



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR – 4101-11-03/2013

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	Barbara Guga, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83895 z dnia 10 czerwca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Zakopane, ul. Piłsudskiego 65 (dalej: GOPR lub Stowarzyszenie)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Łuszczewski, Prezes Zarządu GOPR (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna¹

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli GOPR skutecznie realizowało zadania powierzone przez Ministra Spraw Wewnętrznych w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa turystyki i rekreacji w górach w latach 2010-2013 (I półrocze), poprzez zapewnienie stanu gotowości do wykonywania powierzonych zadań, skuteczne prowadzenie akcji ratunkowych i wypraw poszukiwawczych, utrzymanie sprawności i wysokich kwalifikacji ratowników oraz działalność edukacyjną i profilaktyczną mającą na celu zapobieganie wypadkom w górach.

GOPR nie analizował jednak wypadków pod kątem ustalenia miejsc, w których częstotliwość ich występowania była największa i podejmowania ewentualnych działań profilaktycznych polegających np. na informowaniu zarządzających danym terenem o zwiększonej liczbie wypadków i postulowaniu podjęcia działań zapobiegawczych. W ocenie NIK posiadanie takich informacji i podejmowanie stosownych działań przyczyniłoby się do poprawy bezpieczeństwa osób przebywających w tych miejscach.

NIK zwraca uwagę, że nie określono limitów zatrudnienia oraz wykazu niezbędnego sprzętu dla prawidłowej realizacji powierzonych zadań, co uniemożliwia rzetelne dokonanie oceny posiadanych zasobów w tym aspekcie. W ocenie NIK ustalenie wykazu niezbędnego sprzętu usprawniłoby proces planowania niezbędnych zakupów i umożliwiło efektywniejsze wydatkowanie przekazywanych środków. Natomiast określenie limitów zatrudnienia zapewniłoby większą przejrzystość wykorzystania otrzymywanej dotacji na wynagrodzenia ratowników i możliwość dokonania oceny zasadności ich ponoszenia.

GOPR 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.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

Obszarem działania GOPR jest teren o powierzchni 24 931 km². Obszar ten obejmuje ok. 8 658 km szlaków turystycznych i jest zabezpieczany poprzez działanie siedmiu Grup Regionalnych GOPR (dalej: *Grup*): Beskidzkiej z siedzibą w Szczyrku, Bieszczadzkiej z siedzibą w Sanoku, Jurajskiej z siedzibą w Podlesicach, Karkonoskiej z siedzibą w Jeleniej Górze, Krynickiej z siedzibą w Krynicy-Zdroju, Podhalańskiej z siedzibą w Rabce-Zdroju i Wałbrzysko-Kłodzkiej z siedzibą w Wałbrzychu.

Przedmiotem działalności GOPR jest organizowanie pomocy, zapewnienie gotowości ratowniczej oraz ratowanie osób, które uległy wypadkowi lub są narażone na utratę życia lub zdrowia w górach na terenie Polski południowej, wykonywane w trybie ciągłym przez Grupy, głównie na terenie swojego działania oraz doraźnie na obszarze Polski.

(dowód: akta kontroli str. 7-9, 311)

1.1. Stan gotowości do wykonywania ratownictwa górskiego

Stan osobowy GOPR (liczba ratowników) był w każdym z kontrolowanych lat zgodny z ofertą składaną przez Zarząd Główny GOPR (dalej: *ZG GOPR*) do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (dalej: *MSW*) oraz zawartymi umowami. Według stanu na 30 czerwca 2013 r. w GOPR służbę ratowniczą pełniło 102 ratowników zawodowych oraz 1370 ratowników ochotników.

GOPR, w kontrolowanym okresie, zapewniał całoroczną sprawność i gotowość środków transportu. Liczba i specyfika środków transportowych, którymi dysponowało Stowarzyszenie w każdym z kontrolowanych lat była zgodna z ofertą składaną przez ZG GOPR do MSW oraz zawartymi umowami. Na dzień 30 czerwca 2013 r. GOPR posiadał 32 samochody terenowe, 19 samochodów osobowych, 47 pojazdów czterokołowych TRX oraz 47 skuterów śnieżnych.

GOPR prowadził służbę ratowniczą z wykorzystaniem całodobowych całorocznych Stacji Centralnych oraz stacji ratunkowych, sezonowych stacji ratunkowych i punktów ratowniczych. Według stanu na 30 czerwca 2013 r. dyżury pełnione były w siedmiu Stacjach Centralnych, 37 stacjach ratunkowych (w tym 25 całorocznych i 12 sezonowych) oraz 22 punktach ratowniczych.

(dowód: akta kontroli str. 311, 87-126, 127-179, 191-267, 274-310)

Zarząd Główny GOPR nie określił niezbędnych limitów zatrudnienia ratowników w celu prawidłowego wykonywania służby ratowniczej. O liczbie ratowników zawodowych – jak wyjaśnił Jacek Dębicki, Naczelnik GOPR – powinni decydować Naczelnicy Grup. Warunkiem koniecznym do podjęcia takiej decyzji jest posiadanie przez Grupę niezbędnych środków finansowych. Zarząd Główny GOPR uważa, że przy zatrudnieniu 102 ratowników zawodowych jest zachowana gotowość ratownicza GOPR. Natomiast pensje ratowników zawodowych – wg wyjaśnień Naczelnika - specjalistów najwyższej klasy ratowniczej „są na żenująco niskim poziomie. Wyszukanie ratownika górskiego o najwyższych kwalifikacjach trwa średnio 5 lat. Propozycja zatrudnienia na tak niskich świadczeniach płacowych powoduje, że odchodzą z GOPR najlepsi ratownicy (AT, Policja, Straż Pożarna).

(dowód: akta kontroli str. 316-318)

Od przejęcia nadzoru nad GOPR przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: *MSWiA*) w 2002 r. liczba zatrudnionych ratowników wzrosła z 62 do 102 osób. Aktualna liczba ratowników zawodowych przy współpracy z ratownikami ochotnikami – wg treści wyjaśnień Naczelnika GOPR - zabezpiecza prawidłowe działanie służby ratowniczej. Posiadany sprzęt radiolączności – wg wyjaśnień - w pełni zaspokaja potrzeby ratownictwa górskiego GOPR. Po raz pierwszy od 10 lat, w 2012 r. MSW przekazało środki finansowe na zakup 240 kompletów ekwipunku dla ratowników górskich GOPR. Do tego czasu ekwipunek ratowniczy i sprzęt narciarski kupowany był wyłącznie z środków sponsorskich i własnych GOPR. Specjalistyczne środki transportu takie jak: skutery śnieżne

i pojazdy czterokołowe kupowane są z programów i dotacji urzędów marszałkowskich, środków sponsorskich i własnych. Samochody terenowe używane w ratownictwie górskim marki Land Rover Defender 110, tj. jedyne nadające się do celów ratownictwa górskiego, kupowane były z środków MSWiA (2008 r.), z Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (2009 r.) i Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (2007 r., 2009 r., 2010 r., 2011 r., 2012 r.). Pozostałe samochody do przewozu ratowników oraz do celów nadzoru i kontroli służby górskiej kupowane są we własnym zakresie lub pochodzą od sponsorów (Chevrolet, Mercedes).

