanowiskach w miejscach dyżurowania. Minimalne zatrudnienie wynosi 35 ratowników na miesiąc. Liczba ta jest ustalana z uwzględnieniem natężenia ruchu turystycznego, możliwości finansowych i aktywności ratowników pracujących społecznie.

(dowód: akta kontroli str. 380)

Lista członków TOPR posiadających aktualne uprawnienia ratownika górskiego co najmniej do 12 grudnia 2013 r. (termin ważności kursu pierwszej pomocy) obejmowała 144 osób, natomiast poprzednio uprawnienia takie posiadali 134 osoby (stan na 24 listopada 2011 r.)

(dowód: akta kontroli str. 11-24)

Do zapewnienia stanu gotowości do wykonywania ratownictwa górskiego TOPR dysponował specjalistycznym sprzętem, w tym m.in.: śmigłowcem, 13 samochodami terenowymi lub osobowymi, trzema pojazdami czterokołowymi, 13 skuterami śnieżnymi oraz środkami łączności (osiem stacji bazowych, siedem radiotelefonów przewoźnych, 85 radiotelefonów noszonych i trzy stacje retransmisyjne). W latach 2010 – 2013 (I półrocze) stan posiadania TOPR zwiększył się m.in. o jeden samochód osobowy oraz trzy skutery śnieżne dofinansowane ze środków MSW/MSWiA. Łącznie kwota otrzymanych środków na zakup środków trwałych w latach 2010–2013 (I półrocze) wyniosła 570,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 5-10, 32-37)

W latach 2010–2013 (I półrocze) TOPR przeprowadził łącznie 1 357 działań ratunkowych (odpowiednio: 291, 415, 492, 159). Na działania ratunkowe składały się:

- wyprawy ratunkowe (odpowiednio: 124, 170, 167, 44);
- akcje ratunkowe (odpowiednio: 167, 235, 312, 114);
- interwencje (w 2010 r. nie wydzielano takiej kategorii, 10, 12, 1).

Poza terenem gór przeprowadzono 79 działań ratowniczych (odpowiednio: 16, 17, 29, 17). W badanym okresie liczba uratowanych osób wyniosła 1 503 (odpowiednio: 350, 447, 535, 171) a liczba ofiar śmiertelnych wyniosła 78 (odpowiednio: 22, 22, 23, 11).

¹ Do 18 listopada 2011 r. z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: *MSWiA*).

² od 2012 r. w tę liczbę nie są wliczani ratownicy narciarscy.

³ dane obliczone jako średnia z 12 miesięcy na podstawie liczby etatów wynikającej z miesięcznych list płac.

Ponadto TOPR przeprowadził 6 997 działań ratunkowych na zorganizowanych terenach narciarskich (odpowiednio: 1 767, 1 801, 1 819, 1 610).

(dowód: akta kontroli str. 30- 31)

Rejestr działań ratowniczych, o którym mowa w art. 7 ustawy o bezpieczeństwie⁴ był prowadzony w formie zbioru kart działań ratowniczych, w których odnotowano dane wymagane ww. ustawą m.in. rodzaj doznanego urazu lub zachorowania osoby, rodzaj udzielonej pomocy, miejsce wypadku lub innego zdarzenia, imiona i nazwiska ratowników górskich udzielających pomocy, datę i czas prowadzenia działań ratowniczych, czas i miejsce przekazania osoby jednostkom systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne lub innym służbom.

(dowód: akta kontroli str. 53-71)

Analiza czterech przykładowych działań ratowniczych TOPR wykazała, że oprócz karty działań ratowniczych sporządzano również opis działań oraz raport medyczny. Analiza dokumentacji przykładowych czterech działań ratowniczych przedstawia się następująco:

- 1) Karta 51/2010 (wypadek nr 167/2011; wyprawa 77/w/2011) dotyczyła działań w Piekielku pod Kopą Kondracką. 21 marca 2010 r. o godz. 12⁵⁵ otrzymano zgłoszenie o wypadku narciarskim (skitour). W wyniku schodzącej lawiny narciarz złamał rękę. W wyprawie uczestniczyło sześciu ratowników TOPR oraz śmigłowiec. W warunkach silnego wiatru wykonano nalot nad miejsce wypadku, podjęto poszkodowanego i o godz. 13⁴⁶ przekazano go do karetki pogotowia na lądowisku. Akcja ratownicza trwała 55 minut, łączny czas pracy sześciu ratowników wyniósł 4 godz. 35 minut, a czas nalotu śmigłowca 42 minuty.

