



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR – 4101-11-07/2013

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

likr@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	Jerzy Baranek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83898 z 10 czerwca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Grupa Beskidzka Górskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego, ul. Dębowa 2, 43-370 Szczyrk (dalej: Grupa)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Siodlak, Naczelnik Beskidzkiej Grupy GOPR (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna¹

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zadania powierzone przez Ministra Spraw Wewnętrznych w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa turystyki i rekreacji w górach Grupa realizowała 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.

Grupa prowadziła karty ewidencji wypadków, jednak nie dokonywała ich analiz, celem identyfikacji miejsc, w których liczba wypadków jest 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.

Działalność profilaktyczna i edukacyjna Grupy w zakresie bezpieczeństwa w górach, polegała głównie na udziale w prelekcjach i imprezach, na które Grupę zapraszano. Zwrócić przy tym należy uwagę, że część porozumień o współpracy z podmiotami uczestniczącymi w zapewnieniu bezpieczeństwa w górach nie była realizowana.

NIK zwraca także uwagę, że nie określono limitów zatrudnienia oraz wykazu niezbędnego sprzętu dla prawidłowej realizacji zadań powierzonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Ustalenie wykazu niezbędnego sprzętu usprawniłoby proces planowania przez Grupę 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.

Grupa nie dokonała 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

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.

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

1.1. Stan gotowości do wykonywania ratownictwa górskiego

Opis stanu
faktycznego

W Grupie Beskidzkiej od stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2013 r. zatrudnienie ratowników etatowych wzrosło z 19 do 20 osób. Ratownicy spełniali wymagania określone w art. 13 ust. 1 ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym². Ponadto Grupa dysponowała w 2010 – 373, 2011 – 391, 2012 – 381 i 367 w I półroczu 2013 r. ratownikami ochotnikami³ oraz odpowiednio 44, 59, 59 i 71 kandydatami na ratowników. Grupa zabezpieczała obszar o powierzchni 3000 km², na którym znajdowało się około 1300 km szlaków turystycznych. W latach 2010-2011 Grupa posiadała pięć obiektów własnych (cztery stacje całoroczne i jedną sezonową). W 2012 r. liczba obiektów zwiększyła się o jedną stację sezonową. Na wyposażeniu Grupy są m.in. - cztery samochody terenowe (w latach 2010-2011 było pięć), pięć samochodów osobowych (w 2010 r. było cztery, w 2011 r. - sześć), dziewięć pojazdów czterokołowych TRX (w 2010 r. było sześć, 2011 r. i 2012 r. było osiem), siedem skuterów śnieżnych (w 2010 r. było sześć), 50 zestawów lawinowych (w tym urządzenia do określenia zagrożenia lawinowego) oraz środki łączności (sześć stacji retransmisyjnych, 23 stacje bazowe, stacje przewoźne i przenośne).

W okresie objętym kontrolą Grupa nie zgłaszała do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (dalej: MSW) konieczności zakupu nowego lub remontu posiadanego sprzętu oraz obiektów. Zakup nowego sprzętu finansowano z dotacji otrzymywanych od jednostek samorządu terytorialnego, darowizn oraz dochodów własnych.

Naczelnik nie określał limitów zatrudnienia ratowników oraz wyposażenia niezbędnego do prawidłowego wykonywania powierzonych obowiązków, a Zarząd GOPR nie żądał sporządzania i przedkładania takich danych.

W ocenie naczelnika Grupy, w obecnej sytuacji wyposażenie oraz liczba ratowników zawodowych i kadra ochotników pokrywa potrzeby służby górskiej. Obsada stacji ratunkowych GOPR jest ustalana spośród ratowników zawodowych oraz ochotników. W przypadku obsady stacji ratunkowych tylko ratownikami zawodowymi ich ilość należałoby zwiększyć o 19 etatów. Z uwagi na informacje MSW o ograniczonych możliwościach finansowych w latach 2010 - I półrocze 2013 nie występowało o zwiększenie obsady etatowej.

(dowód: akta kontroli str. 5-10, 93)

Grupa w latach 2010-2013 (I półrocze) przeprowadziła w górach 1639 działań ratunkowych (odpowiednio 549, 545, 384 i 161), z tego:

- 243 wyprawy ratunkowe w górach⁴ (8, 56, 118 oraz 61),
- 762 akcje ratunkowe w górach⁵ (307, 237, 154 oraz 64),
- 634 interwencji w górach⁶ (234, 252, 112 oraz 36).

² Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. Nr 191, poz. 1410 ze zm.) – dalej: *ustawa o Państwowym Ratownictwie Medycznym*.

³ Każdy ratownik zobowiązany był do wypracowania na rzecz Grupy co najmniej 120 godzin w ciągu roku.

⁴ Wyprawa ratunkowa w górach (z wyłączeniem zorganizowanych terenów narciarskich) – działania ratownicze i poszukiwawcze, w tym poszukiwanie i transport w których bierze udział co najmniej 3 ratowników, a działania ratownicze są prowadzone dłużej niż 2 godziny.

⁵ Akcja ratunkowa w górach (z wyłączeniem zorganizowanych terenów narciarskich) – działanie zespołu ratowników wymagające zorganizowania transportu osoby ratowanej lub jej sprowadzenia czy poszukiwania ratownicze i poszukiwawcze, w tym poszukiwania. Działania trwają krócej niż 2 godziny, w których bierze udział co najmniej 2 ratowników.

Wzrost wypraw ratunkowych, spadek akcji ratunkowych oraz interwencji związany jest m.in. ze zmianą kwalifikacji prowadzonych działań ratowniczych oraz wzrostem ruchu turystycznego.

W wyniku przeprowadzonych akcji udzielono pomocy 1785 osobom (odpowiednio 561, 550, 476 oraz 198). Nie uratowano 15 osób (osoby te zmarły lub zginęły w wyniku odniesionych obrażeń).

Ponadto w badanym okresie Grupa na zorganizowanych terenach narciarskich przeprowadziła 5591 działań ratunkowych (odpowiednio 1414, 1044, 1400, 1730), ratując 1946 osób. Poza obszarem gór Grupa przeprowadziła 15 działań. Działania te dotyczyły m.in. udzielenia pomocy rannym w wypadku drogowym, osobom które zachorowały oraz transportu poszkodowanych i były inicjowane m.in. przez pogotowie ratunkowe, policję, Centrum Powiadamiania Ratunkowego.

