



KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

---

Warszawa, 15 września 2014 r.

**INFORMACJA PRAWNA DOTYCZĄCA WYNIKÓW KONTROLI NAJWYŻSZEJ  
IZBY KONTROLI – ZAPEWNIENIE BEZPIECZEŃSTWA TURYSTYKI  
I REKREACJI W GÓRACH**

Najwyższa Izba Kontroli (NIK) przeprowadziła kontrolę – *Zapewnienie bezpieczeństwa turystyki i rekreacji w górach* – w okresie od czerwca do listopada 2013 r. 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.

W ocenie NIK ratownictwo górskie działa prawidłowo i skutecznie, a GOPR i TOPR wykonują wszystkie powierzone przez Ministra Spraw Wewnętrznych zadania.

Zastrzeżenia NIK budzi fakt, 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. Wskazano, iż w umowach nie określono oczekiwanego poziomu gotowości lub standardów realizacji powierzonego zadania, które uzasadniałyby przyjęty poziom finansowania kosztów. Ponadto w dotacjach przekazanych na realizację 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.

NIK podkreślił, iż znaczący udział w działaniach związanych z zapewnieniem warunków bezpieczeństwa w górach miały parki narodowe, które należy dbały o utrzymanie szlaków górskich znajdujących się na ich terenie oraz prowadziły działalność

edukacyjną i informacyjną wśród turystów, co przyczynia się do ograniczenia ryzyka związanego z uprawianiem turystyki górskiej.

W Informacji o wynikach kontroli NIK zwraca uwagę, iż na poziom bezpieczeństwa osób przebywających w górach może wpływać brak jednolicie uregulowanych zasad wyznaczania i utrzymania szlaków turystycznych, a także stan szlaków górskich, których status prawny i standardy utrzymania nie zostały dotychczas uregulowane. Brak jest również przepisów sankcjonujących istniejącą sieć szlaków oraz określających podmiot odpowiedzialny za koordynację prac znakarskich. Nie ma także instytucji koordynującej wytyczanie nowych szlaków i odpowiadającej za utrzymanie (w tym za zapewnienie drożności) już istniejących. NIK wskazuje, iż problem dotyczy przede wszystkim szlaków poza terenami parków narodowych. Podkreśla się również, iż przyjęty w Polsce system finansowania renowacji szlaków górskich nie zapewnia stabilności realizacji tego zadania.

Zdaniem NIK, system bezpieczeństwa w górach osłabia brak przepisów, które umożliwiałyby nadzór nad zorganizowanymi terenami narciarskimi oraz egzekwowanie zapewnienia warunków bezpieczeństwa na tych terenach. Określając zasady odpowiedzialności osób zarządzających zorganizowanymi terenami narciarskimi za bezpieczeństwo na zorganizowanych terenach narciarskich, ustawodawca nie przewidział bowiem narzędzi prawnych umożliwiających kontrolę realizacji tego obowiązku. W obecnym stanie prawnym możliwość kontroli bezpieczeństwa na zorganizowanych terenach narciarskich sprowadza się *de facto* do oceny stanu technicznego urządzeń transportu linowego dokonywanej przez Transportowy Dozór Techniczny oraz patrolowania przez Policję terenów narciarskich, przy czym działania te nie dotyczą sposobu zabezpieczenia terenu i realizacji obowiązku zapewnienia ratownictwa narciarskiego. Jednocześnie zauważono, iż nie jest w zasadzie realizowany obowiązek wynikający z art. 37 ust. 6 ustawy o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich (na mocy tego przepisu, zarządzający zorganizowanym terenem narciarskim jest obowiązany przekazywać dane dotyczące liczby wypadków i rodzaju doznawanych urazów jednemu z podmiotów uprawnionych do wykonywania ratownictwa górskiego, w terminie do dnia 31 maja każdego roku). Ignorowanie przez zarządzających zorganizowanymi terenami narciarskimi tego nakazu wynika m.in. z nieuregulowania zasad jego egzekwowania. W ocenie NIK nie jest również jasny cel tego obowiązku. Podmioty wykonujące ratownictwo górskie nie sprawują bowiem nadzoru nad zorganizowanymi terenami narciarskimi i nie są

uprawnione do dokonywania kontroli bezpieczeństwa na tych terenach, a w związku z tym, jeżeli nawet określone dane zostaną przekazane, nie będzie to w praktyce służyło poprawie bezpieczeństwa na terenach narciarskich.

Zwrócono też uwagę na problem związany z ustalaniem szczegółowych kosztów zadań powierzanych GOPR i TOPR. Zdaniem NIK, brak wyodrębnienia kosztów uniemożliwia dochodzenie od podmiotów odpowiedzialnych zwrotu kosztów akcji ratowniczych prowadzonych poza terenem gór. Określenie zasad wyliczania kosztów pozwoliłoby również na bardziej precyzyjne oszacowanie kosztów realizacji zadań powierzonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych.

W ocenie NIK, przekazywanie przez parki narodowe części wpływów z biletów za wstęp do parku (15%) podmiotom wykonującym ratownictwo górskie na obszarze parku powoduje zmniejszenie środków na działalność statutową parków. W ramach tej działalności parki m.in. utrzymują szlaki turystyczne w należytym stanie.

W Informacji podkreślono również znaczenie działalności edukacyjnej i profilaktycznej dla bezpieczeństwa w górach. Poziom wiedzy turystów na temat prawidłowego planowania wycieczek oraz zachowania się w ich trakcie oraz korzystanie z posiadanej wiedzy są, w opinii NIK, jednymi z najważniejszych warunków bezpieczeństwa w górach. Stąd też podstawowe informacje na ten temat powinny być przekazywane w szkołach, a później przypominane, utrwalane i propagowane w drodze różnego rodzaju akcji edukacyjnych.

Reasumując, NIK wskazuje, iż prawodawca powinien:

- 1) przypisać 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, konkretne obowiązki, określone w art. 3 ust. 2 tej ustawy, tak aby nie budziło wątpliwości, za które zadania podmioty te są odpowiedzialne; NIK zwraca przy tym uwagę, iż nieprzypisanie określonych zadań konkretnym podmiotom oraz nieokreślenie zasad współpracy pomiędzy tym podmiotami uniemożliwia w praktyce egzekwowanie realizacji niektórych obowiązków;
- 2) wskazać w rozdziale 4 ustawy o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich, podmiot uprawniony do kontroli (nadzoru) działalności zarządzających zorganizowanymi terenami narciarskimi w zakresie realizacji obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa osobom przebywającym na tych

terenach, o którym mowa w art. 19 ust. 1 wskazanej ustawy, oraz określić kompetencje takiego podmiotu;

- 3) określić zasady obliczania kosztów akcji ratowniczych;
- 4) przeanalizować celowość istnienia w systemie prawnym art. 37 ust. 6 ustawy o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich w dotychczasowym kształcie oraz rozważyć wprowadzenie do systemu mechanizmu, który zagwarantuje dostęp do informacji o wypadkach na zorganizowanych terenach narciarskich;
- 5) uregulować problematykę utrzymania szlaków turystycznych (w szczególności uregulowane powinny być: stan prawny, sposób finansowania, zasady wyznaczania oraz obowiązki utrzymania i konserwacji szlaków turystycznych); przy czym regulacje te powinny odnosić się do wszystkich szlaków turystycznych, a nie tylko szlaków górskich.

*Jakub Zabielski*

*Główny legislator*