



Alicja Chrabańska-Czerwińska

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Wydział Zarządzania
Katedra Turystyki
alicia.chrabanska@gmail.com

ORGANIZACYJNO-PRAWNE PROBLEMY DZIAŁALNOŚCI TOPR I HZS. ANALIZA KOMPARATYWNA

Streszczenie: Uprawianie turystyki aktywnej, w tym turystyki górskiej, wiąże się z ryzykiem wypadków zarówno z powodów indywidualnych, jak i zaistnienia czynników zewnętrznych. W zależności od pasma górskiego, a także kraju, w którym się znajduje dane pasmo, udzielaniem pomocy zajmują się organizacje działające na różnych zasadach. Celem artykułu jest dokonanie analizy porównawczej działania dwóch organizacji, które zajmują się udzielaniem pomocy turystom w Tatrach: Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe w Polsce oraz Horská záchranná služba w Słowacji. Na podstawie analizy dokumentów stanowiących prawne i organizacyjne podstawy działania obu służb wykazano kluczowe różnice oraz podobieństwa w ich funkcjonowaniu.

Słowa kluczowe: ratownictwo górskie, zarządzanie organizacją, sporty górskie.

JEL Classification: A10.

Wprowadzenie

Turystyka aktywna, wobec rosnącej dostępności możliwych form jej uprawiania, cieszy się dużą popularnością wśród społeczeństw różnych krajów. Jedną z form turystyki aktywnej jest turystyka górska. Specyficzne ukształtowanie terenu, której dotyczy ta forma aktywności, sprawia, że turyści są narażeni, poza ryzykami wynikającymi z samego podejmowania aktywności, na unikatowe zagrożenia związane m.in. z wysokością, ekspozycją, jakością i formą dróg dojścia, dostępnością itp. Wobec tych zagrożeń ograniczone są możliwości działania standardowych służb ratunkowych. W konsekwencji potrzeby zabezpieczenia życia i zdrowia nie tylko turystów, ale i sportowców, w niektórych kra-

jach zostały powołane do życia służby ratunkowe niosące pomoc potrzebującym w górach. Organizacje te różnią się między sobą w sposób znaczny. W niniejszym artykule porównano dwie organizacje, których główną lokalizacją są Tatry – czyli Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (Polska) oraz Horská záchranná služba (Słowacja). Celem niniejszej analizy porównawczej jest znalezienie kluczowych różnic w działaniu obu organizacji, zsyntetyzowanie ich oraz określenie hierarchii ważności poszczególnych aspektów.

1. Organizacje na rynku usług publicznych. Zarys teoretyczny

Rynek usług publicznych jest rynkiem wysoce zdywersyfikowanym. W grupie tych usług znajdują się oświata, służba zdrowia, organizacje porządku publicznego, np. policja, pomoc społeczna, organizacje gospodarujące, transport publiczny i wiele innych. Organizacje te łączy fakt, że dostarczają dobra publiczne. W najprostszym ujęciu dobrami publicznymi są określane takie, w przypadku których nie istnieje pojęcie konkurencyjności wśród konsumentów, jak również nikt nie może zostać wyłączony z ich konsumpcji [Kaul, Grunberg, Stern, 1999, s. 3]. W artykule uwagę poświęcono organizacjom, których celem jest dostarczanie dóbr publicznych, także w postaci realizacji rozwojowych celów społecznych. Główny nacisk położono na szeroko pojęte organizacje non profit, jak również na wyjaśnienie polskiej terminologii dotyczącej organizacji świadczących usługi publiczne. W związku z polską legislacją ważne jest zwrócenie uwagi na zasadniczą kwestię, aby nie utożsamiać organizacji pożytku publicznego, które istnieją tylko w polskim porządku prawnym, z organizacjami sektora publicznego, który to termin ma zastosowanie międzynarodowe.

1.1. Organizacje non profit – definicja i rodzaje

Organizacje non profit są specyficzną formą działalności, której głównym nastawieniem nie jest osiągnięcie zysku finansowego w rozumieniu biznesowym. Należy jednak zauważyć, że sektor organizacji nienastawionych na zysk jest również dość szeroki i niehomogeniczny. A. Sargeant zauważa, że organizacje non profit mogą działać zarówno w obszarze organizacji rządowych, pozarządowych, jak i w wolontarystycznym sektorze. Autor przytacza definicję, której sednem jest nawiązanie do społecznych celów organizacji jako rdzenia jej działalności. Jako cel działania wskazuje poprawę poziomu życia społeczeństwa poprzez dostarczanie określonych dóbr pożytku społecznego [Sargeant, 2004,

s. 16-17]. Definicje organizacji niedochodowej zgodnie skupiają się na definiowaniu jej istoty poprzez cel bycia społecznie użyteczną. W publikacji A. Limańskiego i I. Drabika [2007, s. 15] ponownie pojawia się sformułowanie, że organizacje non profit realizują cele społecznie użyteczne, przyczyniają się do rozwoju i poprawy warunków społecznych, rezygnując przy tym z działalności dochodowej. Przy czym, jeśli takową prowadzą, jest ona nakierowana na zwiększanie zasobów organizacji jako źródeł jej finansowania.

