LSZ.430.002.2019
Nr ewid.175/2019/P/19/101/LSZ

Informacja o wynikach kontroli

NADZÓR NAD BEZPIECZEŃSTWEM OBIEKTÓW MAŁEJ INFRASTRUKTURY SPORTOWO-REKREACYJNEJ

DELEGATURA W SZCZECINIE

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

WIZJĄ
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
Nadzór nad bezpieczeństwem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej

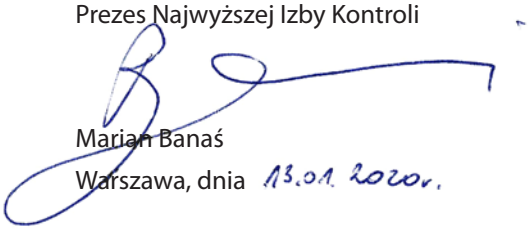
p.o. Dyrektor Delegatury w Szczecinie

Jarosław Staniszewski

Akceptuję:
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Tadeusz Dziuba

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś
Warszawa, dnia 13.01.2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ 4

1. WPROWADZENIE 6

2. OCENA OGÓLNA 11

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI 12

4. WNIOSKI 20

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 22

5.1. Nadzór nad urządzaniem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej 22
5.1.1. Nadzór nad urządzeniami przeznaczonymi do wyposażenia obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej 22
5.1.2. Nadzór nad planowaną budową obiektów małej infrastruktury sportowo--rekreacyjnej 26
5.1.3. Nadzór nad budową obiektów małej infrastruktury sportowo--rekreacyjnej przez organy nadzoru budowlanego i sanitarnego 29
5.1.4. Przygotowanie do budowy i nadzór nad realizacją obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej 38
5.2. Nadzór nad stanem technicznym, higieniczno-sanitarnym oraz bezpieczeństwem funkcjonujących obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej 51
5.2.1. Nadzór sanitarny i budowlany nad użytkowanymi obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej 51
5.2.2. Nadzór właścicieli i zarządców nad funkcjonującymi obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej 71

6. ZAŁĄCZNIKI 92

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe 92
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych 111
6.3. Porównanie wymogów dla placów zabaw i ich wyposażenia, wynikających z prawodawstwa Unii Europejskiej, Polskich Norm oraz przepisów obowiązujących w Polsce, Belgii, Wielkiej Brytanii i na Litwie 121
6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności 130
6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli 131
6.6. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli 132
6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra 135

Zdjęcie na okładce:
© Materiały własne NIK

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

certyfikat zgodnie z art. 4 pkt 4 ustawy z dnia 13 kwietnia 2016 r. *o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku* (Dz. U. z 2019 r. poz. 544, ze zm.), dokument wydany przez jednostkę notyfikowaną, potwierdzający, że wyrób, projekt wyrobu lub proces jego wytwarzania są zgodne z wymaganiami;

IH Inspekcja Handlowa;

norma dokument przyjęty na zasadzie konsensu i zatwierdzony przez upoważnioną jednostkę organizacyjną, ustalający – do powszechnego i wielokrotnego stosowania – zasady, wytyczne lub charakterystyki odnoszące się do różnych rodzajów działalności lub ich wyników i zmierzający do uzyskania optymalnego stopnia uporządkowania w określonym zakresie (art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 12 września 2002 r. *o normalizacji* Dz. U. z 2015 r. poz. 1483);

obiekty małej architektury niewielkie obiekty, a w szczególności: kultu religijnego, jak kapliczki, krzyże przydrożne, figury; posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej; użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak piaskownica, huśtawka, drabinka, śmietnik (art. 3 pkt 4 ustawy 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane,* Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm.);

obiekty małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej (mis-r) obiekty o charakterze rekreacyjnym lub sportowym, takie jak: place zabaw, siłownie plenerowe, skateparki, parkour parki, street workout parki, parki linowe i inne obiekty o zbliżonym charakterze (definicja ustalona na potrzeby kontroli)

park linowy miejsce z instalacją sportowo-rekreacyjną, składającą się z rozpiętych na różnych wysokościach (pomiędzy drzewami lub słupami) lin, drabinek, mostków, platform itp., pomiędzy którymi urządzane są trasy przejść o różnym stopniu trudności (definicja ustalona na potrzeby kontroli);

parkour park zespół urządzeń i budowli przeznaczonych do doskonalenia technik parkour (polegających na przemieszczaniu się po dowolnym terenie i pokonywaniu napotkanych przeszkód – murków, barierek) oraz ogólnej sprawności fizycznej (definicja ustalona na potrzeby kontroli);

PINB Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego;

PIS Państwowa Inspekcja Sanitarna;

plac zabaw miejsce przeznaczone do zabaw dla dzieci, z co najmniej jednym obiektem budowlanym lub urządzeniem o charakterze rekreacyjnym lub sportowym, takim jak piaskownica, zjeżdżalnia, huśtawka, karuzela, drabinka, wielofunkcyjny zestaw zabawowy, zestaw sprawnościowy, linarium itp. (definicja ustalona na potrzeby kontroli);

PN Polska Norma. Zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy *o normalizacji*, Polska Norma jest normą krajową, przyjętą w drodze konsensu i zatwierdzoną przez krajową jednostkę normalizacyjną, powszechnie dostępną, oznaczoną – na zasadzie wyłączności – symbolem PN. Może być wprowadzeniem normy europejskiej lub międzynarodowej;

PPIS Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny;

PSSE Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna;

rozporządzenie w sprawie warunków technicznych	rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. *w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065);
siłownia plenerowa	miejsce z co najmniej jednym urządzeniem o charakterze rekreacyjnym lub sportowym przeznaczonym do wykonywania ćwiczeń fizycznych (definicja ustalona na potrzeby kontroli);
skatepark	tor lub wiele przeszkód przeznaczonych do uprawiania sportów ekstremalnych, typu jazda na deskorolce, hulajnodze, rolkach, wrotkach oraz do nauki wykonywania trików (definicja ustalona na potrzeby kontroli);
street workout park/workout park	miejsce z drążkami i drabinkami do ćwiczeń siłowych oraz gimnastycznych opartych głównie o kalistenikę – aktywność fizyczną polegającą na treningu siłowym opartym na ćwiczeniach z wykorzystaniem własnej masy ciała (definicja ustalona na potrzeby kontroli);
UOKiK	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
ustawa *o NIK*	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.);
ustawa *Prawo budowlane*	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm.);
WIIH	Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy zapewniono bezpieczne korzystanie z obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy zapewniony został rzetelny i skuteczny nadzór nad urządzaniem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej?
2. Czy sprawowano rzetelny i skuteczny nadzór nad stanem technicznym, stanem higieniczno-sanitarnym oraz bezpieczeństwem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej?

Jednostki kontrolowane

Kontrolą objęto:

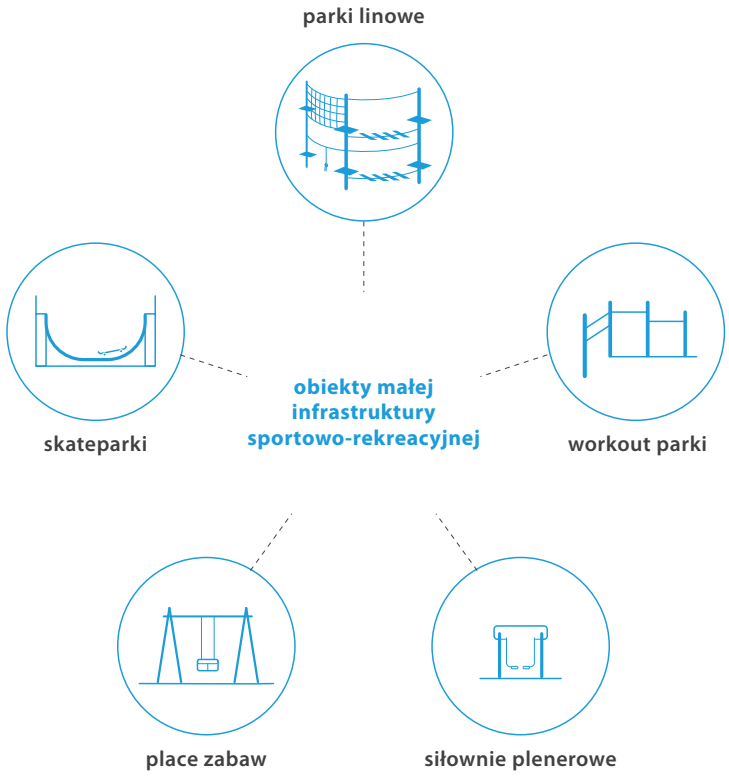
- pięć wojewódzkich inspektorów inspekcji handlowej,
- pięć starostw powiatowych,
- pięć powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych,
- pięć powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego,
- pięć urzędów miast lub urzędów gmin oraz
- pięć innych jednostek zarządzających gminnymi obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej (z województw: kujawsko-pomorskiego, lubuskiego, podlaskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego)

Okres objęty kontrolą

2017–2019 (do dnia zakończenia kontroli), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem

W przestrzeni publicznej funkcjonuje coraz więcej miejsc przeznaczonych do zabaw oraz codziennej rekreacji. Place zabaw stały się nieodzownym elementem nie tylko placówek oświatowych i opiekuńczych, ale także parków, skwerów, osiedli mieszkaniowych i ośrodków wypoczynkowych. Powstają również inne obiekty małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, takie jak siłownie plenerowe, skateparki, workout parki czy coraz popularniejsze w ostatnich latach parki linowe.

Infografika nr 1
Obiekty małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej



Źródło: opracowanie własne NIK.

Zgodnie z art. 31 ust. 1 ratyfikowanej przez Polskę Konwencji o prawach dziecka, przyjętej 20 listopada 1989 r. przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych[1], każde dziecko ma prawo do wypoczynku, czasu wolnego oraz uczestniczenia w zabawach i zajęciach rekreacyjnych. Polska, jako sygnatariusz tej Konwencji, powinna utrzymywać w dobrym stanie i doposażać istniejące place zabaw oraz miejsca rekreacji, a także tworzyć nowe. Place zabaw to ważne miejsca rozwoju dzieci, ze względu na ich istotną rolę edukacyjną, połączoną z aktywnością fizyczną. Wspólna zabawa z rówieśnikami sprzyja nawiązywaniu więzi społecznych, nowych znajomości i przyjaźni oraz uczy współpracy. Pozwala także rozładować napięcia emocjonalne i fizyczne. Dobrze zaprojektowane i wykonane place zabaw, korzystnie wpływają na wyobraźnię i wyzwalają kreatywność. Obiekty małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej przeznaczone dla młodzieży i dorosłych pozwalają na aktywne spędzanie wolnego czasu na świeżym

[1] Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526, ze zm.

powietrzu, często wraz z rodziną, przyjaciółmi i znajomymi. Przyczyniają się do poprawy kondycji fizycznej, a korzystanie z nich stało się wręcz modne.

Pierwsze place zabaw powstały w II połowie XIX w. w Niemczech, Anglii i Stanach Zjednoczonych, a pod koniec tego wieku również na obszarze obecnej Polski. Wraz z rozwojem techniki zmieniało się nie tylko ich wyposażenie, ale także standardy bezpieczeństwa. Place zabaw, poza rozwijaniem umiejętności motorycznych, poznawczych, percepcyjnych lub społecznych, mogą być miejscem, gdzie dzieci ulegają wypadkom i doznają urazów. Zdarzenia takie występują także na innych obiektach małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej.

W Polsce funkcjonuje system monitorowania wypadków konsumenckich, prowadzony przez Ministra Zdrowia na podstawie przepisów art. 32 ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. *o ogólnym bezpieczeństwie produktów*[2]. Służy on identyfikowaniu produktów, które ze względu na swoje cechy i okoliczności użytkowania mogą być niebezpieczne. Ma także na celu umożliwienie Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów podejmowania działań interwencyjnych. Według zaewidencjonowanych w nim danych, w 2016 r. odnotowano dziewięć zdarzeń na placach zabaw i dwa w skateparkach. W 2017 r. zaewidencjonowano odpowiednio: 13 i dwa, a do grudnia 2018 r. trzy wypadki na placach zabaw. Dane gromadzone w tym systemie prezentują jedynie część takich zdarzeń, które występują na terenie kraju. Zbierane są (zgodnie z przepisami art. 32 ust. 3 ww. ustawy) przez wybrane zakłady opieki zdrowotnej (po jednym w każdym województwie). Ponadto obejmują tylko te przypadki, w którym możliwe było przeprowadzenie wywiadu. Na ich podstawie nie można w pełni wnioskować o skali wypadków na obiektach małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Także w innych systemach nie są prowadzone zbiorcze statystyki w tym zakresie. Natomiast w mediach pojawiają się informacje o nieodpowiednim stanie obiektów lub o wypadkach z udziałem dzieci.

Według statystyk prowadzonych w Wielkiej Brytanii[3] na placach zabaw dochodzi rocznie do ok. 40 tys. wypadków, które skutkują wizytą dziecka w szpitalu. Wynikają one zarówno z przyczyn związanych z nieprawidłowym zarządzaniem obiektami, jak i nieodpowiedniego zachowania użytkowników. Światowa Organizacja Zdrowia w raporcie dotyczącym obrażeń jakim ulegają dzieci w Europie[4] podała, że w Szwecji każdego roku na placach zabaw występowało ok. 12 tys. wypadków. Badania przeprowadzone w tym kraju wykazały, że wiele placów zabaw zostało źle zaprojektowanych lub było niewłaściwie utrzymanych, co zwiększało ryzyko doznania urazów.

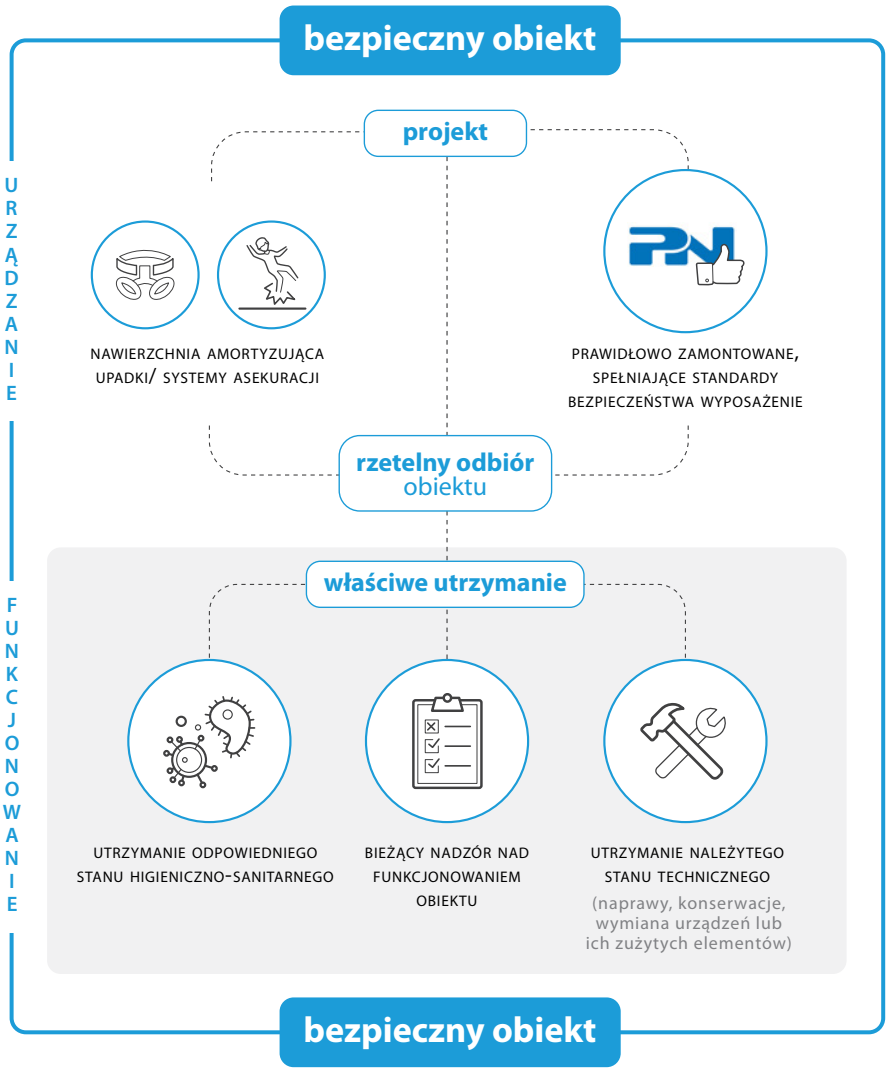
[2] Dz. U. z 2016 r. poz. 2047, dalej: ustawa o ogólnym bezpieczeństwie produktów. Wypadek konsumencki to zaistniałe w związku z używaniem produktów zdarzenie nagłe, którego następstwem jest zgon albo uszkodzenie ciała wymagające udzielenia pomocy medycznej, w szczególności skaleczenie, zatrucie, oparzenie, ugryzienie lub użądlenie (art. 3 pkt 4 ww. ustawy).

[3] https://www.rospa.com/play-safety/advice/playground-accidents/

[4] European report on child injury prevention, opublikowany pod adresem: http://www.who.int/violence_injury_prevention/child/injury/world_report/European_report.pdf.

Na bezpieczeństwo obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej wpływa wiele elementów. Należą do nich m.in. odpowiedni projekt, wyposażenie spełniające standardy bezpieczeństwa, przeprowadzenie rzetelnego odbioru obiektów przed ich oddaniem do użytkowania oraz utrzymanie w należytym stanie technicznym i higieniczno-sanitarnym. Zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa jest szczególnie istotne w przypadku dzieci. Nie mają one pełnej świadomości konsekwencji swoich działań oraz tego, czym jest niebezpieczeństwo.

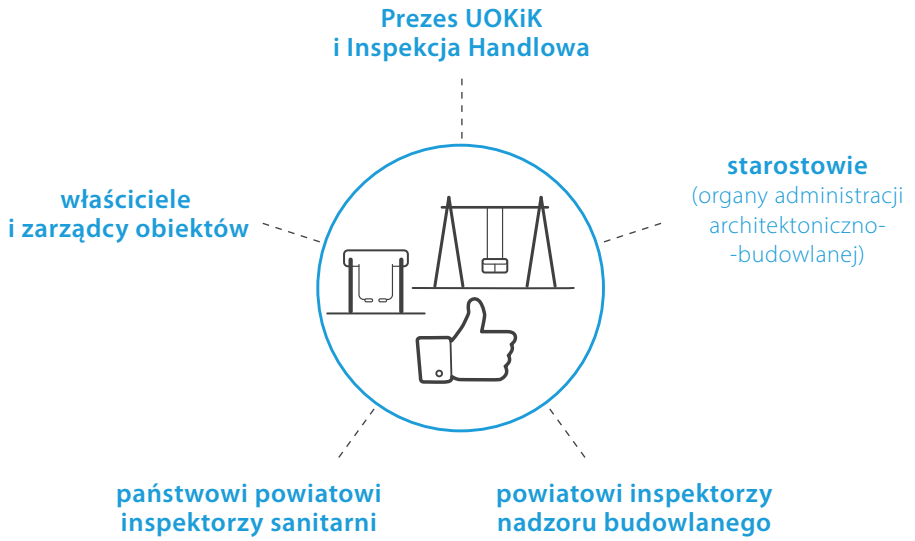
Infografika nr 2
Elementy wpływające na poziom bezpieczeństwa obiektu mis-r



Źródło: opracowanie własne NIK.

W Polsce nie ma kompleksowych regulacji prawnych określających wymogi dotyczące budowy oraz utrzymania obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej oraz obowiązki ich właścicieli i zarządców, a także jednego organu odpowiedzialnego za sprawowanie nadzoru nad bezpieczeństwem ich użytkowania. Brak jest również definicji placu zabaw oraz innych obiektów mis-r. Natomiast wymagania oraz obowiązki zostały umieszczone w wielu aktach prawnych. Za nadzór nad ich realizacją odpowiadają różne podmioty.

Infografika nr 3
Organy administracji publicznej i podmioty, których działania mają wpływ na zapewnienie bezpiecznego użytkowania obiektów mis-r



Źródło: opracowanie własne NIK.

Sformułowane w przepisach warunki techniczne dotyczą głównie lokalizacji tego typu obiektów. Zgodnie z polskim prawem jedynie żłobki, kluby dziecięce, szkoły i placówki oświatowe zobowiązane są do nabywania wyposażenia posiadającego odpowiednie atesty lub certyfikaty. Szkoły i placówki powinny także zapewnić tablice informujące o zasadach bezpiecznego użytkowania urządzeń. Polskie Normy określają szczegółowo wymagania, które mają na celu zapewnienie bezpieczeństwa, odnoszące się m.in. do wyposażenia obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej oraz ich nawierzchni, a także zawierające wytyczne instalowania, kontroli, konserwacji i eksploatacji. Stosowanie tych norm nie jest jednak obligatoryjne, gdyż nie zostały one przywołane w przepisach. Ponadto aktualne normy dotyczące obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej (będące wprowadzeniem norm europejskich) udostępniane są przez Polski Komitet Normalizacyjny odpłatnie i w większości jedynie w języku angielskim.

W ramach przeprowadzonej przez NIK kontroli, której celem było dokonanie oceny zapewnienia bezpieczeństwa korzystania z obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, odnoszono się do Polskich Norm jako dobrych praktyk i zasad racjonalnego postępowania przy aktualnym poziomie wiedzy i techniki. Korzystano także z wiedzy eksperckiej. Odwołując się do Polskich Norm uwzględniono, że normalizacja prowadzona jest m.in. w celu zapewnienia ochrony życia, zdrowia i interesu konsumentów. Kierowano się również zasadą uwzględniania przy ocenie bezpieczeństwa spełnienia wymagań wynikających z dobrowolnych norm krajowych oraz obowiązujących w danym sektorze zasad dobrej praktyki. Zasada ta wynika z regulacji prawnych dotyczących ogólnego bezpieczeństwa produktów i stosowana jest w przypadku braku przepisów i norm zharmonizowanych.

WPROWADZENIE

Błędy i zaniedbania wpływające na poziom bezpieczeństwa obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej mogą być popełniane na różnych etapach i przez różne podmioty. Kluczowe znaczenie dla ich bezpiecznego użytkowania ma skuteczny system nadzoru, oparty na precyzyjnych przepisach oraz standardach postępowania. Dotyczy to urządzania nowych, jak i utrzymania w należytym stanie już funkcjonujących obiektów.

2. OCENA OGÓLNA

Niezapewnienie w pełni bezpiecznego korzystania z obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania podejmowane przez kontrolowane podmioty, nie zapewniały w pełni bezpiecznego korzystania z obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Nieprawidłowości lub niezgodności z wymogami Polskich Norm, które wpływały na obniżenie poziomu bezpieczeństwa stwierdzono na niemal połowie skontrolowanych obiektów. Zwiększały one ryzyko wystąpienia wypadków. Błędy popełniano na etapie budowy i przekazania obiektów do użytkowania, a także w trakcie eksploatacji. Nie przeprowadzano niezbędnych napraw lub konserwacji. Nadzór nad stanem obiektów sprawowany przez ich zarządców i organy administracji publicznej, był nierzetelny i nieskuteczny. Place zabaw nadal wyposażone były w zamontowane przed wielu laty urządzenia, które nie spełniały aktualnych standardów bezpieczeństwa. Stosowanie wymogów określonych w Polskich Normach ogranicza zagrożenia, niemniej korzystanie z nich, w myśl obowiązujących przepisów, jest dobrowolne. Poziom bezpieczeństwa jednej trzeciej sprawdzonych obiektów powołani przez NIK biegli ocenili jako niski. Jednocześnie kontrolerzy NIK poinformowali kierowników czterech (spośród 10) skontrolowanych jednostek zarządzających obiektami o stwierdzonym bezpośrednim niebezpieczeństwie dla życia lub zdrowia użytkowników.

Nie zapewniono rzetelnego i skutecznego nadzoru nad urządzaniem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Urządzenia oferowane jako wyposażenie takich obiektów nie były kontrolowane przez Inspekcję Handlową w zakresie spełnienia wymagań bezpieczeństwa. Ograniczony był również zakres nadzoru starostów nad planowaną budową obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Wynikał on z określonych w obowiązujących przepisach uprawnień i obowiązków organów administracji architektoniczno-budowlanej, jak również nierzetelnej weryfikacji dokumentów. Powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego sprawowali nadzór jedynie nad budową obiektów realizowanych na podstawie pozwolenia na budowę i wymagających uzyskania pozwolenia na użytkowanie. Nie nadzorowali natomiast zgodności z przepisami budowy obiektów realizowanych na podstawie zgłoszenia robót budowlanych lub bez takiego zgłoszenia, głównie ze względu na niewystarczający poziom zatrudnienia oraz brak informacji o rozpoczęciu i zakończeniu ich budowy. Większość gmin ustalała wykonawcom wymogi, które miały zagwarantować bezpieczne korzystanie z obiektów. Nie zapewniono jednak rzetelnego sprawdzenia wykonanych robót.

Nadzór nad stanem technicznym i higieniczno-sanitarnym oraz bezpieczeństwem już istniejących obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej również nie był rzetelny i skuteczny. Powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego oraz państwowi powiatowi inspektorzy sanitarni nie uwzględniali ponad połowy takich obiektów przy planowaniu oraz przeprowadzaniu kontroli. Nie posiadali bowiem wiedzy o ich istnieniu. Państwowa Inspekcja Sanitarna kontrolowała głównie place zabaw zlokalizowane w szkołach, przedszkolach i żłobkach. Nie zostały ustanowione jednolite zasady sprawowania nadzoru budowlanego nad użytkowanymi obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Kontrolowano je przede wszystkim w ramach koordynowanych przez wojewodów akcji dotyczących bezpiecznego wypoczynku dzieci i młodzieży. Kontrolerzy NIK wykazali nieprawidłowości związane z niezapewnieniem przez właścicieli i zarządców należytego stanu technicznego, estetycznego i higieniczno-sanitarnego na niemal 62% sprawdzonych obiektów. Ponad połowa skontrolowanych jednostek nie wykonywała wymaganych przepisami prawa budowlanego okresowych kontroli obiektów budowlanych. W latach 2017–2018 organy sprawujące nadzór sanitarny i budowlany stwierdziły nieprawidłowości jedynie na 2% skontrolowanych przez nie obiektów.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Niezapewnienie w pełni bezpiecznego użytkowania obiektów mis-r

Gminne obiekty małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej były urządzane i utrzymywane w sposób niezapewniający w pełni bezpiecznego ich użytkowania.

Nieprawidłowości oraz odstępstwa od wymogów Polskich Norm ujawnione przez powołanych w ramach niniejszej kontroli biegłych, nadzór sanitarny i budowlany oraz kontrolerów NIK podczas kontroli 43 obiektów (z 87 badanych, tj. 49%), stwarzały ryzyko wystąpienia wypadków i powstania urazów u użytkowników. Na placach zabaw w przedszkolach dzieci nadal korzystały z zamontowanych wiele lat temu urządzeń, które nie posiadały wymaganych obecnie atestów i certyfikatów. Użytkowane były obiekty, które nie spełniały wymogów określonych w aktualnie obowiązujących przepisach techniczno-budowlanych oraz znajdujące się w nienależytym stanie technicznym.

Kontrolerzy NIK poinformowali kierowników czterech jednostek zarządzających obiektami o bezpośrednim niebezpieczeństwie dla życia lub zdrowia ludzi, stwierdzonym na sześciu z nich. Powołani przez NIK biegli ocenili poziom bezpieczeństwa trzech placów zabaw jako niski[5] oraz jako znaczny poziom zagrożenia w jednym parku linowym (z 12 sprawdzonych). Bezpieczeństwo pozostałych siedmiu placów zabaw i siłowni plenerowych ocenili na poziomie średnim, a w drugim parku linowym poziom zagrożenia określono jako niewielki. Wpływ na niską ocenę poziomu bezpieczeństwa miała konstrukcja urządzeń i ich montaż, które nie spełniały wymogów określonych w Polskich Normach oraz niezapewnienie utrzymania obiektów w należytym stanie technicznym. Uwzględnienie wymagań bezpieczeństwa określonych w Polskich Normach, dotyczących wyposażenia, a także instalowania, kontroli, konserwacji i eksploatacji obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, ma istotny wpływ na bezpieczeństwo obiektów. W obowiązującym stanie prawnym ich stosowanie jest jednak dobrowolne. [str. 24, 41–51, 62, 68–69, 75–79, 84–87]

Brak kontroli IH urządzeń przeznaczonych na obiekty mis-r

Inspekcja Handlowa nie nadzorowała w kontrolowanym okresie spełnienia wymagań bezpieczeństwa przez urządzenia przeznaczone na obiekty małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Prezes UOKIK nie ujmował tych zagadnień w okresowych planach kontroli oraz zleceniach dodatkowych kontroli przekazywanych Inspekcji Handlowej. Powodem było m.in. niestwierdzenie istotnych nieprawidłowości podczas dotychczasowych kontroli, brak skarg konsumentów, powiadomień przedsiębiorców oraz innych sygnałów wskazujących na nieprawidłowości w tym obszarze. Również wojewodowie nie wskazywali IH potrzeb w tym zakresie. Dwa (z pięciu) WIIH przeprowadziły ostatnie kontrole tego typu urządzeń w latach 2008–2009. Powołani przez NIK biegli na wszystkich 10 sprawdzonych placach zabaw i siłowniach plenerowych, wybudowanych w latach 2017–2019 (I kw.), stwierdzili, że część urządzeń nie spełniała wymogów wynikających z Polskich Norm[6] w zakresie ich konstrukcji.

[5] Przy zastosowanej pięciostopniowej skali ocen: bardzo wysoki, wysoki, średni, niski i bardzo niski.

[6] Wieloczęściowej normy PN-EN 1176 Wyposażenie placów zabaw i nawierzchnie, dalej: norma PN-EN 1176 lub normy PN-EN 16630:2015-06 Wyposażenie siłowni plenerowych zainstalowane na stałe. Wymagania bezpieczeństwa i metody badań, dalej: norma PN-EN 16630.

Wskazywanym przez organy Inspekcji Handlowej problemem podczas dotychczas przeprowadzonych kontroli, był brak u przedsiębiorców gotowych produktów, które mogłyby być objęte kontrolą. Większość urządzeń produkowana była na zamówienie. Pełna ocena bezpieczeństwa urządzenia możliwa jest dopiero po jego zamontowaniu. Organy Inspekcji Handlowej nie posiadają natomiast kompetencji do kontroli działań innych podmiotów niż przedsiębiorcy[7], a także kontroli urządzeń już zainstalowanych na obiektach. [str. 22–25]

Kontrole zabawek aktywizujących

Cztery WIIH (z pięciu) przeprowadzały w latach 2017–2018 kontrole zabawek aktywizujących, przeznaczonych do użytku domowego, takich jak huśtawki i trampoliny. Trzy inspektoraty ujawniły przypadki niezgodności zabawek z ustalonymi wymaganiami, a także brak ostrzeżeń o ich przeznaczeniu wyłącznie do użytku domowego. Brak takich oznaczeń stwarza ryzyko nieświadomego ich zakupu w celu używania na obiektach publicznych. [str. 25–26]

Ograniczony zakres nadzoru starostów nad planowaną budową obiektów mis-r

Ograniczony był nadzór starostów nad zapewnieniem warunków bezpieczeństwa przyjętych w projektach budowlanych, a także zgodności planowanych przedsięwzięć budowy obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej z przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej. Starostowie, jako organy administracji architektoniczno-budowlanej, prowadzili postępowania dotyczące wydawania pozwoleń na budowę. W ich trakcie prawidłowo weryfikowali przedłożone projekty budowlane w zakresie wynikającym z przepisów art. 35 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane*. Nie określono w nim obowiązku sprawdzenia zgodności projektu z przepisami techniczno-budowlanymi. Zgodnie z obowiązującymi przepisami do prawidłowego opracowania projektu budowlanego zobowiązany jest projektant. W przypadku większości obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, które realizowane były na podstawie zgłoszenia, inwestor nie był zobowiązany do przedłożenia projektu budowlanego. Zarówno przed wydaniem pozwoleń na budowę, jak i w przypadku otrzymywanych zgłoszeń budowy obiektów, starostowie byli zobligowani do sprawdzenia zgodności z przepisami projektów zagospodarowania działki lub terenu. Nie mieli natomiast obowiązku weryfikacji zgodności urządzania obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej z zasadami wiedzy technicznej, w tym określonymi we właściwych Polskich Normach. Brak dostatecznie precyzyjnych przepisów określających wymogi dla tego typu obiektów, utrudniał organom administracji architektoniczno-budowlanej ich interpretację i stosowanie. [str. 26–28]

Niezapewnienie rzetelnej weryfikacji zgłoszeń budowy obiektów mis-r

W dwóch (z pięciu) skontrolowanych starostwach stwierdzono nierzetelną weryfikację niemal 16% sprawdzonych zgłoszeń budowy obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Ponadto w aktach spraw zgłoszeń, które zakończyły się tzw. milczącym załatwieniem sprawy, w dwóch starostwach nie zamieszczano adnotacji wskazującej treść rozstrzygnięcia oraz

[7] W rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. *Prawo przedsiębiorców* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292), wcześniej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. *o swobodzie działalności gospodarczej* (Dz. U. z 2017 poz. 2168, ze zm.).

jego podstawę prawną. Uniemożliwiało to ustalenie, czy zgłoszenia takie zostały rzetelnie przeanalizowane w terminie umożliwiającym ewentualne wniesienie do nich sprzeciwu. [str. 28]

Brak nadzoru nad planowaną budową obiektów małej architektury poza miejscami publicznymi

Organy administracji architektoniczno-budowlanej nie sprawowały nadzoru nad planowaną budową obiektów małej architektury poza miejscami publicznymi, z powodu braku obowiązku dokonania zgłoszenia takiej budowy. W przepisach ustawy *Prawo budowlane* nie wskazano definicji miejsca publicznego. Przy planowanej budowie inwestorzy samodzielnie dokonywali oceny w tym zakresie, uzależniając od niej zgłoszenie budowy organom administracji architektoniczno-budowlanej. [str. 29]

Brak wystarczającego przygotowania PINB do sprawowania nadzoru

Powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego nie były należycie przygotowane do sprawowania nadzoru nad obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Poziom zatrudnienia w tych jednostkach był niewystarczający w odniesieniu do liczby realizowanych zadań, w tym rozpatrywanych spraw. W skontrolowanych inspektoratach zatrudnionych było jedynie od pięciu do sześciu osób. Mniej niż połowa z nich posiadała uprawnienia budowlane. Ponadto w czterech jednostkach występowała rotacja pracowników oraz okresowe wakaty. Podejmowane przez powiatowych inspektorów działania na rzecz zwiększenia zatrudnienia nie były skuteczne. Pracownikom inspektoratów nie zapewniono odpowiedniego przygotowania do realizacji zadań związanych z nadzorem nad urządzaniem i utrzymaniem obiektów mis-r. Nie uczestniczyli oni w szkoleniach dotyczących kontroli budowy i utrzymania takich obiektów. Nie udostępniono im również wytycznych w tym zakresie. [str. 29–33]

Brak nadzoru nad budową obiektów mis-r realizowanych na podstawie zgłoszenia i bez zgłoszenia

Nie został zapewniony rzetelny nadzór, w tym kontrola, nad budową obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej prowadzoną na podstawie zgłoszenia lub bez zgłoszenia. Główną przyczyną był brak ustawowego obowiązku przeprowadzania przez nadzór budowalny kontroli przed oddaniem ich do użytkowania, brak informacji o terminie rozpoczęcia i zakończenia budowy, jak również ograniczenia kadrowe. Także w ramach nadzoru nad stanem technicznym użytkowanych obiektów mis-r organy nadzoru budowlanego sporadycznie sprawdzały legalność ich budowy oraz spełnienie wymogów wynikających z przepisów techniczno-budowlanych. Nie ujawniły żadnych nieprawidłowości w tym zakresie. Nieprawidłowości takie NIK stwierdziła na jednej piątej skontrolowanych obiektów. [str. 33–35]

Kontrola obiektów wykonywanych na podstawie pozwolenia na budowę

Organy nadzoru budowlanego kontrolowały obiekty małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej realizowane na podstawie pozwolenia na budowę i wymagające uzyskania pozwolenia na użytkowanie. Z uwagi na niedobory kadrowe oraz dużą liczbę spraw, działania nadzoru budowlanego koncentrowały się na wykonywaniu wymaganych przepisami art. 59a ustawy *Prawo budowlane* obowiązkowych kontroli obiektów, realizowanych na podstawie pozwolenia na budowę. Były one prowadzone w związku z wnioskami inwestorów o udzielenie pozwolenia na użytkowanie obiektów. Zakres kontroli był zgodny z określonym w przepisach art. 59a ust. 2 tej ustawy. W latach 2017–2019 (I kw.) PINB przeprowadziły 11 kontroli obowiązkowych, w ramach których sprawdzane były obiekty małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej.

