



SENAT RP

# ZAPIS STENOGRAFICZNY

---

---

---

**Posiedzenie**  
Komisji Gospodarki Narodowej (**205.**)  
w dniu 16 grudnia 2014 r.

VIII kadencja

---

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie wskazanego przez rzecznika praw obywatelskich problemu określania terminu wnoszenia opłaty legalizacyjnej za tzw. samowolę budowlaną, wynikającego z informacji o działalności rzecznika praw obywatelskich za rok 2012 oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.
2. Rozpatrzenie wskazanych przez prezesa Najwyższej Izby Kontroli wniosków de lege ferenda zawartych w wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli „Wykorzystanie środków publicznych na inwestycje przez administrację morską”.
3. Rozpatrzenie wskazanych przez prezesa Najwyższej Izby Kontroli wniosków de lege ferenda zawartych w wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli „Zapewnienie bezpieczeństwa turystyki i rekreacji w górach”.

*(Początek posiedzenia o godzinie 18 minut 00)*

*(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Marek Ziółkowski)*

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Dobry wieczór państwu.

Jest godzina 18.01, więc z minutowym opóźnieniem otwieram posiedzenie Komisji Gospodarki Narodowej.

Najpierw krótka uwaga do wszystkich panów senatorów – no niestety, w tej komisji są tylko panowie – otóż osobiście po raz pierwszy prowadzę tego typu posiedzenie. Może panowie mieli już do czynienia z taką sytuacją, ale ja jeszcze nie. Chodzi o to, że przekazano nam pewne wnioski. W przypadku pierwszego punktu są to wnioski sformułowane przez rzecznika praw obywatelskich, a w przypadku punktów drugiego i trzeciego – przez NIK. Dotyczy to trzech kolejnych spraw. Po zapoznaniu się z tymi wnioskami mamy zdecydować, czy podejmiemy inicjatywę ustawodawczą i czy będziemy chcieli coś z tym zrobić. Najpierw musimy wysłuchać stanowiska, po pierwsze, rzecznika praw obywatelskich i, po drugie, przedstawicieli NIK, następnie odpowiedzi poszczególnych ministerstw – w zależności od tego, czego dana kwestia dotyczy – a potem podjąć decyzję, czy nadamy sprawie bieg. Ewentualnie możemy tę decyzję odroczyć albo stwierdzić, że w ogóle nie będziemy się tym zajmować, na przykład z tego powodu, że ministerstwo pracuje już nad kompleksowym rozwiązaniem problemu. Do tego się to wszystko właściwie sprowadza. Chciałbym, żeby dyskusja dotyczyła tylko wspomnianych wniosków.

Powiedziawszy parę słów tytułem wstępu, chciałbym rozpocząć od punktu pierwszego.

A, oczywiście chciałbym też powitać wszystkich wielce szanownych gości. Nie będę wymieniał wszystkich nazwisk, ale pozwolę sobie powitać pana Zbigniewa Wrone, który występuje dziś w nowej... No, nie widziałem jeszcze pana ministra w takiej roli. Są z nami także przedstawiciele rzecznika praw obywatelskich, Najwyższej Izby Kontroli, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego, Ministerstwo Środowiska... No, są tutaj reprezentanci rozmaitych ciał. W razie czego będą się państwo przedstawiali.

Proszę państwa, zaczynamy od punktu pierwszego: rozpatrzenie wskazanego przez rzecznika praw obywatelskich problemu określania terminu wnoszenia opłaty legalizacyjnej za tak zwaną samowolę budowlaną.

Chciałbym poprosić Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich o krótkie przedstawienie tego problemu.

Mam nadzieję, że wszyscy panowie zapoznali się z materiałami dotyczącymi tych trzech spraw. Mam na myśli w szczególności informacje naszego Biura Legislacyjnego.

Kto z państwa będzie reprezentował rzecznika? Proszę się przedstawić.

Chciałbym jeszcze powiedzieć, że nasze posiedzenie jest nagrywane.

Proszę bardzo.

### **Dyrektor Zespołu Prawa Cywilnego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich Kamila Dołowska:**

Szanowni Państwo!

Nazywam się Kamila Dołowska, jestem dyrektorem Zespołu Prawa Cywilnego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich. Jest tutaj ze mną również pan Janusz Pągowski, pracownik tegoż zespołu i ekspert w zakresie prawa budowlanego.

Jeśli chodzi o zasady związane z opłatą legalizacyjną, to powiem pokrótce, że rzecznik praw obywatelskich prowadził w tej sprawie korespondencję z resortem infrastruktury. Zastrzeżenia rzecznika dotyczyły tego, że zgodnie z obowiązującymi przepisami samowola budowlana może podlegać zalegalizowaniu po spełnieniu pewnych określonych warunków i po uiszczeniu przez osobę, która się takiej samowoli dopuściła, tak zwanej opłaty legalizacyjnej. Rzecznik praw obywatelskich zwrócił uwagę na to, że opłata ta musi zostać uiszczona w ciągu siedmiu dni od wydania przez organ nadzoru budowlanego stosownego rozstrzygnięcia w tej sprawie. W ocenie rzecznika taki siedmiodniowy termin jest, w bardzo wielu wypadkach, zbyt krótki, zwłaszcza że opłaty legalizacyjne ustalone zgodnie z przepisami prawa budowlanego są bardzo wysokie. W przypadku domu jednorodzinnego taka opłata wynosi najczęściej 50 tysięcy zł. Przepis, który umożliwia legalizację samowoli budowlanej tylko wtedy, kiedy opłata zostanie uiszczona w ciągu siedmiu dni, powoduje, że w praktyce z tego dobrodziejstwa korzystać mogą tylko osoby najbogatsze. Mało kogo stać na to, żeby właściwie z dnia na dzień wyłożyć tak dużą kwotę.

W swoim pierwszym wystąpieniu z 2012 r. rzecznik zwrócił również uwagę na to, że w orzecznictwie sądów administracyjnych istnieją zasadnicze wątpliwości co do tego, czy na podstawie przepisów ordynacji podatkowej opłata legalizacyjna może zostać umorzona albo rozłożona

na raty. Minister infrastruktury nie podzielił tych wątpliwości, jednak w 2013 r. zapadł wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – za nim poszły orzeczenia innych sądów administracyjnych – który jednoznacznie przesądził, że przepisów ordynacji podatkowej o rozkładaniu należności na raty, umarzaniu należności lub odraczaniu terminu płatności nie można stosować w odniesieniu do opłaty legalizacyjnej. Minister infrastruktury, przyjmując tę wykładnię Naczelnego Sądu Administracyjnego, siłą rzeczy musiał w końcu przychylić się do poglądu rzecznika, że należałoby doprecyzować przepisy ustawy. Zalegalizowanie samowoli budowlanej, oczywiście pod pewnymi warunkami – wtedy, kiedy nie narusza ona planu zagospodarowania przestrzennego i kiedy budowa została dostosowana do wymogów prawa budowlanego – może być zgodne z interesem publicznym. Minister obiecał dokonać stosownych zmian, ale powiedział, że nie zrobi tego w ramach nowelizacji prawa budowlanego, nad którym ministerstwo wtedy – czyli w grudniu 2013 r. – pracowało. Niemniej jednak okazało się, że pomimo odmowy włączenia stosownych przepisów do opracowywanej nowelizacji... No, aktualnie w Sejmie znajduje się już druk sejmowy nr 2710. Jest to rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane, który przewiduje wprowadzenie zmian postulowanych przez rzecznika. Wprost odwołano się w nim do przepisów ordynacji podatkowej o odraczaniu terminu płatności, rozkładaniu płatności na raty lub umarzaniu należności w odniesieniu do opłat legalizacyjnych. Zgodnie z ordynacją podatkową rozwiązanie to można jednak zastosować tylko wówczas, gdy przemawia za tym ważny interes publiczny lub ważny interes strony. Decyzje w tym zakresie ma podejmować wojewoda, a złożenie wniosku przez zainteresowanego spowoduje zawieszenie postępowania administracyjnego prowadzonego w sprawie samowoli budowlanej.

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Rozumiem.

Proszę państwa, musimy wypracować jakąś procedurę. Myślę, że w tej chwili w imieniu strony rządowej mógłby wypowiedzieć się ktoś z Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego. Jeżeli to możliwe, to proszę o kilka słów. Potem wysłuchamy Biura Legislacyjnego i zaczniemy dyskusję.

Proszę bardzo.

### **Zastępca Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego Jacek Szer:**

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Jak powiedziała już pani dyrektor, trwają prace nad nowelizacją. Proszę państwa, jutro po południu odbędzie się posiedzenie Komisji Infrastruktury, na którym omawiane będą propozycje zawarte we wspomnianym druku. Miejmy nadzieję, że pójdzie to we właściwym kierunku. Rozważenia wymaga to, czy należy umożliwić wojewodom umarzanie i rozkładanie tych należności na raty. Do tej pory różnie z tym bywało. Myślę, że komisja jutro to rozstrzygnie.

Co do terminu to należy zwrócić uwagę, że... Państwo twierdzą, że ten siedmiodniowy termin jest zbyt krótki, ale proszę zwrócić uwagę, że tak na dobrą sprawę jest on dłuższy. Przed nałożeniem opłaty legalizacyjnej odbywa się postępowanie, więc osoba, która popełniła samowolę, może się do tego przygotować. Takie postępowanie polega na spełnieniu kilku przesłanek, dopiero potem wydawane jest postanowienie. To wszystko trochę trwa, więc taka osoba ma czas na przygotowanie się do uiszczenia tej opłaty. Proszę państwa, ponadto musimy jeszcze pamiętać, że dotyczy to niewielkiej grupy osób, które złamały prawo, które zbudowały coś samowolnie. Dziękuję.

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Mam jeszcze jedno pytanie. Pani dyrektor, przedstawicielka rzecznika, mówiła, że jeżeli ktoś złoży wniosek o rozłożenie opłaty legalizacyjnej na raty, to postępowanie zostanie zawieszona. Tak więc taka osoba będzie miała więcej czasu, by zebrać pieniądze. Czy dobrze to interpretuję? Jeżeli tak, to ten problem w zasadzie znika.

### **Zastępca Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego Jacek Szer:**

Panie Przewodniczący, taka propozycja faktycznie znajduje się w druku. No, w moim odczuciu czasu jest naprawdę sporo. To nie jest tylko siedem dni, bo postępowanie trwa przecież dłużej. A prawdopodobnie będzie jeszcze możliwość zawieszenia postępowania, bo należy przypuszczać, że ustawa zostanie przyjęta w obecnym kształcie.