(dowód: akta kontroli str. 53- 55)

- 2) Karta 167/2013 (wypadek 104/2013; wyprawa 39/w/2013) dotyczyła kontynuacji poszukiwań osoby zaginionej w rejonie Rysów (zgłoszenie z 19 maja 2013 r.). Poszukiwania prowadzono wspólnie z Horską Záchraną Službą (dalej: HZS). W akcji brało udział 11 ratowników TOPR i czterech ratowników HZS. Akcja zakończyła się odnalezieniem zwłok poszukiwanej osoby. Przyczyną wypadku był upadek z wysokości i wielonarządowe obrażenia oraz złamania. Łączny czas pracy siedmiu ratowników wyniósł 35 godz., ponadto czterech ratowników pracowało społecznie w łącznym wymiarze 20 godz. Czas nalotu śmigłowca wyniósł 212 minut.

(dowód: akta kontroli str. 66-70)

- 3) Karta 202/2011 (wypadek nr 167/2011, wyprawa 77/w/2011) dotyczyła wypadku turystycznego w rejonie Suchych Czub. O godz. 12⁵⁴ Centrala TOPR odebrała zgłoszenie od osoby, która widziała upadek turysty z grani. W akcji trwającej 102 minuty brało udział siedmiu ratowników i śmigłowiec (silny wiatr, burzowo). Akcja zakończyła się odnalezieniem zwłok poszukiwanej osoby (zgon na skutek wielonarządowych obrażeń po upadku z dużej wysokości). Ratownicy przetransportowali zwłoki i przekazali je w asyście Policji o godz. 14³⁶ właściwym służbom.
- 4) W czasie trwania działań ratowniczych opisanych w pkt. 3 śmigłowiec dowiózł dwójkę ratowników do drugiego wypadku w rejonie Zmarzłego Stawu. Przyczyną drugiego wypadku był upadek z dużej wysokości ze skutkiem śmiertelnym. Łączny czas pracy ośmiu ratowników wynikający z opisu akcji załączonego do karty wyniósł 13 godz. 36 minut, a czas nalotu śmigłowca 95 minut.

(dowód: akta kontroli str. 56-60)

Średni czas prowadzenia działań ratunkowych został oszacowany na przykładzie akcji ratowniczych zrealizowanych w 2010 r. oraz działań ratowniczych prowadzonych w miesiącach luty i czerwiec 2011 r., 2012 r. oraz 2013 r. i dla analizowanych danych wyniósł 127 minut (w karcie stanowiącej rejestr działań ratowniczych TOPR jako początek

⁴ Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich (Dz. U. Nr 208, poz. 1241 ze zm).

akcji odnotowywano godzinę zawiadomienia o wypadku, a godziną zakończenia było przekazanie poszkodowanego do karetki lub powrót ekipy poszukiwawczej do Centrali TOPR).

Główne przyczyny wypadków przeanalizowano na podstawie danych za 2012 r. kiedy to na 492 wypadki, w których interweniował TOPR 448 były to wypadki turystyczne, 13 dotyczyło uprawiania alpinizmu, a 31 innych zdarzeń. Jako przyczynę wypadków wskazano: w ok. 46% upadek/potknięcie (224), w ok. 26% zachorowania (129), po ok. 8% zabłądzenie lub zaginięcie (40) oraz upadek z wysokości (37), a w ok. 5% brak umiejętności (27). Ponadto jako przyczynę zaistnienia po ok. 1% wypadków wskazano nieodpowiednie wyposażenie, spadające kamienie/lód, lawiny lub rażenie piorunem. Jako rejon, w których występują poważniejsze wypadki na terenie Tatr. Jan Krzysztof, Naczelnik TOPR wskazał miejsca wykazane w analizie sporządzonej na podstawie danych z lat 2003-2008 oświadczając, że jego zdaniem te same szlaki są miejscem najczęstszych wypadków i na ogół jest to związane z natężeniem ruchu turystycznego. W analizie wskazano 21 takich rejonów, dla których podano liczbę poważniejszych wypadków. W analizowanych latach (2003-2008) ich suma wahała się od 6 („szlak na Chłopka” oraz Mięguszwieckie) do 64 (Orla Perć wraz ze szlakami dojściowymi) i 66 (Giewont).

(dowód: akta kontroli str. 38)

Analiza miejsc i przyczyn wypadków nie wskazała, zdaniem Naczelnika TOPR, żadnego miejsca które wymagałoby podjęcia czynności w celu zwiększenia bezpieczeństwa. Czesław Ślimak, Wiceprezes Zarządu TOPR wyjaśnił natomiast, że poziom przygotowania szlaków na terenie TPN ze względu na poziom bezpieczeństwa jest na najwyższym poziomie. Jego zdaniem można się zastanawiać czy stosowanie ułatwień (wygodnych ścieżek, łańcuchów, drabinek itd.) wręcz nie jest powodem powstawania sytuacji, w której osoby nieprzygotowane łatwiej dostają się w trudny teren.