Wśród ograniczeń zapewnienia sprawnego i skutecznego nadzoru nad obiektami mis-r organy nadzoru budowlanego wskazywały nieprecyzyjne przepisy (np. określające definicję obiektu małej architektury, brak definicji miejsca publicznego oraz brak określenia odległości do miejsc niebezpiecznych, takich jak np. zbiorniki i cieki wodne), a także niejednolite orzecznictwo sądów administracyjnych w tym zakresie. [str. 35–37]

Rozwój gminnej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej

Wszystkie skontrolowane gminy budowały nowe obiekty małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej oraz doposażały w nowe urządzenia obiekty już istniejące. W latach 2017–2019 (I kw.) wydatkowały na ten cel ponad 3 mln zł. Trzy skontrolowane obiekty powstały w ramach rządowego *Programu rozwoju małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej o charakterze wielopokoleniowym – Otwarte Strefy Aktywności (OSA)*[8] Edycja 2018[9]. Przy projektowaniu, budowie i użytkowaniu obiektów współfinansowanych z tego Programu wymagane było przestrzeganie przez inwestorów Polskich Norm[10].

Przed przystąpieniem do realizacji wszystkich 36 inwestycji gminy uzyskały pozwolenia na budowę lub dokonały zgłoszenia budowy obiektów małej architektury. Podczas kontroli w jednostkach zarządzających gminnymi obiektami NIK ujawniła jednak dwa przypadki samowoli budowlanych. We wszystkich skontrolowanych jednostkach przechowywano dokumentację dotyczącą wybudowanych i doposażonych obiektów. Jednak w połowie z nich stwierdzono niespójności w dokumentacji, rozbieżności między dokumentacją, a urządzeniami stanowiącymi wyposażenie obiektów lub przypadki braków w dokumentacji. [str. 38–39]

Brak rzetelnego nadzoru właścicieli nad budową obiektów mis-r

Podejmowane w gminach działania nie zapewniały rzetelnego nadzoru nad urządzaniem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej oraz nie zapewniały udostępnienia użytkownikom bezpiecznych obiektów. Dwa urzędy gmin (z pięciu) nie były organizacyjnie przygotowane do realizacji zadań dotyczących przygotowania i prowadzenia inwestycji związanych z budową ww. obiektów. W jednej z gmin nie stawiano wykonawcom wymogów, które miały zapewnić prawidłowe wykonanie prac oraz bezpieczeństwo późniejszego użytkowania obiektów. Także, gdy w umowach określano takie obowiązki, nie dokonywano rzetelnych odbiorów wykonanych prac. Ujawnione nieprawidłowości, niezgodności z przepisami techniczno-budowlanymi oraz odstępstwa od wymogów Polskich Norm dotyczyły niemal 60% skontrolowanych przez NIK obiektów, wybudowanych w latach 2017–2019 (I kw.). Pracownikom sprawującym nadzór nad realizacją inwestycji nie zapewniono odpowiedniego przygotowania, co mogło przyczynić się do uchybień podczas odbiorów robót. [str. 40–45]

---

8 Dalej: Program OSA.

9 Decyzja Nr 55 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 15 grudnia 2017 r. *w sprawie ogłoszenia Programu rozwoju małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej o charakterze wielopokoleniowym – Otwarte Strefy Aktywności (OSA) Edycja 2018* (Dziennik Urzędowy Ministra Sportu i Turystyki poz. 92).

10 W szczególności: PN-EN 16630, PN-EN 1176 oraz PN-EN 1177:2009 Nawierzchnie placów zabaw amortyzujące upadki – *Wyznaczanie krytycznej wysokości upadku* (obecnie PN-EN 1177+AC:2019-04 *Nawierzchnie placów zabaw amortyzujące upadki – Metody wyznaczania amortyzacji uderzenia*), dalej: norma PN-EN 1177.

Połowa obiektów mis-r wyłączona spod nadzoru sanitarnego i budowlanego

Organy inspekcji sanitarnej i nadzoru budowlanego nie dysponowały informacjami o funkcjonowaniu co najmniej 51% obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej położonych na terenie ich działania. Nie były one uwzględniane przy planowaniu kontroli, kontrolowane oraz ujmowane w sporządzanych sprawozdaniach. Główną przyczyną był brak obowiązku gromadzenia takich danych w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego oraz nierzetelne ewidencje prowadzone w powiatowych stacjach sanitarno-epidemiologicznych. Sporadyczne działania podejmowane na rzecz pozyskania i aktualizacji danych o liczbie, rodzaju i lokalizacji tego typu obiektów nie były skuteczne. Przy wyborze obiektów do kontroli organy nadzoru budowlanego opierały się głównie na informacjach uzyskiwanych od kontrolowanych podmiotów. [str. 51–53]

Ograniczony nadzór sanitarny i budowlany nad obiektami mis-r

Organy inspekcji sanitarnej i nadzoru budowlanego w ograniczonym zakresie sprawowały nadzór nad obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Nadzór Państwowej Inspekcji Sanitarnej koncentrował się na placach zabaw zlokalizowanych na terenie szkół, przedszkoli i żłobków (82% przeprowadzonych kontroli). W kontrolowanym okresie sprawdzono jedynie co szósty obiekt zarządzany przez inne jednostki, ujęty w ewidencjach prowadzonych przez powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne. Nadzorem nie obejmowano obiektów należących do wspólnot mieszkaniowych, a cztery PSSE sporadycznie przeprowadzały kontrole obiektów zarządzanych przez spółdzielnie mieszkaniowe. Nadzór nie był sprawowany nad skateparkami, street workout parkami i parkami linowymi, a trzy PSSE skontrolowały zaledwie cztery siłownie plenerowe. Ograniczony nadzór wynikał m.in. z niewystarczających zasobów kadrowo-finansowych, braku odpowiednich procedur i wytycznych, a także braku informacji o istnieniu takich obiektów. Główny Inspektor Sanitarny nie określił odrębnych zasad sprawowania nadzoru nad obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Elementy kontroli takich obiektów zawarto w procedurach ustalonych w obszarze higieny dzieci i młodzieży. Pracownicy powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych przeprowadzali kontrole zgodnie z ustalonymi procedurami, instrukcjami i wytycznymi. Ich zakres nie obejmował jednak części zagadnień istotnych dla bezpieczeństwa użytkowników. Podczas kontroli piaskownic pracownicy PSSE sprawdzali, czy są zabezpieczone przed zanieczyszczeniem, dokonywali wizualnej oceny czystości piasku i ustalali termin jego ostatniej wymiany. Za wyjątkiem działań podjętych przez jedną PSSE w 2017 r., nadzór sanitarny nie obejmował badania czystości chemicznej i mikrobiologicznej piasku w piaskownicach.

Organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej wśród problemów związanych z zapewnieniem sprawowania skutecznego nadzoru wskazywały m.in. brak przepisów dotyczących wymagań higieniczno-sanitarnych dla tego typu obiektów. W wyniku 582 kontroli przeprowadzonych w latach 2017–2018 przez skontrolowane PSSE, tylko dwie z nich stwierdziły nienależyty stan higieniczno-sanitarny ogółem 14 obiektów. W przypadku dwóch, nie podjęto skutecznych działań w celu usunięcia ujawnionych nieprawidłowości, które stanowiły zagrożenie dla użytkowników. [str. 53–63]

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Skontrolowane powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego borykały się z problemami kadrowymi. Z powyższych względów w ograniczonym zakresie sprawowano nadzór nad użytkowanymi obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej położonymi na terenie ich działania. Spośród 375 zidentyfikowanych obiektów kontrolami objęto zaledwie co trzeci z nich. Pracownicy PINB w Lipnie jedyną kontrolę przeprowadzili, po otrzymaniu skargi w związku z wypadkiem na placu zabaw. W żadnej z 10 skontrolowanych przez NIK jednostek zarządzających, organy nadzoru budowlanego nie prowadziły w latach 2017–2018 kontroli obiektów mis-r. Nadzór budowlany prowadzony był głównie w ramach cyklicznych akcji koordynowanych przez wojewodów, związanych z zapewnieniem bezpiecznego wypoczynku dzieci i młodzieży (np. *Bezpieczne ferie* i *Bezpieczne wakacje*). Koncentrował się na ocenie stanu technicznego urządzeń należących do gmin. Brak było jednolitych zasad określających zakres kontroli użytkowanych obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej i sposób ich dokumentowania.
Niektóre rodzaje obiektów pozostawały poza nadzorem budowlanym. Nie kontrolowano parków linowych, obiektów należących do wspólnot mieszkaniowych oraz podmiotów gospodarczych. Place zabaw należące do spółdzielni mieszkaniowych skontrolował tylko jeden (z pięciu) organów nadzoru budowlanego. Ponadto nadzór obejmował obiekty zlokalizowane tylko w części gmin z terenu ich działania.
Niemal połowa powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego nie kontrolowała wywiązywania się przez właścicieli i zarządców obiektów mis-r z obowiązku przeprowadzania okresowych kontroli ich stanu technicznego oraz przechowywania dokumentacji. W latach 2017–2018 nieprawidłowości stwierdzili w trzech ze 114 skontrolowanych obiektów mis-r. Podczas kontroli 20 obiektów, które organy nadzoru budowlanego przeprowadziły na zlecenie NIK, stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły 15 (75%). [str. 63–69]

Niezapewnienie umieszczenia regulaminów bezpiecznego korzystania z obiektów mis-r

Organy stanowiące trzech gmin (z pięciu) nie uchwaliły regulaminów korzystania z obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej lub nie ustaliły ich dla części użytkowanych obiektów. Ponadto w jednej z gmin nie zamieszczono obowiązujących regulaminów na 2/3 skontrolowanych obiektów. Pomimo obowiązku umieszczenia tablicy informacyjnej określającej zasady bezpiecznego użytkowania urządzeń i sprzętu sportowego, nie zamontowano jej na jednym z czterech skontrolowanych przez NIK placów zabaw zlokalizowanych przy szkołach i przedszkolach. Obowiązek taki wynikał z § 31 ust. 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. *w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach*[11]. [str. 71–72]

Nieskuteczny nadzór zarządzających obiektami

Nadzór jednostek zarządzających nad stanem technicznym oraz bezpieczeństwem gminnych obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej nie był skuteczny. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły blisko połowy obiektów zarządzanych przez skontrolowane jednostki.

[11] Dz. U. z 2003 r. Nr 6 poz. 69, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie bezpieczeństwa w szkołach i placówkach.

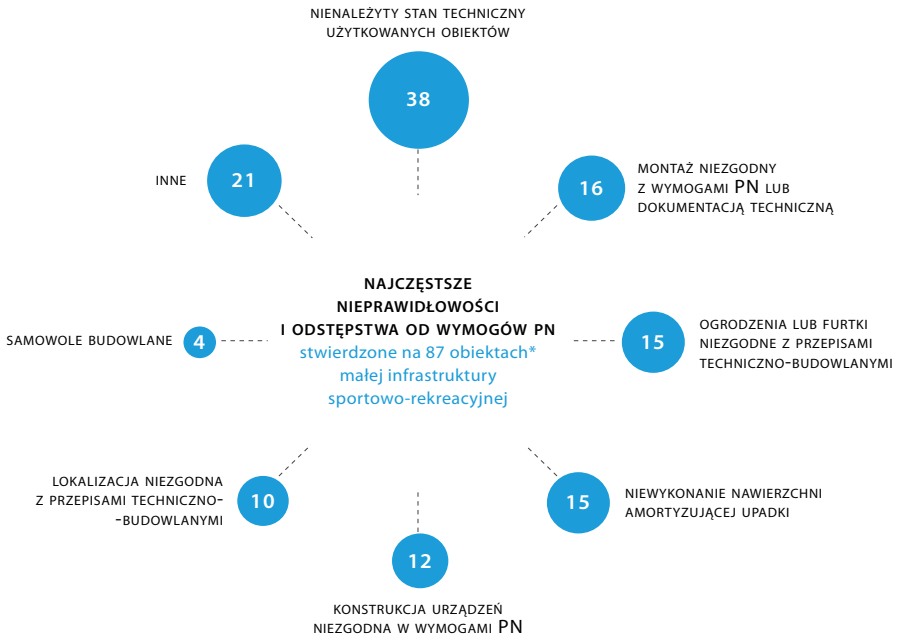
SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Kontrolerzy NIK nienależyty stan techniczny i higieniczno-sanitarny oraz inne nieprawidłowości i uchybienia wpływające na obniżenie poziomu bezpieczeństwa ujawnili na 26 z 42 obiektów poddanych oględzinom (62%). Dotyczyły one w szczególności: niewykonania niezbędnych napraw urządzeń lub ogrodzeń obiektów, braku lub ograniczonego zakresu zabiegów konserwacyjnych, niewykonania lub nieuzupełnienia nawierzchni amortyzujących upadki, dopuszczenia do użytkowania urządzeń stanowiących zagrożenie, niezapewnienia należytego stanu higieniczno-sanitarnego oraz nieusunięcia z terenu obiektów innych zagrożeń. Na powyższe wpływ miało m.in. nieustanowienie zasad prowadzenia nadzoru nad takimi obiektami, niepowierzenie w czterech jednostkach (z 10) zadań w tym zakresie komórkom organizacyjnym lub pracownikom, niezapewnienie należytego przygotowania pracowników do realizacji obowiązków oraz nierzetelne ich wykonywanie.

Ponadto obiekty małej architektury znajdujące się na 35 placach zabaw, nie zostały poddane, co najmniej raz na pięć lat[12], okresowym kontrolom wymaganym przepisami art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy *Prawo budowlane*. Jako główne przyczyny wskazywano przeoczenie lub brak wiedzy o takim obowiązku. [str. 71–79, 87–89]

Infografika nr 4

Najczęstsze nieprawidłowości i odstępstwa od wymogów Polskich Norm stwierdzone na obiektach mis-r skontrolowanych przez NIK oraz organy nadzoru budowlanego i sanitarnego



* na jednym obiekcie mogło występować kilka nieprawidłowości lub odstępstw od PN

Źródło: opracowanie własne NIK.

[12] Ponadto niezapewnienie kontroli okresowych obiektów budowlanych na trzech placach zabaw stwierdzili inspektorzy PINB podczas kontroli przeprowadzonych na zlecenie NIK.

Brak skutecznego nadzoru nad parkami linowymi

Objęte kontrolą WIIH nie kontrolowały przedsiębiorców prowadzących parki linowe. Nadzoru nad parkami linowymi nie sprawowały także w latach 2017–2018 skontrolowane PSSE i PINB (za wyjątkiem jednej kontroli obowiązkowej przeprowadzonej przez organ nadzoru budowlanego przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na jego użytkowanie). Właściciele i zarządcy wszystkich gminnych parków linowych skontrolowanych przez NIK, zlecali okresowe przeglądy tych obiektów oraz wykonywali zalecane w ich wyniku remonty i naprawy. Pomimo tych działań, nie były one w pełni bezpieczne dla użytkowników. Powołany przez NIK biegły ujawnił liczne niezgodności z wymogami Polskich Norm w zakresie ich konstrukcji, a także nieprawidłowości i uchybienia dotyczące utrzymania oraz wyposażenia obiektów. Poziom zagrożenia dla użytkowników na jednym z nich ocenił jako znaczny i zalecił wyłączenie go z użytkowania do czasu wykonania niezbędnych napraw. Aktualnie obowiązujące przepisy nie określają zasad funkcjonowania parków linowych. [str. 79–87]

Infografika nr 5
Ryzyka i zagrożenia w parkach linowych

Źródło: opracowanie własne NIK.

4. WNIOSKI

Funkcjonujący system nadzoru nad budową oraz utrzymaniem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, nie zapewnia w pełni bezpiecznego ich użytkowania. Ustalenia kontroli wskazują na potrzebę wprowadzenia zmian zarówno w sferze legislacyjnej, jak i organizacyjnej. Niezbędna jest również popularyzacja wiedzy o zasadach urządzania i utrzymywania bezpiecznych obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej.

Mając na uwadze ustalenia kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do:

Ministra właściwego do spraw budownictwa o podjęcie działań na rzecz:

Minister właściwy do spraw budownictwa

1. Doprecyzowania w art. 3 ustawy *Prawo budowlane*, do jakiej kategorii obiektów lub urządzeń budowlanych winny być zaliczane place zabaw, parki linowe, siłownie plenerowe i inne rodzaje obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej oraz urządzenia stanowiące ich wyposażenie.

2. Doprecyzowania w § 40 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. *w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie* wymagań dotyczących odległości obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej od miejsc niebezpiecznych, takich jak naturalne lub sztuczne cieki oraz zbiorniki wodne, ciągi jezdne inne niż ulice itp., a także zasad ustalania odległości od obiektów wymienionych w tym przepisie.

3. Wprowadzenia standardów, obejmujących kompleksowo zasady budowy, wyposażenia, zagospodarowania i bieżącego utrzymania w należytym stanie obiektów przeznaczonych do rekreacji takich jak: place zabaw, siłownie plenerowe, skateparki, parki linowe oraz inne o podobnym charakterze, a także zasady ich bezpiecznego użytkowania.

Aktualny nadal pozostaje wniosek o rozważenie wprowadzenia nowych rozwiązań systemowych dostosowujących organizacyjnie i kadrowo organy nadzoru budowlanego do skali oraz zakresów realizowanych zadań nałożonych ustawą *Prawo budowlane*. Został on sformułowany przez NIK po kontroli *Realizacja zadań przez organy nadzoru budowlanego* (P/12/079) oraz podtrzymany w informacji o wynikach kontroli *Prawidłowość kontroli i skuteczność postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego* (P/18/078).

Organy Inspekcji Handlowej, Państwowej Inspekcji Sanitarnej, administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego

Organów Inspekcji Handlowej, Państwowej Inspekcji Sanitarnej, administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego o:

1. Podjęcie w ramach posiadanych kompetencji działań zmierzających do zapewnienia skutecznego nadzoru nad budową oraz utrzymaniem w należytym stanie obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, a także nad urządzeniami przeznaczonymi do wyposażenia takich obiektów.

Ponadto organom nadzoru budowlanego oraz Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na zasadność opracowania wewnętrznych standardów oraz wytycznych prowadzenia kontroli obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, a także publikowania

na stronach internetowych inspektoratów i stacji sanitarno-epidemiologicznych informacji dotyczących wymogów bezpieczeństwa i bezpiecznej eksploatacji takich obiektów.

Burmistrzów, wójtów i kierowników gminnych jednostek zarządzających obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej o:

Burmistrzowie, wójtowie i kierownicy jednostek zarządzających gminnymi obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej

1. Zapewnienie rzetelnego i skutecznego nadzoru nad urządzaniem, stanem technicznym, higieniczno-sanitarnym i bezpieczeństwem korzystania z obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej.

Jednocześnie mając na względzie zapewnienie bezpieczeństwa, Najwyższa Izba Kontroli sygnalizuje potrzebę umieszczania w miejscach przeznaczonych do zabaw oraz rekreacji regulaminów określających zasady bezpiecznego korzystania z obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Zwraca także uwagę na zasadność formułowania w umowach, zawieranych z wykonawcami, obowiązku dostawy urządzeń i wykonania obiektów zgodnie z zasadami określonymi w Polskich Normach.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Nadzór nad urządzaniem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania podejmowane przez gminy i gminne jednostki organizacyjne, a także organy administracji publicznej, nie zapewniały rzetelnego i skutecznego nadzoru nad urządzaniem obiektów mis-r. Nie gwarantowały one budowy obiektów wyposażonych w urządzenia spełniające wymogi bezpieczeństwa określone w Polskich Normach. Ograniczony był także nadzór nad przestrzeganiem, przy projektowaniu i budowie takich obiektów, wymagań wynikających z przepisów techniczno-budowlanych oraz zasad wiedzy technicznej. Gminy w większości podejmowały działania w celu zapewnienia realizacji inwestycji w sposób zapewniający bezpieczeństwo ich użytkowania. Nie dokonywano jednak rzetelnego sprawdzenia wykonanych prac. Z powyższych względów do użytkowania oddawane były obiekty, na których występowało ryzyko wypadków oraz doznania urazów przez ich użytkowników.

5.1.1. Nadzór nad urządzeniami przeznaczonymi do wyposażenia obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej

Brak nadzoru IH nad urządzeniami oferowanymi na obiekty mis-r

W skontrolowanych WIIH stworzono warunki do realizacji zadań nadzorczych nad spełnieniem wymagań oraz bezpieczeństwem wyrobów i produktów przeznaczonych m.in. do wyposażenia obiektów mis-r. Funkcjonowały komórki organizacyjne odpowiedzialne za kontrole produktów. Pracownicy dysponowali wytycznymi UOKiK dotyczącymi czynności kontrolnych prowadzonych na podstawie przepisów o ogólnym bezpieczeństwie produktów oraz o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku. W 2017 r. trzech pracowników WIIH w Białymstoku wzięło udział w szkoleniu pn. *Bezpieczne place zabaw – wymagania prawne i normalizacyjne. Odpowiedzialność za wyrób oraz systemy oceny jego zgodności w ramach dyrektyw nowego podejścia – oznaczenie CE.* Niemniej w kontrolowanym przez NIK okresie, w żadnym z inspektoratów nie planowano i nie prowadzono kontroli urządzeń przeznaczonych na obiekty mis-r.

W latach 2017–2019 Prezes UOKiK nie zaplanował przeprowadzenia przez IH kontroli urządzeń przeznaczonych na obiekty mis-r. Nie zlecał także przeprowadzenia doraźnych kontroli w tym zakresie. Według informacji uzyskanych przez NIK od Prezesa UOKiK[13], nie wpływały skargi konsumentów, powiadomienia przedsiębiorców i inne sygnały, które wskazywałyby na prawdopodobieństwo niespełniania wymagań bezpieczeństwa przez tego typu urządzenia. W rejestrze produktów niebezpiecznych (prowadzonym przez Prezesa UOKiK) nie zaewidencjonowano urządzeń przeznaczonych na obiekty mis-r. W informacjach o wypadkach zarejestrowanych w systemie monitorowania wypadków konsumenckich[14], nie ujawniono danych na temat wypadków związanych z korzystaniem z urządzeń na tego typu obiektach niespełniających

[13] Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy *o NIK*.

[14] Przekazywanych Prezesowi UOKiK w latach 2017–2019 (I półrocze) przez administratora krajowego systemu monitorowania wypadków konsumenckich.

wymagań bezpieczeństwa. Natomiast głównymi przyczynami zidentyfikowanych wypadków było niewłaściwe użycie produktów lub brak nadzoru opiekunów nad dziećmi, bądź brak ostrożności użytkowników. Należy jednak zwrócić uwagę, że pozyskiwane w systemie informacje o wypadkach stanowią jedynie ograniczony wycinek takich zdarzeń na terenie kraju. Administrator krajowego systemu monitorowania wypadków konsumenckich nie zgłaszał Prezesowi UOKiK wniosków o niezwłoczne podjęcie działań w celu usunięcia zagrożeń stwarzanych przez tego typu produkty ani innych wniosków wymagających natychmiastowej interwencji. Potrzeby w zakresie kontroli urządzeń przeznaczonych na obiekty mis-r nie były także zgłaszane przez wojewodów skontrolowanym WIIH. Do inspektoratów wpływały jedynie nieliczne sygnały o zagrożeniach dotyczących takich produktów. W związku z powyższym ryzyko niezapewnienia bezpieczeństwa przez tego typu urządzenia zostało oszacowane na niskim poziomie.

Brak kontroli urządzeń przeprowadzanych przez IH od ponad 10 lat

Trzy z pięciu skontrolowanych WIIH nie prowadziło kontroli urządzeń przeznaczonych na obiekty mis-r także przed okresem objętym kontrolą NIK. Pozostałe dwa inspektoraty[15] kontrole takie przeprowadziły po raz ostatni w 2008 r. i 2009 r., w związku z działaniami podjętymi w 2008 r. przez UOKiK wraz z IH oraz Głównym Inspektorem Nadzoru Budowlanego[16] w zakresie kontroli placów zabaw. Inicjatywa ta miała na celu poszerzenie wiedzy i świadomości podmiotów zainteresowanych bezpieczeństwem dzieci korzystających z placów zabaw, wymianę informacji pomiędzy organami właściwymi do podejmowania interwencji oraz odpowiedzialnymi za edukację konsumencką. Celem kontroli było m.in. eliminowanie z rynku produktów, które mogą stanowić zagrożenie dla dzieci. Według jej ustaleń większość producentów korzystała w procesie projektowania i produkcji z wymagań określonych w Polskich Normach oraz badała swoje produkty w akredytowanych jednostkach. Do ich produkcji użyła materiałów wysokiej jakości, posiadających stosowne certyfikaty. Stwierdzone nieliczne nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim nieprawidłowego lub niekompletnego oznakowania. W przypadku dwóch partii produktów (2% ogółu badanych), zakwestionowano spełnianie wymagań bezpieczeństwa. Na podstawie wyników tej kontroli uznano, że sytuacja na rynku produktów oferowanych do zamontowania na placach zabaw jest dobra.

Niespełnienie wymogów PN przez urządzenia instalowane na nowych placach zabaw i siłowniach plenerowych

Powołani przez NIK biegli, stwierdzili na każdym z badanych 10 placów zabaw i siłowni plenerowych wybudowanych w latach 2017–2019 (I kw.), liczne odstępstwa od wymogów PN, które wpływały na obniżenie poziomu bezpieczeństwa korzystania z obiektów. Dotyczyły one niezgod-

[15] W Olsztynie i Szczecinie.

[16] Dalej: GINB.

ności m.in. urządzeń z wieloczęściową normą PN_EN-1176[17] oraz normą PN-EN 16630:2015-06 *Wyposażenie siłowni plenerowych montowane na stałe. Wymagania bezpieczeństwa*. W przypadku placów zabaw stwierdzili w szczególności:

– brak osłon zabezpieczających przed upadkiem;
– stosowanie ogniw o prześwicie lub o zmiennej wielkości otworu, stwarzających ryzyko zakleszczenia palca dziecka;
– zastosowanie zbyt długich lin lub lin o zbyt małym przekroju, umożliwiających utworzenie pętli;
– występowanie przestrzeni pomiędzy elementami urządzeń o wielkości stwarzającej ryzyko urazu wskutek zakleszczenia głowy lub szyi albo elementów odzieży;
– niezapewnienie gładkich wykończeń elementów urządzeń;
– brak umieszczenia naklejek lub tabliczek identyfikujących urządzenia.

W przypadku siłowni plenerowych stwierdzili m.in.:

– niezapewnienie wymaganych wielkości prześwitów między elementem ruchomym i stałym;
– zbyt duży kąt wychylenia elementów wahadłowych od płaszczyzny pionowej;
– brak zapewnienia tłumienia ruchów obrotowych;
– niezastosowanie nawierzchni antypoślizgowej w stopnicach urządzeń;
– brak odbojników;
– występowanie ostrych krawędzi metalowych elementów konstrukcyjnych;
– brak instrukcji użytkowania urządzeń.

Ujawnione odstępstwa dotyczyły również urządzeń objętych certyfikatami o spełnieniu wymagań zawartych we właściwych Polskich Normach. Powyższe wskazuje na potrzebę sprawowania przez Inspekcję Handlową nadzoru nad spełnieniem wymagań bezpieczeństwa przez tego typu urządzenia.

[17] PN-EN 1176-1:2017-12 Wyposażenie placów zabaw i nawierzchnie. Cześć 1: Ogólne wymagania bezpieczeństwa i metody badań; PN-EN 1176-2:2017-12 Wyposażenie placów zabaw i nawierzchnie. Cześć 2: Ogólne wymagania bezpieczeństwa i metody badań huśtawek; PN-EN 1176-3:2017-12 Wyposażenie placów zabaw i nawierzchnie. Część 3: Dodatkowe wymagania bezpieczeństwa i metody badań zjeżdżalni; PN-EN 1176-4:2017-12 Wyposażenie placów zabaw i nawierzchnie. Część 4: Dodatkowe wymagania bezpieczeństwa i metody badań kolejek linowych; PN-EN-5:2009 Wyposażenie placów zabaw i nawierzchnie. Cześć 5: Dodatkowe wymagania bezpieczeństwa i metody badań karuzeli; PN-EN 1176-6+AC:2019-03 Wyposażenie placów zabaw i nawierzchnie. Część 6: Dodatkowe wymagania bezpieczeństwa i metody badań urządzeń kołyszących.

Zdjęcia nr 1–4
Konstrukcja huśtawki, stwarzająca ryzyko zakleszczenia palca dziecka oraz zjeżdżalnia stwarzająca ryzyko zakleszczenia elementów odzieży

Źródło: materiały z kontroli NIK.

Problemy z zapewnieniem przez IH nadzoru

Według informacji Prezesa UOKiK podjęte przez IH w latach 2008–2009 działania wykazały, że sprzęty przeznaczone do montażu na placach zabaw wytwarzane były głównie na indywidualne zamówienie i w obrocie handlowym występowały w pojedynczych egzemplarzach. W związku z tym inspektorzy napotkali trudności dotyczące pobrania założonej liczby próbek, braku produktów w hurtowniach i sklepach czy braku produktów u części podmiotów (jedynie oferta katalogowa). Uniemożliwiło to dokonanie oceny ich bezpieczeństwa. Organy IH nie posiadały kompetencji do kontroli działań innych podmiotów niż przedsiębiorcy. Ponadto Prezes UOKiK jest organem kompetentnym wyłącznie w zakresie oceny bezpieczeństwa poszczególnych urządzeń przeznaczonych do wyposażenia obiektów mis-r, ale jeszcze niezainstalowanych. Przy tego rodzaju urządzeniach bardzo ważną rolę odgrywa także ich prawidłowy montaż.

Sprawowanie przez WIIH nadzoru nad zabawkami aktywizującymi

Wszystkie skontrolowane WIIH prowadziły w latach 2017–2018 kontrole planowe zabawek. Cztery z nich kontrolą objęły również zabawki przeznaczone do aktywności fizycznej, które mogą być używane przez dzieci na zewnątrz pomieszczeń np. w przydomowych placach zabaw, takie jak huśtawki i trampoliny. Obejmowały one weryfikację zgodności z wymogami określonymi w PN[18], a także przepisach rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 20 października 2016 r. *w sprawie wymagań dla zabawek*[19]. Trzy WIIH ujawniły nieprawidłowości, które: w przypadku pięciu zabawek (z 18 skontrolowanych, tj. 28%) dotyczyły niezgodności

[18] PN-EN 71-8:2011 Bezpieczeństwo zabawek, w szczególności część 8 – zabawki aktywizujące przeznaczone do użytku domowego.

[19] Dz. U. z 2019 r. poz. 1816, dalej: rozporządzenie w sprawie wymagań dla zabawek.

z określonymi wymogami; w przypadku dwóch (11%) – braku ostrzeżenia o ich przeznaczeniu do użytku domowego i w przypadku dwóch (11%) – innych nieprawidłowości. Zgodnie § 3 pkt 1 rozporządzenia *w sprawie wymagań dla zabawek*, przepisów tego rozporządzenia nie stosuje się do sprzętu przeznaczonego do publicznego używania na placach zabaw. Wymagania dla tego typu urządzeń określone są w wieloczęściowej normie PN-EN 1176. Podczas kontroli przeprowadzonej w Zespole Edukacyjnym w Lubięcinie, na placu zabaw znajdowały się zabawki, które przeznaczone były wyłącznie do użytku domowego.

W wyniku kontroli wojewódzcy inspektorzy IH m.in. wezwali do usunięcia niezgodności formalnych, wycofania zabawek z rynku oraz przekazali dokumentację z kontroli Prezesowi UOKiK w celu wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie opłat związanych z kosztami badań laboratoryjnych zabawek.

5.1.2. Nadzór nad planowaną budową obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej

Istotnym etapem z punktu widzenia bezpieczeństwa przyszłych użytkowników jest prawidłowe urządzenie obiektu mis-r. Obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, należy projektować nie tylko w sposób określony w przepisach, ale także zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając m.in. spełnienie wymagań dotyczących bezpieczeństwa użytkowania i odpowiednie usytuowanie na działce budowlanej. Projekt powinien zapewniać spełnienie wymogów wynikających z przepisów techniczno-budowlanych, dotyczących m.in. odległości placów zabaw i miejsc rekreacji od innych obiektów, lokalizację uwzględniającą minimalne nasłonecznienie, ale także odpowiednie rozmieszczenie poszczególnych urządzeń. Zgodnie z Polskimi Normami urządzenia działające dynamicznie, takie jak huśtawki, czy kolejki linowe, nie powinny być sytuowane przy wejściu na obiekt, ze względu na ryzyko uderzenia osób wchodzących na jego teren. Ślizgi zjeżdżalni nie powinny być ustawiane w kierunku południowym (chyba, że są osłonięte). W innym przypadku metalowe elementy mogą się nagrzewać i poparzyć bawiące się na nich dzieci. Wokół każdego z urządzeń konieczne jest zachowanie stref bezpieczeństwa, tak aby dzieci schodzące z karuzeli, czy zjeżdżalni, nie wpadały na dzieci bawiące się na innych urządzeniach. W przestrzeni upadku przy urządzeniach należy także przewidzieć odpowiednią nawierzchnię amortyzującą ewentualne upadki.

Budowa obiektów mis-r

Do organów administracji architektoniczno-budowlanej wpływały zarówno wnioski inwestorów o wydanie pozwolenia na budowę obiektów mis-r, jak i zgłoszenia budowy obiektów małej architektury. W latach 2017–2019 (I kw.) w pięciu skontrolowanych starostwach wydano ogółem 31 decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę tego typu obiektów. Pozwolenia na budowę dotyczyły w szczególności: skateparków, zespołów sportowo-rekreacyjnych, zespołów hotelowych, budynków mieszkalnych wraz z infrastrukturą towarzyszącą, tj. najczęściej przypadków, gdy budowa obiektów mis-r była częścią większego zamierzenia budowlanego. W tym

czasie skontrolowane organy otrzymały 186[20] zgłoszeń o zamiarze wykonania robót budowlanych lub budowy obiektów małej architektury na placach zabaw, siłowniach plenerowych i innych obiektach przeznaczonych do rekreacji. Wśród przyjętych zgłoszeń dwa dotyczyły budowy takich obiektów na terenach należących do wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych. Do otrzymanych zgłoszeń zostały wniesione przez jednego ze starostów cztery sprzeciwy w związku z nieuzupełnieniem zgłoszenia w ustalonym terminie.
W opinii części skontrolowanych organów administracji architektoniczno-budowlanej, głównym powodem, który warunkował, że inwestorzy chętniej wybierali formę zgłoszenia, była konieczność posiadania przy złożeniu wniosku o pozwolenie na budowę decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Ponadto w postępowaniu objętym zgłoszeniem uczestniczy jedynie inwestor, a inne podmioty nie mają statusu strony.
Skontrolowane przez NIK organy, nie otrzymały w latach 2017–2019 (I kw.) wniosków o wydanie pozwolenia na budowę ani zgłoszeń budowy parków linowych. Według stanowiska GINB przekazanego NIK, w świetle przepisów ustawy *Prawo budowlane,* parki linowe jako całość nie są obiektami budowlanymi, w związku z czym nie podlegają reglamentacji przepisów tej ustawy. Podlegają im natomiast obiekty budowlane lub urządzenia budowlane znajdujące się w parkach linowych.

