

Bezpieczeństwo turystyki i rekreacji w górach

MARCIN KOPEĆ
STANISŁAW DZIWIŚ

Turystyka górską w Polsce jest bardzo popularna. Szacuje się, że tylko Tatry odwiedza corocznie około trzech milionów osób, a przecież tereny wycieczkowe obejmują znacznie rozleglejszy obszar, wzdłuż całej południowej granicy. Z tego względu zapewnienie bezpieczeństwa turystyki i rekreacji w górach jest bardzo ważne. NIK po raz pierwszy podjęła kontrolę w tym zakresie, prowadząc ją w ścisłej współpracy z Najwyższym Urzędem Kontrolnym Republiki Słowackiej. Wyniki tego badania potwierdziły dobre przygotowanie i sprawność działania górskich służb ratowniczych. Czy jednak możemy czuć się w górach w pełni bezpiecznie? Okazuje się, że nie. Słabym punktem systemu bezpieczeństwa jest sposób finansowania służb ratowniczych oraz stan szlaków górskich poza terenami parków narodowych, ale główną przyczyną wypadków jest beztroska turystów, przecenianie własnych możliwości i lekceważenie warunków pogodowych.

Turystyka górską ma wiele zalet, pozwala na oderwanie się od życia codziennego i zgiełku miasta na rzecz obcowania z przyrodą. Jest formą aktywności fizycznej korzystnie wpływającą na nasze zdrowie i samopoczucie. Góry są obszarem, na którym można uprawiać różne formy rekreacji, pełnym turystów i sportowców o każdej porze roku. Należy jednak pamiętać, że pomimo swojego piękna, góry mogą być niebezpieczne, zwłaszcza dla ludzi niemających odpowiedniego przygotowania i wiedzy. Nie ma

możliwości całkowitego wyeliminowania ryzyka wypadku w górach, ale bez wątpienia na poprawę bezpieczeństwa zasadniczy wpływ ma skuteczność prowadzonych działań profilaktycznych i edukacyjnych.

Od 1 stycznia 2012 r. wykaz podmiotów odpowiedzialnych za zapewnienie warunków bezpieczeństwa w górach oraz niezbędnych zadań określa ustawa z 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich¹, która reguluje także

¹ DzU.2011.208.1241 ze zm.

sposób wykonywania ratownictwa górskiego i narciarskiego. W Polsce zapewnienie warunków bezpieczeństwa w górach należy do Ministra Spraw Wewnętrznych, organów jednostek samorządu terytorialnego, na terenie których wykonywane jest ratownictwo górskie, dyrekcji parków narodowych i krajobrazowych położonych na obszarze gór, a także do osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej a prowadzących w górach zorganizowaną działalność w zakresie sportu, rekreacji lub turystyki². Warto zaznaczyć, że ustawa nie przypisuje konkretnych zadań poszczególnym podmiotom oraz nie określa zasad współpracy między nimi, wskutek czego realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego zadań w zakresie bezpieczeństwa w górach zależy wyłącznie od ich woli i możliwości finansowych.

W Polsce, mimo że zapewnienie pomocy poszkodowanym w górach jest obowiązkiem państwa, działania te nie są wykonywane przez służby państwowe. Minister Spraw Wewnętrznych co roku powierza wykonywanie zadań z zakresu ratownictwa górskiego podmiotom niepublicznym, to jest Górskiemu Ochotniczemu Pogotowiu Ratunkowemu (GOPR) i Tatrzańskiemu

Ochotniczemu Pogotowiu Ratunkowemu (TOPR).

Cel i zakres kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK³, w związku z rosnącym zainteresowaniem turystyką górską i narciarstwem oraz towarzyszącym im ryzykiem wzrostu zagrożenia wypadkami na terenach górskich i stokach narciarskich. Jej celem była ocena sposobu zapewnienia bezpieczeństwa osobom przebywającym w górach turystycznie i rekreacyjnie, w tym funkcjonowania systemu ratownictwa górskiego i jego finansowania. Badaniami objęto działalność Ministra Spraw Wewnętrznych, TOPR, GOPR oraz Tatrzańskie Parku Narodowego (TPN) i Babiogórskiego Parku Narodowego (BgPN). Działania te poprzedzono kontrolą rozpoznawczą przeprowadzoną w Polskich Kolejach Linowych SA (PKL SA), w wyniku której NIK pozytywnie oceniła wykonywanie zadań związanych z zapewnieniem warunków bezpieczeństwa osób przebywających na zorganizowanych terenach narciarskich⁴. W kontroli tej wykorzystano również materiały przekazane przez Urząd Dozoru Technicznego Oddział w Krakowie, który na zlecenie Delegatury NIK w Krakowie przeprowadził kontrole