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Wysoka Komisjo, zaraz oddam głos panu legislatorowi, ale jeżeli ta sprawa tak właśnie wygląda, jeżeli ten projekt jest już w Komisji Infrastruktury, to moja propozycja jest taka, żeby się tym dalej nie zajmować, to znaczy nie podejmować żadnej inicjatywy ustawodawczej. Miejmy nadzieję, że zostanie to rozstrzygnięte w Sejmie.

No ale pan legislator się napracował, więc proszę o minutowe sprawozdanie.

### **Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Maciej Telec:**

Dziękuję bardzo.

Mogę tylko powiedzieć, że na podstawie informacji od rzecznika praw obywatelskich przygotowaliśmy projekt nowelizacji ustawy, który uwzględnia te wszystkie wątpliwości. Po pierwsze, dodaliśmy przepis, który wydłuża termin wniesienia opłaty legalizacyjnej do trzydziestu dni. Zrobiliśmy to w ten sposób, że wprost odnosi się on do tego typu opłat. Po drugie, wyraźnie wskazaliśmy, że w odniesieniu do opłat legalizacyjnych stosuje się przepisy działu III ordynacji podatkowej dotyczące rozkładania zobowiązań podatkowych na raty. Po tym ostatnim wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego rzeczywiście nie ma już wątpliwości, że przepisów tych, odnoszących się do kar administracyjnych, nie można obecnie zastosować w przypadku opłaty legalizacyjnej. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Proszę państwa, jak rozumiem, propozycja Biura Legislacyjnego jest taka, żeby podjąć inicjatywę ustawodawczą, ale myślę, że skoro Sejm idzie w dokładnie tym samym kierunku, to nie ma sensu tego robić.

Czy ktoś z panów senatorów chciałby wypowiedzieć się w tej sprawie?

Proszę bardzo. Pan senator Martynowski.

**Senator Marek Martynowski:**

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Mam tylko jedno pytanie. Widzę, że ta informacja prawna jest z 24 stycznia 2014 r. Dlaczego czekaliśmy aż rok, żeby się tym zająć?

**Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Nie potrafię odpowiedzieć na to pytanie. Czy ktoś jest w stanie udzielić odpowiedzi? Nie. Panie Senatorze, w takim razie postaram się znaleźć winnego albo winnych.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Panie Senatorze, proszę...

*(Senator Jan Michalski: Może zabrzmiało to humorystycznie, ale w przypadku pewnych spraw potrzebna jest jednak głębsza refleksja, której wymaga się przecież od Wysokiej Izby.)*

Panie Senatorze Martynowski, pozwoli pan, że na razie nie będziemy tego drażyli.

Moja propozycja jest następująca: jeżeli nikt z panów senatorów nie ma już nic do dodania, to podziękujemy obu stronom za przedstawienie swoich opinii i...

A, jeszcze pan z biura rzecznika. Słuchamy.

**Starszy Radca  
w Zespole Prawa Cywilnego  
w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich  
Janusz Pągowski:**

Janusz Pągowski, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.

Mam tylko jedną wątpliwość. Otóż projekt ustawy, który jest w tej chwili procedowany w Sejmie, załatwia sprawę w, powiedzmy, 90%. Tak bym to określił. Wprowadza możliwość uzyskania prolongaty, rozłożenia na raty lub umorzenia płatności, jednak nie ma w nim mowy o terminie, podczas gdy w projekcie przygotowanym przez Biuro Legislacyjne mówi się o terminie trzydziestodniowym.

Chciałbym odnieść się do uwag przedstawiciela głównego inspektora nadzoru budowlanego dotyczących tego, że tak naprawdę strona postępowania administracyjnego w sprawie samowoli budowlanej ma bardzo dużo czasu na zebranie pieniędzy. Rzeczywiście, postępowania te trwają często miesiącami, czasami wręcz latami, niemniej jednak dopóki nie zostanie wydane postanowienie określające wysokość opłaty, strona postępowania nie może mieć pewności, czy taka legalizacja w ogóle będzie możliwa ani jaka będzie wysokość tejże opłaty. Oczywiście zdarzają się różne sytuacje. Są osoby, które doskonale orientują się

w przepisach prawa budowlanego, ale są też takie, które tych wzorów na obliczanie opłaty legalizacyjnej nie znają. Dlatego też argument dotyczący długości trwania postępowań administracyjnych uważam za nietrafny. Dopóki nie zostanie wydane stosowne rozstrzygnięcie, w tym przypadku w formie postanowienia o nałożeniu opłaty, i dopóki nie zostanie określona jej wysokość, nie możemy oczekiwać od strony, że będzie wiedziała, w jakim terminie i w jakiej wysokości taką opłatę uiścić.

**Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Proszę bardzo.

**Dyrektor Zespołu Prawa Cywilnego  
w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich  
Kamila Dołowska:**

Chciałabym jeszcze zwrócić uwagę, że gdyby w prawie budowlanym, tak jak zaproponowano w tym właśnie projekcie, wydłużono troszeczkę ten siedmiodniowy termin, na przykład do trzydziestu dni, dla stron takich postępowań w wielu przypadkach byłoby to w zupełności wystarczające. Nie byłyby one zmuszone wytaczać ciężkich dział w postaci wszczęcia kolejnego, odrębnego postępowania administracyjnego, to znaczy postępowania w trybie przewidzianym w ordynacji podatkowej, tylko po to, żeby mieć troszeczkę więcej czasu na zebranie pieniędzy. Takie odrębne postępowanie, prowadzone przez inny podmiot, angażowałoby administrację publiczną w o wiele większym stopniu niż wydłużenie tego terminu w prawie budowlanym.

**Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Rozumiem.

Pan senator Jurcewicz.

Proszę, Panie Senatorze.

**Senator Stanisław Jurcewicz:**

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Po wysłuchaniu wszystkich głosów, szczególnie tych ostatnich, chciałabym zaproponować, aby w imieniu naszej komisji wystąpił pan o przyspieszenie tempa prac wspomnianej komisji sejmowej.

I jeszcze jedna sprawa. Skoro stwarzamy możliwość zalegalizowania samowoli budowlanej, to nie kierujemy się moralnością Kalego. No, skoro padła propozycja wydłużenia terminu do trzydziestu dni, to moim zdaniem powinno się ją przyjąć. W niektórych przypadkach może to spowodować, że strona postępowania nie będzie ubiegać się o rozłożenie płatności na raty. Spróbujmy to przemyśleć. Zachęcam do tego przedstawiciela głównego inspektora nadzoru budowlanego. Jeżeli dopuszczamy możliwość doprowadzenia danego budynku do stanu zgodnego z prawem, to dajmy ludziom szansę z tego skorzystać. Siedem dni to... Idąc śladem senatora Michalskiego, powiem tak: a co jeśli trafi się jakieś święto albo długi weekend? Chciałabym, żebyśmy podeszli do tego bardziej życiowo. Dziękuję.

**Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Wysoka Komisjo, mam taką propozycję, żeby...  
A, proszę bardzo.

**Zastępca Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego Jacek Szer:**

Panie Senatorze, jeżeli termin będzie wynosił trzydzieści dni, to oczywiście nie będzie nam to przeszkadzało. Proszę państwa, my po prostu mamy pewne doświadczenie w tej kwestii i uważamy, że trzydziestodniowy termin nic nie zmieni, bo osoby, które wnoszą o rozłożenie płatności na raty, na ogół nie robią tego po to, żeby zebrać pieniądze, tylko z innych przyczyn. Tak więc ludzie nadal będą o to wnioskowali.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Prawda? W każdym razie nie chodzi tutaj o zebranie pieniędzy.

Jeżeli zna pan prawo budowlane, to wie pan, że wspomniany wzór nie jest kłopotliwy. Naprawdę można to sobie bez problemu policzyć. Jak już powiedziała pani dyrektor, w przypadku domu jednorodzinnego jest to zwykle 50 tysięcy zł. Wszystko jest w tabelce, tak że naprawdę nie jest to nic skomplikowanego. Myślę, że ten argument jest chybiony.

Co do terminu to powtarzam: jeżeli będzie on wynosił trzydzieści dni, naprawdę nie zrobi nam to różnicy. Decyzja należy do Wysokiej Komisji. Dziękuję.

**Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

W takim razie mam następującą propozycję: ponieważ jutro, jak powiedział pan Szer, odbędzie się w tej sprawie posiedzenie Komisji Infrastruktury, dzisiaj wysłamy w imieniu naszej komisji pismo z postulatem, żeby jak najszybciej zająć się tą sprawą, bo Senat też chciałby dostać tę ustawę w swoje ręce. Jednocześnie będziemy postulować, żeby komisja rozważyła propozycję naszego Biura Legislacyjnego dotyczącą wydłużenia wspomnianego okresu z siedmiu do trzydziestu dni. Podpiszę takie pismo jeszcze dzisiaj. Panie Sekretarzu, Panie Ignacy, proszę o przygotowanie takiego pisma. Skierujemy je do Komisji Infrastruktury, a w razie czego poprawimy ten projekt w Senacie.

Zgadzą się panowie na takie rozwiązanie? Tak.

W takim razie zamykam ten punkt obrad.

Dziękuję, Panie Mecenasiu.

Ogłaszam krótką przerwę techniczną.

Do widzenia państwu.

*(Przerwa w obradach)*

**Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

No dobrze, proszę państwa, zakończyliśmy omawianie punktu pierwszego, przystępujemy teraz do rozpatrzenia wskazanych przez prezesa Najwyższej Izby Kontroli wniosków de lege ferenda zawartych w wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli „Wykorzystanie środków publicznych na inwestycje przez administrację morską”.

Witam przedstawicieli NIK.

Kto z państwa chciałby wypowiedzieć się w tej sprawie?

**Dyrektor Departamentu Infrastruktury w Najwyższej Izbie Kontroli Tomasz Emiljan:**

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Tomasz Emiljan, dyrektor Departamentu Infrastruktury.

To mój departament koordynował tę kontrolę, więc jeśli państwo pozwolicie, to w kilku słowach przybliżę jej wyniki i przedstawię nasze wnioski. Jak już pan wspomniał, kontrola dotyczyła wykorzystania środków publicznych na inwestycje przez administrację morską. W czasie tej kontroli Najwyższa Izba Kontroli dokonała oceny działań administracji morskiej związanych z wykorzystaniem środków publicznych na inwestycje w zakresie budowy, utrzymania i ochrony umocnień brzegowych, dróg morskich oraz obiektów zapewniających dostęp do portów i przystani morskich. Kontrolę przeprowadziliśmy w ministerstwie właściwym do spraw gospodarki morskiej, czyli w dzisiejszym Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju, oraz we wszystkich trzech urzędach morskich: w Gdyni, w Słupsku i w Szczecinie.

Jeśli chodzi o urzędy morskie, to pomimo stwierdzonych nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła je w zakresie realizacji trzynastu zadań inwestycyjnych w ramach trzech różnych programów na łączną kwotę około 1 miliarda 300 tysięcy zł.