Zarządzanie organizacją non profit stanowi swego rodzaju wyzwanie. H.J. Bryce [2017, s. 9] podkreśla, że w zarządzaniu organizacją non profit kluczową rolę pełni racjonalne wykorzystanie zasobów, tak aby realizowane dzięki nim zadania mogły służyć jak największej części populacji bądź w jak największym obszarze geograficznym oraz najdłuższym czasie. Autor wspomina także o szczególnej trosce, lojalności i nieustannym skupieniu na celu organizacji, który to cel zawsze zawiera się w wiązce celów społecznych.

Kwestie organizacji non profit są często poruszane w literaturze, nie tylko pod kątem samej działalności i celów oraz zarządzania, czyli twardych obszarów, ale także obszarów bardziej miękkich, jak np. tworzenie tożsamości organizacji. Z. Saqib [2019, s. 233-234], badając organizacje non profit w Pakistanie, stwierdziła, że na ustalanie tożsamości organizacyjnej wpływ mają założyciele, finansowanie oraz siła interesariuszy. Zgodnie z definicyjnym ujęciem tożsamość organizacyjna to nie tylko kwestia przynależności, wspólnoty celów, ale także zrozumienie misji, wizji oraz holistycznie ujętej organizacji. Wydaje się, że w przypadku organizacji non profit istnienie tożsamości organizacyjnej jest szczególnie ważne. Specyfika celu, jakim jest osiągnięcie celów społecznych, wymaga szczególnego zaangażowania pracowników oraz pełnego zrozumienia wartości przyświecających organizacji. Z. Lee i H. Bourne [2018, s. 797] zauważają, że budowanie tożsamości organizacyjnej w przypadku działalności non profit jest trudniejsze niż w przypadku organizacji nastawionych na zysk i poddanych istniejącym siłom rynkowym. Autorzy podkreślają, że główny nacisk w grupie organizacji społecznych jest przeniesiony z kadry menedżerskiej i akcjonariuszy na szeroko pojęte grono interesariuszy, w tym szczególnie wolontariuszy i darczyńców. Kolejnym aspektem, o którym mówią autorzy, jest szczególnie nacisk na kwestie emocjonalnego przywiązania do celów i działalności organizacji.

1.2. Stowarzyszenie jako forma organizacji non profit w Polsce

Stowarzyszenie jest formą organizacji powstałą w Polsce na mocy Ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach. Stowarzyszenia mają prawo do reprezentowania interesów zbiorowych członków wobec władzy publicznej oraz wypowiedzania się w sprawach publicznych. Przepisy prawne ustanawiają, że stowarzyszenie jest formą organizacji non profit o charakterze dobrowolnym [Ustawa Prawo o stowarzyszeniach, 1989].

Warto wspomnieć, że stowarzyszenia mogą mieć charakter międzynarodowy, jak również mogą wchodzić w kooperację z innymi organizacjami o zasięgu międzynarodowym [Ustawa Prawo o stowarzyszeniach, 1989, art. 5.1]. Stowarzyszeniami nie mogą być jednak m.in. partie polityczne, komitety wyborcze oraz związki religijne [Ustawa Prawo o stowarzyszeniach, 1989, art. 7.1].

Należy dodać, że do założenia stowarzyszenia potrzebne jest co najmniej siedem osób, które wyrażą wolę zawiązania organizacji tego typu, określając przede wszystkim cele organizacji oraz statut, na którym będzie się opierać jego działanie [Ustawa Prawo o stowarzyszeniach, 1989, art. 10.1].

Istotny dla dalszych rozważań jest sposób finansowania działalności stowarzyszenia, które ustawowo jest organizacją nienastawioną na osiągnięcie zysku. Stowarzyszenia swój majątek mogą tworzyć ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, dochodów z własnej działalności, dochodów z majątku stowarzyszenia oraz z ofiarności publicznej. Znacząca jest wzmianka o dochodach z własnej działalności, stowarzyszenie może bowiem takową prowadzić, jednak tylko jeśli dochody nie są przeznaczone do podziału między zarząd, ale przeznaczone na działalność statutową [Ustawa Prawo o stowarzyszeniach, 1989, art. 33.1 i 34].

