179/2013/P/13/152/LKR

Informacja o wynikach kontroli

ZAPEWNIENIE BEZPIECZEŃSTWA TURYSTYKI I REKREACJI W GÓRACH

MISJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Krakowie:
Jolanta Stawska

Akceptuję:
Jacek Uczkiewicz

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Krzysztof Kwiatkowski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 12. 06. 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

WPROWADZENIE 5

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI 6

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI 7
   2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności 7
   2.2. Uwagi końcowe i wnioski 8

3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 11
   3.1. Zapewnienie ratownictwa górskiego i nadzór nad jego wykonywaniem 11
   3.2. Wykonywanie ratownictwa górskiego 14
   3.3. Finansowanie ratownictwa górskiego 18
      3.3.1. Dotacja celowa z budżetu państwa 19
      3.3.2. Dofinansowywanie działalności ratowniczej przez parki narodowe 22
   3.4. Bezpieczeństwo na zorganizowanych terenach narciarskich 22
      3.4.1. Ratownictwo narciarskie 23
      3.4.2. Kontrola stanu bezpieczeństwa na terenach narciarskich 24
   3.5. Szlaki turystyczne 26
   3.6. Działalność edukacyjna i profilaktyczna 28

4. INFORMACJE DODATKOWE 30
   4.1. Przygotowanie kontroli 30
   4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli 30

5. ZAŁĄCZNIKI 32

Zdjęcia na okładce: GOPR

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Akcja ratunkowa	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 dwie godziny, w którym udział bierze trzech lub mniej ratowników. Wymaga raportowania przy pomocy karty wypadku.
BgPN	Babiogórski Park Narodowy
COTG PTTK	Centralny Ośrodek Turystyki Górskiej Polskiego Towarzystwa Turystyczno-Krajoznawczego
GOPR	Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe
HZS	Horska Záchranna Služba
IKAR-CISA	Międzynarodowy Komitet Ratownictwa Alpejskiego współpracujący z organizacjami i stowarzyszeniami, które są zainteresowane współpracą na płaszczyźnie ratownictwa górskiego. 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.
Interwencja ratownicza	Krótkotrwałe działanie ratowników na terenie gór, z wyłączeniem zorganizowanych terenów narciarskich, bez konieczności zorganizowania transportu osoby ratowanej, ale stan zdrowia osoby ratowanej, wg wiedzy ratownika, jest na tyle poważny, że wymaga raportowania przy pomocy karty wypadku (przynajmniej dla celów dowodowych).
Minister	Minister Spraw Wewnętrznych
MSW / Ministerstwo	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
NOK	Naczelny Organ Kontroli
PKL	Polskie Koleje Linowe S.A.
PTTK	Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze
TDT	Transportowy Dozór Techniczny
TOPR	Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe
TPN	Tatrzański Park Narodowy
Wyprawa ratunkowa	Działanie ratownicze i poszukiwawcze (w tym poszukiwanie i transport ofiar z gór) na terenie gór, z wyłączeniem zorganizowanych terenów narciarskich, w których bierze udział co najmniej trzech ratowników, a działania ratownicze prowadzone są dłużej niż dwie godziny. Obejmuje również działania krótsze z użyciem śmigłowca, z zastosowaniem zaawansowanych technik ratownictwa z powietrza. Wymaga raportowania przy pomocy karty wypadku.

WPROWADZENIE

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w okresie od czerwca do listopada 2013 r. kontrolę *Zapewnienie bezpieczeństwa turystyki i rekreacji w górach* (P/13/152). Dotyczyła ona sposobu zapewnienia bezpieczeństwa osobom przebywającym w górach w celach turystycznych i rekreacyjnych, w tym współdziałania podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w górach oraz funkcjonowania systemu ratownictwa górskiego i jego finansowania.

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK. Uzasadniało ją rosnące zainteresowanie turystyką górską i narciarstwem oraz towarzyszące im ryzyko wzrostu zagrożenia wypadkami na terenach górskich i stokach narciarskich. Każdego roku Tatry odwiedza około trzy miliony turystów. W sierpniu 2011 r. w ciągu jednego dnia Tatry odwiedziło 40 tys. osób. Wzrost ruchu turystycznego w górach jest bezpośrednim czynnikiem zwiększającym ryzyko wypadków. W latach 2004–2011 GOPR przeprowadził w górach prawie 44 tys. działań ratowniczych. Szczególnie istotna staje się zatem kwestia zapewnienia warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, w tym właściwego oznakowania szlaków, systemu przepływu informacji o warunkach pogodowych, infrastruktury i warunków do organizowania pomocy oraz ratowania osób, które uległy wypadkowi lub są narażone na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia.

1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

Podstawa prawna, kryteria, standardy kontroli

Kontrola została przeprowadzona w MSW oraz w TPN i BgPN na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK[1] pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności oraz w GOPR[2] i TOPR na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o NIK pod względem legalności i gospodarności.

Cel kontroli

Celem kontroli była ocena sposobu zapewnienia bezpieczeństwa osobom przebywającym w górach w celach turystycznych i rekreacyjnych, w tym funkcjonowania systemu ratownictwa górskiego i jego finansowania. Realizowana była równolegle z badaniami funkcjonowania HZS prowadzonymi przez NOK Słowacji, na podstawie porozumienia pomiędzy Najwyższym Urzędem Kontroli Republiki Słowackiej a NIK[3].

Zakres kontroli

Kontrolę przeprowadziła Delegatura NIK w Krakowie. Badania kontrolne obejmowały lata 2010–2012 i I półrocze 2013 r. W informacji wykorzystano również dane uzyskane od Małopolskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji, Prezesa Stowarzyszenia Polskich Stacji Narciarskich i Turystycznych, Dyrektora COTG PTTK i Kierownika Oddziału Terenowego w Krakowie TDT, a także wyniki ankiety przeprowadzonej na szlakach turystycznych TPN i BgPN oraz zamieszczonej na stronie internetowej NIK. W informacji wykorzystano również wyniki kontroli rozpoznawczej *Zapewnienie bezpieczeństwa osób przebywających na zorganizowanych terenach narciarskich* (R/13/002), przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Krakowie w PKL, która zarządzała pięcioma zorganizowanymi terenami narciarskimi[4]. W niniejszej informacji uwzględniono dane statystyczne za 2013 r. uzyskane z GOPR i TOPR po zakończeniu czynności kontrolnych.

---

1 Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).

2 Kontrola została przeprowadzona w Zarządzie GOPR oraz w beskidzkiej i podhalańskiej Grupie GOPR.

3 Porozumienie w tym zakresie zadeklarowali Prezesi obu NOK na spotkaniu Grupy Wyszehradzkiej, które odbyło się na Węgrzech w dniach 6–7 września 2012 r.

4 Kasprowy Wierch, Gubałówka, Palenica, Góra Żar i Mosorny Groń.

2 PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

NIK ocenia, że ratownictwo górskie, które stanowi bardzo ważny element systemu zapewnienia warunków bezpieczeństwa turystyki i rekreacji w górach, działa prawidłowo i skutecznie.

W kontrolowanym okresie GOPR i TOPR wykonywały wszystkie powierzone przez Ministra Spraw Wewnętrznych zadania. Organizacje te dzięki wyspecjalizowanej i doświadczonej kadrze ratowników oraz posiadanemu wyposażeniu, zapewniały stałą gotowość do udzielania pomocy oraz niezwłocznie podejmowały akcje ratownicze w każdym przypadku otrzymania wezwania wymagającego ich interwencji. Podczas prowadzonych działań ratowniczych GOPR i TOPR współpracowały z Pogotowiem Ratunkowym, Strażą Pożarną, Strażą Graniczną, Policją, dyrekcjami parków narodowych, jak również ze służbą ratownictwa górskiego Republiki Słowackiej (Horska Záchranna Služba).

Zastrzeżenia NIK budzi, iż mimo objęcia umowami zawartymi na 2012 i 2013 r. pełnego ustawowego zakresu ratownictwa górskiego, dotacja na realizację tych zadań przekazana przez Ministra Spraw Wewnętrznych obejmowała tylko część kosztów ich wykonywania przez GOPR i TOPR. W umowach tych Minister nie określił oczekiwanego poziomu gotowości lub standardów realizacji powierzonego zadania, które uzasadniałyby przyjęty poziom finansowania kosztów. Ponadto w dotacjach przekazanych na realizację powierzonych zadań nie uwzględniono kosztów paliwa do środków transportu (w tym do śmigłowca) oraz środków dla TOPR na: utrzymanie obiektów i ich wyposażenie, utrzymanie środków transportu i środków łączności. Tym samym Minister nie zrealizował obowiązku finansowania powierzonych zadań wynikającego z art. 17 ust. 1 i 2 ustawy o bezpieczeństwie w związku z art. 5 ust. 4 pkt. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[5].

Znaczący udział w działaniach związanych z zapewnieniem warunków bezpieczeństwa w górach miały również parki narodowe, które należycie dbały o utrzymanie szlaków górskich znajdujących się na ich terenie oraz prowadziły działalność edukacyjną i informacyjną wśród turystów[6]. Ich działania mają szczególne znaczenie prewencyjne i przyczyniają się do ograniczenia ryzyka związanego z uprawianiem turystyki górskiej.

Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że zasady wyznaczania i utrzymania szlaków turystycznych nie są w Polsce jednolicie uregulowane, co może negatywnie wpływać na poziom bezpieczeństwa osób z nich korzystających. Ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do szlaków pozostających poza terenami parków.

System bezpieczeństwa w górach osłabia brak przepisów umożliwiających wyegzekwowanie zapewnienia warunków bezpieczeństwa na zorganizowanych terenach narciarskich. Wprawdzie nową ustawą[7] wyłączono ratownictwo narciarskie z ratownictwa górskiego oraz wprowadzono zasady odpowiedzialności osób zarządzających zorganizowanymi terenami narciarskimi za bezpieczeństwo na tych terenach, to jednak ustawodawca nie przewidział prawnych instrumentów kontroli realizacji tego obowiązku.

---

5 Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.).

6 Zobacz rozdział 3.5 Szlaki turystyczne i rozdział 3.6 Działalność edukacyjna i profilaktyczna.

7 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*.

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

W Polsce stale rośnie zainteresowanie turystyką górską jako coraz bardziej popularną i szeroko dostępną formą aktywności fizycznej. Nie towarzyszy temu jednak świadomość, że może nieść ona ze sobą zagrożenia dla życia i zdrowia. Podmioty odpowiedzialne za zapewnienie warunków bezpieczeństwa w górach powinny podjąć niezbędne działania w celu uniknięcia bądź minimalizacji skutków tych zagrożeń. Do najważniejszych działań należy niewątpliwie prowadzenie edukacji na temat bezpieczeństwa w górach, gdyż jedną z głównych przyczyn wypadków jest nieprzygotowanie i nieodpowiedzialne zachowanie turystów. Potwierdzają to zarówno wyniki kontroli, jak i ankiet przeprowadzonych wśród turystów. Na taką potrzebę wskazywali również uczestnicy przeprowadzonego przez NIK panelu ekspertów, tj. przedstawiciele parków narodowych, GOPR, TOPR i PTTK.

Duży wpływ na poziom bezpieczeństwa w górach ma również stan szlaków górskich, których status prawny i standardy utrzymania nie zostały dotychczas uregulowane. Brak jest przepisów sankcjonujących istniejącą sieć szlaków, co oznacza, że właściciel terenu przez który przebiega szlak może w każdej chwili zablokować korzystanie z niego. Przepisy prawa nie wskazują podmiotu odpowiedzialnego za koordynację prac znakarskich. Nie ma również instytucji koordynującej wytyczanie nowych szlaków i odpowiadającej za utrzymanie już istniejących. Prowadzi to do zanikania części szlaków lub wytyczania nowych kolidujących z już istniejącymi[8]. Nierozwiązanym problemem jest również odpowiedzialność za utrzymanie drożności wytyczonych szlaków.

Kontrole przeprowadzone w Babiogórskim i Tatrzańskim Parku Narodowym wskazują, że szlaki turystyczne przebiegające przez tereny parków, których dyrekcje są ustawowo zobowiązane do zapewnienia warunków bezpieczeństwa w górach, są utrzymywane w należytym stanie i nie zagrażają bezpieczeństwu turystów z nich korzystających. Świadczy to, iż przypisanie odpowiedzialności za stan szlaków konkretnemu podmiotowi wpływa na prawidłowe ich utrzymywanie[9].

W związku z powyżej sformułowanymi ocenami i uwagami, zdaniem NIK, zasadne jest podjęcie przez Ministra Spraw Wewnętrznych działań mających na celu zmianę przepisów prawa zmierzającą do **przypisania każdemu z podmiotów odpowiedzialnych za zapewnienie warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, wymienionych w art. 3 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie, konkretnych obowiązków, określonych w art. 3 ust. 2 tej ustawy, tak aby nie budziło wątpliwości, za które zadania są one odpowiedzialne.**

Z art. 3 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie nie wynika jasny podział kompetencji pomiędzy podmioty wymienione w ust. 1 tego artykułu. Dotyczy to zwłaszcza znakowania terenów, obiektów lub urządzeń służących do uprawiania sportu, rekreacji i turystyki.

Ustawa o bezpieczeństwie zawiera katalog podmiotów odpowiedzialnych za zapewnienie warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach[10] oraz określa na czym to polega, ale nie przypisuje poszczególnych zadań konkretnym podmiotom odpowiedzialnym za zapewnienie

[8] Z informacji przedstawionych przez COTG PTTK wynika, że zdarzają się przypadki wyznaczania na szlaku pieszym szlaku rowerowego lub konnego, co negatywnie wpływa na bezpieczeństwo turystów.

[9] Zobacz rozdział 3.5. Szlaki turystyczne.

[10] Minister Spraw Wewnętrznych, organy jednostek samorządu terytorialnego na terenie których wykonywane jest ratownictwo górskie, dyrekcje parków narodowych i krajobrazowych położonych na obszarze gór, a także osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej prowadzące w górach zorganizowaną działalność w zakresie sportu, rekreacji lub turystyki.

warunków bezpieczeństwa oraz nie określa zasad współpracy pomiędzy nimi. Przyjęty w ustawie o bezpieczeństwie sposób określenia zadań uniemożliwia w praktyce egzekwowanie realizacji niektórych obowiązków. Widoczne jest to w szczególności na przykładzie szlaków turystycznych przebiegających często przez tereny zarządzane przez kilka podmiotów. Podkreślić również należy, że jednostki samorządu terytorialnego, pomimo zaliczenia do katalogu podmiotów odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa w górach, nie mają zidentyfikowanych w ustawie zadań służących realizacji tego celu[11].

Ponadto, zdaniem NIK, Prezes Rady Ministrów powinien podjąć działania mające na celu **wskazanie w rozdziale 4 ustawy o bezpieczeństwie, podmiotu uprawnionego do kontroli działalności zarządzających zorganizowanymi terenami narciarskimi w zakresie realizacji ich obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa osobom przebywającym na tych terenach, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie oraz określenia w tym zakresie kompetencji takiego podmiotu.**

Wprawdzie ustawa o bezpieczeństwie nakłada na zarządzających zorganizowanymi terenami narciarskimi obowiązek zapewnienia warunków bezpieczeństwa osobom przebywającym na tych terenach, ale nie przewiduje mechanizmów pozwalających na kontrolę i weryfikację wykonania tego obowiązku. Znajdujące się na zorganizowanych terenach narciarskich urządzenia służące do transportu osób są poddawane kontroli przez Transportowy Dozór Techniczny, a Policja patroluje tereny narciarskie, ale działania te nie dotyczą sposobu zabezpieczenia tych terenów i realizacji obowiązku zapewnienia ratownictwa narciarskiego[12].

Brak nadzoru nad zorganizowanymi terenami narciarskimi uniemożliwia egzekwowanie obowiązków ustawowych i w konsekwencji negatywnie wpływa na bezpieczeństwo osób przebywających na tych terenach. Przepisy ustawy o bezpieczeństwie uprawniają wprawdzie GOPR i TOPR do wydawania opinii i zaleceń w przedmiocie bezpieczeństwa, ale tylko na wniosek zarządzającego zorganizowanym terenem narciarskim (opinie) oraz w przypadku stwierdzenia zagrożeń nadzwyczajnych, przekraczających zwykłe funkcjonowanie stacji narciarskich (zalecenia). Zaznaczyć również należy, że podmioty wykonujące ratownictwo narciarskie nie są uprawnione do wstępu na zorganizowane tereny narciarskie i kontroli ich stanu bezpieczeństwa[13].

Ponadto, oprócz powyżej sformułowanych wniosków, NIK sformułowała w przesłanym do Ministra Spraw Wewnętrznych wystąpieniu pokontrolnym wnioski dotyczące:

1) doprecyzowania w umowach z TOPR i GOPR oczekiwanego poziomu gotowości i realizacji działań ratowniczych, podlegającego finansowaniu z dotacji Ministra Spraw Wewnętrznych,
2) prowadzenia postępowań w sprawie zlecenia zadań z zakresu ratownictwa górskiego w sposób umożliwiający terminowe podpisanie umów i jak najwcześniejsze przekazanie środków dotacji.

Pierwszy z tych wniosków pozostaje szczególnie aktualny, w sytuacji niepełnego finansowania przez Ministra zadań objętych umową z TOPR i GOPR.

Zaznaczyć przy tym należy, że możliwość finansowania działalności ratowniczej z innych źródeł niż dotacja celowa nie może stanowić uzasadnienia dla niepełnego finansowania powierzonych zadań.

[11] Zobacz rozdział 3.1. Zapewnienie ratownictwa górskiego i nadzór nad jego wykonywaniem.

[12] Zobacz rozdział 3.4.1. Ratownictwo narciarskie.

[13] Zobacz rozdział 3.4.2. Kontrola stanu bezpieczeństwa na terenach narciarskich.

Środki przekazywane przez jednostki samorządu terytorialnego i parki narodowe – stosownie do art. 17 ust. 3 i 4 ustawy o bezpieczeństwie w górach – przeznaczone są wyłącznie na zadania w zakresie ratownictwa górskiego nieobjęte umowami o udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa. Takie uregulowanie jest zgodne z zasadą finansowania powierzonych zadań określoną w art. 5 ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Inne źródła finansowania zadań z zakresu ratownictwa górskiego nie są źródłami stabilnymi, a wysokość pochodzących z nich środków zależy od okoliczności, na które nie ma wpływu podmiot uprawniony do wykonywania tych zadań[14].