Wyniki naszej kontroli pozwoliły nam również na dokonanie negatywnej oceny działań ministra transportu, budownictwa i gospodarki morskiej w kwestii ochrony brzegów morskich oraz sprawowania nadzoru nad działaniem dyrektorów urzędów morskich w zakresie realizacji wspomnianych inwestycji. Przede wszystkim stwierdziliśmy, że minister nie doprowadził do nowelizacji ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich” na lata 2004–2023, która jest podstawowym aktem prawnym decydującym o sposobie i miejscach realizacji inwestycji oraz ich finansowaniu. Na realizację tego programu przeznaczono około 1 miliarda zł. Jego podstawowym celem jest ochrona linii brzegowej według stanu z roku 2000 oraz zapobieganie zanikowi plaż. Najwyższa Izba Kontroli już w 2009 r. stwierdziła jednak, że żaden z organów administracji morskiej nie wie, jak wygląda linia brzegowa z roku 2000. Oznacza to, że nie istnieją mierniki osiągnięcia celów tej ustawy. NIK zaleciła wtedy nowelizację ustawy w celu aktualizacji obszarów objętych programem oraz sprecyzowania tychże mierników. W tym samym roku dyrektorzy urzędów morskich przesłali do resortu propozycje aktualizacji odcinków przewidzianych do priorytetowej ochrony. Po obecnej kontroli Najwyższa Izba Kontroli skierowała do prezesa Rady Ministrów wnioski, aby przyspieszył on prace podległego mu resortu. Ponadto minister od czasu kontroli w 2009 r. wiedział i akceptował to, że dyrektorzy urzędów morskich wydają pieniądze z programu niezgodnie z przeznaczeniem. Powodem tego było niedostosowanie zapisów programu do rzeczywistych potrzeb. W tej sytuacji powszechną praktyką było finansowanie przez dyrektorów zadań nieobjętych programem ze środków na niego przeznaczonych. W rezultacie wydawano pieniądze budżetowe niezgodnie z przeznaczeniem, co wypełnia znamiona naruszenia dyscypliny finansów

publicznych. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że niedostosowanie zadań objętych ustawą do faktycznych potrzeb nie może usprawiedliwiać łamania przepisów innych ustaw.

W wyniku kontroli sformułowane zostały wnioski pokontrolne. Zostały one skierowane do wszystkich kierowników kontrolowanych jednostek. Sformułowaliśmy też wnioski o charakterze systemowym. Do ministra infrastruktury i rozwoju zaapelowaliśmy przede wszystkim o podjęcie koniecznych działań zmierzających do ratowania brzegów morskich, w tym o zgłaszanie do Rady Ministrów wniosków o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w sprawie dokonania zmian w załączniku do wspomnianej ustawy polegających na dostosowaniu wykazu zadań objętych programem do aktualnych i rzeczywistych potrzeb. Następnie poprosiliśmy o przygotowanie i poddanie procedurom legislacyjnym nowelizacji ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich”, między innymi w zakresie sprecyzowania mierników zachowania linii brzegowej oraz aktualizacji obszarów objętych programem, o zapewnienie skutecznego nadzoru na działaniach dyrektorów urzędów morskich, polegającego między innymi na merytorycznej weryfikacji wniosków o przyznanie środków na dodatki zadaniowe, a także o skuteczne wyeliminowanie wykorzystywania środków niezgodnie z przeznaczeniem. Ponadto skierowaliśmy wniosek do prezesa Rady Ministrów o bieżącą kontrolę ministra infrastruktury i rozwoju mającą na celu zapewnienie sprawnego i rzetelnego przygotowania projektu ustawy nowelizującej ustawę o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich”. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Dziękuję bardzo.

Co prawda nie widzę wśród nas żadnego przedstawiciela Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, ale z informacji, które znalazły się w materiałach dostarczonych przez pana legislatora z naszego Biura Legislacyjnego, wynika, że MIR pracuje już nad taką ustawą. Tak więc chciałbym, żeby pan mecenas krótko o tym opowiedział. Jeżeli rzeczywiście jest tak, że MIR pracuje już nad taką ustawą, to nie będziemy podejmowali żadnych dalszych działań.

Oddaję panu głos.

### **Młodszy Legislador w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Maciej Kłodawski:**

Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący.

Maciej Kłodawski, Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu.

Wysoka Komisjo! Szanowni Państwo!

Nie chciałbym być rzecznikiem Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju. Ja tylko opisałem stan prac legislacyjnych nad nowelizacją uwzględniającą wnioski przedstawione przez Najwyższą Izbę Kontroli. Nie chciałbym być rzecznikiem MIR przede wszystkim dlatego, że moje informacje mogą być nieaktualne. Jak państwo widzą, ta in-

formacja prawna została opatrzona datą 19 września 2014 r. W momencie sporządzania tej opinii wymiana informacji pomiędzy Biurem Legislacyjnym a stosowną komórką Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju była już zakończona. Biuro uwzględniło w tej informacji stan prac z dnia 16 września, bo wtedy właśnie po raz ostatni otrzymaliśmy wiadomość z ministerstwa. Nie wiadomo, jak od tamtej pory przebiegały prace legislacyjne nad tą nowelizacją, tak więc wszystkie kwestie, które tutaj za chwilę podniosę, odnoszą się do sytuacji z 16 września.

Biuro Legislacyjne, przygotowując tę informację na temat raportu Najwyższej Izby Kontroli, zdiagnozowało pięć problemów. Zostały już one tutaj przedstawione, ale żeby uporządkować sytuację, będę się do nich po kolei odnosił. Jako pierwszy mankament ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich” wskazano to, że ustawa nie zapewnia dostatecznego nadzoru ministerialnego nad realizacją programu. Zdaniem Biura Legislacyjnego, pracując nad ewentualnymi wnioskami legislacyjnymi w tym zakresie, musimy pamiętać o tym, że ustawa o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich” jest częścią większego systemu prawnego. A zatem mankamentów systemowych nie należy upatrywać jedynie w tej właśnie ustawie. Powinniśmy przyjrzeć się też innym obowiązującym aktom prawnym. W tym przypadku mam na myśli przede wszystkim ustawę z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej. Zgodnie z art. 39 tej ustawy dyrektor urzędu morskiego podlega ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej. Co więcej, zgodnie z art. 38 ust. 2 minister właściwy do spraw gospodarki morskiej sprawuje nadzór nad działalnością dyrektorów urzędów morskich w zakresie uregulowanym w niniejszej ustawie oraz w przepisach odrębnych. W tym przypadku owe przepisy odrębne znajdują się w ustawie o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich”. Uwzględniając te dwa przepisy ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej oraz art. 3 ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich”, myślę, że trudno byłoby dodatkowo doprecyzować sposób sprawowania nadzoru nad dyrektorami urzędów morskich. To, czy ingerencja ustawodawcy w sferę tego nadzoru powinna być większa, czy nie, pozostawiam już jednak państwu ocenie. Biuro Legislacyjne zwraca jedynie uwagę, że do dnia 16 września nie zostały w tej kwestii podjęte żadne dodatkowe działania.

Jako drugi wniosek pokontrolny z raportu Najwyższej Izby Kontroli można potraktować to, że zdaniem Najwyższej Izby Kontroli ustawa o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich” nie precyzuje mierników zachowania linii brzegowej. Należy powiedzieć, że akurat ta kwestia – przynajmniej było tak jeszcze 16 września – została uwzględniona w tej części nowelizacji, która dotyczy art. 2 pkt 3 ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich”. Niemniej jednak to, czy zaproponowana regulacja czyni załość szczegółowym uwagom zgłoszonym przez Najwyższą Izbę Kontroli, wymaga oceny merytorycznej. Ze względu na specyfikę swojej pracy Biuro Legislacyjne nie podejmuje

się rozstrzygnięcia, czy to, co zostało zaproponowane przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, w pełni odzwierciedla postulat Najwyższej Izby Kontroli.

Jako trzeci wniosek pokontrolny można wskazać to, że według NIK ustawa o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich” zawiera nieaktualny, niedostosowany do rzeczywistych potrzeb wykaz zadań objętych programem. Należy jednak powiedzieć, że nowelizacja opracowywana przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju aktualizuje i powiększa wykaz tych zadań. Wydaje się więc, że nowelizacja ta uwzględnia postulat Najwyższej Izby Kontroli dotyczący dopasowania wykazu zadań do istniejących potrzeb.

Czwarty wniosek przedstawiony przez Najwyższą Izbę Kontroli jest taki, że ustawa nie zawiera instrumentów do oceny skuteczności wykonywania wspomnianego programu. Rzeczywiście, zarówno dotychczasowa ustawa, jak i projektowana nowelizacja nie zawierają takich instrumentów. Otwarte pozostaje pytanie, czy powinny się one w ogóle znajdować w akcie prawnym o randze ustawy. Zdaniem Biura Legislacyjnego trudno wymagać, by do ustawy wpisywano mierniki, które później posłużą do przygotowania oceny skutków danej regulacji. Wydaje mi się, że jest to bardzo specyficzna kwestia. Nasze stanowisko przedstawiłem w opinii.

Jeśli chodzi o ostatni wniosek pokontrolny, to Najwyższa Izba Kontroli wskazała potrzebę dostosowania nakładów finansowych przeznaczonych na poszczególne odcinki brzegu do aktualnie występujących potrzeb w zakresie ochrony brzegu morskiego. W tej kwestii należy zwrócić uwagę na to, że projektowana przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju nowelizacja zmienia sposób ustalania nakładów na realizację poszczególnych zadań. Niemniej to, czy zmiana ta w pełni odzwierciedla postulat Najwyższej Izby Kontroli, też wymaga oceny merytorycznej. Faktem jest jednak, że taka zmiana została w tej przygotowywanej nowelizacji uwzględniona. Bardzo dziękuję.

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Proszę państwa, sytuacja jest następująca: z naszej korespondencji z MIR wynika, że ministerstwo przygotowuje pewne zmiany idące, zdaje się, w kierunku, który wskazała NIK. Pytanie tylko – zwracam się do sekretarza – czy prowadziliśmy jakąś korespondencję z przedstawicielami ministerstwa i czy byli oni zaproszeni na dzisiejsze posiedzenie.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

W każdym razie nie ma tutaj nikogo ze strony rządowej. Wiele wyjaśniło nam wystąpienie pana legislatora. Okazuje się, że w opinii Biura Legislacyjnego niektóre postulaty NIK można by w zasadzie pominąć. Nie trzeba robić z nich przedmiotu inicjatywy ustawodawczej.