(dowód: akta kontroli str.368, 396, 398)

Przygotowane na potrzeby niniejszej kontroli szacunkowe koszty jednostkowych działań ratowniczych przedstawia tabela:

[dane w zł]

LP	Tytuł	2010	2011	2012	1 półrocze 2013 *
1	Koszty ratownictwa górskiego (całość)	6 822 321,1	6 925 626,9	7 652 518,5	3 630 269,6
2	w tym koszty obsługi śmigłowca	1 611 446,5	1 436 613,7	2 331 128,7	1 216 548
3	Liczba przeprowadzonych działań ratunkowych w górach	291	415	492	159
4	w tym z użyciem śmigłowca	105	170	147	44
5	Liczba osób ratowanych w górach	372	469	558	182
6	w tym z użyciem śmigłowca	123	173	161	44
7	Ogólny średni koszt działań ratunkowych (1:3)	23 444,4	16 688,3	15 553,9	22 831,9
8	Ogólny średni koszt ratowania 1 osoby (1:5)	18 339,6	14 766,8	13 714,2	19 946,5
9	średni koszt użycia śmigłowca (2:4)	15 347,1	8 450,7	15 858	27 648,8

* Pierwsze półrocze każdego roku nie jest proporcjonalne do drugiego półrocza. Wynika to przede wszystkim z różnych warunków atmosferycznych. Pierwsze półrocze to pięć miesięcy zimy, a w drugim półroczu w miesiącach lipiec-sierpień koncentruje się większa liczba osób odwiedzających Tatry.

(dowód: akta kontroli str. 76-77)

Według Naczelnika TOPR szacunkowe koszty ratownictwa górskiego obejmują koszty ratownictwa górskiego wraz z kosztami eksploatacji śmigłowca i 85% kosztów całkowitych administracji - jako szacunkowe proporcje w ostatnich latach kosztów ww. obsługi ratownictwa górskiego do całości kosztów TOPR. Duże zróżnicowanie kosztów obsługi śmigłowca związane było głównie z zakresem koniecznych różnych prac obsługowo – resursowych w poszczególnych latach. Przedstawione szacunkowe koszty nie obejmują kosztów remontów generalnych wykonywanych średnio raz na 10 lat.

Czesław Ślimak, Wiceprezes Zarządu TOPR wyjaśnił, że na potrzeby własne organizacji oraz udokumentowania zasadności kosztów dla MSW prowadzono „robocze analizy”. Do kontroli przedstawiono ww. tabelę natomiast do MSW przesyłano ofertę zawierającą kwoty i zakres zadań ustalony w umowach.

(dowód: akta kontroli str. 380)

1.2. Nadzór nad zorganizowanymi terenami narciarskimi

W latach 2010 – 2013 (I półrocze) TOPR nie wydawał zaleceń zarządzającym zorganizowanymi terenami narciarskimi gdyż, jak wyjaśnił Naczelnik TOPR nie występowała taka konieczność. Na sezon zimowy 2010-2011 zawarto 39 umów, na sezon 2011-2012 zawarto 34 umowy a na sezon 2012-2013 21 umów z zarządzającymi zorganizowanymi terenami narciarskimi.

W latach 2012–2013 zorganizowano cztery szkolenia na ratowników narciarskich, a 50 osób uzyskało uprawnienia ratownicze. W okresie objętym kontrolą średnie miesięczne zatrudnienie ratowników narciarskich wynosiło, odpowiednio: 34,6; 32; 37,2 i 36,6 etatów.

Ratownicy wykonujący ratownictwo narciarskie nie pełnili równocześnie dyżurów w TOPR co potwierdziła analiza miesięcznych grafików pracy. Badanie zostało przeprowadzone na próbie wylosowanych dziesięciu osób, którzy zostali wykazani w ewidencji etatów rozliczanych w ramach finansowania otrzymanego z MSW. Ponadto zagadnienie to było przedmiotem kontroli przeprowadzanych co roku przez pracowników MSW, w ramach których nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 72, 73-75, 244, 245-327, 372-375)

TOPR nie przedstawił informacji na temat liczby zorganizowanych terenów narciarskich działających na zabezpieczanym obszarze (poza podmiotami, z którymi podpisał umowę) wskazując, że nie było wymogu pozyskiwania takich danych. Zarządzający zorganizowanymi terenami narciarskimi posiadający podpisane umowy z TOPR scedowali na TOPR obowiązek rejestrowania wypadków na ich terenie. Liczba zarządzających zorganizowanymi terenami narciarskimi, którzy przekazali do TOPR dane, dotyczące liczby wypadków i rodzaju doznawanych urazów, o których mowa w art. 37 ust. 6 ustawy o bezpieczeństwie wynosiła 39 podmiotów w 2012 r. i 37 podmiotów w 2013 r. W tym samym okresie tylko dwa podmioty nie posiadające umowy na ratownictwo z TOPR przekazały (w 2012 r.) takie dane.