GOPR – zdaniem Naczelnika - jest dobrze wyposażony w specjalistyczny sprzęt ratowniczy, środki transportu oraz radiołączność. Brakuje jednak ekwipunku ratowniczego i sprzętu narciarskiego dla ratowników ochotników. Od lat nie ma środków inwestycyjnych na remont i modernizację stacji ratunkowych. ZG GOPR co roku zgłasza konieczność zakupu ekwipunku ratowniczego i sprzętu narciarskiego, zakup środków transportu oraz potrzebę remontu i modernizacji obiektów stacji ratunkowych. Brak środków na tego rodzaju wydatki w planowanym budżecie MSW powoduje – jak wyjaśnił Naczelnik - wycofanie się GOPR ze składania oficjalnych wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 316-318)

Stan gotowości do pełnienia realizowanych zadań z zakresu ratownictwa GOPR zapewnił m.in. poprzez:

- pełnienie dyżurów ratowniczych w Stacjach Centralnych;
- pełnienie dyżurów w całorocznych i sezonowych Stacjach Ratunkowych;
- przyjmowanie zgłoszeń o osobach oczekujących pomocy przez ratowników pełniących dyżury w ww. stacjach;
- zapobieganie wypadkom w górach poprzez kontrolowanie przestrzegania warunków bezpieczeństwa na szlakach turystycznych (patrole w terenie na górskich szlakach).

Ponadto GOPR prowadzi działalność informacyjną. Zebrane z terenu działania informacje na temat warunków atmosferycznych w górach, stanie szlaków turystycznych oraz ewentualnych zagrożeń i niebezpieczeństw publikowane są na stronach internetowych GOPR.

(dowód: akta kontroli str. 7-9)

W kontrolowanym okresie GOPR przeprowadził w górach następującą liczbę działań ratunkowych:

- w 2010 r. ogółem 1989, w tym: 80 wypraw ratunkowych² (dwie z użyciem śmigłowca); 975 akcji ratunkowych³ (38 z użyciem śmigłowca); 934 interwencji⁴ (40 z udziałem śmigłowca). W trakcie prowadzonych działań uratowano 2186 osób;
- w 2011 r. ogółem 2148, w tym: 170 wypraw ratunkowych (20 z użyciem śmigłowca); 1095 akcji ratunkowych (48 z użyciem śmigłowca); 883 interwencji (70 z udziałem śmigłowca). W trakcie prowadzonych działań uratowano 2269 osób;
- w 2012 r. ogółem 1838, w tym: 386 wypraw ratunkowych (45 z użyciem śmigłowca); 853 akcji ratunkowych (47 z użyciem śmigłowca); 599 interwencji (94 z udziałem śmigłowca). W trakcie prowadzonych działań uratowano 1938 osób;
- do 30 czerwca w 2013 r. ogółem 755, w tym: 201 wypraw ratunkowych (37 z użyciem śmigłowca); 376 akcji ratunkowych (17 z użyciem śmigłowca); 178 interwencji (50 z użyciem śmigłowca). W trakcie prowadzonych działań uratowano 955 osób.

(dowód: akta kontroli str. 312)

² Wyprawa ratunkowa - wg dokumentu pn. „Statystyka i terminologia w ratownictwie górskim” wypracowanego przez GOPR, TOPR oraz MSW – to działanie ratownicze i poszukiwawcze (w tym poszukiwanie i transport ofiar gór) na terenie gór, z wyłączeniem zorganizowanych terenów narciarskich, w których bierze udział co najmniej 3 ratowników, a działania ratownicze prowadzone są dłużej niż 2 godziny. Obejmuje również działania krótsze z użyciem śmigłowca, z zastosowaniem zaawansowanych technik ratownictwa z powietrza. Wymaga raportowania przy pomocy karty wypadku.

³ Akcja ratunkowa wg ww. dokumentu – działanie zespołu ratowników na terenie gór z wyłączeniem zorganizowanych terenów narciarskich, wymagające zorganizowania transportu osoby ratowanej, lub jej sprowadzenia, czy poszukiwania. Akcja to działanie trwające krócej niż 2 godziny, w którym bierze udział 3 lub mniej ratowników. Wymaga raportowania przy pomocy karty wypadku.

⁴ Interwencja ratownicza - wg ww. dokumentu – krótkotrwałe działanie ratowników na terenie gór, z wyłączeniem zorganizowanych terenów narciarskich, bez konieczności zorganizowania transportu osoby ratowanej ale stan osoby ratowanej wg wiedzy i doświadczenia ratownika jest na tyle poważny, że wymaga raportowania przy pomocy karty wypadku (przynajmniej dla celów dowodowych np. dla ubezpieczyciela).

W badanym okresie GOPR nie miał obowiązku i nie wyliczał:

- średniego czasu trwania działań ratowniczych oraz ich kosztów, w tym średniego kosztu akcji ratowniczej;
- nie analizował wypadków pod kątem ustalenia miejsc (punktów), w których częstotliwość wystąpienia była największa;
- nie prowadził statystyki wypadków na terenach, na których wycieczki powinny być prowadzone przez przewodnika (od 17 października 2012 r. tj. od dnia, w którym straciło moc rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie określenia warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach z dnia 6 maja 1997 r., w którym określony był tzw. „przymus przewodnicki” nie odnotowano żadnego wypadku na terenach, na których wycieczki musiały być prowadzone przez przewodnika);

Kontrolującej nie przedłożono dokumentów dotyczących czynności podjętych w celu zwiększenia bezpieczeństwa w miejscach, w których dochodzi do największej ilości wypadków oraz dokumentów potwierdzających kontrolowanie przez GOPR przestrzegania warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach.

(dowód: akta kontroli str. 7-9)

Jak wyjaśnił Naczelnik GOPR, działania ratownicze prowadzone przez ratowników GOPR dzielą się na: interwencje, akcje i wyprawy ratunkowe. Są to różne zakresy podejmowanych działań i nie można ich łączyć w celu wyliczenia średniego czasu ich trwania. GOPR nie prowadzi tego rodzaju wyliczeń, ponieważ nie dają one żadnego obrazu działalności ratowniczej i nie są one żądane w prowadzonych statystykach oraz składanych sprawozdaniach.

Odnosnie do wyliczeń średniego kosztu akcji ratowniczej Naczelnik Jacek Dębicki wyjaśnił, że GOPR nie obciąża kosztami prowadzonych działań ratowniczych osób ratowanych i nie posiada kalkulacji średniego kosztu prowadzonych działań ratowniczych. Koszty te pokrywane są ze środków MSW i własnych Grup. Wyliczenie średnich kosztów działań ratowniczych jest – wg wyjaśnień - bardzo trudne ze względu na:

- definicję działań określającą ich zakres (interwencja, akcja, wyprawa);
- miejsce prowadzenia działań ratowniczych (ze względu na charakter i ukształtowanie terenów górskich oraz odległości);
- czas prowadzenia działań ratowniczych (pory roku);
- specyfikę zdarzenia, wypadku, liczby ratowanych, rodzaju urazu.

(dowód: akta kontroli str. 503-505)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

- 1) NIK zwraca uwagę, że nie określono limitów zatrudnienia oraz wykazu niezbędnego sprzętu dla prawidłowej realizacji powierzonych przez MSW zadań, co uniemożliwia dokonanie oceny posiadanych zasobów w tym aspekcie.
- 2) GOPR nie analizował posiadanych danych dotyczących wypadków w celu identyfikacji miejsc, w których ich liczba jest największa i nie podejmował ewentualnych działań profilaktycznych, co w ocenie NIK poprawiłoby bezpieczeństwo osób przebywających w tych miejscach.

1.2. Sprawowanie nadzoru nad zorganizowanymi terenami narciarskimi

W latach 2012-2013 (I półrocze) GOPR nie stwierdził zagrożeń nadzwyczajnych, które miałyby istotny wpływ na bezpieczeństwo osób w górach lub na zorganizowanych terenach narciarskich i nie wydawał zaleceń, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie⁵.