Proponowałbym dwa rozwiązania: albo w ogóle nie zajmujemy się tą sprawą, albo odroczy my jej rozpatrzenie do czasu, kiedy Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju zaproponuje projekt ustawy. Najpierw zobaczmy, co znajduje się w tej nowelizacji. Myślę, że odroczenie to jedyne sensowne rozwiązanie.

Otwieram dyskusję.

Mogą się teraz wypowiedzieć zarówno goście, jak i członkowie komisji.

Proszę bardzo.

### **Dyrektor Departamentu Infrastruktury w Najwyższej Izbie Kontroli Tomasz Emiljan:**

Chciałbym tylko coś sprostować. Pierwszy wniosek, o którym mówił pan legislator, nie jest wnioskiem stricte prawnym. To jest wniosek porządkowy, skierowany wyłącznie do ministra. Ta kwestia nie wymaga regulacji na poziomie ustawowym.

*(Przewodniczący Marek Ziółkowski: Chodzi panu o nadzór ministerialny?)*

Oczywiście. To jest wniosek skierowany wyłącznie do ministra. Chodzi o to, żeby zacząć stosować przepisy, bo nikt nie ma wątpliwości co do tego, że ów nadzór jest w ustawie uwzględniony. Zaakcentowania wymaga niestety fakt, że mimo to nie jest on sprawowany. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Rozumiem. Pana wypowiedź właściwie potwierdza tamtą argumentację.

Czy panowie senatorowie mają jakieś inne propozycje?

Senator Kogut? Zapraszam. Góral będzie mówił o brzegach morskich.

*(Wesołość na sali)*

### **Senator Stanisław Kogut:**

Panie Przewodniczący! Drodzy Senatorowie! Drodzy Goście!

Wydaje mi się, że najbardziej sensowne byłoby odroczenie prac nad tą ustawą.

No, jeśli chodzi o arogancję Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, to nie jest pierwszy przypadek tego rodzaju. Kiedy procedowaliśmy ustawę o transporcie kolejowym, też nikt nie przyszedł. W związku z tym uważam, że w trybie bardzo pilnym powinno się odbyć spotkanie przedstawicieli NIK i przedstawicieli resortu infrastruktury. Kontrolerzy przedstawili przecież konkretne zalecenia. No, jeśli łamane są pewne ustawy, to nie możemy przejść nad tym do porządku dziennego. Ci ludzie się napracowali, przedstawili zalecenia, a ministerstwo sobie bimba.

Składam więc wniosek o odroczenie prac nad tą ustawą. Popieram propozycję pana przewodniczącego.

Szanujmy Najwyższą Izbę Kontroli, bo ci ludzie ciężko pracują. Wiem, co się dzieje w resorcie infrastruktury. Wszystkie uwagi puszcza się mimo uszu. Drodzy Państwo, to są konkretne propozycje. Przecież tutaj chodzi o pieniądze podatnika. Dziękuję.

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Ja proponuję...

Proszę bardzo. Senator Jurcewicz.



### **Senator Stanisław Jurcewicz:**

Panie Przewodniczący, mój szanowny przedmówca jak zwykle bardzo barwnie przedstawił sytuację, jednak ja, nawiązując do wniosku pana przewodniczącego, proponowałbym najpierw skierować do ministerstwa pytanie, na jakim etapie jest realizacja wytycznych NIK. Widocznie ministerstwo, pewnie z jakichś ważnych powodów, nie miało dzisiaj czasu, żeby się z nami spotkać.

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Zanim pan profesor podniósł rączkę, chciałem powiedzieć to samo.

Pan minister Wrona. Proszę bardzo.

### **Pełniący Obowiązki Dyrektora Departamentu Prawnego i Orzecznictwa Kontrolnego w Najwyższej Izbie Kontroli Zbigniew Wrona:**

Bardzo dziękuję.

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

W istocie tylko jeden z tych wniosków ma charakter legislacyjny – ten, który dotyczy aktualizacji obszarów chronionych – tylko że bez współpracy ze strony ministerstwa, które powinno na bieżąco monitorować sytuację, nie jesteśmy w stanie zaproponować wykazu tych obszarów. Taka współpraca jest konieczna. Ministerstwo powinno wskazać aktualne obszary chronione. I to jest właściwie nasz główny wniosek legislacyjny.

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

No właśnie. W tej opinii prawnej, którą wszyscy dostaliśmy, była jeszcze mowa o pewnych szczegółach, ale myślę, że ostateczna konkluzja jest następująca: odraczamy rozpatrzenie tej sprawy. Może nie jutro, ale w ciągu najbliższych dwóch – trzech dni postaramy się wysłać do ministerstwa pismo z prośbą o poinformowanie nas jako Komisji Gospodarki Narodowej, jaki jest stan prac nad tym programem wieloletnim. Przy okazji wytkniemy im jeszcze, że nie pojawili się na posiedzeniu. Dopóki mieliśmy ministra, który był zarazem senatorem, ta współpraca była prostsza, szczególnie że pani minister siedziała koło mnie. No, w tej chwili jest to nieco trudniejsze, bo na razie jej krzesło jest puste.

Czy panowie senatorowie akceptują mój wniosek o odroczenie rozpatrzenia tej sprawy i skierowanie do ministerstwa pisma, o którym mówił pan senator Jurcewicz?

Jeżeli tak, to zamykam ten punkt.

Państwo, którzy byli zainteresowani tylko tym punktem, mogą opuścić salę.

Proszę państwa, przechodzimy do punktu trzeciego, także związanego z działalnością NIK. Teraz znad morza przenosimy się w góry, ponieważ musimy rozpatrzyć wskazane przez prezesa Najwyższej Izby Kontroli wnioski

de lege ferenda, zawarte w wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli „Zapewnienie bezpieczeństwa turystyki i rekreacji w górach”.

Chciałbym pochwalić Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, które w przeciwieństwie do, powiedziałbym, dosyć brzydkiego zachowania MIR oddelegowało do nas panią Edytę Muszyńską.

Najpierw wystąpi NIK, potem pani Muszyńska i pan legislator.

Proszę bardzo. Oddaję głos NIK.

### **Wicedyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Krakowie Marcin Kopec:**

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Nazywam się Marcin Kopec, jestem wicedyrektorem Delegatury NIK w Krakowie. Jest ze mną pan Stanisław Dziwisz, który przygotował założenia kontroli „Zapewnienie bezpieczeństwa turystyki i rekreacji w górach” i opracował projekt informacji pokontrolnej.

Kontrola ta podjęta została z inicjatywy NIK. Uzasadniały ją wzrost zagrożenia związanego z wypadkami na terenach górskich i stokach narciarskich, wynikający z rosnącego zainteresowania turystyką górską i narciarstwem, oraz wejście w życie ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich. Celem kontroli była ocena sposobów zapewniania bezpiecznych warunków osobom przebywającym w górach w celach turystycznych i rekreacyjnych, w tym ocena funkcjonowania systemu ratownictwa górskiego i jego finansowania.

Warto dodać, że podobną kontrolę prowadziła jednocześnie instytucja będącą naszym odpowiednikiem w Republice Słowackiej, czyli Najwyższy Urząd Kontroli Republiki Słowackiej. Prowadziliśmy tę kontrolę wspólnie i zakończyliśmy ją wspólnym raportem, niezależnym od wyników kontroli krajowej. Został on podpisany przez prezesa Kwiatkowskiego i prezesa Najwyższego Urzędu Kontroli Republiki Słowackiej w październiku tego roku.

Czynności kontrolne prowadzone były w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, w Górskim Ochotniczym Pogotowiu Ratunkowym, w Tatrzańskim Ochotniczym Pogotowiu Ratunkowym oraz dwóch parkach narodowych, czyli w Tatrzańskim Parku Narodowym i Babiogórskim Parku Narodowym.

W wyniku kontroli oceniliśmy, że ratownictwo górskie, stanowiące ważny element systemu zapewnienia warunków bezpieczeństwa turystyki i rekreacji w górach, działa prawidłowo i skutecznie. Nasze zastrzeżenia budził natomiast sposób finansowania ratownictwa górskiego przez ministra spraw wewnętrznych. Ta sprawa nie była jednak przedmiotem naszych wniosków de lege ferenda, więc nie będę zatrzymywał się nad tą kwestią.

Chciałbym za to powiedzieć o kilku kwestiach, które nasunęły nam się w wyniku tej kontroli, a dotyczą obowiązującego w Polsce stanu prawnego. Otóż duży wpływ na poziom bezpieczeństwa w górach ma stan szlaków górskich, których status prawny i standardy utrzymania nie zostały dotychczas prawnie 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. nierozwiązany problem jest również odpowiedzialność za utrzymanie drożności wytyczonych szlaków.

Z kolei 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. Świadczy to, iż przypisanie odpowiedzialności za stan szlaków konkretnemu podmiotowi wpływa na prawidłowe ich utrzymanie.

W związku z tym, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, zasadne byłoby 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 i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich, konkretnych obowiązków określonych w art. 3 ust. 2, tak aby nie było wątpliwości, za które zadania podmioty te są odpowiedzialne.

Z art. 3 ust. 2 ustawy nie wynika jasny podział kompetencji. Dotyczy to zwłaszcza znakowania terenów, obiektów lub urządzeń służących do uprawiania sportu, rekreacji i turystyki. Ustawa zawiera katalog podmiotów odpowiedzialnych za zapewnienie warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach oraz określa, na czym to polega, ale nie przypisuje poszczególnych zadań konkretnym podmiotom odpowiedzialnym za zapewnienie warunków bezpieczeństwa. Nie określa również zasad współpracy pomiędzy nimi. Przyjęty w ustawie sposób określania zadań w praktyce uniemożliwia 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 jeśli chodzi o jednostki samorządu terytorialnego, to pomimo zaliczenia ich do katalogu podmiotów odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa w górach ustawa nie przypisuje im zadań zmierzających do realizacji tego celu.

Ponadto zdaniem Najwyższej Izby Kontroli należałoby podjąć działania mające na celu wskazanie w rozdziale 4 ustawy podmiotu uprawnionego do kontroli działalności zarządzających zorganizowanymi terenami narciarskimi w zakresie realizacji obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa osobom przebywającym na terenach, o których mowa w art. 19 ust. 1, oraz określenie kompetencji takiego podmiotu.

Wprawdzie ustawa nakłada na zarządzających zorganizowanymi terenami narciarskimi obowiązek zapewnienia warunków bezpieczeństwa, ale nie przewiduje mechanizmów pozwalających na kontrolę i weryfikację wykonania

tego obowiązku. Brak nadzoru nad zorganizowanymi terenami narciarskimi uniemożliwia egzekwowanie obowiązków ustawowych i w konsekwencji negatywnie wpływa na bezpieczeństwo osób przebywających na tych terenach. Przepisy ustawy uprawniają wprawdzie GOPR i TOPR do wydawania opinii i zaleceń w przedmiocie bezpieczeństwa, ale tylko na wniosek zarządzającego takim terenem narciarskim oraz w przypadku stwierdzenia zagrożeń nadzwyczajnych, przekraczających zwykle funkcjonowanie stacji narciarskich. Zaznaczyć również należy, że podmioty zajmujące się ratownictwem narciarskim nie są uprawnione do wstępu na zorganizowane tereny narciarskie i kontroli ich stanu bezpieczeństwa. Dziękuję.