1.3. Organizacje pożytku publicznego a sektor publiczny

Organizacje pożytku publicznego to termin wprowadzony w 2004 roku w polskim porządku prawnym Ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Niezależnie od formy prawnej, na wniosek zainteresowanego, organizacji może zostać nadany status OPP, jeśli dostarcza dóbr pożytku publicznego, jednocześnie całość ewentualnego zysku organizacji jest przeznaczana na realizację celów statutowych, a nie dzielona między władze organizacji. Kluczowy jest fakt, że dana organizacja może uzyskać status i odpowiedni wpis do KRS tylko na własny wniosek, co oznacza, że wymagane

jest wyrażenie woli, a nie odgórne nadanie. Do głównych przywilejów OPP należy możliwość uzyskania darowizny w postaci 1% podatku dochodowego od osób fizycznych, z drugiej strony zostaje zwiększony obowiązek sprawozdawczy takiego podmiotu [www 4].

Warto nadmienić, że zgodnie z ustawą działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych. Ustawa w strefie zadań publicznych wymienia szeroki wachlarz działań, wśród których warto wymienić: pomoc społeczną, działalność charytatywną, działania na rzecz osób niepełnosprawnych, wspieranie rozwoju gospodarczego, nauki i przedsiębiorczości, edukację, zapewnianie bezpieczeństwa i porządku społecznego, ekologię, turystykę i krajoznawstwo, a także ratownictwo [Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, 2019].

Warto jednak zauważyć, że często w Polsce OPP są mylone z organizacjami świadczącymi usługi w sektorze publicznym, choć faktycznie nie spełniają one wymogów będących warunkiem wpisu do rejestru tychże organizacji. Należy tutaj nadmienić, że Organizacje Pożytku Publicznego to sformułowanie polskiej legislacji, a w dalszym ciągu rozdział ten skupia się na sektorze publicznym sensu stricto w ujęciu międzynarodowym. Usługi publiczne mogą świadczyć rozmaite firmy o różnych źródłach finansowania. C.M. Fisher wymienia m.in. prywatne formy świadczące usługi publiczne na podstawie zawartych umów, agencje rządowe (np. organizacje przeprowadzające egzaminy na prawo jazdy), jednostki opieki medycznej, jednostki oświatowe itp. [Fisher, 2002, s. 8-9].

Warto wspomnieć jeszcze raz, że główną cechą charakterystyczną dóbr publicznych jest fakt, że zwiększenie ilości konsumentów nie zwiększa kosztów konsumpcji. Po drugie nikogo nie można wyłączyć z praw do konsumpcji. Co ważne, dostawcami dóbr publicznych mogą być organizacje prywatne [Holcombe, 1997].

2. Turystyka aktywna. Podstawowe informacje

Turystyka aktywna jest formą turystyki kładącą nacisk na aktywność turysty. Jest to turystyka samodzielna, której głównym obszarem są aktywne formy wypoczynku [Merski, Warecka, 2009].

Turystyka aktywna łączy w sobie różne formy, w tym turystykę ekstremalną i przygodową. W literaturze polskiej pojawia się także pojęcie turystyki kwalifikowanej, które jest pojęciem węższym niż turystyka aktywna. Uprawianie tury-

styki kwalifikowanej, zgodnie z nomenklaturą, wymaga posiadania pewnych umiejętności specjalistycznych pozwalających na podjęcie działań w tym obszarze [Mokras-Grabowska, 2015]. Miejsce turystyki kwalifikowanej w zbiorze turystyki aktywnej i granice obu są bardzo zatarte. Można przyjąć, że do uprawiania turystyki kwalifikowanej niezbędne są, poza odpowiednim przygotowaniem i specyficznymi umiejętnościami, nie tylko wyspecjalizowany sprzęt, ale również możliwe licencje lub inne uprawnienia [Kurek, Mika, Pitrus, 2007]. Zgodnie z formami aktywności wymienianymi przez autorów literatury przedmiotu do turystyki można zaliczyć turystykę górską, rowerową, spływy wodne, kajakarstwo, gry terenowe itp. [Łoboda, Rodzoś, Wesołowska, 2015]. Ważne jest jednak zauważenie faktu, że warunkiem zaistnienia zjawiska turystyki jest m.in. konieczność wyjazdu ze stałego miejsca zamieszkania – bez spełnienia tego warunku nie można mówić o turystyce [Tomik, 2013].

Cześć autorów wyznacza obszar turystyki sportowej jako nastawionej na ruch, a także na elementy kontemplacji przyrody i ekspozycję na ryzyko [Gheę, 2016]. Bez uszczegółowienia warunków, które muszą być spełnione, by móc mówić o ruchu turystycznym, w takim podejściu ponownie zaciera się jednak granica pomiędzy turystyką a sportem. W dużym uproszczeniu niektórzy autorzy uważają, że turystyka nie jest nastawiona na rywalizację, ale na formy rekreacyjne, poznawcze oraz na chłonięcie emocji [Malchrowicz-Moško, Sekida, 2016].