(dowód: akta kontroli str. 11, 133-134)

Grupa prowadzi ewidencję dyżurów, w której podawane są m.in. następujące dane: nazwiska i imiona ratowników pełniących dyżury ratownicze, stopień zagrożenia lawinowego, warunki panujące w górach, wypadki w górach, numer karty wypadku oraz przebieg dyżuru w stacji centralnej. W rejestrze odnotowywane były tylko zgłoszenia dotyczące wypadków. Przebieg akcji ratowniczej dokumentowano w karcie rejestru działań ratowniczych. Podaje się w niej m.in. datę wypadku, dane poszkodowanego, godzinę zawiadomienia i dotarcia na miejsce wypadku, rozpoczęcia transportu oraz zakończenia akcji ratunkowej. Nie przewidziano w Karcie podawania godziny rozpoczęcia akcji ratowniczej. Przedmiotowe rejestry nie przewidywały ewidencji wypadków według miejsc ich wystąpienia. W badanym okresie w Grupie:

- nie wyliczano średniego czasu trwania działań ratowniczych oraz ich kosztów, w tym średniego kosztu akcji ratowniczej;
- nie analizowano wypadków pod kątem ustalenia miejsc, w których częstotliwość wystąpienia była największa;
- nie prowadzono statystyki wypadków na terenach, na których wycieczki powinny być prowadzone przez przewodnika.

Obowiązujące przepisy prawa oraz uregulowania wewnętrzne nie nakładały na Grupę obowiązku prowadzenia powyższych czynności.

W kartach rejestru działań ratowniczych w górach nie odnotowywano, czy wycieczka była prowadzona przez przewodnika.

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

(dowód: akta kontroli str. 14-19, 53, 57, 98, 100-101)

Naczelnik Grupy w wyjaśnieniu dotyczącym braku analizy wypadków celem ustalenia przyczyn i miejsc, gdzie częstotliwość występowania jest największa i podjęcia stosownych działań w celu poprawy bezpieczeństwa osób tam przebywających, nie wyliczania średniego czasu trwania akcji ratunkowych oraz kosztów akcji – podał m.in., że:

- dotychczas nie zachodziła konieczność robienia tego typu statystyk. Grupa nie posiada elektronicznej bazy danych zaistniałych wypadków, dzięki której taka analiza byłaby możliwa i stosunkowo łatwa do przeprowadzenia;
- GOPR nie ma możliwości egzekwowania kosztów działań ratowniczych. Dotychczas nikt nie wskazał metody wyliczania tych kosztów oraz nie żądał przekazywania danych w tym zakresie. Ewentualne opracowanie cennika ma sens, gdy będą prawne możliwości odzyskania kosztów poniesionych na prowadzenie akcji ratowniczych oraz wypraw ratunkowych. Sporządzając cennik należałoby uwzględnić takie dane jak: porę roku, porę dnia, warunki atmosferyczne, miejsce wypadku, możliwości użycia ludzi i sprzętu ratowniczego oraz środków transportu, czynników subiektywnych i obiektywnych, sieci łączności, przeprowadzonych procedur medycznych, kosztów

⁶ Interwencja w górach (z wyłączeniem zorganizowanych terenów narciarskich) – krótkotrwałe działanie ratowników, bez konieczności zorganizowania transportu osoby ratowanej.

utrzymania stacji ratunkowych wraz z ratownikami, kosztów ekwipunku ratownika oraz kosztów jego wyszkolenia;

- do chwili obecnej nikt nie żądał sporządzania takich zestawień, stąd Grupa nie widziała potrzeby ich sporządzania.

(dowód: akta kontroli str. 98-100)

Na podstawie losowo wybranych 50 (z 384) kart rejestru działań ratowniczych w górach w 2012 r. oraz 65 (ze 161) kart w I półroczu 2013 r. ustalono, że:

- średni czas akcji ratunkowej (od zgłoszenia do zakończenia akcji) wyniósł: w 2012 r. 112 minut, a dotarcia do poszkodowanego 36 minut, w I półroczu 2013 r. odpowiednio 133 minuty⁷ i 45 minut;
- w 2012 r. w akcji ratunkowej średnio uczestniczyło czterech ratowników, w tym dwóch ochotników, a w I półroczu 2013 r. pięciu ratowników, w tym trzech ochotników;
- najczęstszą przyczyną działań ratowniczych był uraz (w 2012 r. przeprowadzono 31, w półroczu 2013 r. 35 takich działań) oraz zabłędzenie (w 2012 r. sześć, a w I półroczu 2013 r. – 16).

We wszystkich 115 skontrolowanych kartach rejestru działań ratowniczych w górach odnotowano podjęcie działań celem udzielenia pomocy. Na podstawie 57 kart, w których odnotowano godzinę podjęcia działań ustalono, że w 53 przypadkach wyjazd/wyjście nastąpiło do 20 minut od zgłoszenia, a w czterech przypadkach w terminie od 30 do 70 minut (opóźnienie w wyjściu/wyjeździe było spowodowane m.in. zgłoszeniem w nocy i potrzebą wezwania ratowników oraz trudnościami w nawiązaniu kontaktu i lokalizacji poszkodowanego).

Według naczelnika Grupy nie wystąpiły przypadki nieudzielenia pomocy lub opóźnienia w jej udzieleniu.

(dowód: akta kontroli str. 5-7, 51-5, 100)

Szczegółową analizą objęto cztery działania ratownicze prowadzone w rejonie Babiej Góry:

- 1) 21 stycznia 2012 r. o godzinie 17³⁰ dyżurny otrzymał informację o zabłędzeniu w rejonie szczytowym Babiej Góry dwóch osób. O godzinie 17³⁵ poinformowano naczelnika Grupy o zaistniałej sytuacji, który podjął decyzję o rozpoczęciu działań poszukiwawczych. O godzinie 17⁴⁰ wysłano do ratowników Sekcji Babiogórskiej SMS informujący o rozpoczęciu wyprawy poszukiwawczej. Pierwsza grupa czterech ratowników wyruszyła ze Stacji Ratunkowej na Markowych Szczawinach o godzinie 17⁵⁰. Horska Służba o godzinie 18⁰⁰ poinformowała Grupę Podhalańską o zabłędzeniu 20 osób w rejonie Babiej Góry (po stronie słowackiej). Uzyskano numery telefonów do zaginionej grupy oraz nawiązano z nią kontakt telefoniczny. Kolejne grupy ratowników dotarły na przełęcz Krowiarki o godzinie: 18³⁰ (sześciu ratowników), 19⁰⁵ (siedmiu ratowników) i 19¹⁰ – (ośmiu ratowników). W toku akcji ratowniczej Straż Pożarna z Suchoj Beskidzkiej o godz. 18³⁵ poinformowała o trzech osobach znajdujących się w rejonie Babiej Góry. O godzinie 19²⁰ odnaleziono trzy osoby, a kolejne 13 osób o 19⁵⁰. Odnalezione osoby doprowadzono o 23⁵⁰ do stacji na Markowych Szczawinach. Pozostałe osoby odnaleziono o 21³⁰. Trzy osoby będące w najgorszym stanie fizycznym przewieziono do szpitala w Suchoj Beskidzkiej.