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Dziękuję bardzo.

Proszę panią Muszyńską o krótką odpowiedź. Oddajemy głos Ministerstwu Spraw Wewnętrznych.

### **Zastępca Dyrektora Departamentu Ratownictwa i Ochrony Ludności w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Edyta Muszyńska:**

Bardzo dziękuję.

Chciałbym najpierw podziękować za tę kontrolę, która została przeprowadzona przez NIK. Wnioski, jakie z niej wyciągnięto, rzeczywiście były bardzo ciekawe. Co prawda z częścią z nich minister spraw wewnętrznych się nie zgodził, ale to już zupełnie inna sprawa.

W związku z tym odniosę się teraz do tychże wniosków. Przede wszystkim NIK wniosowała, żeby przypisać każdemu z podmiotów odpowiedzialnych za zapewnienie warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, wymienionych w art. 3 ust. 1 ustawy, konkretne obowiązki określone w art. 3 ust. 2 tej ustawy, tak aby nie było wątpliwości, za które zadania podmioty te są odpowiedzialne.

Powiem tak: zgodnie ze wspomnianym artykułem zapewnienie warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach – mówię o ratownictwie górskim – należy do ministra właściwego do spraw wewnętrznych, organów jednostek samorządu terytorialnego, na których terenie 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. Każdy z tych podmiotów jest w pełnym zakresie odpowiedzialny za realizację wszystkich warunków bezpieczeństwa określonych w ust. 2, a więc nie możemy powiedzieć, że jedno zadanie realizuje ten podmiot, a drugie zadanie realizuje inny podmiot. Wszystkie podmioty, na których terenie wykonywane jest ratownictwo górskie, zobowiązane są do realizacji wszystkich tych zadań.

Pozwólcie państwo, że odniosę się do jeszcze jednego stwierdzenia. Otóż nie ma żadnych statystyk, które wskazywałyby na to, że zwiększyło się zagrożenie na stokach

narciarskich. Nie wskazują na to ani podmioty, które zajmują się ratownictwem górskim, ani statystyki policyjne. No ale to tak na marginesie.

Drugi wniosek dotyczy wskazania w rozdziale 4 ustawy o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich podmiotu uprawnionego do kontroli działalności podmiotów zarządzających zorganizowanymi terenami narciarskimi w zakresie realizacji obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa osobom przebywającym na terenach, o których mowa w art. 19 ust. 1, oraz określenia kompetencji takiego podmiotu.

W tej kwestii zasięgnęliśmy opinii ministra gospodarki, a także ministra sportu i turystyki. Otóż fakt, że w tej konkretnej ustawie nie wskazano żadnych narzędzi nadzorczych, nie oznacza, iż działalność przedsiębiorców – bo mówimy tutaj właśnie o przedsiębiorcach – pozostaje w tym zakresie całkowicie poza nadzorem państwa. W tym przypadku zastosowanie znajdują bowiem przepisy ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej. Inspekcja podlega prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który kieruje jej działalnością przy pomocy centrali i delegatur. Jest to organ kontroli państwowej powołany do ochrony interesów i praw konsumentów oraz interesów gospodarczych państwa. Inspekcja Handlowa może kontrolować działalność prowadzoną przez przedsiębiorców, a jeśli występują w niej jakieś nieprawidłowości, to ma prawo, w zakresie wynikającym z ustawy, nałożyć na nich sankcje. W związku z tym nie wydaje się, aby wytypowanie następnego organu kontrolnego miało wpływ na zapewnienie większego bezpieczeństwa na stokach i lepszej jakości usług w zakresie ratownictwa narciarskiego, zwłaszcza że ani od organów samorządów terytorialnych, ani od Policji, ani od podmiotów zajmujących się ratownictwem górskim nie otrzymaliśmy sygnałów, że obecny poziom bezpieczeństwa nie jest wystarczający.

Należy też wziąć pod uwagę, że jeśli podjęte zostaną działania legislacyjne konstytuujące dodatkowy organ nadzoru uprawniony do kontroli przedsiębiorców w omawianym zakresie, to będziemy musieli pokryć koszty związane z powstaniem takiego podmiotu. Oczywiście będzie się to wiązało z koniecznością oszacowania tych kosztów i wygenerowania odpowiednich środków. No, będą to koszty, które poniesie budżet państwa. Dlatego też apelujemy, żeby nie podtrzymywać takiego, naszym zdaniem fałszywego, poglądu, jakoby na trasach narciarskich na terenie naszego kraju nie było bezpiecznie.

Wydaje mi się, że warto powiedzieć o jeszcze jednej kwestii. Otóż według mojej wiedzy żaden inny kraj nie wprowadził takiego dodatkowego organu, który miałby kontrolować stoki narciarskie pod kątem bezpieczeństwa. Kontrola dotycząca ratownictwa górskiego była przecież prowadzona również po stronie słowackiej, gdzie też nie ma takowego organu. Zdaniem trzech ministrów wprowadzenie takiej dodatkowej instytucji kontrolującej przedsiębiorców nie jest wskazane.

I jeszcze jedno. Kolejny z wniosków skierowanych do ministra spraw wewnętrznych, o których pan dyrektor był uprzejmy powiedzieć, dotyczył kwestii finansowania. Króciutko się do tego odniosę. Zdaniem NIK ustalenie wartości powierzanych zadań jest naszym obowiązkiem,

a w zawieranych umowach należy określać oczekiwany poziom gotowości oraz standardy realizacji powierzanych zadań uzasadniające przyjęty sposób finansowania. Otóż w aneksowanych umowach z 2014 r. wprowadziliśmy już takie uregulowania, a w umowach na rok 2015 jeszcze te standardy doprecyzujemy. Dziękuję.

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Dziękuję bardzo.

Właściwie chciałem teraz oddać głos legislatorowi. Widzę, że nie ma pana Jakuba Zabielskiego, ale zgłosił się pan senator Jurcewicz. Zresztą wszyscy mamy te materiały z Biura Legislacyjnego.

Na razie sytuacja jest taka, że NIK sformułowała pewne zarzuty, a ministerstwo się broni, twierdząc, że w zasadzie wszystko to można interpretować inaczej.

Jest z nami jeszcze przedstawiciel Ministerstwa Sportu i Turystyki, tak więc chciałbym usłyszeć jego opinię, ale teraz oddaję głos panu przewodniczącemu Jurcewiczowi. Proszę bardzo.

### **Senator Stanisław Jurcewicz:**

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący, myślę, że NIK zwróciła uwagę na istotny problem. Ze szlakami turystycznymi jest po trosze tak jak z drogami. Turystę, który idzie takim szlakiem, średnio interesuje, kto to wszystko utrzymuje i czy jest to droga powiatowa, czy gminna. Myślę, że zawsze powinien być jakiś konkretny właściciel. Powody są różne: odpowiedzialność za utrzymanie szlaków, konieczność pozyskiwania środków itd. To jest jedna kwestia.

Druga uwaga, Panie Przewodniczący, jest taka, że brakuje mi tutaj jednego ministerstwa, a mianowicie Ministerstwa Zdrowia. Chciałbym bowiem zainteresować NIK nie tylko bezpieczeństwem w górach, nie tylko ratownictwem górskim, ale i konsekwencjami...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Do tego zmierzam, Panie Senatorze. Chodzi mi o konsekwencje wypadków na stokach narciarskich. No, tego nie unikniemy. Dane są takie, że statystycznie zdarza się ileś tam wypadków. Jeśli będzie trzeba, to powiem, jak to wygląda w konkretnych gminach. Chciałbym zwrócić uwagę na bardzo istotny problem. Otóż polega on na tym, że NFZ, kontraktując usługi świadczone w porze nocnej i podczas świąt... Mogę podać państwu przykład terenów narciarskich, gdzie takiej opieki nie ma. No, właściwie jest, ale oddalona o kilkadziesiąt kilometrów. Mówię o dwóch dużych ośrodkach narciarskich. Nie ma tam też specjalistycznej karetki. Proszę państwa, moim zdaniem należy to wszystko traktować łącznie. Jeśli zdarzy się wypadek w górach, to zajmuje się tym wyspecjalizowana ekipa, ale przecież na stokach narciarskich też są wypadki. I państwo ponosi tego koszty. Prawda? I dlatego prosiłbym MSW o... Prześlę państwu konkretne dane dotyczące dwóch gmin. Mam na myśli Stronie Śląskie i Łądek-Zdrój. Jest to przykład tego, jak NFZ kontraktuje usługi. Oczywiście rozumiem, że są różne problemy, ale nie rozumiem, dlaczego w przypadku tych dwóch ośrodków narciarskich,

gdzie momentami przebywa kilkanaście tysięcy ludzi, nigdzie w pobliżu nie ma zakontraktowanej opieki zdrowotnej świadczonej w porze nocnej i świątecznej. Nie ma też specjalistycznej karetki z lekarzem. Tak więc prosiłbym o przeanalizowanie związanych z tym różnego rodzaju danych. Mówimy tutaj o bezpieczeństwie i o tym, co samorządy robią, czy też o tym, czego nie robią, ale też o rozwoju gospodarczym pewnych terenów. Prawda? Ta kwestia też ma na to wpływ. Tak więc pozwolę sobie przesłać do MSW materiały, o których mówiłem. Moim zdaniem w niektórych miejscach bezpieczeństwo na stokach nie jest zapewnione. No, nie mówię, że to wina MSW. Podaję tylko taki przykład. Chodzi o to, żeby NFZ patrzył na to... Oczywiście obowiązują pewne przepisy, ale żaden przepis nie zastąpi zdrowego rozsądku. No a konsekwencje ponosi państwo. To są olbrzymie pieniądze.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Już kończę, Panie Przewodniczący.

Jeżeli specjalistyczna karetka z lekarzem jest w miarę blisko, to koszty leczenia pacjenta są na pewno dużo mniejsze. W tamtym przypadku, o którym mówiłem, ma ona do pokonania chyba 20 km, a może nawet więcej, tak więc w zimie może w ogóle nie dotrzeć na czas. Panie Przewodniczący, moim skromnym zdaniem to wszystko bardzo ściśle wiąże się z bezpieczeństwem w górach, na stokach narciarskich i na szlakach turystycznych. Dziękuję bardzo.

#### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Dziękuję.

Proszę bardzo.