3. Górskie służby ratunkowe jako przykład organizacji w turystyce górskiej

Turystyka górska jest związana z licznymi niebezpieczeństwami o różnym natężeniu ryzyka. Specyfika ukształtowania terenu sprawia, że dostępność standardowych służb ratunkowych jest ograniczona, a udzielenie pomocy bądź zabezpieczenie życia i zdrowia turystów wymaga ściśle określonych kwalifikacji związanych z działalnością górską i jaskiniową. Naprzeciw konieczności niesienia pomocy w górach wychodzą organizacje świadczące usługi ratunkowe, funkcjonujące w różnych formach prawnych, o różnym stopniu legalizacji. Instytucje te posiadają rozliczne atrybuty, różniące je od innych, ale łączy je wspólny nadrzędny cel, jakim jest niesienie pomocy i bezpieczeństwo w turystyce górskiej. Poniżej przedstawiono różnice pomiędzy dwoma organizacjami, których główne wysiłki skupiają się na działalności w Tatrach – Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (Polska) oraz Horská záchranná služba (Słowacja).

3.1. Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe. Zarys organizacji

Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe jest organizacją non profit działającą docelowo na terytorium Polski, jednocześnie funkcjonującą jako organizacja pożytku publicznego. Organizacja jako swoje cele statutowe podaje m.in. działalność oświatową, ochronę środowiska, jak również upowszechnianie kultury fizycznej oraz turystyki. Najczęściej TOPR jest kojarzony jednak z działalnością ratunkową oraz ochroną życia i zdrowia turystów, realizowaną przez pion zwany Strażą Ratunkową TOPR [Statut Tatrzańskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego z dnia 28 października 2017 r.]. Ważne jest odnotowanie faktu, że prowadzenie akcji ratunkowych i prewencyjnych nie jest jedyną istotą działalności tej organizacji. Straż Ratunkowa jest wyraźnie wyodrębniona w całości struktury. Siedziba TOPR mieści się w Zakopanem. Do zarządzania organizacją został powołany przez Walne Zgromadzenie Zarząd, na czele którego stoi aktualnie Józef Janczy. Naczelnikiem Straży Ratunkowej jest Jan Krzysztof [www 3].

Straż Ratunkowa TOPR działa, poza statutem, opierając się na wewnętrznym regulaminie jednostki. Zaktualizowany regulamin wszedł w życie 21 lutego 2019 roku i określa szczegółowo prawa i obowiązki członków Straży Ratunkowej, zasady członkostwa (w tym zasady dołączenia do jednostki), rodzaje i zasady szkoleń oraz organizację akcji ratunkowych i wydawania komunikatów [Regulamin Straży Ratunkowej Tatrzańskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego z dnia 21 lutego 2019 r.].

Do podstawowych dokumentów regulujących działalność TOPR od strony legislacyjnej należą następujące akty prawne [www 3]:

- Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich (Dz.U. 2011 Nr 208, poz. 1241);
- Rozporządzenie w sprawie stopni trudności narciarskich tras zjazdowych, biegowych i nartostrad oraz sposobu ich oznaczania;
- Rozporządzenie w sprawie dopuszczalnego obciążenia narciarskiej trasy zjazdowej, sposobu jego obliczania oraz szczegółowych warunków oświetlenia zorganizowanych terenów narciarskich;
- Rozporządzenie w sprawie określenia wzorów znaków nakazu, zakazu, informacyjnych i ostrzegawczych stosowanych do oznakowania w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich;
- Rozporządzenie w sprawie określenia stopni zagrożenia lawinowego oraz odpowiadających im zaleceń dla ruchu osób.

3.2. Horská záchranná služba. Zarys organizacji

Horská záchranná služba jest odpowiednikiem TOPR i skupia swoją działalność głównie po słowackiej stronie Tatr (Tatry Wysokie, Tatry Zachodnie, Niżne Tatry, Wielka Fatra, Mała Fatra, Słowacki Raj). HZS składa się z siedziby głównej i ośrodków terenowych. W pionie administracyjnym funkcjonują następujące organy – Departamenty: Prawny, Ekonomiczny, Personalny i Społeczny oraz Operacyjny. Drugi pion to centra operacyjne – regionalne (zgodne z obszarami wymienionymi powyżej) oraz Centra Szkoleniowe, Zapobiegania Lawinom i Alarmowe [www 2]. Akt powołujący organizację do życia to Ustawa nr 544/2002 o Górskiej Służbie Ratowniczej, z późniejszymi zmianami, podpisana przez Wicepremiera i Ministra Spraw Wewnętrznych – Roberta Kaliňáka [www 1].