Natomiast – jak wyjaśnił Naczelnik GOPR - przedstawiciele GOPR na wniosek zarządzającego zorganizowanym terenem narciarskim wydają opinie w zakresie bezpieczeństwa tras narciarskich. Stwierdzone zagrożenia są usuwane na bieżąco.

(dowód: akta kontroli str. 7-9, 331-334)

⁵ 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.) – dalej: *ustawa o bezpieczeństwie*.

W latach 2010 – 2013 (I półrocze) na terenie działania GOPR funkcjonowało 623 zorganizowanych terenów narciarskich. Grupy zawierały z zarządzającymi zorganizowanymi terenami narciarskimi umowy na wykonywanie działań w ramach ratownictwa narciarskiego na okres sezonu zimowego. W kontrolowanym okresie zawarto 261 takich umów, w tym: 73 umowy w 2010 r. (na 160 terenów zorganizowanych); 64 umowy w 2011 r. (na 159 terenów zorganizowanych); 59 umów w 2012 r. (na 151 terenów zorganizowanych); 65 umów w 2013 r. (na 153 terenów zorganizowanych).

(dowód: akta kontroli str. 313)

Naczelnik GOPR wyjaśnił, że od czasu wejścia w życie ustawy o bezpieczeństwie, tylko z jednego zorganizowanego terenu narciarskiego (Sudety Lift Sp. z o.o. z Szklarskiej Poręby) wpłynęła informacja wymagana postanowieniami art. 37 ust. 6 i 7 ustawy o bezpieczeństwie (o liczbie wypadków i rodzaju doznawanych urazów) za sezon zimowy 2012/2013. O problemie łamania przepisów ustawy o bezpieczeństwie, dotyczących ww. artykułu – jak wyjaśnił Naczelnik Jacek Dębicki - GOPR kilkakrotnie informował MSW (ustnie na spotkaniach z Ministrem Stanisławem Rakoczym i pisemnie). Naczelnik GOPR podkreślił, że GOPR nie ma obowiązku występowania do zarządzających zorganizowanymi terenami narciarskimi o składanie wymaganych ustawą informacji. Zdaniem Naczelnika GOPR taką kontrolę powinien sprawować organ samorządowy, który wydaje zgodę na uruchomienie działalności.

(dowód: akta kontroli str. 311-334)

W kontrolowanym okresie GOPR wydał ogółem 895 opinii dotyczących warunków bezpieczeństwa, o których mowa w art. 7 ust. 2 pkt 3 ustawy o bezpieczeństwie, w tym:

- jedną na wniosek dyrektora parku narodowego;
- 894 na wniosek zarządzającego zorganizowanym terenem narciarskim (z czego 339 na wniosek zarządzającego nieposiadającego podpisanej z GOPR umowy na zapewnienie ratownictwa).

(dowód: akta kontroli str. 313)

1.3. Organizowanie i prowadzenie szkoleń ratowników górskich, narciarskich oraz psów ratowniczych

W celu utrzymania sprawności ratowników przeprowadzane były szkolenia doskonalące ich umiejętności. W kontrolowanym okresie ZG GOPR zorganizował ogółem 116 szkoleń⁶, z czego 94 sfinansowano z dotacji od MSW. W ramach szkoleń centralnych przeszkolonych zostało 2 040 uczestników. Ponadto Grupy organizowały szkolenia we własnym zakresie korzystając w latach 2010 i 2011 zarówno ze środków MSW, jak i własnych. Od 2012 r. MSW finansuje jedynie szkolenia centralne organizowane przez ZG GOPR, nie dofinansowując szkoleń organizowanych przez Grupy. W kontrolowanym okresie Grupy zorganizowały 782 szkolenia na których swoje umiejętności doskonalili 8 249 uczestników. W 2012 r. zakontraktowano i wykonano 27 szkoleń centralnych za kwotę 207,5 tys. zł. Ogółem GOPR wykonał 268 szkoleń za kwotę 868,3 tys. zł. W 2013 r. zakontraktowano 29 szkoleń na kwotę 173,3 tys. zł. Do 30 czerwca ZG GOPR wykonał 8 szkoleń za kwotę 73 tys. zł. Ponadto Grupy zorganizowały 95 szkoleń⁷.

(dowód: akta kontroli str. 314-315, 411-420)

Naczelnik GOPR wyjaśnił, że większa niż wykazana w ofercie do MSW liczba szkoleń wynikała z faktu, iż ratownicy górscy GOPR aby utrzymać sprawność fizyczną i wysokie kwalifikacje muszą uczestniczyć w szkoleniach organizowanych przez Grupy. Również w trakcie specjalistycznych szkoleń organizowanych przez Szefa Szkolenia GOPR podnoszą oni swoje kwalifikacje uzyskując wyższe stopnie ratownicze. Stopień instruktora ratownictwa górskiego wymaga unifikacji co trzy lata. Każdy z ratowników powinien raz w roku przejść szkolenie z zakresu ratownictwa medycznego, topograficznego, wysokościowego. Raz na trzy lata powinien uczestniczyć w szkoleniach z zakresu ratownictwa: ścianowego,

⁶ Szkolenia organizowane przez ZG GOPR (zarówno ze środków MSW jak i ze środków własnych) – zwane dalej centralnymi.

⁷ ZG nie posiada informacji z Grup o wysokości poniesionych do 30 czerwca 2013 r. kosztów na organizację szkoleń.

jaskiniowego, narciarskiego, z powietrza, lawinowego. GOPR co roku w składanym do MSW preliminarzu planuje niezbędną ilość szkoleń grupowych i centralnych. Jednak z powodu ograniczonych środków finansowych GOPR musi rezygnować z finansowania szkoleń grupowych, przeznaczając te środki w całości na szkolenia centralne.

(dowód: akta kontroli str. 503-505)

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

W zakresie profilaktyki i edukacji na temat bezpieczeństwa w górach prowadzono m.in. następujące działania:

- szkolenie internetowe „W górach bezpiecznie”, przygotowane i prowadzone przez firmy: mynetwork Polska i eSynergia na zlecenie ZG GOPR, finansowane przez sponsorów (TAURON, PZU). Od początku działania w szkoleniu uczestniczyło ponad 100 tys. osób, szkolenie ukończyło 31 400 uczestników;
- akcja „Bezpieczna zima”, zorganizowana przez ZG GOPR, prowadzona przez firmę Nativio, finansowana przez sponsorów (TAURON, MERCEDES, PZU). Organizowana od kilku lat w czasie ferii zimowych, przez sześć weekendów w największych ośrodkach narciarskich w Polsce. W trakcie akcji rozdawane są dzieciom i młodzieży kaski narciarskie (akcja zapoczątkowana jeszcze przez wejściem w życie ustawy o bezpieczeństwie);
- akcja „Bezpieczne lato”, zorganizowana przez ZG GOPR, prowadzona przez firmę Nativio, finansowana przez sponsorów (TAURON, MERCEDES). Organizowana w okresie wakacji w miejscowościach górskich (np. Zakopane, Krynica Zdrój, Podlesice, Szklarska Poręba);
- akcja „Bądź bezpieczny”, zorganizowana przez ZG GOPR, prowadzona przez firmę Nativio, finansowana przez sponsorów (TAURON, MERCEDES, PZU). Organizowana w okresie jesiennym w największych galeriach handlowych w Polsce (Kraków, Rzeszów, Katowice, Warszawa, Gdańsk).

Wszystkie te akcje i szkolenia mają na celu zwiększenie bezpieczeństwa w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich. Ponadto Grupy, każda w swoim zakresie, podejmują różnego rodzaju działania mające na celu poprawę bezpieczeństwa w górach (np. prelekcje, ścieżki edukacyjne, konkursy, czy imprezy dla dzieci). GOPR i TOPR wspólnie z operatorem sieci telefonii komórkowej POLKOMTEL udostępnili numer ratunkowy w górach 601 100 300.