(dowód: akta kontroli str. 27,30-31)

Naczelnik TOPR wyjaśnił, że: *Zarządzający terenami narciarskimi lub ich pracownicy są na bieżąco informowani o zaistniałych wypadkach. Jeżeli wypadek wynikałby z niewłaściwego zabezpieczenia trasy narciarskiej zostałoby wydane stosowne zalecenie dla zarządzającego. Gdyby również na podstawie analizy wypadków stwierdzono jakieś niepokojące tendencje podjętoby stosowne do problemu kroki na miarę możliwości i w ramach obowiązującego prawa. Przyczyna wypadków leży głównie po stronie turystów, a zatem działania to edukacja i jeszcze raz edukacja, która jest prowadzona przez TOPR chociaż nie jest finansowana z budżetu lecz ze środków od sponsorów.*

(dowód: akta kontroli str. 398)

Ponadto Naczelnik TOPR wyjaśnił również, że TOPR nie miał możliwości sprawdzania bezpieczeństwa na zorganizowanych terenach narciarskich, z którymi nie posiadał podpisanej umowy, ale w badanym okresie nie było sytuacji aby taka konieczność powstała. Jego zdaniem w razie potrzeby nie będzie trudności ze sprawdzeniem bezpieczeństwa.

Naczelnik TOPR wyjaśnił też, że nie posiada danych, aby stwierdzić, jaki wpływ na stan bezpieczeństwa na zorganizowanych terenach narciarskich ma fakt, że podmioty zarządzające zorganizowanymi terenami narciarskimi, z którymi TOPR nie posiada podpisanej umowy, nie przekazują informacji o liczbie wypadków, ale jego zdaniem nie ma to wpływu na bezpieczeństwo. Każdy obywatel z chwilą stwierdzenia nieprawidłowości może wnieść skargę do odpowiednich organów Państwa. Braki danych o liczbie wypadków to tylko braki danych statystycznych nie mające bezpośredniego wpływu na bezpieczeństwo.

(dowód: akta kontroli str.398)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

TOPR nie podejmował żadnych działań w celu wyegzekwowania od zarządzających zorganizowanymi terenami narciarskimi, którzy nie mieli podpisanych z nim umów – informacji o liczbie wypadków i rodzaju doznawanych urazów. Obowiązek przesłania takich informacji wynika z art. 37 ust. 6 ustawy o bezpieczeństwie.

NIK zwraca uwagę, że obowiązek, nałożony na zarządzających zorganizowanymi terenami narciarskimi, przekazywania podmiotom uprawnionym do wykonywania ratownictwa górskiego informacji o których mowa w art 37 ust. 6 ustawy o bezpieczeństwie, zobowiązuje TOPR do zbierania powyższych informacji, a uzyskane dane powinny być wykorzystywane do poprawy bezpieczeństwa na zorganizowanych terenach narciarskich.

1.3. Szkolenia

W badanym okresie przeprowadzono 444 różne szkolenia dla ratowników górskich. Liczba ratowników górskich posiadających aktualne uprawnienia na dzień 21 czerwca 2013 r. wyniosła 144 osoby, liczba członków TOPR wynosiła 269 osób, a liczba kandydatów 26 osób. Na zorganizowanych czterech szkoleniach na ratowników narciarskich uprawnienia ratownicze uzyskało 50 osób. Cztery osoby posiadały uprawnienia przewodnika psa lawinowego. Przeszkolono pięć psów lawinowych. Ratownicy TOPR uczestniczyli w kursach lawinowych organizowanych przez Schronisko w Dolinie Pięciu Stawów, na Hali Gąsienicowej i w Dolinie Chochołowskiej oraz we współpracy z Polskim Stowarzyszeniem freesiingu, Polskimi Stacjami Narciarskimi i Turystycznymi oraz Górkim Ochotniczym Pogotowiem Ratunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 380)

1.4. Działalność profilaktyczna i edukacyjna w zakresie bezpieczeństwa w górach i na terenach narciarskich

TOPR realizował działalność profilaktyczną i edukacyjną m.in. poprzez:

- szkolenia dla Policji, Straży Pożarnej, Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego, HZS, pracowników schronisk i Polskiego Związku Alpinistycznego;
- zamieszczanie porad i informacji na stronach internetowych, przygotowywanie materiałów edukacyjnych⁵;
- prowadzenie kursów lawinowych m.in. dla uczniów z Podhalańskich szkół, pracowników TPN oraz członków Straży Pożarnej z Zakopanego;
- udział w akcji informacyjno-promocyjnej *Bezpieczny Stok*.