Celem istnienia HZS jest dokonywanie czynności ratunkowych w górach na terenie Słowacji, jak również zapewnienie bezpieczeństwa poprzez opiniowanie zabezpieczenia tras i wydawanie komunikatów turystycznych. Ustawa, na mocy której została powołana ratownicza służba górską na Słowacji, powołuje również Krajowe Stowarzyszenie Przewodników Górskich, w podziale na przewodnictwo górskie i wysokogórskie, jak też ściśle określa obowiązki podmiotów uczestniczących w działalności turystycznej [Zákon č. 544/2002 Z.z. o Horskéj zachrannej službe v znení zmien a dodatkov k 15.11.2015].

HZS opiera swoją działalność także na dwóch kolejnych aktach. Pierwszy z nich to Regulamin Górskiego Pogotowia Ratunkowego, ważny od 1 lipca 2014 r. W akcie są zawarte szczegółowe zasady poruszania się w Tatrach Słowackich, w tym poruszania się po drogach o podwyższonej trudności w skali UIAA i trasach nieoznakowanych, jak również uprawiania różnych form aktywności w górach. Kolejne istotne informacje zawarte w dokumencie dotyczą klasyfikacji zdarzeń górskich oraz zasad wzywania pomocy [Regulamin Górskiego Pogotowia Ratunkowego]. Drugi akt to wytyczne Prezesa HZS dotyczące zwiększenia bezpieczeństwa uczestników turystyki górskiej, w których są poruszone także kwestie przewodnictwa górskiego i wysokogórskiego. Wytyczne obowiązują od 15 czerwca 2016 [Wytyczne prezesa Górskiego Pogotowia Ratunkowego z dnia 15 czerwca 2016 r.].

3.3. Podobieństwa oraz różnice statutowe i organizacyjne pomiędzy TOPR i HZS

Wydaje się, że dwie organizacje niosące pomoc turystom w górach działają na tych samych bądź podobnych zasadach. Faktycznie, cechą łączącą obie instytucje jest ich cel nadrzędny, czyli udzielanie pomocy turystom, ochrona życia

i zdrowia w górach oraz prewencja w zakresie bezpieczeństwa. Znaczne są jednak między nimi różnice organizacyjne, legislacyjne i statutowe (tabela 1).

Analizę różnic należy rozpocząć od formy prawnej oraz stosunku zależności z właściwym przedmiotowo ministerstwem. Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe jest stowarzyszeniem, na mocy zgody Ministra Spraw Wewnętrznych, realizującym działalność ratowniczą w polskich Tatrach [Statut Tatrzańskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego z dnia 28 października 2017 r.]. Horská záchranná služba jest z kolei jednostką Skarbu Państwa i podlega zarządzaniu przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych [www 1]. Zarządzanie w przypadku obu organizacji należy do zarządu. Forma prawna stanowi jednak ważny wyznacznik sposobu powoływania władz obu instytucji. W przypadku stowarzyszenia wyboru dokonuje Walne Zgromadzenie członków. W gestii tego ciała jest także działalność legislacyjna w zakresie wewnętrznych aktów prawnych [Statut Tatrzańskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego z dnia 28 października 2017 r.]. Dyrektor słowackiej organizacji na mocy ustawy jest powoływany przez właściwego sprawcę ministra. W gestii dyrektora jest wykonywanie zadań wykonawczych i legislacyjnych powierzonych przez pryncypała [www 1]. Warto dodać, że na mocy ustawy Prawo o stowarzyszeniach jednostka ta niezależnie określa swoje cele, wewnętrzny porządek prawny, strukturę i sposoby działania [Ustawa Prawo o stowarzyszeniach, 1989]. Skutkiem funkcjonowania w odmiennych formach prawnych jest większa elastyczność i niezależność TOPR-u od władz państwowych oraz zwiększona decyzyjność stowarzyszenia. W przypadku jednostki budżetowej państwa autonomia, decyzyjność oraz szybkość wprowadzania zmian organizacyjnych jest bardziej ograniczona i często wymaga podjęcia działania ze strony władarzy na szczeblu centralnym.

Kolejna istotna różnica pomiędzy obiema organizacjami wynika z ich formy prawnej, niemniej warta jest wylistowania jako osobna cecha charakterystyczna. Jest to kwestia finansowania działalności obu instytucji. W przypadku HZS kwestia jest bardzo jasna. Jako jednostka budżetowa jest finansowana ze środków państwowych. Zgodnie z zapisem statutu może być jej powierzone także mienie od innych podmiotów [www 1]. Zgodnie z ustawą Prawo o Stowarzyszeniach środki finansowe stowarzyszenia mogą pochodzić z kilku źródeł, którymi są składki członków, darowizny oraz inne formy przekazania majątku, spadki, dochody z działalności i zarządzania majątkiem własnym [Ustawa Prawo o stowarzyszeniach, 1989]. Statut TOPR powiela zapisy ustawy, włączając ważny aspekt dochodów z realizacji zadań publicznych [Statut Tatrzańskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego z dnia 28 października 2017 r.]. Finansowanie działalności stowarzyszenia, choć jego majątek może pochodzić z różnych źródeł, wydaje się

dużo bardziej skomplikowane. Wiele komponentów budżetu TOPR stanowią zmienne, takie jak darowizny, spadki, a także zysk z własnej działalności. O wiele łatwiejszym technicznie oraz stabilnym sposobem finansowania wydaje się uzależnienie od budżetu państwa, w przypadku HZS dodatkowo wzbogacone o możliwość przekazania składników majątkowych przez inne podmioty.