W trakcie kontroli NIK na terenie powiatu siemiatyckiego zlokalizowane były dwa parki linowe. Na budowę jednego z nich starosta udzielił pozwolenia gminie Siemiatycze przed okresem objętym kontrolą. Do starostwa nie wpłynął wniosek o wydanie pozwolenia na budowę ani zgłoszenie budowy drugiego parku linowego. W trakcie kontroli NIK starosta wystąpił do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Siemiatyczach o przeprowadzenie czynności kontrolnych na tym obiekcie.

Ograniczony zakres nadzoru starostów nad planowaną budową obiektów mis-r

W wyniku analizy dokumentacji 16 spraw (52%), dotyczących wydania decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę stwierdzono, że starostowie prawidłowo prowadzili postępowania, a rozstrzygnięcia wydawali na podstawie kompletnej wymaganej dokumentacji. Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, rzetelnie sprawdzili dokumentację w zakresie wymaganym przepisami art. 35 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane.* Organy administracji architektoniczno-budowlanej zobowiązane były m.in. do sprawdzenia zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi. Ograniczony był zakres nadzoru starostów nad planowaną budową obiektów mis-r w zakresie zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi i zasadami wiedzy technicznej. Zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, do podstawowych obowiązków projektanta należy opracowanie projektu budowlanego w sposób zgodny z wymaganiami tej ustawy, ustaleniami określonymi w decyzjach administracyjnych dotyczących zamierzenia budowlanego, obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej. We wszystkich objętych

[20] Z tego 84 w 2017 r., 83 w 2018 r. i 19 w I kw. 2019 r.

kontrolą sprawach, do projektów budowlanych dołączone zostały oświadczenia projektantów, o których mowa w art. 20 ust. 4 ustawy *Prawo budowlane,* tj. o sporządzeniu projektów zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej. W przypadku obiektów realizowanych na podstawie zgłoszenia inwestor nie był zobowiązany do przedłożenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej projektu budowlanego. Wymagane było przedłożenie projektu zagospodarowania działki lub terenu, wykonanego przez projektanta posiadającego wymagane uprawnienia budowlane i w zależności od potrzeb załączenie odpowiednich szkiców lub rysunków. W opinii organów brak obowiązku sporządzenia opisów technicznych i rysunków przez osoby posiadające uprawnienia budowlane, uniemożliwia poddanie ocenie zgłoszeń w zakresie bezpieczeństwa budowy obiektów i montażu urządzeń.

Zasady określone w Polskich Normach właściwych dla poszczególnych rodzajów obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, mogą być traktowane jako zasady wiedzy technicznej. Odnoszą się one m.in. do sposobu rozmieszczenia urządzeń. Wśród przesłanek uprawniających organy administracji architektoniczno-budowlanej do wniesienia sprzeciwu do zgłoszenia, nie wymieniono naruszenia zasad wiedzy technicznej przy opracowaniu projektu zagospodarowania działki lub terenu.

Brak rzetelnej weryfikacji zgłoszeń budowy obiektów mis-r

Analiza 72 zgłoszeń wykonania robót budowlanych oraz budowy obiektów małej architektury (39%), wykazała nieprawidłowości w 21 z nich (29,2%). W Starostwie w Lipnie ujawniono trzy przypadki[21] braku weryfikacji po otrzymaniu zgłoszenia, czy obiekty spełniają wymagania wynikające z § 40 ust. 3 rozporządzenia *w sprawie warunków technicznych.* W Starostwie w Siemiatyczach nierzetelnie, w wyniku przeoczenia pracowników, rozpatrzono trzy zgłoszenia[22] i nie wniesiono do nich sprzeciwu, pomimo iż z załączonych do zgłoszeń projektów zagospodarowania działek lub terenu wynikało, że nie zostaną zachowane odległości od linii rozgraniczających ulice lub od okien pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi[23]. W dwóch skontrolowanych jednostkach[24], w przypadku wszystkich 15 przeanalizowanych spraw zgłoszeń budowy, które zakończyły się tzw. milczącym załatwieniem sprawy, nie zamieszczano adnotacji, o której mowa w art. 122e ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*[25]. Powinna ona wskazywać treść rozstrzygnięcia oraz jego podstawę prawną. Uniemożliwiało to ustalenie, czy zgłoszenia takie zostały przeanalizowane w terminie umożliwiającym ewentualne wniesienie do nich sprzeciwu. W trzech przypadkach ujawniono przesłanki wskazujące na taką konieczność ze względu na naruszenie wymagań wynikających z przepisów techniczno-budowanych.

[21] Wśród 26 skontrolowanych spraw.

[22] Z analizowanych 12.

[23] Określone w § 40 ust. 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych. Obiekty planowano wybudować zbyt blisko ulic oraz okien pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi. Do jednego z ww. zgłoszeń dołączone było oświadczenie projektanta, o którym mowa w art. 20 ust. 4 ustawy *Prawo budowlane.*

[24] Starostwa powiatowe w Gryficach i Siemiatyczach.

[25] Dz. U. z 2018 poz. 2096, ze zm.

Ponadto w Starostwie Powiatowym w Gryficach w trzech przypadkach (z 10), nie przekazano PINB kopii zgłoszeń budowy obiektów małej architektury. Obowiązek określony był w przepisach art. 82b ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy *Prawo budowlane.* W tych przypadkach przekazano jedynie zaświadczenia o niezgłoszeniu sprzeciwu do zakresu robót wskazanego w zgłoszeniach.

Problemy przy sprawowaniu nadzoru nad planowaną budową obiektów mis-r

Starostowie, jako najistotniejsze problemy związane ze sprawowaniem przez administrację architektoniczno-budowlaną nadzoru nad przestrzeganiem przepisów w związku z planowaną budową obiektów mis-r, wskazywali brak definicji placu zabaw. Powoduje to wątpliwości interpretacyjne m.in. przy weryfikacji spełnienia wymogów wynikających z przepisów § 40 rozporządzenia *w sprawie warunków technicznych*.
Organy administracji architektoniczno-budowlanej prezentowały różne stanowiska w sprawie określenia sposobu ustalenia wymaganej przepisami techniczno-budowlanymi odległości placów zabaw od miejsc postojowych, otwartych garaży wielopoziomowych, linii rozgraniczających ulicę, okien pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi oraz miejsc gromadzenia odpadów. Według nich m.in. odległość powinna być mierzona w linii prostopadłej od najbliższego urządzenia, albo od granic placu zabaw wyznaczonego na mapie do celów projektowych lub od zaprojektowanego ogrodzenia obiektu. W jednej z kontrolowanych jednostek w przypadku zaprojektowania ogrodzenia, odległości ustalano od ogrodzenia. Natomiast w przypadku jego braku – od lokalizacji poszczególnych elementów lub urządzeń. W Starostwie Powiatowym w Gryficach przyjęto zasadę, że to projektant sporządzający projekt zagospodarowania działki lub terenu zobowiązany był do wskazania ww. odległości.

Brak nadzoru nad planowaną budową obiektów mis-r poza miejscami publicznymi

Poza nadzorem organów administracji architektoniczno-budowlanej pozostawała planowana budowa obiektów małej architektury w miejscach innych niż publiczne, gdyż obowiązujące przepisy nie wymagały dokonania w takich przypadkach zgłoszenia. Starostowie wskazywali m.in., że wśród inwestorów istnieje przekonanie, iż na działkach prywatnych, w tym zabudowanych hotelami, ośrodkami wypoczynkowymi i pensjonatami, nie są potrzebne pozwolenia na ustawienie urządzeń placów zabaw oraz urządzeń sportowo-rekreacyjnych ani zgłoszenia ich budowy, gdyż takie tereny nie są miejscami publicznymi. Inwestorzy dokonywali samodzielnie oceny w tym zakresie. Wymogi określone w przepisach techniczno-budowlanych, dotyczą placów zabaw i miejsc rekreacyjnych budowanych zarówno w miejscach publicznych, jak i poza takimi miejscami.

5.1.3. Nadzór nad budową obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej przez organy nadzoru budowlanego i sanitarnego

Brak niezbędnego przygotowania kadrowo-organizacyjnego PINB

W kontrolowanym okresie zatrudnienie w PINB wynosiło średnio od pięciu do sześciu osób. Zaledwie 43% pracowników posiadało uprawnienia budowlane do pełnienia samodzielnych funkcji w budownictwie[26]. Czynno-

[26] W tym dwóch pracowało w niepełnym wymiarze czasu pracy.

ści kontrolne prowadziło w PINB od trzech do pięciu pracowników. Pozostali zatrudnieni byli na stanowiskach ds. administracyjno-biurowych i kadr oraz księgowości. Ponadto w czterech jednostkach występowały okresowe wakaty oraz rotacja pracowników. Według stanu na koniec 2018 r. na terenie działania objętych kontrolą inspektoratów znajdowało się co najmniej 871 obiektów mis-r.

Z analiz potrzeb zatrudnienia prowadzonych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego wynikało, że stan zatrudnienia we wszystkich skontrolowanych PINB nie był wystarczający w odniesieniu do liczby realizowanych zadań, w tym rozpatrywanych spraw. Czterech z nich[27] występowało do wojewodów, wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego[28] lub starostów o zwiększenie środków finansowych na ten cel. Podejmowane działania nie były skuteczne, bowiem nie otrzymano środków wystarczających na zatrudnienie dodatkowych pracowników.

Przykłady

Z analiz przeprowadzonych przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Gryficach wynikało, że zatrudnienie w PINB jest niewystarczające w stosunku do liczby rozpatrywanych spraw o minimum dwa etaty. W związku z powyższym w 2017 r., w 2018 r. i w 2019 r. złożył do Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego zapotrzebowania dotyczące zatrudnienia dodatkowych pracowników odpowiednio w wymiarze jednego etatu, 2,25 etatu i 2,05 etatu. Na złożone zapotrzebowania nie otrzymał odpowiedzi ani nie uzyskał zwiększenia środków finansowych z przeznaczeniem na zatrudnienie nowych pracowników. W związku z powyższym podejmował działania w celu pozyskania pracowników w ramach staży zawodowych i robót publicznych.

Jako główną przyczynę ograniczonego nadzoru nad budową i utrzymaniem w należytym stanie obiektów mis-r[29] powiatowi inspektorzy wskazywali niewystarczający stan zatrudnienia w inspektoratach. Wojewódzcy inspektorzy nadzoru budowlanego w informacjach przekazanych NIK podkreślali, że terenowe organy nadzoru budowlanego sprawują nadzór nad obiektami mis-r w ramach swoich możliwości. Dla zintensyfikowania czynności kontrolnych niezbędne jest zwiększenie zatrudnienia w PINB. Nie mają one bowiem odpowiedniej liczby etatów. Ponadto nie mogą pozyskać odpowiedniej liczby osób z niezbędnymi kwalifikacjami przy oferowanych warunkach finansowych zatrudnienia. Niski poziom wynagrodzeń powodował także dużą rotację pracowników.
Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego poinformował NIK, że w latach 2016–2019 szczegółowo analizował sytuację i potrzeby służb nadzoru budowlanego oraz występował do poszczególnych właściwych ministrów o rozważenie możliwości podjęcia działań na rzecz zwiększenia nakładów

[27] Za wyjątkiem Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Siemiatyczach.

[28] Dalej: WINB.

[29] Co opisano także w punkcie 5.2.1 Informacji.

finansowych na ich funkcjonowanie[30]. Problemy nadzoru budowlanego przedstawiane były przez GINB także podczas dwóch posiedzeń Sejmowej Komisji Infrastruktury w maju i wrześniu 2018 r.

Na brak zapewnienia pełnej obsady stanowisk merytorycznych w inspektoratach nadzoru budowlanego, co skutkowało ograniczaniem liczby kontroli planowych w terenie oraz nieterminowym prowadzeniem postępowań administracyjnych, NIK zwracała już uwagę w ramach kontroli *Realizacja zadań przez organy nadzoru budowlanego* (P/12/079). Jednocześnie skierowała do ministra właściwego do spraw budownictwa wniosek o rozważenie wprowadzenia nowych rozwiązań systemowych, dostosowujących organizacyjnie i kadrowo organy nadzoru budowlanego do skali oraz zakresów realizowanych zadań nałożonych ustawą *Prawo budowlane*. Także w kontroli *Prawidłowość kontroli i skuteczność postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego* (P/18/078) NIK stwierdziła, że zasoby inspektoratów nadzoru budowlanego, w tym liczba wykwalifikowanych pracowników merytorycznych, nie zapewniały prawidłowej realizacji zadań kontrolnych. Zatrudnienie od czterech do sześciu osób, przy jednoczesnych częstych zmianach pracowników merytorycznych, uniemożliwiały bieżące i sprawne funkcjonowanie inspektoratów oraz zwiększało ryzyko powstania nieprawidłowości.

Zgodnie ze standardem 3 kontroli zarządczej, określonym w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w *sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*[31], struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych zadań. W regulaminach organizacyjnych wszystkich skontrolowanych PINB ujęto prowadzenie działalności inspekcyjno-kontrolnej w zakresie przebiegu procesu budowlanego i utrzymania obiektów budowlanych. Zadania w tym obszarze powierzono do realizacji pracownikom w zakresach czynności (bez wyodrębnienia rodzaju obiektów). Nie zapewniono im jednak udziału w kursach i szkoleniach dotyczących sprawowania nadzoru nad obiektami mis-r. Głównymi przyczynami były ograniczone środki finansowe oraz brak takiej oferty szkoleniowej. W przekazanych NIK informacjach WINB poinformowali, że nie organizowali szkoleń dotyczących sprawowania nadzoru nad obiektami mis-r. Zagadnienia takie poruszano niekiedy podczas cyklicznych narad. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego poinformował NIK, że organizuje cykliczne warsztaty i ogólnopolskie narady. Omawiane są na nich różnorodne zagadnienia, w tym dotyczące obiektów małej architektury.

[30] Powiadomiono m.in, że ok. 41% pracowników z uprawnieniami budowlanymi w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego, a 38% w wojewódzkich, posiada prawo do świadczenia emerytalnego lub nabędzie takie prawo do końca 2020 r., że od dwóch lat utrzymuje się również wyraźny spadek liczby kontroli budów i obiektów budowlanych. W 2018 r. osiągnął on najniższy wskaźnik od dziewięciu lat. Spadek liczby kontroli budów i obiektów budowlanych wskazuje na niepożądany trend. Niedoinwestowane organy rezygnują z działalności podejmowanej z własnej inicjatywy, a dotyczy to przede wszystkim działań prewencyjnych. O ile bowiem liczba kontroli obowiązkowych oraz liczba postępowań wszczętych na wniosek obywateli jest niezależna od organu, to wykonanie pozostałych zadań zależy od jego decyzji. Najczęściej decyzje te uwarunkowane są możliwościami finansowo-kadrowymi.

[31] Dz. Urz. Ministra Finansów Nr 15 poz. 84, dalej: *standardy kontroli zarządczej.*

Pracownikom PINB nie zostały także udostępnione instrukcje, procedury lub wytyczne dotyczące sprawowania nadzoru nad obiektami mis-r. Skontrolowane inspektoraty nie otrzymały takich dokumentów od GINB i WINB. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, WINB oraz powiatowe organy nadzoru budowlanego nie opracowywali procedur, wytycznych lub instrukcji dotyczących sposobu sprawowania nadzoru nad budową i utrzymaniem obiektów budowlanych. Wskazywali, że nadzór nad obiektami budowlanymi i ich kontrola realizowane są na podstawie przepisów ustawy *Prawo budowlane.* Tylko Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Lipnie posiadał zgromadzone we własnym zakresie materiały obejmujące m.in. poradniki, artykuły prasowe, wzory dziennika i książki placu zabaw.

Przykłady

W PINB w Gryficach, ze względu na ograniczony budżet, pracownicy kierowani byli na najpilniejsze szkolenia z zakresu prawa budowlanego, kodeksu postępowania administracyjnego i postępowania egzekucyjnego w administracji, a PINB w Iławie nie dysponował środkami finansowymi wystarczającymi do pokrycia kosztów szkoleń organizowanych przez firmy zewnętrzne.

PINB w Siemiatyczach na szkolenia w latach 2017–2018 przeznaczył 840 zł, co umożliwiło jedynie przeszkolenie pracowników z zakresu ochrony danych osobowych oraz pracownika prowadzącego sprawy rachunkowości.

Skontrolowane PINB nie posiadały norm technicznych odnoszących się do obiektów mis-r, określających wymagania w zakresie wyposażenia tych obiektów, ich nawierzchni, sposobu kontroli, konserwacji i eksploatacji oraz bezpieczeństwa użytkowania[32]. Organy nadzoru budowlanego wskazywały, że Polskie Normy nie są aktami prawa powszechnie obowiązującymi i stosowanymi, a ustawa *o normalizacji* stanowi, że stosowanie ich jest dobrowolne. Wyjątek od zasady dobrowolności stanowią jedynie normy powołane wprost w przepisach prawa. Polskie Normy dotyczące wyposażenia placów zabaw i nawierzchni, wyposażenia siłowni plenerowych, sprzętu sportowego i rekreacyjnego do parkour i torów linowych nie zostały przywołane w przepisach budowlanych. Powiatowi inspektorzy wskazywali na możliwość nałożenia przez organ na właściciela obiektu obowiązku dostarczenia stosownych ocen technicznych lub ekspertyz (w przypadku konieczności dokonania szczegółowej analizy rozwiązania technicznego), a także posiłkowania się publikacjami zawierającymi wyciągi z PN oraz materiałami udostępnianymi dla członków przez Okręgowe Izby Inżynierów Budownictwa.

Organy nadzoru wskazywały także na wysoki koszt zakupu norm. Ponadto w trakcie trwania kontroli NIK, w języku polskim udostępnione były przez Polski Komitet Normalizacyjny części 5, 7 i 10 normy PN-EN 1176[33] oraz

[32] W szczególności wieloczęściowej normy PN-EN 1176, PN-EN 1177, PN-EN 16630, PN-EN 15567 – *Urządzenia sportowe i rekreacyjne – Tory linowe – Część 1: Wymagania dotyczące konstrukcji i bezpieczeństwa i Część 2: Wymagania dotyczące eksploatacji,* PN-EN 16899 – *Sprzęt sportowy i rekreacyjny – Sprzęt do parkour – Wymagania bezpieczeństwa i metody badań,* PN-EN 14974 *Urządzenia dla użytkowników sprzętu rolkowego – Wymagania bezpieczeństwa i metody badań.*

[33] 1176-5:2009 – *Dodatkowe wymagania bezpieczeństwa i metody badań karuzeli;* 1176-7:2009 – *Wytyczne instalowania, kontroli, konserwacji i eksploatacji i* 1176-10 – *Dodatkowe wymagania bezpieczeństwa i metody badań całkowicie obudowanych urządzeń do zabawy.*

norma PN-EN 16630:2015-06. Pozostałe PN odnoszące się do obiektów mis-r były udostępnione w języku angielskim. W myśl przepisów art. 5 ust. 4 ustawy *o normalizacji* Polskie Normy mogą być powoływane w przepisach prawnych po ich opublikowaniu w języku polskim.
Pracownicy inspektoratów uzyskiwali wiedzę dotyczącą wymogów bezpieczeństwa, jakie powinny spełniać obiekty mis-r, głównie poprzez samokształcenie. Informacje w tym zakresie pozyskiwane były również podczas niektórych okresowych narad, a także poprzez udział w kontrolach obiektów mis-r prowadzonych przez innych pracowników inspektoratu.

Brak nadzoru nad budową obiektów mis-r wykonywanych na podstawie zgłoszenia lub bez zgłoszenia

Powiatowi inspektorzy nie planowali kontroli zgodności wykonania obiektów mis-r z zatwierdzonymi projektami budowlanymi, przepisami prawa budowlanego i zasadami wiedzy technicznej. Nie otrzymali od GINB i WINB polecenia zaplanowania i przeprowadzenia kontroli w tym zakresie. Przy planowaniu kontroli nie wykorzystywano danych zawartych w kopiach zgłoszeń budowy obiektów mis-r, otrzymywanych od organów administracji architektoniczno-budowlanej.

Przykład

W PINB w Siemiatyczach kopie zgłoszeń były ewidencjonowane przez pracownika inspektoratu prowadzącego sprawy kadrowe. Inspektor ds. nadzoru budowlanego (uczestniczący w planowaniu zadań kontrolnych) korzystał z informacji zawartych w zgłoszeniach tylko w przypadkach prowadzenia postępowań administracyjnych.

Powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego nie kontrolowali obiektów mis-r w trakcie ich budowy ani nie uczestniczyli w odbiorach robót. Nie przeprowadzali kontroli zgodności z przepisami realizacji obiektów mis-r wykonywanych na podstawie zgłoszenia oraz niewymagających zgłoszenia. Jako przyczyny podawali: ograniczenia kadrowe, brak takiego obowiązku nałożonego na organy nadzoru budowlanego przepisami prawa oraz brak skarg i wniosków dotyczących budowy tego typu obiektów. Jednocześnie wskazywali na brak wiedzy o terminie realizacji i zakończeniu budowy obiektów mis-r wykonywanych na podstawie zgłoszenia i bez zgłoszenia. Powodem był brak obowiązku informowania przez inwestorów o rozpoczęciu i zakończeniu budowy, krótki czas prowadzenia prac budowlanych na takich obiektach oraz fakt, że zgłoszenie daje prawo do rozpoczęcia robót budowlanych w ciągu trzech lat od jego dokonania. PINB nie posiadały pełnej i aktualnej informacji o obiektach mis-r znajdujących się na terenie ich działania, w tym wybudowanych na podstawie zgłoszenia[34].

W przypadku robót polegających na budowie obiektów małej architektury nie jest wymagany nadzór osoby uprawnionej do wykonywania samodzielnych funkcji w budownictwie. Mając na uwadze, że nadzoru nad budową takich obiektów nie sprawowały organy nadzoru budowlanego, ich budowa realizowana na podstawie zgłoszenia i bez zgłoszenia mogła być prowadzona bez nadzoru osób posiadających niezbędną wiedzę i doświadczenie dotyczące prac budowlanych.

[34] Co opisano w punkcie 5.2.1 Informacji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ograniczony nadzór nad przestrzeganiem wymogów dotyczących budowy obiektów mis-r

Według wyjaśnień pracowników PINB niektóre zagadnienia wynikające z przepisów techniczno-budowlanych i zasad wiedzy technicznej badano w ramach prowadzonych kontroli użytkowanych placów zabaw. I tak: pracownicy PINB w Siemiatyczach podali, że sprawdzali spełnienie przez ogrodzenia placów zabaw wymogów określonych w § 41–43 rozporządzenia *w sprawie warunków technicznych*, wielkość stref bezpieczeństwa przy urządzeniach, posiadanie certyfikatów i atestów przez urządzenia zamontowane w szkołach oraz placówkach oświatowych. Przeprowadzający kontrole obiektów mis-r inspektor PINB w Iławie wyjaśnił, że w ich trakcie sprawdzał, czy obiekty zostały wybudowane zgodnie z dokumentacją techniczną. Dokonywał także pomiarów w celu sprawdzenia, czy zostały spełnione wymogi wynikające z przepisów techniczno-budowlanych, dotyczące odległości od innych obiektów i ogrodzenia. W dwóch PINB podczas prowadzonych kontroli obiektów mis-r nie sprawdzano, czy zostały one wybudowane legalnie.

Przykłady

Pracownicy PINB w Nowej Soli przeprowadzali kontrole obiektów mis-r bez udziału stron. Na miejscu inspektorzy nie mieli możliwości sprawdzenia realizacji obowiązków dotyczących uzyskania pozwolenia na budowę obiektów lub dokonania zgłoszenia budowy obiektów małej architektury w miejscach publicznych. Nie podjęli działań w tym zakresie także po zakończeniu czynności inspekcyjno-kontrolnych. Powyższe spowodowane było koniecznością przeprowadzenia niestandardowych szybkich działań akcyjnych dotyczących dużej liczby obiektów i krótkiego terminu na ich wykonanie.

W ramach kontroli użytkowanych obiektów mis-r pracownicy PINB w Gryficach nie sprawdzali, czy uzyskano pozwolenie na budowę lub dokonano zgłoszenia budowy obiektów małej architektury w miejscach publicznych, oraz czy obiekty takie zostały wybudowane zgodnie z przepisami techniczno-budowlanymi. Zaniechanie działań w ww. zakresie wynikało z konieczności sprawdzenia wielu obiektów w wyznaczonym czasie, co uniemożliwiało skontrolowanie całości dokumentacji.

Organy nadzoru budowlanego nie ujawniły w kontrolowanym przez NIK okresie żadnego przypadku samowoli budowlanej dotyczącej obiektów mis-r ani naruszenia wymogów wynikających z przepisów techniczno-budowlanych. Tymczasem podczas kontroli 40 obiektów prowadzonych przez NIK w urzędach gmin i gminnych jednostkach zarządzających obiektami mis-r stwierdzono dwa przypadki samowoli budowlanych[35]. Ujawniono także, że PINB w Siemiatyczach zaniechał wyjaśnienia, czy właściciel ogólnodostępnego placu zabaw legalnie wykonał urządzenie do wspinaczki ze zjeżdżalnią.

Kontrola NIK ujawniła także jeden przypadek lokalizacji placu zabaw zbyt blisko miejsc postojowych oraz jeden dotyczący lokalizacji placu zabaw zbyt blisko okien pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi. Stanowiło to naruszenie przepisów § 19 ust. 1 i § 40 ust. 3 rozporządzenia *w sprawie warunków technicznych*. Ponadto stwierdzono cztery przypadki wykonania ogrodzeń obiektów mis-r posiadających ostro zakończone elementy

[35] W Ośrodku Sportu i Rekreacji (OSIR) w Inowrocławiu i OSIR w Lubawie.

(naruszenie przepisów § 41 ust. 1 i ust. 2 ww. rozporządzenia)[36]. Podobne nieprawidłowości stwierdzono także w trakcie kontroli doraźnej poprzedzającej kontrolę planową w obu skontrolowanych urzędach miejskich – w Łobzie i w Świdwinie. Również kontrole zlecone organom nadzoru budowlanego przez NIK wykazały m.in. samowole budowlane i nieprawidłowości dotyczące lokalizacji obiektów mis-r.

Przykłady

Gmina Łobez nie dokonała zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej budowy 33 obiektów małej architektury na placach zabaw zlokalizowanych w miejscach publicznych, spośród 47 wybudowanych w latach 2016–2017. Przyczynami były: przeoczenie oraz brak wiedzy pracownika zajmującego się zakupami ze środków funduszu sołeckiego o obowiązku zgłoszenia budowy obiektów. Osiem placów zabaw, na których wybudowano samowolnie nowe obiekty, było objętych kontrolami PINB.

Spośród pięciu obiektów skontrolowanych na zlecenie NIK przez pracowników PINB w Lipnie, cztery wybudowane zostały bez zachowania wymaganych odległości od stanowisk postojowych, linii rozgraniczających ulicę lub okien pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi.

Pracownicy PINB w Gryficach podczas prowadzonych w latach 2017–2018 kontroli obiektów mis-r nie ujawnili żadnej samowoli budowlanej ani naruszenia przepisów techniczno-budowlanych. W wyniku kontroli przeprowadzonej na zlecenie NIK, na wszystkich czterech skontrolowanych obiektach stwierdzono niezapewnienie wymaganej odległości od linii rozgraniczających ulicę. Ponadto wybudowano siłownię plenerową niezgodnie z projektem zagospodarowania działki dołączonym do zgłoszenia. W trakcie postępowań prowadzonych w związku z ww. kontrolami ustalono, że budowy obiektów małej architektury na dwóch placach zabaw dokonano bez wymaganego zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej.

Ogrodzenie placu zabaw na terenie parku w Lubawie zostało wykonane z metalowych paneli posiadających ostre zakończenia (usunięto je w trakcie kontroli NIK). Ostre zakończenia umieszczono na furtce placu zabaw w Parku Miejskim w Płotach, wybudowanego w ramach *Programu OSA*. Ogrodzenie placu zabaw przy ul. Podgórnej w Lipnie z dwóch stron stwarzało zagrożenie z powodu wystających ostrych elementów siatki, a na placu zabaw w przedszkolu w Lubięcinie ogrodzenie z siatki metalowej posiadało na całej długości ostro zakończone elementy.

Sprawowanie nadzoru nad budową obiektów mis-r wykonywanych na podstawie pozwolenia na budowę

Ze względu na ograniczone zasoby kadrowe, działania organów nadzoru budowlanego skupiały się na wykonywaniu wymaganych przepisami art. 59 i art. 59a ustawy *Prawo budowlane* kontroli obowiązkowych obiektów mis-r, realizowanych na podstawie pozwoleń na budowę, a także analizy dokumentacji zawiadomień o zakończeniu budowy. Do kontrolowanych jednostek w latach 2017–2019 (I kw.) wpłynęły dwa zawiadomienia o zakończeniu budowy oraz 11 wniosków o przeprowadzenie kontroli obowiązkowej i udzielenie pozwolenia na użytkowanie obiektów. Dotyczyły one głównie większych przedsięwzięć, w skład których wchodziły place zabaw i inne obiekty rekreacyjne. Przed wydaniem pozwoleń na użytkowanie ww. obiektów skontrolowane organy nadzoru budowlanego prze-

[36] Nieprawidłowości ujawnione przez NIK przy budowie obiektów mis-r opisano również w punkcie 5.1.4 Informacji.

prowadziły 11 kontroli obowiązkowych, których celem było stwierdzenie prowadzenia budowy zgodnie z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę. Ich zakres[37] obejmował w szczególności: sprawdzenie zgodności obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu, z projektem architektoniczno-budowlanym, sprawdzenie wyrobów budowlanych szczególnie istotnych dla bezpieczeństwa pożarowego i uporządkowanie terenu budowy. Podczas kontroli organy opierały się m.in. na dokumentacji przedłożonej przez inwestorów, w tym oświadczeniach kierownika budowy oraz geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej. Ponadto przeprowadzały kontrole na miejscu budowy. NIK nie stwierdziła nieprawidłowości dotyczących tych kontroli w odniesieniu do wymogów wynikających z obowiązujących przepisów.

Ustalenia zawarte w sporządzonych zgodnie z obowiązującymi wzorami protokołach kontroli[38] odnosiły się łącznie do wszystkich obiektów i nie zawierały odrębnych ustaleń dotyczących obiektów mis-r oraz zakresu ich szczegółowej kontroli[39]. Według wyjaśnień złożonych przez pracowników PINB przeprowadzających kontrole obowiązkowe, w odniesieniu do obiektów mis-r ich zakres był zróżnicowany w poszczególnych jednostkach. W PINB w Siemiatyczach podczas kontroli obowiązkowych nie sprawdzano spełnienia wymogów wynikających z przepisów techniczno-budowlanych. Uznano, iż warunki te zostały dotrzymane, gdyż w innym przypadku starosta odmówiłby udzielenia pozwolenia na budowę. Nie sprawdzano, czy obiekty zostały wybudowane zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, za wyjątkiem sprawdzenia przez pracowników dwóch PINB[40], czy występują ostro zakończone elementy oraz trzech PINB[41] – czy zastosowano wymaganą nawierzchnię amortyzującą upadki. Tylko pracownicy PINB w Siemiatyczach wyjaśnili, że sprawdzali, czy w obiektach występują otwory stwarzające ryzyko zakleszczenia i czy przy huśtawkach wagowych, tzw. ważkach, zainstalowano elementy hamujące ruch huśtawki. Podczas kontroli obowiązkowych nie korzystano ze specjalistycznych próbników umożliwiających ocenę ryzyka zakleszczenia, ścinania, pochwycenia lub zmiażdżenia części ciała dzieci oraz ryzyka zakleszczenia elementów odzieży. Tylko pracownicy PINB w Lipnie wyjaśnili, że sprawdzali, czy montaż urządzeń nastąpił zgodnie z wytycznymi producenta określonymi w dokumentacji technicznej. Spośród dwóch kontroli obiektów mis-r wybudowanych przy przedszkolach, w jednym przypadku[42] inspektorzy podali, że weryfikowali, czy urządzenia posiadają atesty i certyfikaty. W drugim uznano za wystarczające złożenie przez kierownika budowy oświadczenia, że do budowy wykorzystano wyroby budowlane dopuszczone do obrotu i stosowania. W kwestii zgod-

[37] Wynikający z przepisów art. 59a ust. 2 ustawy *Prawo budowlane.*

[38] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. *w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli* (Dz. U. Nr 132, poz. 1231).

[39] W protokołach nie były wymieniane obiekty mis-r i znajdujące się na nich urządzenia, nie był podawany szczegółowy zakres kontroli obiektu mis-r, a także czy obiekt jest zgodny z wymaganiami właściwej normy.

[40] W Gryficach i Siemiatyczach.

[41] W Gryficach, Lipnie i Siemiatyczach.

[42] W PINB w Siemiatyczach.

ności wykonania obiektu zgodnie ze sztuką budowlaną i zasadami wiedzy technicznej we wszystkich skontrolowanych jednostkach przyjmowano oświadczenie kierownika budowy.

W jednym przypadku Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Siemiatyczach wniósł sprzeciw do wniesionego zawiadomienia o zakończeniu budowy w całym realizowanym zakresie, po stwierdzeniu niewybudowania zaprojektowanego placu zabaw. W pozostałych wydano pozwolenia na użytkowanie obiektów[43].

W wyniku zmiany przepisów art. 36a ust. 5 pkt 1 ustawy *Prawo budowlane*, w brzmieniu nadanym od 22 sierpnia 2018 r.[44], istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę nie stanowi odstąpienie w zakresie projektu zagospodarowania działki dla urządzeń budowlanych oraz obiektów małej architektury.

Problemy przy sprawowaniu nadzoru budowlanego nad obiektami mis-r

Jako problemy związane z zapewnieniem skutecznego nadzoru nad obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, organy nadzoru budowlanego poza trudną sytuacją kadrową wskazywały m.in.:
- dużą liczbę użytkowanych obiektów, które zostały wybudowane przed wejściem w życie obowiązujących obecnie przepisów;
- nieprecyzyjną definicję obiektów małej architektury;
- brak definicji miejsca publicznego, a także niejednolite orzecznictwo sądów administracyjnych w tym zakresie;
- częsty brak jednoznacznego określenia granicy placu zabaw, który utrudnia sprawdzenie wymaganych odległości określonych w przepisach techniczno-budowlanych;
- nieokreślenie w przepisach odległości do innych miejsc niebezpiecznych, np. cieków i zbiorników wodnych, ciągów jezdnych innych niż ulice itp. (przy jednoczesnym braku określonego w sposób jednoznaczny obowiązku wygrodzenia placów zabaw);
- brak precyzyjnego określenia konieczności dokonywania zgłoszeń lub uzyskania pozwolenia na budowę parków linowych na drzewach;
- niejednoznaczne interpretacje w zakresie obowiązku stosowania norm serii PN-EN 1176 i normy PN-EN 1177;
- brak kompetencji do sprawowania nadzoru nad urządzeniami służącymi do zabawy, rekreacji lub uprawiania sportu w sytuacji, gdy są one wyrobami gotowymi.