(dowód: akta kontroli str. 380)

1.5. Informacje o sytuacji pogodowej

W okresie zimowym TOPR codziennie ogłaszał komunikaty lawinowe poprzez swoją stronę internetową. Zgodnie z zapisami Regulaminu Straży Ratunkowej, komunikat lawinowy

⁵ TOPR prowadzi *Akademiię Górską* – cykl programów zamieszczonych na stronie internetowej, w ramach których przekazywane są informacje dotyczące m.in.: asekuracji turystycznej, sprzętu turystycznego, pierwszej pomocy, czy zachowań w trakcie burzy.

opracowywał Ratownik służby lawinowej powołany przez Naczelnika TOPR spośród osób w stopniu co najmniej starszego ratownika TOPR.

(dowód: akta kontroli str. 98 -101, 364)

Edward Lichota, Zastępca Naczelnika TOPR wyjaśnił że: (...)przy opracowywaniu informacji o sytuacji pogodowej TOPR opierał się na danych ogólnie dostępnych oraz pomiarach ze stacji meteorologicznej(...). Przegląd śniegu dokonywany przez ratownika przede wszystkim bazuje na jego umiejętności i doświadczeniu. Ponadto wyjaśnił on, że we wcześniejszych latach Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej (dalej: IMGW) przekazywał dane pogodowe oraz sugestie stopnia zagrożenia lawinowego natomiast od kilku lat, a na pewno w okresie objętym kontrolą, współpraca taka ustała. Wskazał również, że takie dane mogłyby być przekazywane komercyjnie przez IMGW. Zaznaczył także, że w ustawie TOPR został wskazany jako podmiot odpowiedzialny za prognozowanie zagrożenia lawinowego, inaczej niż w innych krajach alpejskich i Słowacji gdzie są powołane specjalne służby do tego (np. Instytut Lawinowy w Jasnej), a stowarzyszenie nie posiada specjalistycznego sprzętu do ustalania zagrożenia lawinowego. Jak wyjaśnił, komunikat opracowują ratownicy o dużym doświadczeniu należący do Służby Lawinowej. W sezonie zimowym, ok. 17 po codziennej analizie danych Ratownik Służby Lawinowej (ratownicy wyznaczeni na dyżur przez Naczelnika) ustalał i ogłaszał do godz. 18 każdego dnia stopień zagrożenia lawinowego na następny dzień.

(dowód: akta kontroli str. 364-365)

Zastępca Naczelnika TOPR wyjaśnił, że wszyscy ratownicy przekazują informacje o warunkach zastanych w trakcie wyjść w górach, a ogłoszenie stopnia lawinowego następowało w Internecie na stronie TOPR, która automatycznie przesyła te dane do TPN. Dane pogodowe prezentowane na tablicach multimedialnych ufundowanych przez Polkomtel są przygotowywane na podstawie danych z www.wheatheronline prezentowanych automatycznie.

(dowód: akta kontroli str. 364-365, 376-388)

TOPR posiada na wyposażeniu: automatyczne stacje pogodowe oraz wyposażenie zimowe ratownika (m.in.: sonda , łopatka, detektor, raster do pomiaru płatków śniegu).

Komunikaty o sytuacji pogodowej i komunikaty lawinowe były podawane do publicznej wiadomości na stronie internetowej TOPR oraz przekazywane do TPN i Polskich Kolei Linowych.

(dowód: akta kontroli str. 32-37, 42-48, 79, 364, 376-388)

Ocena cząstkowa

NIK ocenia, że TOPR w okresie objętym kontrolą prawidłowo realizował zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa w górach, niosąc poszkodowanym pomoc w każdym przypadku otrzymania zgłoszenia uzasadniającego jej udzielenie. Grupa posiada analizy dokonane m.in. pod kątem ustalenia miejsc, w których dochodzi do największej liczby wypadków. Prowadzenie takich analiz zdaniem NIK może być wykorzystywane do poprawy bezpieczeństwa w górach.

2. Współdziałanie z innymi podmiotami

Opis stanu faktycznego

Na terenie działania TOPR nie działały inne podmioty, które byłyby uprawnione do wykonywania ratownictwa górskiego.

Podczas szkoleń i działań ratowniczych TOPR współpracował z innymi podmiotami, m.in. Państwową Strażą Pożarną (umowa o współdziałaniu podczas akcji ratowniczych i szkoleń z 1995 r. oraz procedura współpracy w sytuacji unieruchomienia kolei linowych z 2009 r.), Strażą Graniczną (umowa o współpracy z 2000 r.), HZS (umowa o współpracy w zakresie prowadzenia działań ratowniczych, szkoleniowych i profilaktycznych z 2004 r. oraz ramowa umowa o udostępnianiu techniki lotniczej TOPR do działań ratowniczych z 2007 r.), Lotniczym Pogotowiem Ratunkowym (umowa o dzierżawie zaplecza lotniczo – technicznego w Zakopanem z 2006 r.); AIR TRANSPORTE EUROPE (umowa o współpracy w zakresie wykonywania i wsparcia działań ratowniczych z udziałem śmigłowców obu stron

z 2008 r.). Podpisała również memorandum o współpracy z HZS i z włoską Guardia di Finanza z 2008 r.