(dowód: akta kontroli str. 335-337)

1.5. Opracowywanie i ogłaszanie informacji o sytuacji pogodowej

GOPR, zgodnie z § 8 ust. 2 lit. b i d statutu, w ramach prowadzonej działalności zapobiegawczej, ogłasza alarmy lawinowe i inne stany zagrożenia oraz prowadzi działalność informacyjną i instruktażową w zakresie między innymi warunków atmosferycznych. Stosownie do art. 15 ust. 3 ustawy o bezpieczeństwie treść komunikatu lawinowego udostępniana jest do wiadomości właściwych miejscowo dyrektorów parków narodowych oraz krajobrazowych, którzy przekazują go do publicznej wiadomości. GOPR realizuje swoje cele statutowe między innymi poprzez: prowadzenie działalności informacyjnej w zakresie warunków atmosferycznych oraz udzielanie informacji o istniejących zagrożeniach.

Według stanu na 30 czerwca 2013 r. GOPR był wyposażony w następujący specjalistyczny sprzęt do ustalania zagrożenia lawinowego: zestaw lawinowy (7 szt.), detektory lawinowe (233 szt.), łopaty lawinowe (253 szt.), sondy lawinowe (276 szt.), termometry (9 szt.), wiatromierze (13 szt.), detektory RECCO (4 szt.), komplet BCH do pomiarów lawinowych (3 szt.) oraz plecak ABS (1 szt.).

Naczelnik GOPR określił listę osób uprawnionych do określania stopnia zagrożenia lawinowego i tworzenia komunikatu lawinowego oraz listę miejsc wykonywania profili stratygraficznych pokrywy śnieżnej w sezonie 2012/2013⁸.

GOPR nie współpracował z Instytutem Meteorologii i Gospodarki Wodnej (dalej: *IMGW*) przy opracowywaniu komunikatów lawinowych i informacji o warunkach atmosferycznych (sytuacji pogodowej).

Treść komunikatu lawinowego i informacji o sytuacji pogodowej podawana była do wiadomości właściwych miejscowo dyrektorów parków narodowych oraz krajobrazowych. Przedmiotowe komunikaty i informacje przesyłane były drogą mailową. Ponadto zamieszczane one były na stronie internetowej www.gopr.pl.

(dowód: akta kontroli str. 336-337)

Naczelnik GOPR wyjaśnił, że dotychczas GOPR oficjalnie nie współpracował z *IMGW*. Przedstawiciele GOPR i *IMGW* spotykali się podczas konferencji tematycznych i w czasie prac nad ustawą o bezpieczeństwie. W grudniu 2012 r. GOPR wystąpił do *IMGW* Oddział w Krakowie z propozycją nawiązania współpracy w zakresie prac związanych z monitorowaniem pokrywy śnieżnej oraz prognozowaniem zagrożeń lawinowych. Pozytywną odpowiedź w tej sprawie GOPR otrzymał w styczniu 2013 r. Obecnie – jak wyjaśnił Naczelnik GOPR – trwają prace nad przygotowaniem stosownego porozumienia.

(dowód: akta kontroli str. 335, 506-512, 585-587)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności GOPR związanej z realizacją zadań w zakresie zapewnienia warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że GOPR w okresie objętym kontrolą prawidłowo realizował zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa w górach, niosąc pomoc poszkodowanym. NIK zwraca jednak uwagę, że nie określono limitów zatrudnienia oraz wykazu niezbędnego sprzętu dla prawidłowej realizacji powierzonych zadań, co w ocenie Izby poprawiłoby efektywność pracy i gospodarkę posiadanymi zasobami finansowymi.

GOPR nie analizował również wypadków pod kątem ustalenia miejsc, w których częstotliwość ich występowania była największa i podejmowania ewentualnych działań profilaktycznych polegających np. na informowaniu zarządzających danym terenem o zwiększonej liczbie wypadków i postulowaniu podjęcia działań zapobiegawczych. W ocenie NIK posiadanie takich informacji i podejmowanie stosownych działań przyczyniłoby się do poprawy bezpieczeństwa osób przebywających w tych miejscach.

2. Współdziałanie i koordynacja przedsięwzięć związanych w szczególności z utrzymaniem bezpieczeństwa osób przebywających w górach

Na terenie działania GOPR nie działają inne podmioty posiadające zgodę MSW na wykonywanie ratownictwa górskiego.

(dowód: akta kontroli str. 7-9)

2.1. Współpraca z jednostkami spoza systemu ratownictwa górskiego

GOPR na mocy porozumienia z Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej (dalej: *PSP*) z 12 marca 2004 r. współpracuje z Krajowym Systemem Ratowniczo-Gaśniczym.

Ponadto GOPR współpracuje ze :

- Strażą Graniczną (porozumienie z 21 listopada 2000 r.) i Policją (porozumienie z 5 lutego 2008 r.) w zakresie: podejmowania działań zapobiegawczych, przygotowawczych, organizacyjnych i likwidujących zagrożenie dla życia, zdrowia i bezpieczeństwa osób przebywających w górach oraz ich mienia; prowadzenia

⁸ Zarządzenie nr 6/2012 Naczelnika GOPR z dnia 27 grudnia 2012.

i organizowania szkoleń i doskonalenia zawodowego; wymiany doświadczeń w dziedzinie technik wysokościowych;

- Lotniczym Pogotowiem Ratunkowym (dalej: *LPR*) (porozumienie z 17 września 2011 r.), m.in. w zakresie: udziału śmigłowców LPR w akcjach ratowniczych, wspólnych szkoleń, ćwiczeń i manewrów, współpracy kadry instruktorskiej, wymiany materiałów dydaktycznych i szkoleniowych oraz wspólnego wykorzystywania posiadanej sieci łączności radiowej i telefonicznej. Według postanowień porozumienia (par. 2) GOPR może wezwać śmigłowiec w przypadkach:
 - stanu nagłego zagrożenia zdrowotnego o którym mowa w art. 3 pkt 8 ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym⁹;
 - gdy czas transportu drogą lotniczą z miejsca zdarzenia osoby w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego do Szpitalnego Oddziału Ratunkowego lub innego stosownego szpitala, jest krótszy od czasu transportu innymi środkami lokomocji i może przynieść korzyść w dalszym procesie leczenia;
 - gdy występują okoliczności, które mogą uniemożliwić lub istotnie opóźnić dotarcie do osoby w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego.

Koszty użycia śmigłowca wraz z załogą ww. sytuacjach ponosi LPR, które może odmówić udziału w akcji ratowniczej ze względów operacyjnych w każdym czasie. Dotychczas nie zdarzyły się przypadki odmowy udziału LPR w akcjach ratowniczych GOPR.

W dniu 1 lipca 2013 r. zostało podpisane „Memorandum o wspólnym działaniu” pomiędzy organizacjami: GOPR, Tatrzańskim Ochotniczym Pogotowiem Ratunkowym (dalej: *TOPR*), Horską Záchraną Službą (dalej: *HZS*), Asociacia Horských Zachranorov i Czeską Horską Službą, w którym uczestnicy zobowiązali się m.in. do aktywnego poszukiwania najkorzystniejszych sposobów współpracy oraz promocji i realizacji działań związanych z podnoszeniem jakości ratownictwa górskiego.