[14] Uchwała nr 4/2014 Kolegium NIK z dnia 19 lutego 2014 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego.

3 WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3.1 Zapewnienie ratownictwa górskiego i nadzór nad jego wykonywaniem

Minister Spraw Wewnętrznych zlecając realizację ratownictwa górskiego GOPR i TOPR zagwarantował pomoc ratowników górskich na całym obszarze określonym w ustawie. GOPR i TOPR posiadały kadrę ratowników, sprzęt i doświadczenie niezbędne dla prawidłowej realizacji tego zadania, a sposób wykonania zadania przez te stowarzyszenia był co roku kontrolowany przez Ministra.

Podmioty odpowiedzialne za zapewnienie warunków bezpieczeństwa w górach

Do 31 grudnia 2011 r., tj. do dnia wejścia w życie ustawy o bezpieczeństwie, problematyka bezpieczeństwa w górach uregulowana była w ustawie o kulturze fizycznej[15], ustawie o sporcie[16] oraz w rozporządzeniach Rady Ministrów i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji[17].

Obecnie zapewnienie bezpieczeństwa osób przebywających w górach należy do obowiązków ministra właściwego do spraw wewnętrznych, organów jednostek samorządu terytorialnego na terenie których wykonywane jest ratownictwo górskie, dyrekcji parków narodowych i krajobrazowych położonych na obszarze gór, a także do osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej prowadzących w górach zorganizowaną działalność w zakresie sportu, rekreacji lub turystyki[18]. Stosownie do ustawy o bezpieczeństwie zapewnienie warunków bezpieczeństwa w górach polega w szczególności na:

- oznakowaniu terenów, obiektów i urządzeń służących do uprawiania sportu, rekreacji lub turystyki,
- ustaleniu zasad korzystania z danego terenu, obiektu lub urządzenia,
- zapewnieniu podmiotom uprawnionym do wykonywania ratownictwa górskiego warunków do organizacji pomocy oraz ratowania osób, które uległy wypadkowi lub są narażone na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia,
- ogłaszaniu komunikatu lawinowego.

Pomimo, że ustawa o bezpieczeństwie zalicza jednostki samorządu terytorialnego do katalogu podmiotów odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa w górach, to nie identyfikuje dla nich zadań służących realizacji tego celu. Należy podkreślić, że sprawy związane z turystyką, w tym z turystyką górską należą do zadań własnych gmin[19]. Podejmowane przez jednostki samorządu

---

[15] Ustawa z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1675 ze zm.). Ustawa ta określała między innymi podmioty odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa osób przebywających w górach (art. 54 ust. 1) oraz podmioty odpowiedzialne za organizowanie pomocy i ratowanie osób, które uległy wypadkowi lub były narażone na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia w górach (art. 55 ust. 1). Przywołane artykuły utraciły moc z dniem 16 października 2010 r.

[16] Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857 ze zm.). Ustawa ta określała między innymi podmioty odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa osób korzystających ze szlaków górskich, tras narciarskich oraz uprawiających sporty górskie (art. 39 ust. 1), sposób realizacji ww. obowiązku (art. 39 ust. 2) oraz podmioty uprawnione do organizowania pomocy i ratowania osób, które uległy wypadkowi lub były narażone na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia w górach (art. 40 ust. 1). Przywołane artykuły utraciły moc z dniem 2 stycznia 2012 r.

[17] Między innymi rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień specjalistycznych organizacji ratowniczych, warunków ich wykonywania przez inne organizacje ratownicze oraz rodzaju i wysokości świadczeń przysługujących ratownikom górskim i wodnym w związku z udziałem w akcji ratowniczej (Dz. U. Nr 193, poz. 1624), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 1997 r. w sprawie określenia warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, pływających, kąpiących się i uprawiających sporty wodne.

[18] Art. 3 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie.

[19] Zadania gminy określa ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr. 142, poz. 1591 ze zm.). Zadania te unormowane są zazwyczaj w odrębnych aktach prawnych.

terytorialnego działania oraz udział w finansowaniu ratownictwa górskiego i utrzymania szlaków górskich zależą więc wyłącznie od ich woli i możliwości finansowych.

W ustawie nie wskazano również zasad współpracy pomiędzy poszczególnymi podmiotami odpowiedzialnymi za zapewnienie warunków bezpieczeństwa w górach. Współdziałanie tych podmiotów określone zostało wyłącznie poprzez obowiązek (parki narodowe) lub możliwość (jednostki samorządu terytorialnego) współfinansowania ratownictwa górskiego. Jednostki samorządu terytorialnego oraz dyrekcje parków narodowych są natomiast zobowiązane do udzielania, na wniosek podmiotów uprawnionych do wykonywania ratownictwa górskiego, pomocy w czasie prowadzenia przez te podmioty akcji ratowniczych.

Zlecanie zadań z zakresu ratownictwa górskiego

Organizowanie pomocy oraz ratowanie osób, które uległy wypadkowi lub są narażone na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia w górach jest zadaniem publicznym.

Zadania z zakresu ratownictwa górskiego obejmują w szczególności: utrzymanie gotowości ratowniczej, prowadzenie działań ratowniczych, organizowanie i prowadzenie szkoleń ratowników górskich i psów ratowniczych oraz opracowywanie i udostępnianie komunikatu lawinowego.

Realizacja tych zadań w latach 2010–2011 zlecana była przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w formie wspierania wykonywania zadań publicznych (w drodze otwartego konkursu). Od stycznia 2012 r. zadania z zakresu ratownictwa są wykonywane przez podmioty uprawnione na podstawie powierzenia przez Ministra Spraw Wewnętrznych realizacji zadań publicznych w zakresie określonym w umowie. Oznacza to, przede wszystkim zmianę sposobu finansowania zlecanych przez Ministra zadań, które powinny być w 100% finansowane ze środków dotacji[20].

W latach 2010–2013 (I półrocze) Minister zlecał GOPR i TOPR realizację zadań z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa w górach. Należy zaznaczyć, że w okresie tym były to jedyne podmioty mogące wykonywać ratownictwo górskie w Polsce. Ratownictwo górskie poza GOPR i TOPR mogłyby wykonywać również inne podmioty, jeżeli uzyskałyby zgodę[21] ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ale obecnie żaden inny niż GOPR i TOPR podmiot nie posiada takiej zgody.

Kontrola NIK wykazała, że umowy z GOPR i TOPR powierzające im realizację zadań z zakresu ratownictwa górskiego zawierane były już po faktycznym rozpoczęciu wykonywania tych zadań.

Umowy na zapewnienie ratownictwa górskiego w 2012 i 2013 r. zostały podpisane odpowiednio z GOPR 17 lutego i 17 stycznia, a z TOPR 16 lutego i 24 stycznia, tj. od 17 do 47 dni po rozpoczęciu realizacji powierzanych tymi umowami zadań. Tak późne podpisanie umów powodowało, że pomimo przekazania przez Ministerstwo I transzy dotacji w terminach określonych w umowach, zlecone zadania GOPR i TOPR wykonywały w pierwszych miesiącach roku wyłącznie z własnych środków, co jak wskazał Wiceprezes Zarządu TOPR, powodowało konieczność zaciągnięcia przez stowarzyszenie kredytu na finansowanie kosztów swojej działalności w tym okresie. Zdaniem NIK niezbędne jest więc prowadzenie postępowań w sprawie zlecenia zadań z zakresu ratownictwa

[20] Art. 5 ust. 4 pkt 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz art. 17 ust. 2 ustawy o bezpieczeństwie.

[21] Wyrażenie zgody przez Ministra na wykonywanie ratownictwa górskiego uzależnione jest od zapewnienia stanu gotowości do wykonywania ratownictwa górskiego na wskazanym obszarze, dysponowania kadrą ratowników górskich i posiadania sprzętu specjalistycznego oraz środków transportu i łączności niezbędnych do zapewnienia stanu gotowości i wykonywania ratownictwa górskiego.

górskiego w sposób umożliwiający terminowe podpisanie umów i, stosownie do art. 44 ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych[22], przekazanie dotacji w sposób umożliwiający terminową realizację zadań. Należy jednak zaznaczyć, że na termin podpisywania umów miały wpływ przede wszystkim przedłużające się uzgodnienia i konieczność wielokrotnego uzupełniania przez GOPR i TOPR złożonych ofert. Z uzyskanych od Ministerstwa wyjaśnień wynika, że przyczyną przedłużających się negocjacji był brak możliwości sfinansowania przedstawianych przez GOPR i TOPR ofert. Wyjaśnienia te potwierdzają ustalenia kontroli, że sposób negocjacji warunków finansowania zlecanych zadań nie zapewnia podpisania umów w odpowiednim terminie.

Przyjęcie formy powierzania wykonywania zadań z zakresu ratownictwa górskiego, przy równoczesnym braku środków w ustawie budżetowej na pełne finansowanie tych zadań uniemożliwia Ministrowi Spraw Wewnętrznych przygotowanie umów spełniających wymogi określone w ustawie i osłabia jego pozycję negocjacyjną przy ich uzgadnianiu, a w konsekwencji powoduje finansowanie na poziomie niezgodnym z ustawą.

Nadzór nad ratownictwem górskim

Nadzór nad ratownictwem górskim sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych, który ma prawo żądać od podmiotów uprawnionych do wykonywania ratownictwa górskiego udostępnienia dokumentów oraz udzielania pisemnych wyjaśnień dotyczących ich działalności związanej z wykonywaniem ratownictwa górskiego oraz dokonywać kontroli prawidłowości realizacji przez nich zadań oraz wydatkowania środków. W latach 2011–2013 (I półrocze) MSW przeprowadziło dziewięć kontroli, w tym pięć w GOPR i cztery w TOPR. Kontrole te zostały przeprowadzone rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi procedurami.

Przedmiotem tych kontroli była prawidłowość wykonania zadania publicznego pod względem legalności i gospodarności, w tym wydatkowania dotacji przekazanej w ramach zawartych umów oraz rzetelność prowadzenia dokumentacji finansowo-księgowej związanej z realizacją zawartych umów. W wyniku kontroli przeprowadzonych w 2011 r. nie stwierdzono nieprawidłowości. Kontrole przeprowadzone w 2012 r. wykazały wzrost kosztów realizacji zadania po stronie GOPR i TOPR (nie finansowanych przez Ministerstwo). Kontrola w TOPR wykazała ponadto, że załoga śmigłowca podejmowała interwencje niezwiązane z ratownictwem górskim, np. w związku z wypadkami na zorganizowanych terenach narciarskich. W pierwszym kwartale 2013 r. przeprowadzono w GOPR (Zarządzie Głównym oraz Krynickiej Grupie) i TOPR kontrolę realizacji powierzonego zadania za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. W trakcie tych kontroli zwrócono uwagę, że akcje ratownicze poza terenem gór nie powinny być finansowane z dotacji Ministra. W ocenie kontrolujących, zasady udziału w tych wypadkach ratowników górskich opłacanych z dotacji MSW należy szczegółowo określić przy ustalaniu warunków kolejnej umowy. W latach 2010–2013 (do dnia 7 czerwca 2013 r.) w Ministerstwie nie odnotowano żadnej skargi, petycji, czy wniosku dot. działalności podmiotów uprawnionych do wykonywania ratownictwa górskiego.

[22] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

3.2 Wykonywanie ratownictwa górskiego

Statutowym celem działania GOPR i TOPR jest niesienie pomocy turystom górskim. Kontrola NIK wykazała, że podmioty te realizowały powierzone przez Ministra Spraw Wewnętrznych zadania skutecznie, podejmując akcje ratownicze w każdym przypadku otrzymania zgłoszenia uzasadniającego ich przeprowadzenie. GOPR i TOPR dbały o podnoszenie umiejętności ratowników i jakości prowadzonych akcji ratowniczych, między innymi poprzez organizowanie licznych szkoleń, współpracę z Policją, Strażą Graniczną, Strażą Pożarną, parkami, a także z podmiotami wykonującymi ratownictwo górskie w innych krajach, w szczególności z HZS.

Liczba ratowników górskich

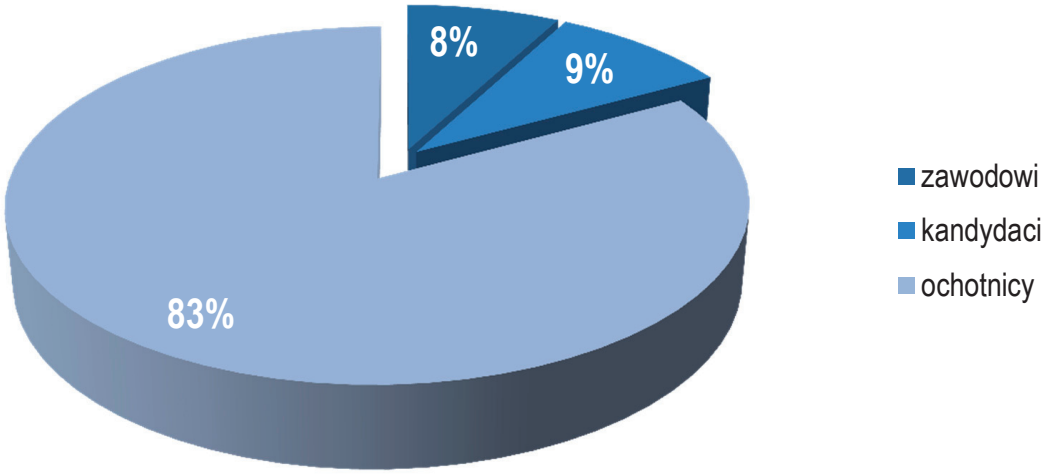
GOPR zabezpieczał obszar o powierzchni ok. 24 931 km^2, a TOPR o powierzchni ok. 582 km^2 (TPN – 211,97 km^2 i pasmo Spisko-Gubałowskie ok. 370 km^2). TOPR zabezpieczał śmigłowcem również obszary górskie południowej Małopolski (19 620 km^2).

Według stanu na 30 czerwca 2013 r., dla zapewnienia stanu gotowości do wykonywania ratownictwa górskiego GOPR dysponował m.in.: 32 samochodami terenowymi i 19 osobowymi, 47 pojazdami czterokołowymi oraz 47 skuterami śnieżnymi, a TOPR m.in.: śmigłowcem, sześcioma samochodami terenowymi i siedmioma osobowymi oraz trzema pojazdami czterokołowymi i 13 skuterami śnieżnymi[23].

Według stanu na koniec 2013 r. łącznie w GOPR i TOPR ratownictwo górskie wykonywało 1770 osób, w tym: 139 ratowników etatowych (o 5,3% więcej niż w 2010 r.), 1468 ratowników ochotników (o jednego mniej niż w 2010 r.) oraz 163 kandydatów na ratowników (o 16,4% mniej niż w 2010 r.).

W GOPR służbę ratowniczą, według stanu na koniec 2013 r., pełniło 102 ratowników etatowych, tj. o 2,9% mniej niż w 2010 r. oraz 1382 ratowników ochotników, tj. o 0,3% więcej niż w 2010 r., a w TOPR było 37 etatów ratowniczych (średnia miesięczna liczba etatów w 2010 r. wynosiła 36,5). Liczba ochotników w TOPR wzrosła natomiast z 82 w 2010 r. do 86 w 2013 r.[24].

Wykres nr 1
Struktura zatrudnienia ratowników w GOPR i TOPR w 2013 r.



Źródło: dane z kontroli NIK.

[23] Szczegółowe dane dotyczące posiadanych zasobów zostały przedstawione w załączniku nr 5.1. i 5.2. informacji.

[24] Szczegółowe dane dotyczące liczby ratowników i posiadanego sprzętu w badanym okresie zostały przedstawione w załączniku nr 5.1. i 5.2. informacji.

Struktura zatrudnienia wskazuje, że ponad 80% osób niosących pomoc w górach to ochotnicy. Wyniki analizy funkcjonowania i organizacji ratownictwa górskiego w wybranych krajach Europy, przedstawione w załączniku nr 5.5 do informacji pokontrolnej, wskazują, że w większości z tych krajów system ratownictwa górskiego również oparty jest w dużej mierze na pracy wolontariuszy.

Stan osobowy oraz posiadany przez GOPR i TOPR sprzęt zapewniał skuteczną realizację zadań ratownictwa górskiego. Kontrola wykazała, że ratownicy rozpoczynali działania ratownicze niezwłocznie po otrzymaniu zgłoszenia, a w akcjach tych uczestniczyło od kilku do nawet kilkudziesięciu ratowników. W trakcie ich prowadzenia wykorzystywano specjalistyczny sprzęt umożliwiający szybkie dotarcie do poszkodowanych i udzielenie im niezbędnej pomocy.

Kontrola wykazała, że zarówno GOPR, jak i TOPR nie określiły limitów zatrudnienia ratowników oraz wykazu niezbędnego sprzętu dla prawidłowego wykonywania ratownictwa górskiego[25].

Zdaniem NIK określenie limitów zatrudnienia oraz wykazu niezbędnego sprzętu dla prawidłowej realizacji powierzonych zadań poprawiłoby efektywność pracy ratowników górskich i gospodarkę posiadanymi zasobami.

Liczba działań ratunkowych

Posiadane przez parki informacje o natężeniu ruchu turystycznego są zbierane na podstawie danych o sprzedaży biletów wstępu. Ze względu na fakt, iż na teren parku można wejść również w miejscach, w których nie są pobierane opłaty, dane te są jedynie danymi szacunkowymi mogącymi posłużyć do określenia tendencji ruchu turystycznego.

Dane o sprzedaży biletów wstępu do TPN i BgPN wykazały wzrost ruchu turystycznego w okresie objętym kontrolą. W 2012 r. TPN odwiedziło 2 251,2 tys. osób, tj. o 12,4% więcej niż w 2010 r., a BgPN 63,2 tys. osób, tj. o 14,5% więcej niż w 2010 r.[26]. Najwyższą frekwencję (na podstawie sprzedaży biletów) w TPN odnotowano w sierpniu 2011 r. i wyniosła ona 658,5 tys. osób.