Podkreślano, że powyższe kwestie utrudniają sprawne podejmowanie czynności przez organy nadzoru budowlanego i wymuszają opieranie się na skomplikowanej wykładni przepisów. Zwiększa to istotnie nakład pracy jednostki przy podejmowaniu rozstrzygnięć w konkretnych sprawach.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego poinformował, że nie otrzymywał informacji i sygnałów dotyczących problemów ze stosowaniem obowiązujących przepisów w zakresie placów zabaw, siłowni plenerowych, skateparków lub parków linowych. Nie wpływały również informacje dotyczące

[43] Park linowy w Nowej Soli został zrealizowany z nieistotnymi odstąpieniami od projektu budowlanego oraz projektu zagospodarowania działki.

[44] Przez art. 44 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. *o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących* (Dz. U. poz. 1496, ze zm.).

konieczności doprecyzowania istniejących przepisów lub wprowadzenia nowych regulacji w ww. zakresie. Brak było także sygnałów wskazujących na problemy związane z zapewnieniem sprawowania skutecznego nadzoru nad budową oraz utrzymaniem obiektów mis-r.

Opiniowanie przez PIS wykonania obiektów mis-r wymagających pozwolenia na użytkowanie

Skontrolowane PSSE przeprowadziły w latach 2017–2019 (I kw.) dwie kontrole przed oddaniem do użytkowania obiektów przedszkoli, na terenie których zlokalizowane zostały również place zabaw. Kontrole obejmowały zgodność wykonania obiektów z projektami budowlanymi i spełnienie wymogów wynikających z przepisów techniczno-budowlanych oraz rozporządzenia w sprawie *bezpieczeństwa w szkołach i placówkach.* Nieprawidłowości stwierdzone przez PSSE w Gryficach podczas odbioru budynku przedszkola w Gryficach dotyczyły ogrodzenia, które było niekompletne, z ubytkami i wystającymi metalowymi elementami zagrażającymi bezpieczeństwu. Ponadto stwierdzono brak tablicy regulaminowej na placu zabaw. Po otrzymaniu pisma o usunięciu nieprawidłowości przeprowadzono czynności sprawdzające, stwierdzając wykonanie obiektu zgodnie z projektem budowlanym i wydano opinię pozytywną[45].

5.1.4. Przygotowanie do budowy i nadzór nad realizacją obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej

Już na etapie planowania inwestycji i wyboru wykonawcy istotne jest ustalenie warunków dostawy sprzętu spełniającego wymagania bezpieczeństwa. Wyposażenie obiektu powinno mieć odpowiednią konstrukcję i wytrzymałość, w szczególności posiadać osłony, barierki oraz wykończenia elementów ograniczające ryzyko upadku i zranienia. Nie powinno również stwarzać ryzyka zakleszczenia części ciała użytkowników lub ich odzieży. Konieczne jest także odpowiednie zabezpieczenie urządzeń przed wpływem warunków atmosferycznych, w tym na styku z gruntem. Kolejnym etapem, na którym mogą zostać popełnione błędy jest realizacja inwestycji. Nawet, gdy projekt jest prawidłowy, a sprzęt posiada certyfikaty, mogą wystąpić odstępstwa w trakcie prac budowlanych. Kluczową sprawą jest zapewnienie prawidłowego zamontowania urządzeń, a także wykonanie w strefach upadku właściwej nawierzchni amortyzującej. Z powyższych względów istotne znaczenie ma rzetelny odbiór wykonanych prac oraz dokładne sprawdzenie obiektu przez kompetentne osoby przed udostępnieniem go użytkownikom.

Budowa i doposażanie przez gminy obiektów mis-r

Skontrolowane gminy wybudowały w latach 2017–2019 (I kw.) lub doposażyły w nowe urządzenia 36 obiektów mis-r, wydatkując na ten cel ponad 3 mln zł. Trzy z nich (siłownia plenerowa w miejscowości Stary Staw – gmina Nowa Sól, Otwarta Strefa Aktywności w miejscowości Nurzec-Stacja oraz plac zabaw i siłownia plenerowa w miejscowości Płoty) powstały w ramach rządowego *Programu OSA*. W tym okresie zlikwidowano ogółem pięć placów zabaw oraz dokonano rozbiórki 20 urządzeń na czterech obiektach. Powodem był zły stan techniczny, niezgodności z wymogami rozporządzenia *w sprawie warunków technicznych,* brak

[45] W przypadku drugiego placu zabaw przy przedszkolu Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Siemiatyczach po przeprowadzeniu kontroli wydał opinię pozytywną.

wymaganej dokumentacji oraz przygotowanie terenu pod nowy obiekt. Ponadto ze względu na zły stan techniczny, w trakcie kontroli NIK burmistrz Płotów zlecił likwidację sześciu placów zabaw oraz demontaż czterech piaskownic i jednej karuzeli.

Przed przystąpieniem do realizacji nowych inwestycji lub doposażeniem istniejących obiektów w przypadku pięciu inwestycji uzyskano pozwolenie na budowę. Ponadto dla 31 zadań dokonano zgłoszeń budowy i organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wniósł do nich sprzeciwu. Obowiązków w tym zakresie nie dopełniono w OSIR w Inowrocławiu przy budowie przeszkody terenowej typu Jumpbox na terenie skateparku i w OSIR w Lubawie dla siłowni plenerowej wybudowanej w Parku Miejskim Łazienki Lubawskie. Według wyjaśnień spowodowane to było niedopatrzeniem.

Dokumentacja obiektów mis-r

Zgodnie z obowiązującymi wymogami jednostki objęte kontrolą przechowywały dokumentację dotyczącą obiektów mis-r lub – w przypadku jednostek zarządzających – była ona w posiadaniu właściciela obiektu. W połowie skontrolowanych jednostek[46] stwierdzono jednak przypadki nieścisłości w posiadanej dokumentacji, rozbieżności pomiędzy dokumentacją, a urządzeniami stanowiącymi wyposażenie obiektów, dokumentacji niekompletnej lub bez możliwości jej powiązania z zamontowanymi urządzeniami.

Przykłady

W dokumentacji wszystkich pięciu urządzeń zamontowanych na placu zabaw w Modlimowie występowały rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi w certyfikatach, kartach technicznych i kartach gwarancyjnych tych urządzeń. Niezgodne zapisy dotyczące nazw urządzeń i ich numerów katalogowych stwierdzono także w przypadku trzech urządzeń zamontowanych na placu zabaw w Parku Miejskim w Płotach. Dla zainstalowanego na siłowni plenerowej urządzenia o nazwie „pajacyk" urząd dysponował kartą techniczną i gwarancją na inne urządzenie o nazwie „wahadło".

Zestaw zabawowy zamontowany na placu zabaw w miejscowości Chełmek (gmina Nowa Sól) posiadał oznakowanie na tabliczce znamionowej numerem katalogowym KSR-T1, natomiast właściciel obiektu dysponował certyfikatem dla urządzenia defender o numerze katalogowym PLM-DF, który nie dotyczył tego zestawu zabawowego. W przypadku urządzeń siłowni plenerowej w miejscowości Stary Staw certyfikat określał urządzenia jedynie co do rodzaju (np. biegacz, orbitrek), nie wskazując numeru, modelu lub innego oznaczenia urządzenia, co uniemożliwiało jednoznaczne powiązanie zamontowanych urządzeń z posiadanymi certyfikatami.

Karta techniczna steppera, stanowiącego wyposażenie siłowni plenerowej, którą posiadał Urząd Gminy w Nurcu-Stacji dotyczyła urządzenia podwójnego, a zamontowane zostało pojedyncze. Ponadto dla podwójnego wahadła urząd dysponował certyfikatem na urządzenie pojedyncze.

Ograniczone przygotowanie do realizacji inwestycji dotyczących obiektów mis-r

Dwa urzędy (w Nurcu-Stacji i Płotach) nie były organizacyjnie przygotowane do realizacji zadań związanych z przygotowaniem inwestycji i wykonaniem obiektów mis-r. W dokumentacji regulującej organizację Urzędu

[46] W urzędach gmin w Nowej Soli i Nurcu-Stacji, w urzędach miejskich w Lipnie i Płotach oraz w Zespole Edukacyjnym w Lubięcinie.

Gminy w Nurcu-Stacji oraz w zakresach czynności kierownika Referatu Rozwoju Gminy nie wymieniono zadań związanych z realizacją inwestycji przez Urząd. Osoby zajmujące się nadzorem nad inwestycjami nie posiadały uprawnień budowlanych, a jedna z nich posiadała wykształcenie niezwiązane z budownictwem. W Urzędzie Miejskim w Płotach kierownik Referatu Rozwoju Gospodarczego i Inwestycji Samorządowych oraz inspektor ds. inwestycji nie posiadali przygotowania zawodowego z zakresu budownictwa. Nie uczestniczyli również w szkoleniach dotyczących przygotowania, nadzoru i realizacji przedsięwzięć budowlanych, w tym dotyczących obiektów mis-r. W jednostkach tych ujawniono liczne błędy dotyczące wykonania skontrolowanych obiektów. W żadnym ze skontrolowanych urzędów nie dysponowano Polskimi Normami, określającymi wymagania dla placów zabaw i siłowni plenerowych.

Brak obowiązku zakupu certyfikowanego wyposażenia obiektów mis-r poza żłobkami, klubami dziecięcymi, szkołami i placówkami oświatowymi

Obowiązujące przepisy nie nakładają na wszystkich inwestorów obowiązku zakupu wyposażenia obiektów mis-r posiadającego certyfikaty potwierdzające spełnienie przez urządzenia wymagań zawartych we właściwych Polskich Normach. Obowiązek zakupu wyposażenia posiadającego *odpowiednie atesty i certyfikaty* mają szkoły i placówki oświatowe (§ 9 ust. 3 rozporządzenia *w sprawie bezpieczeństwa w szkołach i placówkach*). Także wyposażenie żłobków i klubów dziecięcych powinno posiadać atesty lub certyfikaty (§ 2 pkt 16 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 lipca 2014 r. *w sprawie wymagań lokalowych i sanitarnych jakie musi spełniać lokal, w którym ma być prowadzony żłobek lub klub dziecięcy*[47]).

W *Programie OSA* ustalono, że przy projektowaniu, budowie i użytkowaniu infrastruktury sportowo-rekreacyjnej będącej przedmiotem zadania inwestycyjnego, wymagane jest przestrzeganie Polskich Norm, a w szczególności: PN-EN 16630, PN-EN 1176 oraz PN-EN 1177. Z dofinansowania wyłączono zadania inwestycyjne, w wyniku realizacji których powstanie infrastruktura z nawierzchnią z materiałów urazogennych, np.: asfaltowych, asfaltobetonowych lub z żużla. Minister Sportu i Turystyki w przekazanej NIK informacji wskazał, że powyższe zasady wprowadzono w celu zapewnienia bezpieczeństwa oraz odpowiednich warunków do podejmowania aktywności fizycznej użytkownikom obiektów. Poinformował również, że każde zadanie inwestycyjne oceniane jest pod kątem jego zgodności z założeniami programowymi. Także w ramach rządowego programu *Radosna szkoła* (realizowanego w latach 2009–2014) Ministerstwo Edukacji Narodowej, dofinansowując budowę placów zabaw, wymagało spełnienia wymagań PN. Warunkiem udzielenia dotacji było przeprowadzenie z wynikiem pozytywnym kontroli pomontażowej przez niezależny podmiot. Według informacji uzyskanej przez NIK z Ministerstwa Edukacji Narodowej, najczęściej występujące podczas kontroli pomontażowych nieprawidłowości dotyczyły: braku certyfikatów na urządzenia lub nawierzchnię oraz niezgodności placów zabaw z wymogami bezpieczeństwa określonymi w rozporządzeniu *w sprawie bezpieczeństwa w szkołach i placówkach* oraz w rozporządzeniu *w sprawie warunków technicznych.*

[47] Dz. U. z 2019 r. poz. 72.

Właściciele obiektów w ramach rzetelnego przygotowania i realizacji inwestycji powinni podejmować działania w granicach posiadanych uprawnień, które będą zapewniały bezpieczne użytkowanie obiektów. W czterech skontrolowanych urzędach gmin[48], w umowach zawartych przez gminy z wykonawcami lub w zamówieniach, wskazywano obowiązek wykonania obiektów mis-r zgodnie z przepisami budowlanymi, PN i zasadami wiedzy technicznej. Wymagano, aby materiały i urządzenia odpowiadały pod względem jakości wymogom przewidzianym dla wyrobów dopuszczonych do obrotu i stosowania w budownictwie, a także wymogom określonym w projekcie budowlanym. Ponadto zobowiązywano wykonawców, aby urządzenia na obiekty mis-r budowane w powszechnie dostępnych miejscach, posiadały certyfikaty potwierdzające ich zgodność z wymogami właściwych norm, pomimo braku takiego wymogu w przepisach. Obowiązków z tym zakresie dla wykonawców nie określano w dokumentach sporządzanych w Urzędzie Miejskim w Lipnie. Podczas kontroli w tej jednostce stwierdzono, że część prac nie została wykonana prawidłowo.

Przykłady

W zleceniach dostawy i montażu urządzeń sporządzanych w Urzędzie Miejskim w Lipnie nie wymagano od wykonawcy obiektów wykonania robót zgodnie z opracowanym projektem, zasadami wiedzy technicznej oraz z materiałów odpowiadających wymaganiom określonym w art. 10 ustawy Prawo budowlane. Ponadto zlecając dostawę i montaż urządzeń, nie zawarto regulacji zabezpieczających prawidłową realizację robót. W urzędzie nie dysponowano PN określającymi wymagania bezpieczeństwa w zakresie wyposażenia placów zabaw i ich nawierzchni. Burmistrz wyjaśnił, że zakup norm stanowiłby znaczny wydatek budżetowy.

Gmina Płoty w zawartych umowach zobowiązywała wykonawców m.in. do wykonania przedmiotu umowy zgodnie z dokumentacją techniczną, zasadami wiedzy technicznej i sztuki budowlanej, obowiązującymi przepisami i PN. Ponadto materiały musiały odpowiadać wymogom określonym dla wyrobów dopuszczonych do obrotu i stosowania w budownictwie na terenie Polski, a także być zgodne z przepisami ochrony środowiska i przepisami o odpadach. Wykonawcy zobowiązani byli także do tego, aby materiały i urządzenia posiadały aktualne oraz odpowiednie atesty, certyfikaty i świadectwa jakości. Musiały spełniać wszystkie wymogi norm oraz posiadać dopuszczenia do stosowania, a ich montaż powinien być zgodny z wytycznymi producenta.

Według stanu na koniec marca 2019 r. skontrolowane jednostki, dla ogółem 7% urządzeń oraz obiektów do zabawy i ćwiczeń znajdujących się na obiektach mis-r, nie posiadały kopii wydanych producentom certyfikatów o spełnieniu przez dany typ i model urządzenia wymagań zawartych we właściwych Polskich Normach ani deklaracji ich zgodności z właściwymi normami.

Brak rzetelnego odbioru obiektów mis-r

Po zakończeniu realizacji każdego obiektu mis-r w gminach dokonywano odbiorów wykonanych prac. W treści sporządzanych protokołów odbiorów nie podawano jednak, co zostało sprawdzone. Najczęściej zamieszczano informację o odbiorze prac bez uwag. Tymczasem stwierdzono, że dla ogółem 59,8% skontrolowanych obiektów nie zapewniono rzetelnego

[48] W urzędach gmin w Nurcu-Stacji i Nowej Soli oraz w urzędach miejskich w Lubawie i Płotach.

odbioru wykonanych prac. Badaniem objęto realizację 17 obiektów wybudowanych w kontrolowanym okresie (47,2%). Ustalono m.in., że oddano do użytkowania obiekty mis-r, które nie spełniały wymogów wynikających z zawartych umów, z przepisów, w tym techniczno-budowlanych, zasad wiedzy technicznej określonych m.in. we właściwych PN lub urządzenia na tych obiektach nie zostały zamontowane zgodnie z zasadami określonymi przez ich producentów. W szczególności urządzenia zainstalowano bez zachowania wymaganych stref bezpieczeństwa lub bez zastosowania nawierzchni amortyzującej upadki. Ogrodzenia i furtki posiadały ostro zakończone elementy lub furtki otwierały się na zewnątrz działki. Urządzenia do ćwiczeń nie posiadały prawidłowych instrukcji, posiadały ostro zakończone elementy lub ich konstrukcja stwarzała ryzyko wystąpienia urazów u użytkowników. Ponadto występowały niespójności w dokumentacji dostarczonych urządzeń. Przyczyną były przeoczenia pracowników dokonujących odbiorów, brak należytego przygotowania do sprawdzenia prawidłowości realizacji zadania oraz skupienie się podczas odbiorów głównie na weryfikacji, czy zostały dostarczone i zamontowane wszystkie zamówione urządzenia. Wpływ na powyższe miał także brak dostępu pracowników do właściwych PN. Ponadto uwzględniano, jako wiarygodne dowody na spełnienie ustalonych wymogów, kopie certyfikatów otrzymanych od wykonawców dla dostarczonych urządzeń oraz oświadczenia kierowników budowy, że prace wykonano zgodnie z projektem i zawartą umową. Żadna z kontrolowanych jednostek nie zleciła przeprowadzenia kontroli pomontażowej przed oddaniem obiektów do użytkowania (także placów zabaw zrealizowanych w ramach *Programu OSA*). Zgodnie z założeniami tego Programu przy projektowaniu, budowie i użytkowaniu infrastruktury sportowo-rekreacyjnej wymagane było przestrzeganie PN, a w szczególności normy PN-EN 1176. Zgodnie z pkt 5 normy PN-EN 1176-7 zaleca się, aby urządzenie było instalowane w sposób bezpieczny, a także zgodnie z instrukcjami producenta. *Po zakończonej instalacji nowego placu zabaw zalecane było przeprowadzenie przez osobę kompetentną kontroli pomontażowej, w celu oceny zgodności z odpowiednią częścią/częściami normy EN 1176.*

Przykłady

Urządzenia placu zabaw w Modlimowie zostały zamontowane w mniejszej odległości od stanowisk postojowych przeznaczonych dla samochodów niż wymagana przepisami § 19 ust. 1 pkt 1, w związku z § 40 ust. 3 rozporządzenia *w sprawie warunków technicznych*. Ponadto pomimo określonego w umowach obowiązku wykonania obiektów zgodnie z PN, wszystkie pięć urządzeń zamontowanych na tym placu nie spełniało wymogów wieloczęściowej normy PN-EN 1176. Między innymi nie zapewniono wystarczającej przestrzeni upadku dla każdej z huśtawek wagowych; w huśtawce potrójnej, w dolnych częściach zawiesi zastosowano nieodpowiednie łączniki, co stwarzało ryzyko zakleszczenia palca dziecka, a w bocianim gnieździe przy mocowaniu zawiesi do belki nie zastosowano dodatkowego zabezpieczenia, np. łańcucha, zastępującego łączenie siedziska z belką w razie zerwania się głównego połączenia. Przy urządzeniach o wysokości swobodnego upadku powyżej 1000 mm nie wykonano wymaganego rodzaju nawierzchni amortyzującej upadki.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na placu zabaw w Parku Miejskim w Płotach, realizowanym w ramach *Programu OSA*, dwa urządzenia (z trzech) zamontowane zostały bez zachowania wymaganej odległości pomiędzy nimi. Strefy bezpieczeństwa wokół tych urządzeń, wskazane przez producenta w kartach technicznych, nachodziły na siebie[49]. W projekcie zagospodarowania terenu przewidziano rozdzielne strefy dla tych urządzeń, ponadto zgodnie z normą PN-EN 1176 przestrzenie upadku nie mogą na siebie zachodzić m.in. w przypadku zjeżdżalni. Przy urządzeniach nie wykonano także odpowiedniej nawierzchni amortyzującej upadki. Ponadto furtka ogrodzenia tego placu o wysokości 1 m posiadała wystające, niezabezpieczone końce stalowych prętów. Na siłowni plenerowej w Parku Miejskim w Płotach zrealizowanej w ramach *Programu OSA*, zamiast projektowanego urządzenia typu „wahadło", wykonawca zainstalował urządzenie typu „pajacyk", co nie zostało ujawnione przez komisję dokonującą odbioru wykonanych robót. Ponadto urządzenia tej siłowni posiadały oznaczenia niezgodne z normą z PN-EN 16630. Jak wyjaśniono, komisja odbiorowa nie dostrzegła, że strefy bezpieczeństwa nachodzą na siebie i podczas odbioru nie była w posiadaniu norm, na podstawie których mogła stwierdzić jakiekolwiek nieprawidłowości.

W gminie Nurzec-Stacja dokonano komisyjnych odbiorów wykonanych robót związanych z budową i doposażeniem obiektów mis-r. Komisja potwierdziła przekazanie przez wykonawcę wymaganych umowami dokumentów, zgodność wykonania robót z umową, jako dobrą oceniła jakość wykonania robót i nie zgłosiła żadnych uchybień. W skład komisji wchodziło trzech pracowników urzędu gminy, z których żaden nie posiadał uprawnień budowlanych. W protokołach odbioru nie było informacji o ocenie zgodności obiektów z normami. Nie zlecano także zewnętrznej jednostce dokonania kontroli pomontażowej lub zbadania zgodności wykonanych prac z normami PN-EN 1176 i PN-EN 16630. W trakcie kontroli NIK stwierdzono liczne odstępstwa od wymogów norm i zagrożenia wynikające z błędów przy budowie i montażu obiektów. Według wyjaśnień wójta, przyczyną powstania zagrożeń było nierzetelne wykonanie prac projektowych oraz prac budowlanych. Inwestor był natomiast zapewniany przez każdego z uczestników procesu budowlanego o zgodności zaprojektowanych, wykonanych i zamontowanych urządzeń z obowiązującymi normami.

Brak zapewnienia prawidłowego wykonania obiektów mis-r i bezpieczeństwa ich użytkowania

Powołani przez NIK biegli, którzy przeprowadzili inspekcje sześciu placów zabaw oraz czterech siłowni plenerowych wybudowanych przez skontrolowane gminy w latach 2017–2019 (I kw.), w sprawozdaniach z przeprowadzonych inspekcji, poza odstępstwami od Polskich Norm dotyczącymi konstrukcji urządzeń (opisanymi w punkcie 5.1.1 Informacji), wskazali szereg innych odstępstw od PN i wymogów bezpieczeństwa przy wykonaniu obiektów. Między innymi zwrócili uwagę na:

- niewłaściwy montaż siedziska huśtawki, stwarzający ryzyko urwania liny lub zawiesia siedziska w trakcie jej eksploatacji;
- niezachowanie przy montażu wymaganych prześwitów pomiędzy ruchomymi elementami urządzeń i gruntem, co stwarzało ryzyko urazów głównie kończyn przy korzystaniu z urządzeń;
- nieprawidłowo spasowane elementy konstrukcji;
- wykonanie fundamentów urządzeń zbyt płytko pod powierzchnią podłoża amortyzującego i wystające ponad podłoże kotwy mocujące i fundamenty urządzeń, co stwarzało ryzyko urazu przy upadku na twarde elementy fundamentu lub kotwy albo potknięcia o nie;

[49] Ślizg zjeżdżalni zestawu zabawowego znajdował się w strefie zarezerwowanej dla przestrzeni upadku równoważni.

- ukierunkowanie ślizgu zjeżdżalni na południe, co może powodować duże nagrzewanie w okresie wiosenno-letnim oraz grozić poparzeniem skóry użytkowników;
- montaż huśtawek wahadłowych lub zjazdów tyrolskich w środkowej części placu zabaw przy ciągach komunikacyjnych, co stwarzało ryzyko kolizji użytkowników;
- brak właściwej nawierzchni w strefach upadku z urządzeń (brak nawierzchni lub jej zbyt małą grubość);
- niezapewnienie wymaganej odległości pomiędzy zamontowanymi urządzeniami (tzw. stref bezpieczeństwa), co może skutkować kolizjami i urazami podczas zabawy;
- wystające krawężniki o ostrych krawędziach, oddzielające nawierzchnie piaskową i gruntową oraz różnice wysokości pomiędzy różnymi rodzajami nawierzchni, co stwarzało ryzyko potykania się i upadku dzieci;
- brak przytwierdzenia podestów do konstrukcji;
- wystające ponad lub pod powierzchnię podestów lub innych elementów konstrukcji śruby montażowe i ostre końcówki wkrętów oraz zastosowanie zacisków linowych posiadających niezabezpieczone ostre gwinty;
- nieprawidłowe zamontowanie lin w drewnianych elementach, umożliwiające ich przesuwanie, co stwarzało ryzyko urazów zmiażdżenia;
- lokalizację urządzeń siłowni plenerowej na terenie placu zabaw, pomimo iż urządzenia do ćwiczeń przeznaczone były dla dorosłych i młodzieży o wzroście powyżej 140 cm (łatwy do nich dostęp może doprowadzić do poważnych kontuzji i urazów u dzieci);
- niebezpieczne, ostre zakończenia w górnej części paneli ogrodzenia oraz wystające ostre końce śrub łączących panele;
- furtki otwierane na zewnątrz obiektu, co stwarzało ryzyko wbiegnięcia dzieci na pobliski parking lub ulicę albo zbyt mały prześwit pomiędzy skrzydłem furtki i słupkiem stabilizującym, co stwarzało ryzyko zmiażdżenia palców dzieci;
- brak instrukcji użytkowania poszczególnych urządzeń do ćwiczeń na siłowni plenerowej.

Po przeprowadzeniu oględzin obiektów oraz badaniu dokumentacji, w wyniku przeprowadzonej analizy ryzyka dla stwierdzonych odstępstw od wymogów właściwych Polskich Norm i nieprawidłowości związanych m.in. z nieodpowiednim wykonaniem obiektów, biegli dokonali oceny poziomu bezpieczeństwa z wykorzystaniem pięciostopniowej skali (bardzo wysoki, wysoki, średni, niski i bardzo niski). Stan bezpieczeństwa trzech obiektów ocenili jako niski i pozostałych siedmiu jako średni. Ponadto niezachowanie wymaganych stref bezpieczeństwa inspektorzy PINB stwierdzili na dwóch obiektach w trakcie kontroli przeprowadzonych na zlecenie NIK.

Zdjęcia nr 5–8
Nieprawidłowości, uchybienia i odstępstwa od wymogów Polskich Norm na placach zabaw wybudowanych przez kontrolowane jednostki w latach 2017–2019 (I kw.)

Huśtawki wagowe zamontowane bez wymaganej wielkości strefy bezpieczeństwa pomiędzy urządzeniami

Ostre zakończenia paneli ogrodzenia

Brak nawierzchni amortyzującej upadki przy zestawie zabawowym

Wystające ponad powierzchnię krawężniki

Źródło: materiały z kontroli NIK.

Urządzenia siłowni plenerowych na placach zabaw

Na pięciu skontrolowanych placach zabaw[50] zlokalizowane zostały również urządzenia siłowni plenerowych. Według normy PN-EN 16630, wyposażenie siłowni nie jest przeznaczone do instalacji w bezpośrednim sąsiedztwie placów zabaw dla dzieci. Jeżeli jest ono instalowane w połączeniu z wyposażeniem placów zabaw, powinno być oddzielone od głównych miejsc zabawy za pomocą odpowiedniej odległości, ogrodzenia lub innych środków odgradzających. Łatwy dostęp dzieci przebywających na placu zabaw do urządzeń siłowni plenerowej, z których korzystają inne osoby, jak również możliwość użytkowania tych urządzeń przez dzieci oraz młodzież o wzroście poniżej 1400 mm, dla których te urządzenia nie są przeznaczone, stwarza ryzyko uderzenia lub zmiażdżenia oraz innych urazów i kontuzji.

[50] W Chełmku, Ciepielowie, Modlimowie, Nurcu-Stacji oraz Dąbrownie.

Zdjęcia nr 9–10
Urządzenia siłowni plenerowych zainstalowane na placach zabaw dla dzieci lub w ich bezpośrednim sąsiedztwie

Źródło: materiały z kontroli NIK.

Brak nawierzchni amortyzujących upadki

Zgodnie z normą PN-EN 1176 zaleca się, aby urządzenie było instalowane w bezpieczny sposób. Nie tylko urządzenia na placu zabaw powinny być bezpieczne, lecz również nawierzchnia. Prawidłowo wykonane i utrzymywane nawierzchnie zmniejszają prawdopodobieństwo niebezpiecznych urazów dzieci. Im wyższa jest wysokość, z której dziecko może upaść, bawiąc się na placu zabaw, tym ważniejsza jest kwestia bezpiecznej nawierzchni. Według ww. normy urządzenia, których wysokość swobodnego upadku jest większa niż 600 mm, powinny posiadać nawierzchnię tłumiącą uderzenia, a powyżej 1000 mm nie jest dopuszczalne stosowanie darni/gleby. W takim przypadku należy zastosować inny rodzaj nawierzchni amortyzującej, np. wykonanej z piasku lub żwiru, kory albo wiórów[51] lub z innych materiałów zgodnie z wymaganiami normy PN-EN 1177[52]. Na 15 z 38 skontrolowanych przez NIK placów zabaw (39,5%), nie zostały wykonanie nawierzchnie amortyzujące upadki w przestrzeniach upadku z urządzeń. W strefach upadków najczęściej znajdował się zbity grunt, niekiedy poprzerastany kępami trawy lub darń.

Przykłady

Nawierzchni amortyzującej w strefie upadku zestawu zabawowego na placu zabaw w Nurcu-Stacji nie wykonano z uwagi na fakt, że plac zabaw powstawał etapami, ze środków funduszu sołeckiego. Środki przeznaczone przez sołectwo na ten cel okazały się niewystarczające i wykonanie nawierzchni amortyzującej miało być przedmiotem kolejnego wniosku.

Projekt placu zabaw w Szkole Podstawowej Nr 2 w Płotach zakładał wykonanie w strefach upadku wymiany nawierzchni na zgodną z normą PN-EN 1176. W strefie upadku zestawu zabawowego znajdował się zbity grunt, miejscami porośnięty trawą. Dyrektor wyjaśnił, że nie wiedział o konieczności wymiany nawierzchni.

Nie zapewniono wykonania nawierzchni amortyzującej w strefach upadku z urządzeń w Parku Miejskim w Płotach i w Modlimowie (gmina Płoty). Jak wyjaśniono nawierzchni amortyzującej nie wykonano z uwagi na ograniczone środki finansowe na realizację zadania. Także oględziny pięciu placów zabaw, które zostały wybudowane przed okresem objętym kontrolą wykazały, że przy urządzeniach o wysokości swobodnego upadku większej niż 1 m znajdował się zbity grunt, miejscami porośnięty trawą.

[51] Wymagana grubość warstwy amortyzującej wg zaleceń normy PN-EN 1176-1.

[52] Obecnie PN-EN 1177+AC:2019-04 Nawierzchnie placów zabaw amortyzujące upadki – Metody wyznaczania amortyzacji uderzenia.

Zdjęcia nr 11–14
Place zabaw, na których wykonano nawierzchnię amortyzującą upadki oraz place zabaw bez takiej nawierzchni

Place zabaw z nawierzchnią amortyzującą upadki

Urządzenia, przy których nie wykonano nawierzchni amortyzującej upadki

Źródło: materiały z kontroli NIK.

Podobnego rodzaju nieprawidłowości stwierdzono także w trakcie dwóch kontroli doraźnych[53] poprzedzających kontrolę planową. Dotyczyły one w szczególności niezastosowania wymaganych w dokumentacji technicznej wielkości stref bezpieczeństwa wokół urządzeń i nawierzchni amortyzujących upadki oraz wykonania ogrodzeń z ostro zakończonymi elementami.

Urządzenia bez certyfikatów w przedszkolach

W Zespole Edukacyjnym w Lubięcinie oraz w Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Nurcu-Stacji (spośród trzech skontrolowanych szkół i placówek), place zabaw w przedszkolach prowadzonych w tych zespołach, wyposażone były w urządzenia nieposiadające atestów lub certyfikatów. Ponadto wyposażenie jednego z nich stanowiły zabawki, które przeznaczone były wyłącznie do użytku domowego. Certyfikatów nie posiadały głównie stare urządzenia zakupione i zamontowane przed wejściem w życie przepisów rozporządzenia *w sprawie bezpieczeństwa w szkołach i placówkach* lub przekazane jednostkom przez rodziców i firmy. Konstrukcja części z nich nie spełniała wymogów aktualnych PN. Dyrektor Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Nurcu-Stacji wyjaśnił, że według jego wiedzy metalowe bujaki, huśtawki i drabinki pochodzą z lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku, a urządzenia: przeplotnia i pociąg zostały zamontowane około 2000 r. W marcu 2019 r. na jednym z takich urządzeń na placu zabaw

[53] Przeprowadzonych w ramach kontroli Zapewnienie bezpieczeństwa na publicznych placach zabaw oraz w miejscach przeznaczonych do rekreacji (I/18/003).

w przedszkolu w Lubięcinie wydarzył się wypadek. W wyniku zablokowania nogi pod huśtawką nastąpiło złamanie kości piszczelowej u dziecka korzystającego z urządzenia. O wypadku nie powiadomiono pracownika służby bezpieczeństwa i higieny pracy, organu prowadzącego szkołę ani rady rodziców, pomimo takiego obowiązku wynikającego z przepisów § 41 ust. 1 pkt 2, 4 oraz 5 rozporządzenia *w sprawie bezpieczeństwa w szkołach i placówkach*. Ponadto dyrektor nie powołała zespołu powypadkowego, który przeprowadzić winien postępowanie powypadkowe i sporządzić dokumentację powypadkową, w tym protokół powypadkowy. Stanowiło to naruszenie przepisów § 43 ww. rozporządzenia. Dyrektor Zespołu Edukacyjnego w Lubięcinie wyjaśniła, że nie wiedziała o takich obowiązkach.

Przykłady

Spośród 23 obiektów, urządzeń i elementów konstrukcyjnych, stanowiących wyposażenie placu zabaw na terenie przedszkola w Lubięcinie, 22 nie posiadały atestów i certyfikatów. Wyposażenie obiektu stanowiły m.in. dwie huśtawki starego typu na sztywnych zawieszeniach (cięgnach) z prętów i o twardych siedziskach, zjeżdżalnia bez ślizgu, która stwarzała zagrożenie upadkiem z wysokości 170–180 cm, a także dwie zabawki, które według informacji uzyskanych od ich producenta przeznaczone są do użytku domowego. Dwie plastikowe zabawki zakupione zostały ze środków rodziców oraz dyrekcji i przekazane około 10 lat temu. Jeden domek drewniany został ufundowany i przekazany przez rodziców, a pozostałe były wykonane i zamontowane przez pracowników firmy z Lubięcina. Dyrektor Zespołu Edukacyjnego w Lubięcinie wyjaśniła, że wyposażenie placu zabaw na terenie przedszkola zastała w 2017 r. i nie posiada żadnych dokumentów dla tych urządzeń. W trakcie kontroli NIK usunięte zostały pozostałości po ślizgawce z drabinką metalową, metalowa drabinka wspinaczkowa, dwie huśtawki ze sztywnymi cięgnami oraz karuzela.

Zespół Szkolno-Przedszkolny w Nurcu-Stacji posiadał świadectwo zgodności dla dwóch huśtawek wahadłowych spośród 19 obiektów znajdujących się na terenie przedszkola. Podczas oględzin stwierdzono, że niektóre z urządzeń lub ich elementów mogą stanowić zagrożenie dla dzieci korzystających z placu zabaw. W szczególności twarde siedziska czterech huśtawek (drewniane na metalowym stelażu) zamontowane były na sztywnych, metalowych cięgnach i podczas ruchu wahadłowego mogły spowodować poważne urazy u dzieci, które znalazłyby się w ich zasięgu. Metalowe huśtawki wagowe (kołyski) nie posiadały elementów hamujących ruch i nie były przytwierdzone do podłoża, a półkoliste płozy, na których odbywał się ruch huśtawki, mogły zmiażdżyć stopę dziecka. Dyrektor Zespół Szkolno-Przedszkolnego w Nurcu-Stacji wyjaśnił, że plac zabaw w przedszkolu został przejęty w 2011 r. i był użytkowany w takiej formie. Nie sprawdzano, czy urządzenia stanowią zagrożenie dla dzieci, gdyż jak wyjaśnił dyrektor nie było negatywnych zdarzeń. Huśtawki na sztywnych cięgnach zdemontowano w trakcie kontroli NIK.