(dowód: akta kontroli str. 436-486)

Naczelnik GOPR wyjaśnił, że współpraca z ww. podmiotami polega na wzajemnej pomocy podczas prowadzenia trudnych wielogodzinnych, wieloosobowych akcji, wypraw ratunkowych i poszukiwawczych, wspólnych ćwiczeniach, szkoleniach, wymianie doświadczeń oraz informacji o zagrożeniach. Dzięki współpracy z LPR ratownicy GOPR korzystają nieodpłatnie ze śmigłowców podczas prowadzenia działań ratowniczych gdzie istnieje bezpośrednie zagrożenie zdrowia lub życia poszkodowanego.

Obszary zabezpieczone przez ratowników GOPR w większości stanowią tereny Parków Narodowych i Krajobrazowych oraz Lasów Państwowych. Dzięki wzajemnej współpracy osoby przebywające w rejonach górskich mają zapewnioną profesjonalną pomoc w przypadku zdarzeń i wypadków zagrażających zdrowiu i życiu. Mogą liczyć na właściwe przygotowanie i oznakowanie szlaków turystycznych oraz informacje o zagrożeniach występujących w górach.

(dowód: akta kontroli str. 588-589)

Od 1968 r. GOPR jest członkiem Międzynarodowej Komisji Ratownictwa Górskiego IKAR-CISA z siedzibą w Szwajcarii¹⁰. GOPR był dwukrotnie organizatorem Kongresu IKAR-CISA (w 1996 r. w Karpaczu i w 2012 r. w Krynicy-Zdroju). Delegaci GOPR podczas Kongresu

⁹ Ustawa z dnia 8 września 2006 r o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. Nr 191, poz. 1410 ze zm).

¹⁰ Międzynarodowy Komitet Ratownictwa Alpejskiego (niem. *Internationale Kommission für Alpines Rettungswesen*), CISA. Międzynarodowe stowarzyszenie współpracujące z organizacjami i stowarzyszeniami, które są zainteresowane współpracą na płaszczyźnie ratownictwa górskiego. Celem IKAR-CISA jest wymiana wiedzy, doświadczeń na temat ratownictwa górskiego pomiędzy jej ratownikami z różnych organizacji członkowskich. Głównymi celami organizacji IKAR-CISA są: międzynarodowa współpraca w ramach ratownictwa górskiego; zapewnienie najefektywniejszych metod ratowania zranionych alpinistów, turystów i narciarzy; zapewnienie pomocy w uzyskiwaniu informacji oraz profilaktyka i zapobieganie wypadkom. W skład IKAR-CISA wchodzi pięć niezależnych podkomisji: Komisja ds. Ratownictwa Naziemnego; Komisja ds. Ratownictwa Lawinowego; Komisja Ratownictwa Lotniczego; Komisja ds. Medycznego Pogotowia Górskiego. Organizację powołano 30 października 1955 r.

pracują w czterech Komisjach: ratownictwa naziemnego, lawinowego, lotniczego i medycznego.

Naczelnik GOPR wyjaśnił, że obrady Kongresu są platformą wymiany doświadczeń, okazją do wspólnego sprawdzenia i porównania możliwości, umiejętności i technik ratowniczych oraz zapoznania się z nowymi rozwiązaniami w dziedzinie ratownictwa i nowym specjalistycznym sprzętem ratowniczym.

(dowód: akta kontroli str. 335, 585)

2.2. Podejmowanie działań w celu zapewnienia warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach

Naczelnik GOPR wyjaśnił, że GOPR zgodnie z ustawą o bezpieczeństwie może wydawać opinie dotyczące warunków bezpieczeństwa oraz w wypadku stwierdzenia zagrożeń nadzwyczajnych może wydawać zalecenia. Ustawa nie nadaje podmiotom uprawnionym do wykonywania ratownictwa górskiego kompetencji kontrolnych. Mimo takiego umocowania prawnego GOPR monitoruje szlaki turystyczne w górach poprzez prowadzenie patroli ratowniczych. Również reaguje na zgłaszane przez turystów zagrożenia występujące na terenach górskich.

(dowód: akta kontroli str. 503-504)

GOPR nie prowadzi analiz dotyczących miejsc, w których dochodzi do największej ilości wypadków. Jak wyjaśnił Naczelnik GOPR, każde zdarzenie czy wypadek jest na bieżąco analizowany i w przypadku stwierdzenia możliwości usunięcia zagrożeń i poprawy bezpieczeństwa w tym miejscu zgłaszane są uwagi do zarządzającego tym terenem. W większości są to miejsca gdzie nie można poprawić bezpieczeństwa a zdarzenia, czy wypadki spowodowane są innymi czynnikami.

(dowód: akta kontroli str. 503-504)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności GOPR zakresie współpracy z innymi podmiotami w celu zapewnienia bezpieczeństwa w górach nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność GOPR w zakresie współdziałania i koordynacji przedsięwzięć związanych z ratownictwem górskim.

3. Gospodarowanie środkami przeznaczonymi na zapewnienie bezpieczeństwa w górach

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Grupa posiadała wyodrębniony rachunek bankowy dla środków dotacji MSW. Ewidencja księgowa realizowanego zadania publicznego zleconego przez MSW umożliwia identyfikację poszczególnych operacji księgowych oraz ocenę wykonania zadania po względem rzeczowym i finansowym. Sposób prowadzenia ewidencji księgowej dotacji z MSW pozwalał na identyfikację kosztów związanych z realizacją zadania.

(dowód: akta kontroli str. 7-9)

Na poszczególne lata kontrolowanego okresu Zarząd Główny GOPR zawierał z MSW umowy na wykonywanie ratownictwa górskiego.

(dowód: akta kontroli str. 96-116, 145-165, 227-250, 280-306)

Zaplanowane przez ZG GOPR koszty działalności na poszczególne lata objęte kontrolą wynosiły:

- w 2010 r.: oferta 9 419,7 tys. zł (w tym planowana dotacja MSWiA 7 500 tys. zł). Po zmniejszeniu dotacji planowanej oferta wynosiła 8 177,7 tys. zł (otrzymana dotacja z MSWiA 6 258 tys. zł + 31 tys. zł na nagrody dla 18 ratowników za szczególne zaangażowanie w działania przeciwpowodziowe w maju i czerwcu 2010 r.);
- w 2011 r.: oferta 10 832,7 tys. zł (w tym planowana dotacja MSWiA 8 360 tys. zł). Po zmniejszeniu dotacji planowanej do kwoty 6 250 tys. oferta wynosiła 8 724,3 tys. zł;

- w 2012 r. pierwotna oferta¹¹: 10 245,9 tys. zł (otrzymana dotacja MSW 7 338,8 tys. zł);
- 2013 r. pierwotna oferta¹² 9 440,4 tys. zł (przyznana dotacja MSW 6 350 tys. zł - otrzymana dotacja MSW za II kwartały 2013 r. 3 450 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 87-116, 127-165, 191-250, 274-306, 324-329)

Źródła i wysokość środków jakimi dysponował GOPR w kontrolowanym okresie prezentuje tabela:

Źródła finansowania	2010	2011	2012	2013 (I półrocze)
	Kwota przekazanych środków (w zł)			
MSW	6 289	6 250	7 338,8	3 450
j.s.t	1 097,7	2 044,2	1 874,1	1 108
Inne*	6 863,6	6 286,9	6398,5	4 161,8
RAZEM	14 250,3	14 581,1	15 611,4	8 719,8

*Tauron, PZU, Żywiec, Polkomtel, RPO, PN, czynsze, ratownictwo narciarskie

Z powyższego wynika, że udział procentowy źródeł finansowania kształtował się w latach 2010 – 2012 następująco:

- w 2010 r. MSWiA - 44% wydatków;
- w 2011 r.: MSWiA - 43% wydatków;
- w 2012 r.: MSW - 47% wydatków;
- w 2013 r. (do 30 czerwca) - 40%.