Istotne jest także skupienie się na celach działania obu organizacji. W statucie HZS jasno określony jest jeden nadrzędny cel, jakim jest organizacja i wykonanie działań ratowniczych w górach i jaskiniach o określonej właściwości geograficznej. Dalej statut określa szczegółowe zdania, których realizacja podlega wyżej określonemu celowi. Na podstawie analizy rozległej listy czynności można wywnioskować, że w ramach celu głównego są także realizowane cele cząstkowe, wśród których warto wymienić opiniowanie znakowania tras turystycznych, działania prewencyjne dotyczące bezpieczeństwa turystów, analizowanie zagrożeń, w tym zagrożenia lawinowego, rozwijanie systemu ratownictwa poprzez opracowanie procedur i metodologii, nadzorowanie wykonania przepisów ustawowych dotyczących jej obszaru kompetencji [www 1].

W przypadku TOPR już same cele statutowe są znacznie bardziej rozbudowane niż po stronie słowackiej. Poza działalnością ratunkową TOPR prowadzi działalność oświatową w zakresie bezpieczeństwa w górach. Działa aktywnie w zakresie ochrony środowiska. Promuje turystykę, w tym szczególnie na obszarach górskich, jak również kulturę fizyczną i wolontariat. Do ważnych, choć najmniej znanych celów TOPR należy także pomoc społeczna udzielana w ramach członkostwa w organizacji [Statut Tatrzańskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego z dnia 28 października 2017 r.].

Tabela 1. Główne różnice pomiędzy TOPR i HZS

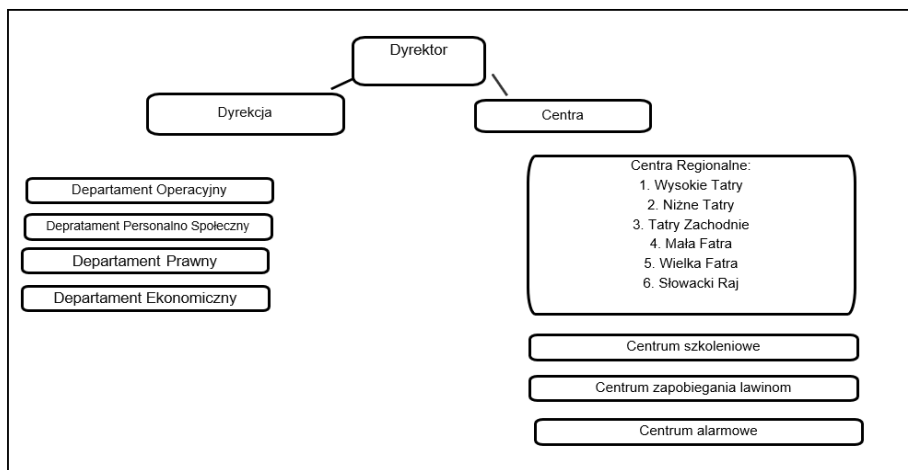
Obszar	TOPR	HZS
Forma prawna	Stowarzyszenie	Jednostka budżetu państwa
Finansowanie	Składki członkowskie, darowizny, realizacja zadań publicznych i inne określone w Ustawie*	Budżet państwa Inne podmioty
Cele dodatkowe	Działalność oświatowa, ochrona środowiska, promowanie turystyki	Prewencja dotycząca bezpieczeństwa w górach
Podział organizacyjny	Zarząd i Straż Ratunkowa	Dyrekcja z Departamentami oraz ośrodki regionalne
Odpłatność za akcję	Bezpłatna	Zgodnie z opublikowanym cennikiem

* Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Statut Tatrzańskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego z dnia 28 października 2017 r.; [www 1].

Warto nadmienić, że zarówno TOPR, jak i HZS w statutach posiadają zapis odnoszący się do konieczności współpracy z innymi organizacjami ratunkowymi na świecie, co poza celem ratowania i zabezpieczenia życia i zdrowia ludzkiego jest ich celem zbieżnym.