Ponadto TOPR zawarł umowy z: Salewa Polska o współpracy reklamowo - promocyjnej dotyczącej wyposażenia TOPR w ekwipunek i sprzęt dla ratowników (2010 r.); PZU S.A o wspieraniu działań statutowych (2011); RECCO AB (Szwecja) na kontynuowanie współpracy w użytkowaniu systemu do poszukiwania osób zasypanych w lawinie (2011); Ars Legis Stowarzyszenie Prawników o nieodpłatnym udzielaniu porad prawnych (2011); Polkomtel Sp. z o.o. m.in. na najem zintegrowanego Systemu Bezpieczeństwa wraz z nr ratunkowym 601 100 300 (2012); HELISECO Sp. z o.o. na obsługę lotniczo - techniczną śmigłowca TOPR (2012). TOPR współpracuje również z TPN m.in. w zakresie organizowania szkoleń na terenie Parku oraz na podstawie zawartej umowy wykonuje naprawy sztucznych ułatwień na szlakach górskich. W zakresie wymiany danych meteorologicznych oraz montażu urządzeń do ich rejestracji zawarto umowę z Polskimi Kolejami Linowymi.

(dowód: akta kontroli str. 380)

Czesław Ślimak, Wiceprezes Zarządu TOPR wyjaśnił, że TOPR współpracował z HZS w przypadku wypadków w pasie granicznym lub wtedy gdy któraś ze stron potrzebowała dodatkowego wsparcia (np. wypadki lawinowe, pomoc z użyciem śmigłowca). Z włoską Guardia di Finanza współpracuje w zakresie szkoleń, szczególnie psów lawinowych. TOPR jest członkiem organizacji ICAR, która jest miejscem corocznej wymiany doświadczeń i prezentacji nowości z zakresu ratownictwa górskiego.

(Dowód: akta kontroli str. 380)

TOPR nie współpracował z organizatorami turystyki w rozumieniu ustawy jednak zdaniem Naczelnika TOPR nie ma danych aby stwierdzić, że brak współpracy z organizatorami turystyki ma jakiś wpływ na bezpieczeństwo turystów. Działania edukacyjne i działania profilaktyczne TOPR skierowane są do ogółu turystów. Organizatorzy turystyki zajmują się głównie zorganizowaną formą wypoczynku. Z obserwacji TOPR od szeregu lat wynika, że uczestnicy takich wycieczek zazwyczaj nie podejmują wyjść wysokogórskich, a jeżeli podejmują to zazwyczaj korzystają z usług licencjonowanych przewodników.

(dowód: akta kontroli str. 380)

Czesław Ślimak, Wiceprezes Zarządu TOPR wyjaśnił, że TOPR ściśle współpracuje m.in. z TPN ale opracowywanie zasad działania w zakresie bezpieczeństwa nie leży w zakresie kompetencji TOPR.

(dowód: akta kontroli str. 380)

Naczelnik TOPR, odnosząc się do utrudnień napotykanych w prowadzeniu działań ratowniczych wyjaśnił, że jedyną bolączką jest niewystarczająca ilość środków finansowych związana z trudną sytuacją budżetu państwa. Osobnym problemem jest ciągły rozrost biurokracji i sprawozdawczości wymagający coraz większego zaangażowania. Naczelnik zaznaczył, że wszelkie problemy TOPR stara się rozwiązywać na bieżąco również przy współpracy np. z MSW.

(dowód: akta kontroli str. 380)

Ocena częściowa

TOPR podczas szkoleń i działań ratowniczych efektywnie współpracował między innymi z: Państwową Strażą Pożarną, Pogotowiem Ratunkowym oraz Lotniczym Pogotowiem Ratunkowym, Strażą Graniczną, HZS i TPN. Współpraca ta sprzyjała sprawnemu i szybkiemu przeprowadzaniu akcji ratowniczych.

3. Gospodarowanie środkami

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010 – 2013 na realizację zadań TOPR zaplanował⁶ odpowiednio kwoty:

- 5 857,1 tys. zł (dofinansowanie z MSWiA - 3 301 tys. zł);
- 5 696,6 tys. zł (dofinansowanie z MSWiA - 3 599,6 tys. zł);
- 4 477,9 tys. zł (finasowanie z MSW - 4 477,9 tys. zł);
- 4 mln zł (finasowanie z MSW w łącznej wysokości 4 mln zł).