Zdjęcia nr 15–22
Użytkowane wyposażenie na placach zabaw w przedszkolach nieposiadające atestów ani certyfikatów oraz zabawki przeznaczone do użytku domowego

Huśtawka, na której wydarzył się wypadek

Huśtawka wagowa (kołyska) nieprzytwierdzona do podłoża

Zjeżdżalnia bez ślizgu

Zabawki do użytku domowego na publicznym placu zabaw w przedszkolu

Huśtawki na sztywnych cięgnach i z twardymi siedziskami

Źródło: materiały z kontroli NIK.

Urządzenia starego typu, niespełniające wymogów aktualnych Polskich Norm, znajdowały się także na innych placach zabaw skontrolowanych przez NIK lub PINB.

Zdjęcia nr 23–26
Starego typu urządzenia znajdujące się na publicznie dostępnych placach zabaw

Źródło: materiały z kontroli NIK.

Nadal użytkowane były także obiekty wybudowane przed wejściem w życie rozporządzenia *w sprawie warunków technicznych*, które nie spełniały wymogów dotyczących np. odległości od linii rozgraniczających ulicę, miejsc postojowych, czy od okien budynków przeznaczonych na pobyt ludzi. Było to m.in. przedmiotem skarg kierowanych do PINB[54]. Odstępstwa od wymogów ww. rozporządzenia stwierdzono także dla obiektów wybudowanych po wejściu w życie tego rozporządzenia, ale przed okresem kontrolowanym przez NIK.

Przykłady

W Lubawie na poddanych oględzinom czterech placach zabaw wybudowanych przed kontrolowanym okresem, nie zachowano odległości od linii rozgraniczających ulicę i odległości od okien pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi wymaganych § 40 ust. 3 rozporządzenia *w sprawie warunków technicznych*. Burmistrz wyjaśnił, że place te funkcjonują od wielu lat, a próby ich likwidacji spotykały się z protestami mieszkańców.

[54] Opisanych w punkcie 5.2.1 Informacji.

Podczas kontroli prowadzonej w Urzędzie Miejskim w Lipnie stwierdzono, że jedno z urządzeń na gminnym placu zabaw na osiedlu Armii Krajowej (zamontowane w 2012 r.) znajdowało się zbyt blisko okien pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi. Burmistrz wyjaśnił, że utworzenie placu zabaw w tym miejscu było inicjatywą mieszkańców osiedla. Plac jest mały i ma ograniczone możliwości usytuowania urządzeń w taki sposób, aby były zachowane strefy bezpieczeństwa oraz odległości wynikające z przepisów techniczno-budowlanych.

5.2. Nadzór nad stanem technicznym, higieniczno-sanitarnym oraz bezpieczeństwem funkcjonujących obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania podejmowane przez zarządzających obiektami mis-r oraz organy administracji publicznej, nie zapewniały rzetelnego i skutecznego nadzoru nad stanem technicznym, higieniczno-sanitarnym oraz bezpieczeństwem użytkowanych obiektów. Większość z nich nie była obejmowana nadzorem budowlanym i sanitarnym. Działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej koncentrowały się na placach zabaw oraz piaskownicach na terenach szkół, przedszkoli i żłobków. Nadzór budowlany polegał głównie na doraźnych działaniach związanych z oceną stanu technicznego urządzeń na wybranych obiektach gminnych, prowadzonych podczas akcji związanych z zapewnieniem bezpiecznego wypoczynku dzieci i młodzieży. Działania podejmowane przez zarządców gminnych obiektów mis-r nie zapewniały wymaganych kontroli oraz utrzymania ich w należytym stanie technicznym i higieniczno-sanitarnym. Miało to wpływ na obniżenie poziomu bezpieczeństwa.

5.2.1. Nadzór sanitarny i budowlany nad użytkowanymi obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej

Brak aktualnej i pełnej informacji o obiektach mis-r podlegających nadzorowi sanitarnemu

Skontrolowane PSSE nie posiadały rzetelnych informacji o liczbie obiektów mis-r podlegających nadzorowi Państwowej Inspekcji Sanitarnej i ich lokalizacji. Tylko PSSE w Iławie podjęła w kontrolowanym okresie działania w celu uzyskania z gmin aktualnych danych o takich obiektach. Nie pozyskano jednak informacji o obiektach znajdujących się na terenach spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych. Zgodnie z Procedurą Techniczną PT-01 *Sposób wykonywania kontroli w ramach zapobiegawczego i bieżącego nadzoru sanitarnego, w tym zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych i zakażeń*[55], wprowadzoną zarządzeniem Głównego Inspektora Sanitarnego nr 45/2016 z 14 marca 2016 r., wszystkie podmioty/obiekty podlegające nadzorowi PIS powinny być ewidencjonowane, a informacje o nich aktualizowane na bieżąco. Bieżąca aktualizacja wykazów obiektów objętych nadzorem sanitarnym ujmowana była także w planach zasadniczych zamierzeń PSSE. Według danych pozyskanych przez NIK na terenie działania skontrolowanych PSSE, na koniec 2018 r., funkcjonowały co najmniej 943 takie obiekty,

[55] Dalej: Procedura PT-01.

podczas gdy w ewidencjach prowadzonych przez te jednostki ujęto 507 (tj. 53,8%)[56]. Rozbieżności dotyczyły głównie obiektów zlokalizowanych poza szkołami i placówkami oświatowymi.

Głównymi przyczynami niezapewnienia bieżącej aktualizacji prowadzonych ewidencji był brak informacji o nowo powstających obiektach. Ponadto związane to było z dokonywaniem aktualizacji okresowo, np. bezpośrednio przed planowaną kontrolą albo po jej zakończeniu, w oparciu o informacje uzyskane w toku kontroli.

Obiekty mis-r nieujęte w ewidencji nie były uwzględniane przy planowaniu kontroli i nie były objęte nadzorem PIS. Brak pełnej i aktualnej informacji o takich obiektach skutkował także nierzetelnym sporządzeniem sprawozdań z działalności w zakresie higieny komunalnej (MZ-46) za 2017 r. i 2018 r., w części odnoszącej się do liczby terenów rekreacyjnych.

Przykłady

Według danych PSSE w Siemiatyczach na terenie jej działania funkcjonowało 18 placów zabaw przy placówkach oświatowych i 17 piaskownic. Wyjaśniono, że piaskownice te były ujęte w rejestrze obiektów do kontroli od czasu przeprowadzenia kontroli akcyjnych w 2010 r. Z informacji uzyskanych przez NIK z urzędów miast i gmin oraz spółdzielni mieszkaniowych z terenu powiatu siemiatyckiego wynikało, że na koniec 2017 r. i 2018 r. funkcjonowało odpowiednio: 60 i 71 obiektów mis-r oraz 31 i 33 piaskownice.

Według danych PSSE w Iławie na terenie jej działania na koniec 2017 r., funkcjonowały 73 obiekty mis-r, zaś na koniec 2018 r. – 74, natomiast z informacji uzyskanych przez NIK z urzędów miast i gmin oraz spółdzielni mieszkaniowych wynikało, że na terenie powiatu w tym czasie funkcjonowało odpowiednio: co najmniej 258 i 267 tego typu obiektów.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Nowej Soli posiadał niepełne dane o liczbie obiektów mis-r. Na terenie gminy Wschowa poza szkołami i placówkami oświatowymi funkcjonowało 19 obiektów mis-r, a w ewidencji sekcji higieny komunalnej nie został ujęty żaden z nich. Na terenie gminy Szlichtyngowa poza ww. placówkami funkcjonowało 12 obiektów, natomiast w ewidencji sekcji higieny komunalnej ujęto tylko sześć.

Brak rzetelnych informacji PINB o liczbie obiektów podlegających nadzorowi budowlanemu

Także skontrolowane PINB nie dysponowały pełnymi i aktualnymi danymi o funkcjonujących obiektach mis-r. Według stanu na koniec 2018 r. posiadały one informacje o 375, z co najmniej 871 obiektów, które według informacji pozyskanych w toku kontroli przez NIK istniały w tym czasie na terenie działania jednostek (tj. o 43%)[57]. Obiekty, o których istnieniu PINB nie posiadały informacji, nie zostały objęte kontrolami w latach 2017–2018.

Przykłady

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Nowej Soli nie pozyskiwał w latach 2017–2018 informacji o funkcjonujących obiektach mis-r. Dopiero 10 stycznia 2019 r., realizując polecenie Wojewody Lubuskiego dotyczące

[56] Liczba obiektów ujęta w ewidencjach prowadzonych przez poszczególne PSSE obejmowała od 27,7% istniejących obiektów(PSSE Iława) do 83,7% (PSSE Gryfice).

[57] Organy nadzoru budowlanego do końca 2018 r. posiadały informacje o od 3,8% istniejących obiektów(PINB Nowa Sól) do 90,9% (PINB Lipno).

przeprowadzenia kontroli sprawności technicznej oraz zapewnienia bezpieczeństwa podczas korzystania z urządzeń oraz sprzętu na obiektach, wystąpił do prezydenta, burmistrzów i wójtów z terenu powiatu o informację dotyczącą obiektów służących rekreacji, rozrywce i zabawom ruchowym.

W PINB w Siemiatyczach posiadano informacje o 21 placach zabaw, spośród co najmniej 56 działających na koniec 2018 r., o 12 z 13 siłowni plenerowych oraz o jednym z dwóch parków linowych.

Brak pełnej i aktualnej informacji o obiektach znajdujących się na terenie działania PINB wynikał głównie z braku obowiązku prowadzenia i aktualizacji ich ewidencji, a także braku obowiązku informowania przez inwestorów o zakończeniu realizacji inwestycji na podstawie zgłoszenia i bez zgłoszenia.

W celu zapewnienia rzetelnego nadzoru nad takimi obiektami, w szczególności przy planowaniu i przeprowadzaniu kontroli, organ nadzoru budowlanego powinien dysponować kompletną i aktualną informacją o takich obiektach. Przy wyborze obiektów do kontroli organy nadzoru budowlanego opierały się głównie na informacjach otrzymywanych doraźnie od kontrolowanych podmiotów bezpośrednio przed kontrolą. Powyższe stwarza ryzyko nieujawnienia obiektów, których stan techniczny nie jest należyty, lub dla których zaniechano realizacji obowiązków wynikających z przepisów budowlanych (np. budowa obiektu bez pozwolenia na budowę lub zgłoszenia budowy, budowa obiektu z naruszeniem przepisów techniczno-budowlanych, nieprzeprowadzanie okresowych kontroli obiektów budowlanych itp.).

Plany działalności PSSE

W kierunkach działania oraz wytycznych do planowania i działalności PIS na lata 2017–2019 nie zostały wyodrębnione działania dotyczące sprawowania nadzoru nad warunkami higieniczno-sanitarnymi obiektów mis-r. Według informacji udzielonej NIK przez Dyrektora Generalnego Głównego Inspektoratu Sanitarnego, obiekty mis-r należą do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej objętych stałym nadzorem PIS. Sprawowany jest on stosownie do dokonywanej na bieżąco na danym terenie analizy ryzyka zagrożenia zdrowotnego w zakresie bezpieczeństwa sanitarnego. W wytycznych GIS do planowania i działalności PIS w latach 2017–2019 znajdowały się ogólne kierunki działania, takie jak:

1. *Nadzór nad warunkami nauczania, wychowania, opieki oraz wypoczynku i rekreacji dzieci i młodzieży poprzez nadzór nad warunkami higieniczno-sanitarnymi:*
   - *w obiektach edukacji, opieki, wychowania dzieci i młodzieży, w tym w szkołach, przedszkolach, innych formach wychowania przedszkolnego, placówkach oświatowo-wychowawczych, żłobkach, klubach dziecięcych, a także w szkołach wyższych;*
   - *wypoczynku i rekreacji dzieci i młodzieży.*
2. *Nadzór nad warunkami sanitarnymi miejscowości, obiektów i tras turystycznych.*
3. *Nadzór nad warunkami higieniczno-sanitarnymi nieruchomości, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz środków transportu.*

Także państwowi wojewódzcy inspektorzy sanitarni[58] w wytycznych do planowania i działalności nie wyodrębniali obowiązku objęcia kontrolami obiektów mis-r.

Skontrolowani PPIS sporządzili plany zasadniczych zamierzeń PSSE na 2017 r., 2018 r. i 2019 r. zgodnie z otrzymanymi wytycznymi. Obejmowały one m.in. kontynuowanie nadzoru sanitarnego nad obiektami objętymi ewidencją, prowadzenie nadzoru nad obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej pod względem spełnienia wymagań higienicznych i zdrowotnych, sprawowanie bieżącego nadzoru sanitarnego nad żłobkami, przedszkolami, szkołami i placówkami oświatowymi, w szczególności w zakresie przestrzegania wymagań dla używanego sprzętu, a także nadzór nad warunkami higieniczno-sanitarnymi w placówkach wypoczynku oraz rekreacji dzieci i młodzieży. W poszczególnych PSSE zakładano różną częstotliwość kontroli obiektów mis-r oraz terminy ich przeprowadzania.

Przykłady

W PSSE w Lipnie, w Sekcji Nadzoru nad Obiektami Komunalnymi, zakładano przeprowadzenie kontroli każdego obiektu raz na dwa lata. Obiekt, na którym stwierdzono nieprawidłowości, miał być obligatoryjnie kontrolowany w następnym roku kalendarzowym. W ramach stanowiska ds. Higieny Dzieci i Młodzieży, założono kontrolę każdego obiektu co najmniej raz w roku. Według wyjaśnienia, mniejsza częstotliwość kontroli w grupie obiektów komunalnych związana była z niestwierdzeniem w ostatnim czasie nieprawidłowości w tej grupie obiektów.

W posiadanych przez PSSE w Nowej Soli wytycznych Lubuskiego PWIS określono m.in. częstotliwość kontroli obiektów sportowych i terenów rekreacyjnych minimum raz na trzy lata (ze wskazaniem małego ryzyka), a żłobków, przedszkoli, szkół podstawowych, zespołów szkół z przedszkolami i szkołami podstawowymi - co roku.

Nadzór PSSE głównie nad obiektami mis-r w szkołach i przedszkolach

W PSSE za kontrole obiektów mis-r zarządzanych przez żłobki, przedszkola, szkoły i placówki oświatowe odpowiadały komórki organizacyjne ds. higieny dzieci i młodzieży, a za kontrole obiektów zarządzanych przez inne podmioty (m.in. przez urzędy gmin i spółdzielnie mieszkaniowe) – komórki organizacyjne ds. higieny komunalnej.

W ewidencjach prowadzonych w pięciu skontrolowanych PSSE ujęto ogółem 507 obiektów mis-r[59], w tym 267 (52,7%) stanowiły obiekty położone na terenie żłobków, przedszkoli, szkół i placówek oświatowych. Nadzorem sanitarnym objęto głównie place zabaw i piaskownice zlokalizowane przy tych obiektach, które sprawdzano w ramach kontroli ww. placówek. Spośród 582 kontroli przeprowadzonych przez pracowników PSSE w latach 2017–2018 tylko 107 (18,4%) dotyczyło innych obiektów. W ich trakcie skontrolowano 41 obiektów (z 240 zaewidencjonowanych, tj. 17,1%).

Niektóre rodzaje obiektów zostały wyłączone spod nadzoru lub były sporadycznie obejmowane kontrolami. Nie kontrolowano obiektów mis-r należących do wspólnot mieszkaniowych. Wprawdzie PSSE w Gryficach, Lipnie, Nowej Soli i Siemiatyczach przeprowadziły kontrole obiektów

[58] Dalej: PWIS.

[59] Od 35 w PSSE w Siemiatyczach do 169 w PSSE w Gryficach.

zarządzanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, ale PSSE w Siemiatyczach skontrolowała jedynie piaskownice z pominięciem placów zabaw, na których się znajdowały. PSSE w Gryficach podjęła tylko działania interwencyjne w związku z otrzymaniem sygnału o nieodpowiednim stanie obiektu. W PSSE w Iławie nie kontrolowano natomiast obiektów zarządzanych przez urzędy gmin.

Nadzór sanitarny nie był sprawowany nad skateparkami, workout parkami i parkami linowymi. PSSE w Gryficach, Lipnie i Iławie skontrolowały ogółem tylko cztery siłownie plenerowe. Pozostałe jednostki nie sprawowały nadzoru nad tego rodzaju obiektami.

Państwowa Inspekcja Sanitarna przeprowadziła kontrole obiektów mis-r zarządzanych przez sześć spośród 10 jednostek zarządzających gminnymi obiektami, które skontrolowała NIK. Objęły one od 13% do 100% obiektów zarządzanych przez ww. podmioty. Według wyjaśnień udzielonych przez PPIS ograniczony nadzór nad obiektami zlokalizowanymi poza szkołami i placówkami oświatowymi wynikał m.in. z:

– niewystarczającego poziomu zatrudnienia;
– braku możliwości skontrolowania (ze względu na ich dużą liczbę) wszystkich obiektów będących pod nadzorem komórek organizacyjnych ds. higieny komunalnej;
– braku wytycznych wskazujących na obowiązek objęcia nadzorem siłowni, plenerowych, skateparków i innych tego typu obiektów;
– obejmowania kontrolami tylko mis-r znajdującej się przy innych kontrolowanych obiektach sportowych i wypoczynkowych;
– braku sygnałów dotyczących nieodpowiedniego stanu higieniczno-sanitarnego takich obiektów;
– braku wiedzy o istnieniu obiektów, które nie zostały zgłoszone do nadzoru sanitarnego.

Przykłady

W latach 2017–2019 (I kw.) PSSE w Gryficach przeprowadziła kontrole wszystkich obiektów mis-r zlokalizowanych na terenie placówek oświatowych. Kontrolami w tym czasie objęto zaledwie 8% pozostałych zaewidencjonowanych obiektów. Nie kontrolowano innych obiektów niż place zabaw i piaskownice. Pod nadzorem Sekcji Higieny Komunalnej, w której zatrudnionych było sześć osób, pozostawało w 2018 r. ogółem 1289 obiektów.

W PSSE w Siemiatyczach nie planowano i nie przeprowadzano kontroli placów zabaw zlokalizowanych poza szkołami, przedszkolami i żłobkami oraz innych obiektów mis-r. Placów zabaw nie sprawdzano również w ramach oceny stanu sanitarnego miejsc wypoczynku dzieci i młodzieży. Jak wyjaśnił PPIS, nie było wytycznych w tym zakresie ze strony WSSE w Białymstoku oraz GIS. Nie otrzymywał także sygnałów dotyczących zagrożenia na tego typu obiektach.

W PSSE w Iławie kontrolowano tylko obiekty mis-r położone na terenie żłobków, przedszkoli, szkół i placówek oświatowych oraz hoteli i ośrodków wypoczynkowych przy okazji kontroli tych obiektów. Według wyjaśnień PPIS otrzymane środki na wynagrodzenia nie pozwalały na zwiększenie zatrudnienia niezbędnego do kontroli większej liczby obiektów mis-r. Samodzielnie funkcjonujących obiektów nie kontrolowano, jak wyjaśniono, ze względu na brak przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Według informacji otrzymanej przez NIK od Dyrektora Generalnego Głównego Inspektoratu Sanitarnego obiekty mis-r nie mogą być miejscami sterylnymi i odizolowanymi od środowiska życia człowieka. Powinny to być miejsca, w których człowiek może się stykać z rodzimą florą i fauną oraz drobnoustrojami, dzięki czemu lepiej przystosowuje się do warunków swojego bytowania, jak również podnosi odporność na zakażenia i choroby. Wobec tego działania GIS skupiły się na najbardziej newralgicznym elemencie, jakim są place zabaw i piaskownice, jako miejsca, gdzie przebywają dzieci, które dopiero nabywają odporności.

Poza jedną skargą, która wpłynęła do PSSE w Lipnie, oraz trzema zgłoszeniami do PSSE w Gryficach, do kontrolowanych jednostek nie wpłynęły skargi lub inne sygnały dotyczące nieodpowiedniego stanu technicznego i higieniczno-sanitarnego obiektów mis-r.

Przykład

W 2017 r. do PSSE w Gryficach zgłoszono dwie prośby o interwencję, które dotyczyły odchodów zwierząt i dużej ilości mrówek w piaskownicy oraz występowania szczurów na terenie placu zabaw spółdzielni mieszkaniowej. Zgłoszono także pogryzienie dziecka przez szczura na placu zabaw w innej miejscowości. W ww. przypadkach PPIS podjął wymagane działania oraz monitorował realizację wydanych zaleceń.

Częściowe przygotowanie PSSE do sprawowania nadzoru nad obiektami mis-r

W skontrolowanych PSSE zostały stworzone warunki do realizacji zadań związanych ze sprawowaniem nadzoru nad obiektami mis-r. Wyznaczono komórki organizacyjne odpowiedzialne za nadzór sanitarny nad obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej, za prowadzenie bezpośredniego nadzoru sanitarnego w zakresie higieny procesu nauczania i wychowania oraz wypoczynku dzieci i młodzieży, a także sprawowanie zapobiegawczego nadzoru sanitarnego. Zadania powierzono do realizacji pracownikom i udostępniono im otrzymane procedury i instrukcje GIS dotyczące sprawowania nadzoru nad obiektami. Były to w szczególności: *Procedura PT-01*, która określała sposób wykonywania czynności kontrolnych przez pracowników PIS oraz instrukcja IR/HDM/01 w obszarze higieny dzieci i młodzieży (wprowadzona zarządzeniem GIS nr 99/15 z dnia 28 kwietnia 2015 r.). Uwzględniono w niej, przy kontrolach różnego rodzaju obiektów, elementy związane funkcjonowaniem mis-r, w tym piaskownic[60]. PSSE nie otrzymały odrębnych procedur, instrukcji lub wytycznych do przeprowadzania kontroli obiektów mis-r.

Dyrektor Generalny Głównego Inspektoratu Sanitarnego podał w przekazanej NIK informacji, że nie było potrzeby opracowywania takich dokumentów ze względu na kompetencje pracowników PIS (zdobyte m.in. w ramach szkoleń wewnętrznych w PSSE), dla których tego rodzaju

[60] Formularze do protokołów kontroli sanitarnej przewidywały m.in. sprawdzenie: stanu ogrodzenia, nawierzchni dróg i przejść, wyposażenia kontrolowanych obiektów w tablice informacyjne określające zasady bezpiecznego użytkowania urządzeń, umieszczenia informacji o zakazie palenia tytoniu, czy urządzenia i sprzęt placu zabaw posiadają atesty i certyfikaty oraz zapewniają bezpieczne ich użytkowanie, czy otwory kanalizacyjne, studzienki i inne zagłębienia zostały trwale zabezpieczone, czy piaskownice zabezpieczono przed zanieczyszczeniem odpadami zwierzęcymi, a piasek jest wymieniony i bez zanieczyszczeń, oraz czy odchody zwierzęce z terenu wokół budynku (w tym placów zabaw) usunięto.

obiekty są tylko jednymi z wielu kontrolowanych. Jednocześnie stwierdził, że sposób dokonywania kontroli wynika z analizy przeprowadzanej pod kątem ryzyka zagrożenia zdrowia publicznego. Korzystanie przez ludzi z placów i urządzeń do uprawiania sportu i rekreacji oraz placów zabaw jest elementem kontaktu człowieka ze środowiskiem zewnętrznym. Pełni rolę środka ułatwiającego dostosowanie się do środowiska i funkcjonowanie w nim. Ponadto wskazał, że na terenie całego kraju obowiązuje jednolita procedura kontroli, wprowadzona zarządzeniem GIS, a ustalenia dokonane podczas kontroli wpisuje się do protokołu, będącego załącznikiem do tego zarządzenia.
W *Procedurze PT-01*, określającej ogólne zasady wykonywania kontroli, wskazano, że czynności kontrolnych wykonywanych w ramach nadzoru bieżącego i zapobiegawczego dokonuje się na podstawie przepisów prawa, norm, procedur oraz instrukcji w danym obszarze nadzoru, a wzory dokumentacji kontroli, instrukcje prowadzenia kontroli i formularze kontroli są wprowadzane na postawie oddzielnych zarządzeń GIS. GIS nie określił jednolitych zasad sprawowania nadzoru nad obiektami mis-r w obszarze higieny komunalnej. Dyrektor Generalny Głównego Inspektoratu Sanitarnego poinformował NIK, że organ szczebla powiatowego posiada wiedzę dotyczącą kontroli obiektów mis-r (formularze stanowiące załącznik do instrukcji IR/HDM/01 w obszarze higieny dzieci i młodzieży). Niezależnie od tego, czy dotyczy ona obszaru higieny dzieci i młodzieży, czy też obszaru higieny komunalnej. Organ ten może także organizować szkolenia wewnętrzne dla pracowników. Za wyjątkiem PPIS w Gryficach, powiatowi inspektorzy nie opracowywali i nie wprowadzali do stosowania wewnętrznych regulacji dotyczących kontroli stanu higieniczno-sanitarnego oraz bezpieczeństwa obiektów mis-r.

Brak było jednolitych wytycznych w zakresie pobierania, przygotowania i badania próbek piasku z piaskownic. Trzy (z pięciu) PSSE[61] dysponowały procedurami w tym zakresie, lecz były one zróżnicowane w poszczególnych jednostkach[62]. Żadna z PSSE nie dysponowała normami określającymi poziom zanieczyszczenia piasku, którego przekroczenie stanowiłoby naruszenie wymagań sanitarnych i zdrowotnych.

Przykład

W PSSE w Iławie obowiązywała procedura badawcza opracowana przez Laboratorium Badań Środowiskowych i Żywności WSSE w Olsztynie, w której wskazano szczegółowy proces pobierania próbek piasku oraz przekazania ich do laboratorium. PSSE nie dysponowała normami dotyczącymi zanieczyszczeń piasku w piaskownicach, gdyż jak wyjaśniła PPIS nie ma takich norm. Laboratorium, podając wynik, stwierdzało bądź nie obecność jaj pasożytów.

W piśmie nr GIS-BI-073-251/JO/10 z 21 października 2010 r. skierowanym do PWIS ówczesny Zastępca Głównego Inspektora Sanitarnego wyjaśnił

[61] W Siemiatyczach, Iławie i Nowej Soli.

[62] Stosowano metodologię określoną w normie PN-Z 19000-4:2001 Jakość gleby. Ocena stanu sanitarnego gleby lub wytyczne opracowane na podstawie tej normy dotyczące wykrywania bakterii z rodzaju Salmonella oraz pasożytów jelitowych Ascaris lumbricoides i Trichuris trichura, a także procedury badawcze opracowane przez WSSE.

i przypomniał, że badaniami mikrobiologicznymi nie należy obejmować piasku we wszystkich piaskownicach. Badania takie, jako wskaźnikowe, powinny być wykonane w celach epidemiologicznych raz w sezonie w wybranym przedszkolu i otwartym placu zabaw dla dzieci. Według informacji udzielonej NIK przez Zastępcę GIS[63], powyższe zasady stanowiły jedynie zalecenia dla PPIS.
Dyrektor Generalny Głównego Inspektoratu Sanitarnego w sprawie procedury przeprowadzania badania czystości piasku w piaskownicach w kierunku m.in. obecności bakterii i jaj pasożytów oraz innych zanieczyszczeń mikrobiologicznych i chemicznych, a także norm czystości piasku, poinformował NIK, że nie określono takich zasad i procedur ze względu na swoistą bezprzedmiotowość takiego działania. Jakość piasku nie jest stała i zmienia się dynamicznie. Poziom czystości piasku w ciągu doby może zmienić się diametralnie, w zależności od wielu czynników, takich jak: zasady utrzymywania bieżącej czystości i porządku; zabezpieczenie przed zanieczyszczeniami; liczba bawiących się dzieci; warunki atmosferyczne; sytuacje incydentalne (np. roztrój żołądka u dzieci). W tej sytuacji dokonywanie regularnych badań nie odzwierciedla faktycznego poziomu czystości piasku. Dlatego podano na stronie internetowej GIS częstotliwość wymiany piasku, jako zalecenie wynikające z dobrych praktyk higienicznych i nie dążono do wskazania norm dedykowanych poziomowi czystości piasku w piaskownicach. Poinformował także, że PIS nie prowadziła regularnych badań czystości piasku, co nie wyklucza w szczególnych przypadkach możliwości zbadania próbki piasku na obecność pasożytów.

Pracownicy trzech PSSE[64] nie brali udziału w szkoleniach dotyczących sprawowania nadzoru nad obiektami mis-r i ich bezpieczeństwem. PPIS wyjaśnili, że tematyka taka nie była proponowana w ofertach kursów oraz nie była poruszana na szkoleniach organizowanych przez PWIS. Wskazywali także na brak środków na szkolenia organizowane przez firmy zewnętrzne. Dyrektor Generalny Głównego Inspektoratu Sanitarnego poinformował, że w latach 2017–2018 GIS organizował narady szkoleniowe dla kierowników komórek WSSE, podczas których poruszane były zagadnienia dotyczące nadzoru nad obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej. Obiekty mis-r są jednymi z wielu obiektów objętych nadzorem sanitarnym. Czasami nie są klasyfikowane oddzielnie, gdyż stanowią jeden z elementów większego kompleksu.

Nadzór PSSE zgodny z posiadanymi procedurami i wytycznymi

Na podstawie analizy dokumentacji 55 kontroli obiektów mis-r, przeprowadzonych przez pięć skontrolowanych PSSE w latach 2017–2018, ustalono, że kontrole zostały wykonane zgodnie z obowiązującymi w jednostkach zasadami[65]. Wyjątkiem był brak odnotowania w protokołach kontroli spo-

[63] W piśmie z 20 maja 2019 r. GIS-HŚ-NS-073-00008/DS./2019.

[64] PSSE w Lipnie, Nowej Soli i Siemiatyczach.

[65] Pracownicy PSSE sprawdzali m.in. stan sanitarno-higieniczny, utrzymanie terenu w czystości, stan techniczny urządzeń, wyposażenie obiektu w pojemniki na odpady, umieszczenie w miejscach ogólnodostępnych, przeznaczonych do zabaw dzieci oznaczeń słownych i graficznych informujących o zakazie palenia wyrobów tytoniowych i papierosów elektronicznych oraz ogrodzenie placu zabaw (jeżeli takie było), a w przypadku szkół i placówek oświatowych także wyposażenie w urządzenia posiadające atesty i certyfikaty.

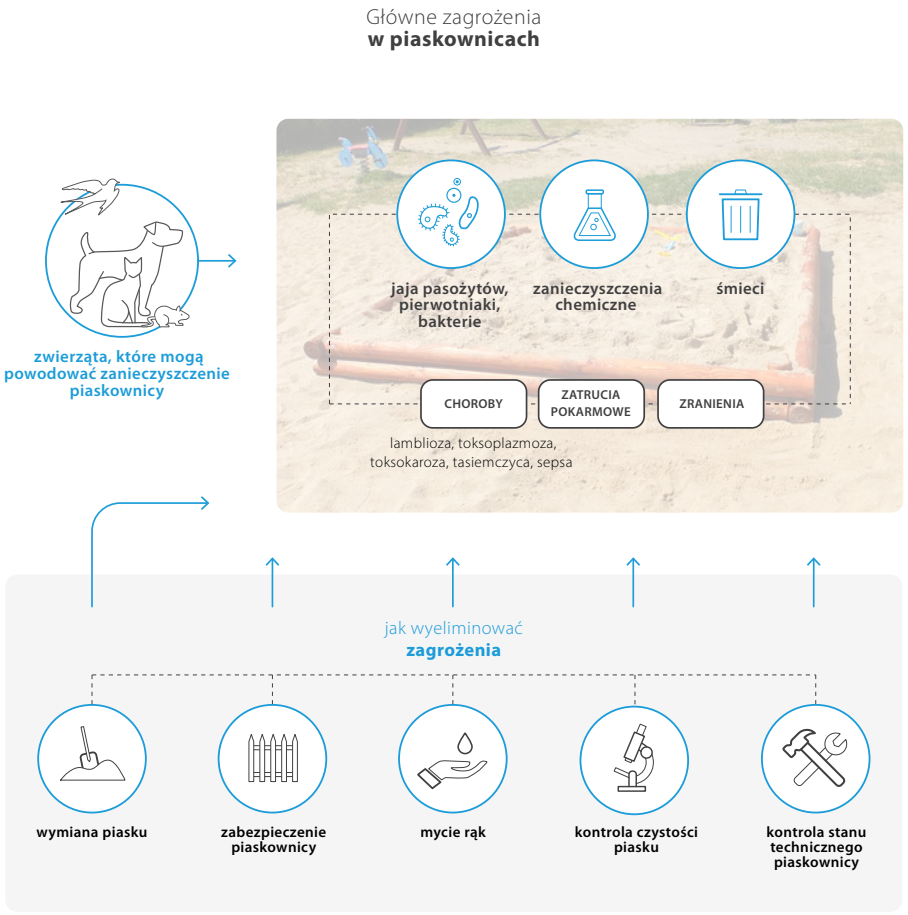
rządzonych przez pracowników PSSE w Gryficach kontroli oznakowania graficznego i słownego odnoszącego się do zakazu palenia papierosów elektronicznych.

Zgodnie z ustalonymi procedurami, wynikającymi z załączników do instrukcji GIS IR/HDM/01 w obszarze higieny dzieci i młodzieży, podczas kontroli piaskownic sprawdzano, czy piasek jest bez zanieczyszczeń, czy został wymieniony i kiedy przeprowadzona została ostatnia wymiana, a także czy piaskownice zostały zabezpieczone przed zanieczyszczeniem m.in. odchodami zwierzęcymi. Obowiązujące przepisy nie wymagają stosowania w piaskownicach piasku posiadającego atest higieniczny i nie określają częstotliwości jego wymiany. Właściciele i zarządcy piaskownic nie są zobowiązani przepisami do przeprowadzania ich dezynfekcji, a także ogradzania lub zakrywania w czasie, gdy nie są użytkowane. Według informacji Dyrektora Generalnego Głównego Inspektoratu Sanitarnego, w ocenie GIS nie jest zasadne wprowadzenie obowiązku stosowania w piaskownicach piasku posiadającego atest higieniczny, m.in. z uwagi na jego szybką dezaktualizację podczas użytkowania piaskownicy. Wystarczająca również, zdaniem GIS, jest możliwość identyfikacji dostawcy piasku do piaskownicy oraz miejsca jego pobrania. W przypadku dostawy piasku z kopalni można domniemywać, że nie stanowi on niebezpieczeństwa dla zdrowia użytkowników.

W opinii Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – Państwowego Zakładu Higieny[66] niezbędne warunki utrzymania w należytym stanie sanitarnym piaskownic służących do zabaw najmłodszych dzieci to m.in. odpowiednie pochodzenie piasku, wykluczające jego skażenie mikrobiologiczne i zanieczyszczenie chemiczne w złożu oraz w trakcie wydobycia, konfekcjonowania i dystrybucji. Równie ważne jest spełnienie wymagań dotyczących dopuszczalnej zawartości w piasku naturalnych radioizotopów promieniotwórczych. Istotna jest również właściwa lokalizacja piaskownicy w miejscu niezacienionym (umożliwiającym szybkie wysychanie piasku i dezynfekcyjne działanie promieniowania UV na warstwę powierzchniową), a także uniemożliwiająca lub ograniczająca dostęp zwierząt. Należy zapewnić odpowiednią konstrukcję, chroniącą przed napływem zanieczyszczeń i łatwą do utrzymania czystości oraz zakrywanie piaskownicy na noc lub w razie dłuższej przerwy w użytkowaniu. Konieczna jest systematyczna, codzienna kontrola jej stanu higienicznego i czystości, a także przestrzeganie odpowiedniej częstości całkowitej wymiany piasku (przed rozpoczęciem sezonu na wiosnę i co najmniej dwukrotnie w czasie jego trwania).