W analizie struktury organizacyjnej obu służb warto zauważyć znacznie bardziej rozbudowaną strukturę HZS i spłaszczony model organizacji TOPR. Polska organizacja jest podzielona na Władze Stowarzyszenia oraz Straż Ratunkową. Do władz organizacji zalicza się Walne Zgromadzenie, Zarząd i Komisję Rewizyjną. Walne Zgromadzenie jest najwyższą instancją TOPR, do jego kompetencji należy powoływanie Zarządu, Komisji Rewizyjnej, rozpatrywanie ich sprawozdań, nadawanie honorowego członkostwa, udzielanie absolutorium Zarządowi, zmiana statutu oraz ustalanie zasad działalności (w tym składek). Kolejny organ to Zarząd, do którego zadań należą wykonywanie uchwał Walnego Zgromadzenia, zarządzanie bieżące, uchwały dotyczące praw majątkowych i działalności gospodarczej, kwestie członkostwa (poza honorowym), wybór Naczelnika Straży Ratunkowej oraz nadzór i ustanawianie jej regulaminu, kwestie finansowe, działalność bieżąca, w tym decyzje dotyczące kierunku działań i współpracy krajowej oraz międzynarodowej, reprezentowanie TOPR na zewnątrz. Komisja Rewizyjna w trzyosobowym składzie pełni funkcję kontrolną i sprawozdawczą [Statut Tatrzańskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego z dnia 28 października 2017 r.]. Drugi pion to Straż Ratunkowa, której działalność skupia się na organizowaniu i wykonywaniu akcji ratunkowych na terenie gór i stoków narciarskich, prowadzeniu szkoleń dla ratowników oraz opracowywaniu komunikatów lawinowych [Regulamin Straży Ratunkowej Tatrzańskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego z dnia 21 lutego 2019 r.]. W przypadku HZS statut jasno dzieli dyrekcję organizacji na cztery działy administracyjne określające ich obszar kompetencyjny: prawny, ekonomiczny, personalno-społeczny oraz operacyjny. Drugi pion to centra operacyjne wykonujące zadania praktyczne. Każda z lokalizacji posiada swoje centrum terenowe (np. Wysokie Tatry, Mała Fatra itp.). Poza tym w ramach centrów operacyjnych funkcjonują jeszcze trzy organy, czyli Centrum Zapobiegania Lawinom, Centrum Szkoleniowe oraz Centrum Alarmowe [www 2].



Rys. 1. Struktura organizacyjna HZS

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [www 2].

Warto zauważyć, że już na poziomie tworzenia struktury (rys. 1) zadania zostały zdecentralizowane i zaalokowane do jednostek do tego przeznaczonych. Podobne zadania, co przed centrami operacyjnymi HZS, stoją przed Strażą Ratunkową, z tym zastrzeżeniem, że regulaminy nie określają, jak zadania te będą się dzielić wewnętrznie.

Ostatnią omawianą różnicą, najszerzej komentowaną społecznie, jest odpłatność za akcje ratunkowe. Władze HZS publikują na swojej stronie internetowej cennik czynności służby. W cenniku są określone koszy następujących grup czynności: serwis narciarski, działania zorganizowane (np. wykorzystanie quada, dopłaty za warunki niebezpieczne itp.), pomoc w wydarzeniach sportowych, szkolenia, działalność w obszarze lawin (w tym szkolenia), powielanie dokumentów przetargowych oraz usługi zakwaterowania [Cenník činností Horskej záchrannéj služby, 2019]. Koszty działań TOPR nie są ujęte w oficjalnie publikowanych dokumentach, jak również nie ma zapisu o odpłatności za akcje ratunkowe Straży.

Podsumowanie

Organizacje ratunkowe pełnią istotną rolę w rozwoju turystyki górskiej poprzez zapewnianie bezpieczeństwa ruchu turystycznego. W zależności od celów statutowych mogą także bezpośrednio wpływać, poprzez edukację i popularyzację turystyki, na zwiększenie ilości turystów w obszarach górskich. W różnych pasmach górskich organizacje ratunkowe działają na różnych zasadach. W arty-

kule analizie poddano prawne i organizacyjne aspekty działania polskiego Tatrzańskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego oraz słowackiej Horskéj záchranej služby. Obie organizacje łączy nadrzędny cel zabezpieczenia ruchu turystycznego na obszarach górskich. Inna jest z kolei ich forma prawna, a co za tym idzie – sposoby finansowania, podrzędność wobec władz państwowych, jak też struktura organizacyjna. W kolejnych badaniach należy zwrócić uwagę, która z wymienionych cech ma kluczowe znaczenie w osiągnięciu poprzez wymienione instytucje efektywności operacyjnej oraz jak zależność od władz państwowych wpływa na realizację celów organizacji.