W działaniach ratowniczych uczestniczyło ogółem 39 ratowników, w tym 26 ochotników. W trakcie działań ratowniczych współpracowano i nawiązywano kontakt z Horską Záchraná Službą, Państwową Strażą Pożarną w Suchoj Beskidzkiej, Komendą Powiatową Policji w Suchoj Beskidzkiej, Komendą Policji w Makowie Podhalańskim, Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego Wojewody Małopolskiego oraz Śląskiego.

W trakcie prowadzonych działań ratownicy zauważyli siedem osób, które biwakowały w namiotach pod Babią Górą (pod Diablakiem). Osoby te odmówiły pomocy i pozostały w namiotach.

⁷ Po odjęciu jednej najdłuższej akcji ratunkowej, która trwała 35 godzin.

- 2) 22 stycznia 2012 r. otrzymano informację, że osoby biwakujące pod Babią Górą wymagają pomocy. O 7³⁵ informację przekazano do dyżurki na Markowych Szczawinach. Na pomoc wyruszyły trzy patrole: o 8²⁰ - czterech ratowników, 9²⁰ - dwóch ratowników na skuterze śnieżnym i o 9⁴⁰ - 10 ratowników. Dwie osoby zostały odnalezione o 10²⁹, a pozostałe pięć osób o 11¹⁴ (jedna osoba wymagała transportu na noszach). O 12²⁰ wezwano pogotowie ratunkowe, któremu po 10 minutach przekazano poszkodowanych. W wyprawie ratowniczej uczestniczyło 25 ratowników, w tym 20 ochotników.
- 3) 21 stycznia 2012 r. o godz. 18⁰⁵ dyżurny Grupy otrzymał informację o zaginięciu trzech osób w rejonie Baraniej Góry, którą pięć minut później przekazał naczelnikowi Grupy. Zaginiony podali, że ugrzęźli w kopnym śniegu i nie są w stanie się poruszać z powodu zerowej widoczności i zasp śnieżnych oraz, że dla ochrony przed wiatrem usypali ścianę ze śniegu. O 18²⁰ ze Skrzycznego w rejon Baraniej Góry na skuterach śnieżnych wyruszyło trzech ratowników, którzy o 19³⁰ poinformowali, że warunki są bardzo trudne. O 19³⁵ powiadomiono SMS-em ratowników zawodowych i o 20¹⁰ samochodem terenowym (ze skuterem śnieżnym) wyruszyła pierwsza grupa (pięciu) ratowników, po 20 minutach kolejnych czterech ratowników z trzema skuterami śnieżnymi. O 23⁴³ odnaleziono zaginionych, których o 0⁵⁵ zawieziono do schroniska PTTK na Przysłopie. W akcji uczestniczyło 20 osób (15 ratowników, w tym ośmiu ochotników oraz pięć osób niebędących ratownikami). Wykorzystano dwa samochody terenowe oraz osiem skuterów śnieżnych, w tym sześć prywatnych. W trakcie działań ratowniczych współpracowano z Komendą Powiatową Policji w Żywcu.
- 4) 23 maja 2013 r. o godzinie 10⁰⁰ przyjęto informację o zaginięciu samolotu Piper w rejonie Beskidu Żywieckiego, o 10¹⁰ przekazano informację o zaistniałej sytuacji ratownikom w Markowych Szczawinach oraz na Hali Miziowej, zalecając patrolowanie terenu oraz zbieranie informacji od turystów, pracowników lasów i parków narodowych oraz mieszkańców pobliskich przysiółków. O 11¹⁵ Urząd Lotnictwa Cywilnego poinformował Grupę o rozpoczęciu poszukiwań zaginionego samolotu w rejonie góry Żar. O 12²⁰ przekazano Urzędowi Lotnictwa Cywilnego, że trzy osoby słyszały w rejonie Babiej Góry nisko przelatujący samolot. O 13³⁰ do ratowników Sekcji Babiogórskiej wysłano SMS z informacją o wyprawie poszukiwawczej, a o 13⁴⁵ ratownicy wylecieli śmigłowcem w rejon poszukiwań. Ratownik odnalazł wrak samolotu o 13⁵⁰ o czym poinformowano Urząd Lotnictwa Cywilnego. W godzinach 14¹⁵-14²⁰ dwie grupy ratowników (dziewięć osób) wyruszyły na miejsce katastrofy. W godzinach 14⁵⁰-15⁴⁵ przyjeżdżają kolejni ratownicy. O 15⁴⁵ ratownicy zakładają liny poręczowe celem bezpiecznego dotarcia na miejsce katastrofy przedstawicieli policji i prokuratury. Lekarz i straż docierają na miejsce zdarzenia o 18¹⁰. W toku akcji przykryto i zabezpieczono wrak samolotu. Działania ratownicze zakończono 28 maja 2013 r. W katastrofie zginęły trzy osoby. W akcji uczestniczyło 46 ratowników, w tym 32 ochotników. W trakcie akcji współpracowano z Urzędem Lotnictwa Cywilnego, policją, strażą pożarną, osobami fizycznymi, rodziną pilota i prokuratorem. W akcji wykorzystano dwa samochody terenowe oraz cztery quady.

(dowód: akta kontroli str. 135-154)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

- 1) NIK zwraca uwagę, że nie określono limitów zatrudnienia oraz wykazu niezbędnego sprzętu dla prawidłowej realizacji powierzonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych zadań, co uniemożliwia dokonanie oceny posiadanych zasobów w tym aspekcie. Ustalenie wykazu niezbędnego sprzętu usprawniłoby proces planowania przez Grupę 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.
- 2) Grupa prowadziła karty ewidencji wypadków, jednak nie dokonywała ich analiz, celem identyfikacji miejsc, w których liczba wypadków jest największa i podejmowania ewentualnych działań profilaktycznych polegających, np. na

informowaniu zarządzających danym terenem o zwiększonej liczbie wypadków i konieczności podjęcia przez nich działań zapobiegawczych. W ocenie NIK posiadanie takich informacji i podejmowanie stosownych działań wpłynęłoby korzystnie na poprawę bezpieczeństwa osób przebywających w tych miejscach.