[66] Pismo nr HK/W/680/2017 z 29 lipca 2017 r. skierowane do PWIS w Warszawie.

Infografika nr 6
Główne zagrożenia w piaskownicach i metody ich eliminowania



Źródło: opracowanie własne NIK.

W komunikacie zamieszczonym na stronie internetowej Głównego Inspektoratu Sanitarnego[67] podano m.in., że występujące w zanieczyszczonym piasku pasożyty mogą wywoływać groźne choroby, jak: toksoplazmoza i toksokaroza, bakterie z grupy coli – posocznicę (czyli sepsę), a bakterie salmonelli – poważne zatrucia pokarmowe. Wskazano również, że konieczna jest wymiana piasku w piaskownicach w celu zminimalizowania zagrożenia chorobami pasożytniczymi, odzwierzęcymi, zakaźnymi.

Ograniczony nadzór nad piaskownicami

Zakres kontroli prowadzonych przez PSSE nie obejmował części zagadnień istotnych dla bezpieczeństwa użytkowników obiektów. W skontrolowanych PSSE nie planowano pobierania i badania próbek piasku z piaskownic i nie przeprowadzano takich badań. Wyjątkiem była PSSE w Iławie, gdzie w 2017 r. pobrano trzy próbki piasku[68] w celu stwierdzenia obecności jaj

[67] https://gis.gov.pl/zdrowie/piaskownica-wymagania/

[68] W badanych próbkach nie stwierdzono jaj pasożytów. Na polecenie Warmińsko-Mazurskiego PWIS badania piasku z piaskownic były ujmowane w planach pracy do 2017 r. Liczbę prób do badań i harmonogram ich poboru określała WSSE w Olsztynie, z której budżetu badania te były finansowane.

pasożytów jelitowych[69]. Nie żądano od zarządców obiektów przedstawienia wyników badań laboratoryjnych piasku, atestów ani wskazania źródła jego pochodzenia.

Przykład

PSSE w Gryficach ostatnie badania próbek piasku przeprowadziła w 2010 r. w ramach ogólnopolskiej akcji „Piaskownice są dla dzieci". Czystość piasku oceniana była podczas prowadzonych kontroli wizualnie.

Jako przyczyny niepobierania do badań laboratoryjnych próbek piasku PPIS wskazywali brak wytycznych GIS i WPIS obligujących do pobrania takich próbek w kontrolowanym okresie. Wskazywali również na brak zadań związanych z oceną laboratoryjną piasku z piaskownic w wytycznych do planowania pracy oraz brak regulacji dotyczących sposobu pobierania próbek, zakresu badań i oceny wyników. Jako przyczynę wymieniano także znikomą liczbę zanieczyszczonych próbek pobranych we wcześniejszych latach oraz na likwidację piaskownic w latach 2009–2010 w związku ze wzmożonymi kontrolami. Zwracali uwagę na brak podstaw do żądania przez PIS przedstawienia wyników badań laboratoryjnych piasku przez kontrolowane jednostki, stosowania piasku posiadającego atest oraz przeprowadzania dezynfekcji piaskownicy, a także brak przepisów określających częstotliwość wymiany piasku.

Spośród 16 PWIS czterech[70] poinformowało NIK, że w latach 2017–2019 były prowadzone badania próbek piasku.

Wizualna ocena czystości piasku i ustalenie terminu jego wymiany nie daje podstaw do w pełni rzetelnej oceny stanu higieniczno-sanitarnego piaskownic. Uniemożliwia identyfikację zagrożenia występowania w piasku groźnych dla zdrowia dzieci drobnoustrojów i jaj pasożytów. Wymiana piasku nie eliminuje zagrożenia, w szczególności przy stosowaniu piasku, który mógł ulec zanieczyszczeniu w trakcie jego wydobycia, składowania lub transportu oraz przy braku zabezpieczenia piaskownic przed dostępem zwierząt. Zasadnym jest wykonywanie badań próbek piasku przynajmniej w celach wskaźnikowych do określenia poziomu ryzyka i oceny zasadności rozszerzenia badań.

Ograniczona skuteczność kontroli sanitarnych

Spośród 582 kontroli przeprowadzonych w latach 2017–2019 (I kw.) przez skontrolowane PSSE w dwóch stwierdzony został zły stan higieniczno-sanitarny i techniczny ogółem 14 obiektów. W przypadku dwóch placów zabaw PPIS w Gryficach nie podjął skutecznych działań dotyczących usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Przykłady

Nieprawidłowości stwierdzone przez PSSE w Gryficach na 13 skontrolowanych obiektach dotyczyły m.in ubytków i zniszczeń w drewnianych częściach obiektów lub urządzeń (cokołów w piaskownicach, siedzisk huśtawek, podestów

[69] W ramach kontroli zleconych przez NIK PSSE w Siemiatyczach i Iławie pobrały do badania próbki piasku z ogółem czterech piaskownic. Przeprowadzone badania nie wykazały zanieczyszczeń. Pozostałe PSSE poinformowały o braku możliwości wykonania takich badań.

[70] Dolnośląski, Podlaski, Podkarpacki i Warmińsko-Mazurski.

zjeżdżalni), wystających metalowych elementów urządzeń, korozji metalowych części, zniszczonego ogrodzenia, niestabilnych części urządzeń (stelaży huśtawek, drabinki wspinaczkowej), a w jednym przypadku – przechylonej konstrukcji zjeżdżalni. Pomimo iż w protokołach kontroli dwóch placów zabaw (przeprowadzonych 20 września 2018 r.) wskazano, że nieprawidłowości te mogły stwarzać zagrożenie dla przebywających na obiektach osób i bawiących się dzieci, dla dwóch obiektów ustalono ponad pięciomiesięczny termin na usunięcie nieprawidłowości. Następnie bez zweryfikowania stanu ich bezpieczeństwa, na wniosek strony przedłużono termin wykonania obowiązków określonych w wydanej decyzji o kolejne półtora miesiąca. Oględziny przeprowadzone na tych obiektach podczas kontroli prowadzonej w Urzędzie Miejskim w Płotach wykazały zły stan techniczny urządzeń oraz niezapewnienie należytego stanu higieniczno-sanitarnego obiektów. Place te zostały zlikwidowane w trakcie kontroli NIK w maju 2019 r.

W PSSE w Iławie nieprawidłowości ujawniono podczas jednej ze 109 przeprowadzonych kontroli. Dotyczyły one znajdujących się na placu zabaw brudnych, popsutych zabawek oraz urządzeń, a także resztek folii, szmat i połamanych zabawek w piaskownicy. PPIS w Iławie nałożył na właściciela obiektu grzywnę oraz przeprowadzono kontrolę sprawdzającą. W jej wyniku stwierdzono, że nieprawidłowości zostały usunięte.

Działając na podstawie art. 12 pkt. 3 ustawy *o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli zleciła pięciu kontrolowanym PPIS przeprowadzenie kontroli doraźnej, w ramach uprawnień posiadanych przez Państwową Inspekcję Sanitarną. Dotyczyła ona przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne oraz zapewnienia bezpieczeństwa na obiektach mis-r. Kontrole 25 obiektów wykazały nieprawidłowości na trzech z nich (12%[71]). Na 62% obiektów, na których oględziny przeprowadzili kontrolerzy NIK, stwierdzono nieprawidłowości dotyczące utrzymania obiektów w nienależytym stanie[72].

Ograniczony nadzór nad obiektami mis-r wynikał z trudności związanych ze stanem zatrudnienia, rotacją pracowników i wielkością środków finansowych otrzymywanych na realizację ustawowych zadań. PPIS podnosili również kwestię braku ustalenia przez jednostki nadrzędne zakresu kontroli takich obiektów oraz brak przepisów dotyczących spełniania wymagań higieniczno-sanitarnych obiektów mis-r. W przekazanych informacjach PWIS także wskazywali na brak przepisów określających wymagania dla obiektów mis-r, zakres i częstotliwość ich kontroli oraz pobierania i badania próbek piasku z piaskownic. Zwracali uwagę na brak normatywów dla piasku stosowanego w piaskownicach, które byłyby podstawą do stwierdzenia naruszenia wymagań higienicznych i zdrowotnych. Wskazywali jednocześnie na potrzebę wprowadzenia regulacji prawnych, które określałyby szczegółowe wymagania sanitarne dla obiektów mis-r i umożliwiały skuteczne realizowanie nadzoru nad takimi obiektami.

Dyrektor Generalny Głównego Inspektoratu Sanitarnego poinformował, że wieloletni nadzór nad obiektami mis-r przyczynił się do dostrzeżenia problemu i zwracania uwagi na konieczność stosowania zabezpieczeń technicznych i organizacyjnych ograniczających zanieczyszczanie (ogradzanie

[71] Nieprawidłowości ujawniła tylko PSSE w Gryficach.

[72] Co opisano w punkcie 5.2.2 Informacji.

placów zabaw, zakaz wprowadzania zwierząt, okresowa wymiana piasku, przykrywanie piaskownic). Poinformował także, że GIS na etapie prac nad projektem ustawy *o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej*, zgłaszał potrzeby w zakresie zwiększenia finansowania działalności organów Inspekcji Sanitarnej.

Nadzór budowlany nad obiektami mis-r przed okresem objętym kontrolą NIK

W latach 2008–2016 organy nadzoru budowlanego, na wniosek GINB, dwukrotnie przeprowadziły kontrole utrzymania we właściwym stanie technicznym urządzeń zlokalizowanych na placach zabaw. W 2008 r. w wyniku kontroli 13 100 obiektów stwierdzono 1815 nieprawidłowości. Polegały one w szczególności na uszkodzeniach, braku poszczególnych elementów urządzeń lub niedokonywaniu ich konserwacji. Po przeprowadzeniu kontroli wydano 319 decyzji administracyjnych, wyłączono z użytkowania do czasu naprawy 127 obiektów budowalnych oraz 63 place zabaw. Nakazano rozbiórkę 23 obiektów nienadających się do naprawy oraz zlikwidowano 15 placów zabaw. Nałożono także 25 mandatów karnych i wydano 649 zaleceń pokontrolnych. W 2011 r. kontrolą objęto w całym kraju 10 948 placów zabaw i na 17% z nich stwierdzono nieprawidłowości. Dotyczyły one: nieprawidłowego stanu technicznego obiektów małej architektury (uszkodzone lub zniszczone urządzenia, braki elementów, odkryte i wystające ostre elementy urządzeń, niewłaściwe zakotwiczenie lub obluzowanie mocowania); nieprawidłowego utrzymania całego placu zabaw (nierówności terenu, brak lub uszkodzenia ogrodzenia, brak regulaminów); braków kontroli okresowych, książek obiektów, protokołów z kontroli okresowych oraz wykonywania kontroli przez osoby nieuprawnione. Stwierdzono również zaniedbania pod względem estetycznym (urządzenia wymagały konserwacji). W wyniku kontroli organy nałożyły na właścicieli bądź zarządców 22 mandaty karne. Ponadto na podstawie art. 66 ust. 2 ustawy *Prawo budowlane*, wyłączyły z użytkowania 64 place zabaw oraz inne miejsca przeznaczone do rekreacji dla dzieci i młodzieży. Z uwagi na stan techniczny zagrażający życiu lub zdrowiu, nakazały rozbiórkę/likwidację ośmiu placów zabaw[73].

Ograniczony nadzór budowlany nad obiektami mis-r w kontrolowanym okresie

Kontrole takie nie były zlecane przez GINB powiatowym organom nadzoru budowlanego w kontrolowanym okresie. Z przekazanej NIK informacji wynika, że w tym czasie nie docierały do Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego informacje lub sygnały, które wskazywałyby na konieczność zwrócenia szczególnej uwagi na place zabaw, siłownie plenerowe, skateparki lub parki linowe. Możliwości wystąpienia zagrożeń nie wykazały również analizy ryzyk prowadzone na potrzeby planowanej działalności kontrolnej w latach 2017–2019. Uwzględniając powyższe GINB uznał, że dwukrotnie przeprowadzone przez organy nadzoru budowlanego ogólnopolskie akcje kontrolne przyniosły pozytywne efekty w zakresie prewencji ogólnej. W przekazanej NIK informacji zwrócił uwagę, że każdy tego typu wniosek organu centralnego powoduje konieczność przesunięcia ograniczonych zasobów z innych planowanych kontroli.

W przekazanych NIK informacjach ośmiu WINB podało, że zwracali się do inspektorów powiatowych o uwzględnienie obiektów mis-r przy

[73] Informacja o wynikach kontroli opublikowana została pod adresem http://psi.gunb.gov.pl/dziala/pliki/kontrole.pdf.

opracowywaniu planów kontroli. Wnosili o objęcie nadzorem miejsc wypoczynku dzieci i młodzieży, w tym placów zabaw. Wskazywali również na konieczność kontroli obiektów małej architektury o funkcji rekreacyjnej i sportowej podczas cyklicznych narad szkoleniowych.

Spośród skontrolowanych PINB, w latach 2017–2018 nie planowano przeprowadzania kontroli obiektów mis-r w PINB Lipnie. Ujęto je dopiero w rocznym planie zamierzeń na 2019 r. Kontroli obiektów mis-r nie wyszczególniono w planie kontroli PINB w Gryficach na 2017 r. oraz nie wyodrębniono w planach kontroli obiektów budowlanych sporządzanych w PINB w Siemiatyczach. W żadnym ze skontrolowanych przez NIK inspektoratów nie ustalono częstotliwości kontroli tego typu obiektów, a czas ich prowadzenia wynikał z harmonogramów kontroli oraz możliwości kadrowo-organizacyjnych jednostek.

Przykłady

W 2019 r w PINB w Lipnie zaplanowano przeprowadzenie kontroli w kwietniu i w maju, w PINB w Iławie w maju, natomiast w PINB w Gryficach kontrole w 2018 r. i 2019 r. zaplanowano we wrześniu. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Gryficach wyjaśnił, że kontrole planowano we wrześniu, głównie z uwagi na możliwości realizacyjne jednostki i specyfikę pracy na terenie powiatu, w którym znajdują się miejscowości w pasie nadmorskim. Z tych samych względów zaplanowano kontrole obiektów mis-r tylko w ramach akcji *Bezpieczne ferie* i *Bezpieczne wakacje*. W wyjaśnieniach podał, że przy ogromie zadań nałożonych przez ustawodawcę na organy nadzoru budowlanego (które rokrocznie ulegają zwiększeniu), dużej liczbie skarg i wniosków wpływających do inspektoratu, a także wniosków organu nadzoru szczebla wojewódzkiego o podjęcie natychmiastowych działań, w planie kontroli uwzględnia się niezbędne minimum możliwe do realizacji. Przy planowaniu działalności kontrolnej uwzględniano również możliwości organizacyjno-kadrowe jednostki, zatrudniającej kilku pracowników i posiadającej jeden samochód służbowy.

Nieliczne kontrole budowlane użytkowanych obiektów mis-r

Według informacji posiadanych przez pięć skontrolowanych PINB na terenie ich działania funkcjonowało co najmniej 375 obiektów mis-r. W latach 2017–2018 pracownicy inspektoratów skontrolowali łącznie 114 z nich, tj. 30,4%. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Lipnie sprawdził w tym czasie tylko jeden plac zabaw w związku z wnioskiem mieszkanki o przeprowadzenie kontroli obiektu, na którym wydarzył się wypadek. W latach 2017–2018 organy nadzoru budowlanego nie przeprowadziły kontroli żadnego obiektu zarządzanego przez 10 skontrolowanych przez NIK urzędów gmin i gminnych jednostek organizacyjnych[74].

Wyłączenie niektórych obiektów z nadzoru budowlanego

Żaden ze skontrolowanych organów nadzoru budowlanego nie sprawował nadzoru nad utrzymaniem obiektów mis-r będących własnością wspólnot mieszkaniowych i podmiotów gospodarczych. Kontrole obiektów należących do spółdzielni mieszkaniowej przeprowadzili w 2017 r. tylko pracownicy PINB w Siemiatyczach[75]. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Gryficach od ponad dziesięciu lat nie przeprowadzał kontroli obiektów zarządzanych przez spółdzielnie mieszkaniowe. Nadzór

[74] Kontrole dwóch obiektów PINB przeprowadziły w trakcie kontroli NIK.

[75] W 2017 r. skontrolowano cztery place zabaw, w 2018 r. dwa z czterech skontrolowanych w 2017 r. i w I kw. 2019 r. jeden z ww. placów zabaw.

budowlany koncentrował się na obiektach należących do gmin i gminnych jednostek organizacyjnych. Sporadycznie sprawdzane były obiekty zarządzane przez szkoły i placówki oświatowe. Pracownicy PINB w Gryficach prowadzili kontrole na terenie jednej z sześciu gmin powiatu gryfickiego. Co roku sprawdzano większość tych samych obiektów, podczas gdy inne pozostawały poza nadzorem. Powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego w Iławie i Siemiatyczach kontrolowali tylko place zabaw. Siłownie plenerowe skontrolowały jedynie organy nadzoru budowlanego w Nowej Soli i Gryficach[76]. Nadzorem nie były objęte w latach 2017–2018 funkcjonujące na terenie działania PINB parki linowe.

Jako przyczynę niewielkiej liczby obiektów mis-r obejmowanych kontrolami oraz zaniechania nadzoru nad niektórymi rodzajami obiektów, powiatowi inspektorzy wskazywali głównie brak środków finansowych i związane z nim zbyt małe zatrudnienie. W pierwszej kolejności realizowali terminowe sprawy lub zlecone zadania. Przyczyną był również brak sygnałów o nieprawidłowościach, skarg oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli.

Przykłady

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Lipnie ostatnie kontrole obiektów mis-r przeprowadził w 2015 r. na polecenie WINB. Objęto nimi 10 placów zabaw spośród 100, o których funkcjonowaniu pozyskano informacje z gmin. W latach 2017–2018 przeprowadził tylko jedną kontrolę placu zabaw na wniosek mieszkanki powiatu. Kontrola dotyczyła placu zabaw, na którym doszło do wypadku, w wyniku którego dziecko doznało złamania ręki. Powiatowy inspektor zaniechał w latach 2017–2019 (I kw.) sprawowania nadzoru nad pozostałymi funkcjonującymi na terenie powiatu obiektami mis-r. Powodem była niewystarczająca liczba pracowników do liczby realizowanych zadań, a także wykonywanie kontroli m.in. na terenie innych powiatów na zlecenie WINB.

Pracownicy PINB w Gryficach w latach 2017–2018 skontrolowali ogółem 16 spośród 151 obiektów (o których funkcjonowaniu organ posiadał wiedzę). Kontrole były prowadzone tylko na terenie gminy Rewal. Jak wyjaśnił powiatowy inspektor, place zabaw w gminie nadmorskiej są najintensywniej użytkowane, w szczególności w sezonie letnim. Z uwagi na ograniczone zasoby kadrowe, czasowe i logistyczne nie kontrolowano parków linowych oraz urządzonych odrębnie siłowni plenerowych i skateparków, a także obiektów położonych na terenie innych gmin.

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Siemiatyczach kontrolował obiekty na terenie dwóch z dziewięciu gmin znajdujących się na terenie powiatu siemiatyckiego. Nie sprawdzono żadnej z 13 funkcjonujących siłowni zewnętrznych i dwóch parków linowych. Według złożonych wyjaśnień, mała liczba kontroli wynikała z niewystarczającego zatrudnienia w inspektoracie oraz dużej liczby kontroli innych obiektów. Stanu parku linowego i siłowni zewnętrznych nie sprawdzano, ponieważ nie było sygnałów o zagrożeniach występujących w tych obiektach.

Akcyjny nadzór nad stanem technicznym obiektów mis-r

W trzech (z pięciu) skontrolowanych PINB, nadzór nas obiektami mis-r prowadzony był głównie w ramach akcji, które miały na celu zapewnienie bezpiecznego wypoczynku dzieci i młodzieży. Z informacji przekazanych przez WINB

[76] W PINB w Gryficach kontrolami objęto siłownie plenerowe znajdujące się na terenie kontrolowanych większych obiektów, nie kontrolowano odrębnie funkcjonujących siłowni.

wynikało, że dziewięciu wojewódzkich inspektorów zlecało lub zalecało PINB przeprowadzenie kontroli obiektów mis-r w ramach ww. akcji lub koordynowało takie działania, które prowadzone były cyklicznie od wielu lat.

Przykłady

Pracownicy PINB w Nowej Soli 10 z 18 obiektów skontrolowanych w latach 2017–2019 r. (I kw.) sprawdzili w 2019 r. Związane to było z pismem Wojewody Lubuskiego i Lubuskiego WINB w sprawie *przeprowadzenia na terenie województwa lubuskiego kontroli sprawności technicznej oraz zapewnienia bezpieczeństwa podczas korzystania z urządzeń oraz sprzętu na obiektach stałych otwartych i zamkniętych*, w ramach akcji *Bezpieczne ferie*.

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Siemiatyczach pięć z siedmiu placów skontrolował w 2018 r. w ramach akcji *Bezpieczne wakacje.* Przeprowadzanie działań profilaktycznych i prewencyjnych w ramach ww. akcji, zalecił Podlaski WINB.

Realizując zalecenia otrzymane od Wojewody Zachodniopomorskiego, WINB i Starosty Powiatu Gryfickiego, pracownicy PINB w Gryficach przeprowadzili w 2017 r. i w 2018 r. po 13 kontroli obiektów mis-r w ramach akcji *Bezpieczne ferie* i *Bezpieczne wakacje*. Objęto nimi w każdym roku po 12 obiektów na terenie gminy Rewal. Kontrole w ramach akcji *Bezpieczne wakacje* przeprowadzono 4 września 2017 r. i 30 sierpnia 2018 r., tj. na zakończenie wakacji dzieci i młodzieży. Powiatowy inspektor wyjaśnił, że z uwagi na napięty terminarz i liczbę wykonywanych obowiązków, organ dostosowuje terminy kontroli do możliwości organizacyjnych. W okresie wiosennym masowo wpływają wnioski o pozwolenie na użytkowanie i zawiadomienia o zakończeniu budów, co spowodowane jest oddawaniem do użytkowania obiektów w pasie nadmorskim przed sezonem letnim. Z uwagi na coraz krótsze ustalone terminy do załatwiania tego typu spraw, organ nadzoru budowlanego w tym okresie posiada ograniczoną zdolność do podejmowania innych działań.

Brak jednolitych zasad sprawowania nadzoru nad obiektami mis-r będącymi w użytkowaniu

Skontrolowane jednostki nie otrzymywały od GINB ani od WINB wytycznych dotyczących sposobu i zakresu prowadzenia kontroli użytkowanych obiektów mis-r oraz ich dokumentowania[77]. Żaden z powiatowych inspektorów nie wydał do czasu kontroli NIK wewnętrznych regulacji w tym zakresie[78]. W PINB w Nowej Soli w sposób nieformalny przyjęto do wykorzystania podczas kontroli materiał UOKiK dotyczący bezpiecznego placu zabaw[79].

Dokumentowanie zakresu kontroli

Za wyjątkiem kontroli przeprowadzonej przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Lipnie na placu zabaw, na którym wydarzył się wypadek, sporządzana i gromadzona przez pracowników PINB dokumentacja z kontroli w ograniczonym zakresie umożliwiała ustalenie zakresu nadzoru sprawowanego nad obiektami mis-r. Z wyjaśnień składanych przez inspektorów przeprowadzających kontrole wynikało, że różnił się w poszczególnych jednostkach.

[77] Co opisano w punkcie 5.1.3 Informacji.

[78] W trakcie kontroli NIK Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Iławie zarządzeniem nr 1/2019 wprowadził wytyczne dotyczące kontroli placów zabaw oraz wzór protokołu użytkowanego placu zabaw oraz ustalił zakres, który winna obejmować kontrola. Zarządzenie zawierało również analizę stanu prawnego oraz definicje związane z infrastrukturą sportowo-rekreacyjną.

[79] Poradnik dla administratorów i właścicieli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W PINB w Lipnie nie zweryfikowano, czy skontrolowany plac zabaw spełniał wymogi dotyczące odległości od miejsc postojowych. Według dokumentacji z kontroli obowiązek przeprowadzenia okresowych kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektów budowlanych sprawdzali pracownicy trzech PINB[80]. Inspektorzy w dwóch inspektoratach[81] nie sprawdzali, czy właściciele i zarządcy kontrolowanych obiektów mis-r wypełniają obowiązki wynikające z przepisów prawa budowlanego w zakresie przechowywania dokumentacji obiektu.

Przykłady

Podczas jedynej przeprowadzonej kontroli przez pracowników PINB w Lipnie sprawdzono m.in. legalność budowy, certyfikaty urządzeń i deklaracje zgodności, stan obiektu i urządzeń, a także spełnienie wymogów w zakresie nasłonecznienia, wymaganej odległości od linii rozgraniczających ulicę, od okien pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi, jak również wymogi dotyczące ogrodzenia, określone w § 41–43 rozporządzenia *w sprawie warunków technicznych.* Ponadto pracownicy PINB zażądali okazania książki i planu kontroli placu zabaw, harmonogramu konserwacji i napraw, kart technicznych urządzeń, protokołu odbioru montażu urządzeń, protokołów z kontroli regularnych, funkcjonalnych i podstawowych, a także protokołów z kontroli okresowych, o których mowa w art. 62 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane.* Nie sprawdzano natomiast, czy plac zabaw spełniał wymogi określone w § 19 ww. rozporządzenia, jak wyjaśniono ze względu na fakt, że czynności kontrolne skupione były przede wszystkim na bezpieczeństwie urządzeń.

W PINB w Nowej Soli podczas kontroli w 2019 r. pracownicy inspektoratu nie sprawdzali przestrzegania przez właścicieli lub zarządców kontrolowanych obiektów przepisów prawa budowlanego, w zakresie przeprowadzania wymaganych kontroli okresowych obiektów małej architektury oraz realizacji przez właścicieli i zarządców obiektów obowiązku przechowywania ich dokumentacji. Jak wyjaśniono kontrole prowadzone były w ograniczonym i wybranym zakresie, tj. sprawdzano stan techniczny urządzeń, sposób montażu oraz nawierzchnię. Z uwagi na szybkie działania akcyjne dotyczące dużej liczby obiektów, pracownicy nie mieli możliwości sprawdzenia protokołów z kontroli okresowych.

Według protokołów z kontroli obiektów mis-r, przeprowadzonych przez pracowników PINB w Gryficach, kontrole obejmowały sprawdzenie książki obiektu budowlanego, protokołów z okresowych kontroli stanu technicznego obiektów oraz sprawdzenie, czy protokoły te sporządziły osoby posiadające wymagane uprawnienia. Pracownicy PINB wyjaśnili, że kontrolowali stan techniczny urządzeń oraz ogrodzenie obiektów. Sprawdzali również dokumentację urządzeń lub tabliczki znamionowe, a także czy na terenie obiektu zastosowano podłoże z piasku. Podczas kontroli użytkowanych obiektów nie sprawdzali, czy dokonano zgłoszenia ich budowy lub uzyskano pozwolenie na budowę. Nie kontrolowano także, czy obiekty zostały wybudowane zgodnie z przepisami techniczno-budowlanymi.

Trzy zbiorcze protokoły z kontroli obiektu budowlanego w użytkowaniu, sporządzone przez pracowników PINB w Iławie, obejmowały 32, 35 i 16 placów zabaw. Z dokumentacji wynikało, że każda z ww. kontroli została wykonana w ciągu jednego dnia, pomimo iż obejmowała od 16 do 35 obiektów znajdujących się w różnych lokalizacjach.

[80] W Gryficach, Iławie i Lipnie.

[81] W Nowej Soli i Siemiatyczach.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wyniki kontroli PINB

W wyniku kontroli przeprowadzonych przez pracowników PINB w latach 2017–2019 (I kw. – do rozpoczęcia kontroli NIK) nieprawidłowości zostały stwierdzone przez dwa inspektoraty na trzech obiektach (2,6% skontrolowanych). W przypadku jednego wydany został nakaz wyłączenia go z użytkowania.

Nieprawidłowości na ¾ obiektów skontrolowanych przez PINB na zlecenie NIK

Na podstawie art. 12 pkt. 3 ustawy *o NIK* Najwyższa Izba Kontroli zleciła pięciu kontrolowanym powiatowym inspektorom nadzoru budowlanego przeprowadzenie kontroli doraźnej dotyczącej przestrzegania przepisów prawa budowlanego oraz zapewnienia bezpieczeństwa na obiektach mis-r. Spośród 20 skontrolowanych obiektów pracownicy PINB ujawnili nieprawidłowości aż na 15 z nich (75%). Dotyczyły one głównie niezapewnienia należytego stanu technicznego. Stwierdzono także samowole budowlane, przystąpienie do użytkowania obiektu przed zakończeniem inwestycji, naruszenia wymogów dotyczących lokalizacji obiektu, wynikających z rozporządzenia *w sprawie warunków technicznych*, jak również nieprzeprowadzenie okresowych kontroli obiektów. W związku z ujawnionymi nieprawidłowościami nałożono cztery mandaty na kwotę ogółem 1100 zł.

Przykłady

Podczas 26 kontroli, którymi objęto 16 obiektów mis-r, pracownicy PINB w Gryficach nie stwierdzili żadnych nieprawidłowości. W wyniku kontroli przeprowadzonych na zlecenie NIK nieprawidłowości stwierdzono na wszystkich czterech sprawdzonych obiektach. Dotyczyły one zarówno niezapewnienia ich należytego stanu technicznego, nieprzeprowadzenia okresowych kontroli obiektów małej architektury, jak również samowoli budowlanych oraz niezapewnienia wymaganej odległości placów zabaw od linii rozgraniczających ulice. Dwa obiekty zostały wyłączone z użytkowania do czasu usunięcia nieprawidłowości. Ponadto w związku z ustaleniami wskazującymi, iż budowa siłowni plenerowej może istotnie odbiegać od ustaleń określonych w projekcie budowlanym oraz w przepisach, powiatowy inspektor wszczął w tej sprawie postępowanie administracyjne.

W wyniku kontroli pięciu obiektów mis-r przeprowadzonych na zlecenie NIK, pracownicy PINB w Lipnie na czterech z nich stwierdzili nieprawidłowości (m.in. uszkodzone ogrodzenie, odsłonięty fundament huśtawki oraz płyty betonowe w strefie upadku, brak zabezpieczeń na śrubach, ubytki w drewnianych elementach oraz niezachowanie wymaganej strefy bezpieczeństwa). Ponadto obiekty te wybudowano z naruszeniem wymogów określonych w rozporządzeniu *w sprawie warunków technicznych.* W wyniku ww. kontroli Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Lipnie zakazał dalszego ich użytkowania i wszczął postępowanie administracyjne w stosunku do dwóch obiektów, natomiast jeden został wyłączony z użytkowania przez właściciela.

Spośród czterech obiektów skontrolowanych przez pracowników PINB w Siemiatyczach stwierdzono zagrożenia dotyczące bezpieczeństwa korzystania na trzech z nich (m.in. wystający ponad powierzchnię nieoznakowany betonowy podest, pozostawione wystające pnie drzew, niezabezpieczony właz do studzienki, ogrodzenie z siatki metalowej z ostrymi zakończeniami, brak ogrodzenia obiektu od strony pobliskiego rozlewiska rzeki Bug).

Zdjęcia nr 27–30
Nieprawidłowości ujawnione przez pracowników PINB podczas kontroli przeprowadzonych na zlecenie NIK

Spróchniała belka konstrukcji huśtawki

Spróchniałe belki konstrukcji i podestu zjeżdżalni

Źródło: materiały z kontroli NIK.

Poza dwoma wnioskami o przeprowadzenie kontroli placów zabaw, które otrzymały organy nadzoru budowlanego w Lipnie i Nowej Soli, oraz jedną skargą, która wpłynęła do PINB w Siemiatyczach[82], powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego nie otrzymywali skarg, wniosków lub innych sygnałów dotyczących nieodpowiedniego stanu technicznego obiektów mis-r oraz zagrożenia bezpieczeństwa ich użytkowników. Nie otrzymywali także kopii protokołów z okresowych kontroli stanu technicznego obiektów mis-r, wskazujących uszkodzenia lub braki, które mogłyby spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi[83].

Problemy PINB przy sprawowaniu nadzoru nad będącymi w użytkowaniu obiektami mis-r

Powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego wskazywali na problemy z zapewnieniem nadzoru nad użytkowanymi obiektami mis-r, wynikające m.in. z braku niezbędnej liczby odpowiednio przygotowanych merytorycznie pracowników i rotacji kadr, niedofinansowania funkcjonowania inspektoratów i braku szkoleń dotyczących obiektów mis-r. Biorąc pod

[82] Otrzymana przez PINB do wiadomości skarga skierowana do spółdzielni mieszkaniowej dotyczyła uciążliwości związanej z bliską odległością placu zabaw od budynku mieszkalnego, braku regulaminu korzystania z tego obiektu oraz występowania na jego terenie studzienek kanalizacyjnych.

[83] O których mowa w art. 70 ust. 2 ustawy *Prawo budowlane.*

uwagę intensywność użytkowania obiektów małej architektury na placach zabaw i narażenie ich na szkodliwe działanie czynników atmosferycznych, wskazywali też na zbyt małą wymaganą częstotliwość przeprowadzania okresowych kontroli takich obiektów (co najmniej raz na pięć lat).

Inne działania

W komunikatach do właścicieli oraz zarządców placów zabaw publikowanych na stronie internetowej GUNB[84] Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego corocznie przypominał o ciążącym na nich ustawowym obowiązku zapewnienia stałego bezpieczeństwa użytkowania miejsc służących rekreacji. Jednocześnie zwracał uwagę, że zgodnie z ustawą *Prawo budowlane* obiektami budowlanymi są m.in. obiekty małej architektury umieszczone na placach zabaw i w innych miejscach rekreacji. Właściciele i zarządcy mają obowiązek utrzymywania ich w należytym stanie technicznym. Wiąże się to z wykonywaniem napraw i remontów oraz poddawaniem ich bieżącej kontroli pod względem bezpieczeństwa użytkowania. Wskazywał również, że szczegółowe wymagania znajdują się w normach z grupy PN-EN 1176. Siedmiu WINB poinformowało NIK, że zamieszczali na stronach internetowych inspektoratów komunikaty dotyczące obowiązków wynikających z przepisów ustawy *Prawo budowlane*, a także dotyczące bezpiecznego użytkowania obiektów mis-r. Powiatowi inspektorzy nie prowadzili działań informacyjnych w tym zakresie. Wyjątkiem był PINB w Lipnie, który w 2018 r. umieścił na stronie internetowej komunikat skierowany do właścicieli i zarządców obiektów mis-r. Wszystkie objęte kontrolą PSSE prowadziły działania oświatowo-zdrowotne, które uwzględniały tematykę bezpiecznego wypoczynku i bezpiecznej zabawy.

W 2007 r. UOKiK, w ramach międzynarodowego projektu współfinansowanego przez Unię Europejską, podjął działania dotyczące kompleksowego podejścia do bezpieczeństwa na placach zabaw. W projekcie uczestniczyli specjaliści z Bułgarii, Danii, Estonii, Holandii, Norwegii, Słowacji, Słowenii oraz Polski, którzy przeprowadzili analizę zagadnienia bezpieczeństwa urządzeń montowanych na placach zabaw. Jej wynikiem była publikacja *Bezpieczny plac zabaw, poradnik dla administratorów i właścicieli* oraz ulotka informacyjna *Baw się bezpiecznie na placu zabaw* – skierowana do rodziców. UOKiK utworzył także działający do chwili obecnej portal[85] poświęcony bezpieczeństwu na placach zabaw, na którym zamieszczono porady dla rodziców i opiekunów dzieci oraz zarządzających obiektami, jak również inne informacje i dokumenty. Polski Komitet Normalizacyjny opracował *Informator dla producentów, operatorów i zarządców placów zabaw i skateparków, w tym także uczestników programu MEN Bezpieczna i przyjazna szkoła*[86]. Ujęto w nim wskazówki i zasady, których przestrzeganie ma na celu zwiększenie poziomu bezpieczeństwa ww. obiektów.

[84] https://www.gunb.gov.pl/sites/default/files/attachment/komunikat_place_zabaw_2019a.pdf; https://www.gunb.gov.pl/aktualnosc/komunikat-glownego-inspektora-nadzoru-budowlanego-do-wlascicieli-i-zarzadcow-placow-zabaw, https://www.gunb.gov.pl/sites/default/files/attachment/komunikat_ginb_120617pz_1.pdf

[85] www.placezabaw.uokik.gov.pl

[86] Dostępny m.in. pod adresem https://wiedza.pkn.pl/documents/14109/17917/ broszura_place_zabaw.pdf/68a69693-f9e9-471e-97f9-cdf46c618e7f

5.2.2. Nadzór właścicieli i zarządców nad funkcjonującymi obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej

Obiekty mis-r zarządzane przez skontrolowane jednostki

Według stanu na 31 marca 2019 r. skontrolowane przez Najwyższą Izbę Kontroli urzędy miast, urzędy gmin oraz gminne jednostki organizacyjne zarządzały ogółem 105 obiektami mis-r, z tego: 66 placami zabaw, 33 siłowniami plenerowymi, dwoma parkami linowymi i czterema innymi obiektami. Liczba zarządzanych obiektów wahała się od jednego w Szkole Podstawowej nr 2 w Płotach oraz w Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Nurcu-Stacji do 42 w Urzędzie Miejskim w Płotach.

Obowiązki właścicieli i zarządców obiektów

Właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany utrzymywać i użytkować obiekt budowlany zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 5 ust. 2 ustawy *Prawo budowlane*, tj. utrzymywać go w należytym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej oraz użytkować w sposób zgodny z przeznaczeniem (art. 61. pkt 1 ww. ustawy). Przepisy nie określają zasad sprawowania przez właścicieli i zarządców bieżącego nadzoru nad obiektami mis-r oraz obowiązku dokumentowania podejmowanych w tym zakresie czynności.

Nadzór i zarządzanie obiektami mis-r wg PN

Zagadnienia związane z nadzorem oraz zarządzaniem placem zabaw ujęte zostały w części 7 normy PN-EN 1176. Zaleca ona sprawdzanie i konserwowanie urządzenia i jego elementów zgodnie z instrukcjami producenta, z częstotliwością nie mniejszą niż jest przez niego zalecana. Zaleca również sprawdzanie urządzenia i jego elementów poprzez oględziny okresowe, kontrolę funkcjonalną oraz kontrolę coroczną główną[87], a także aby kontrolę urządzeń wykonywały osoby kompetentne, ściśle według instrukcji producenta. Norma PN-EN 16630 dotycząca siłowni plenerowych stanowi, że zamierzone bezpieczeństwo powinno być utrzymywane i zapewniane poprzez kontrolę oraz konserwację ich wyposażenia. PN-EN 1176 wskazuje również na potrzebę stworzenia systemu zarządzania placami zabaw, obejmującego zasady sprawdzania bezpieczeństwa oraz dokumentowanie nadzoru, a także wykonanych napraw.

Brak regulaminów korzystania z obiektów mis-r i tablic informacyjnych określających zasady bezpiecznego użytkowania urządzeń

Jednym z elementów, które mają na celu zapewnienie bezpiecznego użytkowania obiektów mis-r, są regulaminy określające zasady korzystania z obiektów. Obowiązujące przepisy nie nakładają obowiązku umieszczenia takich regulaminów ani tablic informacyjnych na obiektach mis-r, za wyjątkiem szkół i placówek oświatowych. Natomiast norma PN-EN 1176-7 zaleca umieszczenie na placu zabaw tablicy informacyjnej, zawierającej informacje takie jak: numer telefonu pogotowia ratunkowego, kontaktowy numer telefonu administratora, nazwę i adres placu zabaw, a także inne odpowiednie

[87] Oględziny okresowe, to oględziny obiektu umożliwiające stwierdzenie oczywistych zagrożeń, które mogą być wynikiem wandalizmu, zużycia lub warunków pogodowych, np. takich jak pęknięte części lub potłuczone butelki, w przypadku placów intensywnie użytkowanych lub narażonych na wandalizm, może być konieczna kontrola codzienna. Kontrola funkcjonalna, to bardziej szczegółowe sprawdzenie sprawności i stateczności urządzeń, szczególnie w zakresie ich zużycia. Powinna być wykonywana z częstotliwością od jednego do trzech miesięcy lub według instrukcji producenta. Kontrola coroczna główna ma na celu ustalenie ogólnego poziomu bezpieczeństwa, stanu fundamentów i nawierzchni, wpływu warunków atmosferycznych na obiekt, ujawienie ewentualnego butwienia korozji i wszelkich zmian bezpieczeństwa wynikających z dokonanych napraw oraz dodanych lub wymienionych części.

lokalne informacje (jeżeli istnieją). Norma PN-EN 16630 wskazuje, że także na obiektach siłowni plenerowych powinna być zapewniona tablica informacyjna[88].

Na podstawie przepisów art. 40 ust. 2 pkt 4, w zw. z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*[89] rada gminy uprawniona jest do określania zasad korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Rada Miejska w Lipnie i Rada Gminy w Nurcu-Stacji nie uchwaliły regulaminów korzystania z obiektów mis-r. Rada Miejska w Płotach podjęła uchwały w sprawie ustalenia regulaminów korzystania z poszczególnych placów zabaw w 2008 r. i 2014 r. Regulaminy takie nie zostały uchwalone dla trzech placów zabaw w tej gminie, jak wyjaśniono przez niedopatrzenie. Uchwalone regulaminy dla obiektów położonych na terenie gmin Płoty, Lubawa i Nowa Sól zabraniały m.in. przebywania na placach zabaw dzieciom do lat siedmiu bez opieki osób dorosłych, ustalały także obowiązek zapoznania się z zasadami korzystania z urządzeń siłowni plenerowej. Ponadto nakładały obowiązek i określały sposób zgłaszania usterek lub stwierdzonych uszkodzeń.

Na 17% skontrolowanych przez NIK obiektów nie umieszczono regulaminów. Spośród czterech placów zabaw zlokalizowanych przy szkołach i przedszkolach na jednym nie umieszczono wymaganej tablicy informacyjnej określającej zasady bezpiecznego użytkowania urządzeń. Na 28,1% tablic znajdujących się na terenie obiektów objętych oględzinami nie umieszczono danych właściciela ani zarządcy obiektu, na 34,4% numeru telefonu ani adresu, pod który można zgłaszać informacje o uszkodzeniach lub innych zagrożeniach występujących na terenie obiektu, a na 18,8% nie był podany numer telefonu alarmowego.

Przykłady

Na placu zabaw znajdującym się na terenie Szkoły Podstawowej nr 2 w Płotach nie umieszczono tablicy informacyjnej określającej zasady bezpiecznego użytkowania urządzeń, o której mowa w § 31 ust. 6 rozporządzenia *w sprawie bezpieczeństwa w szkołach i placówkach*.

W podjętych przez Radę Miejską w Płotach uchwałach wskazano, że regulamin powinien być podany do publicznej wiadomości na tablicach usytuowanych na terenach placów zabaw. Na czterech z sześciu placów zabaw objętych oględzinami podczas kontroli NIK, nie były umieszczone obowiązujące regulaminy. Burmistrz wyjaśnił, że nie wiedział o braku realizacji tego obowiązku.

Niewystarczające przygotowanie urzędów gmin i gminnych jednostek organizacyjnych do zarządzania obiektami mis-r

W żadnej ze skontrolowanych jednostek nie ustanowiono w formie pisemnej zasad sprawowania nadzoru nad obiektami mis-r. Dziewięć jednostek (z dziesięciu) posiadało przekazane przez wykonawców obiektów dokumenty, zawierające m.in. instrukcje użytkowania obiektu oraz instrukcje

[88] Z minimum następującymi informacjami: sprzęt do użytku jedynie dla dzieci i dorosłych lub osób o wzroście powyżej 1 400 mm; przeczytać instrukcje ćwiczeń na sprzęcie i stosować się do nich, przed użyciem upewnić się o swoim bezpieczeństwie zdrowotnym, unikać nadmiernego wysiłku podczas korzystania ze sprzętu, numer telefonu alarmowego oraz internetowy URL do kontaktu z konserwatorem, adres obiektu.

[89] Dz. U. z 2019 r. poz. 506, ze zm.

konserwacji i eksploatacji urządzeń[90]. W części z nich, powołując się na PN, wskazano obowiązek ustanowienia odpowiedniego systemu nadzorowania obiektów, prowadzenia książki przeglądów i napraw. Wskazano także rodzaje kontroli (regularne, funkcjonalne i podstawowe), które powinny być wykonywane przez nabywcę urządzeń lub osoby przez niego upoważnione. W czterech jednostkach[91] (z dziesięciu) nie wskazano komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację zadań związanych z nadzorem nad stanem technicznym i bezpieczeństwem obiektów mis-r ani nie powierzono tych zadań formalnie do realizacji żadnemu z pracowników. W jednostkach tych stwierdzono liczne nieprawidłowości dotyczące m.in. niezapewnienia utrzymania obiektów w należytym stanie technicznym. Za wyjątkiem pracowników obsługujących parki linowe, co przedstawiono w dalszej części Informacji, pracownicy, którzy w kontrolowanych jednostkach wykonywali czynności związane z nadzorem nad stanem technicznym obiektów, nie uczestniczyli w kursach i szkoleniach obejmujących ten zakres. Komórki techniczne odpowiedzialne za utrzymanie obiektów działały tylko w OSIR w Lubawie i Inowrocławiu. W pozostałych jednostkach większość pracowników zajmujących się obiektami mis-r nie posiadała wykształcenia ani doświadczenia zawodowego dotyczącego budowy i utrzymania obiektów budowlanych[92]. Jako przyczyny niezapewnienia przygotowania pracowników do wykonywania powierzonych zadań wskazywano m.in. brak takiej oferty szkoleniowej lub brak takiej potrzeby.

Przykłady

Dyrektor Szkoły Podstawowej nr 2 w Płotach nie ustalił zasad prowadzenia nadzoru nad placem zabaw znajdującym się na terenie szkoły oraz utrzymania go w należytym stanie technicznym i estetycznym. Nie powierzył realizacji zadań w tym zakresie żadnemu z pracowników szkoły. Według posiadanej przez jednostkę instrukcji użytkowania dostarczonej przez wykonawcę, zarządca placu zobowiązany był do ustanowienia odpowiedniego systemu jego nadzorowania oraz powinna być prowadzona książka przeglądów i napraw. Dyrektor wyjaśnił, że nie posiadał o tym wiedzy, ponieważ nie zapoznał się z instrukcją.

Burmistrz Płotów nie ustalił zasad prowadzenia nadzoru nad obiektami mis-r, w tym utrzymania ich w należytym stanie. Nie wyznaczył i nie wskazał w regulaminie organizacyjnym urzędu komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za wykonywanie takich zadań. Nie powierzył ich także żadnemu pracownikowi do realizacji w zakresach czynności. Nie zapewnił również właściwego przygotowania pracownikowi, który doraźnie, na podstawie ustnego polecenia, zajmował się nadzorem nad obiektami mis-r.

W Zespole Edukacyjnym w Lubięcinie nie wskazano komórki organizacyjnej, stanowiska lub osoby odpowiedzialnej za nadzór nad stanem technicznym oraz bezpieczeństwem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. W kontrolowanym okresie na placu zabaw w przedszkolu wydarzył się wypadek.

[90] Dokumentów takich nie posiadał Zespół Edukacyjny w Lubięcinie.

[91] W Urzędzie Miejskim w Płotach, w Urzędzie Gminy w Nurcu-Stacji, Zespole Edukacyjnym w Lubięcinie oraz w Szkole Podstawowej nr 2 w Płotach.

[92] Tylko w Urzędzie Miejskim w Lipnie zadania w tym zakresie powierzono Inżynierowi Miasta, który posiadał uprawnienia budowlane.

Wójt Gminy Nurzec-Stacja wyjaśnił, że gmina nie ma możliwości finansowych, aby zatrudnić specjalistę z uprawnieniami budowlanymi. W 2019 r. podjęte zostały działania w celu wyłonienia firmy, która będzie sprawowała specjalistyczny nadzór nad obiektami małej architektury. Jednak oferty znacznie przekraczały środki; które zarezerwowano na ten cel.

Do obowiązków kierownika działu technicznego w OSIR w Lubawie należało utrzymanie budowli i urządzeń zarządzanych przez tę jednostkę, bieżące usuwanie usterek oraz zapewnienie sprawności urządzeń poprzez prowadzenie bieżących przeglądów. W OSIR w Inowrocławiu utworzona została dwunastoosobowa sekcja techniczno-transportowa, do której należała kontrola nad prawidłowym prowadzeniem książek obiektów budowlanych, dokonywanie przeglądów technicznych obiektów, a także utrzymywanie w technicznej sprawności obiektów i urządzeń użytkowanych przez ośrodek. Ponadto kierownicy poszczególnych zespołów obiektów sportowych mieli obowiązek zabezpieczenia mienia obiektów, zapewnienia przeglądów i konserwacji zgodnie z wymogami prawa budowlanego oraz utrzymywania w sprawności urządzeń i wyposażenia. Do ich obowiązków należało również natychmiastowe reagowanie na awarie, uszkodzenia i zniszczenia. Natomiast do obowiązków inspektora ds. bhp i p.poż należało m.in. sprawowanie nadzoru nad przeglądami w obiektach ośrodka zgodnie z przepisami prawa budowlanego i składanie wniosków w tym zakresie. Ponadto do jego obowiązków należało monitorowanie terminów przeglądów gwarancyjnych i pogwarancyjnych oraz niezwłoczne, pisemne zgłaszanie zauważonych wad i usterek.

Różny zakres nadzoru oraz nieprzestrzeganie wymogów zawartych w instrukcjach kontroli i konserwacji urządzeń

Zróżnicowany był w kontrolowanych jednostkach sposób sprawowania nadzoru nad będącymi w użytkowaniu obiektami mis-r. Stan obiektów sprawdzany był okresowo lub doraźnie. Nie przestrzegano również w pełni wytycznych zawartych w instrukcjach otrzymanych od wykonawców obiektów oraz zasad określonych w *Programie OSA*. Nakazywał on przestrzeganie PN również przy użytkowaniu infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, będącej przedmiotem zadania inwestycyjnego. Tylko w OSIR w Inowrocławiu przeprowadzano codzienne przeglądy placów zabaw i skateparku, które odnotowywano w książkach kontroli tych obiektów. Obiekty poddawano też kontrolom funkcjonalnym, co trzy miesiące. Ponadto inspektor bhp i p.poż przeprowadzał niezapowiedziane kontrole, w trakcie których sprawdzał stan techniczny urządzeń znajdujących się na obiektach.

Przykłady

Sołtysi oraz pracownicy Urzędu Gminy w Nowej Soli mieli obowiązek zwracać uwagę i zgłaszać zły stan techniczny urządzeń na obiektach mis-r. Osoba przeprowadzająca okresowe kontrole stanu technicznego obiektów budowlanych, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy *Prawo budowlane*, zalecała dokonywanie systematycznej kontroli obiektów zgodnie z normą PN-EN 1176 i/lub PN-EN 16630 oraz prowadzenie dziennika placu zabaw lub siłowni plenerowej. Dzienniki placów zabaw zostały założone w trakcie kontroli NIK.

W Urzędzie Gminy w Nurcu-Stacji pracownicy przeprowadzali kontrole okresowe obiektów i urządzeń, wymagane instrukcjami dostarczonymi przez ich wykonawców. Dokumentowali je w książkach kontroli obiektów, ale w niektórych przypadkach kontrole regularne wykonywane były w okresach dłuższych niż co siedem dni. Na początku i na koniec sezonu pracownicy przeprowadzali kontrole funkcjonalne placu zabaw przy ul. Krótkiej. Nadzór nie był jednak sprawowany w sposób rzetelny i skuteczny. Oględziny przeprowadzone w trakcie kontroli NIK wykazały nieprawidłowości, usterki i uchybienia, które wpływały na obniżenie poziomu bezpieczeństwa na zarządzanych obiektach.

Burmistrz Lipna wyjaśnił, że w urzędzie stosowano niektóre regulacje z systemu zarządzania bezpieczeństwem na placach zabaw. Założono książki placów zabaw, w których m.in. planowano przeprowadzenie raz na tydzień oględzin, cztery razy w roku kontroli obsługi oraz raz w roku kontroli głównej. W urzędzie brak było dokumentacji z kontroli tygodniowych i kwartalnych. Inżynier Miasta, co roku przeprowadzał okresowe kontrole obiektów mis-r, polegające na sprawdzeniu stanu technicznego elementów urządzeń narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu. Po ich przeprowadzeniu sporządzał raport dotyczący oceny ryzyka za dany rok.

Utrzymanie piaskownic

Spośród 10 skontrolowanych jednostek osiem zarządzało placami zabaw z piaskownicami[93]. Piasek był w nich wymieniany od jednego do dwóch razy w roku. Wyjątkiem była piaskownica zarządzana przez Urząd Gminy w Nowej Soli, w której piasek po raz ostatni został wymieniony w kwietniu 2017 r. Jak wyjaśniono przez przeoczenie. Na terenie gminy Płoty nie zabezpieczano piaskownic pokrywami lub plandekami. Także piaskownice na placach zabaw zarządzanych przez Urząd Miasta w Lubawie nie posiadały zabezpieczeń chroniących przed zanieczyszczeniami. Jak wyjaśnił Burmistrz systematyczna wymiana piasku w piaskownicach, ogrodzenie placów zabaw, na których zostały one umieszczone i stały nadzór nad ich czystością skutecznie minimalizowały zagrożenia, jakie mogły być związane z zanieczyszczeniami piasku. Żadna z kontrolowanych jednostek nie stosowała do piaskownic piasku z atestem. Według wyjaśnienia Burmistrza Lubawy, ze względu na brak przepisów prawa odnoszących się do takich wymogów. W piaskownicach na placach zabaw zarządzanych przez Urząd Miejski w Płotach stosowany był piasek płukany pochodzący z miejscowej żwirowni. Podczas oględzin placów zabaw nie stwierdzono widocznych zanieczyszczeń piasku. Próbki piasku nie były pobierane i badane przez PSSE[94].

Ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej

Wszystkie skontrolowane gminy posiadały ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej, którego zakres obejmował odpowiedzialność za szkody powstałe na terenie placów zabaw oraz obiektów sportowo-rekreacyjnych.

Nienależyty stan obiektów mis-r

Właściciele i zarządcy obiektów nie zapewnili rzetelnego i skutecznego nadzoru nad użytkowanymi obiektami mis-r. W wyniku przeprowadzonych przez kontrolerów oględzin 42 obiektów (spośród 105, tj. 40%) stwierdzono, że 26 (61,9%) nie było utrzymywanych w należytym stanie technicznym lub higieniczno-sanitarnym. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności niedokonania niezbędnych napraw lub zabiegów konserwacyjnych urządzeń i ogrodzeń obiektów. Na obiektach pozostawiano urządzenia, których uszkodzenia, stan techniczny lub konstrukcja stwarzały zagrożenie dla użytkowników. Nieprawidłowości nie stwierdzono tylko na sprawdzonych obiektach zarządzanych przez Urząd

[93] Piaskownice nie zostały wybudowane na obiektach zarządzanych przez Urząd Gminy w Nurcu-Stacji i Szkołę Podstawową nr 2 w Płotach.

[94] Co opisano w punkcie 5.2.1 Informacji.

Miasta w Lubawie[95]. Także przeprowadzona w trakcie kontroli NIK przez Inżyniera Miasta Lipno kontrola okresowa (pięcioletnia) czterech placów zabaw wykazała, że znajdowały się w nienależytym stanie technicznym i wymagały wykonania niezbędnych remontów[96]. Ponadto inspektorzy PINB i PSSE w trakcie kontroli przeprowadzonych na zlecenie NIK stwierdzili niezapewnienie należytego stanu 12 obiektów. Utrzymanie i funkcjonowanie parków linowych opisano w dalszej części Informacji.

Przyczyną niezapewnienia należytego stanu obiektów mis-r był m.in. brak powierzenia pracownikom nadzoru nad tymi obiektami oraz umożliwienia im odpowiedniego przygotowania. Zadania związane z kontrolami, naprawami i konserwacją obiektów wykonywane były sporadycznie lub doraźnie. Nie przestrzegano zasad nadzoru nad obiektami wskazanymi w instrukcjach przekazanych przez wykonawców, a także brakowało właściwego nadzoru kierownictwa. Wpływ na ten stan miało również niezapewnienie okresowych kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych przez osoby posiadające uprawnienia budowlane odpowiedniej specjalności (co opisano w dalszej części Informacji). Znaczenie miał także brak nadzoru organów nadzoru budowlanego nad realizacją przez właścicieli i zarządców obowiązków utrzymania obiektów w należytym stanie.

Przykłady

Oględziny placów zabaw i siłowni plenerowych zarządzanych przez Urząd Gminy w Nurcu-Stacji wykazały uchybienia mogące skutkować wystąpieniem zagrożeń dla bezpieczeństwa, m.in.: uszkodzone powłoki lakiernicze oraz ogniska korozji na metalowych częściach wyposażenia, kapsle, niedopałki papierosów i potłuczone szkło na nawierzchni placu zabaw, korozję biologiczną i rozszczepienia drewnianych elementów urządzeń, kamienie w strefie upadku karuzeli, uszkodzone panele ogrodzeniowe z odstającymi drutami. Wójt wyjaśnił, że większość stwierdzonych uchybień była skutkiem aktów wandalizmu, do jakich dochodzi na obiektach.

Nie był zapewniony należyty stan sanitarno-higieniczny, techniczny i estetyczny pięciu z sześciu skontrolowanych obiektów mis-r zarządzanych przez Urząd Miejski w Płotach. Dopuszczono do nadmiernego pogorszenia właściwości użytkowych i sprawności technicznej urządzeń zlokalizowanych na tych obiektach. Dotyczyły one w szczególności występowania licznych ognisk korozji na metalowych elementach urządzeń, a także spękań drewnianych elementów, które miejscami były spróchniałe. Część urządzeń utraciła stabilność konstrukcji. Występowały uszkodzenia lub zdekompletowanie urządzeń, braki elementów mocujących oraz zabezpieczających końcówki śrub. W piasku po zlikwidowanej piaskownicy znajdowały się pozostałości obudowy drewnianej z wystającymi ostrymi gwoździami. Ponadto stwierdzono zły stan ogrodzeń z wystającymi ostrymi elementami, a także pozostałości po ognisku, liczne gałęzie drzew, kamienie, cegły, potłuczone szkło, puszki po piwie, pozostałości po racach, skupiska popiołu. Nieodpowiedni stan sześciu placów zabaw wykazały także kontrole przeprowadzone 13 i 20 września 2018 r.

[95] Stwierdzone przez biegłego odstępstwa od wymogów norm nowo wybudowanych obiektów przy ul. Bolesława Chrobrego w Lubawie nie dotyczyły utrzymania ich w nienależytym stanie technicznym i higieniczno-sanitarnym.

[96] Naprawa siedziska, wykonanie bezpiecznej powierzchni upadku, poprawa siatki w celu zabezpieczenia jej ostrych krawędzi.

przez PSSE w Gryficach[97]. Inspektor ds. ochrony środowiska doraźnie i poza zakresem swoich obowiązków zajmowała się sprawami dotyczącymi obiektów mis-r. Burmistrz wyjaśnił, że nie wiedział o braku realizacji obowiązków w tym zakresie.

Na placu zabaw w przedszkolu w Lubięcinie przy huśtawkach wagowych brak było elementów hamujących ruch huśtawki, siedzisko jednej huśtawki było spróchniałe i przegnite, urządzenia do zabawy posiadały ostre krawędzie, wystające nakrętki, miejscowo występowała korozja, a elementy drewniane były przegnite i rozwarstwione. Przy pokrywach piaskownic znajdowały się ostre wystające wkręty, a część siatki była uszkodzona. Na placu zabaw przy szkole było uszkodzone ogrodzenie. W trakcie przeprowadzonych kontroli podstawowych (ostatnie w lipcu 2018 r.) nie stwierdzono nieprawidłowości.

W związku ze stwierdzeniem złego stanu placów zabaw kontrolerzy dwukrotnie poinformowali Burmistrza Płotów (w trybie art. 51 ust. 1 ustawy *o NIK*) o bezpośrednim niebezpieczeństwie dla życia lub zdrowia użytkowników dwóch obiektów, w celu podjęcia działań dla zapobieżenia jego skutkom. Informacje takie w związku ze stwierdzonymi zagrożeniami na obiektach mis-r kontrolerzy przekazali również dyrektorom Zespołu Edukacyjnego w Lubięcinie (dot. dwóch obiektów), Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Nurcu-Stacji oraz Ośrodka Sportu i Rekreacji w Inowrocławiu.

Zdjęcia nr 31–39
Nienależyty stan obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej

Piaskownica bez piasku

Uszkodzone ogrodzenie

Uszkodzone siedzisko huśtawki

Uszkodzony ślizg zjeżdżalni

[97] Kontrole zostały przeprowadzone przed objęciem stanowiska przez burmistrza.

Uszkodzone siedzisko huśtawki

Uszkodzone mocowanie drążka

Huśtawka z uszkodzonym siedziskiem

Zmurszały słupek konstrukcyjny

Niestabilna konstrukcja zjeżdżalni

Źródło: materiały z kontroli NIK.

W trakcie kontroli ujawniono także inne potencjalne zagrożenia. Na terenie placu zabaw w Modlimowie pozostawiono zdemontowane stare urządzenia zabawowe, pnie wyciętych drzew, wywrócone drzewo, a z ogrodzenia wystawały metalowe pręty. Ponadto znajdowała się tam niezabezpieczona skrzynka elektryczna, a z jednej z opon służących do tłumienia uderzeń huśtawki wagowej wystawał długi wkręt. Furtka wejściowa na plac zabaw przy szkole w Lubięcinie otwierała się na zewnątrz ogrodzenia w kierunku betonowych schodów. Na terenie Szkoły Podstawowej Nr 2 w Płotach znajdowała się ogólnie dostępna siłownia plenerowa stanowiąca mienie gminy Płoty. W myśl normy PN-EN 16630 – *Wyposażenie siłowni plenerowych zainstalowane na stałe – Wymagania bezpieczeństwa i metody badań*, sprzęt siłowni plenerowych przeznaczony jest dla młodzieży lub dorosłych oraz użytkowników o wzroście powyżej 140 cm. Lokalizacja siłowni na terenie szkoły w sąsiedztwie boiska sportowego stwarzała możliwość korzystania z niej przez dzieci, dla których nie jest dostosowany taki sprzęt i ryzyko wystąpienia u nich urazów.

Zdjęcia nr 40–42
Inne zagrożenia

Pozostawione zdemontowane urządzenia

Ogrodzenie z wystającym prętem

Niezabezpieczona skrzynka elektryczna

Źródło: materiały z kontroli NIK.

Obowiązujące przepisy nie nakładają wymogu ogrodzenia placów zabaw. W praktyce często wykonywane są ogrodzenia, bowiem utrudniają wstęp na teren obiektu zwierzętom oraz zabezpieczają małe dzieci przed niebezpieczeństwem, w szczególności, gdy w pobliżu znajduje się droga, stroma skarpa lub zbiornik wodny. Spośród obiektów objętych oględzinami podczas kontroli NIK, 67% zostało ogrodzonych.

Brak przepisów dotyczących wymogów dla parków linowych

W Polsce brak jest przepisów określających zasady funkcjonowania parków linowych. Dotyczy to zarówno zasad konstruowania takich obiektów, sprawowania codziennej kontroli nad ich stanem technicznym i bezpieczeństwem użytkowania, obowiązku stosowania sprzętu asekuracyjnego, jak i odpowiedniego przygotowania pracowników obsługujących obiekt. Brak jest również obowiązku przeszkolenia użytkowników przed rozpoczęciem korzystania z parku linowego (szkolenie teoretyczne oraz szkolenie praktyczne na trasie szkoleniowej obejmujące zasady bezpiecznego poruszania się po obiekcie). Wymagania takie zawarte są w normach dotyczących torów linowych (PN-EN 15567-1:2015-08 *Urządzenia sportowe i rekreacyjne – Tory linowe – Część 1: Wymagania dotyczące konstrukcji i bezpieczeństwa*[98] oraz PN-EN 15567-2:2015-08 *Urządzenia sportowo-rekreacyjne – Tory linowe Część 2 Wymagania dotyczące eksploatacji*[99]). Jednak ich stosowanie podobnie, jak w przypadku PN dotyczących placów

[98] W której określono wymagania bezpieczeństwa w odniesieniu do projektu, konstrukcji, kontroli i konserwacji torów linowych i ich komponentów.

[99] Norma ta dotyczy eksploatacji torów linowych zdefiniowanych w EN 15567-1. Określono w niej wymagania dotyczące eksploatacji w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa i usług podczas stosowania do celów rekreacyjnych, treningowych, edukacyjnych lub terapeutycznych.

zabaw czy siłowni plenerowych, nie jest obowiązkowe. Powyższe normy zostały udostępnione przez Polski Komitet Normalizacyjny tylko w języku angielskim. Również branża parków rozrywki, do których zaliczyć można także parki linowe, nie posiada szczególnych regulacji prawnych. Działalność gospodarcza na takich obiektach prowadzona jest na zasadach ogólnych.

W naszym kraju powstaje coraz więcej parków linowych. Na stronie internetowej http://polskieparkilinowe.pl, na 1 października 2019 r. zamieszczone były informacje o 261 takich obiektach.

Według stanowiska GINB zawartego w informacji przekazanej NIK, w świetle przepisów ustawy *Prawo budowlane* parki linowe jako całość nie są obiektami budowlanymi. W związku z tym nie podlegają reglamentacji przepisów ww. ustawy. Podlegają im obiekty budowlane lub urządzenia budowlane znajdujące się w parkach linowych. Najczęściej są to obiekty małej architektury. Oznacza to m.in., że kontrolom okresowym, o których mowa w art. 62 tej ustawy, podlegają tylko te obiekty budowlane, a nie park linowy jako całość.

Brak nadzoru przez skontrolowane jednostki nad parkami linowymi

Skontrolowane WIIH nie prowadziły kontroli przedsiębiorców prowadzących parki linowe. Lubuski Wojewódzki Inspektor IH wyjaśnił, że nie było informacji i sygnałów o zagrożeniach występujących w tym sektorze rynku. Według informacji udzielonej przez Prezesa UOKiK w latach 2017–2019 nie zlecał on organom IH kontroli działalności parków linowych. W 2017 r. Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor IH przeprowadził kontrole parków rozrywki, z których dwa posiadały tory linowe. Zakres kontroli dotyczył uwidocznienia cen usług. W 2018 r. Mazowiecki Wojewódzki Inspektor IH przeprowadził kontrole trzech przedsiębiorców świadczących usługi polegające na prowadzeniu parków linowych. Ich zakres obejmował legalność i rzetelność prowadzonej działalności, bezpieczeństwo świadczenia usług oraz prawidłowość uwidocznienia cen oferowanych usług. Nieprawidłowości stwierdzono u jednego przedsiębiorcy. Polegały one na tym, że śruby bez nakrętek kołpakowych wystawały ponad konstrukcje pomostów drewnianych. Ponadto pod jedną z tras znajdowało się składowisko kamieni i gałęzi. Przedsiębiorca podjął dobrowolne działania i usunął nieprawidłowości. Organy Inspekcji Handlowej nie posiadają kompetencji do kontroli stanu technicznego obiektów.

Nadzoru nad parkami linowymi nie sprawowały także skontrolowane przez NIK PSSE i PINB. Wyjątkiem był jeden inspektorat[100], który przeprowadził kontrolę obowiązkową parku linowego przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na jego użytkowanie[101]. W późniejszym okresie nie kontrolował już jednak tego obiektu. Kontrole trzech parków linowych PINB w Iławie, Nowej Soli i Siemiatyczach przeprowadziły w trakcie kontroli NIK, nie stwierdzając nieprawidłowości. Wojewoda Zachodniopomorski w piśmie z 28 stycznia 2019 r. wydał polecenie dotyczące poddania kontroli wszystkich obiektów o zwiększonym ryzyku dla korzystających z nich użytkowników, a w szcze-

[100] PINB w Nowej Soli.

[101] Stwierdzono nieistotne odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego, które dotyczyły zmian w rozmieszczeniu lin na istniejących drzewach, rezygnacji z montażu dodatkowych 12 słupów drewnianych oraz wykonania budynku gospodarczego.

gólności parków linowych. Pomimo wydanego polecenia Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Gryficach nie przeprowadził kontroli tego typu obiektów. Według otrzymanej przez NIK informacji w latach 2017–2018 do Komendy Powiatowej Policji w Gryficach wpłynęły dwa zawiadomienia o zdarzeniach, w wyniku których uszkodzenia ciała odnieśli użytkownicy parków linowych. Powiatowy inspektor wyjaśnił, że parki linowe zlokalizowane w pasie nadmorskim funkcjonują w okresie letnim. W związku z tym zamierzał kontrole przeprowadzić w miarę możliwości przed sezonem. Do planu kontroli miały być wpisane po ustaleniu szczegółowej lokalizacji obiektów oraz właścicieli nieruchomości, na których się znajdują. W zaktualizowanym w trakcie kontroli NIK planie na 2019 r. ujęto kontrolę trzech parków linowych z przewidywanym terminem realizacji lipiec–sierpień 2019 r.

Przykłady

PINB w Gryficach nie kontrolował parków linowych z uwagi na ograniczone zasoby kadrowe, czasowe i logistyczne. Do czasu kontroli NIK nie dysponował informacjami o liczbie i lokalizacji takich obiektów na terenie powiatu gryfickiego. Z danych zamieszczonych na stronie internetowej www.polskieparkilinowe.pl wynikało, na terenie powiatu funkcjonowało pięć parków linowych.

Park linowy w Lubawie nie był objęty nadzorem budowlanym, gdyż jak wyjaśnił Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Iławie w PINB pracuje zbyt mało inspektorów, aby zaplanować kontrole wszystkich obiektów w powiecie.

Kontrola NIK objęła dwa parki linowe w Inowrocławiu i Lubawie zarządzane przez gminne ośrodki sportu i rekreacji[102].

Nadzór zarządców nad parkami linowymi

Skontrolowane parki linowe były poddawane corocznym okresowym przeglądom. Zarządzający tymi obiektami podejmowali działania w celu usunięcia stwierdzonych w ich trakcie usterek i uchybień. W parku linowym w Inowrocławiu przeprowadzano także corocznie kontrole środków ochrony indywidualnej. Do obowiązków pracowników OSIR w Inowrocławiu zatrudnionych przy obsłudze parku linowego, należało zapewnienie bezpieczeństwa i obsługi osób korzystających z obiektu. Ponadto byli zobowiązani do przeglądu stanu technicznego trasy oraz sprzętu asekurującego, a także zgłaszania kierownikowi Zespołu Obiektów Sportowych nr 2 usterek i potrzeb w zakresie wymiany zużytego lub brakującego osprzętu wspinaczkowego. W okresie funkcjonowania parku linowego w Lubawie (od maja do września) pracownicy OSIR dokonywali codziennych przeglądów technicznych znajdujących się w nim urządzeń i instalacji. Dokumentowali je w *Dziennych Raportach z Parku Linowego*.