Wzrost zainteresowania turystyką górską jest bezpośrednim czynnikiem zwiększającym ryzyko wypadków w górach, dlatego monitorowanie ruchu turystycznego jest konieczne dla ustalania potencjalnych zagrożeń zarówno dla turystów, jak i środowiska oraz podejmowania działań zapobiegawczych.

W latach 2010–2013 GOPR przeprowadził łącznie 7 582 działania ratunkowe[27], w tym: 1 027 wypraw ratunkowych, 3 812 akcji ratunkowych oraz 2 743 interwencji ratunkowych. TOPR przeprowadził w latach 2010–2013 łącznie 1587 działań ratunkowych, w tym: 596 wypraw ratunkowych, 950 akcji ratunkowych oraz 41 interwencji ratunkowych.

---

25 Naczelnik GOPR w odpowiedzi na zapytanie NIK wyjaśnił, że Zarząd Główny GOPR nie określił limitów zatrudnienia ratowników w celu prawidłowego wykonywania służby ratowniczej, gdyż o liczbie ratowników powinni decydować Naczelnicy Grup. Kontrole przeprowadzone w Grupie Beskidzkiej i Podhalańskiej GOPR wykazały jednak, że Naczelnicy tych Grup również nie określili limitów zatrudnienia. Zdaniem Naczelnika Podhalańskiej Grupy GOPR, aby zapewnić optymalny system pełnienia dyżurów należałoby zatrudnić jeszcze co najmniej trzech ratowników zawodowych, gdyż w Stacji Centralnej dyżuruje w porze nocnej jeden ratownik, a w razie wypadku, jeżeli byłoby dwóch ludzi w ciągłej gotowości pod telefonem, byliby oni gotowi do akcji zanim zostałaby zebrana ochotnicza reszta sił Grupy.

26 Według danych z punktów sprzedaży biletów wstępu. W przypadku BgPN sprzedaż prowadzona jest tylko w dwóch z 12 wejść do parku.

27 W związku z wejściem w życie w dniu 31 grudnia 2011 r. ustawy o bezpieczeństwie, dane dotyczące przeprowadzonych działań ratunkowych nie uwzględniają wyłączonych z ratownictwa górskiego działań prowadzonych na zorganizowanych terenach narciarskich. W trakcie badanego okresu nastąpiła także zmiana sposobu klasyfikacji działań ratowniczych, która również może mieć wpływ na prezentowane dane.

Tabela nr 1
Liczba działań ratunkowych przeprowadzonych przez GOPR i TOPR w latach 2010–2013

Lp.	Działania ratunkowe	2010		2011		2012		2013	
		GOPR	TOPR	GOPR	TOPR	GOPR	TOPR	GOPR	TOPR
1.	Wyprawy ratunkowe	80	124	170	170	386	167	391	135
2.	Akcje ratunkowe	975	167	1095	235	853	312	889	236
3.	Interwencje ratunkowe	934	0*	883	10	599	12	327	19
4.	**Razem**	**1989**	**291**	**2148**	**415**	**1838**	**491**	**1607**	**390**

* W 2010 r. TOPR nie wydzielał takiej kategorii

Źródło: dane z kontroli NIK.

Liczba ofiar śmiertelnych w górach wyniosła w latach 2010–2013 łącznie 214 osób, w tym 128 na terenie działalności GOPR (odpowiednio: 22, 24, 43 i 39) i 86 (odpowiednio: 22, 22, 23 i 19) na terenie TOPR.

TOPR analizował dane dotyczące wypadków między innymi pod kątem ustalenia miejsc, w których częstotliwość ich występowania była największa, nie stwierdzając konieczności podejmowania specjalnych działań w celu zwiększenia bezpieczeństwa. GOPR natomiast nie przeprowadzał podobnych analiz.

Analiza wypadków w Tatrach w 2012 r.[28] wskazuje, że najczęstszą przyczyną wypadków, do których wzywano TOPR była nieuwaga turystów, w wyniku której doszło do potknięcia lub upadku z wysokości. Aż 26% interwencji związanych było z otrzymaniem zgłoszenia o pogorszeniu się stanu zdrowia turysty. Wyniki ankiety przeprowadzonej przez NIK w trakcie kontroli[29] również wskazują, że turyści, idący w wyższe partie gór, zachowują się często nieodpowiedzialnie. Co trzeci ankietowany przyznał się, że nie zna zasad obowiązujących w parku, a 51% respondentów oświadczyło, że było świadkami niebezpiecznych zachowań innych turystów związanych przede wszystkim z: nieodpowiednim ubiorem lub sprzętem turystycznym, spożywaniem alkoholu, zabieraniem małych dzieci w wyższe partie gór lub poruszaniem się poza wyznaczonymi szlakami. Wśród największych zagrożeń dla bezpieczeństwa turystów ankietowani, oprócz pogody wskazywali także szereg takich, które są uzależnione wyłącznie od samych turystów np.: niewłaściwy ubiór, nieodpowiedzialne zachowanie, opuszczanie szlaku i niewłaściwa ocena własnych możliwości. Ponad 52% spośród osób, które wypełniły zamieszczoną na stronach NIK ankietę[30] stwierdziło, że turyści poruszający się po górskich szlakach nie są odpowiednio przygotowani do wędrówki. Respondenci wskazywali również, że poza zmiennością warunków atmosferycznych, głównym zagrożeniem jest brawura i nieodpowiedzialność samych turystów. Szczegółowe wyniki ankiety internetowej zostały przedstawione w załączniku nr 5.7. do niniejszej informacji.

[28] Analiza przeprowadzona na przykładzie 448 wypadków turystycznych w 2012 r. w wyniku których zaistniała konieczność interwencji TOPR.

[29] W trakcie kontroli w TPN i BgPN kontrolerzy NIK przeprowadzili ankietę wśród turystów. Łączna badana próba wyniosła 373 ankiety, z czego 175 w TPN i 198 w BgPN. Ankieta prowadzona była w okresie od czerwca do sierpnia 2013 r. Celem ankiety było uzyskanie informacji na temat zachowań turystów i zagrożeń w górach.

[30] W okresie od 19 grudnia 2013 r. do 14 lutego 2014 r. na stronie internetowej NIK zamieszczona była ogólnie dostępna ankieta dotycząca zagadnień bezpieczeństwa turystyki i rekreacji w górach, mająca na celu pozyskanie opinii na temat stanu szlaków górskich i działalności edukacyjnej. Informacje o prowadzonym badaniu, wraz z linkiem do ankiety zostały zamieszczone na stronach Urzędu Miasta Zakopanego, GOPR, TOPR, TPN i BgPN oraz COTG PTTK i na portalach branżowych związanych z turystyką. Uzyskano ponad 5000 wypełnionych ankiet (5084). W podobny sposób opinie turystów pozyskał NOK Słowacji.

Nieodpowiedzialne zachowanie turystów często jest przyczyną prowadzonych przez GOPR i TOPR akcji ratunkowych. Przykładem może być akcja przeprowadzona przez GOPR w styczniu 2012 r. w rejonie Babiej Góry. Grupa Podhalańska rozpoczęła akcję po otrzymaniu informacji od HZS o zabłądzeniu 20 osób w rejonie Babiej Góry po słowackiej stronie. Ratownicy odnaleźli dwie osoby pod szczytem Babiej Góry po stronie polskiej oraz trzynaście osób po stronie słowackiej, w tym przewodnika górskiego biorącego udział w tej wyprawie. Pozostałe pięć osób, jak podała organizatorka wyprawy również biorąca w niej udział, pomimo ostrzeżeń ratowników postanowiły rozbić biwak w rejonie szczytu Babiej Góry. Po wywiadzie z odnalezionym przewodnikiem okazało się, że brakuje jeszcze dwóch osób. Ratownicy ustalili nazwiska tych osób i uzyskali ich numery telefonów. Osoby te w rozmowie telefonicznej oświadczyły, że również biwakują pod szczytem Babiej Góry. Akcja ratownicza, trwająca blisko 10 godzin zakończyła się ok. 3 nad ranem. W sumie w akcji wzięło udział 39 ratowników GOPR, w tym 26 ochotników. Trzy i pół godziny po zakończeniu akcji GOPR otrzymało telefon od biwakujących osób z prośbą o pomoc. W kolejnej akcji ratunkowej trwającej ponad siedem godzin uczestniczyło łącznie 25 ratowników, w tym 20 ochotników.

Zdaniem NIK analiza wypadków pod kątem miejsca i przyczyn ich występowania oraz podejmowanie stosownych działań prewencyjnych przyczynia się do poprawy bezpieczeństwa osób przebywających w górach i powinna być prowadzona przez wszystkie podmioty wykonujące ratownictwo górskie. Duża liczba wypadków w tych samych miejscach może stanowić impuls do podjęcia przez podmiot zarządzający terenem działań zapobiegawczych.

Współpraca

GOPR i TOPR realizując zadania z zakresu ratownictwa górskiego współpracowały z podmiotami odpowiedzialnymi za zapewnienie bezpieczeństwa w górach, ze służbami państwowymi oraz organizacjami międzynarodowymi działającymi na rzecz bezpieczeństwa, a także z podmiotami wykonującymi ratownictwo górskie, w szczególności z HZS.

Podczas prowadzonych działań ratowniczych GOPR i TOPR efektywnie współpracowały m.in. z Policją, Państwową Strażą Pożarną, Strażą Graniczną, Lotniczym Pogotowiem Ratunkowym, HZS oraz dyrekcjami parków narodowych i krajobrazowych. Współpraca ta polegała na wzajemnej pomocy w trakcie prowadzonych akcji ratowniczych oraz przekazywaniu informacji mających wpływ na sprawne i skuteczne prowadzenie akcji ratunkowych i poszukiwawczych.

Zarówno GOPR jak i TOPR współpracowały z organizacjami międzynarodowymi zajmującymi się ratownictwem górskim, jak również z podmiotami wykonującymi czynności ratownicze na terenie innych krajów. Współpraca ta polegała między innymi na wspólnym prowadzeniu akcji ratowniczych (głównie z HZS) oraz wymianie poglądów i doświadczeń w celu podniesienia jakości ratownictwa górskiego.

W dniu 1 lipca 2013 r., pomiędzy GOPR, TOPR, HZS, Asociacia Horskych Zachranorov i Czeską Horską Službą zostało podpisane „Memorandum o wspólnym działaniu", w którym jego sygnatariusze zobowiązali się m.in. do aktywnego poszukiwania najkorzystniejszych sposobów współpracy oraz promocji i realizacji działań związanych z podnoszeniem jakości ratownictwa górskiego. Współpraca ta polega między innymi na wzajemnej pomocy podczas prowadzenia trudnych akcji ratowniczych, wypraw ratunkowych, czy poszukiwawczych, wspólnych ćwiczeniach i szkoleniach oraz wymianie doświadczeń i informacji o zagrożeniach.

GOPR i TOPR są członkami IKAR-CISA, międzynarodowego stowarzyszenia współpracującego z organizacjami ratownictwa górskiego działającymi w kilkudziesięciu krajach świata. Celem IKAR-CISA jest wymiana wiedzy i doświadczeń na temat ratownictwa górskiego. Wynikiem pracy stowarzyszenia są między innymi rekomendacje dotyczące działań ratowniczych. W październiku 2012 r. w Krynicy Zdroju odbył się kongres IKAR-CISA w trakcie którego delegaci omawiali szczególne wydarzenia w ratownictwie górskim w 2011 roku, dyskutowali m.in. na temat poprawy bezpieczeństwa ratowników górskich oraz zapobiegania wypadkom górskim. Prezentowano również nowe sposoby ratownictwa górskiego i nowe rozwiązania w specjalistycznym sprzęcie ratowniczym. Kolejny kongres ICAR-CISA odbył się w październiku 2013 r. w Chorwacji.

Ważnym elementem współpracy organizacji ratowniczych są umowy zawierane ze sponsorami w ramach których GOPR i TOPR otrzymują wsparcie działań statutowych oraz sprzęt niezbędny do prowadzenia akcji ratowniczych.

3.3 Finansowanie ratownictwa górskiego

W Polsce koszty ratownictwa ponosi państwo (Minister Spraw Wewnętrznych, parki narodowe i jednostki samorządu terytorialnego) oraz organizacje ratownicze (środki własne i środki uzyskane od sponsorów). Minister i pobierające opłaty za wstęp parki narodowe są ustawowo zobowiązani do przekazania środków podmiotom wykonującym ratownictwo górskie. Przekazanie środków przez jednostki samorządu terytorialnego i sponsorów uzależnione jest od skuteczności działań stowarzyszeń podejmowanych w celu ich pozyskania. Turyści nie pokrywają kosztów udzielania pomocy w górach i to bez względu na zasadność wezwania pomocy, jak i odpowiedzialność za sprowadzenie zagrożenia.

Do 31 grudnia 2011 r., tj. do dnia wejścia w życie ustawy o bezpieczeństwie, finansowanie zadań ratownictwa górskiego odbywało się na podstawie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Środki na ten cel przekazywane były w formie dotacji z budżetu państwa oraz pochodziły ze źródeł własnych tych organizacji.

Obecnie wykonywanie zadań z zakresu ratownictwa górskiego następuje na podstawie powierzenia realizacji zadań publicznych[31]. Zadania te powierzane i finansowane są przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych w ramach dotacji celowych przyznawanych z części budżetu państwa, której jest on dysponentem. Dotacje te przyznawane są z pominięciem otwartego konkursu ofert. Podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa górskiego składają do MSW ofertę na realizację zadań określonych w art. 17 ust. 6 ustawy o bezpieczeństwie. Po jej weryfikacji, MSW zawiera z wybranym podmiotem uprawnionym do wykonywania ratownictwa górskiego umowę o powierzenie realizacji zadania publicznego.

Warto zaznaczyć, że projekt ustawy o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich, złożony przez Komisję Administracji i Spraw Wewnętrznych zakładał, że zadania z zakresu ratownictwa górskiego będą przez Ministra dofinansowywane, a nie finansowane.

Dotacji celowych dla podmiotów uprawnionych do wykonywania ratownictwa górskiego mogą udzielać także jednostki samorządu terytorialnego. Dotacje te są również przyznawane z pominięciem otwartego konkursu ofert.

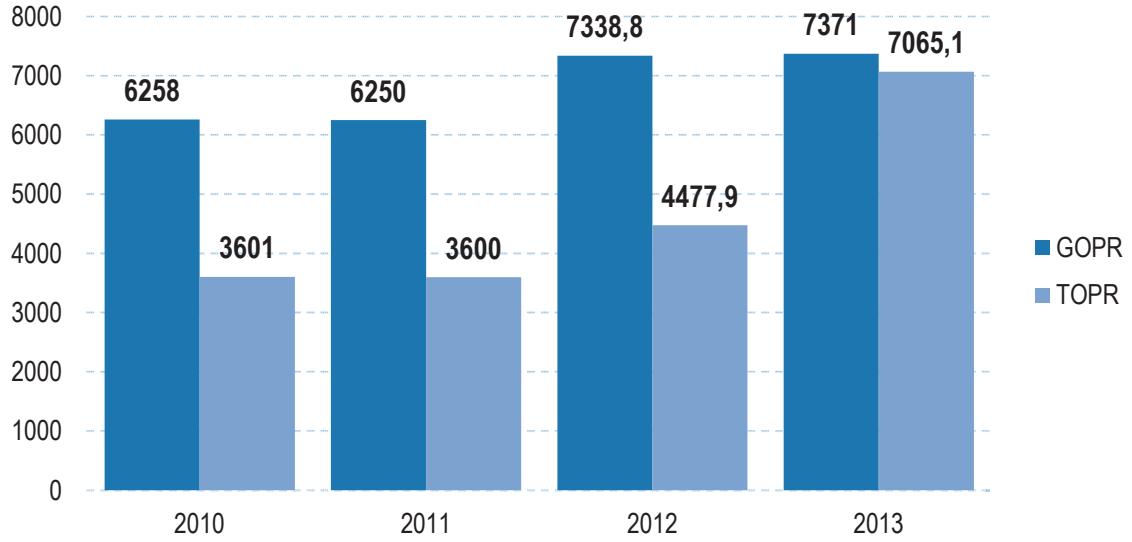
[31] Art. 17 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie.

Dyrekcje parków narodowych znajdujących się na obszarze, na którym wykonywane jest ratownictwo górskie, zobowiązane są do przekazywania, podmiotom uprawnionym do wykonywania ratownictwa górskiego na ich obszarze, 15% wpływów (pomniejszonych o należny podatek od towarów i usług) z tytułu opłat pobieranych za wstęp do tych parków lub na niektóre jego obszary, o których mowa w art. 12 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody[32] z przeznaczeniem na dofinansowanie zadań z zakresu ratownictwa górskiego nieobjętych umową z MSW[33].

3.3.1. Dotacja celowa z budżetu państwa

W latach 2010–2013 z budżetu MSW przekazane zostały dotacje podmiotom uprawnionym do wykonywania ratownictwa górskiego w łącznej wysokości 45 961,8 tys. zł. W 2012 r. kwota przekazywanych przez Ministra dotacji wzrosła o 19,9%, w tym kwota dotacji przekazanych TOPR o 24,4%, a GOPR o 17,3%. Dodatkowo wejście w życie ustawy o bezpieczeństwie spowodowało, że zakres zadań zlecanych i dofinansowywanych przez Ministra od 2012 r. jest węższy niż w latach poprzednich, gdyż od 2012 r. Minister nie finansuje ratownictwa narciarskiego oraz ratownictwa na terenach obszarów jednostek osadniczych i dróg publicznych. Tym samym środki przekazywane na ratownictwo górskie znacząco wzrosły w okresie objętym kontrolą.

Wykres nr 2
Kwoty dotacji przekazanych przez MSW w latach 2010-2013 (dane w tys.)



Źródło: dane z kontroli NIK.

32 Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.).