1.2. Nadzór na zorganizowanymi terenami narciarskimi na obszarze działania Grupy

W badanym okresie Grupa nie stwierdziła zagrożeń nadzwyczajnych, mających istotny wpływ na bezpieczeństwo osób w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich i nie wydawała zaleceń, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie⁸.

Liczba zorganizowanych terenów narciarskich zlokalizowanych na obszarze działania Grupy wynosiła: w 2010 r. - 55 (z czego 29 zabezpieczała Grupa), w 2011 r. - 53 (29 zabezpieczała Grupa), w 2012 r. - 43 (28 zabezpieczała Grupa) oraz 45 w I półroczu 2013 r. (33 zabezpieczała Grupa). Grupa na wniosek zarządzających zorganizowanymi terenami narciarskimi zaopiniowała w 2010 r. - 98, 2011 r. - 104, 2012 r. - 87 oraz 86 w I półroczu 2013 r. tras narciarskich pod względem ich bezpieczeństwa.

Z zapisów w 20 (wybranych losowo) protokołach z oceny stanu bezpieczeństwa na narciarskich trasach zjazdowych w sezonie zimowym 2012/2013 wynika, że we wszystkich przypadkach trasy spełniały warunki bezpieczeństwa. W uwagach do wykonania przez zarządzających podano, że przeszkody stałe i ruchome znajdujące się w granicach trasy narciarskiej lub w dwumetrowym obrębie trasy muszą być odpowiednio oznaczone i zabezpieczone. Ponadto wnioskowano m.in. o uzupełnienie siatki ostrzegawczej (w trzech przypadkach), znaków informacyjnych i ostrzegawczych oraz strzałek kierunkowych (w trzech przypadkach). Grupa nie kontrolowała wykonania zaleceń zawartych w uwagach.

Naczelnik Grupy wyjaśnił, że zgodnie z ustawą o bezpieczeństwie, GOPR nie ma obowiązku odbierania tras przywyciągowych pod względem bezpieczeństwa. Gestorzy wyciągów, którzy zwrócą się o wydanie opinii, po wizji lokalnej taką opinię otrzymują z ewentualnymi uwagami do zrealizowania. W ośrodkach, z którymi Grupa zawarła umowy o zabezpieczenie terenu narciarskiego realizacja uwag jest kontrolowana przez ratowników dyżurujących w danym obiekcie.

(dowód: akta kontroli str. 12, 25-26, 101)

Grupa dla zapewnienia bezpieczeństwa na zorganizowanych terenach narciarskich, zarządzanych przez podmioty, z którymi miała zawarte umowy zatrudniała ratowników górskich - ochotników oraz zawodowych (w dniach dla nich wolnych od pracy). W sezonie zimowym 2010/2011 zatrudnionych było 26 ratowników (20 ochotników i sześciu zawodowych), w sezonie 2011/12 - 34 (28 ochotników i sześciu zawodowych) oraz 41 w sezonie zimowym 2012/2013 (32 ochotników i dziewięciu zawodowych). Kontrola harmonogramów dyżurów w sezonie zimowym 2012/2013 ratowników zawodowych wykazała, że nie pełnili oni równocześnie dyżurów w GOPR i na zorganizowanych terenach narciarskich.

(dowód: akta kontroli str. 4, 122-124)

Na zabezpieczanym przez Grupę terenie w 2010 r. działało 26 zorganizowanych terenów narciarskich, w 2011 r. - 24, 2012 r. - 15, a w 2013 - 12, z którymi Grupa nie miała podpisanych umów na zapewnienie ratownictwa. W 2012 r. po zakończeniu sezonu narciarskiego żaden z zarządzających zorganizowanymi terenami narciarskimi nie złożył informacji o liczbie wypadków i rodzaju doznawanych urazów. W 2013 r. po zakończeniu sezonu narciarskiego taką informację złożyły trzy podmioty. Grupa nie występowała do pozostałych podmiotów o ich złożenie oraz nie posiadała informacji o sposobie wykonywania ratownictwa narciarskiego na tych terenach narciarskich.

(dowód: akta kontroli str. 12, 27-29, 133-135)

⁸ 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*.

- 1) Grupa po zakończeniu sezonu narciarskiego 2012/2013 nie podjęła żadnych działań w celu wyegzekwowania od zarządzających zorganizowanymi terenami narciarskimi, którzy nie mieli podpisanych z Grupą umów – informacji o liczbie wypadków i rodzaju doznawanych urazów. Obowiązek przesłania takich informacji wynikał z art. 37 ust. 6 ustawy o bezpieczeństwie. W 2013 r. po zakończeniu sezonu narciarskiego powyższe informacje złożyły trzy podmioty, które nie miały podpisanej umowy z Grupą, natomiast 10 podmiotów nie złożyło tej informacji.
(dowód: akta kontroli str. 27-28)

Naczelnik Grupy wyjaśnił, że ustawa o bezpieczeństwie i ratownictwie górskim nie nakłada na GOPR obowiązku pozyskiwania informacji o zaistniałych zdarzeniach na terenie ośrodków narciarskich, które nie były zabezpieczane służbą ratowniczą GOPR. Z uwagi, iż zobowiązani w 2012 r. do przesłania ww. informacji nie nadesłali ich, mimo skierowania do nich stosownego pisma, w 2013 r. odstąpiono od wysyłania wezwań o przesłanie informacji (według wyjaśnienia zastępcy naczelnika mają one dla Grupy charakter wyłącznie informacyjno-statystyczny). Zgodnie z ustawą gestorzy wyciągów są zobowiązani do zapewnienia bezpieczeństwa na obiekcie oraz poinformowania po zakończeniu sezonu o zaistniałych zdarzeniach na terenie ośrodka narciarskiego.

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 GOPR i TOPR do podejmowania działań w celu wyegzekwowania jego realizacji, a uzyskane dane powinny być wykorzystywane do poprawy bezpieczeństwa na zorganizowanych terenach narciarskich.
(dowód: akta kontroli str. 98,101, 133-134)

- 2) Na wniosek zarządzających zorganizowanymi obszarami narciarskimi Grupa opiniowała trasy narciarskie, lecz nie żądała informacji o stanie realizacji zgłoszonych uwag i wniosków. Zdaniem NIK zobowiązanie tych podmiotów do przekazania takich informacji wpłynęłoby korzystnie na poziom realizacji zaleceń, a tym samym poprawę bezpieczeństwa osób korzystających z danego obszaru narciarskiego.