(dowód: akta kontroli str. 18-20)

Zgodnie z umowami o powierzenie zadania zawartymi przez ZG GOPR z MSW, dotacja w 2012 i 2013 r. powinna pokryć 100% kosztów utrzymania gotowości ratowniczej, utrzymania obiektów i ich wyposażenia, środków transportu i środków łączności oraz obsługi administracyjnej, materiałów biurowych i szkolenia ratowników.

Pomimo, że MSW wywiązywało się z zawartych na lata 2012 i 2013 umów, to środki przekazywane nie pokrywały 100% kosztów utrzymania gotowości ratowniczej GOPR.

(dowód: akta kontroli str. 96-116, 145-165, 215-250, 280-306, 18-22)

Ze środków własnych GOPR pokrywane były w 2012 i w 2013 r. (do 30 czerwca) w całości koszty między innymi: paliwa¹³, szkoleń grupowych, materiały i środki opatrunkowe, służba śniegowo-lawinowa oraz profilaktyka. Ponadto GOPR finansował ze środków własnych w wysokości ponad 50% między innymi koszty utrzymania: obiektów, środków łączności i obsługi administracyjnej zadania.

Umowa z MSW na 2013 r. nie przewiduje pokrycia ze środków dotacji m.in.: kosztów zakupów sprzętu i ekwipunku, kosztów szkoleń ratowników i psów w Grupach, kosztów opracowywania i udostępniania komunikatów lawinowych; kosztów paliwa do pojazdów.

(dowód: akta kontroli str. 18-22, 191-250, 274-306, 514-515)

Umowa z MSW na 2013 r. nie przewiduje również finansowania utrzymania posiadanych przez GOPR 33 psów ratowniczych (karma, ubezpieczenia, badania weterynaryjne). W pierwotnej ofercie z listopada 2012 r. GOPR wystąpił o środki w wysokości 30,5 tys. zł na ubezpieczenie i badania weterynaryjne psów.

Główna Księgowa ZG GOPR oświadczyła, że MSW odmówiło finansowania utrzymania psów ratowniczych tłumacząc się brakiem zapisu w ustawie, co skutkuje niemożnością finansowania.

(dowód: akta kontroli str. 315, 323, 274-306)

¹¹ Pierwsza oferta złożona przez ZG GOPR do MSW w listopadzie 2011 r. a następnie kilkakrotnie korygowana do wysokości środków określonych w umowie

¹² Pierwsza oferta złożona przez ZG GOPR do MSW na przełomie października i listopada 2012 r. a następnie kilkakrotnie korygowana do wysokości środków określonych w umowie.

¹³ W ramach zleconego zadania koszty paliwa były pokrywane tylko do obsługi administracyjnej w ZG GOPR (2 300,00 zł) i obsługi szkoleń centralnych (8 300,00 zł)

Główna Księgowa ZG GOPR wyjaśniła, że koszty powierzonych zadań zostały oszacowane w oparciu o wykonania ubiegłych lat z uwzględnieniem potrzeb Grup i ZG GOPR. Grupy sporządziły kalkulacje kosztów zadania w oparciu o wytyczne MSW a następnie przesyłały je do ZG GOPR, który sporządził zbiorówkę kosztów i wraz z ofertą przesłał do MSW.

MSW od początku znało wysokość potrzeb GOPR, ale już na wstępie (20 grudnia 2012 r.) poinformowało Zarząd Główny, że dysponuje kwotą 6 350 tys. zł. Do tej kwoty ZG GOPR ograniczył kalkulację kosztów, aby mogła być przyjęta jako załącznik do oferty. W tej sytuacji – jak wyjaśniła Główna Księgowa – MSW zakładało wkład własny GOPR *„jednocześnie nie mogąc tej informacji umieścić w ofercie „bo umowa na ten rok była już umową o powierzenie a nie dofinansowanie zadania”*. Według treści wyjaśnień sytuacja powtórzyła się w związku z powierzeniem zadania na 2013 r. MSW już 13 listopada 2012 r. poinformowało ZG GOPR o wysokości środków zaplanowanych w budżecie na ratownictwo górskie.

(dowód: akta kontroli str. 319-322)

MSW zwróciło się 4 listopada 2011 r. do GOPR o przesłanie kalkulacji kosztów realizacji zadań na 2012 r. sporządzonej zgodnie z podziałem zaproponowanym w art. 17 ustawy o bezpieczeństwie. Kalkulacja kosztów została przesłana 17 listopada 2011 r. Pismem z 20 grudnia 2011 r. (DAiN-III-5503-24-3/11) Podsekretarz Stanu MSW poinformował Prezesa Zarządu Głównego, że na realizację zadania przez GOPR została zaplanowana w budżecie MSW kwota 6 350 tys. zł i w związku tym niezbędne jest przed powierzeniem zadań z zakresu ratownictwa górskiego w 2012 r. przedstawienie szczegółowego wyliczenia kosztów związanych z jego wykonywaniem (z wyłączeniem organizowania pomocy na zorganizowanych terenach narciarskich, działalności na rzecz ochrony przyrody i innej działalności).

(dowód: akta kontroli str. 180-190)

W związku z planowaniem wysokości środków dla GOPR na 2013 r. MSW już w marcu 2012 r. zwróciło się o przesłanie informacji o planowanych wydatkach. W dniu 23 marca 2012 r. GOPR wysłało plan przyszłych wydatków na kwotę 8 210,6 tys. zł.

Jak oświadczyła Główna Księgowa ZG GOPR kalkulacja kosztów na 2013 r. (pierwotna oferta) opiewająca na kwotę 9 440,4 tys. zł została przesłana do MSW na przełomie października i listopada 2012 r. Pismem z 13 listopada 2012 r. MSW zwróciło się do Jacka Dębickiego – Naczelnika GOPR o przedstawienie kalkulacji kosztów na kwotę nieprzekraczającą 6 350 tys. zł bez uwzględniania dodatkowych wynagrodzeń rocznych (tzw. trzynastek), odpraw i nagród jubileuszowych. Pismem z 20 listopada 2012 r. GOPR przedstawił nową (ograniczoną do kwoty 6 350 tys. zł) kalkulację kosztów bez tzw. trzynastek, ale z kosztami odpraw i nagród jubileuszowych wraz z uzasadnieniem: (...) *„odprawy i nagrody jubileuszowe jako składniki wynagrodzenia wynikające z kodeksu pracy, regulaminu wynagradzania GOPR i podpisanych umów o pracę muszą być wypłacone ze środków MSW i dotyczą nabycia ww. praw w danym roku – 2013. Ratownicy GOPR od kilku lat nie byli objęci podwyżką płac nawet o stopień inflacji i zabieranie im należnych świadczeń nie znajduje uzasadnienia moralnego a przede wszystkim prawnego. Wypłata tych świadczeń nie powoduje zwiększenia dotacji a jedynie zmienia finansowanie poszczególnych rodzajów kosztów”*. W dniu 30 listopada 2012 r. MSW zwróciło się do GOPR o złożenie ostatecznej wiążącej oferty na 2013 r. podtrzymując swoje wcześniejsze stanowisko odnośnie trzynastek, odpraw i nagród jubileuszowych. Dnia 20 grudnia 2012 r. GOPR przesłało ostateczną ofertę uwzględniającą ograniczenia kwoty dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 268-272, 595)

Naczelnik GOPR oświadczył, że negocjacje warunków umowy trwały od lipca 2012 r. Odbłyły się trzy spotkania z kierownictwem MSW a GOPR. W miesiącu grudniu dopracowano większość szczegółów umowy. W dniu 3 stycznia 2013 r. na spotkaniu w MSW uzgodniono terminy składania sprawozdań kwartalnych oraz terminy przekazywania kwartalnych transz dotacji. Pomimo – jak wyjaśnił naczelnik GOPR - sugestii i próśb nie udało się wynegocjować korzystniejszych terminów przekazywania transz dotacji – 30 dni od terminu złożenia sprawozdania. W rzeczywistości środki finansowe na kolejny kwartał spływają do GOPR w połowie jego trwania. Według oceny

GOPR jest to zdecydowanie za późno, co ma negatywny wpływ na prawidłowe funkcjonowanie służby górskiej.