#### **Zastępca Dyrektora Departamentu Ratownictwa i Ochrony Ludności w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Edyta Muszyńska:**

Dziękuję bardzo.

Oczywiście z przyjemnością przejrzymy te materiały, przy czym ja mogę działać tylko w takim zakresie, w jakim pozwala mi na to ustawa. W związku z tym wszystko to, co nie leży w gestii ministra spraw wewnętrznych, pozwolę sobie przesłać do ministra zdrowia.

#### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Teraz ja zabiorę głos w jednej sprawie. Mówiła pani, że wszystkie wspomniane tutaj podmioty są odpowiedzialne za wszystkie zadania wymienione w art. 3 ust. 2 omawianej ustawy. Jest oczywiste, że w takiej sytuacji nikt nie będzie zachowywał się odpowiedzialnie. Podmiotów odpowiedzialnych jest tak wiele, że jeżeli coś się stanie, to nie będzie wiadomo, w jakiej kolejności je rozliczać. Chciałbym, żeby to było jasne. Takie rozwiązanie z punktu widzenia teorii organizacji absolutnie mnie nie przekonuje.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Oczywiście.

#### **Zastępca Dyrektora Departamentu Ratownictwa i Ochrony Ludności w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Edyta Muszyńska:**

Ustawa ta została tak sformułowana, że w art. 3 ust. 1 wymienione są wszystkie podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo. Wszystkie zadania, o których mowa w ust. 2, każdy z nich wypełnia na swoim terenie: dyrektor parku narodowego na terenie swojego parku, organy samorządowe na terenach należących do samorządu itd., itd. No, nie można przecież wkroczyć na cudzy teren.

#### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Rozumiem.

A teraz następane pytanie: jak to jest z tymi szlakami górskimi? Czy można wyznaczyć szlak i, że tak powiem, podporządkować go jednemu podmiotowi, tak żeby nikt tego szlaku nie zablokował? No, kiedyś dosyć często zjeżdżałem z Gubałówki, a potem ktoś mi to uniemożliwił.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

No ale to już inna sprawa.

Proszę bardzo.

#### **Zastępca Dyrektora Departamentu Turystyki w Ministerstwie Sportu i Turystyki Elżbieta Wyrwicz:**

Elżbieta Wyrwicz, Departament Turystyki w Ministerstwie Sportu i Turystyki.

Ten problem jest bardzo poważny, ale jednocześnie bardzo trudny do rozwiązania. Pracujemy nad tym. Czy można wyznakować nowe szlaki turystyczne? Oczywiście, że tak. Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze posiada cały system znakowania szlaków, a także opracowało system kształcenia znakarzy. Chodzi jednak o to, żeby w całej Polsce obowiązywał jednolity system, żeby wszędzie stosowano podobne znaki. Coraz częściej wytyczania szlaków podejmują się też samorządy terytorialne, ale niestety nie wszystkie z nich dostosowują się do wspomnianego systemu Polskiego Towarzystwa Turystyczno-Krajoznawczego. Dzieje się tak, ponieważ system ten nie jest umocowany w prawie. Jest to system zwyczajowy, funkcjonujący od wielu lat, ale niemający umocowania w prawie.

W związku z tym w Ministerstwie Sportu i Turystyki podjęto prace nad przygotowaniem projektu ustawy o funkcjonowaniu szlaków turystycznych w Polsce. Analizujemy kwestie związane z definicją szlaku turystycznego, podziałem szlaków turystycznych ze względu na zasięg terytorialny, zasadami projektowania, wytyczania i oznakowania szlaków, obowiązkami w zakresie utrzymania i konserwacji szlaków oraz obiektów towarzyszących, zasadami rejestracji i ewidencjonowania szlaków, odpowiedzialnością za bezpieczeństwo na szlakach, a także zasadami finansowania, a nawet likwidacji szlaków. No, w przyrodzie zdarzają się sytuacje, które powodują... Jeśli gdzieś w górach pojawią się na przykład wiatrołomy, to znakarze muszą po prostu...

*(Przewodniczący Marek Ziółkowski: No, takie sytuacje zdarzają się nie tylko w górach.)*

Tak, tak, nie tylko w górach. Generalnie chodzi o to, żeby zgodnie z wnioskiem Najwyższej Izby Kontroli nie dotyczyło to tylko szlaków górskich, ale całego systemu szlaków turystycznych w Polsce. Taki system jest istotny zarówno z punktu widzenia bezpieczeństwa, jak i atrakcyjności turystycznej, a więc z bardzo wielu powodów. Z uwagi na złożony charakter projektowanych rozwiązań wypracowanie skutecznych regulacji wymaga wielu analiz, konsultacji i uzgodnień, a więc okres procedowania będzie nieco dłuższy. Na razie pracujemy nad tymi zagadnieniami wewnątrz ministerstwa. Chciałabym podkreślić dwa szczególnie trudne zagadnienia. Po pierwsze, liczne protesty wywołują kwestie dotyczące pozyskiwania terenów prywatnych w celu wytyczania szlaków turystycznych ze szczególnym uwzględnieniem tras narciarskich. Po drugie, barierą są kwestie finansowe. Na znakowanie i utrzymanie szlaków przeznaczać trzeba przecież niemałe pieniądze. W każdym razie ten temat jest już rozpatrywany i analizowany w Ministerstwie Sportu i Turystyki. Dziękuję.

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Dziękuję pani.

Podsumuję teraz naszą dyskusję na temat trzeciego punktu. Jeżeli chodzi o uwagi NIK, to dotychczas rozpatrzyliśmy trzy z nich. No, właściwie cztery. Pierwsza dotyczy tego, które podmioty są odpowiedzialne za bezpieczeństwo w górach. Okazuje się, że według tej interpretacji, którą przedstawiła pani dyrektor, każdy podmiot jest za to odpowiedzialny na terenie, którym zarządza. W związku z tym znaleźliśmy odpowiedź na tę pierwszą uwagę NIK. Dostarczyła nam jej pani dyrektor.

Jeżeli chodzi o tę drugą kwestię, to znaczy o to, czy trzeba powołać nowy podmiot kontrolujący zorganizowane tereny narciarskie, to według opinii pani dyrektor wystarczy tutaj nadzór UOKiK, tym bardziej że nigdzie indziej na świecie takiego podmiotu nie ma. No, możemy się nad tym zastanowić.

Jeżeli chodzi o trzeci problem, który... Oczywiście dodatkowym zagadnieniem jest finansowanie, ale tutaj trzeba by...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

No tak, ale podjęcie inicjatywy ustawodawczej jest uzależnione od pewnych kwestii związanych ze szlakami turystycznymi. Mam na myśli to, co mówiła przed chwilą przedstawicielka Ministerstwa Sportu i Turystyki. No, chcielibyśmy bardzo szybko dostać projekt ustawy dotyczącej szlaków, bo myślę, że rozwiązałyby to jeden z problemów. Tak więc w mojej opinii – na razie mówię tylko w swoim imieniu – powinniśmy w szczególności domagać się rozwiązania problemu, o którym mowa w piątym punkcie w opinii Biura Legislacyjnego. Chodzi o problematykę utrzymania szlaków turystycznych, o sposób ich finansowania. To jest bardzo istotne. Co do innych problemów to mam wątpliwości, czy takie kwestie mogłyby stanowić przedmiot naszej ewentualnej inicjatywy ustawodawczej.

Czekam teraz, aż przemówi zbiorowa mądrość komisji. Czy pan mecenas chciałby coś powiedzieć? Panowie Senatorowie, jak się na to zapatrujecie? Góral też nie nie mówi?

### **Senator Stanisław Kogut:**

No dobrze, przemówię.

Wydaje mi się, że należy podziękować przedstawicielom Najwyższej Izby Kontroli za tak sumienne podejście do tego problemu. Drodzy Państwo, to jest bardzo duży problem. Świadczy o tym nawet to, o czym powiedział pan przewodniczący. NIK sugeruje, że jeżeli dany szlak nie będzie miał jednego właściciela, to... Nie chcę wymieniać tego słynnego nazwiska człowieka, który zagroził przejazd na Gubałówce, mówiąc, że jeżeli dostanie 1 milion zł, to otworzy szlak, a jeżeli nie, to nie. Pani z resortu turystyki też ma rację, bo aby ustanowić jednego właściciela danego odcinka – może nim być na przykład samorząd – trzeba mieć ogromne pieniądze na wykup terenów. Widzę jednak, że szlaki turystyczne, z których sam dużo korzystam, są oznaczone, bo przeznacza się na to fundusze unijne. Właściciele szlaków, o czym mówił pan dyrektor z krakowskiej delegatury NIK, korzystają z tych środków i faktycznie je, Drodzy Państwo, odnawiają.

Co do następnej sprawy to kolega Jurcewicz bardzo słusznie powiedział, że wypadki były, są i będą. Przecież kiedy myśmy – pan przewodniczący dobrze to pamięta – uchwalali ustawę dotyczącą kasków i wyposażenia narciarzy, wszyscy byli zbulwersowani. A nam chodziło o to, żeby uniknąć wypadków śmiertelnych. Bezpieczeństwo na stokach nadal pozostawia wiele do życzenia, ale sytuacja faktycznie się poprawiła, bo pilnuje tego policja. Wcześniej niektórzy ludzie przyjeżdżali w góry na sobotnio-niedzielny wypoczynek, a potem na podwójnym gazie korzystali z tras narciarskich. I to oni powodowali największą liczbę wypadków. Osobiście chyłę czoła przed NIK, zwłaszcza przed panem z Krakowa, za to, że tak sumiennie to wszystko przygotowano. Zgadzam się, że nie można rozmyślać odpowiedzialności za bezpieczeństwo. Trzeba się skupić i, tak jak w matematyce, przedstawić założenie i tezę. Resort turystyki powinien w końcu przygotować odpowiednią ustawę.

Sprawy finansowe też są bardzo ważne, a tutaj zostały zepchnięte na drugi plan. Przecież panie z ministerstwa wiedzą, ile mówi się na temat braku pieniędzy na paliwo do helikopterów TOPR i GOPR. Brakuje środków na sprzęt dla ratowników, a przecież oni działają naprawdę profesjonalnie, ratują ludziom życie.

Panie Przewodniczący, osobiście uważam, że to, co pan proponuje, jest słuszne. Powinniśmy jednak wyznaczyć resortowi turystyki jakiś termin na przygotowanie wspomnianej ustawy.

Pamiętajmy też o środkach. Jeśli chcemy, żeby szlaki turystyczne miały swoich właścicieli, to muszą mieć oni środki na wykupienie terenów. No a jeśli, nie daj Boże, znajdzie się jakiś nawiedzony właściciel, taki jak na Gubałówce, to i tak nic, Drodzy Państwo, nie wskóracie, bo własność prywatna jest święta. Dziękuję.