1.3. Szkolenie z zakresu ratownictwa górskiego, narciarskiego oraz działalność profilaktyczna i edukacyjna w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich

Grupa posiadała plan szkoleń na dany rok. Plany te nie były uzgadniane z MSW oraz kierownictwem GOPR. Szkolenia obejmowały m.in. ewakuację z kolejek linowych, ewakuacje jaskiniowe, topograficzne oraz śmigłowcowe. W 2011 r. nie zrealizowano zaplanowanego szkolenia w zakresie topografii jaskiń, a w 2012 r. szkolenia jaskiniowego oraz kierowców skuterów, quadów i samochodów terenowych.

W latach 2010-2012 i w I półroczu 2013 r. przeprowadzono m. in.:

- 111 szkoleń grupowych (odpowiednio: 35, 29, 27 i 20) przeszkalając 1570 osób;
- trzy cykle szkoleń na ratowników górskich, w wyniku których 38 osób uzyskało uprawnienia ratownicze;
- dwa szkolenia (w I półroczu 2013 r.) na ratowników narciarskich - uprawnienia ratownicze uzyskało 9 osób;
- dziewięć szkoleń dla psów ratowniczych i ich przewodników, przeszkalając 11 psów w zakresie ratownictwa lawinowego;
- 14 szkoleń w zakresie ewakuacji osób z unieruchomionych kolei linowych (prowadzone wspólnie z zarządzającymi zorganizowanymi terenami narciarskimi), przeszkolono 168 osób.

Grupa nie prowadziła ewidencji kandydatów na szkolenia. Szef wyszkolenia Grupy wyjaśnił, że wszyscy chętni którzy złożyli aplikację zostali powołani na egzamin kwalifikacyjny. Ci, którzy pomyślnie zdali egzamin przystąpili do kursu.

(dowód: akta kontroli str. 13, 35-39, 57, 125-126)

Grupa nie organizowała dla innych podmiotów szkoleń, spotkań na których byłyby omawiane zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa w górach oraz na terenach narciarskich. Zastępca naczelnika Grupy wyjaśnił, że Grupa prowadzi działalność profilaktyczną w zakresie bezpieczeństwa w górach poprzez udział w prelekcjach i innych zajęciach oraz programach profilaktycznych. Ze spotkań tych nie sporządzano dokumentacji.

W ramach działalności edukacyjnej oraz profilaktycznej wydano m.in. trzy mini poradniki turysty: na lato, na zimę („Z nami bezpiecznie w zimie”) oraz poradnik pn. „Bezpieczna zima w górach”. Poradniki zawierały m.in. informacje na temat: planowania wycieczki, co należy zabrać idąc w góry, jak zapobiec wyczerpaniu, jak zachować się podczas burzy, udzielania pierwszej pomocy oraz zagrożeń jakie można spotkać w górach. Grupa w okresie objętym kontrolą nie poniosła kosztów na działalność edukacyjną i profilaktyczną oraz oznaczanie tras i szlaków. Wydanie materiałów edukacyjnych zostało sfinansowane przez sponsorów.

(dowód: akta kontroli str. 5-7, 40-49, 121)

1.4. Opracowanie i ogłaszanie informacji o sytuacji pogodowej, w tym komunikaty lawinowe

Grupa posiada dwie czynne stacje meteorologiczne Davis VANTAGE VIEW PRO2 zlokalizowane na Hali Miziowej oraz Markowych Szczawinach. Na podstawie odczytów z tych stacji dwa razy dziennie (o godz. 8⁰⁰ i 13⁰⁰) sporządzano komunikat pogodowy, który zamieszczano na stronie internetowej Grupy. W komunikacie podawano miejsce lokalizacji stacji ratunkowej (gdzie znajduje się stacja meteorologiczna), temperaturę, siłę wiatru, wielkość opadu, gatunek śniegu, grubość pokrywy śnieżnej oraz warunki turystyczne i narciarskie. W okresie zimowym podawano także grubość pokrywy śnieżnej na terenach narciarskich. Grupa nie opracowywała prognoz pogody dla nadzorowanego obszaru.

Na obszarze nadzorowanym przez Grupę zagrożenia lawinowe występują w rejonie Babiej Góry. Dla tego rejonu sporządzano komunikaty o zagrożeniu lawinowym. W sezonie zimowym 2010/2011 wydano - 149 komunikatów, 2011/2012 - 151 komunikatów, a oraz 152 komunikaty w sezonie 2012/2013. Komunikaty lawinowe:

- zamieszczano na stronie internetowej Grupy oraz (wg wyjaśnienia naczelnika Grupy) wyświetlano na ekranach multimedialnych w niektórych schroniskach górskich;
- przekazywano w formie pliku XML Zarządowi Głównemu GOPR, Babiogórskiemu Parkowi Narodowemu, European Avalanche Warning Services oraz telefonicznie Wojewódzkiemu Centrum Zarządzania Kryzysowego w Katowicach.

(dowód: akta kontroli str. 10, 58-63)

Naczelnik Grupy wyjaśnił, że opracowanie komunikatów pogodowych w formie prognoz wymagałoby korzystania z danych IMGW, które można pozyskiwać odpłatnie. Grupa nie posiada sprzętu i narzędzi, które umożliwiłyby opracowanie prognoz pogody dla terenów górskich. Jedynymi danymi prognozowanymi przez GOPR są komunikaty lawinowe. W trakcie prac nad ustawą o bezpieczeństwie rozważano możliwość przejęcia przez IMGW zagadnienia związanego z wydawaniem komunikatów lawinowych. IMGW złożył wstępny wniosek o dodatkowe środki z budżetu państwa w wysokości około dwóch milionów zł.

(dowód: akta kontroli str. 102-103)

Ocena częściowa

NIK ocenia, że Grupa w okresie objętym kontrolą prawidłowo realizowała zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa w górach, niosąc poszkodowanym pomoc w każdym przypadku otrzymania zgłoszenia uzasadniającego jej udzielenie. 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.