² Działania te polegają w szczególności na: oznakowaniu terenów, obiektów i urządzeń służących do uprawiania sportu, rekreacji lub turystyki; ustaleniu zasad korzystania z danego terenu, obiektu lub urządzenia; zapewnieniu podmiotom uprawnionym do wykonywania ratownictwa górskiego warunków do organizowania pomocy oraz ratowania osób, które uległy wypadkowi lub są narażone na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia; ogłaszaniu komunikatu lawinowego.

³ Artykuł został opracowany na podstawie *Informacji o wynikach kontroli zapewnienia bezpieczeństwa turystyki i rekreacji w górach*, nr ewid 179/2013/P/13/152/LKR, Delegatura NIK w Krakowie, 2014 r.

⁴ Spółka Polskie Koleje Linowe zarządza pięcioma zorganizowanymi terenami narciarskimi: Kasprowy Wierch, Gubałówka, Palenica, Góra Żar i Mosorny Groń.



urządzeń transportu linowego na terenach narciarskich zarządzanych przez PKL SA, stwierdzając, że stan techniczny tych urządzeń był prawidłowy i nie zagrażał bezpieczeństwu osób z nich korzystających. W ramach współpracy z NIK równoległą kontrolę stanu bezpieczeństwa w górach i działalności słowackiej Horskjej Záchrannej Služby (HZS) przeprowadził Najwyższy Urząd Kontrolny Republiki Słowackiej (NKU SR). Efektem tej współpracy jest wspólny raport dotyczący zapewnienia bezpieczeństwa w górach na terenie Polski i Słowacji. Badania kontrolne zostały rozszerzone o ankietę skierowaną do turystów, którą zamieszczono na stronach internetowych NIK i NKU SR. Ze względu na to, że dotychczas NIK nie prowadziła ankietowania za pomocą Internetu, Delegatura NIK w Krakowie podjęła wiele czynności, aby poinformować o niej jak największą liczbę turystów. W wyniku tego badania NIK uzyskała ponad 5 tys. wypełnionych ankiet, które zostały wykorzystane zarówno przy opracowywaniu informacji krajowej, jak i raportu wspólnego.

Wykonywanie ratownictwa górskiego

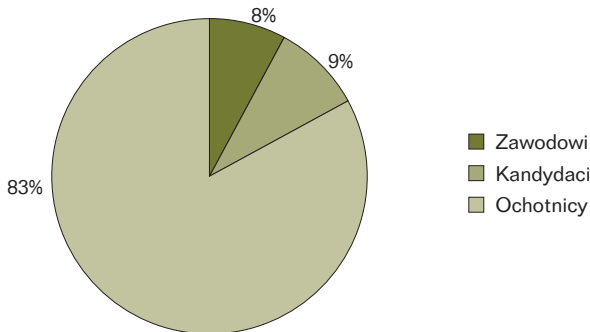
Kontrola wykazała że, GOPR i TOPR skutecznie wykonywały powierzone przez Ministra Spraw Wewnętrznych zadania z zakresu ratownictwa górskiego. Służby te podejmowały akcje ratownicze w każdym przypadku otrzymania zgłoszenia uzasadniającego ich przeprowadzenie, dbały o podnoszenie umiejętności ratowników i jakości prowadzonych akcji ratowniczych, organizując liczne szkolenia i współpracując z Policją, Strażą Graniczną, Strażą Pożarną, zarządami

parków, a także podmiotami wykonującymi ratownictwo górskie w innych krajach, zwłaszcza z HZS.

GOPR zabezpiecza obszar o powierzchni około 24 931 km², a TOPR o powierzchni około 582 km², zaś w zakresie obsługi śmigłowcem również obszary górskie południowej Małopolski (19 620 km²). Według stanu na koniec 2013 r., łącznie w GOPR i TOPR ratownictwo górskie wykonywało 1770 osób, w tym 139 ratowników etatowych i 1468 ochotników. Warto podkreślić, że większość funkcjonujących obecnie systemów ratownictwa górskiego opiera się na pracy ochotników. Również w HZS liczba ochotników jest ponaddwukrotnie większa od liczby ratowników etatowych. Stan osobowy oraz posiadany przez GOPR i TOPR sprzęt zapewniały skuteczność ratownictwa górskiego. Jednak oba te podmioty nie określiły limitów zatrudnienia ratowników oraz wykazu niezbędnego sprzętu do prawidłowego wykonywania swoich zadań, co – według NIK – poprawiłoby efektywność pracy ratowników górskich i gospodarkę posiadanymi zasobami