(Dowód: akta kontroli str. 5-10)

Rzeczywiste koszty poniesione na działalność TOPR w latach 2010-2013 przedstawia poniższe zestawienie:

(w tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013 (I półrocze)
1.	Koszty TOPR ogółem	7 708,7	7 779,6	8 385,6	4 319,1
2.	Koszty ratownictwa górskiego*	6 472,8	6 623,9	7 314,7	3 464,6
3.	Dotacja MSW	3 351	3 599,6	4 477,5	2 600
4.	Środki z TPN	785,1	896,2	933,9	100,9

* wg zapisów księgowo – finansowych na kontach 510-1, kwota ta nie obejmuje kosztów administracji księgowanych odrębnie na kontach 550.

(dowód: akta kontroli str. 78, 80, 328-331)

Z przedstawionych danych wynika, że środki przekazywane przez MSW wynosiły odpowiednio: 53%; 54%, 61%, 75% kosztów ratownictwa górskiego⁷.

W latach 2010 – 2013 (I półrocze) MSW nie przekazywał środków m.in. na paliwo do śmigłowca i na ubezpieczenie śmigłowca w 2012 r., natomiast pokrywał częściowo koszty ubezpieczenia w latach 2010–2011 oraz zaplanował finasowanie ubezpieczenia śmigłowca na 2013 r.

Z przedstawionych danych finansowo – księgowych wynika, że środki przekazywane przez MSW wynosiły odpowiednio: 47%, 46% i 53% całkowitych kosztów działalności TOPR.

(dowód: akta kontroli str. 124-209, 245-327, 372-375)

Czesław Ślimak, Wiceprezes Zarządu TOPR wyjaśnił, że przyznana dotacja pokrywała 100% zakresu zadania określonego w umowie z MSW. Zakres zadania został określony precyzyjnie w stosunku do zapisów artykułu 17 ustawy o bezpieczeństwie. Z innych środków pokryte zostały wydatki nieobjęte zakresem zadania określonym w umowie z MSW.

W odpowiedzi na pytanie jakie zadania i w jakim wymiarze usunięto z oferty na 2012 r. obniżając ją z 5 819,8 tys. zł do 3 600 tys. zł [tj. do wysokości kwoty zaplanowanej przez MSW] i w jaki sposób wykreślenie części zadań z oferty wpłynęło na realizację przez TOPR powierzonego zadania wyjaśnił, że /cyt./: „Zadania powierzone przez MSW są dokładnie określone w umowie, pozostałe wydatki dotyczą innych kosztów TOPR związanych z prowadzoną działalnością statutową. Zadania powierzone były realizowane w całości”.

(dowód: akta kontroli str. 371, 392, 401-404)

W latach 2010-2013 TOPR nie zgłaszał do MSW konieczności zakupu nowego lub remontu posiadanego sprzętu lub obiektów poza ofertami na realizację zadań w 2010 i 2011 r. oraz wnioskami na utrzymanie i remont śmigłowca. W tym okresie TOPR otrzymał środki na wnioskowane zakupy w ramach złożonych ofert. W latach 2010–2013 (I półrocze) złożono zapotrzebowanie i zakupiono ze środków MSW m.in.: platformy do automatycznego masażu serca, komplet lin DYNEEMA, sanie kanadyjskie do transportu, nosze do transportu w terenie wysokogórskim, samochód operacyjno-szkoleniowy, defibrylatory wraz

⁶ Zaplanowane kwoty wskazane przez TOPR w złożonych do MSW/MSWiA ofertach na realizację zadania

⁷ wg zapisów księgowo – finansowych na kontach 510-1, kwota ta nie obejmuje kosztów administracji księgowanych odrębnie na kontach 550

z zestawem do tlenoterapii, wyposażenie indywidualne ratownika. Ponadto ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przekazanych w 2011 r. w wysokości 350 tys. zł stworzono system łączności.

Łącznie kwota środków otrzymanych z MSW/MSWiA na zakup środków trwałych w latach 2010 – 2013 (I półrocze) wyniosła 570,2 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 5-10, 25, 32-37, 372-375)

Naczelnik TOPR oświadczył, że nie jest praktykowane występowanie do MSW o środki finansowe, ponieważ: (...) *budżet na ratownictwo górskie uwzględniony w Budżecie Państwa jest nam znany przed składaniem ostatecznej oferty i wystarcza w zasadzie na finansowanie wynagrodzeń dla ratowników zawodowych wraz z pochodnymi, oraz koszty obsługi śmigłowca, wnioski na zakup sprzętu były składane tylko wtedy kiedy była możliwość ich sfinansowania ze środków MSW (zazwyczaj środki inwestycyjne), lub w ramach stosownych ustaleń z MSW ze środków NFOŚiGW. Realizacja składanych w ten sposób wniosków następowała zgodnie z ustaleniami. Pozostałe planowane w TOPR zakupy sprzętu realizowane były ze środków innych niż MSW.*