33 Do 19 stycznia 2013 r. obowiązek przekazywania 15% wpływów dotyczył również parków krajobrazowych. Zarówno parki narodowe, jak i krajobrazowe zobowiązane były do przekazywania 15% wpływów zarówno za wstęp i udostępnienie wejścia do parku, jak i za wstęp na jego wszelkie ścieżki edukacyjne i biletowane obiekty. Zmiana została dokonana w celu ujednolicenia przepisów ustawy o bezpieczeństwie z przepisami ustawy o ochronie przyrody (art. 12 ust. 9). Uchylenie ust. 9 w art. 12 ustawy o ochronie przyrody było natomiast konsekwencją przyjętych założeń zmiany formy organizacyjno-prawnej parków narodowych, zmierzającej do umożliwienia zatrzymywania przez te podmioty uzyskiwanych przychodów. Wcześniej przychody ze sprzedaży biletów wstępu do parku narodowego stanowiły dochody budżetu państwa i były przeznaczane na tworzenie infrastruktury turystycznej w tych parkach. Do 31 grudnia 2011 r. art. 12 ust. 9 ustawy o ochronie przyrody stanowił, że 15% wpływów z tytułu opłat za wstęp do parku narodowego za każdy kwartał przeznacza się na dofinansowanie działalności ratowniczej specjalistycznych organizacji ratowniczych (GOPR,TOPR). W związku ze zmianą formy organizacyjno-prawnej parków narodowych, przychody ze wskazanej działalności stały się przychodami parków narodowych i przeznaczane są na realizację celów ustawowych i statutowych tych podmiotów, w szczególności zaś na tworzenie i utrzymanie infrastruktury turystycznej i edukacyjnej parku narodowego oraz na ochronę przyrody i dofinansowanie zadań ratownictwa górskiego na podstawie art. 17 ust. 4 ustawy o bezpieczeństwie.

W 2013 r. MSW przekazało łącznie 14 436,1 tys. zł dotacji na realizację zadań z zakresu ratownictwa górskiego, w tym 7 065,1 tys. zł dla TOPR i 7 371 tys. zł dla GOPR. Dane dotyczące podziału środków na poszczególne Grupy GOPR zostały przedstawione w załączniku nr 5.3. do informacji.

W latach 2010–2012 dotacja Ministra stanowiła od 42,9% w 2011 r. do 47% w 2012 r. wydatków GOPR oraz od 43,5% w 2010 do 53,4% w 2012 r. wydatków TOPR.

Określenie zakresu powierzonych GOPR i TOPR w 2012 i 2013 r. zadań nastąpiło na podstawie złożonych przez te stowarzyszenia ofert zawierających również kalkulacje kosztów. Zgodnie z zawartymi umowami, MSW powierzyło w 2012 r. i 2013 r. GOPR zadania określone w art. 17 ust. 6 pkt 1–3 i 6, tj. utrzymanie gotowości ratowniczej, prowadzenie działań ratowniczych, organizowanie i prowadzenie szkoleń ratowników górskich oraz psów ratowniczych i prowadzenie dokumentacji wypadków, a TOPR realizację zadań określonych w art. 17 ust. 6 pkt 1, 2, 4, 5 i 6 ustawy o bezpieczeństwie, tj. utrzymanie gotowości ratowniczej, prowadzenie działań ratowniczych, opracowywanie i udostępnianie komunikatu lawinowego, prowadzenie dokumentacji wypadków oraz utrzymywanie śmigłowca ratowniczego (wraz z załogą lotniczo-techniczną) będącego w dyspozycji podmiotu uprawnionego do wykonywania ratownictwa górskiego. Środki dla GOPR zostały przekazane na pokrycie kosztów: utrzymania kadry ratowników górskich i ochotników, obiektów i ich wyposażenia, środków transportu, środków łączności, obsługi administracyjnej oraz szkolenia ratowników, a środki dla TOPR na utrzymanie kadry ratowników, obsługę administracyjną i obsługę śmigłowca. Ministerstwo nie przekazało jednak tym stowarzyszeniom dotacji na paliwo do środków transportu (w tym do śmigłowca), a TOPR nie otrzymał również środków na: utrzymanie obiektów i ich wyposażenie, utrzymanie środków transportu, utrzymanie środków łączności i szkolenia ratowników. Minister nie wywiązał się więc z obowiązku finansowania w pełni powierzanych zadań. Pomimo powierzenia zarówno GOPR jak i TOPR zadań polegających na zapewnieniu gotowości ratowniczej i prowadzeniu działań ratowniczych, zakres przedmiotowy dotacji w przypadku TOPR był znacznie węższy i nie obejmował utrzymania obiektów i ich wyposażenia oraz utrzymania środków transportu i łączności.

Obecny system finansowania ratownictwa górskiego polega na przekazaniu określonej w budżecie dotacji w wysokości, która nie gwarantuje realizacji powierzonych zadań. Dzięki środkom otrzymywanym z innych źródeł niż dotacja Ministra udaje się stowarzyszeniom skutecznie realizować powierzone zadania z zakresu ratownictwa górskiego.

Stosownie do art. 17 ust. 3 i 4 ustawy o bezpieczeństwie, zarówno dotacje celowe przekazywane przez jednostki samorządu terytorialnego, jak i środki przekazywane przez dyrekcje parków mogą być przeznaczane na realizację zadań z zakresu ratownictwa górskiego nieobjętych umową zawartą przez te podmioty z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych. Wyniki kontroli wskazują, że środki te były wykorzystywane przez stowarzyszenia m.in. na dofinansowanie prowadzenia akcji ratowniczych. Przykładowo w lipcu 2012 r. Marszałek Województwa Małopolskiego przekazał Grupie Podhalańskiej GOPR 60 tys. zł dotacji, które wydatkowano na zakup: paliwa (21,5 tys. zł), sprzętu do ratownictwa z pokładu śmigłowca (3,5 tys. zł) oraz sprzętu ski-tourowego (35 tys. zł).

Największe środki, z innych niż dotacja MSW źródeł, otrzymywał TOPR od TPN (w okresie objętym kontrolą było to blisko milion zł rocznie). Zgodnie z art. 17 ust. 4 ustawy o bezpieczeństwie, środki te powinny być przekazywane na dofinansowanie innych niż powierzone przez Ministra zadań, tj. w przypadku TOPR mogły być przekazane na dofinansowanie organizacji i prowadzenia szkoleń ratowników i psów ratowniczych. Z analizy dokumentacji księgowej wynika, że środki z TPN

stanowiły istotny udział w pozycjach kosztowych zadań powierzanych przez MSW, co wynikało zarówno z braku potrzeb wydatkowania tak dużych środków na szkolenia, jak i braku środków na realizację zadań z zakresu ratownictwa górskiego powierzonych przez Ministra.

Z wyjaśnień uzyskanych w trakcie kontroli w MSW wynika, że przyjęty sposób podziału dotacji określony w umowach wynikał między innymi z nieposiadania przez Ministerstwo informacji o wszystkich kosztach ponoszonych przez te organizacje i związku poszczególnych kosztów wspólnych między działaniami związanymi z ratownictwem górskim, a innymi działaniami realizowanymi przez te stowarzyszenia. Umowy uwzględniały więc tylko koszty, które organizacje ponoszą na ratownictwo górskie i potrafią je udokumentować.

Ministerstwo kilkakrotnie występowało do organizacji o przekazanie informacji na temat wszystkich realizowanych działań, ponoszonych kosztów, informacji o przychodach z dodatkowych źródeł oraz o opracowanie klucza podziału kosztów w rozbiciu na poszczególne rodzaje działalności. GOPR i TOPR nie przekazał jednak tych danych.

Zdaniem NIK ustalenie wartości powierzanych zadań jest obowiązkiem Ministerstwa, a w zawieranych umowach należy określać oczekiwany poziom gotowości oraz standardy realizacji powierzanych zadań uzasadniające przyjęty sposób finansowania.

Ustalenie szczegółowych kosztów powierzanych zadań jest niezbędne dla realizacji przez MSW obowiązku wynikającego z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, tj. dokonywania wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Umożliwiłoby to Ministerstwu obiektywną ocenę kosztów realizacji zlecanych zadań publicznych z zakresu ratownictwa górskiego, zaś organizacjom pozwoliłoby na obiektywną ocenę kosztochłonności poszczególnych działań, jak również ubieganie się o środki na realizacje tych zadań z innych źródeł.

Brak wyodrębnienia kosztów powoduje, że działania ratownicze prowadzone poza terenami gór, w szczególności na zorganizowanych terenach narciarskich pokrywane są ze środków dotacji MSW. Potwierdzają to zarówno wyniki kontroli NIK, jak i kontroli przeprowadzonych przez Ministerstwo. Przykładowo, kontrola przeprowadzona przez MSW w 2013 r. w TOPR wykazała, że ratownicy górscy brali udział w akcjach ratunkowych prowadzonych poza terenem gór. W ocenie kontrolujących zasady udziału w tych akcjach ratowników górskich TOPR, opłacanych z dotacji MSW, należy szczegółowo określić przy ustalaniu warunków kolejnej umowy.

MSW, w pismach kierowanych do GOPR i TOPR wskazywało, że pomoc służbie zdrowia w dotarciu do różnych przysiółków generuje koszty, które nie powinny być pokrywane ze środków Ministra, ale mogłyby być pokrywane z innych źródeł pod warunkiem, że zostaną zidentyfikowane i szczegółowo wyliczone. Również koszty akcji ratowniczych polegających na ewakuacji turystów z kolei liniowych powinny być, zdaniem MSW, pokrywane przez podmioty pobierające opłaty za przejazd tymi kolejami[34].

[34] Pismo nr DRiOL-NRGW-5503-5-13/2012 z 9 października 2012 r.

NIK zwraca uwagę, że brak wyodrębnienia kosztów uniemożliwia GORP i TOPR dochodzenie od podmiotów odpowiedzialnych kosztów akcji ratowniczych prowadzonych poza terenem gór. Dlatego pomimo braku obowiązku szacowania tych kosztów, zasadnym byłoby ustalenie zasad ich wyliczania, co umożliwiłoby zarówno dochodzenie zwrotu poniesionych kosztów działań prowadzonych poza terenem gór, jak również pozwoliłoby na bardziej precyzyjne oszacowanie kosztów realizacji zadań powierzanych przez Ministra.

3.3.2. Dofinansowywanie działalności ratowniczej przez parki narodowe

Za wstęp do parku narodowego lub na niektóre jego obszary oraz za udostępnianie parku narodowego lub niektórych jego obszarów mogą być pobierane opłaty[35]. Wykaz parków narodowych, w których za wstęp pobiera się opłaty określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 marca 2013 r. w sprawie parków narodowych lub niektórych ich obszarów, gdzie za wstęp pobiera się opłaty[36].

Od 19 stycznia 2013 r., na skutek zmiany przepisów ustawy o bezpieczeństwie, parki krajobrazowe znajdujące się w górach nie muszą przekazywać 15% wpływów z opłat za wstęp podmiotom wykonującym ratownictwo górskie na obszarze parku, a od 11 kwietnia 2013 r. obowiązek ten nie ciąży również na dwóch parkach narodowych, tj. Pienińskim i Gór Stołowych[37]. W procesie uzgodnień międzyresortowych MSW dwukrotnie informował Ministra Środowiska o konsekwencjach planowanej zmiany rozporządzenia, tj. o braku dofinansowania działalności GOPR z tytułu opłat pobieranych przez te parki. Zgłoszone uwagi nie zostały jednak przyjęte.

W latach 2010–2013 (I półrocze) TPN przekazał TOPR łącznie 2 968 tys. zł, a BgPN przekazał łącznie GOPR 68,4 tys. zł, co stanowiło 15% wpływów (od 19 stycznia 2013 r. pomniejszonych o należny podatek od towarów i usług) z biletów wstępu na teren tych parków.

NIK zwraca uwagę, że przekazywanie przez parki części wpływów z biletów powoduje zmniejszenie środków na ich działalność ustawową, w ramach której parki utrzymują szlaki turystyczne w należytym stanie, co wpływa na poprawę bezpieczeństwa w górach.

3.4 Bezpieczeństwo na zorganizowanych terenach narciarskich

Ustawa o bezpieczeństwie nałożyła na zarządzającego zorganizowanym terenem narciarskim odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa na tych terenach, określając także sposób realizacji tego zadania. Nie przewidziano jednak możliwości weryfikacji i egzekucji wykonania tego obowiązku, ograniczając tym samym możliwość kontroli praktycznie wyłącznie do oceny stanu technicznego urządzeń transportu linowego dokonywanej przez Transportowy Dozór Techniczny.

35 Art. 12 ust. 1–3 ustawy o ochronie przyrody.

36 Dz. U. z 2013 r., poz. 400 – dalej: rozporządzenie w sprawie opłat.

37 Dnia 11 kwietnia 2013 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 marca 2013 r. w sprawie parków narodowych lub niektórych ich obszarów, gdzie za wstęp pobiera się opłaty (Dz. U. z 2013 r., poz. 400), w którym nie wskazano Pienińskiego Parku Narodowego i Parku Narodowego Gór Stołowych. W poprzednim rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 18 maja 2005 r. w sprawie parków narodowych lub niektórych ich obszarów, gdzie za wstęp pobiera się opłaty, parki te były wskazane jako pobierające opłaty za wstęp na niektóre obszary.

3.4.1. Ratownictwo narciarskie

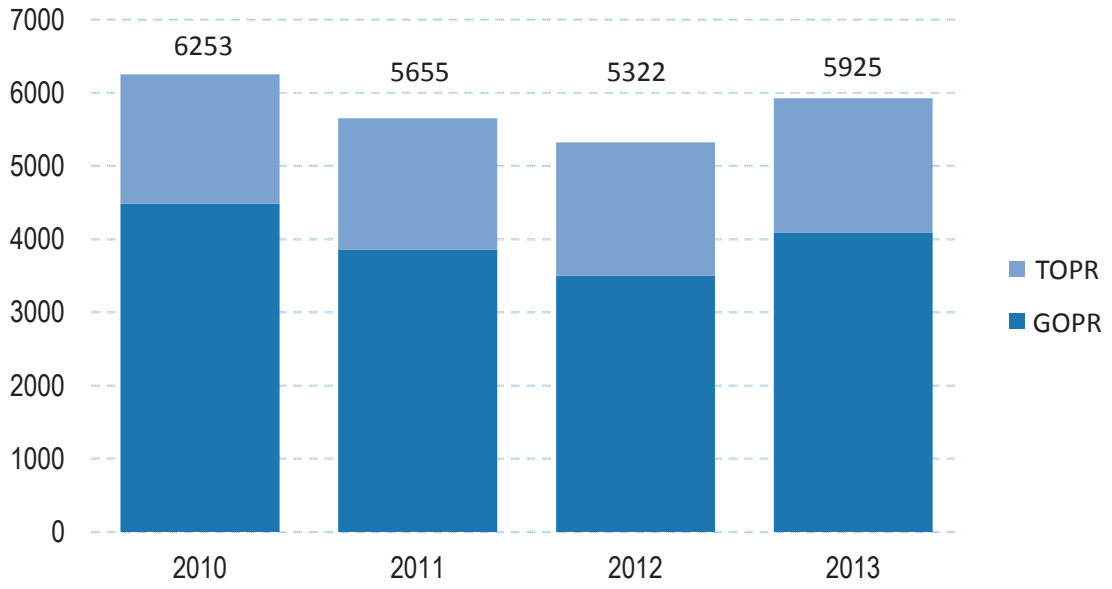
Przepisy ustawy o bezpieczeństwie dokonują rozróżnienia pomiędzy ratownictwem górskim, a organizowaniem pomocy dla osób, które uległy wypadkowi na zorganizowanych terenach narciarskich. Zgodnie z ustawą, organy publiczne nie finansują zadań z zakresu ratownictwa narciarskiego. Jednak w przypadku wykonywania ratownictwa narciarskiego przez GOPR lub TOPR, w związku z nieokreśleniem sposobu liczenia kosztów działań finansowanych z budżetu państwa, dochodzi do sytuacji w których działania ratownicze na stokach narciarskich są finansowane z dotacji Ministra. Potwierdzają to wyniki kontroli prowadzonych przez MSW, przedstawione w pkt 3.1. informacji o wynikach kontroli.

Zarządzający zorganizowanym terenem narciarskim organizuje i finansuje działania ratownicze podejmowane w ramach ratownictwa narciarskiego na terenie przez niego zarządzanym. Może w drodze umowy zlecić wykonywanie ratownictwa narciarskiego podmiotowi uprawnionemu do wykonywania ratownictwa górskiego.

Dane MSW dotyczące liczby stacji narciarskich nie pozwalają na jednoznaczne ustalenie ich liczby w Polsce[38]. GOPR i TOPR zabezpieczały w 2013 r. łącznie 102 zorganizowane tereny narciarskie (GOPR 65, TOPR 37), tj. o cztery tereny narciarskie więcej niż w 2012 r., przy czym łączna liczba zabezpieczanych przez GOPR i TOPR terenów narciarskich w 2013 r. była o 20,3% mniejsza niż w 2010 r. (zabezpieczano 128 terenów narciarskich).

Narciarstwo jest rodzajem aktywności niosącej ze sobą duże ryzyko kontuzji lub wypadku. Świadczy o tym liczba działań ratunkowych przeprowadzonych przez GOPR i TOPR na terenach narciarskich.

Wykres nr 3
Liczba działań ratunkowych przeprowadzonych przez GOPR i TOPR w latach 2010-2013 na zorganizowanych terenach narciarskich



Źródło: dane z kontroli NIK.

[38] Ministerstwo Sportu i Turystyki pozyskało dane z trzech źródeł: urzędy marszałkowskie, portal internetowy skistacja.pl oraz od stowarzyszenia Polskie Stacje Narciarskie i Turystyczne. Dane przekazane przez te podmioty są jednak niejednorodne. Według danych z urzędów marszałkowskich w Polsce jest 273 stacji narciarskich, a według portalu skistacja.pl jest ich 305. Stowarzyszenie Stacje Narciarskie i Turystyczne zrzesza natomiast 81 stacji narciarskich.