2. Współdziałanie i koordynacja przedsięwzięć podmiotów odpowiadających za bezpieczeństwo w górach

2.1. Współpraca podmiotów uprawnionych do wykonywania ratownictwa górskiego i z poza systemu ratownictwa górskiego

Opis stanu faktycznego

Na terenie działania Grupy żaden inny podmiot nie zapewniał ratownictwa górskiego. W ramach akcji ratunkowych Grupa współpracowała z innymi grupami GOPR, m.in. Grupą Podhalańską.

(dowód: akta kontroli str. 85-86, 136-141)

Grupa w ramach współpracy zawarła porozumienia z:

- Komendą Wojewódzką PSP w Katowicach (11 grudnia 2001 r.) oraz w Krakowie (17 listopada 2004 r.). Planowano m.in. prowadzenie wspólnych szkoleń i treningów, wymianę poglądów. W badanym okresie nie podejmowano wspólnych działań;
- Komendą Powiatową PSP w Suchej Beskidzkiej (12 marca 2004 r.). Planowano współpracę w zakresie poszukiwania osób zaginionych, udzielania pierwszej pomocy oraz ewakuacji poszkodowanych. W ramach porozumienia ratownicy Grupy w październiku 2012 r. uczestniczyli w wojewódzkich manewrach, a w maju br. w szkoleniu w zakresie bezpieczeństwa w górach oraz współdziałania na miejscu działań ratowniczych;
- Komendą Główną Policji (5 lutego 2008 r.). Współpraca miała dotyczyć m.in. podejmowania działań zapobiegawczych, przygotowawczych, organizacyjnych i likwidujących zagrożenie dla życia, zdrowia i bezpieczeństwa osób przebywających w górach, prowadzenie i organizowanie szkoleń i doskonalenia zawodowego, wymiany doświadczeń. W badanym okresie przeprowadzono 10 szkoleń z użyciem śmigłowca;
- Śląskim Oddziałem Straży Granicznej (10 listopada 2001 r.). Przewiduje wymianę informacji o zdarzeniach i faktach mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo w górach oraz udzielanie pomocy w akcjach ratowniczych. W badanym okresie nie podejmowano wspólnych działań;
- Powiatem Żywieckim (15 marca 2003 r.) oraz Powiatem Bielskim (26 maja 2001 r.). Obejmuje współpracę podczas akcji ratowniczych wymagających udziału ratowników górskich. W badanym okresie nie podejmowano wspólnych działań;
- Babiogórskim Parkiem Narodowym (6 maja 2013 r.); dotyczy przekazywania 15% wpływów z tytułu opłat za wstęp na niektóre szlaki parku oraz informowaniu o sposobie wykorzystania tych środków.

Nie przedłożono dokumentów dotyczących współpracy z organizatorami turystyki.

W badanym okresie Grupa zabezpieczała m. in. zawody sportowe organizowane przez: Klub Narciarski „Zryw” z Bielska Białej na trasie zjazdowej FIS, Komitet Organizacyjny Imprez Sportowych w Szczyrku, Start-Beskid Czechowice-Dziedzice, Klub Biegacza „Endofriny” z Wadowic (zabezpieczenie medyczne na trasie biegu).

(dowód: akta kontroli str. 88-90, 155-156)

Naczelnik Grupy wyjaśnił, że w okresie wcześniejszym odbywały się w terenie górskim wspólne ćwiczenia z jednostkami straży pożarnej oraz straży granicznej. Obecnie straż pożarna nie zwraca się o przeprowadzenie szkoleń strażaków. Grupa posiada sprzęt oraz wyszkolonych ratowników do prowadzenia działań ratowniczych. Straż Graniczna po opuszczeniu terenów granicy przebiegających w górach zaprzestała współpracy z Grupą. Grupa nie współpracuje bezpośrednio z organizatorami turystyki, natomiast gdy organizatorzy zwrócą się o pomoc w zabezpieczeniu imprez, pomoc jest im udzielana.

(dowód: akta kontroli str. 102-103)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Grupa zawarła stosowne porozumienia ze strażą pożarną oraz jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie współpracy, jednak ustalenia z nich wynikające nie są realizowane. W ocenie NIK, dla poprawy współpracy z tymi jednostkami zasadnym byłoby podjęcie przez Grupę działań w celu ich realizacji.

2.2. Czynności podejmowane w celu zapewnienia warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach

Opis stanu
faktycznego

Kontrolującemu nie przedłożono dokumentów informujących podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo w górach, o stwierdzonych przez Grupę niebezpieczeństwach zagrażających osobom przebywającym w górach oraz o działaniach podjętych w celu zapewnienia im bezpieczeństwa.

Zastępca naczelnika Grupy wyjaśnił, że Grupa w trakcie patroli górskich kontroluje przestrzeganie warunków bezpieczeństwa w górach. W sytuacji stwierdzenia zaistniałego zagrożenia bezpieczeństwa (np. wiatrolomy na szlaku turystycznym uniemożliwiające bezpieczne przejście) powiadamiane są odpowiednie służby leśne, parkowe, PTTK celem likwidacji powstałego zagrożenia. Informacje przekazywane są drogą telefoniczną i nie sporządza się stosownej dokumentacji, gdyż takiej nie wymagano.

(dowód: akta kontroli str. 5-7, 51-57, 85-86)

2.3. Członkostwo w instytucjach i organizacjach zajmujących się ratownictwem oraz współpraca z innymi organizacjami i instytucjami

Opis stanu
faktycznego

Grupa nie jest członkiem żadnej instytucji lub organizacji zajmujących się ratownictwem.

(dowód: akta kontroli str. 85-87)

Grupa w badanym okresie współpracowała z Fundacją Wspierania Ratownictwa Górskiego, Sportu oraz Działalności Charytatywnej „Radan” (która przekazywała środki na szkolenie ratowników) oraz z Górnośląską Agencją Rozwoju Regionalnego S.A. Na podstawie umowy o współpracy, zawartej 20 czerwca 2008 r. z Agencją, Grupa uczestniczyła w realizacji Projektu pn. „Na każde wezwanie”, finansowanego ze środków europejskich w ramach działania 8.1.1 Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Na realizację zadań szkoleniowych Grupa otrzymała 1 404,9 tys. zł. Przeszkolono w zakresie: topograficznym 109 ratowników, ewakuacji medycznej 83, ewakuacji z kolejek oraz drzew 75, przepraw wodnych 41 oraz 24 z użyciem śmigłowca.