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Dziękuję, Panie Senatorze.

Proszę państwa, dotychczas padły dwa postulaty. Do Ministerstwa Sportu i Turystyki kierujemy prośbę o przygotowanie kompleksowych rozwiązań dotyczących szlaków turystycznych, uwzględniających również sposób ich finansowania. To jest pierwsza kwestia.

Drugi postulat kierujemy do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Chodzi o to, o czym mówił senator Jurcewicz, a mianowicie o akcje ratownicze i sposób pokrywania ich kosztów. Rzeczywiście powinniśmy zastanowić się nad tym, czy nie warto by przywiązywać większej wagi do prewencji, dostępności karettek itd. Myślę, że jest to ważne.

Chciałaby pani wypowiedzieć się na ten temat? Proszę.

### **Zastępca Dyrektora Departamentu Ratownictwa i Ochrony Ludności w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Edyta Muszyńska:**

Jeżeli chodzi o karetki, to naprawdę nie jest to domena ministra spraw wewnętrznych, tylko ministra zdrowia.

*(Przewodniczący Marek Ziółkowski: Oczywiście.)*

Tak więc jeżeli przyjdzie do nas jakieś pismo w tej sprawie, to prześlemy je właściwemu ministrowi. I do tego mogą się zobowiązać.

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Oczywiście. Zresztą właściwie nie musimy załatwiać tego przez państwa ministerstwo. Chciałem tylko odnotować ten punkt. Możemy to rozważyć, ale oczywiście nie jest to w tej chwili przedmiot żadnej inicjatywy legislacyjnej.

Jest jeszcze jeden problem, o którym chciałby powiedzieć pan legislator. Proszę bardzo.

### **Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Maciej Telec:**

Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący.

Chciałbym jeszcze zwrócić państwa uwagę na art. 37 ust. 6 ustawy o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich. W raporcie Najwyższej Izby Kontroli pojawiło się spostrzeżenie, że przepis ten jest niestosowany, wręcz martwy. Pozwolę sobie go państwu odczytać. Brzmi on następująco: „Zarządzający zorganizowanym terenem narciarskim przekazuje dane dotyczące liczby wypadków i rodzaju doznawanych urazów jednemu z podmiotów uprawnionych do wykonywania ratownictwa górskiego, w terminie do dnia 31 maja każdego roku”. Przedstawiciele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych powiedzieli tutaj, że nie ma statystyk dotyczących wypadków. No, trudno wymagać, żeby takie statystyki się pojawiały, skoro zarządzający zorganizowanymi terenami narciarskimi nie przekazują wspomnianych informacji odpowiednim podmiotom. Skoro mówimy o konkretnych,

punktowych rozwiązaniach, to być może warto byłoby zastanowić się nad opracowaniem jakiegoś lepszego mechanizmu pozwalającego na skuteczne egzekwowanie tego obowiązku. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Rozumiem. Taki przepis już istnieje, tylko że nie jest stosowany. Prawda? Nikt go nie przestrzega. Chodzi o to, żeby uświadomić ludziom, że te statystyki są bardzo ważne, bo wskazują na przykład, gdzie NFZ mógłby rozmieszczać karetki.

Proszę bardzo.

### **Wicedyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Krakowie Marcin Kopec:**

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Zacznę może od stoków narciarskich. Pozwolę sobie nie zgodzić się ze stanowiskiem zaprezentowanym tutaj przez panią dyrektor z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, ponieważ trudno sobie wyobrazić, że to Inspekcja Handlowa miałaby sprawdzać poziom bezpieczeństwa na prywatnych stokach narciarskich. Nie słyszałem jeszcze, żeby taka kontrola została kiedykolwiek przeprowadzona. Tego rodzaju kontrole, jeśli mają mieć sens, muszą być przeprowadzane przez profesjonalne służby, które się na tym znają. Nie trzeba do tego powoływać żadnego nowego urzędu ani żadnej nowej inspekcji. Proszę zwrócić uwagę na fakt, że w ustawie kwestie dotyczące nadzoru nad ratownictwem górskim są jasno określone. Jest tam wprost napisane, że minister spraw wewnętrznych odpowiada za ratownictwo górskie. Z kolei ratownictwo na stokach narciarskich jest, powiedziałbym, bezpieczne, tak że jest to pewna niekonsekwencja. Roboczo można by rozważyć, czy minister spraw wewnętrznych nie mógłby sprawować nadzoru również nad tą sprawą, zlecając odpowiednie czynności, tak jak w przypadku ratownictwa górskiego, specjalistycznym jednostkom, czyli na przykład GOPR czy TOPR.

Jeżeli chodzi o obowiązek sprawozdawczy, o którym powiedział już pan legislator, to myśmy sprawdzali, jak to funkcjonuje. Otóż nie funkcjonuje wcale, ponieważ zarządcy stoków narciarskich przekazują informacje o wypadkach sporadycznie. To są naprawdę jednostkowe sytuacje. Z kolei przedstawiciele GOPR i TOPR, składając nam wyjaśnienia, dlaczego nie egzekwują tego obowiązku, powiedzieli, że przede wszystkim nie mają żadnego instrumentu prawnego pozwalającego wymusić wspomniane informacje, a poza tym nie wiedzą, po co mieliby je zbierać, skoro i tak nie wykonują żadnych zadań na tych terenach ani nie są zobowiązani do przekazywania tych informacji gdziekolwiek dalej.

Poza tym z informacji uzyskanych od małopolskiego komendanta wojewódzkiego Policji wynika, że tylko w 2013 r. na stokach narciarskich w naszym województwie udzielono tysiąc osiemset pouczeń policyjnych. Chodzi o same pouczenia. No, ponieważ nie są prowadzone żadne statystyki, nie mamy danych, ile było w tym czasie wypadków.

Kończąc swoje wystąpienie, chciałbym poprosić państwa, żeby szczegółowej analizie poddać zwłaszcza art. 3 ustawy o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich. Przyjrzyjmy się na przykład jednostkom samorządu terytorialnego. W ust. 2 wymienione są różne obowiązki, ale tak naprawdę nie wiadomo, za co odpowiadają gminy czy powiaty, na których terenie uprawia się turystykę i sporty górskie. Dziękuję.

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Dziękuję bardzo.

Czy państwo ze strony rządowej chcieliby odnieść się do tej ostatniej uwagi?

Widoczna jest tutaj wyraźna różnica opinii, tak więc mam trzy propozycje, które powinniśmy rozważyć. Pierwsza jest taka: zobowiązujemy Ministerstwo Sportu i Turystyki, żeby zajęło się kwestiami związanymi z wyznaczaniem szlaków turystycznych, włącznie z ich finansowaniem. To jest pierwsza propozycja, która na razie nie wymaga od nas inicjatywy ustawodawczej. Będziemy czekali na projekt ustawy.

Druga kwestia dotyczy wyznaczenia podmiotu uprawnionego do nadzoru nad terenami narciarskimi. Wiąże się z tym pewne wątpliwości, bo Ministerstwo Spraw Wewnętrznych odpowiada za ratownictwo na szlakach górskich, ale jeżeli chodzi o tereny narciarskie, to nie za bardzo chce wziąć za to odpowiedzialność. Myślę, że można by w tej kwestii spróbować podjąć inicjatywę ustawodawczą i, powiedziałbym, wyczyścić tę sprawę.

Chciałaby pani powiedzieć coś na ten temat?

### **Zastępca Dyrektora Departamentu Ratownictwa i Ochrony Ludności w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Edyta Muszyńska:**

Propozycja NIK zmierza do tego, żeby minister spraw wewnętrznych kontrolował przedsiębiorców albo, jak rozumiem, zlecał taką kontrolę podmiotom wykonującym ratownictwo górskie. No, kontrolowanie przedsiębiorców przez ministra spraw wewnętrznych jest wykluczone. Z kolei na zlecenie takiego zadania innym podmiotom potrzeba dosyć dużo pieniędzy. A przecież mamy już organ, który kontroluje przedsiębiorców. To nieprawda, że robi to w ograniczonym zakresie. Inspekcja może przeprowadzać kontrole w każdym zakresie, a jeżeli chodzi o ekspertów, to może ich sobie dobrać. Nie widzę powodu, by zastępować istniejący już organ, który ma prawo kontrolować przedsiębiorców i który jest w stanie określić, czy prawa klienta danego stoku – bo o klienta właśnie tu chodzi – są respektowane. A prawem klienta stoku jest bezpieczeństwo. Dziękuję.

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Senator Jurcewicz. Proszę bardzo.

### **Senator Stanisław Jurcewicz:**

Panie Przewodniczący, podzielam zdanie szanownej pani dyrektor. Myślę, że instytucji kontrolujących podmioty gospodarcze mamy już naprawdę dużo. Może więc należałoby się zastanowić, która z tych instytucji powinna się tym zająć. Może mogłoby się to odbywać na takiej zasadzie jak w przypadku niektórych związków sportowych. Zanim obiekt sportowy zostanie otwarty, musi być dopuszczony do użytku. Może powinniśmy pójść w tym właśnie kierunku, wykorzystując te instytucje, które już mamy. Sygnał NIK, mimo rozbieżności zdań, jest jasny. Chodzi jednak o to, żeby podjąć jakieś rzeczywiste działania. Kolejna instytucja oznacza kolejne wydatki, a myślę, że budżetowych pieniędzy nigdy nie jest za dużo. Lepiej przeznaczyć je na inne zadania, na przykład na wspieranie samorządów. Zauważam taką tendencję, że coraz więcej zadań cedujemy na samorządy, nie zawsze przyznając im proporcjonalne środki finansowe. Mój wniosek jest taki, aby powierzyć te kontrole jednej z instytucji, które już funkcjonują, na przykład UOKiK czy Inspekcji Handlowej. Trzeba to doprecyzować. Osobiście nie jestem za tym, żeby powoływać kolejne organy kontrolujące przedsiębiorców.

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z państwa chciałby jeszcze zabrać głos?

Pan senator Kogut.

### **Senator Stanisław Kogut:**

Chciałbym zwrócić się do państwa z MSW. Panowie z NIK jasno przedstawili sytuację. Art. 5 ustawy wyraźnie mówi, że GOPR i TOPR podlegają MSW. No, tak mówi ten artykuł.

*(Głos z sali: Mówi, że mogą wykonywać ratownictwo górskie.)*

No tak, ale Inspekcja Handlowa została przecież powołana do czego innego. Nie mieszajmy pojęć. Albo chcemy pomóc rozwiązać ten problem, albo nie. NIK mówi o tym, żeby TOPR albo GOPR na zlecenie MSW nadzorowało stoki i zarządzające nimi firmy. Widzę jednak, że stanowiska MSW i NIK całkowicie się rozjechały.