Zgodnie z art. 37 ust. 6 ustawy o bezpieczeństwie, zarządzający zorganizowanym terenem narciarskim przekazuje dane dotyczące liczby wypadków i rodzaju doznawanych urazów jednemu z podmiotów uprawnionych do wykonywania ratownictwa górskiego, w terminie do 31 maja każdego roku. Od czasu wejścia w życie ustawy o bezpieczeństwie, GOPR otrzymał tylko od jednego, a TOPR od dwóch podmiotów zarządzających zorganizowanymi terenami narciarskimi, którzy nie podpisali z nimi umów, dane dotyczące liczby wypadków i rodzaju doznawanych urazów. Zarówno GOPR, jak i TOPR nie posiadał więc informacji na temat sposobu zabezpieczenia tych terenów. Grupa Beskidzka GOPR wystąpiła w 2012 r. do zarządzających zorganizowanymi terenami narciarskimi o przekazanie stosownych informacji, jednak ich nie uzyskała. GOPR poinformował Ministra o braku realizacji powyższego obowiązku, a ten przekazał powyższą informację dyrektorom Wojewódzkich Wydziałów Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego.

Powyższy obowiązek jest więc całkowicie ignorowany przez zarządzających zorganizowanymi terenami narciarskimi. Należy również zaznaczyć, że niejasny jest cel tego obowiązku, gdyż podmioty wykonujące ratownictwo górskie nie sprawują nadzoru nad zorganizowanymi terenami narciarskimi i nie są uprawnione do dokonywania kontroli bezpieczeństwa na tych terenach. Tym samym w praktyce dane te, nawet w przypadku ich przekazywania przez podmioty zobowiązane, nie będą służyły do poprawy bezpieczeństwa na terenach narciarskich.

3.4.2. Kontrola stanu bezpieczeństwa na terenach narciarskich

Obowiązek zapewnienia warunków bezpieczeństwa osób przebywających na zorganizowanych terenach narciarskich został nałożony na zarządzającego tymi terenami[39]. Należy jednak podkreślić, że pomimo szeregu obowiązków, jakie w myśl ustawy musi spełnić zarządzający zorganizowanym terenem narciarskim, prowadzenie stacji narciarskiej nie ma charakteru działalności regulowane[40]. Nie ma więc prawnych możliwości kontroli realizacji obowiązków ustawowych i możliwości karania podmiotów ich nieprzestrzegających. Podmioty wykonujące ratownictwo górskie mogą wprawdzie wydawać opinie i zalecenia dotyczące bezpieczeństwa na zorganizowanych terenach narciarskich, ale tylko w ściśle określonych przypadkach. Opinie są wydawane na wniosek zarządzającego zorganizowanym terenem narciarskim, a zalecenia tylko w przypadku stwierdzenia zagrożeń nadzwyczajnych, a więc takich, które nie są związane ze zwykłym funkcjonowaniem stacji narciarskich. Dodatkowo należy zaznaczyć, że podmioty te nie są uprawnione do wstępu i kontroli terenów narciarskich.

Zimą 2013 r. Delegatura NIK w Krakowie przeprowadziła kontrolę w PKL, stwierdzając że tereny narciarskie były prawidłowo przygotowane, oznakowane i zabezpieczone. Na wszystkich stokach ratownictwo narciarskie wykonywali ratownicy z GOPR (Żar, Mosorny Groń, Palenica) oraz z TOPR (Kasprowy Wierch oraz Gubałówka), którzy codziennie dokonywali oględzin stoku, w tym sposobu jego oznakowania i zabezpieczenia. Z informacji otrzymanych z TDT wynika, że nie wszyscy zarządzający utrzymują urządzenia w należytym stanie. W 2013 r. (do 11 września) TDT przeprowadził

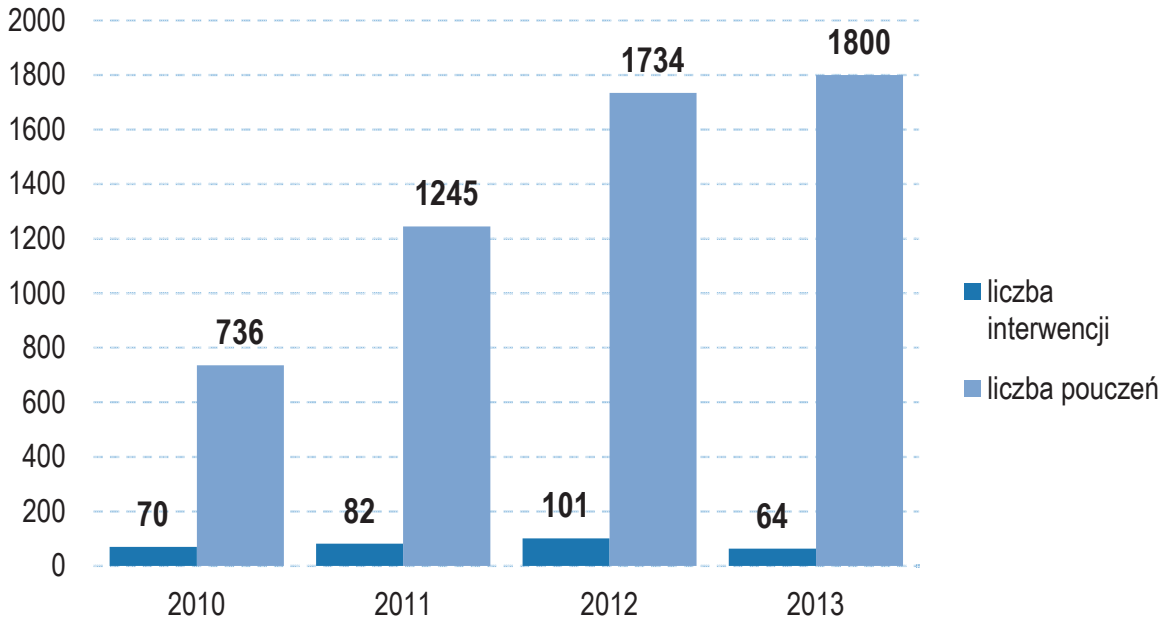
[39] Zapewnienie bezpieczeństwa na zorganizowanych terenach narciarskich polega w szczególności na: zapewnieniu ratownictwa narciarskiego, określeniu i upowszechnieniu zasad korzystania z danego terenu, obiektu i urządzenia, informowaniu o warunkach narciarskich i ich zmianach, prowadzeniu działalności profilaktycznej i informacyjnej dotyczącej bezpieczeństwa podczas uprawiania narciarstwa i snowboardingu, przekazaniu informacji i tworzeniu ułatwień szczególnie istotnych dla potrzeb osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności, a przebywającymi na zorganizowanych terenach narciarskich.

[40] Zgodnie z art. 5 pkt. 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 672 ze zm.) w przypadku działalności regulowanej przedsiębiorca musi między innymi złożyć oświadczenie o spełnieniu warunków i poddać się kontroli.

łącznie 61 badań urządzeń transportu linowego znajdujących się na terenach narciarskich, w tym: 26 badań okresowych[41], osiem odbiorczych[42] oraz 27 doraźnych (19 kontrolnych, cztery eksploatacyjne i cztery powypadkowe i poawaryjne), z czego siedem zakończyło się wynikiem negatywnym. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: nadmiernego zużycia liny holującej, niezgodności urządzenia z dokumentacją techniczną, eksploatowania kolei bez zezwolenia oraz braków w dokumentacji rejestracyjnej tych urządzeń.

Nad bezpieczeństwem na terenach narciarskich czuwają również policjanci, których podstawowym zadaniem są działania prewencyjne, mające wpływ na szeroko pojętą kulturę narciarską. Statystyki policyjne wykazują wzrost interwencji i pouczeń na stokach narciarskich.

Wykres nr 4
Liczba interwencji i pouczeń Policji na zorganizowanych terenach narciarskich zlokalizowanych w województwie małopolskim w latach 2010–2013



Źródło: dane z kontroli NIK.

Funkcjonariusze pełniący służbę na zorganizowanych terenach narciarskich podejmują interwencje najczęściej w przypadkach:

- kradzieży sprzętu narciarskiego,
- łamania obowiązku używania kasku ochronnego przez dzieci poniżej 16 roku życia,
- uprawiania narciarstwa lub snowboardingu w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego,
- poruszania się narciarzy lub snowboardzistów poza wyznaczonymi trasami,
- zatrzymywania się na trasie zjazdu, problemów z panowaniem nad szybkością,
- łamania przepisów ustawy prawo o ruchu drogowym (drogi dojazdowe, parkingi).

[41] Badanie wykonywane podczas eksploatacji urządzeń transportu linowego objętych dozorem pełnym, w terminach określonych dla danego rodzaju urządzeń w rozporządzeniu Ministra Transportu z dnia 1 czerwca 2006 r. w sprawie warunków technicznych dozoru technicznego w zakresie projektowania, wytwarzania, eksploatacji, naprawy i modernizacji urządzeń transportu linowego (Dz. U. Nr 106 poz. 717).

[42] Badanie wykonywane po montażu urządzeń transportu linowego, a przed przekazaniem ich do eksploatacji.

W latach 2010–2013 Policja przeprowadziła łącznie 317 interwencji na zorganizowanych terenach narciarskich w województwie małopolskim, udzielając 5 515 pouczeń osobom korzystającym ze stoku. Do 24 marca 2014 r. Policja przeprowadziła 30 interwencji i udzieliła 1 572 pouczeń. Większość pouczeń związana była z nieprzestrzeganiem zasad bezpieczeństwa określonych przez Międzynarodową Federację Narciarską, przedstawionych w załączniku nr 5.4. informacji.

Przeprowadzone w trakcie kontroli NIK w PKL próby nawiązania połączeń z numerami alarmowymi wykazały, że na zorganizowanych terenach narciarskich, które nie mają podpisanej z GOPR lub TOPR umowy na zapewnienie ratownictwa narciarskiego, nie ma możliwości połączenia z ratownikiem narciarskim przez numer 112 lub numer alarmowy ratownictwa górskiego (985 lub 601 100 300). Tym samym, w razie wypadku na tak zabezpieczanym stoku osoba poszkodowana, żeby wezwać pomoc musi znać bezpośredni numer telefonu do ratownika pełniącego na nim służbę. W ocenie NIK takie rozwiązanie nie jest korzystne dla bezpieczeństwa narciarzy.

Zdaniem NIK brak nadzoru nad zorganizowanymi terenami narciarskimi uniemożliwia egzekwowanie ustawowych obowiązków nałożonych na podmioty je prowadzące, co w konsekwencji negatywnie wpływa na bezpieczeństwo osób przebywających na tych terenach.

3.5 Szlaki turystyczne

Utrzymanie szlaku turystycznego w należytym stanie jest ważnym elementem bezpieczeństwa w górach. Dotychczas pojęcie szlaku turystycznego nie zostało ustawowo zdefiniowane. Nieuregulowanie problematyki szlaków górskich, w szczególności stanu prawnego, finansowania, zasad ich wyznaczania oraz obowiązku utrzymania i konserwacji negatywnie wpływa na stan szlaków w Polsce, a tym samym na bezpieczeństwo turystów z nich korzystających. Przemawia to za koniecznością wprowadzenia regulacji prawnych odnoszących się do szlaków turystycznych, w tym szlaków górskich w celu zapewnienia bezpieczeństwa turystom z nich korzystającym.

W parku narodowym ruch pieszy, rowerowy, narciarski oraz jazda konna wierzchem może się odbywać wyłącznie na szlakach i trasach narciarskich wyznaczonych przez dyrektora parku narodowego[43]. Utrzymywanie w należytym stanie infrastruktury technicznej zarządzanej przez park narodowy należy do zadań służby parku. Kontrole przeprowadzone w TPN i BgPN wykazały, że szlaki górskie na terenach tych parków gwarantowały bezpieczeństwo turystom z nich korzystającym. W parkach określono i upowszechniono zasady korzystania z ich terenu oraz prowadzono kontrolę przestrzegania tych zasad. Określały one między innymi obowiązujące na terenie parku zakazy i nakazy, przebieg i rodzaj szlaków turystycznych oraz ścieżek edukacyjnych i miejsca do biwakowania. Kontrola przestrzegania tych zasad polegała na wykonywaniu bieżących patroli, również przy współpracy z Policją i Strażą Leśną. Przykładowo, BgPN uczestniczył w akcji *Bezpieczne Szlaki Beskidzkie,* zainicjonowanej w 2009 r. przez Komendę Powiatową Policji w Suchej Beskidzkiej, mającej na celu zapewnienie bezpieczeństwa i porządku na szlakach turystycznych oraz zabezpieczenie terenu Parku i sąsiadującego nadleśnictwa przed wjazdami motorami crossowymi i quadami. Turyści, którzy nie przestrzegali obowiązujących w Parkach zasad byli pouczani, upominani lub karani mandatami karnymi. W latach 2010-2013 (I półrocze) Straż TPN wystawiła łącznie 728 mandatów karnych na kwotę 88,9 tys. zł, a BgPN 83 mandaty karne na kwotę 10,9 tys. zł.

[43] Art. 15 ust. 1 pkt 15 ustawy o ochronie przyrody.

Mandaty te wystawiane były w szczególności w związku z: jazdą na nartach i snowbordzie poza trasą (TPN), przebywaniem poza szlakiem, wjazdem pojazdem mechanicznym lub wejściem z psem na teren parku, paleniem tytoniu lub ogniska, czy biwakowaniem w strefie ochrony ścisłej.

Przeprowadzone w trakcie kontroli NIK oględziny[44] wybranych fragmentów pieszych szlaków turystycznych wykazały, że były one w dobrym stanie, prawidłowo i widocznie oznakowane oraz nie występowały na nich przeszkody uniemożliwiające swobodne poruszanie się lub zmuszające do zejścia ze szlaku. Również stan infrastruktury turystycznej (platform widokowych, barierek ochronnych, schronów turystycznych, mostków, czy kładek) nie budził zastrzeżeń.

Prawidłowy stan szlaków górskich potwierdziły również wyniki ankiet przeprowadzonych wśród turystów w trakcie oględzin, w których ponad 98% respondentów oceniło ich stan jako dobry lub bardzo dobry.
Pozytywną ocenę turystów stanu szlaków turystycznych w Polsce potwierdzają także wyniki ankiety internetowej. Blisko 93% respondentów stwierdziło, że szlaki górskie w Polsce są dobrze przygotowane dla turystyki górskiej, a ponad 94% oceniło, że ich stan zapewnia bezpieczne z nich korzystanie. Należy jednak zaznaczyć, że pomimo iż 87,8% ankietowanych oceniło sposób oznakowania szlaków jako wystarczający, to ponad 62% przyznało, że zdarzyło im się zgubić drogę będąc na szlaku turystycznym w wyniku błędnego lub niepełnego oznakowania szlaku (29%), ze względu na przeszkody znajdujące się na szlaku (8%) lub w wyniku własnej nieuwagi (25,5%). Dodatkowo 11,6% respondentów stwierdziło, że zastosowane na szlakach ułatwienia nie są wystarczające.

Dokonane przez PTTK w 2013 r. oględziny szlaków poza terenami parków narodowych wykazały liczne przeszkody i trudności w ich użytkowaniu, które mogą zagrażać bezpieczeństwu turystów. W szczególności często występujące braki oznakowania, spowodowane między innymi wycinaniem drzew ze znakami, zanikaniem nieodnawianego oznakowania oraz niszczeniem drogowskazów turystycznych przez osoby nieprzyjazne turystyce pieszej, mogą przyczyniać się do nieświadomego opuszczenia wytyczonego szlaku i błądzenia turystów w rejonach dla nich niebezpiecznych. Wpływ na bezpieczeństwo turystów mają również zjawiska naturalne takie jak osuwiska lub powalone drzewa, a także wykorzystywanie szlaków górskich przez rowerzystów, motocyklistów oraz posiadaczy quadów.

Informacje te wskazują, że szlaki górskie, znajdujące się poza obszarem parków, często są w stanie mogącym utrudniać turystom korzystanie z nich, jak również zagrażać ich bezpieczeństwu. Wynika to między innymi z braku instytucji odpowiedzialnej za utrzymanie sieci szlaków, którym zajmuje się przede wszystkim PTTK, przy czym stowarzyszenie to nie jest podmiotem zobowiązanym do koordynacji tych prac. W Polsce wciąż powstają nowe szlaki, finansowane i znakowane przez inne podmioty, które nie są później przez te podmioty utrzymywane, co powoduje pogorszenie ich stanu technicznego, a nawet późniejsze ich zanikanie.

PTTK uczestniczy w otwartych konkursach ofert na realizację zadań publicznych z zakresu turystyki, organizowanych przez Ministerstwo Sportu i Turystyki oraz jednostki samorządu terenowego.

[44] W toku kontroli dokonano oględzin odcinków szlaków w TPN: Morskie Oko – Rysy (do podejścia za Czarnym Stawem); Doliny Chochołowskiej, Jarzębczej i Starorobociańskiej (w przebiegu dnem dolin) oraz Kuźnice – Giewont, a w BgPN: zielonego z Zawoi Markowej przez Pośredni Bór do schroniska na Markowych Szczawinach; czarnego ze schroniska na Markowych Szczawinach do granicy parku oraz niebieskiego i ścieżki edukacyjnej „Jak chronimy babiogórską przyrodę" wzdłuż granicy parku, od skrętu ze szlaku czarnego do Zawoi Markowej; czerwonego na odcinku schronisko na Markowych Szczawinach – Przełęcz Brona – Diablak – Sokolnica – Przełęcz Lipnicka/Polana Krowiarki; niebieskiego (tzw. „Starej Drogi") na odcinku Przełęcz Lipnicka/Polana Krowiarki – Zawoja Policzne.

Przyjęty system nie zapewnia stabilności finansowania renowacji szlaków górskich. W 2012 r. PTTK nie otrzymało ze środków Ministerstwa Sportu i Turystyki żadnej dotacji na odnowienie szlaków, w tym szlaków górskich. PTTK pozyskuje również środki od samorządów terenowych, przy czym nie wszystkie samorządy przekazują dotacje na ten cel. Przykładowo w 2013 r. Samorząd Województwa Małopolskiego przekazał 55 tys. zł na dofinansowanie prac znakarskich w górach. W tym samym roku województwo podkarpackie, pomimo podejmowanych przez PTTK prób pozyskania środków, nie przekazało dotacji na odnowienie szlaków górskich.