(dowód: akta kontroli str. 330)

Zarząd Główny GOPR dokonywał podziału otrzymanych w okresie kontroli dotacji z MSW na poszczególne Grupy według obowiązującego w GOPR „klucza”. Podziału środków dokonywano uchwałami Zarządu Głównego GOPR. W uchwałach podjętych w powyższym zakresie nie zamieszczano uzasadnień. Naczelnik GOPR Jacek Dębicki oświadczył, że klucz podziału środków z dotacji budżetowych obowiązuje nieprzerwanie od 1991 r. (po odejściu Grupy Tatrzaskiej). Był kilkakrotnie modyfikowany m.in. w 1998 r. w związku z przyjęciem Grupy Jurajskiej w struktury GOPR i w roku 2004 został ostatecznie zatwierdzony uchwałą ZG GOPR nr 44/VII/2004.

(dowód: akta kontroli str. 338-347, 435)

W kontrolowanym okresie Zarząd GOPR sprawdzał sposób wydatkowania środków przekazanych poszczególnym Grupom. Kontroli dokonywała Komisja Rewizyjna GOPR. We wszystkich Grupach oraz Zarządzie Głównym, Komisja przeprowadzała kontrole roczne obejmujące swoim zakresem działalność ratowniczą, pracę Zarządu Grupy, gospodarkę majątkową, finanse oraz wykonanie zaleceń pokontrolnych. Ponadto w 2011 i 2012 r. przeprowadzono pięć kontroli kompleksowych (w Zarządzie Głównym oraz w czterech Grupach) za lata 2009 – 2011.

(dowód: akta kontroli str. 348-359)

Dotacje w ciągu danego roku były przekazywane z MSWiA do ZG GOPR w terminach i w kwotach ustalonych w zawartych umowach. Pierwsza transza była przekazywana odpowiednio: 27 stycznia 2010 r., 14 lutego 2011 r., 21 lutego 2012 r. oraz 23 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 18-22, 96-101, 145-156, 227-236, 280-291)

Naczelnik GOPR wyjaśnił, że ratownicy GOPR, zgodnie ze złożonym przyrzeczeniem podejmują działania ratownicze bez względu na porę roku, dnia i stan pogody. Brak lub niewystarczające ilości środków finansowych nie mają i nie mogą mieć wpływu na opóźnienia lub niepodjęcie działań ratowniczych.

(dowód: akta kontroli str. 319-322)

Główna Księgowa ZG GOPR wyjaśniła, że w 2012 r. do czasu otrzymania I transzy dotacji 21 lutego zadanie było finansowane ze środków GOPR, a następnie refundowane ze środków MSW. W 2013 r. środki z MSW wpłynęły już 23 stycznia więc praktycznie zadanie było finansowane ze środków MSW.

Główna Księgowa wyjaśniła również, że ponieważ I transza od 2011 r. jest większa od pozostałych (uwzględnia sytuację wykorzystania 70% środków), reszta pozostaje na następny kwartał. W kolejnych kwartałach 2013 r. transze wpływają do 15 dnia miesiąca nowego kwartału. Taki zapis umowy – według wyjaśnień Głównej Księgowej – jest dla GOPR niekorzystny ponieważ może zabraknąć środków z poprzedniego kwartału, a na bieżący kwartał wpływają dopiero w jego połowie. MSW żąda od GOPR-u sprawozdań do 15 dnia miesiąca następującego po kwartale i dopiero po jego zaakceptowaniu (rozliczenie jest przez MSW kontrolowane przez miesiąc) uruchamia dotację na następny kwartał. Zdaniem Głównej Księgowej, GOPR wolałby, aby kolejne transze wpływały do 30 dnia miesiąca (tj. po dwóch tygodniach od sprawozdania) – jak było w latach 2011 i 2012 – gdyż nie zaistniałby stan braku środków np. do zapłaty ZUS (do 15-go). Poza tym, pomimo że ZG GOPR w dniu, w którym otrzymuje dotację przysyła ją do Grup, to wpływa ona dopiero na koniec dnia lub w dniu następnym i Grupy nie mają możliwości realizacji przelewów w tym dniu.

(dowód: akta kontroli str. 319-322)

W sprawozdaniach z realizacji zadania za 2010 i 2011 r. GOPR wykazał koszt całkowity zadania (środki z dotacji MSWiA oraz środki własne i pochodzące z innych źródeł).

W sprawozdaniu za 2012 r. GOPR nie wykazał całkowitego kosztu zadania. Wykazany został koszt zadania wynikający z umowy oraz wysokość finansowania zadania z innych źródeł (w szczególności z dotacji z budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego). Przewidywane źródła finansowania zadania na 2012 r. wg załącznika nr 1

do umowy (oferta GOPR) to jedynie kwota dotacji z MSW. ZG GOPR sporządzał sprawozdanie za 2012 r. na wskazanym przez MSW wzorze¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 96-126, 145-179, 227-267, 360-363)

Główna Księgowa wyjaśniła, że pomimo nieumieszczenia danych o wysokości udziału kosztów własnych MSW nie domagało się ich uzupełnienia. We wszystkich ofertach składanych na kolejne lata umieszczane były załączniki informujące o działalności GOPR: ponoszonych kosztach (bilans), rachunek zysków i strat, opis zadania. MSW – wg treści wyjaśnień – już na etapie składania ofert nie było zainteresowane kosztami całkowitymi, ale tylko kwotą dotacji, która była wcześniej zaplanowana a potem tylko realizowana. „W takiej sytuacji GOPR został postawiony przed faktem dokonanym, albo się zgodzi na warunki MSW – podpisze umowę, albo będzie bez umowy a co za tym idzie bez środków finansowych”. Przeprowadzona przez MSW kontrola realizacji zadania za 2012 r. nie zawierała uwag odnośnie wykorzystania środków własnych i braku prezentacji w sprawozdaniu końcowym GOPR za 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 319-322)

W rozliczeniu dotacji za 2012 r., MSW zakwestionowało wydatki GOPR w wysokości 9 761,22 zł jako niezgodne z zawartą umową, w tym:

- 4 648,00 zł poniesiony przez Grupę Podhalańską – w rozliczeniu kosztów zadania odrzucone zostały rachunki za zakup migomatu, prostowników i podnośników zakupionych jako wyposażenie stacji ratunkowych;
- 4 897,99 zł poniesiony przez Grupę Krynicką – odrzucone rachunki za zakup żaluzji, czajnika, sofy, narożnika oraz stolika do dyżurki ratowniczej;
- 140,23 zł na środki czystości do ZG GOPR;
- 75,00 zł na usługę mycia nadwozia samochodu w Grupie Bieszczadzkiej.

Środki w wysokości 215,23 zł (zakup środków czystości i usługa mycia nadwozia samochodu) zostały zwrócone 28 lutego 2013 r., a pozostałe 12 kwietnia 2013 r. wraz z należnymi odsetkami.

(dowód: akta kontroli str. 263-267, 402-410)

W latach 2010-2013 MSW przeprowadzało w ZG GOPR oraz wybranych Grupach kontrole prawidłowości realizacji powierzonych zadań. We wszystkich przypadkach dokonano pozytywnej oceny realizacji zawartych umów.

(dowód: akta kontroli str. 516-584)

Na terenie działania GOPR znajduje się siedem Parków Narodowych: Gorceński, Pieniński, Bieszczadzki, Karkonoski, Babiogórski, Magurski oraz Gór Stołowych. W okresie objętym kontrolą Pieniński Park Narodowy oraz Park Narodowy Gór Stołowych nie przekazywały 15% wpływów z tytułu opłat pobieranych za wstęp do tych parków lub na niektóre ich obszary, pomimo, że stosownie do art. 12 ust. 9 ustawy o ochronie przyrody¹⁵ oraz art. 17 ust. 4 ustawy o bezpieczeństwie były do 11 kwietnia 2013 r. do tego zobowiązane¹⁶. Park Narodowy Gór Stołowych w 2013 r. po raz pierwszy przekazał 15% wpływu z biletów wstępu (za 2012 r.) w kwocie 207,9 tys. zł. Wpłata ta wpłynęła w wyniku zawartego 21 grudnia 2012 r. porozumienia pomiędzy Grupą Wałbrzysko-Kłodzką GOPR a Parkiem Narodowym Gór Stołowych. W związku z wejściem w życie rozporządzenia z dnia 18 marca 2013 r. wyłączającego Park z tego obowiązku Naczelnik Grupy Wałbrzysko-Kłodzkiej zwrócił się 7 czerwca 2013 r. do Dyrektora Parku z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie dofinansowania zadań w zakresie ratownictwa na jego terenie w 2014 r. W dniu 20 czerwca 2013 r. do Grupy wpłynęło pismo od Dyrektora PN Gór Stołowych z propozycją spotkania w celu ustalenia zasad współpracy w 2014 r.

¹⁴ Załącznik nr 3 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25).

¹⁵ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.).

¹⁶ Oba parki były wymienione w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 18 maja 2005 r. (Dz. U. Nr 91, poz. 765) w sprawie parków narodowych lub niektórych ich obszarów, gdzie za wstęp pobiera się opłaty. Od 11 kwietnia 2013 r. ww. parki nie pobierają opłat za wstęp, w związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 18 marca 2013 r. w sprawie parków narodowych lub niektórych ich obszarów, gdzie za wstęp pobiera się opłat (Dz. U. poz. 400).

W 2012 r. nie wpłynęło do Grupy Karkonoskiej GOPR 15% należności za IV kwartał 2011 r. z wpływów z biletów za wstęp na teren Karkonoskiego Parku Narodowego.

(dowód: akta kontroli str. 364-401)

GOPR w latach 2010 – 2012 realizował programy z funduszu Unii Europejskiej na łączną kwotę 3 896,3 tys. zł. Środki te zostały przeznaczone między innymi na: utrzymanie gotowości ratowniczej, zakup pojazdów, budowę stacji ratunkowej w Międzygórzu, zakup sprzętu i ekwipunku ratowniczego oraz profilaktykę gotowości ratowniczej.

(dowód: akta kontroli str. 7-86)

W kontrolowanym okresie GOPR (Grupy) pozyskiwały środki finansowe od jednostek samorządu terytorialnego na łączną kwotę 6 124 tys. zł, w tym: 1 097,7 tys. zł w 2010 r., 2 044,2 tys. zł w 2011 r., 1 874,1 tys. zł w 2012 r. oraz 1 108 tys. zł w 2013 r. (do 30 czerwca). Środki te zostały wydatkowane na zakupy sprzętu i ekwipunku, szkolenia grupowe oraz zakupy środków transportu, tj. utrzymanie gotowości ratowniczej.

(dowód: akta kontroli str. 10-86)

W kontrolowanym okresie GOPR udzielił pomocy 407 osobom nieposiadającym obywatelstwa polskiego oraz przeprowadził 90 działań ratowniczych poza obszarem gór.

(dowód: akta kontroli str. 312, 421-434)

Naczelnik GOPR wyjaśnił, że koszty tych działań Grupy pokryły ze środków własnych. W wyjaśnieniach Naczelnik podkreślił, że „GOPR od kilkadziesiąt lat prowadzi działania ratownicze na obszarach górskich i w ich okolicy. Statut określa teren działania GOPR jako obszar Rzeczypospolitej Polskiej. Ratownicy GOPR uczestniczyli w akcjach likwidacji skutków powodzi, katastrof lotniczych, kolejowych, klęsk żywiołowych”. Ratownicy GOPR podejmują działania ratownicze bez względu na porę roku, dnia i stan pogody. Brak lub niewystarczające ilości środków finansowych nie mają i nie mogą mieć wpływu na opóźnienia lub nie podjęcie działań ratowniczych, a co za tym idzie realizację zadania. Nigdy warunkiem udziału w tych zdarzeniach nie był zwrot poniesionych przez GOPR kosztów”.

(dowód: akta kontroli str. 322, 331-334)

W kontrolowanym okresie GOPR przeprowadził 30 działań ratowniczych na zorganizowanych terenach narciarskich, z którymi nie miał podpisanej umowy.

(dowód: akta kontroli str. 312)

Naczelnik GOPR wyjaśnił, że 16 działań podjęto przed wejściem w życie ustawy o bezpieczeństwie. W 2012 roku takich działań było 11, a w pierwszym półroczu 2013 roku trzy. Z tego 10 działań było przeprowadzonych na zorganizowanym terenie narciarskim, którego właścicielem jest ratownik Grupy Krynickiej GOPR i udzielił pomocy w ramach środków własnych. Jedno działanie miało miejsce na zorganizowanym terenie narciarskim, na którym prowadzone było szkolenie ratowników Grupy Bieszczadzkiej GOPR. Pomoc została udzielona bez kosztów własnych GOPR. Natomiast koszt trzech działań prowadzonych przez Grupę Karkonoską GOPR pokryty został z środków własnych Grupy.

(dowód: akta kontroli str. 331-334, 590-594)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności GOPR w zakresie gospodarowania środkami przeznaczonymi na zapewnienie bezpieczeństwa w górach nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Izba zwraca uwagę, iż zgodnie z umowami zawartymi przez ZG GOPR z MSW, dotacja w 2012 i 2013 r. powinna pokryć 100% kosztów utrzymania gotowości ratowniczej, utrzymania obiektów i ich wyposażenia, środków transportu i środków łączności oraz obsługi administracyjnej, materiałów biurowych i szkolenia ratowników. Tymczasem GOPR pokrywał ze środków własnych znaczną część kosztów realizacji zadań określonych w umowach.

Ponadto, transze dotacji z MSW przekazywane są wprawdzie w terminach zgodnych z zawartymi umowami, ale od zakończenia (rozliczenia) danego kwartału przez MSW do czasu otrzymania przez GOPR kolejnej transzy mija co najmniej 1 miesiąc, co jest dla GOPR niekorzystne ponieważ może zabraknąć środków z poprzedniego kwartału, a na bieżący kwartał środki wpływają dopiero w jego połowie.

Ocena częściowa

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

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

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 Kontroli¹⁷, wnosi o:

- 1) rozważenie zasadności dokonywania analiz dotyczących częstotliwości i przyczyn działań ratowniczych prowadzonych na danym obszarze, służących identyfikacji miejsc, w których liczba wypadków jest największa oraz inicjonowania działań profilaktycznych;
- 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
Barbara Guga
Główny specjalista k.p.

.....
podpis

¹⁷ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.