

Jerzy Gospodarek

Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie

ZNACZENIE USTAWOWYCH REGULACJI W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA I RATOWNICTWA W GÓRACH DLA ROZWOJU TURYSTYKI GÓRSKIEJ

Streszczenie: Wyjazdy turystyczne w góry wiążą się z rosnącą liczbą wypadków na trasach turystycznych i stokach narciarskich. Jednym z powodów tego stanu rzeczy są fragmentaryczne regulacje prawne zachowań turystów na obszarach górskich. Od ponad 2 lat trwają prace w resorcie spraw wewnętrznych i administracji nad projektem ustawy o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich. Można oczekiwać, że na początku 2011 r. Rada Ministrów zaakceptuje dziesiątą wersję tego projektu i prześle ją do Sejmu. Uchwalenie tej ustawy będzie miało znaczenie dla dalszego rozwoju turystyki górskiej. Takich nadziei nie można wiązać z projektem ustawy dotyczącym tych kwestii, który opracowała sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych w 2010 r., gdyż projekt ten budzi poważne zastrzeżenia.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, prawo, projekty ustaw, ratownictwo, turystyka górska.

1. Wstęp

Wyjazdy w góry należą – obok wyjazdów nad morze – do najbardziej popularnych kierunków turystycznych w Polsce. Potwierdzają to od lat dane statystyczne GUS-u, dowodzące, że w 2009 r. aż 27% wyjazdów długookresowych Polaków w ramach podróży krajowych nastąpiło w góry, a wśród krótkich podróży było 20% wyjazdów na obszary górskie [*Turystyka...* 2010, s. 53]. Rozwój turystyki górskiej jest bezpośrednio uzależniony od zapewnienia bezpiecznych warunków pobytu w górach. Niestety, wzrost liczby wypadków w górach, który daje się zauważyć w ostatnich latach, wykazuje, że zagadnienia bezpieczeństwa są często niedoceniane i nieraz wręcz lekceważone przez wielu turystów oraz liczne podmioty świadczące usługi turystyczne na obszarach górskich [*Bezpieczeństwo i profilaktyka...* 2004, s. 7 i n.; Gospodarek 2008, s. 275 i n.; Miller 2009, s. 53-57].

Jednym z powodów rosnącej liczby wypadków w górach jest brak odpowiednich regulacji prawnych zachowań turystów na obszarach górskich, a szczególnie korzystających z górskich szlaków turystycznych. Problematyka ta wiąże się z celowością i koniecznością uchwalenia ustawy o szlakach turystycznych [Kuleczka 2007,

s. 65 i n.]. Te złożone zagadnienia w przyszłości mają być uregulowane ustawowo. Plan legislacyjny Ministerstwa Sportu i Turystyki na 2010 rok zakładał opracowanie projektu założeń ustawy o szlakach turystycznych, a program prac legislacyjnych Rady Ministrów na okres styczeń-czerwiec 2010 r. przewidywał przyjęcie przez rząd założeń do wskazanej ustawy. Ze względu na szczególne skomplikowanie tej problematyki nie udało się dotychczas zrealizować tych godnych poparcia zamierzeń ustawodawczych.

Tym większego znaczenia nabrały więc działania legislacyjne zmierzające do ustawowego uregulowania kwestii bezpieczeństwa i ratownictwa w górach. Pierwsze próby tworzenia projektów nowych aktów normatywnych w tej dziedzinie – początkowo w formie rozporządzenia Rady Ministrów z 2007 r., a później w postaci projektu z 24 lutego 2009 r. ustawy o ratownictwie i bezpieczeństwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich – spotkały się generalnie z krytycznymi uwagami [Gospodarek 2007, s. 142-146; Wolski 2009, 65 i n.]. Nie ma potrzeby do nich powracać. Warto podkreślić jedynie wniosek, jaki został wówczas wyciągnięty, że jest to materia ustawowa wymagająca w konsekwencji uregulowania w drodze ustawy. Od tej pory zostało opracowanych w resorcie spraw wewnętrznych i administracji aż dziewięć kolejnych wersji projektu ustawy o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich. Ze względu na skomplikowany charakter i duże znaczenie regulowanych zagadnień wskazany projekt ustawy doczekał się aż dwóch konsultacji społecznych i uzgodnień międzyresortowych, a także dwóch konferencji uzgodnieniowych¹. Do końca 2010 r. projekt ustawy o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich nie został jednak przyjęty przez Radę Ministrów i rządowy projekt ustawy dotyczący tych zagadnień nie trafił do Sejmu. Przedmiotem dalszych analiz w tym opracowaniu jest projekt tej ustawy z 20 października 2010 r., który został skierowany na posiedzenie stałego komitetu Rady Ministrów. Można zakładać, że właśnie ten projekt zostanie na początku 2011 r. przyjęty przez rząd.

Przedłużające się prace nad rządowym projektem ustawy o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich dały asumpt opracowaniu komisyjnego projektu ustawy dotyczącego tej materii [Druk sejmowy nr 3447...]. Ten projekt, wniesiony do łaski marszałkowskiej 22 lipca 2010 r. przez Sejmową Komisję Administracji i Spraw Wewnętrznych, wymaga analizy w tym opracowaniu i to w pierwszej kolejności – przed dopiero przygotowywanym projektem rządowym – ze względu na swoje większe zaawansowanie w procesie ustawodawczym.

¹ Kolejne wersje analizowanego projektu z 28 maja 2009 r., 7 sierpnia 2009 r., 7 grudnia 2009 r., 2 marca 2010 r., 17 marca 2010 r., 14 czerwca 2010 r., 13 lipca 2010 r., 19 sierpnia 2010 r. oraz 20 października 2010 r. są dostępne na stronach internetowych BIP MSWiA, projekty aktów prawnych 2009 i 2010.

2. Aktualny stan prawny w dziedzinie turystyki górskiej oraz bezpieczeństwa i ratownictwa w górach

Problematyka turystyki górskiej oraz bezpieczeństwa i ratownictwa w górach jest uregulowana przez obowiązujące prawo w sposób jedynie fragmentaryczny. Do niedawna zagadnienia te były objęte unormowaniami ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej, która w rozdz. 9 ustalała zasady bezpieczeństwa w dziedzinie kultury fizycznej. Dodany w 2009 r. art. 53d wskazanej ustawy wymagał zachowania zasad bezpieczeństwa przy uprawianiu rekreacji zimowej w formie narciarstwa lub snowboardingu, zobowiązując przy tym osoby, które nie ukończyły 15 lat, do używania w czasie jazdy kasków ochronnych. Z kolei art. 54 tej ustawy ustalał zasadę, że zapewnienie bezpieczeństwa osób przebywających w górach należy do organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, dyrekcji parków narodowych oraz osób prawnych i fizycznych prowadzących w górach działalność w zakresie kultury fizycznej. Zgodnie zaś z art. 55 ust. 1 ustawy o kulturze fizycznej organizowanie pomocy oraz ratowanie osób, które uległy wypadkowi lub były narażone na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia w górach, należało w szczególności do GOPR-u oraz TOPR-u jako specjalistycznych stowarzyszeń o zasięgu ogólnokrajowym, których statuty określały zakres tej pomocy. Przy tym wymienione organizacje były ustawowo zobowiązane do współdziałania w realizacji swoich zadań ze wskazanymi wyżej organami i podmiotami zobowiązanymi do zapewnienia bezpieczeństwa w górach [Gospodarek 2006, s. 204-206; Skoczył 2007, s. 85-89]. Obecnie wskazane przepisy ustawowe utraciły już moc obowiązującą ze względu na wejście w życie z dniem 16 października 2010 r. ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie.

Natomiast wydane na podstawie art. 54 ust. 3 ustawy o kulturze fizycznej rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 1997 r. w sprawie określenia warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, pływających, kąpiących się i uprawiających sporty wodne zachowało moc obowiązującą do czasu wejścia w życie przepisów wykonawczych w tych kwestiach wydanych na podstawie art. 39 ust. 5 ustawy o sporcie, ale nie dłużej niż do dnia 15 października 2012 r. włącznie. Podobnie sprawa wygląda z wydanym na podstawie art. 55 ust. 3 ustawy o kulturze fizycznej rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień specjalistycznych organizacji ratowniczych, warunków ich wykonywania przez inne organizacje ratownicze oraz rodzaju i wysokości świadczeń przysługujących ratownikom górskim i wodnym w związku z udziałem w akcji ratowniczej. Straci ono moc z chwilą wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 40 ust. 4 ustawy o sporcie, ale nie później niż z dniem 16 października 2012 r.

W obowiązującym stanie prawnym problematyki bezpieczeństwa w górach dotyczą fragmentaryczne regulacje zawarte w powołanej ustawie o sporcie. Nie

uwzględniają one specyfiki regionów górskich, nowych rodzajów sportów zimowych rozwijających się w górach, jak również uwarunkowań ekonomicznych związanych z prowadzoną w tym zakresie działalnością gospodarczą, co podkreślono w uzasadnieniu analizowanego niżej projektu ustawy z dnia 20 października 2010 r. Przy tym ustawa o sporcie posługuje się szerokim rozumieniem sportu jako „wszelkich form aktywności fizycznej, które przez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane wpływają na wypracowanie lub poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach”. Ta definicja ustalona przez Radę Europy, używana przez Komisję Europejską i przejęta przez ustawę o sporcie, obejmuje także różne formy rekreacji fizycznej (ruchowej), w tym realizowane w górach, co może okazać się mylące. Termin „rekreacja” jest bowiem w języku polskim mocno zakorzeniony i tradycyjnie odróżniany od sportu, gdyż czynności podejmowane w ramach rekreacji zazwyczaj nie wymagają przestrzegania ustalonych z góry umownych reguł i zasadniczo nie wiążą się ze współzawodnictwem, z wyjątkiem gier i zawodów rekreacyjnych [Gospodarek 2011, s. 23].

Poświęcony bezpieczeństwu w sporcie rozdz. 7 ustawy o sporcie zawiera tylko dwa artykuły dotyczące bezpieczeństwa osób korzystających ze szlaków górskich, tras narciarskich oraz uprawiających sporty górskie. Artykuł 39 ust. 1 tej ustawy nakłada obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa wskazanym osobom na osoby prawne i fizyczne prowadzące w górach działalność w tym zakresie oraz na organy administracji rządowej, właściwe terytorialnie jednostki samorządu terytorialnego, a także dyrekcje parków narodowych. Przy tym realizacja tego obowiązku ma polegać przede wszystkim na odpowiednim oznakowaniu i zabezpieczeniu terenów w górach oraz znajdujących się na nich obiektów i urządzeń służących do uprawiania sportu, określeniu i upowszechnieniu zasad korzystania z danego terenu, obiektu lub urzędnienia, zapewnieniu takim podmiotom, jak GOPR i TOPR, warunków do organizowania pomocy i ratowania osób, które uległy wypadkowi lub są narażone na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia, jak również na informowaniu o zagrożeniu lawinowym i innych niebezpieczeństwach. Z kolei art. 40 ust. 1 ustawy o sporcie przejął wspomniane wyżej ustalenia ustawy o kulturze fizycznej, wyznaczające w szczególności GOPR i TOPR jako specjalistyczne stowarzyszenia o zasięgu ogólnokrajowym uprawnione do organizowania pomocy oraz ratowania osób w górach. Wszystkie inne kwestie związane z bezpieczeństwem i ratownictwem w górach zostały na podstawie delegacji ustawowych zawartych w art. 39 ust. 5 oraz art. 40 ust. 4 przekazane do uregulowania w rozporządzeniach wydanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Trudno uznać takie rozwiązanie za właściwe, gdyż w znacznym stopniu dotyczy ono tzw. materii ustawowej.

Poza zanalizowanymi wyżej przepisami ustawy o sporcie do omawianej problematyki bezpieczeństwa i ratownictwa w górach odnoszą się przepisy ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej. Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt. 7 tej ustawy sprawy nadzoru nad ratownictwem górskim zostały zaliczone do działu

„sprawy wewnętrzne” i tym samym przypisane ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Wspomnieć też należy o ogólnym znaczeniu dla kwestii ratownictwa w górach ustaleń ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 1 tej ustawy GOPR i TOPR oraz inne podmioty zajmujące się organizowaniem pomocy i ratowaniem osób w górach zostały zaliczone do jednostek współpracujących z systemem Państwowego Ratownictwa Medycznego. Ponadto trzeba także zaznaczyć, że zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt. 10 i 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym sprawy kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, jak również sprawy związane z zapewnieniem bezpieczeństwa obywatelom należą do zadań własnych gminy. Wynika z tego oczywisty wniosek, że gmina znajdująca się terenach górskich jako gospodarz terenu musi zadbać o bezpieczeństwo w miejscach publicznych, w tym na górskich szlakach turystycznych.

3. Komisyjny projekt ustawy o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich oraz o zmianie niektórych ustaw

Wspomniany wyżej komisyjny projekt ustawy był pod koniec 2010 r. rozpatrywany na posiedzeniach sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz powołanej przez nią podkomisji nadzwyczajnej. Równolegle w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji został przygotowany projekt stanowiska rządu wobec tego komisyjnego projektu ustawy². Na tej podstawie należy oczekiwać na początku 2011 r. przyjęcia przez Radę Ministrów negatywnej opinii o omawianym projekcie ustawy i tym bardziej jest uzasadnione przyjrzenie się regulacjom przewidzianym w tym projekcie. Zostało do niego dołączone zastanawiająco krótkie, wręcz lakoniczne uzasadnienie i jeszcze bardziej skrótowa ocena skutków regulacji, napisane, podobnie jak sam komisyjny projekt, językiem – delikatnie ujmując – dalekim od precyzji.

Jedną z głównych wad wskazanego projektu ustawy jest powielenie w nim części błędnych propozycji występujących w wymienionym wyżej projekcie MSWiA z 24 lutego 2009 r., a szczególnie odwołanie się do zasady, że uprawianie sportu i turystyki w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich ma następować na własne ryzyko i własną odpowiedzialność. Taka regulacja ustawowa byłaby niejasna i, co gorsza, wyłączałyby możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od organów i podmiotów zobowiązanych do zapewnienia bezpieczeństwa w górach, co już wcześniej zostało wytknięte przez Rządowe Centrum Legislacji³ oraz

² Wersje z 9 listopada 2010 r. i 28 grudnia 2010 r. projektu stanowiska rządu wobec omawianego projektu ustawy są dostępne na stronach internetowych BIP MSWiA, projekty aktów prawnych 2009.

³ Zob. „Uwagi zgłoszone przez organy administracji rządowej i inne podmioty”, powołane w przypisie 5.

skrytykowane w literaturze przedmiotu [Wolski 2009, s. 66-74]. Słusznie więc we wspomnianym projekcie stanowiska rządu wobec komisyjnego projektu ustawy ta fundamentalna sprawa została podniesiona i zakwestionowano tę całkowicie błędną próbę wyłączenia ogólnych zasad odpowiedzialności odszkodowawczej ustalonych w kodeksie cywilnym.

Słabą stroną analizowanego projektu jest jego stosunek do prawa Unii Europejskiej. W uzasadnieniu do tego projektu znalazło się stwierdzenie, że jego regulacje nie są objęte prawem UE. Jednak chociaż nie jest to projekt ustawy wykonującej prawo UE, to już w dołączonej do druku sejmowego nr 3447, obejmującego ten projekt ustawy, opinii dyrektora Biura Analiz Sejmowych o zgodności komisyjnego projektu z prawem UE zostało podkreślone, że przewidziane w nim rozwiązania, przewidujące udzielanie dotacji celowych z budżetu państwa lub z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na wspieranie finansowe działalności w zakresie bezpieczeństwa w górach, powodują konieczność uwzględnienia istniejących w prawie UE ograniczeń co do udzielania pomocy publicznej. Podobnie niejasne są ustalenia tego komisyjnego projektu co do wymagań dotyczących uzyskania uprawnień ratownika górskiego i ratownika narciarskiego, co powoduje niemożność ich oceny pod kątem zgodności z dyrektywą 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych oraz dyrektywą 2006/123/WE Parlamentu i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącą usług na rynku wewnętrznym.

Ponadto niezgodne z prawem UE i Konstytucją RP z 1997 r. są rozwiązania analizowanego komisyjnego projektu traktujące w sposób uprzywilejowany TOPR i GOPR. Narusza to bowiem w sposób oczywisty zasadę równości. TOPR i GOPR nie powinny być wyłączone z obowiązku uzyskiwania zgody na działalność w zakresie ratownictwa górskiego, podobnie jak nie ma racjonalnego uzasadnienia dla przyznawania w sposób uprzywilejowany w drodze ustawowej tylko dla TOPR-u środków finansowych na utrzymanie śmigłowca wykorzystywanego do akcji ratowniczych w górach.

Poważne wątpliwości rodzą również projektowane przepisy dotyczące uprawnień ratownika narciarskiego, odróżniające takiego ratownika od ratownika górskiego. Nie uwzględniają one bowiem ustaleń art. 13 ust. 1 ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym, określających warunki działania ratownika. Jest to ustawa o charakterze szczególnym i nie jest uzasadnione pomijanie jej ustaleń w kwestii, kto może być ratownikiem. Podobnie wytknąć trzeba, że naruszają zasadę prawidłowej legislacji przepisy art. 6 i 19 analizowanego komisyjnego projektu. Wskazane projektowane przepisy są bowiem niejednoznaczne i nieprecyzyjne. Posługują się one zwrotami niedookreślonymi i oceniającymi, nakładając obowiązki na organy i podmioty odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa w górach. Spowodowałyby to niepewność co do zakresu tych obowiązków i możliwości ich wyegzekwowania, co słusznie zostało podniesione w powołanym projekcie stanowiska rządu wobec omawianego projektu ustawy.

Istotne zastrzeżenia wywołują także – przewidziane w art. 7 komisijnego projektu ustawy – ustalenia dotyczące wyznaczania i znakowania górskich szlaków turystycznych. Proponowane rozwiązania są ogólnikowe i fragmentaryczne. Niewystarczający i wewnętrznie sprzeczny jest – przewidziany w art. 25 ust. 2 tego projektu – zakaz krzyżowania się narciarskich tras zjazdowych, biegowych, śladowych i nartostrad ze szlakami turystycznymi, przy jednoczesnym dopuszczeniu możliwości powstawania kolizji w tym zakresie. Niejasna co do zakresu jest też delegacja ustawowa dotycząca wydania rozporządzenia określającego wzory znaków nakazu, zakazu i informacyjnych stosowanych do oznakowania w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich. Nie wiadomo również, dlaczego delegacja ta została umieszczona w art. 18 ust. 3 w rozdziale traktującym o ratownictwie w górach. Podstawowy zaś zarzut, dotyczący tych nieprzemyślanych do końca ustaleń analizowanego projektu, sprowadza się do nieuwzględnienia prowadzonych od kilku lat prac nad projektem ustawy o szlakach turystycznych.

Wiele innych ustaleń analizowanego projektu zasługuje na zdecydowaną krytykę. Nie uwzględnia on obowiązywania ustawy o sporcie, która uchylila ustawę o kulturze fizycznej, zbędnie przewidując zmiany właśnie w tej ostatniej ustawie. Zapowiedziane w uzasadnieniu do omawianego komisijnego projektu ustawy uporządkowanie wielu spraw w kilku powiązanych merytorycznie, obowiązujących ustawach jest po prostu nieporozumieniem, co wyraźnie zostało wykazane zarówno w dołączonych do druku sejmowego nr 3447 opiniach Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Prokuratora Generalnego, Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego oraz Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, jak i w powołanym projekcie stanowiska rządu wobec tego projektu.

4. Projekt z 20 października 2010 r. ustawy o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich

Poddana analizie ostatnia wersja projektu ustawy o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich zawiera bardzo okrojone – w porównaniu z wcześniejszymi wersjami tego projektu – ustalenia dotyczące bezpieczeństwa w górach, ograniczone do dwóch krótkich artykułów. Natomiast ustalone przez analizowany projekt regulacje ratownictwa górskiego i ratownictwa narciarskiego oraz bezpieczeństwa osób przebywających na zorganizowanych terenach narciarskich obejmują rozbudowane, w zasadzie klarowne i konsekwentne ustalenia, które nie wymagają już większych zmian. Przy tym zakres projektowanej ustawy, obejmującej 47 artykułów, został generalnie właściwie ujęty i akt ten ma określić:

- podmioty odpowiedzialne za ratownictwo górskie i ratownictwo na zorganizowanych terenach narciarskich, obowiązki i uprawnienia tych podmiotów oraz zasady finansowania ich działalności,
- obowiązki osób przebywających w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich,
- nadzór i kontrolę nad ratownictwem górskim,
- podmioty odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa osobom przebywającym w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich,
- warunki bezpieczeństwa osób przebywających w górach oraz na zorganizowanych terenach narciarskich, w tym zwłaszcza uprawiających sport lub turystykę.

Jednak powyższa kolejność zagadnień wymienionych w art. 1 projektu ustawy wywołuje zastrzeżenia, gdyż powinna być odmienna. Najpierw należy zapobiegać wypadkom w górach, likwidując lub ograniczając ich przyczyny, a dopiero w drugiej kolejności zajmować się usuwaniem skutków tych wypadków. Toteż ustalenia ustawowe wyznaczające zakres tej ustawy powinny najpierw wymieniać kwestie związane z zapewnieniem bezpieczeństwa osobom przebywającym w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich, gdyż logiczne jest, aby poprzedzały one problematykę ratownictwa górskiego i narciarskiego. Byłoby to zresztą zgodne z tytułem projektowanej ustawy i kolejnością regulowanych w niej zagadnień⁴.

Wątpliwości nasuwa także terminologia projektowanej ustawy. Na przykład mimo zdefiniowania w tzw. słowniczku ustawowym pojęcia „ratownictwo narciarskie” w projekcie jest jednocześnie używane określenie „ratownictwo na zorganizowanych terenach narciarskich”, które wydaje się mieć to samo znaczenie. Z kolei podana tam definicja ratownictwa górskiego pomija kwestię organizowania i udzielania pomocy w jaskiniach, chociaż w uzasadnieniu tego projektu, jak i prawie we wszystkich poprzednich jego wersjach – z wyjątkiem pierwszej i przedostatniej – określenie to obejmowało także ratownictwo w jaskiniach. Czy jest to więc tylko zwykła pomyłka, czy celowe ograniczenie zakresu wskazanego pojęcia?

Zastrzeżenia rodzi też wkraczanie przez analizowany projekt w problematykę, która ma być objęta wspomnianą wyżej ustawą o szlakach turystycznych, oraz wyłączenie ministra właściwego do spraw turystyki z grupy organów i podmiotów odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa w górach. W art. 5 ust. 1 projektu został wskazany minister właściwy do spraw wewnętrznych jako jedyny organ administracji rządowej odpowiedzialny za bezpieczeństwo osób przebywających w górach – obok organów jednostek samorządu terytorialnego, dyrekcji parków na-

⁴ Jedynie w tytule pierwszej wersji z 24 lutego 2009 r. analizowanego projektu ustawy kwestie ratownictwa poprzedzały bezpieczeństwo w górach, co wydaje się symptomatyczne. Nie bez racji w uwagach zgłoszonych przez PTTK do wersji z 7 grudnia 2009 r. tego projektu wytknięto, że „wbrew tytułowi ustawy projekt koncentruje się na ratownictwie w górach, a sprawy bezpieczeństwa w górach traktuje jako wtórne”. Zob.: Tabela uwag zgłoszonych w uzgodnieniach międzyresortowych i konsultacjach społecznych prowadzonych do 18 grudnia 2009 r., dołączona do wersji projektu z 2 marca 2010 r., strony internetowe BIP MSWiA, projekty aktów prawnych 2010.

rodowych i krajobrazowych położonych na obszarze gór, a także osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, prowadzących w górach działalność w zakresie sportu lub turystyki lub będących organizatorami imprez sportowych w górach. Trudno zrozumieć, dlaczego minister właściwy do spraw turystyki miałby nie być odpowiedzialny za zapewnienie bezpieczeństwa w górach, skoro polega ono m.in. na oznakowaniu terenów, obiektów i urządzeń służących do uprawiania sportu lub turystyki w górach, a sprawy wyznaczania i znakowania szlaków turystycznych należą właśnie do zakresu działania tego ministra. Zastanawia przy tym, dlaczego w analizowanej wersji projektu problematyka górskich szlaków turystycznych została ograniczona do jednego, krótkiego artykułu (art. 5), zamiast odesłania do przepisów odrębnych w postaci projektowanej ustawy o szlakach turystycznych. W odróżnieniu od wcześniejszych wersji analizowanego projektu, w ostatniej pominięto rozbudowany wcześniej katalog obowiązków osób przebywających w górach, jak również bliższe określenie organów i podmiotów odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa w górach. W tej sytuacji nasuwa się wniosek, że omawiany projekt ustawy w odniesieniu do problematyki bezpieczeństwa w górach jest niepełną propozycją regulacji i niewiele zmieni w tym zakresie. Co więcej, zakres delegacji ustawowej przewidzianej w art. 14 ust. 2 tego projektu – błędnie umieszczonej w jego rozdz. 3 poświęconym podmiotom odpowiedzialnym za ratownictwo górskie – ogranicza się do określenia wzorów znaków stosowanych do oznakowania w górach, pomijając kwestię sposobu oznakowania. Toteż w konsekwencji wydane na tej podstawie rozporządzenie będzie miało węższy zakres niż akt wykonawczy, który ma być wydany dopiero na podstawie – przewidzianej do uchylecia w odniesieniu do gór przez art. 44 analizowanego projektu – delegacji z art. 39 ust. 5 ustawy o sporcie. Będzie to więc regulacja jeszcze bardziej fragmentaryczna niż obecnie przewidziana.

Natomiast rozbudowane przepisy omawianego projektu dotyczące ratownictwa górskiego trzeba uznać co do zasady za odpowiednio ujęte, chociaż wcześniej były do nich zgłaszane uwagi krytyczne, częściowo zresztą uwzględnione⁵. Właśnie w wyniku zarzutów dotyczących preferowania TOPR-u i GOPR-u w zakresie ratownictwa górskiego analizowany projekt ujmuje tę kwestię inaczej i dopuszcza do wykonywania ratownictwa górskiego wszystkie podmioty, które spełniły ustawowo określone warunki i uzyskały zgodę ministra właściwego do spraw wewnętrznych w drodze decyzji administracyjnej. O taką zgodę będą musiały wystąpić także TOPR i GOPR, ale przez czas oznaczony będą mogły działać na podstawie upoważnienia ustawowego w uznaniu swoich dotychczasowych zasług i w praktyce trudno będzie przełamać ich pozycję monopolistyczną. To właśnie podmioty uprawnione do wy-

⁵ Zob. zwłaszcza uwagi przedstawione przez Polski Związek Alpinizmu, Lokalną Organizację Turystyczną Szklarska Poręba oraz Karkonoski Park Narodowy i Bieszczadzki Park Narodowy, zawarte w tabeli „Uwagi zgłoszone przez organy administracji rządowej i inne podmioty”, dołączonej do wersji projektu z 28 maja 2009 r., strony internetowe BIP MSWiA, projekty aktów prawnych 2009.

konywania ratownictwa górskiego będą zgodnie z projektem wykonywać działania ratownicze nie tylko w górach, ale także na Wyżynie Krakowsko-Częstochowskiej. To rozszerzenie terytorialne ich działania na skały wapienne i jaskinie położone na tym terenie trzeba uznać za odpowiednie rozwiązanie, gdyż obszar ten, ze względu na swoją rzeźbę, stwarza zagrożenie – podobnie jak góry – dla życia i zdrowia osób uprawiających wspinaczkę, speleologię, kolarstwo górskie czy narciarstwo.

Problematyka zagrożeń lawinowych jest uregulowana w analizowanym projekcie w rozdziale dotyczącym ratownictwa górskiego, chociaż w istocie jest ona ważnym elementem bezpieczeństwa w górach. Pierwsze wersje omawianego projektu ustawy przypisywały obowiązek opracowywania komunikatów lawinowych Instytutowi Meteorologii i Gospodarki Wodnej, ale po protestach TOPR-u i GOPR-u kompetencje w tym zakresie analizowany projekt przekazuje właśnie tym organizacjom. Jest to dyskusyjne rozwiązanie, skoro prowadzenie obserwacji i pomiarów oraz opracowywanie prognoz i ekspertyz jest statutowym zadaniem wymienionego instytutu. Jak zwykle w takich sprawach, chodzi o pieniądze. Omawiany projekt w tych kwestiach przewiduje, że wykonywanie zadań z zakresu ratownictwa górskiego następuje na podstawie zlecenia realizacji zadań publicznych i wiąże się z otrzymywaniem dotacji celowych z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Znajduje tutaj zastosowanie ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która w 2010 r. została istotnie zmieniona. Należy oczekiwać, że zapewni to odpowiednią kontrolę nad wydatkowaniem środków publicznych na ratownictwo górskie, co jest szczególnie ważne, gdyż wskazane dotacje mają być przyznawane z pominięciem otwartego konkursu ofert. Daleko idące kompetencje nadzorcze i kontrolne nad ratownictwem górskim analizowany projekt ustawy przyznaje ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, co trzeba uznać za odpowiednie rozwiązanie.

Omawiany projekt realizuje postulaty przedstawicieli nauki prawa i praktyki, wykazujących, że to zarządzający zorganizowanymi terenami narciarskimi powinni odpowiadać za zapewnienie warunków bezpieczeństwa osób przebywających na tych terenach [Wolski 2009, s. 72-73; Kappes, Wosiński 2007, s. 3; Kappes 2009, s. 203]. Projekt ten przewiduje liczne, szczegółowo ujęte obowiązki zarządzającego, w tym obowiązek prowadzenia działalności profilaktycznej i informacyjnej dotyczącej bezpieczeństwa podczas uprawiania narciarstwa. Właśnie te obowiązki informacyjne trzeba uznać za szczególnie ważne dla bezpieczeństwa na zorganizowanych terenach narciarskich. Przy tym trzeba podkreślić szerokie rozumienie w analizowanym projekcie pojęcia zarządzającego zorganizowanym terenem narciarskim. Należy też zauważyć, że z kolei obowiązki osób korzystających z takich terenów są w tym projekcie ujęte w sposób niepełny i rozproszone po kilku artykułach. Ostatecznie zrezygnowano ze sformułowania w ramach przepisów ogólnych projektu podstawowych obowiązków osób przebywających na zorganizowanych terenach narciarskich. Pozostawiono jedynie w art. 4 projektu zakaz korzystania z takich terenów w stanie nietrzeźwości bądź pod wpływem środków odurzających lub sub-

stancji psychotropowych, tak jakby inne zakazy i nakazy określonego zachowania się osób uprawiających sport i turystykę nie miały istotnego znaczenia dla ochrony życia, zdrowia i mienia tych osób, jak i osób trzecich. Trudno się zgodzić z takim stanowiskiem i podzielić pogląd, że tak jak w Austrii zbędne jest ustawowe regulowanie zasad jazdy na nartach [Krajcer 2009, s. 89 i n.].

Dopełnieniem projektowanych przepisów o bezpieczeństwie na zorganizowanych terenach narciarskich są ustalenia analizowanego projektu ustawy zobowiązujące zarządzającego takim terenem do organizowania i finansowania działań ratowniczych w ramach ratownictwa narciarskiego. Jest to oczywiście słuszne rozwiązanie, podobnie jak przewidziana w projekcie możliwość zawarcia przez zarządzającego umowy o wykonywanie ratownictwa narciarskiego na danym zorganizowanym terenie narciarskim przez podmiot uprawniony do wykonywania ratownictwa górskiego. Trzeba też wspomnieć, że dla bezpieczeństwa na tego rodzaju terenach mają znaczenie przewidziane w projekcie przepisy karne, uznające za wykroczenie korzystanie ze zorganizowanych terenów narciarskich w stanie nietrzeźwości bądź pod wpływem środków odurzających lub substancji psychotropowych, jak również dopuszczenie do uprawiania narciarstwa zjazdowego lub snowboardingu przez małoletniego do lat 15 bez kasku ochronnego przez osobę mającą obowiązek sprawowania opieki lub nadzoru nad danym małoletnim. Można jednak mieć wątpliwość co do skuteczności egzekwowania odpowiedzialności za tego typu wykroczenia.

5. Podsumowanie

Dokonane analizy wykazują istnienie związku między ustawowymi regulacjami w zakresie bezpieczeństwa i ratownictwa w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich a rozwojem turystyki górskiej. Twórcy analizowanego projektu ustawy, który ma być w 2011 r. przyjęty przez Radę Ministrów i skierowany do Sejmu, wyrazili w ocenie skutków tej regulacji przekonanie, że przyczyni się ona do poprawy bezpieczeństwa osób uprawiających sport i turystykę w górach, co w dalszej perspektywie może się przełożyć na rozwój turystyki w regionach. W umiarkowany sposób można podzielić to stanowisko.

Potrzeba nowych regulacji ustawowych w tej dziedzinie jest niewątpliwa, gdyż obecnie obowiązujące są fragmentaryczne i niedostosowane do nowych rodzajów sportów i turystyki uprawianych w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich oraz związanych z nimi zagrożeń. Nie uwzględniają one należycie cech specyficznych regionów górskich i uwarunkowań ekonomicznych związanych z działalnością gospodarczą prowadzoną w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich. Niestety, rozpatrywany w Sejmie komisyjny projekt ustawy dotyczący omawianych zagadnień ma tyle zasadniczych wad, że nie można z nim wiązać żadnych nadziei na przyszłość.

Ostatnia wersja projektu ustawy o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich, oczekująca aprobaty rządu, zawiera niepeł-

ne propozycje rozwiązań ustawowych w odniesieniu do bezpieczeństwa w górach i ich przyjęcie niewiele zmieni w tym zakresie. Natomiast pozostałe regulacje tego projektu, dotyczące bezpieczeństwa na zorganizowanych terenach narciarskich oraz ratownictwa górskiego i narciarskiego, są co do zasady właściwie ujęte i można oczekiwać w razie ich wejścia w życie pozytywnego wpływu na rozwój turystyki w regionach górskich.

Literatura

- Bezpieczeństwo i profilaktyka w turystyce górskiej*, Wydawnictwo Centralnego Ośrodka Turystyki Górskiej PTTK, Kraków 2004.
- Druk sejmowy nr 3447, projekt ustawy o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich oraz o zmianie niektórych ustaw, 22 lipca 2010 r.
- Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz.Urz. UE L 255 z 30.9.2005 ze zm.).
- Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu i Rady z 12 grudnia 2006 r. *dotycząca usług na rynku wewnętrznym* (Dz.Urz. UE L 376 z 21.12.2006).
- Gospodarek J., *Bezpieczeństwo na szlakach turystycznych*, [w:] P. Cybula, J. Raciborski (red.), *Turystyka a prawo. Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Turystyki i Ekologii, Sucha Beskidzka 2008.
- Gospodarek J., *Prawo turystyki i rekreacji*, C.H. Beck, Warszawa 2011 (w druku).
- Gospodarek J., *Prawo w turystyce i rekreacji*, Difin, Warszawa 2007.
- Gospodarek J., *Prawo w turystyce*, Difin, Warszawa 2006.
- Kappes A., *Dekalog FIS a odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną na stoku narciarskim*, „Folia Turistica” 2009, nr 20.
- Kappes A., Wosiński A., *Organizator stoku powinien odpowiadać za wszystkie wypadki narciarskie*, „Rzeczpospolita” z 29 stycznia 2007 r.
- Krajcer S., *Bezpieczeństwo narciarza a wolność narciarza na stoku i poza stokiem w świetle austriackiego prawa narciarskiego*, „Folia Turistica” 2009, nr 20.
- Kuleczka P. (red.), *Szlaki turystyczne a przestrzeń turystyczna*, Wydawnictwo PTTK, Warszawa 2007.
- Miller M., *Czynniki wpływające na bezpieczeństwo na szlakach turystycznych*, „Folia Turistica” 2009, nr 20.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 12 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień specjalistycznych organizacji ratowniczych, warunków ich wykonywania przez inne organizacje ratownicze oraz rodzaju i wysokości świadczeń przysługujących ratownikom górskim i wodnym w związku z udziałem w akcji ratowniczej (DzU 2002, nr 193, poz. 1624).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 6 maja 1997 r. w sprawie określenia warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, pływających, kąpiących się i uprawiających sporty wodne (DzU 1997, nr 57, poz. 358).
- Skoczyła J.J., *Prawo ratownicze*, LexisNexis, Warszawa 2007.
- Turystyka w 2009 r.*, Departament Badań Społecznych GUS, Wydawnictwo GUS, Warszawa 2010.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (DzU 2007, nr 65, poz. 437 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (DzU 2010, nr 234, poz. 1536).

Ustawa z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (DzU 2007, nr 226, poz. 1675 ze zm.).

Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (DzU 2006, nr 191, poz. 1410 ze zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU 2001, nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (DzU 2010, nr 127, poz. 857 ze zm.).

Wolski D., *Ryzyko i odpowiedzialność turysty w turystyce górskiej*, [w:] P. Cybula (red.), *Transformacje prawa turystycznego*, Wydawnictwo Proksenia, Kraków 2009.

SIGNIFICANCE OF LEGAL REGULATIONS IN THE SCOPE OF SAFETY AND RESCUE IN THE MOUNTAINS FOR MOUNTAIN TOURISM DEVELOPMENT

Summary: Mountain tours involve a growing number of accidents on tourist routes and ski slopes. One of its reasons depends on merely fragmentary legal regulations regarding tourist behaviour in the mountains. For the last two years the government department of internal affairs and administration has been preparing a draft of the act on safety and rescue in the mountains and in the areas of organised skiing. It can be expected that at the beginning of 2011 the Council of Ministers will accept the tenth version of the draft and send it to the House of Commons. The passage of this act will be of significance for further development of mountain tourism. Such hopes cannot be pinned on the draft of the same issues, prepared by the parliamentary Commission of Administration and Internal Affairs in 2010, because the draft evoked fundamental reservations.