Z informacji przekazanych przez COTG PTTK wynika, że ze względu na brak środków w Małopolsce nie zostanie odnowionych 575 km szlaków górskich, które w ocenie PTTK powinny zostać poddane renowacji. W 2014 r. powinny zostać odnowione szlaki o długości ponad 2 460 km. PTTK przyjmuje, że dla utrzymania szlaku w należytym stanie, powinien być on odnawiany nie rzadziej niż co trzy lata. Niektóre z wyżej wymienionych szlaków nie były odnawiane przez ponad pięć lat.

Utrzymanie szlaków górskich utrudnia również ich nieuregulowany stan prawny i wynikające z tego roszczenia właścicieli terenów przez które szlaki te przebiegają. Właściciel terenu nie zawsze jest zainteresowany utrzymywaniem tych szlaków, a często podejmuje kroki zmierzające do ich usunięcia. Przykładowo w Beskidzie Śląskim z powodu roszczeń prywatnych właścicieli został skasowany fragment zielonego szlaku (B01/48) na odcinku Orłowa-Wisła Obłaziec, natomiast szlak żółty (B01/61) Skoczów – Równica na terenie wsi Lipowiec został przełożony na znacznie mniej atrakcyjne krajobrazowo „asfaltowe ścieżki".

PTTK, wspólnie z Zakładem Systemów Informacji Geograficznej, Kartografii i Teledetekcji Instytutu Geografii Uniwersytetu Jagiellońskiego, prowadzi prace mające na celu stworzenie ewidencji istniejących szlaków. Dotychczas zewidencjonowano ponad 11 tys. km szlaków w Małopolsce. Obecnie PTTK poszukuje środków na realizację podobnego zadania na obszarze Województwa Mazowieckiego.

Zdaniem NIK konieczne jest jednoznaczne uregulowanie zagadnień związanych z odpowiedzialnością i finansowaniem utrzymania szlaków turystycznych.

3.6 Działalność edukacyjna i profilaktyczna

Dla bezpieczeństwa w górach duże znaczenie ma poziom wiedzy turystów na temat prawidłowego planowania wycieczek górskich i zachowania się w ich trakcie. Dlatego tak ważną rolę przypisać należy edukacji i profilaktyce.

Osoby przebywające w górach są obowiązane do zachowania należytej staranności w celu ochrony życia i zdrowia własnego oraz innych osób, w szczególności poprzez:

- zapoznanie się z zasadami korzystania z danego terenu, obiektu lub urządzenia i przestrzegania tych zasad,
- stosowanie się do znaków nakazu i zakazu,
- zapoznanie się oraz dostosowanie swoich planów aktywności do umiejętności, aktualnych warunków atmosferycznych, prognozy pogody, komunikatu lawinowego dla danego obszaru i zastosowanie się do zaleceń i ograniczeń wynikających z ogłoszonego stopnia zagrożenia lawinowego oraz panujących i przewidywalnych warunków atmosferycznych,
- bezzwłoczne informowanie ratowników górskich o zaistniałym wypadku lub zaginięciu osoby oraz o innych zdarzeniach nadzwyczajnych mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo ludzi[45].

[45] Art. 4 ustawy o bezpieczeństwie.

Wszystkie kontrolowane podmioty prowadziły działalność profilaktyczną i edukacyjną, polegającą głównie na organizacji szkoleń, kursów i spotkań edukacyjnych ze zorganizowanymi grupami oraz publikacji komunikatów (w tym pogodowych) na stronach internetowych. GOPR i TOPR uczestniczyły także w akcji informacyjno-promocyjnej „Bezpieczny stok", prowadzonej przez Ministerstwo Sportu i Turystyki we współpracy z Ministerstwem Edukacji Narodowej, mającej na celu upowszechnienie wiedzy na temat bezpiecznych zachowań na stokach i trasach narciarskich oraz same organizowały tego typu akcje[46].

Kontrola wykazała, że pomimo prowadzenia przez kontrolowane podmioty działań edukacyjnych i profilaktycznych turyści nie zawsze znają i przestrzegają obowiązujące zasady.
Spośród ankietowanych turystów ponad 20% w TPN oraz ponad 41% w BgPN przed wejściem na teren parku nie zapoznało się z obowiązującymi zasadami, a połowa respondentów była świadkiem niebezpiecznych zachowań[47]. Ponad 36% osób, które wypełniły zamieszczoną w internecie ankietę NIK przyznało, że nigdy nie słyszało o prowadzonych przez GOPR, TOPR, samorządy terytorialne, parki, czy szkoły szkoleniach/kursach dotyczących bezpieczeństwa w górach. Warto również podkreślić, że tylko 19% respondentów stwierdziło, że osoby uprawniające turystykę górską nie muszą brać udziału w takich kursach. Ankietowani wskazywali, że w celu poprawy bezpieczeństwa w górach należy położyć większy nacisk na działania edukacyjne prowadzone już od pierwszych lat szkolnych. Proponowano również między innymi: wprowadzenie obowiązkowych ubezpieczeń i obowiązku przewodnickiego[48], nadanie ratownikom GOPR i TOPR oraz pracownikom parków prawa do kontroli turystów (wyposażenia i ubioru), a także wprowadzenie zakazu sprzedaży alkoholu w schroniskach. Wskazywano również na konieczność zwiększenia liczby tablic informacyjnych oraz systematycznego odnawiania oznakowania na szlakach.

Wyniki ankiet świadczą o konieczności skuteczniejszego prowadzenia działań edukacyjnych i profilaktycznych, do których zobowiązane są wszystkie kontrolowane podmioty.

Brak wiedzy turystów na temat zasad bezpieczeństwa oraz lekceważenie istniejących zakazów i nakazów postępowania na terenie parku nie tylko narusza ustawowy obowiązek zachowania przez turystę należytej staranności, ale również zagraża życiu zarówno samych turystów, jak i wyruszających na ich ratunek ratowników górskich. Konieczne jest więc wspólne szukanie przez podmioty odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa w górach skutecznego sposobu dotarcia do turystów z działaniami edukacyjnymi i profilaktycznymi. Turyści powinni być świadomi ryzyka jakie wiąże się z uprawianiem turystyki, z jakimi zagrożeniami można się spotkać w górach oraz jak powinni zachowywać się w przypadku ich wystąpienia. Wymaga to stałego edukowania nie tylko przez podmioty odpowiedzialne za zapewnienie warunków bezpieczeństwa w górach. Podstawowe informacje na temat bezpieczeństwa w górach powinny być przekazywane w szkołach, a następnie utrwalane i przypominane.

46 Przykładowo: GOPR organizował akcje: „Bezpieczna zima" w czasie ferii zimowych w największych ośrodkach narciarskich, „Bezpieczne lato" w okresie wakacji w miejscowościach górskich, „Bądź bezpieczny" w okresie jesiennym w największych galeriach handlowych w Polsce. TOPR prowadził „akademię górską" – cykl programów zamieszczonych na stronie internetowej, w ramach których przekazywał informacje dotyczące m.in.: asekuracji turystycznej, sprzętu turystycznego, pierwszej pomocy, czy zachowań w trakcie burzy.

47 Wyniki ankiet zostały przedstawione w rozdziale 3.2 wykonywanie ratownictwa górskiego.

48 Do dnia 16 października 2012 r. istniał tzw. „przymus przewodnicki" dla zorganizowanych wycieczek, zgodnie z którym wycieczki piesze lub narciarskie na terenach górskich, leżących na obszarach parków narodowych i rezerwatów przyrody oraz leżących powyżej 1000 m n.p.m. mogli prowadzić tylko górscy przewodnicy.

4 INFORMACJE DODATKOWE

4.1 Przygotowanie kontroli

Informację sporządzono na podstawie wyników kontroli przeprowadzonej przez NIK w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, Górskim Ochotniczym Pogotowiu Ratunkowym, Tatrzańskim Ochotniczym Pogotowiu Ratunkowym, Tatrzańskim Parku Narodowym i Babiogórskim Parku Narodowym oraz danych uzyskanych z jednostek niekontrolowanych. Najwyższa Izba Kontroli nie przeprowadziła dotychczas kompleksowej kontroli systemu ratownictwa górskiego.

Kontrola została przeprowadzona z wykorzystaniem metodyki właściwej dla kontroli wykonania zadań i skupiała się przede wszystkim na ocenie efektywności i skuteczności realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa w górach. Bezpośrednie badania kontrolne zostały uzupełnione poprzez zasięgnięcie informacji, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK. Od jednostek zewnętrznych uzyskano następujące informacje:

- od Małopolskiego Komendanta Wojewódzkiego w sprawie liczby interwencji i nałożonych mandatów;
- od Centralnego Ośrodka Turystyki Górskiej PTTK w sprawie stanu szlaków górskich;
- od Oddziału Terenowego w Krakowie Transportowego Dozoru Technicznego na temat przeprowadzonych badań technicznych urządzeń transportu linowego;
- od Stowarzyszenia Polskie Stacje Narciarskie i Turystyczne w sprawie danych dotyczących sposobu zapewnienia ratownictwa narciarskiego przez członków Stowarzyszenia.

W trakcie kontroli kontrolerzy przeprowadzili ankietę wśród turystów na wybranych szlakach górskich TPB i BgPN. Dodatkowo na stronie internetowej NIK została zamieszczona ankieta skierowana do turystów, której wyniki zostały przedstawione w załączniku nr 5.7. do niniejszej informacji.

W celu właściwej oceny wyników kontroli oraz uzyskania opinii o funkcjonowaniu nowych rozwiązań ustawowych dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa osobom przebywającym w górach NIK zorganizowała panel ekspertów z udziałem przedstawicieli podmiotów odpowiedzialnych za zapewnienie warunków bezpieczeństwa w górach i zajmujących się ratownictwem górskim. Wypowiedzi uczestników dyskusji panelowej przedstawiono w załączniku nr 5.6. do informacji.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W wyniku przeprowadzonych kontroli sporządzono siedem wystąpień pokontrolnych. Do jednego z nich (MSW) wniesione zostały zastrzeżenia. Kolegium NIK uwzględniło część złożonych zastrzeżeń. W przesłanym do Ministra Spraw Wewnętrznych wystąpieniu uwzględniającym zmiany wynikające z uchwały Kolegium, NIK skierowała wniosek o:

- doprecyzowanie w umowach z TOPR i GOPR oczekiwanego poziomu gotowości i realizacji działań ratowniczych, podlegającego finansowaniu z dotacji Ministra Spraw Wewnętrznych,
- prowadzenie postępowań w sprawie zlecenia zadań z zakresu ratownictwa górskiego w sposób umożliwiający terminowe podpisanie umów i jak najwcześniejsze przekazanie środków dotacji.

Do pozostałych kontrolowanych podmiotów skierowano wnioski (w liczbie 11), które dotyczyły przede wszystkim:

- rozważenia możliwych do podjęcia działań w celu uzyskania informacji o zaistniałych wypadkach na zorganizowanych terenach narciarskich,

- rozważenia zasadności prowadzenia ewidencji kosztów, w sposób pozwalający na identyfikację kosztów poszczególnych akcji ratowniczych,
- 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.

Analiza odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wskazuje, że wnioski NIK zostały przyjęte do realizacji.
W toku kontroli NIK nie stwierdzono nieprawidłowości finansowych.

5.1. Liczba ratowników GOPR i wykaz posiadanego sprzętu w latach 2010-2013 (I półrocze)

Lp.	Wyszczególnienie	2010	2011	2012	I półrocze 2013	4:3	5:3
						(%)	(%)
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Łączna powierzchnia zabezpieczana przez jednostkę (w km²)	24931	24931	24931	24931	100,0	100,0
2.	Łączna długość szlaków turystycznych	8658	8658	8658	8658	100,0	100,0
3.	Liczba ratowników etatowych	105	105	102	102	100,0	97,1
4.	Liczba ratowników ochotników	1387	1363	1345	1370	98,3	97,0
5.	Liczba kandydatów na ratowników	189	208	204	194	110,1	107,9
6.	Liczba obiektów będących własnością podmiotu uprawnionego do wykonywania ratownictwa górskiego, w tym:	140	111	64	59	79,3	45,7
6.1.	stacji ratunkowych, w tym:	101	89	37*	37	88,1	36,6
6.1.1.	stacji całorocznych	29	28	25	25	96,6	86,2
6.1.2.	stacji sezonowych	72	61	12*	12	84,7	16,7
6.2.	punktów ratunkowych	39	22	27	22	56,4	69,2
7.	Liczba obiektów wykorzystywanych przez podmiot uprawniony do wykonywania ratownictwa górskiego nie będących jego własnością, w tym:	44	44	42	46	100	95,5
7.1.	stacji ratunkowych, w tym:	15	13	12	17	86,7	80,0
7.1.1.	całorocznych	9	9	9	9	100,0	100,0
7.1.2.	sezonowych	6	4	3	8	66,7	50,0
7.2.	liczba punktów ratunkowych	29	31	30	29	106,9	103,4
8.	Środki transportu posiadane przez podmiot uprawniony do wykonywania ratownictwa górskiego, w tym:	127	128	130	127	100,8	102,4
8.1.	samochody terenowe	33	33	33	32	100,0	100,0
8.2.	samochody osobowe	21	22	20	19	104,8	95,2
8.3.	pojazdy czterokołowe TRX	41	46	48	47	112,2	117,1
8.4.	skutery śnieżne	49	47	47	47	95,9	95,9
9.	Środki łączności	473	478	501	506	101,1	105,9

* Mniejsza liczba stacji ratunkowych wynika z rozdzielenia w 2012 r. prowadzonej statystyki na ratownictwo górskie i ratownictwo narciarskie.

5.2. Liczba ratowników TOPR i wykaz posiadanego sprzętu w latach 2010-2013 (I półrocze)

Lp.	Wyszczególnienie	2010	2011	2012	I półrocze 2013	4:3	5:3
						(%)	(%)
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Łączna powierzchnia zabezpieczana przez jednostkę (w km²)	582*	582*	582*	582*	100,0	100,0
2.	Łączna długość szlaków turystycznych	275	275	275	275	100,0	100,0
3.	Liczba ratowników etatowych	27	27	33	33	100,0	122,2
4.	Liczba ratowników ochotników	82	107	100	128	130,5	122,0
5.	Liczba kandydatów na ratowników	6	3	11	26	50,0	183,3
6.	Liczba obiektów będących własnością podmiotu uprawnionego do wykonywania ratownictwa górskiego, w tym:	1	1	1	1	100,0	100,0
6.1.	stacji ratunkowych, w tym:	1	1	1	1	100,0	100,0
6.1.1.	stacji całorocznych	1	1	1	1	100,0	100,0
6.1.2.	stacji sezonowych	0	0	0	0	–	–
6.2.	punktów ratunkowych	0	0	0	0	–	–
7.	Liczba obiektów wykorzystywanych przez podmiot uprawniony do wykonywania ratownictwa górskiego nie będących jego własnością, w tym:	7	7	7	7	100,0	100,0
7.1.	stacji ratunkowych, w tym:	7	7	7	7	100,0	100,0
7.1.1.	całorocznych	1	1	1	1	100,0	100,0
7.1.2.	sezonowych	6	6	6	6	100,0	100,0
7.2.	liczba punktów ratunkowych	0	0	0	0	–	–
8.	Środki transportu posiadane przez podmiot uprawniony do wykonywania ratownictwa górskiego, w tym:	31	36	34	34	116,1	109,7
8.1.	samochody terenowe	6	7	6	6	116,7	100,0
8.2.	samochody osobowe	6	7	6	7	116,7	100,0
8.3.	pojazdy czterokołowe TRX	3	3	3	3	100,0	100,0
8.4.	skutery śnieżne	10	13	13	13	130,0	130,0
8.5.	Inne						
8.5.1.	Śmigłowiec	1	1	1	1	100,0	100,0
8.5.2.	Przyczepy	4	4	4	3	100,0	100,0
8.5.3.	Ponton	1	1	1	1	100,0	100,0
9.	Środki łączności	110	113	114	100	102,7	103,6

* TPN – 211,97 km ² i pasmo Spisko-Gubałowskie ok. 370 km ².

5.3. Sposób podziału dotacji MSW na poszczególne Grupy Regionalne GOPR

Lp.	Grupa Regionalna GOPR	Kwota przekazanej dotacji				Kwota wykorzystanej dotacji			7:3 (%)	8:4 (%)	9:5 (%)
		2010	2011	2012	I półrocze 2013	2010	2011	2012			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1.	Beskidzka	1268,0	1235,5	1292,0	709,9	1268,1	1235,5	1292,0	100,0	100,0	100,0
2.	Bieszczadzka	829,7	811,3	848,6	469,1	829,7	811,3	848,5	100,0	100,0	100,0
3.	Jurajska	495,1	485,4	511,6	286,0	495,1	485,4	511,6	100,0	100,0	100,0
4.	Karkonoska	838,1	817,7	857,8	474,0	838,1	817,7	857,8	100,0	100,0	100,0
5.	Krynicka	671,4	830,8	663,3	368,3	668,0	830,8	658,4	99,5	100,0	99,3
6.	Podhalańska	918,8	891,1	934,0	515,4	918,8	891,1	929,4	100,0	100,0	99,5
7.	Wałbrzysko-Kłodzka	649,4	634,6	667,1	370,5	649,4	634,6	667,2	100,0	100,0	100,0
8.	Zarząd Główny	618,4	543,6	1564,4	256,8	618,4	543,6	1564,2	100,0	100,0	100,0
9.	RAZEM	6288,9	6250,0	7338,8	3450,0	6285,6	6250,0	7329,1	99,9	100,0	99,9

5.4. Dekalog Reguł Międzynarodowej Federacji Narciarskiej (FIS)

1. Wzgląd na inne osoby

Komentarz FIS: Narciarz odpowiedzialny jest także za złe działanie sprzętu, którego używa. W szczególności dotyczy to nowinek technicznych (płyty carvingowe lub do wyczynu).

2. Panowanie nad szybkością i sposobem jazdy

Komentarz FIS: Kolizje na stoku najczęściej zdarzają się z powodu nadmiernej szybkości, niezapanowania nad nartami lub niezauważenia innego uczestnika ruchu. Narciarz obowiązany jest poruszać się tak, aby w razie konieczności móc zatrzymać się lub skręcić w ramach umiejętności które posiada. Narciarz obowiązany jest poruszać się wolno w miejscach zatłoczonych, w okolicach wyciągów, na zakończeniu trasy lub zmniejszenia widoczności z powodu warunków pogodowych lub załamania stoku.