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Senator Śmigieński. Proszę bardzo.

### **Senator Bogusław Śmigieński:**

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Ja też jestem narciarzem i znam kilka, a może nawet kilkanaście, stoków w Polsce. Jeździłem na nartach w różnych miejscach i rzeczywiście dostrzegam pewien problem. Może nie będę wskazywał, kto jest za to odpowiedzialny, ale w pełni zgadzam się z przedstawicielem ministerstwa, który powiedział, że za bezpieczeństwo odpowiadać powinien właściciel terenu.

Co do tego, co na temat Narodowego Funduszu Zdrowia powiedział wcześniej pan senator Jurcewicz, to myślę, że odpowiedzialny za tę sytuację jest też samorząd terytorialny, który powinien współpracować z Narodowym Funduszem Zdrowia i podmiotami leczniczymi działającymi na danym terytorium w celu ustalenia dogodnych zasad funkcjonowania opieki zdrowotnej. Przy czym zakłady te w większości, a przynajmniej w dużej części, są prywatne, więc narzucenie im swojej woli jest bardzo trudne. Współpraca musi wynikać z realnych potrzeb. Zresztą nocna i świąteczna opieka zdrowotna tak naprawdę wcale nie rozwiązuje problemu połamaneńców, którzy ulegają wypadkom na stokach. Na początku udziela im się tylko podstawowej pomocy na poziomie POZ, a przy złamaniach, zwłaszcza wieloodłamowych, potrzebna jest pomoc specjalistyczna. A zatem wspomniane karetki...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Odnoszę się do tego, co powiedziałeś, do tego, że trzeba wesprzeć podstawową opiekę nocną i świąteczną. To nie ten poziom. Samorządy powinny odgrywać tutaj istotną rolę. No, tak naprawdę rolę tę powinny odgrywać regionalne programy zdrowotne. I NFZ, i wojewodowie muszą zadbać o to, żeby przygotowane były odpowiednie zabezpieczenia. I to jest apel do państwa, do ministerstwa.

Jeżeli chodzi o stoki, to bezpieczeństwo na nich zależy nie tylko od policjantów, nie tylko od znaków i nie tylko od kultury jazdy, ale również od przygotowania samych stoków. Dopuszczenie stoków do użytkowania przez narciarzy to istotny element, na który należałoby zwrócić uwagę zarówno z punktu widzenia Ministerstwa Sportu i Turystyki, jak i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Chodzi o dopuszczenie do wykorzystywania pewnej przestrzeni czy też jakiegoś terenu jako stoku narciarskiego. Znam takie stoki, gdzie są przecinki o szerokości 3–4 m, przez które w ciągu godziny przejeżdża dwustu – trzystu narciarzy. To jest lodowisko. Są też takie stoki, gdzie po dwóch dniach jeżdżenia robią się oblodzone muldy. No, nie sprzyja to bezpieczeństwu. Takie stoki nie są odpowiednio przygotowane i na pewno nie powinny być dopuszczone do użytkowania przez narciarzy. Powinno się je po prostu zamknąć. A zatem potrzebny jest pewien system kontroli. Na poziomie obu ministerstw powinni państwo rozważyć, jakich użyć do tego narzędzi, jak sprawić, żeby takie stoki nie mogły być otwierane. W Polsce mamy problem ze śniegiem. Jeśli w dzień jest temperatura powyżej 0°C, a w nocy mróz, to na stokach robią się lodowiska. A zatem zapewnienie bezpieczeństwa jest tutaj ważne. Powinniśmy zwrócić na to uwagę i dostosować do tego nasze przepisy. Nie znam odpowiedzi, jak to zrobić, ale wiem na pewno, że ani Inspekcja Handlowa, ani inne instytucje, które zostały tutaj wymienione, nie zwracają i nie będą zwracały na to uwagi. Nie wiem, czy jest tu potrzebna jakaś specjalna ustawa, czy też wystarczą rozporządzenia bądź jakieś zalecenia. Jak rozumiem, NIK chce, żeby na stokach było bezpieczniej. Nie opublikowano tego raportu po to, żeby wytykać komuś błędy, tylko po to, żebyśmy zastanowili się głębiej nad tym, co zrobić, żeby było bezpiecznie.

Co do szlaków turystycznych to mam wątpliwości, czy ministerstwo powinno je finansować. Jest Polska Organizacja Turystyczna, są różne organizacje regionalne,

więc... Odpowiedzialne za to powinny być też samorządy, bo to w ich interesie leży wytyczanie szlaków turystycznych. Absolutnie zgadzam się, że nie należy w to dodatkowo ingerować.

I TOPR, i GOPR są współfinansowane przez województwa, które przeznaczają na ich działalność dodatkowe pieniądze. Należy się jednak zastanowić, czy to finansowanie jest adekwatne do potrzeb i czy organizacje te realizują swoje cele w takim zakresie, w jakim powinny.

Mój apel jest taki, żeby oba ministerstwa zastanowiły się nad tym, jak kontrolować stoki narciarskie i jakie zastosować kryteria dopuszczania ich do użytku. To jest dla mnie najważniejszy element tego wszystkiego. Przede wszystkim zadbajmy o stoki, które powinny być dobrze przygotowane i bezpieczne, mieć odpowiednie nachylenie i jak najmniej uskoków, a także być prawidłowo naśnieżone. Od tego zależy bezpieczeństwo narciarzy. Ktoś, kto ma odpowiednią wiedzę, powinien to kontrolować i ewentualnie zamykać te stoki, które są niebezpieczne. Nie można zostawiać tego wolnemu rynkowi. Obecnie każdy, kto ma kawałek poletka, może otworzyć stok narciarski. Nie jestem za nadmierną kontrolą, ale z punktu widzenia bezpieczeństwa jest to potrzebne. Dziękuję.

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Dziękuję.

Proszę bardzo. Senator Jurcewicz.

### **Senator Stanisław Jurcewicz:**

Jeszcze jedno zdanie. Rzadko nie zgadzam się z kolegą Śmigielskim, ale przestrzegalbym przed obraniem takiego właśnie kierunku. Nie możemy odpowiedzialnością za to wszystko obciążać tylko samorządy. No, to, kto jest odpowiedzialny za bezpieczeństwo turystów, regulują pewne przepisy. Jak rozumiem, mojemu przedmówcy chodziło o współpracę, i na szczeblu rządowym, i na szczeblu samorządowym. Tak? Nie wszystko, o czym tu mówimy, należy do obowiązków samorządu, choć wiadomo, że każdy samorząd rozumiejący dobrze własną sytuację przeznaczają pieniądze na różne zadania związane z turystyką, która niekiedy jest jedną z głównych dźwigni rozwoju danego regionu.

Z kolei jeżeli chodzi o opiekę medyczną, to traktuję ją całościowo. Myślę, że wszyscy doskonale zdają sobie sprawę, co to jest POZ, niemniej jednak są takie miejsca, gdzie specjalistyczna karetka wezwana do wypadku ma do przejechania – często w trudnych warunkach, na przykład w czasie śnieżycy – 20 km, a mogłaby mieć 3 km. Na pewno powiększa to koszty funkcjonowania służby zdrowia. I o tym właśnie mówiłem. No, konkursy konkursami, ale... Zaznaczyłem przecież, że musimy działać zgodnie z prawem, ale czasami trzeba też brać pod uwagę pewne szczególne uwarunkowania. Samorządy, przynajmniej te, które znam, naprawdę o to dbają i robią wszystko, co trzeba, ale nie mogą przecież brać na siebie wszystkich kosztów, które są z tym związane.



**Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Proszę państwa, teraz w czterech punktach spróbuję podsumować dotychczasową dyskusję. Po pierwsze, wszyscy chcielibyśmy podziękować NIK, która występuje w obronie ludzi jeżdżących na nartach i korzystających ze szlaków turystycznych. Niewątpliwie chodzi o ich bezpieczeństwo. To jest punkt pierwszy.

Po drugie, jeszcze raz prosimy Ministerstwo Sportu i Turystyki o zajęcie się szlakami turystycznymi. Powinniśmy o nie dbać, niezależnie od tego, kto to będzie finansował. To, że leży to w interesie poszczególnych organów samorządu terytorialnego, jest jasne. Chodzi jednak o to, o czym mówiliśmy, czyli o sposób finansowania. Trzeba to, że tak powiem, wyczyścić. Ewentualne podjęcie inicjatywy ustawodawczej uzależniamy od tego, jak państwo to opracujecie. Czekamy na propozycję rozwiązania tych problemów i udzielamy ministerstwu naszego wsparcia. Bardzo nas to interesuje. Chcielibyśmy, żeby powstało jakieś systemowe rozwiązanie.

Trzecia, najważniejsza kwestia to kontrola stoków. Chodzi o sposób dopuszczania ich do użytku.

*(Głos z sali: W sezonie.)*

Tak, w sezonie narciarskim. Nie chciałbym wymyślać żadnej nowej instytucji kontrolnej. W tej kwestii zgadzam się z ministrem spraw wewnętrznych, ale wydaje mi się, że... Wprawdzie moglibyśmy uczynić z tego przedmiot na-

szej inicjatywy ustawodawczej, ale proponuję raczej zobowiązać Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Ministerstwo Sportu i Turystyki... Ministerstwa Gospodarki na razie w to nie mieszajmy, bo jeśli zaangażujemy za dużo ministerstw, to źle się to skończy. Chcielibyśmy, żeby zastanowili się państwo nad tym, jaka istniejąca już instytucja mogłaby taką kontrolę sprawować. Wydaje mi się, że z punktu widzenia bezpieczeństwa jest to niesłychanie ważne. Powtórzę jeszcze raz: na razie nie będziemy podejmować inicjatywy ustawodawczej, bo musimy najpierw rozeznaczyć się dokładnie, jak to wszystko wygląda, ale chcielibyśmy zobowiązać państwa z obu ministerstw do zajęcia się tym problemem.

Po czwarte wreszcie, jest jeszcze problem dotyczący służby zdrowia, o którym mówili senator Jurcewicz i senator Śmigielski. Musimy zwrócić się do Ministerstwa Zdrowia, bo oczywiście nie jest to sprawa, którą powinno zajmować się Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

Reasumując, proponuję, żeby komisja nie podejmowała na razie inicjatywy ustawodawczej w żadnej z tych spraw. Zobowiązuję jednak ministerstwa do podjęcia prac nad rozwiązaniem problemów, o których mówiliśmy. Ministerstwo Zdrowia poinformujemy o naszych postulatach osobno.

Czy ktoś jeszcze chciałby wypowiedzieć się w tej sprawie?

Jeżeli nie, to dziękuję wszystkim państwu za obecność i zamykam posiedzenie Komisji Gospodarki Narodowej.

*(Koniec posiedzenia o godzinie 19 minut 32)*

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii