

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT OBRONY NARODOWEJ I BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

KOB-410-05/2009

Nr ewid. 170/2009/P09/082/KOB

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania ratownictwa wodnego

Warszawa marzec 2010 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Informacja o wynikach kontroli
funkcjonowania ratownictwa wodnego

Włodzimierz Zegadło

Dyrektor
Departamentu Obrony Narodowej
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Akceptuję:
Jacek Kościelniak

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Jacek Jezierski

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 31.03.2010 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-22-444 50 00
www.nik.gov.pl

Spis treści

| | |
|--|-----------|
| 1. Wprowadzenie | 4 |
| 2. Podsumowanie wyników kontroli | 5 |
| 2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności | 5 |
| 2.2. Synteza wyników kontroli | 6 |
| 2.3. Uwagi i wnioski | 12 |
| 3. Ważniejsze wyniki kontroli | 14 |
| 3.1. Charakterystyka uwarunkowań organizacyjnych oraz stanu prawnego | 14 |
| 3.2. Istotne ustalenia kontroli | 18 |
| 3.2.1. Stan ratownictwa wodnego | 18 |
| 3.2.2. Finansowanie ratownictwa wodnego | 20 |
| 3.2.3. Przygotowanie analiz i planów funkcjonowania ratownictwa wodnego | 24 |
| 3.2.4. Stan bezpieczeństwa osób pływających, kąpiących się i uprawiających sporty wodne | 26 |
| 3.2.5. Działania prewencyjne w zakresie bezpieczeństwa nad wodą | 29 |
| 3.2.6. Systemy powiadamiania o zagrożeniach oraz łączności | 32 |
| 3.2.7. Nadzór nad ratownictwem wodnym | 33 |
| 3.2.8. Inne ustalenia kontroli | 34 |
| 4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli | 38 |
| 4.1. Przygotowanie kontroli | 38 |
| 4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli | 38 |
| 5. Załączniki | 40 |
| 5.1. Wykaz skrótów i nazw użytych w informacji | 40 |
| 5.2. Wykaz podmiotów objętych kontrolą oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrolę | 40 |
| 5.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności | 42 |
| 5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli | 44 |

1. Wprowadzenie

Najwyższa Izba Kontroli, pomiędzy 5 maja a 29 września 2009 r. przeprowadziła, z inicjatywy własnej, kontrolę nr P/09/082 *Funkcjonowanie ratownictwa wodnego*. Kontrolę przeprowadzono, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji; art. 2 ust. 2 w gminach: Nieporęt, Olsztyn, Ruciane-Nida, Serock, Sopot, Wieliszew, Władysławowo, Żywiec oraz w m. st. Warszawie; art. 2 ust. 3 w stowarzyszeniach: Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (WOPR), Mazurska Służba Ratownicza, Mazurskie WOPR, WOPR Województwa Pomorskiego, Wojewódzkie WOPR w Katowicach. Ponadto zasięgnięto informacji, w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, w 104 jednostkach niekontrolowanych². Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2007 r. do 28 września 2009 r.

Niebezpieczeństwa spowodowane zdarzeniami związanymi z wodą są jednym z najistotniejszych zagrożeń dla bezpieczeństwa powszechnego. W Polsce, w latach 1962-2008 utonęło ok. 45,5 tys. osób, co daje średnią ok. 1 tys. osób rocznie. Według danych Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) utonięcia są trzecią, pod względem liczby ofiar, kategorią wypadków śmiertelnych, po wypadkach samochodowych oraz upadkach³. Zapewnienie bezpieczeństwa osób przebywających nad wodą ma więc istotne znaczenie z punktu widzenia obywateli.

Celem kontroli była ocena funkcjonowania ratownictwa wodnego. Szczególną uwagę zwrócono na jego organizację, podział kompetencji, w tym zakres odpowiedzialności poszczególnych podmiotów, a także sposób i źródła finansowania.

Dla realizacji celu kontroli skoncentrowano się przede wszystkim na zagadnieniach dotyczących stosowania norm prawnych i procedur regulujących ww. zakres, efektywności wykorzystania przeznaczanych na ten cel środków publicznych oraz na zidentyfikowaniu trudności o charakterze systemowym, uniemożliwiających lub utrudniających właściwe funkcjonowanie podmiotów realizujących zadania w zakresie ratownictwa wodnego.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Szczegółowe informacje w zakresie jednostek objętych kontrolą oraz podmiotów, w których zasięgnięto informacji w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK znajdują się w punkcie 4.2. Informacji na stronie 38 oraz punkcie 5.2. na stronie 40.

³ Dla porównania, w ostatnich latach w wypadkach drogowych w Polsce ginie ok. 5500 osób rocznie.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie funkcjonowanie ratownictwa wodnego, mimo stwierdzonych nieprawidłowości o charakterze systemowym, negatywnie wpływających na zapewnienie bezpieczeństwa osób pływających, kąpiących się w miejscach wyznaczonych oraz uprawiających sporty wodne.

W szczególności negatywnie należy ocenić fakt, iż dotychczas nie stworzono systemu ratownictwa wodnego, precyzyjnie określającego zakres kompetencji podmiotów tworzących ten system, ich wzajemne relacje oraz źródła finansowania zadań.

Natomiast, na pozytywną ocenę zasługuje działalność specjalistycznych organizacji ratowniczych, które pomimo trudności związanych z ich funkcjonowaniem, przeprowadziły w latach 2007-2008 blisko 6 tys. akcji ratowniczych, udzielając pomocy ponad 9 tys. osób. Pozytywnie należy ocenić również działalność części jednostek samorządu terytorialnego (m.in. gminy Olsztyn, Sopot), które dzięki kompleksowemu podejściu do kwestii ratownictwa wodnego, doprowadziły na swoim terenie do zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa.

Kontrola wykazała jednakże znaczne zróżnicowanie stanu bezpieczeństwa w zakresie ratownictwa wodnego w poszczególnych rejonach kraju. Różnice te były podyktowane szeregiem czynników, wśród których do najważniejszych należy zaliczyć: sprawność struktur specjalistycznych organizacji ratownictwa wodnego na danym terenie, możliwości techniczne i organizacyjne służb państwowych (Policja, Państwowa Straż Pożarna), zaangażowanie jednostek samorządu terytorialnego oraz wysokość wsparcia udzielanego ze środków budżetu państwa.

Nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- niesporządzania analiz w zakresie zagrożeń dla bezpieczeństwa osób pływających, kąpiących się i uprawiających sporty wodne, zarówno w skali kraju (MSWiA), jak i na szczeblu lokalnym (jednostki administracji rządowej i samorządowej),
- braku procedur na wypadek wystąpienia zdarzeń masowych na wodzie (jednostki administracji samorządowej),

- nieprowadzenia kontroli stanu bezpieczeństwa nad wodą (jednostki administracji samorządowej oraz specjalistyczne organizacje ratownicze),
- nieoznaczania miejsc niebezpiecznych znakami zakazu kąpieli (jednostki administracji samorządowej, podmioty zarządzające poszczególnymi akwenami),
- braku jednolitego systemu łączności dla potrzeb działań ratowniczych,
- braku nadzoru ze strony MSWiA nad funkcjonowaniem specjalistycznych organizacji ratowniczych, w zakresie w jakim wywiązują się one z obowiązków nałożonych przez państwo,
- braku rzetelnej oceny wielkości (w stosunku do istniejących potrzeb) i efektywności wykorzystywania środków publicznych przeznaczanych na funkcjonowanie ratownictwa wodnego w skali kraju (MSWiA).

Główną przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości był brak systemu normującego zasady funkcjonowania ratownictwa wodnego, w tym w szczególności nieokreślenie zakresu odpowiedzialności poszczególnych podmiotów za zapewnienie bezpieczeństwa nad wodą. Wśród istotnych przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości należy wymienić również:

- nieprecyzyjność obowiązujących przepisów,
- brak rozwiązań prawnych wymuszających realizację określonych zadań oraz mechanizmów kontrolnych,
- nieprzejrzysty system finansowania,
- zaniedbania ze strony osób odpowiedzialnych,
- brak właściwego nadzoru i koordynacji.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. **Brak systemu określającego zasady funkcjonowania ratownictwa wodnego ma negatywny wpływ na efektywność działań prowadzonych przez specjalistyczne organizacje ratownicze, a tym samym na poziom bezpieczeństwa nad wodą.**

Specjalistyczne organizacje ratownicze, w szczególności WOPR, odgrywają kluczową rolę w funkcjonowaniu ratownictwa wodnego w Polsce. W latach 2007-2008 stowarzyszenia statutowo zajmujące się ratownictwem wodnym przeprowadziły 5932 akcje ratownicze, w wyniku których udzielono pomocy

9135 osobom⁴. W tym samym czasie utonęło 931 osób. W porównaniu z latami 1962-2006, średnia liczba utonięć w latach 2007-2008 obniżyła się o 53% i wyniosła 465 osób rocznie⁵, co zostało osiągnięte w znacznej mierze dzięki zaangażowaniu członków tych organizacji. Jednakże w ocenie NIK, dalsza poprawa stanu bezpieczeństwa w tym zakresie, a nawet utrzymanie stanu obecnego⁶, nie będzie możliwe, bez podjęcia działań usprawniających funkcjonowanie ratownictwa wodnego⁷. Podstawowym czynnikiem negatywnie wpływającym na stan ratownictwa wodnego jest brak spójnego systemu jego funkcjonowania, precyzyjnie określającego zakres kompetencji poszczególnych podmiotów, ich wzajemne relacje oraz źródła finansowania. Z powodu braku kompleksowego uregulowania tych kwestii oraz nieprecyzyjności obowiązujących przepisów, w chwili obecnej mamy do czynienia z sytuacją, w której faktyczny zakres działania poszczególnych podmiotów (w tym organów administracji rządowej i samorządowej), funkcjonujących w ramach szeroko rozumianego ratownictwa wodnego⁸, pozostawiony został w praktyce ich dyskrejonalnemu uznaniu. Brak jest przy tym rozwiązań wymuszających realizację zadań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa nad wodą oraz mechanizmów kontrolnych. W efekcie prowadzi to do sytuacji, gdy z jednej strony mamy np. jednostki samorządu terytorialnego, takie jak gmina Olsztyn czy Sopot, których władze podjęły kompleksowe działania zwiększające poziom bezpieczeństwa nad wodą (m.in. finansowanie zadań z zakresu ratownictwa wodnego, nawiązanie ścisłej współpracy ze specjalistycznymi organizacjami ratowniczymi, wydawanie przepisów prawa miejscowego w zakresie bezpieczeństwa), a z drugiej gminy takie jak np. Ruciane-Nida czy Żywiec, których władze bądź nie podejmowały jakichkolwiek działań w zakresie ratownictwa wodnego, bądź ich działania nie

⁴ Dane te zostały uzyskane na podstawie informacji specjalistycznych organizacji ratowniczych i mają charakter szacunkowy. Ze względu na brak jednolitej metodologii zbierania tych danych przez WOPR, informacje pochodzące z poszczególnych województw mogą się różnić co do zakresu (np. uwzględniając, bądź nie ratowników zatrudnionych na pływalniach i kąpieliskach).

⁵ Według danych Komendy Głównej Policji.

⁶ Biorąc m.in. pod uwagę dynamiczny rozwój turystyki, żeglarstwa oraz innych form wypoczynku nad wodą.

⁷ W rozumieniu ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1675 ze zm.) i aktów wykonawczych do niej. Przedmiotem kontroli nie było objęte funkcjonowanie ratownictwa morskiego, tj. zadania związane z udzielaniem pomocy na Bałtyku, realizowane przez Morską Służbę Poszukiwania i Ratownictwa oraz Marynarkę Wojenną.

⁸ To jest odnoszącego się nie tylko do bezpośredniego prowadzenia akcji ratowniczych, ale obejmującego również całokształt przedsięwzięć związanych z bezpieczeństwem nad wodą, jak: profilaktyka wypadków (działalność edukacyjna), tworzenie warunków do bezpiecznego wypoczynku, prowadzenie analizy zagrożeń i przygotowanie procedur na wypadek ich wystąpienia.

miały praktycznego wpływu na stan bezpieczeństwa [szerzej str. 18-20].

2. Przyjęty model finansowania ratownictwa wodnego nie gwarantuje właściwej realizacji zadań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa nad wodą.

Nie określa on spójnych zasad udzielania wsparcia, jest nieprzejrzysty, utrudnia efektywne wykorzystanie przeznaczanych na ten cel środków publicznych, a także nie zapewnia utrzymania stałego poziomu finansowania.

Zróznicowanie organizacyjno-prawne podmiotów udzielających i otrzymujących wsparcie (przy braku mechanizmów raportowania), jak również niejednolita kwalifikacja ponoszonych wydatków pod względem księgowym powoduje, iż ustalenie ogólnej kwoty wydatków publicznych przeznaczanych corocznie na ratownictwo wodne w Polsce, a tym samym relacji ponoszonych nakładów w stosunku do potrzeb, jest utrudnione. Obecnie środki publiczne na finansowanie zadań z zakresu ratownictwa wodnego przekazywane są przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, wojewodów oraz organy samorządu terytorialnego do specjalistycznych organizacji ratowniczych oraz na rzecz Policji i Państwowej Straży Pożarnej. Ich przekazywanie nie następuje w ramach realizacji przyjętych planów funkcjonowania ratownictwa wodnego na danym terenie, lecz jest uzależnione od doraźnych potrzeb i pozostających do dyspozycji, w danym momencie, środków. MSWiA dotychczas nie podjęło próby oszacowania potrzeb i kosztów funkcjonowania ratownictwa wodnego w skali kraju. [szerzej str. 20-22].

W okresie od 1 stycznia 2007 r. do 30 czerwca 2009 r., Minister SWiA przekazał specjalistycznym organizacjom ratowniczym dotacje w wysokości 7.520 tys. zł, co w przeliczeniu na jednego obywatela wyniosło średnio 8 groszy rocznie. Udzielanie dotacji nie było poprzedzone przeprowadzaniem konkursów, co stanowiło naruszenie art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁹, a także § 3 ust. 3 zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zlecania zadań publicznych¹⁰. Ogólny sposób

⁹ Dz. U. Nr 96, poz. 873 ze zm.

¹⁰ Zarządzenie Nr 84 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie organizacji w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji zlecania zadań publicznych (Dz. Urz. MSWiA Nr 16, poz. 86) - weszło w życie z dniem 1 stycznia 2009 r. Uprzednio kwestię tę regulował § 3 ust. 3 zarządzenia Nr 35 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 lipca 2005 r. w sprawie organizacji w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji zlecania zadań publicznych (Dz. Urz. MSWiA Nr 13, poz. 45 ze zm.).

sformułowania zadań oraz nieokreślenie wskaźników ich wykonania, uniemożliwił MSWiA ich merytoryczne rozliczenie, które sprowadzone zostało tym samym do kontroli wydatkowania przekazanych środków. W tym zakresie NIK ocenia działania Ministra SWiA jako nierzetelne i niegospodarne [szerzej str. 22-24].

3. **Brak analiz i planów funkcjonowania ratownictwa wodnego negatywnie wpływa na poziom bezpieczeństwa nad wodą.**

Stwierdzono, iż zarówno na szczeblu krajowym (MSWiA), jak i lokalnym (jednostki administracji rządowej i samorządowej), nie sporządza się kompleksowych analiz stanu ratownictwa wodnego. Brak jest również spójnych strategii i planów jego funkcjonowania oraz długofalowych planów rozwoju. Tym samym podejmowane działania mają niejednokrotnie charakter doraźny, co ujemnie wpływa na ich efektywność. Bez sporządzenia kompleksowej analizy stanu bezpieczeństwa w zakresie ratownictwa wodnego obejmującej obszar całego kraju, nie jest możliwa rzetelna ocena jego stanu, a tym samym podjęcie racjonalnych działań na rzecz stworzenia spójnego systemu funkcjonowania ratownictwa wodnego [szerzej str. 24-26].

W planach zarządzania kryzysowego nie uwzględnia się możliwości wystąpienia zdarzeń masowych na wodzie, pomimo iż na terenie skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego znajdowały się rozległe obszary wodne. Brak analizy zagrożeń oraz procedur działania na wypadek wystąpienia zdarzeń masowych na wodzie może powodować, iż w przypadku konieczności podjęcia takich akcji, działania będą miały charakter improwizowany, co może mieć niekorzystny wpływ na ich przebieg [szerzej str. 26].

4. **„Dzikie kąpieliska” oraz brak informacji o miejscach niebezpiecznych stwarzają poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa osób kąpiących się.**

Zagrożenia związane z „dzikimi kąpieliskami” wynikają z faktu, iż są to obszary pozostające bez nadzoru ze strony specjalistycznych organizacji ratowniczych oraz administracji samorządowej. Z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa duże znaczenie ma uświadamianie obywatelom zagrożeń związanych z korzystaniem z takich akwenów oraz tworzenie alternatywnych miejsc bezpiecznego wypoczynku, w postaci kąpielisk strzeżonych [szerzej str. 26-27].

Natomiast skontrolowane kąpieliska oraz pływalnie prowadzone przez gminy¹¹ były prawidłowo zorganizowane i oznakowane. Miały one wymaganą liczbę ratowników, sprzęt ratowniczy i medyczny, podstawowe artykuły sanitarne (w tym również sprzęt dodatkowy do udzielania pierwszej pomocy przedlekarskiej, który nie był wymagany rozporządzeniem¹²). Ujawnione nieprawidłowości, dotyczące oznakowania oraz wyposażenia w sprzęt ratowniczy i środki do udzielania pierwszej pomocy, nie miały istotnego wpływu na poziom bezpieczeństwa osób korzystających z tych obiektów. Jednakże należy zwrócić uwagę, iż obecne przepisy¹³ wymagają wyposażenia tych obiektów w sprzęt i środki, które niejednokrotnie zostały już wycofane z produkcji, bądź to na skutek stwierdzenia ich nieprzydatności, bądź też zastąpienia ich przez nowszą generację sprzętu/środków medycznych [szerzej str. 27-28].

Na terenie kraju w praktyce nie są stosowane ustalone sposoby ostrzegania o miejscach niebezpiecznych, o których mowa w § 10 ust. 1-2 rozporządzenia w sprawie warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, pływających, kąpiących się i uprawiających sporty wodne. Brak znaków ostrzegających o miejscach szczególnie niebezpiecznych i rodzaju zagrożenia, negatywnie wpływa na poziom bezpieczeństwa nad wodą [szerzej str. 28].

5. Realizowane działania profilaktyczne są ważnym elementem zapobiegania wypadkom nad wodą.

Pozytywnie należy ocenić zainicjowane przez MSWiA akcje edukacyjne oraz szereg inicjatyw lokalnych, w ramach których prowadzone są m.in. zajęcia dla dzieci i młodzieży w zakresie właściwego zachowania nad wodą. Prowadzenie działań uświadamiających zagrożenia związane z wodą oraz propagujących właściwe zachowania w tym zakresie, stanowi istotny element zapobiegania wypadkom. Duże znaczenie dla poprawy bezpieczeństwa nad wodą ma również realizacja programów nauki pływania [szerzej str. 29-30].

¹¹ Ze względu na zakres kompetencji kontrolnych NIK, podmioty prywatne prowadzące działalność nad wodą nie mogły zostać objęte kontrolą.

¹² Załącznik nr 6, określający wyposażenie pływalni w sprzęt medyczny, leki i artykuły sanitarne, do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 maja 1997 r. w sprawie określenia warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, pływających, kąpiących się i uprawiających sporty wodne (Dz. U. Nr 57, poz. 358).

Natomiast zastrzeżenia NIK dotyczą prowadzenia kontroli stanu bezpieczeństwa nad wodą. Uprawnienia w zakresie stwierdzania zagrożeń dla bezpieczeństwa osób przyznano specjalistycznym organizacjom ratowniczym, które niejednokrotnie bądź nie posiadają na danym terenie niezbędnych do właściwego wywiązania się z tego obowiązku możliwości kadrowo-organizacyjnych, bądź też nie mogą skutecznie wyegzekwować usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Kontroli funkcjonowania kąpielisk i pływalni nie prowadzą też zasadniczo gminy, pomimo nałożonego na nie obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa osób kąpiących się i uprawiających sporty wodne [szerzej str. 30-32].

6. **Istotnym problemem w funkcjonowaniu ratownictwa wodnego jest brak na terenie kraju jednolitego systemu łączności dla potrzeb prowadzenia akcji ratowniczych.**

Służby państwowe, jak i stowarzyszenia realizujące zadania ratownictwa wodnego, w czasie działań ratowniczych prowadzą korespondencję w obrębie własnych sieci radiowych, bez możliwości bezpośredniego komunikowania się między sobą. Brak wspólnego kanału ratowniczego dla wszystkich podmiotów uczestniczących w akcji ma negatywny wpływ na efektywność działań ratowniczych. Również systemy powiadamiania, oparte na ogólnokrajowych numerach alarmowych oraz utworzonym przez WOPR tzw. numerze alarmowym nad wodą, nie zostały „zintegrowane”, a tym samym nie zapewniają szybkiej wymiany informacji pomiędzy podmiotami mogącymi podjąć działania ratownicze [szerzej str. 32-33].

7. **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji sprawował ograniczony nadzór nad funkcjonowaniem ratownictwa wodnego.**

Sprowadzał się on przede wszystkim do sprawdzenia prawidłowości wykorzystania dotacji udzielonych specjalistycznym organizacjom ratownictwa wodnego. Nadzór ten był nakierowany na kwestie poprawności wydatkowania środków i zasadniczo nie obejmował działalności merytorycznej stowarzyszeń. Obecne regulacje prawne nie pozwalają Ministrowi na podejmowanie w stosunku do specjalistycznych organizacji ratowniczych działań władczych. Pozostawienie nadzoru nad działalnością tych organizacji wyłącznie starostom, jest rozwiązaniem niewystarczającym, gdyż nie

¹³ Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, pływających, kąpiących się i uprawiających sporty wodne.

mają oni możliwości sprawowania nadzoru w zakresie wywiązywania się przez te organizacje z obowiązków nałożonych przez rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień specjalistycznych organizacji ratowniczych (...) [szerzej str. 33-34].

2.3. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o:

- opracowanie kompleksowej analizy stanu ratownictwa wodnego, ze szczególnym uwzględnieniem: rozwiązań prawnych, potencjału kadrowego i sprzętowego wszystkich podmiotów realizujących zadania w zakresie bezpieczeństwa nad wodą oraz przyjętego systemu finansowania;
- w oparciu o wyniki powyższej analizy, wypracowanie docelowego modelu funkcjonowania ratownictwa wodnego w Polsce i określenie trybu jego wdrożenia;
- podjęcie prac legislacyjnych w celu stworzenia ram prawnych funkcjonowania systemu ratownictwa wodnego, w tym w szczególności precyzyjne uregulowanie i rozgraniczenie zakresu uprawnień i obowiązków poszczególnych podmiotów funkcjonujących w jego zakresie;
- podjęcie działań organizacyjnych zapewniających zlecenie zadań w zakresie ratownictwa wodnego w sposób gwarantujący efektywne wykorzystanie środków publicznych oraz ich rzetelne rozliczanie;
- podjęcie działań mających na celu zapewnienie bezpośredniej łączności pomiędzy podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze.

Niezależnie, od wniosków o podjęcie wskazanych powyżej działań systemowych, NIK wnosi o zainicjowanie działań legislacyjnych w celu:

- uaktualnienia wymogów w zakresie wyposażenia pływalni i kąpielisk, określonych w załączniku nr 6 do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie określenia warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, pływających, kąpiących się i uprawiających sporty wodne¹⁴;

¹⁴ Szczegółowo kwestia ta została omówiona w punkcie 3.2.4.2. Informacji, na stronach 27-28.

- precyzyjnego określenia adresatów obowiązku oznakowania miejsc niebezpiecznych, o którym mowa w § 10 ust. 1-2 ww. rozporządzenia¹⁵;
- określenia sposobu realizacji obowiązku, o którym mowa w § 3 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia MSWiA 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 ratowniczej¹⁶, w tym określenie wymagań, co do merytorycznego przygotowania członków zespołów kontrolnych, sposobu prowadzenia i dokumentowania prowadzonych kontroli oraz egzekwowania usunięcia stwierdzonych naruszeń¹⁷;
- uregulowania kwestii nadzoru nad specjalistycznymi organizacjami ratowniczymi, w zakresie, w jakim wywiązują się one z obowiązków nałożonych przez państwo¹⁸.

Ponadto NIK zwraca uwagę, iż kwestia wymogów badania wody w pływalniach pozostaje nieuregulowana w skali kraju od 2002 r., ze względu na brak delegacji ustawowej do wydania stosownego rozporządzenia¹⁹.

Zdaniem NIK, należy również doprecyzować sytuację prawną ratowników wodnych, w tym uregulować kwestię uprawnień do prowadzenia działań ratowniczych, w kontekście utraty członkostwa w specjalistycznej organizacji ratowniczej²⁰.

W ocenie NIK, bardzo istotne znaczenie ma także dalsze rozwijanie działań profilaktycznych i edukacyjnych oraz programów nauki pływania, ze względu na ich kluczowe znaczenie dla poprawy stanu bezpieczeństwa osób pływających, kąpiących się i uprawiających sporty wodne²¹.

¹⁵ Zobacz: punkt 3.2.4.3., na stronie 28.

¹⁶ Dz. U. Nr 193, poz. 1624.

¹⁷ Patrz: punkt 3.2.5.2., strony 30-32.

¹⁸ Szerzej: punkt 3.2.7., strony 33-34.

¹⁹ Zobacz: punkt 3.2.8.4., na stronie 36.

²⁰ Patrz: punkt 3.2.8.3., na stronie 36.

²¹ Szerzej: punkt 3.2.5.1., strony 29-30.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka uwarunkowań organizacyjnych oraz stanu prawnego

W zakresie zapewnienia bezpieczeństwa nad wodą, działania prowadzą:

- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji,
- jednostki samorządu terytorialnego,
- specjalistyczne organizacje ratownicze (WOPR i MSR),
- podmioty prowadzące działalność nad wodą,
- Policja i Państwowa Straż Pożarna.

Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji²², w związku z art. 29 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej²³, nadzór nad ratownictwem wodnym należy do zadań Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Stosownie do postanowień art. 34 ust. 1 ww. ustawy, minister jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje oraz do przedkładania w tym zakresie inicjatyw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów. Minister wykonuje w tym zakresie politykę Rady Ministrów i koordynuje jej wykonywanie przez organy, urzędy i jednostki organizacyjne, które mu podlegają lub są przez niego nadzorowane.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁴, zadania własne gminy obejmują sprawy bezpieczeństwa obywateli. Art. 7 ust. 2 stanowi, iż ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy. Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa osób pływających, kąpiących się w miejscach wyznaczonych oraz uprawiających sporty wodne został gminom przypisany wprost w art. 54 ust. 2 ustawy o kulturze fizycznej oraz w art. 1 pkt 24 h ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań

²² Dz. U. Nr 216, poz. 1604.

²³ Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.

²⁴ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw²⁵. Wejście w życie powyższej ustawy spowodowało ponadto, iż do zadań własnych gminy przeszły zadania i kompetencje w zakresie współdziałania z WOPR w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa osób pływających, kąpiących się i uprawiających sporty wodne (art. 1 pkt 24 ppkt j). Obowiązek współdziałania w tym zakresie jednostek samorządu terytorialnego i WOPR wynika z art. 56 ustawy o kulturze fizycznej. W § 9 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie określenia warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, pływających, kąpiących się i uprawiających sporty wodne postanowiono, iż zlokalizowanie kąpieliska wymaga uzgodnienia z właściwym organem administracji samorządowej. W ustawie o samorządzie gminnym, w art. 40 ust. 3 określono, iż w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Zadania w zakresie bezpieczeństwa obywateli, stosownie do postanowień art. 4 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym²⁶, mogą również wykonywać powiaty, o ile zadania te mają charakter ponadgminny. Analogiczna sytuacja może również wystąpić w stosunku do samorządu województwa, który zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa²⁷, realizuje zadania w zakresie bezpieczeństwa publicznego o charakterze wojewódzkim.

Zgodnie z art. 55 ust. 2 ustawy o kulturze fizycznej, organizowanie pomocy oraz ratowanie osób, które uległy wypadkowi lub są narażone na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia na wodach, należy w szczególności do WOPR – specjalistycznego stowarzyszenia o zasięgu ogólnokrajowym. Zadania te są realizowane w zakresie określonym w statucie tej organizacji.

Stosownie do postanowień § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra SWiA z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień specjalistycznych organizacji ratowniczych, warunków ich wykonywania przez inne

²⁵ Dz. U. Nr 34, poz. 198 ze zm.

²⁶ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.

²⁷ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.

organizacje ratownicze oraz rodzaju i wysokości świadczeń przysługujących ratownikom górskim i wodnym w związku z udziałem w akcji ratowniczej²⁸ (zwanego dalej rozporządzeniem w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień specjalistycznych organizacji ratowniczych), organizacje specjalistyczne są uprawnione i zobowiązane do:

- 1) organizowania pomocy oraz ratowania osób, w tym udzielania pomocy przedmedycznej,
- 2) organizowania oraz przeprowadzania szkolenia służby ratowniczej,
- 3) ustalania programów kursów i szkoleń specjalistycznych z zakresu ratownictwa,
- 4) nadawania stopni ratowniczych oraz określania uprawnień do prowadzenia działań ratowniczych, w zależności od posiadanych kwalifikacji,
- 5) programowania i prowadzenia profilaktycznej działalności w zakresie bezpieczeństwa osób,
- 6) stwierdzania zagrożeń bezpieczeństwa osób, na swoim terenie działania.

Ponadto, zgodnie z § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia, organizacje specjalistyczne oraz ich upoważnieni przedstawiciele mają prawo występowania do:

- 1) kierowników obiektów i urządzeń wypoczynkowych, sportowych, rekreacyjnych i turystycznych oraz do organizatorów imprez w dziedzinie kultury fizycznej, rekreacji i sportu z pisemnym lub ustnym wnioskiem o usunięcie stwierdzonych zagrożeń, o których mowa w ust. 1 pkt 6 lub o wstrzymanie eksploatacji,
- 2) organów administracji samorządowej oraz, stosownie do właściwości, do dyrektora parku narodowego o nakazanie usunięcia zagrożeń, jak również o wstrzymanie eksploatacji albo zamknięcie obiektów lub urządzeń, jak też określonych obszarów.

WOPR jest specjalistycznym stowarzyszeniem kultury fizycznej o zasięgu ogólnokrajowym. Posiada osobowość prawną i jest zarejestrowane w Krajowym Rejestrze Sądowym. WOPR posiada strukturę zgodną z podziałem administracyjnym kraju oraz władze na szczeblach: centralnym, wojewódzkim, terenowym. Zgodnie z § 29 statutu, jednostki wojewódzkie WOPR posiadają osobowość prawną, natomiast jednostki terenowe mogą posiadać osobowość prawną. Bieżącą działalnością WOPR kieruje Zarząd Główny, natomiast na niższych szczeblach są to odpowiednio zarządy wojewódzkie i terenowe.

²⁸ Dz. U. Nr 193, poz. 1624.

W zakresie zapewnienia bezpieczeństwa nad wodą, poza WOPR, obowiązki i uprawnienia organizacji ratowniczych w zakresie ratownictwa wodnego na akwenach Wielkich Jezior Mazurskich wykonuje Mazurska Służba Ratownicza (MSR) z siedzibą w Okartowie, która działa na podstawie zgody ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 czerwca 2009 r. Mazurska Służba Ratownicza jest stowarzyszeniem kultury fizycznej o zasięgu ogólnokrajowym, zarejestrowanym w Sądzie Rejonowym w Olsztynie. Posiada osobowość prawną.

Na obszarze kraju działa 5 stowarzyszeń używających nazwy WOPR, w tym Warszawskie WOPR o zasięgu ogólnopolskim. Status tych organizacji jest niedoprecyzowany – nie uznają one władz wojewódzkich WOPR, ale prowadzą działalność związaną z zapewnieniem bezpieczeństwa nad wodą²⁹.

Podmiotami prowadzącymi działalność nad wodą są przede wszystkim osoby prywatne, ale w roli tej występują również gminy. Zgodnie z art. 54 ust. 1 ustawy o kulturze fizycznej, do obowiązków podmiotów prowadzących działalność nad wodą należy zapewnienie bezpieczeństwa osób pływających, kąpiących się w miejscach wyznaczonych oraz uprawiających sporty wodne. Wymogi w tym zakresie precyzuje rozporządzenie w sprawie określenia warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, pływających, kąpiących się i uprawiających sporty wodne. Podmioty prywatne, ze względu na zakres kompetencji kontrolnych NIK, nie były przedmiotem kontroli. Kontrolą w tym zakresie objęto natomiast gminy.

Zadania w dziedzinie ratownictwa wodnego wykonują również Policja i Państwowa Straż Pożarna (PSP). Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji³⁰, jednym z podstawowych jej zadań jest ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania. Stosownie do postanowień art. 8 ust. 1 ustawy o Policji, komendant wojewódzki Policji może tworzyć specjalistyczne komisariaty wodne. Zgodnie z § 9 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych

²⁹ Jednostki te nie uznają zmian dokonanych w statucie WOPR. W dniu 7 kwietnia 2006 r. Prezydent m. st. Warszawy, skierował do Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy, wniossek w przedmiocie nieprawidłowości w trakcie uchwalenia zmian w statucie WOPR w dniu 6 grudnia 2003 r. Przedmiotowym wnioskiem objęto również kilka uchwał władz WOPR, pozostających w związku z wyżej wymienioną uchwałą o zmianie statutu. Do dnia zakończenia kontroli postępowanie w tej sprawie nie zostało zakończone. Jednostki nie były objęte bezpośrednią kontrolą – informacje ich dotyczące zostały uzyskane w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

³⁰ Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, ze zm.

i Administracji w sprawie organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego³¹, ratownictwo techniczne³², realizowane jest m.in. przez specjalistyczne grupy wodno-nurkowe PSP, stosujące techniki nurkowe i wykorzystujące do działań ratowniczych specjalistyczny sprzęt, w tym łodzie ratownicze³³.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Stan ratownictwa wodnego

Działający na terenie kraju WOPR zrzesza ok. 76 tys. członków, z których ok. 63 tys. osób posiada uprawnienia ratownicze. Organizacja dysponuje m.in. 518 łodziami i pontonami wyposażonymi w silniki oraz 623 łodziami wiosłowymi, 61 samochodami, podręcznym sprzętem ratowniczym w liczbie ok. 6.300 szt. i sprzętem medycznym, w tym ok. 230 torbami ratowniczymi z wyposażeniem do udzielania pierwszej pomocy przedlekarskiej³⁴.

Mazurska Służba Ratownicza, działająca na obszarze południowej części Wielkich Jezior Mazurskich³⁵, zrzesza 188 członków, w tym 162 osoby posiadają uprawnienia ratownicze. Organizacja dysponuje m.in. 16 jednostkami pływającymi wyposażonymi w silniki i 6 samochodami terenowymi³⁶.

Działające poza strukturami ogólnopolskiego WOPR stowarzyszenia, używające nazwy WOPR, zrzeszają ok. 6 tys. członków oraz dysponują 17 łodziami wyposażonymi w silniki i 34 łodziami wiosłowymi³⁷.

³¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. Nr 111, poz. 1311, ze zm.).

³² Organizacja ratownictwa technicznego obejmuje zespół działań planistyczno-organizacyjnych i stosowanie środków technicznych niezbędnych do ratowania, poszukiwania lub ewakuacji ludzi i zwierząt oraz ratowania mienia i środowiska.

³³ Do zadań grup wodno-nurkowych należy m.in. wydobywanie z wody: ludzi, zwierząt, urządzeń, przedmiotów wartościowych, pojazdów, opakowań z substancjami niebezpiecznymi) oraz usuwanie awarii instalacji, urządzeń i budowli hydrotechnicznych (takich jak mosty, zapory wodne, wały przeciwpowodziowe) znajdujących się na powierzchniowych wodach śródlądowych.

³⁴ Według danych organizacji, na podstawie informacji uzyskanych w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

³⁵ Jeziora: Śniardwy, Seksty, Beldany, Mikołajskie, Tałty, Nidzkie, Tyrkło oraz mniejsze jeziora w powiecie Piskim nieleżące na szlaku Wielkich Jezior Mazurskich.

³⁶ Według danych organizacji, na podstawie informacji uzyskanych w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

³⁷ Jw.

Działania ratownicze na wodzie realizowane są również przez 380 jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP wyposażonych w sprzęt pływający, przy których funkcjonuje 49 grup wodno-nurkowych³⁸.

Ponadto na terenie kraju działają specjalistyczne, „wodne” jednostki Policji, w tym 4 komisariaty, 4 całoroczne komórki, sezonowe posterunki i patrole oraz policjanci oddelegowani czasowo do tych zadań. Do dyspozycji komend wojewódzkich i Komendy Stołecznej Policji pozostawało łącznie 275 jednostek pływających³⁹.

Istniejący potencjał kadrowy specjalistycznych organizacji ratowniczych (wspomaganych przez służby państwowe), pozwala na skuteczne realizowanie zadań w zakresie ratownictwa wodnego. Ograniczeniem dla możliwości prowadzenia działań ratowniczych jest natomiast słaba infrastruktura ratownicza (m.in. brak przystani, pomieszczeń do pełnienia dyżurów i przechowywania sprzętu) oraz ilość i jakość posiadanego wyposażenia.

Podstawowym jednak problemem, negatywnie wpływającym na możliwość wykorzystania istniejącego potencjału ww. podmiotów w zakresie ratownictwa wodnego, jest brak systemu precyzyjnie określającego zasady ich funkcjonowania, wzajemnego współdziałania oraz współpracy z organami administracji państwowej. W praktyce, wobec niedookreślenia struktur organizacyjnych i zasad funkcjonowania ratownictwa wodnego, o stanie bezpieczeństwa nad wodą na danym terenie decyduje sprawność struktur lokalnych, która jest uzależniona od inicjatywy osób ją tworzących. Brak jest przy tym mechanizmów wymuszających podejmowanie określonych działań przez organy administracji (np. prowadzenia kontroli stanu bezpieczeństwa, sporządzania analiz zagrożeń, planów reagowania w zakresie zdarzeń masowych na wodzie). Ogólny charakter regulacji zawartej w art. 54 ust. 2 ustawy o kulturze fizycznej oraz niedoprecyzowanie tych kwestii w wydanym na podstawie ustawy rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie określenia warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, pływających, kąpiących się i uprawiających sporty wodne, budzi wątpliwości interpretacyjne, wśród podmiotów zobowiązanych do ich stosowania. Powoduje to, że niejednokrotnie nie podejmują one działań w tym zakresie, pomimo iż na ich terenie występują liczne zagrożenia związane z bezpieczeństwem nad wodą. Organizacje ratownicze pozbawione wsparcia finansowego

³⁸ Według danych KG PSP, uzyskanych w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK – nie obejmują one jednostek ochotniczych straży pożarnych.

³⁹ Według danych KGP, uzyskanych w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

i organizacyjnego ze strony organów administracji, nie są w stanie w pełni wywiązywać się z nałożonych na nie zadań⁴⁰.

Wśród skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego, których działania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa nad wodą zostały pozytywnie ocenione przez NIK należy wyróżnić gminy Olsztyn oraz Sopot. Władze tych gmin podjęły kompleksowe działania, w ramach których m.in. finansowano zadania z zakresu ratownictwa wodnego, nawiązano współpracę ze specjalistycznymi organizacjami ratowniczymi, wydawano przepisy prawa miejscowego w zakresie bezpieczeństwa, kierowano w rejon zagrożone dodatkowe patrole straży miejskiej. W efekcie, np. na terenie działania Sopotkiego WOPR, w kontrolowanym okresie, nie odnotowano żadnego utonięcia. Z kolei w przypadku gmin Ruciane-Nida oraz Żywiec, ich władze bądź nie podejmowały jakichkolwiek działań w zakresie ratownictwa wodnego, bądź ich działania nie miały praktycznego wpływu na stan bezpieczeństwa. Pozostałe skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego⁴¹ nie prowadziły spójnej polityki zapewnienia bezpieczeństwa nad wodą, choć podejmowały ograniczone działania w tym zakresie.

Poprawa stanu bezpieczeństwa w zakresie ratownictwa wodnego, a nawet utrzymanie stanu obecnego⁴², nie będzie możliwe bez podjęcia działań usuwających zasadnicze przeszkody w jego funkcjonowaniu. Konieczne jest przede wszystkim możliwie szybkie wypracowanie i wdrożenie spójnego systemu funkcjonowania ratownictwa wodnego, w ramach którego nastąpi określenie zakresu kompetencji poszczególnych podmiotów działających w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa nad wodą, ich wzajemnych relacji oraz źródeł finansowania realizacji zadań.

3.2.2. Finansowanie ratownictwa wodnego

3.2.2.1. Źródła finansowania ratownictwa wodnego

W Polsce nie wypracowano spójnego modelu finansowania ratownictwa wodnego, pomimo iż kwestie finansowe mają pierwszoplanowe znaczenie dla sprawności jego funkcjonowania. Stan bezpieczeństwa nad wodą był zdecydowanie wyższy w tych rejonach

⁴⁰ Zakres zadań określa § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra SWiA z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień specjalistycznych organizacji ratowniczych (...). Zakres kompetencji specjalistycznych stowarzyszeń został szczegółowo omówiony w pkt 3.1. Informacji, na stronie 15.

⁴¹ Gminy: Nieporęt, Wieliszew, Serock, Władysławowo, m. st. Warszawa.

⁴² Biorąc pod uwagę dynamiczny rozwój turystyki, żeglarstwa oraz innych form wypoczynku nad wodą.

kraju, gdzie udało się zapewnić stałe źródła finansowania zadań (np. Wielkie Jeziora Mazurskie, Sopot).

Zadania w zakresie ratownictwa wodnego są finansowane zarówno ze środków publicznych, jak i prywatnych⁴³. MSWiA corocznie finansowało część kosztów tzw. centralnych szkoleń ratowniczych organizowanych przez Zarząd Główny WOPR oraz zakupu sprzętu ratowniczego. Ze środków budżetu państwa finansowana była także część kosztów zapewnienia bezpieczeństwa na obszarze Wielkich Jezior Mazurskich (Mazurskie WOPR, MSR). Należy przy tym zauważyć, iż Mazurskie WOPR jest jedyną jednostką terenową WOPR otrzymującą bezpośrednio dofinansowanie ze środków MSWiA. Środki publiczne pozyskiwane są przez specjalistyczne organizacje ratownicze również od wojewodów, marszałków województwa oraz władz gmin.

W kontrolowanym okresie ratownictwo wodne finansowało 9 spośród 16 urzędów wojewódzkich (56,2%), 12 urzędów marszałkowskich (68,7%), 11 z 22 wytypowanych do badania starostw (50%)⁴⁴. Podmioty te przekazywały środki głównie na wsparcie działalności i zakup sprzętu ratownictwa wodnego dla Policji, Państwowej Straży Pożarnej i WOPR. Wydatki na ratownictwo wodne ponosiło również 25 z 31 gmin (80,6%)⁴⁵ – środki były przeznaczane głównie na utrzymanie kąpielisk i pływalni oraz zatrudnianie ratowników. Wsparcie dla podmiotów realizujących zadania w zakresie ratownictwa wodnego było przekazywane w drodze dotacji na realizację określonego zadania, bądź darowizny lub użyczenia specjalistycznego sprzętu i wyposażenia.

Istotne znaczenie dla funkcjonowania specjalistycznych organizacji ratowniczych, mają również środki niepubliczne uzyskiwane od sponsorów⁴⁶. Dzięki środkom pochodzącym z tego źródła powstał m.in. Zintegrowany System Ratownictwa WOPR⁴⁷.

Nie było możliwe ustalenie ogólnej kwoty wydatków publicznych przeznaczanych corocznie na ratownictwo wodne w Polsce. Przyczyną tego była z jednej strony liczba

⁴³ Środki pochodzące od sponsorów, składki członkowskie, darowizny itp.

⁴⁴ Na podstawie informacji uzyskanych w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁴⁵ Ratownictwo wodne, w różnym zakresie, finansowało 7 spośród 8 skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego. O poniesionych nakładach finansowych poinformowało 18 spośród 23 wytypowanych do badania gmin (zapytanych w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK).

⁴⁶ Ze względu na zakres ustawowych kompetencji kontrolnych NIK, środki te nie były objęte badaniem.

⁴⁷ System oparty jest o alarmowy numer telefonu nad wodą (601-100-100) i dzięki funkcjonowaniu Centrów Koordynacji Ratownictwa WOPR (Sopot, Giżycko, Wrocław) umożliwia szybsze przekazywanie informacji o konieczności podjęcia akcji ratowniczej do jednostek WOPR. Patrz: punkt 3.2.6. Informacji, strony 32-33.

i zróżnicowanie organizacyjno-prawne podmiotów udzielających i otrzymujących wsparcie (przy braku mechanizmów raportowania), jak również brak jednolitej kwalifikacji ponoszonych wydatków pod względem księgowym⁴⁸. Brak przejrzystości obecnego systemu finansowania ratownictwa wodnego, utrudnia określenie relacji ponoszonych nakładów, w stosunku do potrzeb oraz rzetelne rozliczenie przekazanych środków. Istotną wadą obecnego systemu finansowania zadań z zakresu ratownictwa wodnego jest również to, iż nie zapewnia on utrzymania stałego poziomu finansowania, a tym samym uniemożliwia długofalowe planowanie.

Dla zapewnienia właściwego funkcjonowania ratownictwa wodnego, niezbędne jest uregulowanie zasad jego finansowania. Niezależnie od przyjęcia określonego modelu finansowania zadań oraz wysokości przeznaczanych na ten cel środków publicznych, określenie transparentnych zasad finansowania, powinno przyczynić się do poprawy efektywności wydatkowanych na ten cel środków oraz zwiększenia możliwości działania podmiotów odpowiedzialnych za prowadzenie akcji ratowniczych.

3.2.2.2. Udzielanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dotacji na funkcjonowanie ratownictwa wodnego

W okresie objętym kontrolą, na realizację zadań z zakresu ratownictwa wodnego, finansowanych w drodze dotacji ze środków budżetu państwa w części 42 – Sprawy wewnętrzne, w rozdziale 75415, wydatkowano: 3.002 tys. zł w 2007 r., 3.549 tys. zł w 2008 r. i 969 tys. zł w I półroczu 2009 r., tj. 35% z zaplanowanej na cały rok kwoty 2.789 tys. zł. W stosunku do zapotrzebowań na dotacje zgłaszanych przez specjalistyczne organizacje ratownicze było to odpowiednio: 62,8%, 74% i 43,9%⁴⁹.

Na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Minister SWiA zlecał specjalistycznym organizacjom ratowniczym realizację zadań z zakresu ratownictwa wodnego. Zlecenie wykonania zadania było dokonywane po przeprowadzeniu analizy ofert,

⁴⁸ Nie zawsze są one księgowane w dziale 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, rozdziale 75415 – Zadania ratownictwa górskiego i wodnego. Przykładowo, w Urzędzie Miejskim we Władysławowie wydatki przeznaczone na zorganizowanie kąpielisk i patrolu ratowniczego ewidencjonowano w dziale 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdziale 90095 – Pozostała działalność. Natomiast w Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawy poinformowano kontrolerów, że ze względu na brak wydzielonego zadania oraz odpowiedniego rozdziału w klasyfikacji w budżecie m. st. Warszawy nie ma możliwości precyzyjnego określenia wydatków na bezpieczeństwo osób przebywających nad wodą.

⁴⁹ Zarząd Główny WOPR oszacował potrzeby w zakresie corocznego wsparcia finansowego przedsięwzięć centralnych WOPR na kwotę czterokrotnie wyższą od obecnie otrzymywanej.

złożonych przez organizacje, do których zostały wysłane uprzednio zaproszenia (WOPR, MSR, Mazurskie WOPR). Udzielenie dotacji bez przeprowadzenia konkursu stanowiło naruszenie art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, a także § 3 ust. 3 zarządzenia nr 84 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zlecania zadań publicznych⁵⁰. Minister SWiA nie mógł odstąpić we wskazanych powyżej przypadkach od przeprowadzenia konkursów, gdyż ogólna zasada powierzania realizacji zadań publicznych w trybie konkursowym podlega ograniczeniu jedynie w sytuacji, gdy przepisy szczególne przewidują inny tryb zlecania zadań, co w tej sytuacji nie miało miejsca. Udzielenie dotacji bez zastosowania właściwego trybu wyczerpuje znamiona określone w art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁵¹.

Rozdziału środków na poszczególne organizacje ratownictwa wodnego dokonywano nie dysponując rzetelnymi danymi na temat potencjału ratowniczego dotowanych organizacji, ani relacji ich potencjału do zagrożeń, a więc i rzeczywistych potrzeb w zakresie ratownictwa wodnego. Na realizację zadań z zakresu ratownictwa wodnego, finansowanych w drodze dotacji ze środków budżetu państwa w części 42 – Sprawy wewnętrzne, w rozdziale 75415, w latach 2007-2009 przyznano odpowiednio: WOPR – 1.790 tys. zł, 2.650 tys. zł i 2.030 tys. zł, Mazurskie WOPR – 407 tys. zł, 270 tys. zł i 190 tys. zł, Mazurska Służba Ratownicza – 805 tys. zł, 629 tys. zł i 569 tys. zł. W przeliczeniu dotacji na jednego członka, największe dotacje udzielone zostały kolejno: MSR – 10.654 zł, Mazurskiemu WOPR – 865 zł i WOPR – 101 zł⁵². W przeliczeniu na jednego obywatela kraju, środki przekazane przez Ministra SWiA na funkcjonowanie ratownictwa wodnego w latach 2007-2009 wyniosły średnio około 8 groszy rocznie.

Uwagi NIK dotyczą również sposobu przekazania i rozliczenia dotacji. Ogólny sposób sformułowania zadań (np. „poprawa funkcjonowania ratownictwa wodnego”) oraz brak mierników ich wykonania, nie pozwalał na ocenę efektywności wydatkowania środków publicznych i wpływu realizacji zleconych zadań na stan ratownictwa wodnego. W konsekwencji rozliczenie dotacji sprowadzone zostało do kontroli wydatkowania środków.

⁵⁰ Weszło w życie z dniem 1 stycznia 2009 r. Uprzednio kwestię tę regulował § 3 ust. 3 zarządzenia Nr 35 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 lipca 2005 r. w sprawie organizacji w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji zlecania zadań publicznych.

⁵¹ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

⁵² Wyczerpanie ma charakter szacunkowy. Mazurska Służba Ratownicza deklarowała w ofertach, iż stowarzyszenie liczy 188 członków, Mazurskie WOPR - 1.002 członków, a WOPR - 63.817 członków.

Przyjęty system rozliczania, oparty na obowiązku przedstawiania przez podmioty otrzymujące dotację jedynie zestawień faktur, uniemożliwił ujawnienie nieprawidłowości w zakresie dokumentowania wydatków. Również prowadzone przez MSWiA kontrole, pomimo wykrycia szeregu nieprawidłowości, nie doprowadziły do ich usunięcia oraz nie miały istotnego wpływu na proces udzielania i rozliczenia kolejnych dotacji. Nieprawidłowości w zakresie wydatkowania środków publicznych przez specjalistyczne organizacje ratownicze, stwierdzone w toku kontroli prowadzonych przez NIK, zostały szczegółowo omówione w punkcie 3.2.8.2. Informacji na stronach 35-36.

Udzielenie dotacji na realizację zadań w zakresie ratownictwa wodnego powinno następować w drodze konkursów, z uwzględnieniem aktualnych analiz potrzeb w tym zakresie. Zlecane zadania powinny być określane w sposób precyzyjny, tak aby możliwe było nie tylko finansowe, ale również merytoryczne rozliczenie ich wykonania, w tym określenie na ile ich realizacja przyczyniła się do poprawy stanu bezpieczeństwa nad wodą. Przyjęte procedury powinny natomiast zapewniać równy dostęp do środków publicznych oraz gwarantować wybór najlepszej oferty.

3.2.3. Przygotowanie analiz i planów funkcjonowania ratownictwa wodnego

3.2.3.1. Opracowanie analiz funkcjonowania ratownictwa wodnego

Analizy sporządzane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w zakresie ratownictwa wodnego, nie dają pełnego obrazu jego stanu oraz zagrożeń bezpieczeństwa z tym związanych. Próbę analizy stanu ratownictwa wodnego w skali kraju podjęto w maju 2009 r. w ramach „Raportu o stanie bezpieczeństwa w Polsce w roku 2008”⁵³. Z przedstawionych w raporcie informacji nie wynika, jaki jest rzeczywisty stan ratownictwa wodnego. Uwzględniono w nim jedynie wrywkowe dane nt. liczebności i działalności 3 organizacji, tj. ogólnopolskiego WOPR, Mazurskiego WOPR oraz Mazurskiej Służby Ratowniczej, przekazane przez te jednostki, pomijając inne stowarzyszenia działające w zakresie ratownictwa wodnego. W raporcie nie uwzględniono, w kontekście funkcjonowania ratownictwa wodnego, potencjału i działań jednostek ratowniczych Państwowej Straży Pożarnej oraz specjalistycznych, „wodnych” jednostek Policji. Ponadto

⁵³ Kwestie te zostały ujęte w raporcie po raz pierwszy.

przy opisie skali zagrożeń nie uwzględniono oficjalnych danych Policji, opierając się wyłącznie na danych WOPR. Pozytywnie natomiast należy ocenić „Raport nt. stanu realizacji zadań ratownictwa wodnego na terenie Wielkich Jezior Mazurskich”, sporządzony po wystąpieniu na tym obszarze w 2007 r. tzw. „białego szkwału”. Raport ten zawierał pełną analizę stanu bezpieczeństwa dla tego obszaru, wskazywał braki organizacyjne i techniczne mające wpływ na ograniczenia w realizacji zadań oraz formułował wnioski w tym zakresie.

Ustalono, iż w 7 z 16 urzędów wojewódzkich (43,7%), 15 spośród 22 starostw (68,2%) oraz 13 spośród 31 gmin (41,9%)⁵⁴ nie sporządzono analiz występujących i potencjalnych zagrożeń dla osób przebywających nad wodą.

Brak kompleksowej analizy stanu bezpieczeństwa w zakresie ratownictwa wodnego w skali kraju oraz rzetelnej oceny jego sprawności utrudnia podejmowanie działań mających na celu poprawę jego funkcjonowania. Jej przeprowadzenie powinno być punktem wyjścia do opracowania koncepcji funkcjonowania ratownictwa wodnego w Polsce. Konieczne jest również sporządzanie analiz zagrożeń dla osób przebywających nad wodą na szczeblu lokalnym (województw, powiatów, gmin), tak aby możliwe było podejmowanie, stosownie do posiadanych kompetencji i lokalnej specyfiki, działań zwiększających poziom bezpieczeństwa nad wodą.

3.2.3.2. Opracowanie koncepcji i planów funkcjonowania ratownictwa wodnego

Minister SWiA nie przedstawił spójnej koncepcji funkcjonowania ratownictwa wodnego. Nie opracował strategii i planów działania, nie określił potrzeb, celów oraz sposobów ich realizacji. Jego działania w tym zakresie sprowadzały się zasadniczo do reaktywowania w 2008 r. Rady ds. Ratownictwa Ochotniczego⁵⁵. Rada zgłosiła wniosek o podjęcie prac legislacyjnych, w celu opracowania m.in. projektu ustawy o ratownictwie i bezpieczeństwie na obszarach wodnych. Opracowany w MSWiA projekt ustawy o ratownictwie wodnym, który w momencie zakończenia kontroli znajdował się na etapie uzgodnień wewnątrzresortowych, ma w założeniu autorów usystematyzować zasady funkcjonowania

⁵⁴ Analiz nie sporządzono w 5 spośród 8 skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego. O braku takich analiz poinformowało 8 spośród 23 gmin zapytanych w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁵⁵ Rada ds. Ratownictwa Ochotniczego została powołana zarządzeniem Nr 18 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 lipca 2000 r. w przedmiotowej sprawie (Dz. Urz. MSWiA Nr 3, poz. 20 ze zm.) w celu wymiany informacji i kształtowania opinii w zakresie ratownictwa ochotniczego, w tym ratownictwa wodnego. Po wznowieniu swojej działalności w 2008 r. Rada ds. Ratownictwa Ochotniczego spotkała się dwukrotnie, tj. 4 czerwca i 9 października 2008 r.

ratownictwa wodnego, w tym sposób i źródła finansowania, prawa i obowiązki podmiotów je realizujących oraz zasady przestrzegania bezpieczeństwa dla osób korzystających z wypoczynku nad wodą.

W ocenie NIK, wybór docelowego modelu funkcjonowania ratownictwa powinien być niezbędnym krokiem poprzedzającym prace legislacyjne w tym zakresie. Bez uprzedniego ustalenia priorytetów, zasad organizacji i finansowania jakiegokolwiek rozwiązania prawne będą musiały mieć charakter tymczasowy.

Kontrola wykazała, że w planach zarządzania kryzysowego 13 spośród 31 objętych badaniem gmin (41,9%)⁵⁶, brak było analizy zagrożeń i procedur działań ratowniczych w przypadku wystąpienia zdarzeń masowych na wodzie. Ponadto stwierdzono, że Urząd Miasta we Władysławowie i Urząd Miasta i Gminy w Żywcu nie posiadają aktualnego, uzgodnionego z właściwymi podmiotami planu zarządzania kryzysowego. Wejście w życie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁵⁷, nałożyło na burmistrzów miast (art. 19 ust. 2 pkt 2 ppkt b ustawy) obowiązek opracowania i przedłożenia staroście do zatwierdzenia gminnego planu zarządzania kryzysowego, w terminie 12 miesięcy od wejścia w życie ustawy (art. 34), tj. do dnia 22 sierpnia 2008 r.

Wykorzystanie jedynie ogólnych procedur do akcji prowadzonych na wodzie może okazać się niewystarczające, ze względu na zupełnie odmienne uwarunkowania takiej akcji oraz z reguły niezwykle krótki czas na podjęcie działań. W ocenie NIK, wskazane jest ujęcie przez Ministra SWiA w wytycznych do wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego⁵⁸, zaleceń w przedmiocie przeprowadzenia analiz i wprowadzenia procedur działania na wypadek wystąpienia zdarzeń masowych na wodzie.

3.2.4. Stan bezpieczeństwa osób pływających, kąpiących się i uprawiających sporty wodne

3.2.4.1. Zagrożenia związane z dzikimi kąpieliskami

Dziki kąpieliska to obszary wykorzystywane do kąpieli, pozostające jednak bez nadzoru ze strony specjalistycznych organizacji ratowniczych oraz administracji. Ustalono, że dziki

⁵⁶ Analiz i procedur ratowniczych nie sporządzono w 5 spośród 8 skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego. O braku takich analiz poinformowało 8 spośród 23 gmin zapytanych w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁵⁷ Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.

⁵⁸ Wydawanych na podstawie art. 14 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

kąpieliska znajdowały się na terenie 19 spośród 31 objętych badaniem jednostek samorządu terytorialnego (61,3%). Należy przy tym zauważyć, iż z reguły liczba kąpielisk objętych ochroną ratowników, będących bezpieczną alternatywą dla takich miejsc, była niewystarczająca w stosunku do zapotrzebowania społecznego. Żadnego kąpieliska na akwenach nie zorganizowało 10 spośród 31 jednostek samorządu terytorialnego (32,3%)⁵⁹. Na terenie 4 gmin⁶⁰ nie funkcjonowało żadne kąpielisko zorganizowane lub prowizoryczne, pomimo że na ich terenie znajdowały się duże obszary wodne.

Dzikie kąpieliska stanowią szczególne zagrożenie dla bezpieczeństwa osób z nich korzystających. Z uzyskanych w trakcie kontroli informacji wynikało, że zdecydowana większość utonień miała miejsce na akwenach pozbawionych nadzoru służb ratowniczych.

3.2.4.2. Funkcjonowanie pływalni i kąpielisk zorganizowanych

Poddane kontroli kąpieliska i pływalnie były prawidłowo zorganizowane i oznakowane. Miały one wymaganą liczbę ratowników, sprzęt ratowniczy i medyczny, podstawowe artykuły sanitarne (w tym również sprzęt dodatkowy do udzielania pierwszej pomocy przedlekarskiej, który nie był wymagany rozporządzeniem⁶¹). Ujawnione nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na poziom bezpieczeństwa osób korzystających z tych obiektów.

W wyposażeniu kąpielisk i pływalni najwięcej braków występowało w zakresie leków i artykułów sanitarnych, określonych w załączniku nr 6 do ww. rozporządzenia. Braki najczęściej obejmowały takie artykuły jak: amoniak w ampułkach, jodyna, pyralgina, krople walerianowe, samoprzylepne materiały opatrunkowe. Stwierdzono natomiast, że na wyposażeniu kąpielisk i pływalni znajdował się sprzęt dodatkowy do udzielania pierwszej pomocy przedlekarskiej, który nie był wymagany rozporządzeniem taki jak: defibrylatory, nosze ratownicze z usztywnieniem na głowę, torby ratownicze R-1, kołnierze usztywniające. Obowiązujące regulacje w zakresie wyposażenia pływalni powinny zostać poddane aktualizacji, gdyż wymagają one wyposażenia tych obiektów w sprzęt i środki, które niejednokrotnie zostały już wycofane z produkcji, bądź to na skutek stwierdzenia ich

⁵⁹ Kąpielisk nie zorganizowały 3 spośród 8 skontrolowanych przez NIK jednostek samorządu terytorialnego. O niezorganizowaniu kąpielisk poinformowało 7 spośród 23 gmin zapytanych w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁶⁰ Kąpielisk nie było na terenie 2 spośród 8 skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego. O braku takich kąpielisk poinformowały 2 spośród 23 gmin zapytanych w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁶¹ Załącznik nr 6 do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie określenia warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, pływających, kąpiących się i uprawiających sporty wodne .

nieprzydatności, bądź też zastąpienia ich przez nowszą generację sprzętu/środków medycznych.

Kąpieliska zorganizowane oraz pływalnie zapewniają warunki do bezpiecznego wypoczynku nad wodą. Jednakże nadal liczba zorganizowanych kąpielisk oraz pływalni jest niewystarczająca, w stosunku do istniejącego zapotrzebowania społecznego.

3.2.4.3. Ostrzeżenie o miejscach niebezpiecznych

Brak oznaczenia znakami zakazu kąpieli miejsc niebezpiecznych, powoduje istotne zagrożenie dla życia i zdrowia osób kąpiących się. Niepełne oznakowanie lub brak oznakowania miejsc niebezpiecznych dla osób kąpiących się stwierdzono na terenie 14 spośród 31 objętych badaniem jednostek samorządu terytorialnego (45,2%)⁶².

Obowiązek oznakowania miejsc niebezpiecznych wynika z § 10 ust. 1-2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie określenia warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, pływających, kąpiących się i uprawiających sporty wodne. Brak precyzyjnego wskazania konkretnego adresata powyższego obowiązku ma istotny wpływ na realizację tego zadania przez samorządy oraz podmioty zarządzające akwenami wodnymi, powodując spory kompetencyjne. W ocenie NIK, niezbędne jest podjęcie działań legislacyjnych, które precyzyjnie unormują kwestie odpowiedzialności w tym zakresie.

O skuteczności informowania o miejscach niebezpiecznych mogą świadczyć wyniki akcji ustawiania znaków ostrzegawczych, podjętej przez Mazowiecką Komendę Wojewódzką Policji i Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego. Na terenie województwa mazowieckiego oznakowano 40 miejsc, w których do tej pory dochodziło do największej liczby utonięć (m.in. z powodu niebezpiecznych wirów, ukształtowania dna). W 2009 r., według danych Mazowieckiej Komendy Wojewódzkiej Policji, w miejscach tych nie doszło do żadnej tragedii. Z informacji uzyskanych z urzędów wojewódzkich, akcją wyznaczenia „czarnych punktów” nad wodą podjęto również na terenie województw opolskiego i zachodniopomorskiego. Oznaczenie miejsc niebezpiecznych znakami zakazu kąpieli jest również podstawą do podejmowania działań, o których mowa w art. 55 ustawy z dnia 20 maja 1970 r. Kodeks wykroczeń⁶³, tj. nałożenia kary grzywny lub nagany.

⁶² Niepełne oznakowanie miejsc niebezpiecznych nad obszarami wodnymi stwierdzono na terenie 6 spośród 8 skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego. O braku takich oznakowań na swoim terenie poinformowało 8 spośród 23 gmin zapytanych w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁶³ Dz. U. z 2007 r. Nr 109, poz. 756 ze zm.

3.2.4.4. Uregulowania prawa miejscowego w zakresie bezpieczeństwa osób pływających i uprawiających sporty wodne

Stwierdzono, że samorządy sporadycznie podejmowały inicjatywę (w ramach tworzenia prawa miejscowego) uregulowania kwestii związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa nad wodą. Pozytywnym przykładem podjęcia takich działań jest uchwała Rady Miasta Sopotu⁶⁴ w sprawie ustalenia przepisów porządkowych dotyczących bezpieczeństwa na terenie kąpieliska morskiego w Sopocie oraz na akwenu morskim do niego przyległym. Ponadto Prezydent Miasta Sopotu wydał zarządzenie⁶⁵ dotyczące zasad oznakowania kąpielisk, akwenów oraz przystani. Również Rada Miejska Władysławowa podjęła uchwałę⁶⁶ w przedmiocie uregulowania zasad korzystania z kąpieliska morskiego na terenie tej gminy.

Uregulowanie w ramach aktów prawa miejscowego kwestii związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa nad wodą może, dzięki uwzględnieniu lokalnych uwarunkowań, w istotnym stopniu przyczynić się do ograniczenia zagrożeń występujących na danym obszarze.

3.2.5. Działania prewencyjne w zakresie bezpieczeństwa nad wodą

3.2.5.1. Akcje edukacyjne i profilaktyczne

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację rządowego programu ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem Bezpieczniej”, w zakresie w jakim dotyczy on poprawy bezpieczeństwa nad wodą. Szczególnie prowadzona w okresie letnim akcja „Bezpieczne wakacje” ma, w ocenie NIK, duże znaczenie w zakresie zapobiegania wypadkom nad wodą. Celem akcji było, poprzez zintegrowane działania formacji nadzorowanych przez MSWiA, wsparte działaniami administracji rządowej i samorządowej oraz organizacji społecznych, zapewnienie bezpieczeństwa podczas letniego wypoczynku. Realizując założenia akcji „Bezpieczne wakacje” prowadzono na terenie kraju zajęcia edukacyjne dla dzieci i młodzieży, w tym w zakresie bezpiecznych zachowań nad wodą oraz zasad udzielania pierwszej pomocy.

Podobny charakter miała również akcja na sopockim moło „ABC bezpieczeństwa dla dzieci i młodzieży”, którą w sierpniu 2009 r. zorganizował wspólnie z Policją, Sopocki WOPR.

⁶⁴ Uchwała nr VIII/120/2003 Rady Miasta Sopotu z dnia 30 maja 2003 r.

⁶⁵ Zarządzenie nr 178/2003 Prezydenta Miasta Sopotu z dnia 4 listopada 2003 r.

⁶⁶ Uchwała nr VI/61/2007 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 20 marca 2007 r.

Ponadto działalność edukacyjna w ww. zakresie realizowana była poprzez akcję prewencyjną pn. „Letnia szkoła bezpieczeństwa” – woj. podlaskie, program "Edukacja przez ratownictwo wodne" – woj. wielkopolskie, program „Bezpieczne życie” – powiat mragowski, a na terenie woj. świętokrzyskiego przeprowadzono konkurs na najlepiej zorganizowane kąpielisko⁶⁷.

Istotne znaczenie dla poprawy bezpieczeństwa nad wodą ma również realizacja programów nauki pływania. Według International Life Saving Federation (ILS) umiejętność pływania jest jednym z kluczowych elementów zapobiegania utonięciom. Nauka pływania dzieci i młodzieży była realizowana w ramach programu „Powszechna nauka pływania” Ministerstwa Sportu i Turystyki oraz programów lokalnych (samorządowych)⁶⁸.

Dalsze rozwijanie działań profilaktycznych i edukacyjnych oraz programów nauki pływania, powinno stanowić istotny element w strategii poprawy stanu bezpieczeństwa osób pływających, kąpiących się i uprawiających sporty wodne.

3.2.5.2. Kontrole

Na mocy § 3 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia MSWiA z dnia 12 listopada 2002 r.⁶⁹ WOPR jest uprawniony i obowiązany do stwierdzania zagrożeń bezpieczeństwa osób, na swoim terenie działania. Ustalono, że przedstawiciele WOPR prowadzili kontrole kąpielisk i pływalni na terenie 7 spośród 8 objętych kontrolą jednostek samorządu terytorialnego, przy czym co do zasady, były to kontrole prowadzone na zlecenie podmiotu zarządzającego danym obiektem. Przykładowo, w wyniku oględzin 17 pływalni na terenie m. st. Warszawy stwierdzono, że kontrole pływalni prowadzone były odpłatnie przez organizacje WOPR w 11 obiektach, a pozostałe nie zostały objęte kontrolą. Efektem prowadzonych przez WOPR działań, było wystawianie pływalniom „opinii”, „świadectw” i „certyfikatów” bezpieczeństwa, w których to dokumentach stwierdzono, iż dany obiekt spełnia „wymagania w zakresie bezpieczeństwa”, bez ich szczegółowego określenia. Należy zauważyć, że merytoryczne wymagania dla członków zespołów kontrolnych oraz zakres „audytów”, „opinii”, „certyfikatów” i okresy ich ważności nie były ujednocnione w skali kraju – ich treść była wynikiem umów cywilnoprawnych, których jedną stroną był podmiot zainteresowany jako zleceniodawca, drugą zaś jednostka WOPR. Ze względu na fakt, iż

⁶⁷ Na podstawie informacji uzyskanych w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁶⁸ Przebieg i wyniki realizacji programów nauki pływania nie były objęte kontrolą NIK.

⁶⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień specjalistycznych organizacji ratowniczych (...).

WOPR nie posiadał pełnych danych, nie było możliwe ustalenie liczby kontroli przeprowadzonych w skali kraju. Brak jest choćby przybliżonych danych jaka część spośród przeprowadzonych kontroli była podjęta z inicjatywy WOPR oraz jakie były rzeczywiste efekty tych kontroli.

Ponadto stwierdzono brak jakichkolwiek kontroli na niektórych obszarach kraju. Było to spowodowane bądź faktem, iż na danym obszarze nie funkcjonowały jednostki WOPR, bądź też tym, że nie były one przygotowane do prowadzenia tego rodzaju działań. Sytuację taką stwierdzono m.in. na obszarze Zalewu Zegrzyńskiego – największego zbiornika wodnego wykorzystywanego w celach rekreacyjnych w rejonie Warszawy, gdzie z powodu braku odpowiednio przeszkolonych ratowników kontrole takie nie były prowadzone. Z informacji uzyskanych z Legionowskiego WOPR wynikało, że zostały podjęte działania w celu przeszkolenia odpowiedniej liczby osób.

Zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra SWiA w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień specjalistycznych organizacji ratowniczych (...) organizacje specjalistyczne oraz ich upoważnieni przedstawiciele mają prawo występowania do:

- kierowników obiektów i urządzeń wypoczynkowych, sportowych, rekreacyjnych i turystycznych oraz do organizatorów imprez w dziedzinie kultury fizycznej, rekreacji i sportu z pisemnym lub ustnym wnioskiem o usunięcie stwierdzonych zagrożeń lub o wstrzymanie eksploatacji;
- organów administracji samorządowej o nakazanie usunięcia zagrożeń, jak również o wstrzymanie eksploatacji albo zamknięcie obiektów lub urządzeń, jak też określonych obszarów.

W praktyce wyegzekwowanie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości może powodować trudności. Ogólne określenie procedur postępowania w tym zakresie, przy nierzadko występującym braku właściwej współpracy pomiędzy tymi organizacjami a jednostkami samorządowymi powoduje, że niejednokrotnie podejmowane w tym zakresie działania były nieskuteczne. Przypadki takie wystąpiły m.in. na obszarze działania WOPR Mazowieckiego, Lubelskiego i Podkarpackiego⁷⁰.

Ustalono ponadto, że kontroli kąpielisk zlokalizowanych na terenie ich właściwości nie prowadziło 17 spośród 31 gmin (54,8%), pomimo iż zgodnie z art. 54 ust. 2 ustawy

⁷⁰ Informacje w tym zakresie uzyskano w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

o kulturze fizycznej, były one odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa osób pływających, kąpiących się oraz uprawiających sporty wodne⁷¹.

W ocenie NIK, mając na uwadze istotne znaczenie ujawniania zagrożeń dla stanu bezpieczeństwa osób pływających, kąpiących się i uprawiających sporty wodne, konieczne jest określenie sposobu realizacji obowiązku o którym mowa w § 3 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia MSWiA w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień specjalistycznych organizacji ratowniczych (...), w tym określenie wymagań, co do merytorycznego przygotowania członków zespołów kontrolnych oraz sposobu prowadzenia i dokumentowania prowadzonych kontroli. Ponadto, ze względu na wskazane trudności w objęciu przez WOPR kontrolą obszaru całego kraju, konieczne jest wyraźne uregulowanie kompetencji kontrolnych innych podmiotów w tym zakresie.

3.2.6. Systemy powiadamiania o zagrożeniach oraz łączności

Na terenie kraju funkcjonował Zintegrowany System Ratownictwa wykorzystujący technologie GSM/UMTS/GPS, za pomocą numeru alarmowego 601 100 100. System oparty był o sieć Centrów Koordynacji Ratownictwa WOPR i obejmował swoim zasięgiem obszar województw pomorskiego, zachodniopomorskiego, warmińsko-mazurskiego, dolnośląskiego i opolskiego. Z systemem współpracowały również niektóre jednostki WOPR działające w innych rejonach kraju - głównie na dużych akwenach, takich jak np. Zalew Zegrzyński czy Jezioro Solińskie. System obsługiwały 3 główne centra dyspozytorskie – Giżycko, Sopot, Wrocław - czynne w sezonie całą dobę. Niezależnie od powyższego systemu alarmowania, nad wodą funkcjonował ogólnopolski numer alarmowy 112 i pozostałe numery alarmowe dedykowane podmiotom odpowiedzialnym za bezpieczeństwo publiczne.

Systemy alarmowania (służb państwowych oraz WOPR) nie były zintegrowane i działały niezależnie. Takie rozwiązanie może spowodować, że informacja o zagrożeniu wpłynie z opóźnieniem do podmiotu, który może podjąć działania ratownicze w danej sytuacji (wydłużenie czasu alarmowania).

⁷¹ Kontroli kąpielisk zlokalizowanych na swoim terenie nie prowadziło 5 spośród 8 skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego. O nieprowadzeniu kontroli kąpielisk poinformowało NIK 11 spośród 23 gmin zapytanych w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

Nie uregulowano również kwestii radiowego kanału ratowniczego, na którym w czasie akcji ratowniczych mogłyby się porozumiewać podmioty uczestniczące w działaniach. Brak bezpośredniej łączności pomiędzy prowadzącymi akcję jednostkami WOPR a np. Policji, powoduje utrudnienia w przekazywaniu informacji istotnych dla przebiegu i koordynacji czynności ratowniczych, co z kolei może mieć wpływ na wydłużenie czasu udzielenia pomocy osobom poszkodowanym.

W ocenie NIK powinny zostać podjęte działania mające na celu „zintegrowanie”, w skali kraju, istniejących systemów łączności alarmowej oraz wypracowanie rozwiązań umożliwiających bezpośrednią łączność pomiędzy podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze.

3.2.7. Nadzór nad ratownictwem wodnym

Nadzór Ministra SWiA nad ratownictwem wodnym sprowadzał się zasadniczo do sprawdzenia prawidłowości wykorzystania dotacji⁷². Ponadto, w kontrolowanym okresie przedstawiciele MSWiA przeprowadzili wizytację obszaru Wielkich Jezior Mazurskich, której wynikiem był „Raport nt. stanu realizacji zadań ratownictwa wodnego na terenie Wielkich Jezior Mazurskich”, sporządzony po wystąpieniu na tym obszarze w 2007 r. tzw. „białego szkwału”. Ponadto przeprowadzono wizyty studyjne w siedzibach Mazurskiego WOPR, MSR, Warmińsko-Mazurskiego WOPR i Bieszczadzkiego WOPR, mające na celu sprawdzenie stopnia realizacji zadań zleconych przez MSWiA. W wyniku tych wizyt stwierdzono m.in., że w MSR baza lokalowa, łodzie i sprzęt łączności były przestarzałe i w znacznym stopniu wyeksploatowane. Wniesiono również zastrzeżenia do prawidłowości dokumentowania rozliczenia zużycia paliwa. W pozostałych jednostkach nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości. Efekty wizyt studyjnych były omówione w dniu 9 października 2008 r. podczas posiedzenia Rady ds. Ratownictwa Ochotniczego.

Ministerstwo zorganizowało również 2 konferencje poświęcone ratownictwu pt. „Kryzys i ochrona ludności - wsparcie psychologiczne i zarządzanie informacją” oraz „Akcje ratownicze związane z ekstremalnymi i nieprzewidywalnymi zjawiskami pogodowymi oraz procedury reagowania na wypadek wystąpienia tych zdarzeń”. W konferencjach udział wzięli m.in. przedstawiciele organizacji prowadzących działalność w zakresie ratownictwa wodnego oraz administracji państwowej. W 2008 r. reaktywowana Rada ds. Ratownictwa

⁷² Kwestia ta została szczegółowo omówiona w pkt 3.2.2.2. Informacji na stronach 22-24.

Ochotniczego odbyła 2 spotkania. Spotkanie Rady w dniu 4 czerwca 2008 r. dotyczyło realizacji umów MSWiA ze stowarzyszeniami, zmian legislacyjnych, telefonu alarmowego „112” oraz ogólnokrajowego systemu łączności radiowej dla służb publicznych. Spotkanie Rady w dniu 9 października 2008 r. dotyczyło kwot dotacji na 2009 r., rozliczenia dotacji za 2007 r. i wizyty studyjnej na terenie Wielkich Jezior Mazurskich.

Brak wyraźnie określonych przepisami kompetencji Ministra SWiA w stosunku do specjalistycznych stowarzyszeń funkcjonujących w zakresie ratownictwa wodnego, był jedną z przyczyn ograniczonego zakresu jego działania. Minister nie został wyposażony przez przepisy prawa w środki nadzoru, dzięki którym mógłby władczo oddziaływać na podmioty funkcjonujące w ramach ratownictwa wodnego. Sprawując nadzór mógł jedynie korzystać ze środków niewładczych, w postaci np. zwracania uwagi na ewentualne nieprawidłowości w działaniu, czy wskazywania właściwego sposobu postępowania, co jest rozwiązaniem niewystarczającym. Nadzór realizowany przez starostów, na podstawie art. 8 ust. 5 pkt 2 ustawy o stowarzyszeniach, nie obejmuje realizacji zadań w zakresie ratownictwa wodnego przez specjalistyczne organizacje ratownicze. W ocenie NIK, konieczne jest uregulowanie nadzoru nad tymi organizacjami, w zakresie w jakim wywiązują się one z obowiązków nałożonych przez państwo.

3.2.8. Inne ustalenia kontroli

3.2.8.1. Współdziałanie administracji samorządowej ze specjalistycznymi organizacjami ratowniczymi

Wejście w życie ustawy o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (art. 1 pkt 24 ppkt j) spowodowało, iż do zadań własnych gminy przeszły zadania i kompetencje w zakresie współdziałania z Wodnym Ochotniczym Pogotowiem Ratunkowym w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa osób kąpiących się, pływających i uprawiających sporty wodne. Obowiązek współdziałania w tym zakresie jednostek samorządu terytorialnego i WOPR został ogólnie określony w art. 56 ustawy o kulturze fizycznej.

Stwierdzono, że 10 spośród 31 jednostek samorządowych (32,2%) nie współpracowało z WOPR, a w jednym przypadku współpraca prowadzona była w bardzo ograniczonym

zakresie⁷³. Podjęcie współpracy z ww. stowarzyszeniami w kwestii zapewnienia bezpieczeństwa nad wodą, przyczyniłoby się do lepszego wykorzystania posiadanych przez gminy możliwości organizacyjnych i finansowych, merytorycznego wsparcia prowadzonych przez nie działań profilaktycznych oraz służyłoby pełnemu wykorzystaniu potencjału organizacji ratowniczych.

Zdaniem NIK konieczne jest bardziej precyzyjne uregulowanie wzajemnych relacji organów administracji rządowej i samorządowej oraz specjalistycznych organizacji ratowniczych, w tym w szczególności w zakresie uprawnień i obowiązków tych podmiotów.

3.2.8.2. Prawidłowość wydatkowania przez stowarzyszenia otrzymanych środków publicznych

Środki publiczne przekazane skontrolowanym specjalistycznym organizacjom ratowniczym wykorzystano na realizację zadań określonych w umowach⁷⁴. Kontrola wykazała jednakże nieprawidłowości w dokumentowaniu wydatków oraz ich ewidencjonowaniu.

Przykładowo, dokumentacja zadań zrealizowanych przez ZG WOPR nie pozwalała w pełni potwierdzić zasadności poniesionych wydatków, powiązać ich z konkretnym zadaniem oraz ocenić efektywność ich wykorzystania. Uchybienia w tym zakresie polegały na: opisywaniu dokumentów źródłowych w sposób niepozwalający na jednoznaczne powiązanie wydatku z konkretnym realizowanym zadaniem, nieprowadzeniu ewidencji użytkowania pojazdów oraz zużycia paliwa, niedokonywaniu kontroli wewnętrznej (formalno-rachunkowej) dokumentów księgowych. W Zarządzie Wojewódzkim WOPR w Katowicach kontrola ujawniła natomiast niewłaściwe prowadzenie obrotu gotówkowego oraz ewidencji składników majątkowych, a w MSR dokonanie zakupu sprzętu o wartości 111 tys. zł z pominięciem ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo Zamówień Publicznych⁷⁵.

W WOPR nie określono przejrzystych zasad i kryteriów w zakresie rozdziału pomiędzy jednostki terenowe sprzętu zakupionego ze środków publicznych. Brak było również zasad wyłaniania przez WOPR kandydatów do pracy na stanowiskach kierowników grup operacyjnych i interwencyjnych, finansowanych ze środków publicznych, co może narażać

⁷³ Z WOPR nie współpracowały 4 spośród 8 skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego. O braku takiej współpracy poinformowało 6 spośród 23 gmin zapytanych w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁷⁴ Patrz: uwagi w pkt 3.2.2.2. Informacji, na stronach 22-24, dotyczące sposobu określania przedmiotu umowy przez MSWiA.

⁷⁵ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

WOPR na zarzuty braku obiektywizmu przy wyborze tych osób. Ponadto stwierdzono, że 17 spośród 20 kierowników grup operacyjnych (85%) nie sporządzało systematycznie, pomimo obowiązku wynikającego z zawartych z MSWiA umów, sprawozdań z realizacji zadań zleconych. W efekcie skutkowało to brakiem możliwości oceny stopnia realizacji tych zadań, a tym samym efektywności wydatkowania środków publicznych na ten cel.

Udzielanie dotacji stowarzyszeniom realizującym zadania z zakresu ratownictwa wodnego powinno być powiązane z wprowadzeniem przez nie zasad gwarantujących prowadzenie dokumentacji finansowo-księgowej oraz sprawozdawczości w sposób, umożliwiający rzetelne rozliczenie wydatkowanych środków publicznych.

3.2.8.3. Uprawnienia do prowadzenia akcji ratowniczych

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień specjalistycznych organizacji ratowniczych (...), nadawanie stopni ratowniczych oraz określanie uprawnień do prowadzenia działań ratowniczych (w zależności od posiadanych kwalifikacji) jest kompetencją specjalistycznych organizacji ratowniczych. Zgodnie z § 14 ust. 4 statutu WOPR, utrata członkostwa WOPR jest równoznaczna z utratą posiadanych uprawnień. Oznacza to, że osoby posiadające wymagane kwalifikacje nie mogą być np. ratownikami na basenie, po wystąpieniu ze stowarzyszenia. Należy przy tym zauważyć, iż szkolenia ratowników są w istotnym stopniu dofinansowywane ze środków budżetowych, a w kraju pojawiają się trudności związane z brakiem ratowników, zwłaszcza w sezonie letnim⁷⁶. Zdaniem NIK, o możliwości wykonywania zawodu ratownika powinny decydować uprawnienia posiadane przez daną osobę, potwierdzone stosownym egzaminem, okresowe weryfikowane, a nie przynależność do określonej organizacji społecznej.

3.2.8.4. Kontrole czystości wody

Kwestia wymogów badania wody w pływalniach pozostaje nieuregulowana od 2002 r.

Wymagania dotyczące czystości wody w pływalniach były uregulowane rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 4 września 2000 r. w sprawie warunków, jakim powinna odpowiadać woda do picia i na potrzeby gospodarcze, woda w kąpieliskach oraz zasad

⁷⁶ Jest to związane z sezonowymi wyjazdami do krajów, gdzie wynagrodzenia dla ratowników są znacznie wyższe niż w Polsce.

sprawowania kontroli jakości wody przez organy Inspekcji Sanitarnej⁷⁷, wydanym na podstawie delegacji zawartej w art. 106 ust. 2 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne⁷⁸. Rozporządzenie to utraciło moc obowiązującą z dniem 20 grudnia 2002 r. Obecnie obowiązująca ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne⁷⁹, w art. 50 ust. 3 zawiera jedynie delegację do wydania rozporządzenia w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać woda w kąpieliskach⁸⁰. W wykonaniu tej delegacji, Minister Zdrowia wydał rozporządzenie z dnia 16 października 2002 r. w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać woda w kąpieliskach⁸¹. Z powodu braku delegacji ustawowej, kwestia badania czystości wody w pływalniach pozostała nieuregulowana.

Ustalono, iż na terenie Warszawy badania wody w pływalniach prowadzone były przez Powiatową Stację Sanitarno-Epidemiologiczną m. st. Warszawy, zgodnie z wytycznymi Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Warszawie z 2007 r. Podobne rozwiązania są stosowane na terenie innych województw.

W ocenie NIK, dla zapewnienia właściwej jakości wody w pływalniach oraz ujednoczenia zasad postępowania w zakresie jej badania, celowe byłoby unormowanie tych kwestii w akcie prawnym o charakterze powszechnie obowiązującym.

⁷⁷ Dz. U. Nr 82, poz. 937 ze zm.

⁷⁸ Dz. U. Nr 38, poz. 230 ze zm.

⁷⁹ Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.

⁸⁰ § 8 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie w sprawie określenia warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, pływających, kąpiących się i uprawiających sporty wodne wyraźnie rozróżnia pojęcie „kąpieliska” i „pływalni”.

⁸¹ Dz. U. Nr 183, poz. 1530.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Najwyższa Izba Kontroli nie przeprowadzała dotychczas kompleksowej kontroli systemu ratownictwa wodnego.

Program kontroli opracowano na podstawie analizy stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności, dokumentów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz publikacji prasowych.

Doboru celowego jednostek dokonano ze względu na ich umiejscowienie w strukturze ratownictwa wodnego, stopień zaangażowania w kontrolowaną problematykę ze względu na obecność na terenie ich działania dużych akwenów oraz zakres wykorzystania środków publicznych (w przypadku stowarzyszeń).

Badanie zostało przeprowadzone w formie kontroli wykonania zadań i kontroli prawidłowości, w oparciu o standardy kontroli NIK oraz zalecenia metodyczne, w tym zalecenia metodyczne dotyczące kontroli obszarów zagrożonych korupcją. Bezpośrednie badania kontrolne zostały uzupełnione poprzez zasięgnięcie informacji, w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, w jednostkach niekontrolowanych.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych sporządzono 15 protokołów kontroli. Do 2 protokołów wniesione zostały zastrzeżenia, które zostały częściowo uwzględnione.

W toku kontroli zasięgano informacji w jednostkach niekontrolowanych w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, w tym w: Komendzie Głównej Policji, Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Głównym Inspektoracie Sanitarnym, 16 urzędach wojewódzkich, 16 urzędach marszałkowskich, 22 starostwach, 23 gminach⁸², 16 zarządach wojewódzkich WOPR, 8 stowarzyszeniach zajmujących się statutowo ratownictwem wodnym.

⁸² Doboru celowego jednostek dokonywano biorąc pod uwagę występowanie na danym terenie zbiorników wodnych lub rzek.

Ustalenia kontroli stanowiły podstawę do sformułowania w wystąpieniach pokontrolnych ocen, uwag i wniosków. Łącznie skierowano 15 wystąpień pokontrolnych, zawierających 43 wnioski, zmierzające do wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień. W 1 przypadku (Urząd m. st. Warszawy) wniesiono zastrzeżenia do treści wystąpienia pokontrolnego, które zostały częściowo uwzględnione. Kierownicy wszystkich jednostek kontrolowanych, z wyjątkiem Burmistrza Miasta Żywca, poinformowali o przyjęciu wniosków pokontrolnych NIK do realizacji. Burmistrz Miasta Żywca, poinformował o zrealizowaniu 2 spośród 4 wniosków pokontrolnych NIK, uzasadniając brak realizacji pozostałych wniosków względami formalnymi. W związku ze stwierdzonymi naruszeniami dyscypliny finansów publicznych NIK skieruje stosowne zawiadomienia w tej sprawie.

5. Załączniki

5.1. Wykaz skrótów i nazw użytych w informacji

KGP – Komenda Główna Policji

KG PSP – Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej

Minister SWiA – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

MSWiA – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

MSiT – Ministerstwo Sportu i Turystyki

MSR – Mazurska Służba Ratownicza

NFOŚiGW – Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

OSP – ochotnicze straże pożarne

PSP – Państwowa Straż Pożarna

WHO – World Health Organization (Światowa Organizacja Zdrowia)

WOPR – Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe

ZG WOPR – Zarząd Główny WOPR

5.2. Wykaz podmiotów objętych kontrolą oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrolę

| L.p. | Jednostka kontrolowana | Jednostka kontrolująca |
|------|---|--|
| 1. | Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji | Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego |
| 2. | WOPR (Zarząd Główny) | |
| 3. | Wojewódzkie WOPR w Katowicach | |
| 4. | Miasto Stołeczne Warszawa | |
| 5. | Gmina Nieporęt | |

| | | |
|-----|---|-------------------------------|
| 6. | Gmina Wieliszew | |
| 7. | Gmina Serock | |
| 8. | Gmina Żywiec | |
| 9. | Stowarzyszenie Mazurska Służba Ratownicza | Delegatura NIK w Olsztynie |
| 10. | Stowarzyszenie Mazurskie WOPR | |
| 11. | Gmina Olsztyn | |
| 12. | Gmina Ruciane-Nida | |
| 13. | Stowarzyszenie WOPR Województwa Pomorskiego | Delegatura NIK w Gdańsku |
| 14. | Gmina Sopot | |
| 15. | Gmina Władysławowo | |

Ponadto, w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK zasięgnięto, w związku z prowadzoną kontrolą, informacji w następujących jednostkach:

- 1) urzędach wojewódzkich – wszystkich 16;
- 2) urzędach marszałkowskich – wszystkich 16;
- 3) urzędach powiatowych: braniewskim, brzeskim, bydgoskim, drawskim, gorlickim, iławskim, kamieńskim, kościerskim, leskim, łęborskim, łosickim, mragowskim, nowodworskim, nyskim, plockim, pszczyńskim, sieradzkim, słupskim, stargardzkim, suwalskim, tomaszowskim, włodawskim;
- 4) gminach: Czaplonek, Czchowa, Garwolin, Goczałkowice-Zdrój, Ińsko, Kamień Pomorski, Koronowo, Kościerzyno, Krynica Morska, Łeba, Nowy Duninów, Nysa, Przemyśl, Sarnaki, Solina, Suwałki, Świnoujście, Tomaszów Mazowiecki, Urszulin, Ustka, Uście-Gorlickie, Warta, Zalewa;
- 5) WOPR: Elbląskie, Jeleniogórskie, Mazurskie, Zagłębia Miedziowego, Południowej Wielkopolski, Sudeckie, Dolnośląskie, Kujawsko-Pomorskie, Lubelskie, Lubuskie, Łódzkie, Małopolskie, Mazowieckie, Opolskie, Podkarpackie, Podlaskie, Pomorskie, Śląskie, Świętokrzyskie, Warmińsko-Mazurskie, Warszawskie, Wielkopolskie, Zachodniopomorskie oraz Mazurskiej Służbie Ratowniczej.

5.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1675 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206). Do dnia 31 marca 2009 r. obowiązywała ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 89, poz. 590 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 20 maja 1970 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2007 r. Nr 109, poz. 756 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo Zamówień Publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.).

13. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873 ze zm.).
14. Ustawa z dnia z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.).
15. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.).
16. 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 (Dz. U. Nr 57, poz. 358).
17. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. U. Nr 216, poz. 1604).
18. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień specjalistycznych organizacji ratowniczych, warunki ich wykonywania przez inne organizacje ratownicze oraz rodzaj i wysokość świadczeń przysługujących ratownikom górskim i wodnym w związku z udziałem w akcji ratowniczej (Dz. U. Nr 193, poz. 1624).
19. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. Nr 111, poz. 1311, ze zm.).
20. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 4 września 2000 r. w sprawie warunków, jakim powinna odpowiadać woda do picia i na potrzeby gospodarcze, woda w kąpieliskach oraz zasad sprawowania kontroli jakości wody przez organy Inspekcji Sanitarne (Dz. U. Nr 82, poz. 937 ze zm.). Utraciło moc obowiązującą z dniem 20 grudnia 2002 r.
21. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 16 października 2002 r. w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać woda w kąpieliskach (Dz. U. Nr 183 poz. 1530).
22. Zarządzenie nr 84 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie organizacji w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych

i Administracji zlecenia zadań publicznych (Dz. Urz. MSWiA Nr 16, poz. 86). Do dnia 1 stycznia 2009 r. obowiązywało zarządzenie Nr 35 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 lipca 2005 r. w sprawie organizacji w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji zlecenia zadań publicznych (Dz. Urz. MSWiA Nr 13, poz. 45 ze zm.).

5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej
5. Minister Edukacji Narodowej
6. Minister Sportu i Turystyki
7. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
8. Minister Sprawiedliwości
9. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
10. Rzecznik Praw Obywatelskich
11. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
12. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
13. Komendant Główny Policji
14. Komendant Główny Straży Pożarnej
15. Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych
16. Przewodniczący Sejmowej Komisji ds. Kontroli Państwowej
17. Przewodniczący Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej
18. Wojewoda Dolnośląski
19. Wojewoda Kujawsko-Pomorski

-
20. Wojewoda Lubelski
 21. Wojewoda Lubuski
 22. Wojewoda Łódzki
 23. Wojewoda Małopolski
 24. Wojewoda Mazowiecki
 25. Wojewoda Opolski
 26. Wojewoda Podkarpacki
 27. Wojewoda Podlaski
 28. Wojewoda Pomorski
 29. Wojewoda Śląski
 30. Wojewoda Świętokrzyski
 31. Wojewoda Warmińsko-Mazurski
 32. Wojewoda Wielkopolski
 33. Wojewoda Zachodniopomorski
 34. Marszałek Województwa Dolnośląskiego
 35. Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego
 36. Marszałek Województwa Lubelskiego
 37. Marszałek Województwa Lubuskiego
 38. Marszałek Województwa Łódzkiego
 39. Marszałek Województwa Małopolskiego
 40. Marszałek Województwa Mazowieckiego
 41. Marszałek Województwa Opolskiego
 42. Marszałek Województwa Podkarpackiego
 43. Marszałek Województwa Podlaskiego
 44. Marszałek Województwa Pomorskiego
 45. Marszałek Województwa Śląskiego

46. Marszałek Województwa Świętokrzyskiego
47. Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego
48. Marszałek Województwa Wielkopolskiego
49. Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego
50. Prezes Zarządu Głównego WOPR