(dowód: akta kontroli str. 64, 116-119)

Grupa zawarła porozumienia z Horskou Službou Beskydy (3 stycznia 2008 r.) oraz Horską Záchranną Službou w Popradzie (11 sierpnia 2004 r.). Porozumienia przewidują m.in. współpracę w akcjach ratowniczych, szkoleniu i treningach, wymianę doświadczeń oraz udzielanie wzajemnej pomocy poprzez wykorzystanie urządzeń i innych posiadanych środków. W badanym okresie, poza korzystaniem w zimie przez stację ratunkową na Czantorii z sieci łączności Horskou Službou Beskydy, innej współpracy nie prowadzono.

Ponadto Grupa współpracuje z Horską Záchranną Službou na Słowacji. W ramach współpracy w maju 2011 r. odbyło się spotkanie szefów służb oraz przeprowadzono trzy szkolenia terenowe (3-4 września 2011 r., 17-18 grudnia 2011 r. i 7 stycznia 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str.85-87, 91-92)

2.4. Udział w programach oraz inicjatywach propagujących bezpieczeństwo w górach i na stokach narciarskich.

Opis stanu
faktycznego

Grupa brała udział w IV Festiwalu Górskim Wondól Challenge w dniach 2-3 marca 2013 r. podczas którego odbyły się pokazy technik ratowniczych.

Naczelnik Grupy wyjaśnił, że Grupa bierze udział w programach i inicjatywach propagujących bezpieczeństwo w górach w ramach swoich działań profilaktycznych. Z udziału w tych programach nie sporządza się dokumentacji.

(dowód: akta kontroli, str. 85-87 i 127)

Ocena częściowa

Grupa przy przeprowadzaniu akcji ratowniczych efektywnie współpracowała między innymi ze Słowacką Służbą, Państwową Strażą Pożarną, Policją, Wojewódzkimi Centrami Zarządzania Kryzysowego Wojewody, Prokuraturą, a także z osobami fizycznymi. Współpraca ta umożliwiała sprawne i szybkie przeprowadzenie akcji ratowniczych.

W okresie objętym kontrolą Grupa nie realizowała jednak porozumień zawartych z Komendą Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej w Katowicach i w Krakowie w ramach których podmioty te miały prowadzić wspólne szkolenia i treningi oraz dokonywać wymiany poglądów. W ocenie NIK, dla poprawy współpracy z tymi jednostkami zasadnym byłoby podjęcie przez Grupę działań w celu ich realizacji.

3. Gospodarowanie środkami na zapewnienie bezpieczeństwa w górach

3.1. Źródła i wysokość środków jakimi dysponowała Grupa w latach 2010 – I półrocze 2013 oraz analiza potrzeb

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010-2013 (I półrocze) przychody Grupy wyniosły łącznie 11175,1 tys. zł (odpowiednio: 2999,6 tys. zł, 2999,1 tys. zł, 3204,5 tys. zł i 1971,9 tys. zł). Głównym źródłem przychodów były: dotacje z MSW, które wyniosły odpowiednio 1268,1 tys. zł, 1235,5 tys. zł, 1292, tys. zł i 662,5 tys. zł, przychody własne (m.in. z tyt. zabezpieczenia zorganizowanych terenów narciarskich, imprez oraz szkoleń), które wyniosły: 535,0 tys. zł, 488,0 tys. zł, 714,0 tys. zł i 775,2 tys. zł oraz środki UE, które w latach 2010-2012 wyniosły odpowiednio: 692,5 tys. zł, 590,9 tys. zł i 121,5 tys. zł. Dotacje od jednostek samorządu terytorialnego wyniosły odpowiednio: 305,0 tys. zł, 413,0 tys. zł, 789,9 tys. zł i 341,2 tys. zł. Babiogórski Park Narodowy przekazał w 2010 r. 27,0 tys. zł oraz 33,6 tys. zł w 2012 r.⁹

(dowód: akta kontroli str. 64)

Umowy z MSW na wykonywanie ratownictwa górskiego zawierał Zarząd Główny GOPR, który przedkładał stosowną ofertę. Grupa na potrzeby Zarządu Głównego GOPR sporządzała kalkulację kosztów na dany rok obejmującą m.in. koszty utrzymania kadry ratowników górskich i administracji (wynagrodzenia, pochodne od wynagrodzeń, badania lekarskie), utrzymania obiektów i ich wyposażenia, psów ratowniczych, środków transportu i łączności oraz szkolenia ratowników. Zaplanowane przez Grupę koszty wyniosły w 2010 r. 1914,7 tys. zł (w tym 1531,8 tys. zł dotacja z MSW), w 2011 r. 1686,0 tys. zł (1235,5 tys. zł z MSW), 2012 r. 2095,2 tys. zł (1292,0 tys. zł z MSW), 2013 r. 2526,0 tys. zł (1885,7 tys. zł z MSW). Podziału otrzymanych dotacji z MSW dokonywał Zarząd Główny GOPR, który na spotkaniu z kierownictwem Grupy ustalał zasady organizacji realizacji zadań wynikających z umowy z MSW.

(dowód: akta kontroli str. 65-76)

Główna księgowa Grupy wyjaśniła, że preliminarz wydatków na dany rok sporządza na podstawie wykonania poszczególnych rodzajów kosztów w poprzednich latach oraz informacji dotyczących potrzeb w roku następnym – z uwzględnieniem jak najpełniejszych potrzeb grupy.

⁹ W 2011 r. Babiogórski Park Narodowy uzyskał wpływ z tytułu opłat pobieranych za wejście do parku był zobowiązany w całości odprowadzić do budżetu państwa. Grupa natomiast otrzymała dotację z Ministerstwa Środowiska w kwocie 39 132 zł.

3.2. Pokrycie kosztów realizacji zadań powierzonych przez MSW

Opis stanu
faktycznego

Grupa w badanym okresie na realizację zadań z zakresu ratownictwa górskiego wydatkowała ogółem 9475,0 tys. zł (4458,1 tys. zł, tj. 47,1 % stanowiły dotacje z MSW), z tego: w 2010 r. 2683,8 tys. zł, 2011 r. 2817,4 tys. zł, 2012 r. 2259,1 oraz 1214,7 tys. zł w I półroczu 2013 r. Dotacje z budżetu MSW wyniosły odpowiednio 1268,1 tys. zł (47,2 %), 1235,5 tys. zł (43,9 %), 1292,0 tys. zł (46,8 %) i 662,5 tys. zł (54,5 %). Środki pochodzące z dotacji przekazywanych przez jednostki samorządu terytorialnego, środki własne, darowizny przeznaczano na: zakup środków transportu, sprzętu narciarskiego, środków łączności oraz ekwipunku dla ratowników, paliwo, remonty środków transportu, wynagrodzenia części pracowników administracji, materiały biurowe, opłaty telefoniczne i pocztowe.