Literatura

- Bryce H.J. (2017), *Financial and Strategic Management for Nonprofit Organizations*, Walter de Gruyter Inc., Berlin.
- Cenník činností Horskéj záchranej služby (ważny od 1.08.2019).
- Fisher C.M. (2002), *Resource Allocation in the Public Sector: Values, Priorities and Markets in the Management of Public Services*, Taylor & Francis, London.
- Ghețe A.M. (2016), *Classification of Various Forms of Tourism*, “Annals of Faculty of Economics”, University of Oradea, December, Vol. 25, Iss. 2, s. 313-319.
- Holcombe R.G. (1997), *A Theory of the Theory of Public Goods* “Review of Austrian Economics”, Vol. 10, No. 1, s. 1-22.
- Kaul I., Grunberg I., Stern M.A. (1999), *Global Public Goods*, Oxford University Press, Oxford.
- Kurek W., Mika M., Pitrus E. (2007), *Formy turystyki kwalifikowanej* [w:] W. Kurek (red.), *Turystyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Lee Z., Bourne H. (2017), *Managing Dual Identities in Nonprofit Rebranding: An Exploratory Study*, “Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly”, Vol. 46, Iss. 4, s. 794-816
- Limański A., Drabik I. (2007), *Marketing w organizacjach non-profit*, Difin, Warszawa.
- Łoboda K., Rodzół J., Wesołowska M. (2015), *Turystyka aktywna na obszarach wiejskich wschodniej części województwa lubelskiego* [w:] W. Kamińska red., *Uwarunkowania rozwoju turystyki. Wybrane problemy*, PAN Komitet Przestrzennego Gospodarowania Kraju, Warszawa.
- Malchrowicz-Moško E., Sekida M. (2016), *Turystyka ekstremalna vs. sporty ekstremalne*, “Journal of Education, Health and Sport”, Vol. 6(12), s. 666-679.
- Merski J., Warecka J. (2009), *Turystyka kwalifikowana. Turystyka aktywna*, DrukTur, Warszawa.

- Morkas-Grabowska J. (2015), *Turystyka aktywna – zagadnienia terminologiczne i klasyfikacje* [w:] A. Stasiak, J. Śledzińska, B. Włodarczyk (red.), *Wczoraj, dziś i jutro turystyki aktywnej i specjalistycznej*, Wydawnictwo PTTK „Kraj”, Warszawa.
- Regulamin Górskiego Pogotowia Ratunkowego (ważny od 1.07.2014).
- Regulamin Straży Ratunkowej Tatrzańskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego z dnia 21 lutego 2019 r.
- Saqib Z. (2019), *Construction of Organizational Identity Claim and Understanding in Nonprofits: Evidence from Pakistan’s Voluntary Organizations*, “Nonprofit Management & Leadership”, Vol. 30, Iss. 2, s. 233-254.
- Sargeant A. (2004), *Marketing w organizacjach non-profit*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- Statut Tatrzańskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego z dnia 28 października 2017 r.
- Tomik R. (2013), *Znaczenie turystyki aktywnej i jej rozumienie w kontekście dotychczasowych koncepcji podziałów turystyki* [w:] R. Tomik (red.), *Turystyka aktywna w województwie śląskim – wybrane zagadnienia*, t. 1, AWF, Katowice, s. 11-24.
- Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich. Dz.U. 2011 Nr 208, poz. 1241.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2013 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Dz.U. z 2019 r. poz. 688.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach. Dz.U. 1989 Nr 20, poz. 104 z późn. zm.
- Wytyczne prezesa Górskiego Pogotowia Ratunkowego (słow. Horská záchranná služba) z dnia 15 czerwca 2016 r., zawierające zalecenia dla Górskiego Pogotowia Ratunkowego dotyczące bezpieczeństwa osób na terenach górskich przy wykonywaniu działań zorganizowanych.
- Zákon č. 544/2002 Z.z. o Horskej záchrannej službe v znení zmien a dodatkov k 15.11.2015.
- [www 1] Statut Horská záchranná služba: <https://www.hzs.sk/statut/> (dostęp: 6.01.2019).
- [www 2] Horská záchranná služba: <https://www.hzs.sk> (dostęp: 5.01.2019).
- [www 3] TOPR: <http://www.topr.pl/> (dostęp: 3.01.2019).
- [www 4] Strona rządowa Pozytek.gov: <https://pozytek.gov.pl/2-charakterystyka-statusu-organizacji-pozytku-publicznego> (dostęp: 18.01.2020).

**ORGANIZATIONAL AND LEGAL PROBLEMS IN THE ACTIVITY
OF TOPR AND HZS. COMPARATIVE ANALYSIS**

Summary: Active tourism, including mountain tourism, is associated with the risk of accidents both for individual reasons and for external factors. Depending on the mountain range, but also the country in which the range is located, organizations operating on different principles provide assistance. The purpose of this article is to make a comparative analysis of the activities of two organizations that are dedicated to assist tourists in the Tatra Mountains, Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe in Poland and Horská záchranná služba on the Slovak side. Based on the analysis of documents constituting the legal basis for the operation of both services, basic differences and similarities in their functioning will be shown.

Keywords: mountain rescue, organization management, mountain sports.