Turystyka górską cieszy się coraz większym zainteresowaniem, o czym świadczy wzrost sprzedaży biletów wstępu do Tatrzańskiego i Babiogórskiego Parku Narodowego. W 2012 r. liczba osób odwiedzających TPN wzrosła o 12,4%, a BgPN o 14,5% w stosunku do 2010 r. W sezonie bilet wstępu do TPN kupuje ponad 500 tys. osób miesięcznie. Ze względu na to, że na teren tego parku można wejść również w miejscach, w których nie są pobierane opłaty, rzeczywista liczba turystów może być większa. Bezsprzecznie wzrost zainteresowania turystyką górską jest bezpośrednim czynnikiem zwiększającym

Rysunek 1. Struktura zatrudnienia ratowników w GOPR i TOPR



Źródło: Dane z kontroli NIK.

ryzyko wypadków, zwłaszcza gdy w góry wybierają się osoby bez odpowiedniego przygotowania. Warto zwrócić uwagę, że istnieją pewne szlaki i miejsca, które cieszą się szczególną popularnością, co również podnosi ryzyko wypadku na tych terenach. W ocenie NIK, dla poprawy warunków bezpieczeństwa konieczne jest monitorowanie ruchu turystycznego przez parki i ustalanie potencjalnych zagrożeń zarówno dla turystów, jak i środowiska oraz podejmowanie działań zapobiegawczych. Podmioty wykonujące ratownictwo górskie powinny analizować wypadki pod kątem miejsca i przyczyn ich występowania oraz podejmować stosowne działania prewencyjne. Duża liczba wypadków w tych samych miejscach może stanowić impuls do podjęcia przez podmiot zarządzający terenem działań zapobiegawczych.

Analiza wypadków w Tatrach w 2012 r.⁵ wskazuje, że najczęstszą przyczyną zdarzeń, do których wzywano TOPR była nieuwaga turystów, skutkująca potknięciem lub upadkiem z wysokości. Aż 26% interwencji miało miejsce z powodu zgłoszenia pogorszenia się stanu zdrowia turysty. Wyniki ankiety przeprowadzonej przez NIK w trakcie kontroli⁶ również wskazują, że turyści idący w wyższe partie gór zachowują się często nieodpowiedzialnie. Co trzeci ankietowany przyznał, że nie zna zasad obowiązujących w parku, a 51% respondentów oświadczyło, że było świadkami niebezpiecznych zachowań innych turystów, związanych przede wszystkim z: nieodpowiednim ubiorem lub brakiem sprzętu turystycznego, spożywaniem alkoholu, zabieraniem małych dzieci w trudne do podejścia miejsca lub poruszaniem się

⁵ Analiza przeprowadzona na przykładzie 448 wypadków turystycznych w 2012 r., w wyniku których zaistniała konieczność interwencji TOPR.

⁶ W trakcie kontroli w TPN i BgPN kontrolerzy NIK przeprowadzili ankietę wśród turystów. Przeanalizowano łącznie próbę 373 ankiet, w tym 175 dotyczących TPN i 198 BgPN. Ankietę prowadzono w okresie od czerwca do sierpnia 2013 r., a jej celem było uzyskanie informacji o zachowaniach turystów i zagrożeniach w górach.



poza wyznaczonymi szlakami. Wśród największych zagrożeń dla bezpieczeństwa turystów ankietowani wskazywali oprócz pogody także sporo innych, głównie powodowanych przez samych turystów, na przykład: niewłaściwy ubiór, brawura i nieodpowiedzialne zachowanie, opuszczanie szlaku i niewłaściwa ocena własnych możliwości. Ponad 52% osób stwierdziło, że turyści poruszający się po górskich szlakach nie są odpowiednio przygotowani do wędrowki.

O tym, jak ważna jest praca służb ratowniczych oraz jak tragiczne mogą być skutki nieodpowiedniego zachowania w górach, świadczy między innymi liczba działań ratunkowych. W latach 2010–2013 GOPR przeprowadził w górach łącznie 7582, a TOPR 1587 działań ratunkowych. W okresie tym śmierć w polskich górach poniosło łącznie 214 osób.

Finansowanie ratownictwa górskiego

W Polsce koszty ratownictwa ponosi państwo (Minister Spraw Wewnętrznych, parki narodowe i jednostki samorządu terytorialnego) oraz organizacje ratownicze (środki własne oraz uzyskane od sponsorów). Minister i pobierające opłaty za wstęp parki narodowe są ustawowo zobowiązani do przekazania środków podmiotom wykonującym ratownictwo górskie, przy czym kwoty pochodzące od parków narodowych zależą od liczby sprzedanych biletów wstępu. Przekazanie pieniędzy przez jednostki samorządu terytorialnego i sponsorów uzależnione jest natomiast od skuteczności działań stowarzyszeń, podejmowanych w celu ich pozyskania. Działalność ratownicza opiera się zatem w znacznej mierze

na niepewnych źródłach finansowania, co stanowi istotne ryzyko dla prawidłowego jej funkcjonowania.

Organizacje ratownicze nie szacują kosztów prowadzonych akcji ratowniczych, gdyż w Polskich górach turyści nie ponoszą kosztów udzielonej im pomocy – zarówno bez względu na zasadność jej wezwania, jak i odpowiedzialność za spowodowanie zagrożenia. Jednak pomimo braku obowiązku ustalania kosztów akcji ratowniczych, zasadne byłoby ich wyliczanie. Umożliwiłoby to uwzględnianie wpływu wzrostu ruchu turystycznego na koszt powierzonych zadań oraz ewentualne dochodzenie zwrotu wydatków poniesionych na działania prowadzone poza terenem gór od podmiotów odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa na danym terenie. Pozwoliłoby również na oszacowanie kosztów bezzasadnych wezwań ratowników i ich ewentualne dochodzenie od turystów.

Brak odpowiedzialności finansowej turystów i ustalonych zasad wyliczania kosztów akcji ratowniczych to najbardziej widoczna różnica w organizacji ratownictwa górskiego w Polsce i na Słowacji. Tam turysta zobowiązany jest do pokrycia wydatków związanych z przeprowadzeniem akcji, to jest przybyciem ratowników na miejsce wypadku, użyciem skutera śnieżnego, samochodu lub helikoptera (pomoc medyczna jest bezpłatna). Wbrew obiegowej opinii, na Słowacji nie ma obowiązku wykupywania przez obywateli ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków. Powszechność polis ubezpieczeniowych wśród turystów górskich w tym kraju wynika ze świadomości, że koszty każdej akcji ratowniczej są ustalane i fakturowane

przez HZS, a turysta obowiązany jest je pokryć⁷. Kolejną ważną różnicą, choć już nieodczuwalną dla turysty, jest organizacja służby ratowniczej. Słowacka HZS jest jednostką budżetową, której działalność finansowana jest w pełni z budżetu państwa.

Wykonywanie zadań z zakresu ratownictwa górskiego w Polsce następuje na podstawie powierzenia realizacji zadań publicznych. Są one powierzane i finansowane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Jednak Minister Spraw Wewnętrznych nie w pełni, jak wykazała kontrola NIK, finansował te zadania. Pomimo powierzenia w 2012 i 2013 r. zarówno GOPR, jak i TOPR zadań zapewnienia gotowości ratowniczej i prowadzenia działań ratowniczych, stowarzyszenia te nie otrzymały dotacji na paliwo do środków transportu (w tym do śmigłowca), a TOPR nie otrzymał również środków na: utrzymanie obiektów i ich wyposażenie, utrzymanie środków transportu i środków łączności oraz szkolenia ratowników. Przekazane w latach 2010–2012 pieniądze stanowiły od 42,9% w 2011 r. do 47% w 2012 r. wydatków GOPR oraz od 43,5% w 2010 do 53,4% w 2012 r. wydatków TOPR. Przyjęty sposób podziału dotacji wynikał między innymi z nieposiadania przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych informacji o wszystkich kosztach ponoszonych przez GOPR i TOPR w związku z wykonywaniem powierzanych zadań.

Obecny system finansowania ratownictwa górskiego polega na przekazaniu określonej w budżecie dotacji w wysokości, która nie gwarantuje wykonania powierzonych zadań. Dzięki środkom otrzymanym z innych źródeł, niż dotacja Ministra Spraw Wewnętrznych, udaje się stowarzyszeniom skutecznie wykonywać te zadania.

W umowach uwzględniano więc jedynie te koszty, które organizacje potrafiły udokumentować. Trzeba podkreślić, że ustalenie wartości powierzanych zadań jest obowiązkiem MSW, dlatego w zawieranych umowach powinien być określony oczekiwany poziom gotowości oraz standardy realizacji tych zadań uzasadniające przyjęty sposób finansowania.

Umowy o zapewnienie ratownictwa górskiego w 2012 i 2013 r. zostały podpisane już po rozpoczęciu wykonywania przez GOPR i TOPR zadań z tego zakresu. Tak późne ich podpisanie spowodowało, że pomimo przekazania pierwszej transzy dotacji w określonych terminach, stowarzyszenia musiały zlecone zadania w pierwszych miesiącach roku wykonywać wyłącznie z własnych środków, co w przypadku TOPR wiązało się z koniecznością zaciągnięcia kredytu.

⁷ Według danych z kontroli NKU SR, w latach 2010–2013 (I półrocze) HZS wystawiła 810 faktur (39,5% przeprowadzonych interwencji), w tym 16 razy (niecałe 2% wszystkich faktur) naliczono koszty użycia śmigłowca. Łączna wartość wystawionych w tym okresie faktur wyniosła 761,9 tys. euro. Średni koszt interwencji na 30.06.2013 r. wyniósł 350,6 euro, a w przypadku użycia śmigłowca 2409,6 euro. Wpływy HZS z faktur za przeprowadzone akcje ratownicze stanowiły w latach 2010–2012 mniej niż 5% poniesionych wydatków.



Ważnym źródłem finansowania działalności ratowniczej, szczególnie dla TOPR, są środki przekazywane przez parki narodowe znajdujące się na obszarze, na którym wykonywane jest ratownictwo górskie⁸. W latach 2010–2013 (I półrocze) TPN przekazał TOPR łącznie 2968 tys. zł, a BgPN skierował do GOPR łącznie 68,4 tys. zł. Trzeba zaznaczyć, że stosownie do art. 17 ust. 3 i 4 ustawy o bezpieczeństwie, pieniądze pochodzące od dyrekcji parków, podobnie jak dotacje celowe od jednostek samorządu terytorialnego, mogą być przeznaczane na zadania ratownictwa górskiego nieobjęte umową z Ministrem Spraw Wewnętrznych. Wyniki kontroli wskazują, że środki te były jednak wykorzystywane przez stowarzyszenia między innymi na dofinansowanie prowadzenia akcji ratowniczych. Należy również zwrócić uwagę, że przekazywanie przez parki części wpływów z biletów powoduje zmniejszenie środków na ich działalność ustawową, w ramach której parki utrzymują szlaki turystyczne w należytym stanie, co wpływa na poprawę bezpieczeństwa w górach.

Ratownictwo narciarskie

W przepisach ustawy o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowa-

nych terenach narciarskich dokonane zostało rozróżnienie pomiędzy ratownictwem górskim a pomocą na zorganizowanych terenach narciarskich. Zgodnie z ustawą, organy publiczne nie finansują zadań z zakresu ratownictwa narciarskiego. Jednak w przypadku wykonywania ratownictwa narciarskiego przez GOPR lub TOPR, w związku z nieokreśleniem sposobu liczenia kosztów działań finansowanych z budżetu państwa, dochodzi do sytuacji, w których działania ratownicze na stokach narciarskich są finansowane z dotacji Ministra Spraw Wewnętrznych.

Obowiązek zapewnienia warunków bezpieczeństwa osób przebywających na zorganizowanych terenach narciarskich został nałożony na zarządzającego tymi terenami⁹. Nie ma jednak obecnie prawnych możliwości kontroli realizacji obowiązków ustawowych i możliwości karania podmiotów ich nieprzestrzegających. Podmioty wykonujące ratownictwo górskie mogą wprawdzie wydawać opinie i zalecenia dotyczące bezpieczeństwa na zorganizowanym terenie narciarskim, ale tylko w ściśle określonych przypadkach. Opinie są wydawane na wniosek zarządzającego tym terenem, a zalecenia tylko w razie stwierdzenia zagrożeń nadzwyczajnych, a więc niezwiązanych ze

⁸ Stosownie do art. 17 ust. 4 ustawy o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich, opłaty za wstęp do parku narodowego lub na niektóre jego obszary przekazuje się w wysokości 15% wpływów pomniejszonych o należny podatek od towarów i usług za każdy kwartał podmiotom uprawnionym do wykonywania ratownictwa górskiego na obszarze, na którym znajduje się określony park narodowy, z przeznaczeniem na dofinansowanie zadań w zakresie ratownictwa górskiego nieobjętych umową z Ministrem Spraw Wewnętrznych.

⁹ Zapewnienie bezpieczeństwa na zorganizowanych terenach narciarskich polega w szczególności na: zapewnieniu ratownictwa narciarskiego; określeniu i upowszechnieniu zasad korzystania z danego terenu, obiektu i urządzenia; informowaniu o warunkach narciarskich i ich zmianach; prowadzeniu działalności profilaktycznej i informacyjnej dotyczącej bezpieczeństwa podczas uprawiania narciarstwa i snowboardingu; przekazaniu informacji i tworzeniu ułatwień szczególnie istotnych dla potrzeb osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności, przebywających na zorganizowanych terenach narciarskich.

zwykłym jego funkcjonowaniem. Ponadto podmioty te nie są uprawnione do wstępu i kontroli terenów narciarskich.

Brak nadzoru nad zorganizowanymi terenami narciarskimi uniemożliwia egzekwowanie ustawowych obowiązków nałożonych na podmioty je prowadzące, co w konsekwencji negatywnie wpływa na bezpieczeństwo przebywających tam osób. Za zasadnością zmian w tym zakresie przemawia między innymi to, że narciarstwo jest rodzajem aktywności niosącej duże ryzyko kontuzji lub wypadku, o czym świadczy liczba działań ratunkowych przeprowadzonych przez GOPR i TOPR na zabezpieczanych przez te stowarzyszenia terenach narciarskich.

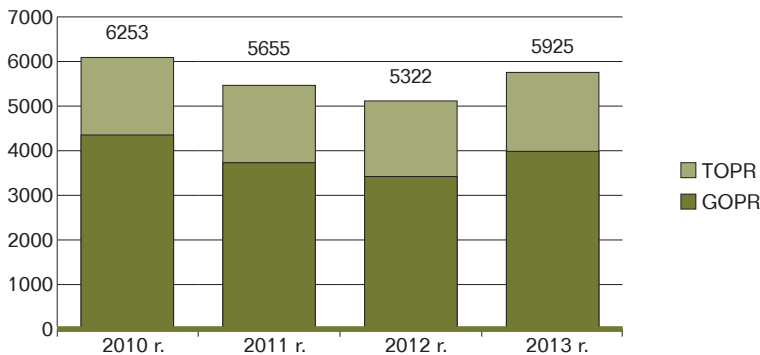
Stan szlaków turystycznych

Utrzymanie szlaku turystycznego w należyłym stanie jest ważnym elementem

bezpieczeństwa w górach. Dotychczas pojęcie szlaku nie zostało ustawowo zdefiniowane. Nieuregulowanie tej problematyki, a zwłaszcza stanu prawnego, finansowania, zasad wyznaczania oraz obowiązku utrzymania i konserwacji, negatywnie oddziałuje na stan szlaków w Polsce, a tym samym na bezpieczeństwo turystów. Należy zatem rozważyć zasadność wprowadzenia regulacji prawnych odnoszących się do szlaków turystycznych, w tym szlaków górskich.

W parku narodowym ruch pieszy, rowerowy, narciarski oraz jazda konna wierzchem może się odbywać wyłącznie na szlakach i trasach narciarskich wyznaczonych przez dyrektora parku narodowego¹⁰. Szlaki turystyczne na terenie TPN i BgPN były dobrze utrzymane i oznakowane. Prawidłowy stan szlaków górskich

Rysunek 2. Liczba działań ratunkowych GOPR i TOPR w latach 2010–2013 na zorganizowanych terenach narciarskich



Źródło: Dane z kontroli NIK.

¹⁰ Art. 15 ust. 1 pkt 15 ustawy o ochronie przyrody.



potwierdziły również wyniki ankiety wśród turystów, w której ponad 98% respondentów oceniło go jako dobry lub bardzo dobry.

W przeprowadzonej przez NIK ankiecie internetowej blisko 93% respondentów stwierdziło, że szlaki górskie w Polsce są dobrze przygotowane do turystyki górskiej, a 94%, że ich stan zapewnia bezpieczne z nich korzystanie. Pomimo że 87,8% ankietowanych oceniło sposób oznakowania szlaków jako wystarczający, to ponad 62% przyznało, że zdarzyło im się zgubić drogę w wyniku błędnego lub niepełnego oznakowania (29%), z powodu przeszkód znajdujących się na szlaku (8%) lub w wyniku własnej nieuwagi (25,5%).

Stan szlaków turystycznych poza terenami parków narodowych należy jednak uznać za niezadowalający. Dokonane przez Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze (PTTK) w 2013 r. oględziny szlaków poza terenami parków narodowych wykazały liczne trudności i przeszkody w ich użytkowaniu, które mogą zagrażać bezpieczeństwu turystów. Często występujące braki w oznakowaniu, spowodowane między innymi wycinaniem drzew ze znakami, zanikaniem nieodnawianego oznakowania oraz niszczeniem drogowskazów turystycznych przez osoby nieprzyjazne turystyce pieszej, mogą przyczyniać się do nieświadomego opuszczenia wytyczonego szlaku i błędzenia w rejonach niebezpiecznych. Wpływ na bezpieczeństwo turystów mają również zjawiska naturalne, takie jak osuwiska lub powalone drzewa, a także wykorzystywanie szlaków górskich przez rowerzystów, motocyklistów oraz posiadaczy quadów.

Informacje te wskazują, że szlaki górskie znajdujące się poza obszarem parków często są w stanie utrudniającym korzystanie z nich, jak również mogącem zagrażać bezpieczeństwu. Wynika to między innymi z braku instytucji odpowiedzialnej za utrzymanie sieci szlaków, czym zajmuje się przede wszystkim PTTK, lecz stowarzyszenie to nie jest podmiotem zobowiązany do koordynacji tych prac. W Polsce wciąż powstają nowe szlaki, finansowane i znakowane przez inne podmioty, które następnie nie prowadzą na nich prac utrzymaniowych.

Utrzymanie szlaków górskich utrudnia również ich nieuregulowany stan prawny i wynikające z tego roszczenia właścicieli terenów, przez które szlaki te przebiegają. Właściciel terenu nie zawsze jest zainteresowany utrzymaniem szlaku, a często podejmuje kroki zmierzające do jego usunięcia. Przykładowo, w Beskidzie Śląskim z powodu roszczeń prywatnych właścicieli

Z informacji przekazanych przez Centralny Ośrodek Turystyki Górskiej PTTK wynika, że ze względu na brak środków w Małopolsce nie zostanie odnowionych 575 km szlaków górskich, które wymagają renowacji. W 2014 r. powinny zostać odnowione szlaki o długości ponad 2460 km. PTTK przyjmuje, że utrzymanie szlaku w należytym stanie wymaga, aby był on odnawiany nie rzadziej niż co trzy lata. Niektóre spośród tych szlaków nie były odnawiane przez ponad pięć lat.

został skasowany fragment zielonego szlaku (B01/48) na odcinku Orłowa – Wisła Obłaziec, natomiast szlak żółty (B01/61) Skoczów – Równica na terenie wsi Lipowiec został zmieniony na znacznie mniej atrakcyjne krajobrazowo „asfaltowe ścieżki”.

Działalność edukacyjna i profilaktyczna

Na poziom bezpieczeństwa na terenach górskich znacząco wpływa wiedza turystów o prawidłowym planowaniu wycieczek i zachowaniu się w ich trakcie, dlatego tak ważną rolę należy przypisać edukacji i profilaktyce.

Wszystkie kontrolowane podmioty prowadziły działalność edukacyjną, polegającą głównie na organizacji szkoleń, kursów i spotkań w zorganizowanych grupach oraz publikacji komunikatów (w tym pogodowych) na stronach internetowych. GOPR i TOPR uczestniczyły także w akcji informacyjno-promocyjnej „Bezpieczny stok”, prowadzonej przez Ministerstwo Sportu i Turystyki we współpracy z Ministerstwem Edukacji Narodowej, mającej na celu upowszechnianie bezpiecznych zachowań na stokach i trasach narciarskich oraz same organizowały tego typu akcje.

Pomimo licznych działań edukacyjnych i profilaktycznych turyści nie zawsze znają i przestrzegają obowiązujących zasad uprawiania turystyki górskiej na danym terenie. Spośród ankietowanych turystów ponad 20% w TPN oraz ponad 41% w BgPN przed wejściem na teren parku nie zapoznało

się z obowiązującymi regułami, a połowa respondentów była świadkiem niebezpiecznych zachowań. Ponad 36% osób, które wypełniły zamieszczoną w Internecie ankietę NIK przyznało, że nigdy nie słyszało o prowadzonych przez GOPR, TOPR, samorządy terytorialne, parki czy szkoły szkoleniach dotyczących bezpieczeństwa w górach. Ankietowani zwracali uwagę, że należałoby położyć większy nacisk na działania edukacyjne już od pierwszych lat szkolnych. Proponowali również: wprowadzenie obowiązkowych ubezpieczeń i obowiązku przewodnickiego¹¹, nadanie ratownikom GOPR i TOPR oraz pracownikom parków prawa do kontroli turystów (wypożyczenia i ubioru), a także wprowadzenie zakazu sprzedaży alkoholu w schroniskach. Wskazywali też na konieczność zwiększenia liczby tablic informacyjnych oraz systematycznego odnawiania oznakowania na szlakach. Wyniki ankiet świadczą o konieczności podniesienia skuteczności działań edukacyjnych i profilaktycznych, do których zobowiązane są wszystkie kontrolowane podmioty.

Wnioski

Ocena systemu zapewnienia warunków bezpieczeństwa turystyki i rekreacji w górach wskazuje, że ratownictwo górskie, będące bardzo ważnym elementem tego systemu, działa prawidłowo i skutecznie. Zastrzeżenia budzi natomiast sposób jego finansowania przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Funkcjonowanie systemu

¹¹ Do 16.10.2012 r. istniał tzw. przymus przewodnicki dla zorganizowanych wycieczek, zgodnie z którym wycieczki piesze lub narciarskie na terenach górskich leżących na obszarach parków narodowych i rezerwatów przyrody oraz położonych powyżej 1000 m n.p.m. mogli prowadzić tylko górcy przewodnicy.



Brak wiedzy o zasadach bezpieczeństwa oraz lekceważenie istniejących zakazów i nakazów postępowania na terenie parku nie tylko narusza ustawy o obowiązkach zachowania przez turystów należytej staranności, ale również zagraża życiu zarówno ich samych, jak i wyruszających na pomoc ratowników górskich. Turyści powinni być świadomi ryzyka, jakie wiąże się z uprawianiem turystyki, z jakimi zagrożeniami można się spotkać w górach oraz jak powinni się zachowywać w razie ich wystąpienia. Wymaga to stałego edukowania nie tylko przez podmioty odpowiedzialne za zapewnienie warunków bezpieczeństwa w górach.

osłabia brak przepisów umożliwiających wyegzekwowanie zapewnienia bezpiecznych warunków na zorganizowanych terenach narciarskich. Duże znaczenie ma również stan szlaków górskich, których status prawny i standardy utrzymania nie zostały dotychczas uregulowane. Największą rolę odgrywa jednak poziom wiedzy turystów jak prawidłowo planować wycieczki górskie i jak się zachowywać uczestnicząc w nich. Turyści muszą być świadomi niebezpieczeństw wynikających z podejmowanej przez nich aktywności i możliwych konsekwencji swoich decyzji.

Będąc skutkiem nieodpowiedzialnych zachowań turystów rosnąca liczba akcji ratowniczych, przy znacznym zaangażowaniu sił i środków, powinna skłaniać do dyskusji o udziale osób ratowanych w kosztach tych

akcji. Każdy turysta, który podejmuje ryzyko i porusza się po górach poza wyznaczonymi szlakami, w złych warunkach pogodowych czy bez odpowiedniego przygotowania (np. ubiór, sprzęt), powinien liczyć się z późniejszą odpowiedzialnością finansową. Wprowadzenie jakichkolwiek rozwiązań w tym zakresie musi być jednak poprzedzone rozstrzygnięciami dotyczącymi możliwych ograniczeń w obowiązującym w Polsce systemie powszechności i bezpłatności świadczeń zdrowotnych i ratowniczych.

Systemy bezpieczeństwa w górach w Polsce i na Słowacji znacząco się różnią, jednak podstawowe zadania wykonywane przez służby ratownicze są zbieżne. Na podstawie przeprowadzonych przez NIK i NKU SR kontroli opracowano wspólny raport, który zawiera rekomendacje mające na celu poprawę bezpieczeństwa w górach po obu stronach granicy. Wspólnie zarekomendowano promowanie zasad bezpiecznej turystyki przez działania edukacyjne oraz dalszy rozwój współpracy Polski i Słowacji w rejonie gór. Niezależnie od powyższych rekomendacji, informacje krajowe NIK i NKU SR zawierają podobne brzmiące wnioski w kwestii konieczności określenia zasad kontroli i egzekucji realizacji obowiązków przez zarządzających zorganizowanymi terenami narciarskimi oraz uregulowania struktury szlaków turystycznych i zasad ich utrzymania.

MARCIN KOPEĆ

wicedyrektor

STANISŁAW DZIWIŚZ

główny specjalista kp.,

Delegatura NIK w Krakowie