3. Wybór toru jazdy

Komentarz FIS: Narciarstwo i snowboarding są sportami wolności ruchu przy przyjęciu zasady, że każdy uczestnik stosuje się do reguł uprawiania tych sportów. Na stokach rządzi zasada, że pierwszeństwo przysługuje temu, kto znajduje się „przed" lub „niżej". Każdy znajdujący się powyżej musi pamiętać, że jego zachowania nie mogą wpłynąć na zachowania tych „przed" lub „poniżej".

4. Wyprzedzanie

Komentarz FIS: Wyprzedzający narciarz ponosi całkowitą odpowiedzialność za skutki manewru wyprzedzania do chwili jego ukończenia. Ta zasada odnosi się też do omijania stojących na stoku.

5. Wjazd i ruszanie z miejsca

Komentarz FIS: Doświadczenie dowodzi, że ogromna część wypadków zdarza się wskutek nieprzewidywalnego włączenia się w ruch nowego uczestnika. Jest podstawowym nakazem bezpieczeństwa pełne sprawdzenie czy włączenie się narciarza nie spowoduje utrudnienia dla któregokolwiek z będących w ruchu. Dopiero po płynnym włączeniu się w ruch korzysta się z pierwszeństwa przyznanego 3 regułą FIS. Wprowadzenie snowboardów i nart głęboko taliowanych (carvingowych) umożliwia ich użytkownikom wykonywanie skrętów i ruch w kierunku przeciwnym do głównego nurtu ruchu – w dół stoku. Ten kto wykonuje manewr „w poprzek lub pod prąd" nurtu ruchu musi tak się zachować, aby osoby poruszające się w dół stoku nie były zagrożone.

6. Zatrzymywanie się

Komentarz FIS: Z wyjątkiem szerokich stoków zatrzymywanie się powinno następować na skraju trasy. Nikt nie może się zatrzymywać w miejscach niewidocznych dla jadących z góry lub zza zakrętu.

7. Podchodzenie i schodzenie

Komentarz FIS: Trasy narciarskie są z założenia przeznaczone do ruchu jednokierunkowego – w dół. Pojawienie się osoby poruszającej się w przeciwnym kierunku stwarza zagrożenie dla poruszających się w dół. Ślady butów wyciśnięte w śniegu pogarszają warunki bezpieczeństwa jazdy i odpowiada za nie ten, kto je pozostawił.

8. Stosowanie się do znaków i sygnalizacji

Komentarz FIS: Trasy narciarskie oznakowane są w zależności od stopnia ich trudności kolorami (od najłatwiejszych do najtrudniejszych): ZIELONYM, NIEBIESKIM, CZERWONYM i CZARNYM. Każdy uczestnik ruchu sam decyduje o wyborze trasy. Na trasach ponadto umieszczone są znaki informujące o utrudnieniach lub niebezpieczeństwach np. o lawinach czy zamknięciu trasy. Uczestnik ruchu ma obowiązek obserwować znaki i stosować się do nich. Uczestnik ruchu narciarskiego powinien zdawać sobie sprawę, że znaki umieszczono dla jego własnego dobra i bezpieczeństwa.

9. Zachowanie w razie wypadku

Komentarz FIS: Jest oczywistą zasadą etyczną, że uprawiający sport ma obowiązek nieść pomoc poszkodowanemu nieżalenie od istnienia prawnego obowiązku. W szczególności pomoc powinna polegać na udzieleniu tzw. pierwszej pomocy, na zawiadomieniu właściwych służb oraz natychmiastowym zabezpieczeniu (oznakowaniu) miejsca wypadku tak, aby nie zagrażało ono innym uczestnikom ruchu. FIS wyraża nadzieję, że zachowanie polegające na uderzeniu w innego uczestnika ruchu i ucieczce z miejsca zdarzenia będzie przez właściwe ustawodawstwa karne wszystkich państw traktowane jak identyczne wykroczenie drogowe oraz że państwa, które tego jeszcze nie uregulowały wprowadzą właściwe postanowienia do swych ustaw.

10. Obowiązek ujawnienia tożsamości

Komentarz FIS: Świadkowie i opis zdarzenia mają kardynalne znaczenie dla ustalenia odpowiedzialności i w związku z tym każdy, kto był świadkiem musi czuć się zobowiązanym do uczestniczenia w procedurach wyjaśniających. Raporty właściwych służb oraz zdjęcia stanowić będą dowody we wszelkich postępowaniach mających na celu ustalenie winnych.

5.5. Funkcjonowanie i organizacja ratownictwa górskiego w wybranych krajach

Sposób zapewnienia ratownictwa górskiego w Europie nie jest jednolity, gdyż nie ma jednego modelu, który funkcjonowałby skutecznie w każdych warunkach. W niektórych krajach działania ratownicze w górach wykonywane są przez funkcjonariuszy państwowych, w innych tak jak w Polsce zadanie to jest zlecane organizacją pozarządowym. Praktycznie we wszystkich krajach ważną rolę w ratownictwie górskim pełnią ochotnicy udzielający pomocy w ramach wolontariatu. Poniżej zaprezentowano kilka modeli organizacji służby ratowniczej w wybranych krajach Europy.

Austria

Ratownictwo górskie na terenie Austrii wykonuje Österreichischer Bergrettungsdienst[49], która składa się z siedmiu organizacji działających w poszczególnych landach. Zakres zadań ratownictwa górskiego w Austrii obejmuje przede wszystkim ratowanie poszkodowanych z obszarów trudno dostępnych, w sytuacji gdy ze względu na warunki terenowe, pogodowe i techniczne, akcji ratowniczej nie mogą podjąć inne służby. Od kilku lat ÖBRD z udziałem jednego z towarzystw ubezpieczeniowych prowadzi własny program prewencyjny w celu zapobiegania wypadkom oraz udzielania informacji na temat zasad ubezpieczenia turystów oraz zwrotu kosztów akcji ratowniczych. Dla osób uprawiających turystykę górską proponuje się specjalne ubezpieczenie w ramach RISK Carte, gdyż co do zasady osoby ratowane ponoszą koszty akcji ratowniczej. Krajowe prawo ubezpieczeniowe[50] stanowi, że koszty akcji ratowniczych i poszukiwawczych nie są finansowane z ubezpieczenia społecznego. Część krajowych kas chorych zawiera jednak umowy z organizacjami prowadzącymi ratownictwo z użyciem śmigłowców. W takim przypadku pomoc udzielona z użyciem śmigłowca jest bezpłatna.

Według danych ze sprawozdania z działalności ÖBRD (Jahresbericht) liczba ratowników górskich w 2012 r. wynosiła ponad 12 300 osób. Przeprowadzono wówczas 7 066 akcji ratowniczych, w tym: 3 238 na stokach narciarskich, 3 133 wobec turystów na terenach „łatwo dostępnych" oraz 493 akcji poszukiwawczych. Resztę stanowiły akcje związane z wymagającymi dziedzinami sportu: narciarstwa (365), wspinaczki (302) i turystyki lodowcowej (28) oraz interwencji związanych ze zdarzeniami lawinowymi (98).

Akcje ratownicze dotyczyły łącznie 7 440 osób, spośród których 5 254 odniosło obrażenia, a 173 poniosło śmierć. Blisko połowa interwencji ÖBRD dotyczyła obcokrajowców.

Na działalność ratowniczą przeznaczono ponad 3,85 mln euro, przy czym kwota ta nie zawiera kosztów szkolenia i treningu ratowników. Zaznaczyć należy, że powyższe dane nie dotyczą wszystkich akcji ratunkowych prowadzonych na terenach górskich. Akcje ratownicze prowadzone są również przez inne służby, w tym policję alpejską (Alpinepolizei). Policja alpejska jest częścią policji federalnej (Bundsepolizei), w skład której wchodzą 32 grupy specjalne z 465 funkcjonariuszami. Podstawowym zadaniem tej formacji jest prowadzenie spraw związanych z wypadkami w sportach i turystyce alpejskiej, ale również działalność ratownicza i poszukiwawcza prowadzona we współpracy z innymi służbami. Co roku na terenach alpejskich występuje około

[49] Dalej: ÖBRD.

[50] § 131 Allgemeines Sozialversiecherunggesetz.

siedem tysięcy wypadków, z czego połowa na terenie Tyrolu. Do zadań policji alpejskiej należy również zapobieganie wypadkom i edukacja o zagrożeniach związanych z turystyką i sportami na terenach górskich.

Francja

Ratownictwem górskim we Francji zajmują się trzy służby: Policja z sekcjami i oddziałami górskimi kompanii republikańskich ds. bezpieczeństwa, Żandarmeria z plutonami żandarmerii górskiej i wysokogórskiej oraz Straż Pożarna z górskimi grupami strażaków. Ratownictwem górskim zajmują się więc nie tylko wyspecjalizowane jednostki Policji i Żandarmerii, ale również służby pożarniczo-ratunkowe, których udział w tych zadaniach jest postrzegany przez pozostałych jako mniej uzasadniony, mimo, że ratowanie ludzi jest podstawą ich misji. Służby państwowe zapewniające akcje ratunkowe w górach angażują w tym celu łącznie 322 funkcjonariuszy żandarmerii wysokogórskiej (w tym 270 ratowników), 180 policjantów (w tym 170 ratowników) oraz 334 strażaków (217 strażaków zawodowych i 117 ochotników). Żandarmeria działa w 18 departamentach, Policja na terenie sześciu departamentów, a Straż Pożarna w 19 departamentach. Łącznie w 24 departamentach określanych jako „górskie" ratownictwem górskim zajmują się 502 osoby, a na jeden departament przypada średnio 32 ratowników. Za organizację pomocy na terenie departamentu odpowiada prefekt, który opracowuje plan ratunkowy dla obszaru górskiego i sprawuje nadzór nad jego wykonaniem. Kontrola francuskiego Trybunału Obrachunkowego[51] wykazała, że rozmieszczenie jednostek ratunkowych nie jest optymalne z uwagi na masywy górskie, co powoduje, że prefekci muszą rozstrzygać spory pomiędzy rywalizującymi służbami. Konkurencja pomiędzy służbami, w ocenie Trybunału Obrachunkowego powoduje zaburzenia w funkcjonowaniu systemu ratownictwa i negatywnie wpływa na skuteczność i wydajność prowadzonych interwencji.

Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa na terenach narciarskich spoczywa na gminach. Zazwyczaj obowiązek ten jest realizowany poprzez powierzenie wykonywania ratownictwa górskiego zarządcy terenów narciarskich.

Działalność ratownicza państwa jest bezpłatna, nie żąda się żadnej rekompensaty finansowej ani od gmin, ani od osób, na rzecz których podejmuje się akcje ratunkowe. Jednak mer miasta może zlecić prywatnym jednostkom medycznym zadania ratownictwa górskiego. W takim przypadku koszty ponosi urząd miasta. Zgodnie z ustaleniami kontroli przeprowadzonej przez francuski Trybunał Obrachunkowy, wydatki Policji i Żandarmerii związane z prowadzeniem akcji ratowniczych w górach wyniosły w 2011 r. łącznie 61 milionów euro. Średni koszt interwencji został oszacowany na kwotę 8,6 tys. euro. W przypadku użycia helikoptera, koszt akcji ratowniczej zwiększał się średnio za każdą godzinę jego pracy o 3 695 euro w przypadku akcji prowadzonej przez Żandarmerię i o 3 795 w przypadku Policji. Ze względu na brak wiarygodnych danych, nie udało się oszacować wydatków poniesionych przez Straż Pożarną.

[51] Francuski Trybunał Obrachunkowy, na wniosek przewodniczącego komisji finansów publicznych, gospodarki i kontroli budżetowej Zgromadzenia Narodowego przeprowadził w okresie od stycznia do maja 2012 r. kontrolę bezpieczeństwa w górach i nadzoru na plażach.

Osoby fizyczne nie mają obowiązku ubezpieczać się od następstw nieszczęśliwych wypadków w górach. Jest to jednak zalecane, zwłaszcza w przypadku praktykowania sportów ekstremalnych. Obowiązek posiadania ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej dotyczy wyłącznie organizatorów zbiorowego wypoczynku w górach. Polisa winna zabezpieczać wszystkich uczestników takiego wypoczynku.

Wyniki kontroli Trybunału Obrachunkowego wskazują, że choć liczba wypadków na terenach górskich jest znacznie mniejsza od liczby wypadków na terenach narciarskich, to jednak niebezpieczeństwo utraty życia w trakcie turystyki górskiej jest znacznie większe. W 2011 r. na terenach narciarskich służby ratunkowe interweniowały łącznie ponad 52 tys. razy odnotowując 13 wypadków śmiertelnych. W tym samym roku służby te przeprowadziły ponad 5,6 tys. akcji w związku z wypadkami w terenach górskich, w wyniku których śmierć poniosło łącznie 181 osób.

Niemcy

Podstawową służbą ratownictwa górskiego w Niemczech jest Bergwacht, które działa w ramach Niemieckiego Czerwonego Krzyża (Deutsches Rotes Kreuz). Organizacja ta odpowiada za ratownictwo na obszarze ponad 90% średnich i wysokich gór na terenie Niemiec. Bezpośrednie działania ratownicze wykonuje 11 lokalnych stowarzyszeń, z których największym jest działające na terenach alpejskich Bergwacht Bayern. W skład Bergwacht Bayern wchodzi około 4 200 wolontariuszy służb ratowniczych. Stowarzyszenie to wykonuje ok. 12 tys. operacji rocznie, w tym ok.: 6 000 operacji służb ratowniczych w ramach świadczeń określonych w kodeksie socjalnym (Sozialgesetzbuch Fünftes Buch Gesetzliche Krankenversicherung), 1 000 akcji poszukiwawczych i operacji specjalnych oraz ok. 5 000 działań związanych z udzieleniem podstawowej pomocy medycznej.

Finansowanie służb ratowniczych spoczywa na jednostkach administracji terenowej. Jeśli pacjent po akcji ratowniczej przewożony jest na dalsze leczenie do szpitala, to za realizację zadań ratowniczych opłaty uiszczają ustawowe lub prywatne kasy chorych. Pacjenci są obciążani kosztami akcji tylko wówczas gdy nie posiadają ubezpieczenia w żadnej z kas chorych. W przypadkach szczególnych, gdy akcja ratownicza następuje w związku z popełnieniem czynu karalnego lub nieumyślnego uszkodzenia ciała, kasy chorych kierują roszczenie do sprawcy. Koszty te ponosi również osoba, która dokonała bezpodstawnego zgłoszenia. Wydatki na działalność Bergwacht w Bawarii wynoszą około 5,2 miliona euro rocznie. Na podstawie prawa krajowego[52] jedna trzecia tych kosztów przedstawiana jest osobie, której udzielono pomocy bądź jej ubezpieczycielowi. Kolejną jedną trzecią tych kosztów stanowią wydatki na środki transportu, komunikację i inne środki niezbędne do działalności ratowniczej, które finansowane są przez kraj związkowy Freistaat Bayern. Resztę stanowią darowizny. Na podstawie umowy z kasą chorych tego kraju (Arbeitsgemeinschaft der Krankenkassenverbände in Bayern) Bergwacht otrzymuje rocznie około 1,5 mln euro. Kwota ta stanowi ryczałt ustalany na podstawie liczby akcji ratowniczych oraz osób, którym udzielono pomocy. Rozliczenia z kasą chorych, jak i poszczególnymi osobami, którym udzielono pomocy prowadzone są poprzez wyodrębnioną centralę rozliczeniową dla służb ratowniczych Bawarii (Zentrale Abrechnungsstelle für den Rettungsdienst in Bayern).

52 Art. 24 des Bayerischen Rettungsdienstgesetzes.

Utrzymywanie służb ratowniczych leży w kompetencji krajów związkowych, które z reguły przekazują te obowiązki gminom lub powiatom miejskim i ziemskim. Jednostki samorządowe albo same organizują jednostki służb ratowniczych (np. za pośrednictwem komunalnych jednostek straży pożarnej), albo przenoszą te obowiązki na przedsiębiorstwa ratownicze (np. na organizacje pomocowe mające status towarzystw zarejestrowanych, takie jak: Niemiecki Czerwony Krzyż, Johanniter Unfallhilfe, Arbeiter Samariter Bund, Maltańska Służba Pomocy). Organizacja jednostek ratowniczych bywa także powierzana przedsiębiorstwom prywatnym na zasadzie umowy zlecenia lub przyznania koncesji.
W ramach służb ratowniczych funkcjonują także przedsiębiorstwa prywatne, działające w oparciu o zezwolenia finansujących je jednostek administracyjnych. W Niemczech nie ma obowiązku ubezpieczania się od następstw wypadków w górach.

Słowacja

Horska Záchranna Služba została powołana ustawą nr 544/2002 jako jednostka budżetowa podlegająca Ministerstwu Spraw Wewnętrznych będącemu jej organem założycielskim. Ustawa ta określa zadania HZS, do których należy między innymi: prowadzenie akcji ratowniczych, udostępnianie informacji na temat warunków pogodowych i komunikatów lawinowych, szkolenia ratowników górskich i ochotników, prowadzenie działalności edukacyjnej dotyczącej bezpieczeństwa w górach oraz świadczenie na podstawie zawartych umów odpłatnych usług takich jak: konsultacje warunków bezpieczeństwa i zabezpieczanie imprez organizowanych na terenie górskim, świadczenie usług dla operatorów tras narciarskich i transportu linowego, oznakowywanie szlaków turystycznych i świadczenie usług noclegowych. Terenem działania HZS jest obszar gór o łącznej powierzchni 4 003 km^2 w skład którego wchodzą Tatry Bielskie, Mała Fatra, Niskie Tatry, Pieniny, Średnie Beskidy, Słowacki Raj, Wielka Fatra, Wysokie Tatry i Tatry Zachodnie. Na obszarze tym znajdują się szlaki turystyczne o łącznej długości 2 355 km. HZS, po otrzymaniu prośby o pomoc, prowadzi również działania poza obszarem gór jako jednostka wsparcia (np. przy poszukiwaniu osób zaginionych lub likwidacji skutków klęsk żywiołowych).