(dowód: akta kontroli str. 380)

W latach 2010, 2011, 2013 (I półrocze) transze finansowe z MSW były przekazywane, zgodnie z zapisami umów, na konto TOPR w czterech terminach: (luty, kwiecień, lipiec i październik) natomiast w 2012 r. w pięciu (luty, kwiecień, lipiec, październik i grudzień). W I połowie 2013 r. dotacja została przekazana w styczniu oraz maju. Dotacje zostały wykorzystane w 100%⁸, przy czym środki przekazane i wykorzystane w 2013 r. (I półrocze) w wysokości 2 251 tys. zł stanowiły 87% zaplanowanej w umowie kwoty 2 600 tys. zł. Dotacje zostały wykorzystane na zadania przewidziane umowami, w tym w szczególności na wynagrodzenia ratowników oraz utrzymanie śmigłowca ratowniczego.

(dowód: akta kontroli str. 3-10, 80, 249, 252)

Czesław Ślimak, Wiceprezes Zarządu TOPR wyjaśnił, że przekazywanie pierwszej transzy środków z budżetu państwa w lutym nie wpływało na realizację zadań przez TOPR ale spowodowało powstanie kosztów odsetek bankowych od zaciąganych kredytów.

(dowód: akta kontroli str. 380)

W latach 2010–2013 (I półrocze) TOPR podejmował działania ratownicze w stosunku do 52 osób nieposiadających obywatelstwa polskiego (odpowiednio: 23; 17; 2; 10). Ponadto w latach 2012 – 2013 zrealizowano co najmniej 30 interwencji ratowniczych na wezwanie innych służb (w tym 24 z użyciem śmigłowca).

(dowód: akta kontroli str. 85, 87)

Czesław Ślimak, Wiceprezes Zarządu TOPR wyjaśnił, że : „(...) *Nie zastępujemy LPR i nie prowadzimy ratownictwa narciarskiego tam gdzie nie ma umowy na jego prowadzenie (...) wykorzystanie śmigłowca nawet na zorganizowanych terenach narciarskich wykraczające poza typowy zakres ratownictwa narciarskiego jest ratownictwem górskim. (W definicji gór nie wykluczono tych obszarów w przeciwieństwie do dróg publicznych i jednostek osadniczych).*

(dowód: akta kontroli str. 392, 401-404)

W latach 2010–2013 (I półrocze) TOPR przeprowadził 6 997 działań ratunkowych na zorganizowanych terenach narciarskich w tym dwa działania na terenach narciarskich nieposiadających umowy na zapewnienie ratownictwa narciarskiego.

(dowód: akta kontroli str. 380)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wycena ponoszonych kosztów działań ratowniczych pozwoliłaby na uwzględnianie wpływu wzrostu ruchu turystycznego na koszt powierzonych zadań oraz ewentualne dochodzenie zwrotu poniesionych kosztów działań prowadzonych poza terenem gór.

⁸ w zaokrągleniu do 1/10 procenta

Zgodnie z umowami zawartymi przez TOPR z MSW, dotacja w 2012 i 2013 r. powinna pokryć 100% kosztów utrzymania gotowości ratowniczej, prowadzenia działań ratowniczych, opracowywania i udostępniania komunikatu lawinowego oraz utrzymywania śmigłowca ratowniczego wraz z załogą lotniczo-techniczną będącego w dyspozycji podmiotu uprawnionego do wykonywania ratownictwa górskiego. Tymczasem MSW przekazało środki tylko na utrzymanie kadry ratowników, obsługę administracyjną i obsługę śmigłowca. NIK zwraca uwagę, że zadania powierzone przez Ministra Spraw Wewnętrznych powinny być, stosownie do art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁹ finansowane wyłącznie ze środków dotacji.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie gospodarowania środkami nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność TOPR w zakresie gospodarowania środkami przeznaczonymi na zapewnienie bezpieczeństwa w górach.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰, wnosi o:

1. rozważenie możliwych do podjęcia działań w celu uzyskania informacji o zaistniałych wypadkach na zorganizowanych terenach narciarskich, których Grupa nie zabezpiecza;
2. rozważenie zasadności prowadzenia ewidencji kosztów, w sposób pozwalający na identyfikację kosztów poszczególnych akcji ratowniczych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Krakowie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby 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.

Kraków, października 2013 r.

Kontroler

Małgorzata Kram
specjalista kontroli państwowej

⁹ Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.