Kierownictwo Grupy w okresie objętym kontrolą nie występowało do MSW o dodatkowe środki na realizację zadań z zakresu ratownictwa górskiego.

(dowód: akta kontroli, str. 77-78, 96-97)

Zastępca naczelnika Grupy w wyjaśnieniu podał, że otrzymana dotacja z MSW na realizację zadań pokrywa koszty wynagrodzeń wraz z pochodnymi, koszty utrzymania obiektów, środków transportu, i środków łączności. Z uwagi na świadomość o ograniczonych środkach dla GOPR nie występowano o dotacje na zakup środków transportu, sprzętu oraz ekwipunku ratowniczego.

Z zapisów w kartach rejestracji wypadków objętych kontrolą oraz wyjaśnienia naczelnika wynika, że w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki nieudzielenia pomocy lub opóźnienia w jej udzieleniu z powodu braku środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 51-57, 99-100)

3.3. Terminowość przekazywania dotacji przez MSW

Opis stanu
faktycznego

Terminy przekazywania Grupie przez Zarząd Główny GOPR dotacji otrzymanych z MSW ustalano na spotkaniu Zarząd Główny GOPR. Zgodnie z ustaleniami dotacje w ciągu danego roku miały być przekazywane w czterech transzach. Środki finansowe, za wyjątkiem transzy drugiej i czwartej w 2010 r. oraz trzeciej i czwartej w 2011 r. (zwłoka od jednego do trzech dni) były przekazywane terminowo i w ustalonej wysokości. Pierwszą transzę w 2010 r. w kwocie 352 tys. zł przekazano 28 stycznia 2010 r., w 2011 r. w kwocie 305 tys. przekazano 15 lutego 2011 r., w 2012 r. kwotę 30 tys. zł przekazano 20 stycznia 2012 r. i 23 lutego 2012 r. 299 tys. zł oraz w 2013 r. w kwocie 411,6 tys. zł przekazano 24 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 80)

Naczelnik wyjaśnił, że nie wystąpiły przypadki opóźnienia lub nie podjęcia akcji ratowniczych z powodu braku środków finansowych. Zadania realizowane od 1 stycznia danego roku są finansowane ze środków własnych z reguły wygoszparowanych w poprzednim roku.

(dowód: akta kontroli str. 98, 100)

3.4. Wykorzystanie otrzymanych dotacji

Opis stanu
faktycznego

Grupa w badanym okresie na zadania z zakresu ratownictwa górskiego otrzymała z MSW dotację w wysokości 4 458,1 tys. zł, a od jednostek samorządu terytorialnego 1 849,1 tys. zł (305,0 tys. zł w 2010 r., 413,0 tys. zł w 2011 r., 789,9 tys. zł w 2012 r. oraz 341,2 tys. zł w I półroczu 2013 r.) m.in. na zakup samochodów terenowych (w tym karettek sanitarnych), skuterów śnieżnych, quadów, sprzętu narciarskiego, kurtek, spodni, latarek czołowych, środków łączności, noszy do śmigłowca. Kontrola wykorzystania otrzymanych dotacji w 2012 r. i w I półroczu 2013 r. wykazała, że zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

W 2011 r. Gmina Żywiec z powodu niższego wkładu własnego niż przyjęto w porozumieniu nie uznała za rozliczoną dotację w kwocie 2,5 tys. zł, przekazaną Grupie na zakup 15 szt. gogli. Środki te zwrócono.

(dowód: akta kontroli str. 96-97, 106-115)

3.5. Pomoc udzielona cudzoziemcom

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2013 (I półrocze) Grupa przeprowadziła 130 akcji ratowniczych, których celem było udzielenie pomocy cudzoziemcom (56, 17, 25 i 32). Koszty tych akcji sfinansowano ze środków na działalność bieżącą. Grupa nie wyliczała kosztów przeprowadzenia poszczególnych akcji ratowniczych.

(dowód: akta kontroli str. 79)

3.6. Finansowanie akcji ratowniczych na zorganizowanych terenach narciarskich

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie Grupa prowadziła akcje ratownicze tylko na zorganizowanych terenach narciarskich, na których miała zawarte umowy na takie zabezpieczenie. W ramach odpłatności za usługi ratownicze finansowane przez zarządzającego danym terenem narciarskim, Grupa była zobowiązana m.in. do dotarcia na miejsce wypadku z wyposażeniem ratowniczym, udzielenia kwalifikowanej pomocy medycznej, zabezpieczenia miejsca wypadku, ewakuowania osób z terenów stanowiących zagrożenie dla życia lub zdrowia oraz transportu osób, które uległy wypadkowi lub narażone są na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia do miejsca, gdzie możliwe będzie podjęcie medycznych czynności ratunkowych przez jednostki systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego.

(dowód: akta kontroli str. 11, 30-34, 81-84)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Brak oszacowania kosztów prowadzonych akcji ratowniczych uniemożliwia ocenę sposobu gospodarowania środkami na zapewnienie ratownictwa w górach. W ocenie NIK, pomimo braku obowiązku ustalania kosztów akcji ratowniczych, zasadnym byłoby ich wyliczenie.

NIK zwraca też uwagę na fakt, 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 wolontariacie¹⁰ finansowane wyłącznie ze środków dotacji.

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 Kontroli¹¹, wnosi o:

- 1) podjęcie starań w celu uzyskania informacji o zaistniałych wypadkach na zorganizowanych terenach narciarskich, których Grupa nie zabezpiecza;
- 2) żądanie w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w sposobie zabezpieczenia tras narciarskich, powiadomienia o sposobie ich usunięcia;
- 3) dokonywanie analiz dotyczących częstotliwości i przyczyn działań ratowniczych prowadzonych na danym obszarze, służących identyfikacji miejsc, w których liczba wypadków jest największa oraz inicjowaniu działań profilaktycznych;
- 4) rozważenie zasadności prowadzenia ewidencji kosztów, w sposób pozwalający na identyfikację kosztów poszczególnych akcji ratowniczych.

¹⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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 14 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, dnia 25 września 2013 r.

Kontroler
Jerzy Baranek
główny specjalista k.p.

Podpisał
Marcin Kopeć
Wicedyrektor

.....
Podpis