W latach 2010–2013 (I półrocze) zmieniła się struktura zatrudnienia ratowników HZS. W okresie tym liczba ratowników zawodowych nieznacznie spadła ze 104 w 2010 r. do 102 w I półroczu 2013 r., przy jednoczesnym wzroście liczby ochotników z 93 w 2010 r. do 224 w I półroczu 2013 r. Obecnie liczba ochotników w HZS jest ponad dwukrotnie wyższa od liczby ratowników zawodowych.

Liczba interwencji wzrosła w latach 2010–2012 o 30,1% z 1 625 (1 082 na stokach narciarskich i 543 na obszarach górskich do 2 114 (1 398 na stokach narciarskich i 716 na obszarach górskich). Pomimo znaczącego wzrostu liczby interwencji, liczba ofiar śmiertelnych w 2012 r. wyniosła 19 osób, tj. o 9 osób mniej niż w 2011 r. i o 11 osób mniej niż w 2010 r.

Działalność HZS jest finansowana z budżetu państwa, przy czym może ona otrzymywać również środki z innych źródeł. W 2012 r. wydatki ogółem HZS wyniosły 3 177,1 tys. euro i były o 5,3% wyższe niż w 2010 r. (3 017 tys. euro). Dochody HZS wzrosły w latach 2010–2012 o 23,3% z 200,9 tys. euro do 247,7 tys. euro, przy czym stanowiły one zaledwie od 6,7% w 2010 r. do 7,8% w 2012 r. ponoszonych w tych latach wydatków.

Na Słowacji nie ma usankcjonowanego ustawą obowiązku wykupywania przez obywateli ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków, przy czym turysta ponosi koszty przeprowadzonej akcji ratowniczej bez względu na przyczynę, a więc nawet w sytuacji, gdy nie jest ona związana z jego zachowaniem. Opłatom podlega techniczna strona akcji ratowniczej tj. przybycie ratowników na miejsce wypadku, użycie skutera śnieżnego, samochodu lub helikoptera. Średni koszt interwencji ratunkowej (bez użycia śmigłowca) w 2012 r. wynosił 422,2 euro i był o 27% mniejszy niż w 2010 r. (578,4 euro). Natomiast koszt interwencji ratunkowej prowadzonej z użyciem śmigłowca wynosił w 2012 r. 2 409,6 euro i był o 42,7% mniejszy niż w 2010 r. (4 201,9 euro). Bezpłatne jest udzielenie pomocy medycznej. Ze środków publicznych pokrywane są koszty akcji prowadzonych poza obszarem gór, związanych z wykonywaniem innych niż ratownicze akcje (np. pomoc Policji) oraz jeżeli poszkodowany jest osobą małoletnią lub wezwanie okaże się fałszywym alarmem. W latach 2010-2013 (I półrocze) koszty ponad 60% interwencji prowadzonych w górach zostały pokryte ze środków budżetu państwa. Również osoba poszkodowana na stoku narciarskim nie jest obciążana kosztami akcji, gdyż za bezpieczeństwo narciarzy i ewentualne akcje ratownicze odpowiedzialny jest zarządzający stokiem.
Co roku, w okresie od 1 listopada do 15 czerwca w Słowackich Tatrach i Pieninach ze względu na ochronę przyrody i bezpieczeństwo turystów zamykane są szlaki powyżej górnej granicy lasu i schronisk górskich. Dla turystów w okresie zimowym udostępnione są natomiast szlaki prowadzące do wszystkich schronisk wysokogórskich oprócz Chaty pod Rysami.

W 2006 r. HZS została włączona w krajowy system ratownictwa medycznego, w ramach którego uczestniczy w organizacji i zarządzaniu działaniami ratowniczymi prowadzonymi na obszarze gór, jaskiń i wąwozów.

Szwajcaria

Każdy kanton odpowiada osobno za podstawy prawne funkcjonowania służb ratowniczych, stosując się do wytycznych wydanych przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Ratownictwa. Działania ratownicze wykonuje siedem regionalnych stowarzyszeń ratownictwa (Alpine Rettung Ostschweiz, Alpine Rettung Graubünden, Alpine Rettung Glarnerland, Alpine Rettung Zentralschweiz, Alpine Rettung Bern, Alpine Rettung Westschweiz, Alpine Rettung Tessin) zrzeszonych w Szwajcarskim Ratownictwie Alpejskim, które mają 97 stacji ratunkowych i ok. 3 000 ratowników górskich. Szwajcarski Klub Alpejski (Schweizer Alpen Club)[53] również zrzesza i szkoli ratowników (także ochotników) oraz utrzymuje stałe posterunki. Jedynie region Wallis ma swoją własną kolumnę ratowniczą ze stacją w Zermatt. Region ten zabezpieczany jest przez zespół ratowników oraz ratowników z SAC i Air Zermatt w skład którego wchodzi pięciu sanitariuszy, dziesięciu pilotów, dwunastu pomocników oraz osiem helikopterów. Koordynacją wezwań zajmuje się Szwajcarska Lotnicza Straż Ratunkowa REGA.

Ratownictwo górskie w Szwajcarii realizowane jest zgodnie z normami ratownictwa alpejskiego Szwajcarii[54].

Ratownictwo górskie otrzymuje niewielkie środki publiczne. W przypadku braku ubezpieczenia, poszkodowani są zobowiązani do pokrycia kosztów udzielonej pomocy. Obowiązkowe podstawowe

[53] Dalej: SAC.
[54] www.alpinrettung.ch.

ubezpieczenie zdrowotne oferuje ograniczone świadczenia od następstw wypadków w górach. Obywatele powinni więc posiadać dodatkowe nieobowiązkowe ubezpieczenie wypadkowe, które pokrywa koszty związane z użyciem np. helikoptera w górach.

Włochy

Ratownictwo Górskie we Włoszech wykonuje Górskie Pogotowie Ratunkowe (Corpo Nazionale Soccorso Alpino e Speleologico[55]), działające w strukturach krajowej Służby Ochrony Ludności (Protezione Civile). CNSAS działa również we współpracy z krajowym systemem ratownictwa medycznego (Servizio Sanitario Nazionale) oraz z Korpusem Lasów Państwowych (Corpo forestale dello Stato). Celem działalności CNSAS jest niesienie pomocy potrzebującym w górach i w innych trudnych dostępnych miejscach (np. w metrze) oraz poszkodowanym w wyniku katastrof. Przykładowo w kwietniu 2009 r. ratownicy CNSAS brali udział w przezwyciężaniu sytuacji kryzysowej związanej z trzęsieniem ziemi w rejonie Abruzja. CNSAS prowadzi również działania prewencyjne dotyczące turystyki górskiej i sportów górskich.

CNSAS zorganizowana jest lokalnie z uwzględnieniem podziału administracyjnego Włoch na 20 regionów. W każdym regionie znajduje się jeden oddział, a w Mediolanie zlokalizowana jest główna siedziba. Ratownicy stacjonują także w 242 kurortach alpejskich i w stacjach zlokalizowanych przy eksploatowanych jaskiniach.

CNSAS jest organizacją działającą na zasadzie wolontariatu, a jej członkowie muszą posiadać uprawnienia w zakresie ratownictwa górskiego i jaskiniowego oraz specjalistyczną wiedzę z zakresu technik ratownictwa. W 2010 r. CNSAS liczył 6 987 ratowników. W 2009 r. CNSAS przeprowadził ponad 5,5 tys. akcji ratunkowych. W tym samym roku 360 osób poniosło śmierć w górach.

Ratownictwo górskie we Włoszech jest finansowane z budżetu państwa, budżetów samorządów terytorialnych oraz z dobrowolnych wpłat obywateli. Turyści nie płacą za udzieloną pomoc oraz nie muszą ubezpieczać się od następstw wypadków w górach.

[55] Dalej: CNSAS.

5.6. Panel ekspertów zorganizowany przez NIK na temat bezpieczeństwa turystyki i rekreacji w górach

Celem panelu było zapoznanie się z opinią ekspertów oraz odbycie dyskusji na temat funkcjonowania nowych rozwiązań ustawowych dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa osobom przebywającym w górach. Podstawę do dyskusji stanowiły ustalenia kontroli NIK, w tym wyniki ankiet oraz prezentacja przedstawiciela PTTK na temat stanu szlaków turystycznych i problemów z ich utrzymaniem.

W panelu wzięli udział:

- Edyta Muszyńska – zastępca dyrektora Departamentu Ratownictwa i Ochrony Ludności w MSW
- Agnieszka Wargin – główny specjalista Departamentu Ratownictwa i Ochrony Ludności w MSW
- Jacek Dębicki – naczelnik GOPR
- Jerzy Siodłak – zastępca naczelnika GOPR, Naczelnik Grupy Beskidzkiej GOPR
- Czesław Ślimak – wiceprezes TOPR
- Jan Krzysztof – naczelnik TOPR
- Paweł Skawiński – dyrektor TPN
- Szymon Ziobrowski – kierownik Działu Udostępniania TPN
- Bogusława Chlipała – starszy specjalista TPN
- Józef Omylak – dyrektor BgPN
- Jerzy Kapłon – dyrektor Centralnego Ośrodka Turystyki Górskiej PTTK

oraz przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli:

- Wojciech Misiąg – radca Prezesa NIK
- Jolanta Stawska – dyrektor Delegatury NIK w Krakowie
- Marcin Kopeć – wicedyrektor Delegatury NIK w Krakowie
- Jacek Stankiewicz – doradca prawny w Delegaturze NIK w Krakowie
- Stanisław Dziwisz – specjalista kontroli państwowej w Delegaturze NIK w Krakowie, koordynator kontroli
- Małgorzata Kram – specjalista kontroli państwowej w Delegaturze NIK w Krakowie

Dyskusja przebiegała w dwóch blokach tematycznych: skutki wejścia w życie ustawy o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich – wady i zalety funkcjonującego systemu oraz główne ryzyka determinujące poziom bezpieczeństwa w górach i możliwość zarządzania nimi.

Większość uczestników dyskusji podkreśliła, że ustawa o bezpieczeństwie rozwiązała wiele problemów, a wprowadzony system finansowania ratownictwa górskiego jest krokiem naprzód, choć nie jest on w pełni satysfakcjonujący.

Uczestnicy panelu zwrócili uwagę na nieprecyzyjne przypisanie obowiązków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa w górach podmiotom wskazanym w ustawie jako odpowiedzialnym za ich realizację.

W ocenie większości uczestników szlaki turystyczne w Polsce są dobrze przygotowane i wprowadzanie dodatkowych regulacji prawnych w tym zakresie nie jest ich zdaniem wskazane.

Wszyscy uczestnicy panelu, odnosząc się do głównych ryzyk determinujących poziom bezpieczeństwa w górach podkreślili, że wypadki w górach mają zazwyczaj podłoże subiektywne i wynikają z zachowań turystów. Podkreślono, że nie da się w pełni zapewnić bezpieczeństwa w górach, ale jego poprawa zależy głównie od edukacji, która jest procesem długotrwałym i powinna być prowadzona przede wszystkim w szkołach.

5.7. Wyniki ankiety dotyczącej bezpieczeństwa turystyki i rekreacji w polskich górach (ankieta internetowa)

1. Jak często chodzi Pan/Pani po górskich szlakach?	Liczba	Procent
kilka razy w roku	4161	81,9%
raz w roku	765	15,0%
raz na kilka lat	157	3,1%
2. Czy zdaniem Pana/Pani sposób oznakowania szlaków jest wystarczający (czy oznakowania są widoczne, czytelne i wiarygodne)?	**Liczba**	**Procent**
jest wystarczający	2107	41,4%
raczej jest wystarczający	2355	46,3%
nie mam zdania	48	1,0%
raczej nie jest wystarczający	465	9,2%
nie jest wystarczający	109	2,1%
3. Czy Pana/Pani zdaniem stan szlaków górskich zapewnia bezpieczne z nich korzystanie?	**Liczba**	**Procent**
zapewnia	2473	48,7%
raczej zapewnia	2310	45,4%
nie mam zdania	92	1,8%
raczej nie zapewnia	166	3,3%
nie zapewnia	41	0,8%
4. Czy Pana/Pani zdaniem szlaki turystyczne w Polsce są dobrze przygotowane dla turystyki górskiej?	**Liczba**	**Procent**
są dobrze przygotowane	2351	46,3%
raczej są dobrze przygotowane	2370	46,7%
nie mam zdania	120	2,4%
raczej nie są dobrze przygotowane	200	3,9%
nie są dobrze przygotowane	38	0,7%
5. Czy Pana/Pani zdaniem ułatwienia zastosowane na szlakach (np. łańcuchy, klamry, drabinki itp.) są wystarczające?	**Liczba**	**Procent**
są wystarczające	2570	50,6%
raczej są wystarczające	1557	30,6%
nie mam zdania	367	7,2%
raczej nie są wystarczające	438	8,6%
są niewystarczające	150	3,0%
6. Czy zdarzyło się, że zgubił Pan/Pani drogę będąc na szlaku turystycznym?	**Liczba**	**Procent**
tak, ze względu na błędne lub niepełne oznakowanie szlaku	1475	29,0%
tak, ze względu na przeszkody znajdujące się na szlaku	405	8,0%
tak, wynikało to z mojej nieuwagi	1294	25,5%
nie	1908	37,5%

7. Czy przed wyjściem w góry sprawdza Pan/Pani informacje dotyczące warunków pogodowych, a w zimie również komunikaty lawinowe?	Liczba	Procent
zawsze sprawdzam	4222	83,0%
raczej sprawdzam	768	15,1%
nie mam zdania	29	0,6%
raczej nie sprawdzam	40	0,8%
nie sprawdzam	25	0,5%
8. Jakie są źródła Pana/Pani wiedzy na temat bezpiecznego zachowania w górach?	**Liczba**	**Procent**
działalność edukacyjna i informacyjna prowadzona przez GOPR lub TOPR	3442	67,7%
działalność edukacyjna i informacyjna prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego	198	3,9%
działalność edukacyjna i informacyjna prowadzona przez parki narodowe lub krajobrazowe	1521	29,9%
literatura fachowa	3052	60,0%
media	1549	30,5%
internet	3913	77,0%
inne	1274	25,1%
9. Czy Pana/Pani zdaniem turyści poruszający się po górskich szlakach są odpowiednio przygotowani do wędrówki?	**Liczba**	**Procent**
są przygotowani	32	0,6%
raczej są przygotowani	1884	37,1%
nie mam zdania	517	10,2%
raczej nie są przygotowani	2216	43,6%
nie są przygotowani	434	8,5%
10. Czy kiedykolwiek słyszał Pan/Pani o szkoleniach/kursach dotyczących bezpieczeństwa w górach organizowanych np. przez samorząd terytorialny, parki, szkoły, GOPR lub TOPR?	**Liczba**	**Procent**
tak	3218	63,30%
nie	1866	36,70%
11. Czy uważa Pan/Pani, że osoby uprawiające turystykę górską powinny wziąć udział w szkoleniu dotyczącym bezpieczeństwa w górach?	**Liczba**	**Procent**
powinny wziąć udział	1577	31,0%
raczej powinny wziąć udział	1687	33,2%
nie mam zdania	842	16,6%
raczej nie muszą brać udziału	660	13,0%
nie muszą brać udziału	316	6,2%

5.8. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska w kontrolowanych jednostkach

Lp.	Nazwa kontrolowanej jednostki	Imię i nazwisko
1.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	Bartłomiej Sienkiewicz – Minister Jacek Cichocki – Minister Jerzy Miller – Minister
2.	GOPR Zarząd	Jan Łuszczewski – Prezes
3.	GOPR Grupa Beskidzka	Jerzy Siodłak – Naczelnik
4.	GOPR Grupa Podhalańska	Mariusz Zaród – Naczelnik
5.	TOPR	Józef Janczy – Prezes
6.	BgPN	Józef Omylak – Dyrektor
7.	TPN	Paweł Skawiński – Dyrektor

5.9. Wykaz aktów prawnych

1. 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.).
2. Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. z 2013, poz. 757).
4. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1675 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).
8. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie określenia wzorów znaków nakazu, zakazu, informacyjnych i ostrzegawczych stosowanych do oznakowania w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich (Dz. U. Nr 295, poz. 1751).
9. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie określenia stopni zagrożenia lawinowego oraz odpowiadających im zaleceń dla ruchu osób (Dz. U. Nr 299, poz. 1777).
10. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień specjalistycznych organizacji ratowniczych, warunków ich wykonywania przez inne organizacje ratownicze oraz rodzaju i wysokości świadczeń przysługujących ratownikom górskim i wodnym w związku z udziałem w akcji ratowniczej (Dz. U. Nr 193, poz. 1624).
11. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 marca 2013 r. w sprawie parków narodowych lub niektórych ich obszarów, gdzie za wstęp pobiera się opłaty (Dz. U. z 2013 r., poz. 400).
12. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 lutego 2013 r. w sprawie nadania statutu Babiogórskiemu Parkowi Narodowemu z siedzibą w Zawoi (Dz. U. z 2013 r., poz. 292).
13. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 lutego 2013 r. w sprawie nadania statutu Tatrzańskiemu Parkowi Narodowemu z siedzibą w Zakopanem (Dz. U. z 2013 r., poz. 309).
14. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2005 r. w sprawie nadania funkcjonariuszom Straży Parku w parkach narodowych oraz innym pracownikom parków narodowych, którym przysługują uprawnienia funkcjonariusza Straży Parku, uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. Nr 74, poz. 648).

5.10. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Minister Finansów
7. Minister Spraw Wewnętrznych
8. Minister Sportu i Turystyki
9. Minister Środowiska
10. Rzecznik Praw Obywatelskich
11. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
12. Sejmowa Komisja Edukacji, Nauki i Młodzieży
13. Sejmowa Komisja Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki
14. Sejmowa Komisja Spraw Wewnętrznych
15. Sejmowa Komisja Ustawodawcza
16. Senacka Komisja Nauki, Edukacji i Sportu
17. Senacka Komisja Ustawodawcza
18. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
19. Prezes Zarządu Górskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego
20. Prezes Zarządu Tatrzańskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego
21. Dyrektor Babiogórskiego Parku Narodowego
22. Dyrektor Tatrzańskiego Parku Narodowego
23. Dyrektor Centralnego Ośrodka Turystyki Górskiej Polskiego Towarzystwa Turystyczno-Krajoznawczego