Obowiązujące przepisy nie nakładają wymogu zapewnienia obsługi parków linowych przez osoby posiadające odpowiednie przeszkolenie. Niemniej ośmiu pracowników zatrudnionych przy obsłudze parku linowego w Inowrocławiu zostało przeszkolonych w zakresie zapewnienia ogólnego bezpieczeństwa. Szkolenie obejmowało także prawidłowe posługiwanie się

[102] Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować działalność podmiotów gospodarczych (przedsiębiorców) tylko w zakresie, o którym mowa w art. 2 ust. 3 ustawy *o NIK*. Z powyższych względów niniejsza kontrola nie objęła parków linowych prowadzonych przez przedsiębiorców.

sprzętem alpinistycznym w obiekcie rekreacyjnym, wymagającym zabezpieczenia osób przed upadkiem z wysokości. W Lubawie wszyscy pracownicy obsługujący park linowy ukończyli szkolenie instruktora ratownika parków linowych. Pracownicy obsługujący ww. parki linowe posiadali również orzeczenia lekarskie o braku przeciwskazań zdrowotnych do pracy na wysokości powyżej 3 m.

Przykłady

W Inowrocławiu przegląd parku linowego w 2017 r. (po zakończeniu jego dzierżawy, która trwała od 2013 r.) wykonał kontroler Środków Ochrony Indywidualnej. Wykazał on wiele śladów uszkodzeń elementów drewnianych, będących skutkiem naturalnego zużycia eksploatacyjnego oraz braku sukcesywnej konserwacji[103]. Zastępca Prezydenta Miasta Inowrocławia zawarła umowę na remont parku linowego w terminie do 30 czerwca 2018 r. Wykonawca przekazał zamawiającemu m.in. dokumentację powykonawczą, protokoły i zaświadczenia z przeprowadzonych prób i sprawdzeń, instrukcje użytkowania, dokumenty gwarancyjne. Przekazane zostały także atesty i certyfikaty, które potwierdzały, że wbudowane wyroby budowlane odpowiadają wymogom określonym w art. 10 ustawy *Prawo budowlane*. Wykonawca w okresie trzech lat był zobowiązany do corocznych przeglądów gwarancyjnych zapewniających bezusterkową eksploatację parku. Ostatni przegląd przeprowadzony został 25 kwietnia 2019 r. W jego wyniku obiekt został dopuszczony do dalszej eksploatacji. Według wydanej opinii park spełniał postanowienia normy 15567-1. Zalecono wykonanie kolejnego przeglądu nie później niż 25 kwietnia 2020 r. lub po przekroczeniu 1 000 odwiedzających. W wyniku przeglądu stwierdzono widoczny proces biologicznej degradacji jednego słupa w części przyziemnej, wyłączono z użytkowania trzy ostatnie atrakcje na trasie zielonej do czasu zmiany aranżacji lub przebiegu trasy, ewentualnie wzmocnienia/wymiany słupa. Wydano również zalecenia dotyczące utrzymania i prowadzenia parku linowego. W tym samym dniu przeprowadzona została kontrola sprzętu odpowiedzialnego za bezpieczeństwo i zapobieganie upadkom z wysokości, sposobu jego przechowywania, a także wymaganej dokumentacji. W jej wyniku stwierdzono, że objęty kontrolą sprzęt spełnia wymogi bezpieczeństwa i ochrony zdrowia zawarte w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2005 r. *w sprawie zasadniczych wymagań dla środków ochrony indywidualnej*[104].

Coroczne kontrole parku linowego w Lubawie przeprowadzał przedstawiciel wykonawcy. W ich wyniku wskazano usterki (m.in. konieczność wymiany drabin i belek, zabezpieczenie podestów impregnatem, uzupełnienie nakrętek kołpakowych oraz naciągnięcie tyrolki), które zostały usunięte przez pracowników OSIR w Lubawie. Zalecał też konieczność uzyskania opinii dendrologa.

[103] Wszystkie siatki pionowe wykazywały poważny stan zużycia. Śladów zużycia nie wykazywały liny stalowe na ciągach asekuracyjnych oraz nośnych, ale wskutek przyrostu odkładowego drzew zaciskały się na ich obwodzie, co powodowało wyłamywanie ochronnych rolborderów. W związku z powyższym zalecono zdemontowanie starego olinowania i zamontowanie w to miejsce nowych lin. Ponadto pętle asekuracyjne przy pniach drzew były w dużym stopniu zarośnięte dwuletnimi odrostami, przez co stawały się niewidoczne dla korzystających z obiektu. Celem przywrócenia ruchu na wskazanych trasach zalecono: wymianę odeskowania na jednym podeście, wymianę wszystkich linek polipropylenowych, wymianę wszystkich elementów drewnianych atrakcji, oczyszczenie dostępu do asekuracji, oznaczenie asekuracji poprzez pomalowanie odcinków lin, wymianę belki wiszącej na zygzak belkowy, wymianę dwóch siatek pionowych, oczyszczenie i zabezpieczenie powierzchni podestów.

[104] Dz. U. Nr 259, poz. 2173, uchylone z dniem 6 czerwca 2019 r. rozporządzeniem Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 10 maja 2019 r. uchylającym rozporządzenie w sprawie zasadniczych wymagań dla środków ochrony indywidualnej (Dz. U. poz. 966).

OSIR trzykrotnie zlecił wykonanie takich opinii. Wynikało z nich m.in. ogromne tempo oraz stopień pogorszenia się stanu fitosanitarnego drzew. Nastąpiło ono w wyniku zmian warstw gleby magazynujących i odprowadzających wodę, spowodowanych pracami melioracyjnymi. Zalecił usunięcie koron drzew martwych lub będących w zaawansowanym procesie zamierania, wchodzących w skład parku linowego. Ponadto należało dokonać okorowania i zaimpregnowania pozostałej części pnia, aby mógł nadal spełniać swoje funkcje. W opinii dendrologa proces rozkładu nie powodował istotnego osłabienia funkcji statyczno-mechanicznych pni, pełniących funkcję podpór parku linowego.

Według informacji uzyskanej przez NIK[105] od dwóch podmiotów przeprowadzających przeglądy powykonawcze i okresowe parków linowych, w 2017 r. dokonały one 10 przeglądów powykonawczych przed oddaniem parków linowych do użytkowania, a w 2018 r. (I półrocze) sześciu. Stwierdzone w ich trakcie odstępstwa od wymogów PN dotyczyły m.in.:
- braku zabezpieczenia przed upadkiem przy wejściu/zejściu z przeszkód przez zastosowany system asekuracji;
- występowania niezabezpieczonych elementów w otoczeniu parku linowego, w tym na podestach (śruby, gwoździe, niezabezpieczone gwinty i liny) oraz dookoła tras w promieniu mniejszym niż 1 m;
- nieodpowiedniej liczby zacisków na linach oraz nieodpowiedniej odległości między zaciskami;
- możliwości zahaczenia liny podczas zjazdu;
- zastosowania sposobu mocowania ślizgu, który nie spełniał wymagań zabezpieczenia przed upadkiem, nieodpowiedniej wielkości stref upadku, wielkości strefy wolnej, nieodpowiedniej właściwości nawierzchni amortyzujących oraz kleszczenia odzieży;
- ryzyka uderzenia użytkownika elementem przeszkody podczas pokonywania trasy oraz na podeście;
- nieodpowiedniej wysokości mocowania asekuracyjnej „liny życia" oraz braku możliwości przepięcia systemu asekuracji;
- braku informacji o zakazie przebywania pod przeszkodami, tablicy informacyjnej, ostrzeżeń itp.

Ponadto w ww. okresie jeden z nich przeprowadził przeglądy okresowe odpowiednio: 35 i 45 parków linowych. Negatywny wynik przeglądu uzyskało 18 parków skontrolowanych w 2017 r. (40,1%) oraz 25 w I półroczu 2018 r. (49%). Najczęściej występujące nieprawidłowości dotyczyły nieodpowiedniej technologii montażu lin stalowych, zużycia mechanicznego niektórych elementów oraz zdrowotności drzew.

Niezgodności z wymogami norm i zagrożenia w parkach linowych

Powołany przez Najwyższą Izbę Kontroli biegły przeprowadził oględziny dwóch parków linowych w zakresie ich zgodności z normą PN-EN 15567-1:2015-08 i dokonał przeglądu używanego w nich sprzętu asekuracyjnego. Stwierdził niezgodności z PN oraz zagrożenia wystąpienia urazów u osób korzystających z tych obiektów.

Według oceny biegłego najważniejszymi zagrożeniami w parku linowym w Lubawie były:
- gnijące pnie drzew, na których zamontowany był park linowy;

[105] Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy *o NIK*.

– zbyt nisko poprowadzona lina asekuracyjna oraz pętle asekuracyjne;
– brak osłon podestów na zjazdach tyrolskich;
– brak strefy bezpiecznej nawierzchni przy zjeżdżalni;
– ryzyko uderzenia obciążników w przypadkową osobę;
– ryzyko skaleczenia o ostre niezabezpieczone elementy (liny, kausze, gwinty zacisków, gwoździe);
– niewłaściwy montaż zacisków.

Sformułował zalecenia dotyczące m.in.:
– systemowego zastosowania poprawnego montażu zacisków w całym parku linowym;
– zabezpieczenia końców lin i innych wystających elementów przed skaleczeniem oraz nakłuciem oka;
– zamontowania lin w taki sposób, aby nie występowały żadne elementy mogące skaleczyć użytkowników (np. nieosłonięte gwinty zacisków oraz odstające, niewłaściwie użyte kausze),
– zabezpieczenia materacami wszystkich elementów kolizyjnych na przebiegach zjazdów tyrolskich oraz miejsc, o które może uderzyć się użytkownik;
– zastosowania zabezpieczenia (odciągi, podpory) ogłowionych drzew lub przeprowadzanie na bieżąco wnikliwej kontroli pozostawionych pni;
– zastosowania odciągów przeciwstawiających się sile działającej na drzewa od obciążonych lin;
– niedopuszczenia, aby przy lonżach[106] bez absorberów energii, punkt jej przypięcia znajdował się poniżej centralnego punktu uprzęży, w który wpięta jest lonża;
– ogrodzenia miejsc, w których elementy przeciwwag przemieszczają się na niedużej wysokości;
– przebudowania systemu asekuracji przy wejściu do zjeżdżalni;
– wydzielenia strefy bezpieczeństwa zjeżdżalni;
– wymiany na pal uszkodzonego drzewa na trasie tyrolkowej.

Ponadto stwierdził, że z uwagi na uszkodzenia powinien zostać wycofany z użytkowania następujący sprzęt asekuracyjny: łącznik budowlany (uszkodzona sprężyna zamka i wytarty korpus) oraz uprząż (przetarte taśmy pasa).

Biegły ocenił stan zagrożenia w całym parku linowym jako znaczny. W jego opinii należało wyłączyć z użytkowania cały obiekt lub jego część do czasu wykonania napraw ujętych w zestawieniu wskazującym wysoki poziom zagrożenia. Dyrektor OSIR w Lubawie wyjaśnił, że park linowy zostanie uruchomiony dopiero po uzyskaniu całkowitej pewności, że korzystanie z niego nie zagraża bezpieczeństwu użytkowników.

[106] Sprzęt stosowany do autoasekuracji i łagodzenia upadków.

Zdjęcia nr 43–47
Przykładowe zagrożenia stwierdzone w parku linowym

Gnijące pnie drzew

Wystająca końcówka liny na trasie

Kamienna i betonowa nawierzchnia przy zakończeniu ślizgu zjeżdżalni

Niezabezpieczona część podestu

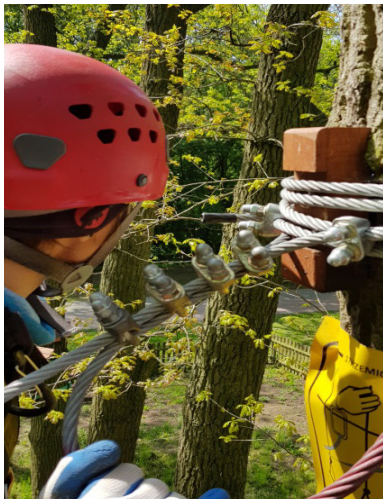
Źródło: materiały z kontroli NIK.

Zagrożenia biegły stwierdził także w parku linowym w Inowrocławiu. W szczególności: jeden ze słupów był przegniły u podstawy; końce niektórych lin i zacisków nie były zabezpieczone przed skaleczeniem oraz nakłuciem oka; podesty lądowania tyrolek nie posiadały zabezpieczeń w postaci materacy osłonowych; konstrukcja jednej z przeszkód tzw. równoważni była zbyt luźna; odciągi słupów schodzące do ziemi nie były zabezpieczone przed przypadkowym uderzeniem; belka na „wiszącej kłodzie" była mocno spróchniała; śruby rzymskie służące do naciągania/regulacji odciągów miały zbyt małą wytrzymałość; sposób asekuracji na przeszkodach pionowych był niewłaściwy, tj. punkt wpięcia lonży użytkownika znajdował się poniżej mocowania lonży do uprzęży; nie było zapewnionych informacji dotyczących zmian rodzaju asekuracji oraz możliwych zagrożeń. W całym parku linowym występowały powtarzające się błędy systemowe dotyczące zacisków mocujących niezgodnie z normą PN-EN 13411-5.
Biegły zalecił, aby systemowo zastosować poprawny montaż zacisków w całym parku linowym, zabezpieczyć materacami wszystkie elementy kolizyjne w przebiegach zjazdów tyrolskich oraz wykonać wskazane w sprawozdaniu z przeglądu niezbędne naprawy. Ponadto stwierdził, że następujący sprzęt asekuracyjny powinien zostać wycofany z użytkowania: jeden kask i 12 uprzęży (z uwagi na przekroczony maksymalny okres użytkowania) oraz jeden karabinek (nadmierne wytarcie korpusu). Niektóre ze stwierdzonych nieprawidłowości zostały przez biegłego zaliczone do stwarzających wysoki poziom zagrożenia wystąpienia urazu, jednak m.in. ze względu na fakt, iż część usterek znajdowała się na trasie wyłączonej już z użytkowania przez zarządzającego obiektem, poziom zagrożenia w parku linowym biegły ocenił jako niewielki. W wyniku działań podjętych przez zarządcę oraz właściciela obiektu, wykonawca parku linowego został wezwany do niezwłocznego usunięcia uchybień i zagrożeń, a do tego czasu park linowy został zamknięty.

Zdjęcia nr 48–53
Przykładowe zagrożenia stwierdzone w parku linowym

Przegniła podstawa słupa

Niezabezpieczony podest



Przegniła belka

Wystające końcówki lin

Niezabezpieczone końcówki śrub

Źródło: materiały z kontroli NIK.

Zagrożenia stwierdzone w parkach linowych, świadczą – w ocenie NIK – o nie w pełni rzetelnym i skutecznym nadzorze nad urządzeniem i funkcjonowaniem tego typu obiektów sprawowanym zarówno przez właścicieli i zarządzających obiektami, jak i organy administracji publicznej.

Ponadto w trakcie kontroli stwierdzono w instrukcji bezpiecznego użytkowania parku linowego w Lubawie zapisy wskazujące, że wejście na jego teren następuje na własną odpowiedzialność użytkowników. Zapisy te były niezgodne z obowiązującym regulaminem korzystania z parku linowego, uchwalonym przez Radę Miasta Lubawa oraz z postanowieniami rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Warmińsko-Mazurskiego. Stwierdził on nieważność, z powodu rażącego naruszenia prawa, zapisów tego regulaminu dotyczących odpowiedzialności osób korzystających z parku linowego. Dyrektor jednostki wyjaśnił, że zapisy były wynikiem niedopatrzenia i zostały usunięte w trakcie kontroli NIK.

Brak okresowych kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych

Spośród siedmiu jednostek zarządzających obiektami mis-r, na których powinny zostać przeprowadzone kontrole pięcioletnie, w sześciu (85,7%) nie zrealizowano obowiązku poddania obiektów małej architektury znajdujących się na placach zabaw oraz w innych miejscach przeznaczonych do rekreacji okresowym kontrolom, wymaganym przepisami art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy *Prawo budowlane*. W jednostkach tych nie poddano kontroli

obiektów małej architektury na ogółem 35 placach zabaw[107]. Jako główne przyczyny wskazywano przeoczenie upływu terminu przeprowadzenia kontroli oraz brak wiedzy o konieczności ich wykonania. OSIR w Inowrocławiu zapewnił przeprowadzanie przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane okresowych kontroli rocznych, a także okresowych kontroli co najmniej raz na pięć lat. Obejmowały one sprawdzenie stanu technicznego i estetycznego oraz przydatności do użytkowania placów zabaw i skateparku. Z dokumentacji kontroli okresowych wynikało, że wszystkie obiekty znajdowały się w należytym stanie technicznym.

Przykłady

Spośród 42 obiektów mis-r zarządzanych przez Urząd Miejski w Płotach, na 23 obejmujących 176 obiektów małej architektury wybudowanych przed 2014 r., nie zostały przeprowadzone co najmniej raz na pięć lat okresowe kontrole. Pracownicy urzędu wyjaśnili, że nie zostały im powierzone zadania dotyczące zapewnienia przeprowadzenia okresowych przeglądów obiektów wynikających z przepisów ustawy *Prawo budowlane*. Natomiast Burmistrz wskazał, że w krótkim okresie pełnienia funkcji nie miał możliwości przeanalizowania realizacji tych obowiązków.

Nie zapewniono przeprowadzenia co najmniej raz na pięć lat okresowych kontroli obiektów małej architektury usytuowanych na czterech placach zabaw (spośród 27 obiektów) zarządzanych przez Urząd Gminy w Nowej Soli. Jako przyczynę wskazano przeoczenie.

W Zespole Edukacyjnym w Lubięcinie nie przeprowadzano co najmniej raz na pięć lat kontroli okresowych obiektów małej architektury zlokalizowanych na placu zabaw w przedszkolu. W wyjaśnieniach dyrektor stwierdziła, że wyniknęło to z niewiedzy oraz krótkiego okresu sprawowania przez nią funkcji dyrektora. Poprzednia dyrektor wyjaśniła, że spowodowane to było dużą liczbą obowiązków oraz innych absorbujących spraw.

W przypadku obiektów zarządzanych przez trzy jednostki (Urząd Gminy w Nurcu-Stacji, OSIR w Lubawie oraz Szkołę Podstawową nr 2 w Płotach), do czasu kontroli NIK nie upłynął jeszcze wymagany okres na przeprowadzenie obowiązkowej kontroli pięcioletniej. Gmina Nurzec-Stacja zlecała osobie posiadającej uprawnienia budowlane przeprowadzenie rocznych kontroli okresowych placu zabaw oraz OSA. W ich wyniku nie zostały wydane żadne zalecenia. Także obiekty małej architektury znajdujące się na placach zabaw i siłowni plenerowej zarządzanych przez Urząd Miejski w Lipnie, po upływie każdego roku, poddawane były kontroli okresowej rocznej. Polegała ona na sprawdzeniu stanu technicznego elementów narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu.

Zdaniem NIK przeprowadzanie okresowych kontroli stanu technicznego obiektów małej architektury przeznaczonych do zabawy, ćwiczeń i rekreacji, jedynie raz na pięć lat to zbyt rzadko. Z uwagi na intensywność użytkowania i szybkość zużywania się urządzeń, a także niekorzystny wpływ warunków atmosferycznych, uzasadniona jest większa częstotliwość

[107] Ponadto inspektorzy PINB podczas kontroli przeprowadzonych na zlecenie NIK stwierdzili brak przeprowadzenia okresowych kontroli obiektów budowlanych na trzech placach zabaw.

przeprowadzania przeglądów wynikających z przepisów ustawy *Prawo budowlane* przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane odpowiedniej specjalności.

Nieskuteczne kontrole bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów szkół i placówek oświatowych

W 2017 r. nie przeprowadzano kontroli zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów, o których mowa w § 3 rozporządzenia *w sprawie bezpieczeństwa w szkołach i placówkach* w przedszkolu w Lubięcinie. Ponadto w protokołach z kontroli szkoły w 2017 r. i Zespołu Edukacyjnego w Lubięcinie w 2018 r., jak wyjaśniono przez przeoczenie, nie odniesiono się do placów zabaw znajdujących się na terenie szkoły i przedszkola. W dwóch pozostałych jednostkach (Szkole Podstawowej nr 2 w Płotach oraz w Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Nurcu-Stacji) kontrole były prowadzone z wymaganą częstotliwością. Z ich ustaleń sporządzono protokoły. Jednak ich kopie nie zostały przekazane organowi prowadzącemu. We wszystkich ww. jednostkach kontrola NIK wykazała nieprawidłowości i uchybienia dotyczące wyposażenia oraz utrzymania zarządzanych obiektów. Mogły one spowodować zagrożenie dla dzieci korzystających z placów zabaw. W Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Nurcu-Stacji kontrole zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów przeprowadzali nauczyciele wyznaczeni przez dyrektora. W Szkole Podstawowej nr 2 w Płotach dyrektor i specjalista ds. bhp.

Przykład

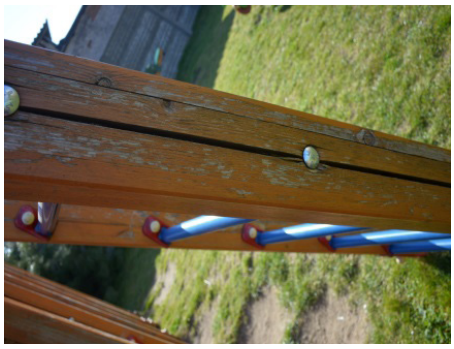
W Szkole Podstawowej nr 2 w Płotach dyrektor przeprowadzał kontrole z wymaganą częstotliwością (ostatnią 8 lutego 2019 r.). W żadnym z protokołów nie wniesiono uwag do stanu placu zabaw. Według ich treści zakres kontroli obejmował jedynie ocenę trwałości umocowania urządzeń w podłożu. Tymczasem oględziny przeprowadzone przez kontrolerów NIK 16 kwietnia 2019 r. wykazały m.in.: osłabioną rozeschniętą i pękniętą wzdłużnie poziomą belkę stanowiącą główny element konstrukcji ramy nośnej zestawu zabawowego; ubytki powłoki malarskiej lub korozję części elementów; odsłonięte fundamenty betonowe, a także brak zabezpieczeń wystających gwintów śrub. Ponadto odbojniki na końcach belki nośnej obu huśtawek wagowych przestały spełniać swoją funkcję.

Zdjęcia nr 54–57
Urządzenia na placach zabaw w obiektach oświatowych

Brak nawierzchni amortyzującej upadki pod wysoką drabinką

Odsłonięty, wystający fundament bujaka

Niezabezpieczone elementy i korozja szczebli drabinki



Rozszczepiona belka drabinki

Źródło: materiały z kontroli NIK.

Wypadki i inne zdarzenia na obiektach mis-r

W kontrolowanych jednostkach zaewidencjonowano jeden wypadek na obiektach mis-r[108]. Według informacji udzielonych NIK przez Wysokospecjalistyczny Szpital SP ZOZ w Nowej Soli w latach 2017–2019 (I kw.) udzielono tam świadczeń 103 osobom, które doznały urazów na obiektach mis-r. W związku z wypadkami na obiektach mis-r w ww. okresie Szpitalny Odział Ratunkowy w Lipnie udzielił pomocy medycznej trzem osobom. Dwa wypadki na takich obiektach odnotowała też Komenda Powiatowa Policji w Lipnie. Nie miały one jednak związku ze złym stanem technicznym obiektów. Do Komendy Powiatowej Policji w Gryficach wpłynęły cztery zgłoszenia dotyczące uszkodzeń ciała na obiektach mis-r. W szpitalu Powiatowym w Iławie nie udzielano świadczeń medycznych w związku z wypadkami na placach zabaw. Dyrektor Samodzielnego Publicznego Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej Gryficach poinformował, że w oparciu o prowadzone ewidencje nie ma możliwości pozyskania danych o udzielonych świadczeniach opieki zdrowotnej w związku z wypadkami lub innymi zdarzeniami na obiektach mis-r.

Zgodnie z informacją Ministra Zdrowia, prowadzącego krajowy system monitorowania wypadków konsumenckich[109] (uzyskaną przez NIK), odnotowano w nim w 2016 r. dziewięć zdarzeń na placach zabaw, w 2017 r. 13, a do grudnia 2018 r. trzy. Związane one były z zabawą na huśtawkach, drabinkach i zjeżdżalniach. Poszkodowanymi były dzieci w wieku od dwóch do 11 lat, a najczęstsze przyczyny wypadków to: brak nadzoru opiekunów, brak umiejętności oraz nieuwaga poszkodowanych w trakcie korzystania z urządzeń. Towarzyszące wypadkom najczęstsze skutki zdrowotne wymagające interwencji lekarskiej to: złamania kończyn, otarcia, stłuczenia oraz wstrząśnienie mózgu. W 2016 r. i w 2017 r. odnotowano także po dwa zdarzenia w skateparkach, w których poszkodowanymi były zarówno dzieci, jak i dorośli. Przyczynami wypadków były: brak wystarczających umiejętności oraz nadmierna brawura podczas wykonywania ewolucji, a skutkami złamania, otarcia oraz wstrząśnienie mózgu. W wyniku analizy otrzymanych przez NIK kwestionariuszy wywiadu stwierdzono, że w ponad

[108] Co opisano w pkt 5.1.4 Informacji.

[109] Służący identyfikowaniu produktów, które ze względu na swoje cechy i okoliczności użytkowania, mogą okazać się niebezpieczne.

62% opisów zdarzeń, w których doszło do upadków z urządzeń, brak było informacji o rodzaju zastosowanej nawierzchni lub wskazano twardą nawierzchnię.

Brak informacji o zakazie palenia w miejscach przeznaczonych do zabaw dzieci

Na dziewięciu obiektach, spośród 42 skontrolowanych (21,4%), nie umieszczono wymaganych przepisami art. 5 ust. 1 pkt 10 oraz ust. 1a ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. *o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych*[110] słownych i graficznych zakazów palenia tytoniu i papierosów elektronicznych lub zamieszczono tylko zakaz palenia tytoniu.

Skargi i wnioski

W dziewięciu jednostkach nie zaewidencjonowano skarg ani wniosków dotyczących nieodpowiedniego stanu technicznego, estetycznego lub higieniczno-sanitarnego obiektów mis-r. Tylko do Urzędu Gminy w Nowej Soli wpłynęła w 2018 r. skarga dotycząca złego stanu technicznego urządzeń znajdujących się na jednym placu zabaw. Wskazano w niej, że urządzenia nie były remontowane i konserwowane, i były w bardzo złym stanie. Urządzenia były spróchniałe, wystawały z nich gwoździe, a belki były połamane. Mieszkańcy wcześniej samodzielnie malowali urządzenia i wymieniali pognite i spróchniałe belki oraz kosili trawę, ponieważ plac był zaniedbywany. Według odpowiedzi udzielonej skarżącej, plac zabaw został zamknięty do czasu demontażu uszkodzonych elementów. Usterki zgłaszane ustnie i telefonicznie przez sołtysów nie były w tej jednostce ewidencjonowane. W kontrolowanym okresie do Urzędu Gminy w Nowej Soli wpłynęło jedno zgłoszenie dotyczące uszkodzenia urządzenia siłowni plenerowej. W tym przypadku niezwłocznie podjęto działania zmierzające do jego naprawy.

Problemy właścicieli i zarządców związane z utrzymaniem obiektów mis-r

Właściciele i zarządzający obiektami mis-r jako główne problemy związane z ich utrzymaniem oraz zapewnieniem bezpieczeństwa korzystania z tych obiektów wskazywali:

- brak środków finansowych na utrzymanie i zapewnienie profesjonalnego nadzoru nad ich funkcjonowaniem;
- brak kompetentnych pracowników odpowiedzialnych za bieżący nadzór, naprawy i konserwacje urządzeń;
- częste dewastacje i niestosowanie się użytkowników do obowiązujących regulaminów korzystania z obiektów.

[110] Dz. U. z 2018 r. poz. 1446, ze zm.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Pytania definiujące cel główny kontroli

Czy zapewniono bezpieczne korzystanie z obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy zapewniony został rzetelny i skuteczny nadzór nad urządzaniem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej?
2. Czy sprawowano rzetelny i skuteczny nadzór nad stanem technicznym, stanem higieniczno-sanitarnym oraz bezpieczeństwem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej?

Zakres podmiotowy

Kontrolą planową objęto 30 jednostek z terenu województw: kujawsko-pomorskiego, lubuskiego, podlaskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego: pięć wojewódzkich inspektoratów Inspekcji Handlowej, pięć powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego, pięć powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych – na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy *o NIK* oraz pięć starostw powiatowych, pięć urzędów gmin/miejskich i pięć gminnych jednostek organizacyjnych zarządzających obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej – na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy *o NIK*. Ponadto kontrolą rozpoznawczą I/18/003 *Zapewnienie bezpieczeństwa na publicznych placach zabaw oraz w miejscach przeznaczonych do rekreacji* na terenie województwa zachodniopomorskiego objęto dwa urzędy miejskie oraz dwa powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego.

Kryteria kontroli

Kontrole przeprowadzono z uwzględnieniem kryteriów legalności i rzetelności, spośród określonych w art. 5 ust. 1 i ust. 2 ustawy *o NIK*.

Okres objęty kontrolą

Lata 2017–2019 (do dnia zakończenia kontroli), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.

Okres przeprowadzenia kontroli

Od 11 marca 2019 r. do 5 czerwca 2019 r.

Działania na podstawie art. 29 ustawy *o NIK*

Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy *o NIK* wystąpiono m.in. do:

1. Ministra Sportu i Turystyki m.in. o przekazanie informacji, z jakich względów zdecydowano się na wprowadzenie do *Programu Rozwoju Małej Infrastruktury Sportowo-Rekreacyjnej o Charakterze Wielopokoleniowym – Otwarte Strefy Aktywności (OSA)* obowiązku przestrzegania Polskich Norm zarówno na etapie projektowania i budowy, jak i użytkowania infrastruktury sportowo-rekreacyjnej.
2. Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów m.in. o przekazanie informacji: z jakich przyczyn nie były planowane kontrole produkowanych i sprzedawanych urządzeń przeznaczonych na place zabaw oraz obiekty rekreacji, o prowadzonych postępowaniach w zakresie ogólnego bezpieczeństwa urządzeń przeznaczonych na ww. obiekty, produktach ujętych w rejestrze produktów niebezpiecznych oraz o kontrolach działalności parków linowych.
3. Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego m.in. o przekazanie informacji o przyczynach: niewystępowania do organów nadzoru budowlanego o prowadzenie kontroli obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej; nieprzekazania tym organom procedur, wytycz-

nych lub instrukcji dotyczących prowadzenia kontroli ww. obiektów; braku szkoleń dla pracowników inspektoratów nadzoru budowlanego w zakresie prowadzenia kontroli takich obiektów, a także o przekazanie informacji o podejmowanych działaniach na rzecz zwiększenia zatrudnienia w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego.

4. Głównego Inspektora Sanitarnego m.in. o przekazanie informacji o przyczynach braku wprowadzenia wytycznych i procedur dotyczących kontroli obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej w obszarze higieny komunalnej, o szkoleniach dotyczących zasad i sposobu sprawowania nadzoru nad ww. obiektami oraz informacji na temat kontroli piaskownic.
5. Ministra Zdrowia m.in. o przekazanie informacji o liczbie wypadków konsumenckich na obiektach małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, odnotowanych w latach 2016–2018 w krajowym systemie monitorowania wypadków konsumenckich, o którym mowa w art. 32 ustawy *o ogólnym bezpieczeństwie produktów*, ich okolicznościach, przyczynach oraz skutkach zdrowotnych.
6. Wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego m.in. o poinformowanie o prowadzonych, koordynowanych lub nadzorowanych działaniach mających na celu zapewnienie przestrzegania przepisów przy budowie obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej oraz zapewnienie należytego stanu technicznego i bezpieczeństwa użytkowania takich obiektów, a także o problemach występujących w tym zakresie.
7. Państwowych wojewódzkich inspektorów sanitarnych m.in. o poinformowanie o prowadzonych, koordynowanych lub nadzorowanych działaniach związanych z zapewnieniem sprawowania nadzoru nad obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, w tym nad piaskownicami, a także o problemach występujących w tym zakresie.
8. Ponadto w ramach prowadzonych czynności kontrolnych, kontrolerzy zasięgali informacji od:
   a/ gmin, spółdzielni mieszkaniowych, zarządców wspólnot mieszkaniowych oraz innych podmiotów o liczbie, rodzaju i lokalizacji posiadanych obiektów mis-r na terenie działania objętych kontrolą PINB i PSSE;
   b/ komendantów powiatowych Policji i Państwowej Straży Pożarnej o otrzymanych zgłoszeniach wypadków na obiektach mis-r i podjętych w związku z tym działaniach;
   c/ dyrektorów szpitali ze Szpitalnym Oddziałem Ratunkowym o udzielonych świadczeniach w związku z wypadkami na obiektach mis-r.

Udział biegłych na podstawie art. 49 ustawy o *NIK*

Na podstawie przepisów art. 49 ust. 1–3 ustawy *o NIK* zostali powołani biegli, którzy przeprowadzili inspekcje sześciu placów zabaw, czterech siłowni plenerowych oraz dwóch parków linowych. W sporządzonych sprawozdaniach i wydanych opiniach dokonali oceny zgodności sprawdzonych obiektów z wymogami właściwych Polskich Norm oraz określili poziom ich bezpieczeństwa.

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

Na podstawie przepisów art. 12 pkt 3 ustawy *o NIK* Najwyższa Izba Kontroli zleciła kontrolowanym państwowym powiatowym inspektorom sanitarnym przeprowadzenie kontroli dotyczących przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne, a także zapewnienia bezpieczeństwa na obiektach małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Ponadto powiatowym inspektorom nadzoru budowlanego, przeprowadzenie kontroli obejmującej sprawdzenie, czy obiekty małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej zostały wybudowane zgodnie z przepisami prawa budowlanego, w tym techniczno-budowlanymi, znajdują się w należytym stanie technicznym i czy stwarzają zagrożenie dla ich użytkowników. Łącznie skontrolowanych zostało 45 obiektów, z tego: 25 przez PPIS i 20 przez PINB.

Wykorzystanie wyników innych kontroli

W informacji wykorzystano także wyniki kontroli doraźnej (rozpoznawczej) I/18/003 *Zapewnienie bezpieczeństwa na publicznych placach zabaw oraz w miejscach przeznaczonych do rekreacji* i kontroli P/18/078 *Prawidłowość kontroli i skuteczność postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego*.

Pozostałe informacje

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK. Przeprowadzona analiza ryzyka wskazywała m.in., że organy administracji publicznej oraz właściciele i zarządcy nie sprawują rzetelnego oraz skutecznego nadzoru nad obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Przeprowadzona kontrola rozpoznawcza (I/18/003 *Zapewnienie bezpieczeństwa na publicznych placach zabaw oraz w miejscach przeznaczonych do rekreacji*), wykazała liczne zaniechania właścicieli obiektów w zakresie: odpowiedniego przygotowania budowy, zakupu spełniających standardy bezpieczeństwa urządzeń i ich prawidłowego zamontowania, jak i sprawowania bieżącego nadzoru nad stanem technicznym i higieniczno-sanitarnym obiektów. Niewłaściwe wykonywanie ww. obowiązków oraz brak skutecznego nadzoru budowlanego miały negatywny wpływ na poziom bezpieczeństwa korzystania z ww. obiektów.
W trakcie kontroli przeprowadzono oględziny 42, ze 105 obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej zarządzanych przez skontrolowane jednostki.

Złożone zawiadomienia

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli, do czasu sporządzenia informacji o wynikach kontroli, skierowała do prokuratury dwa zawiadomienia: w sprawie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstw polegających na wykonywaniu robót budowlanych bez dokonania ich zgłoszenia właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej oraz o niedopełnieniu obowiązków przez funkcjonariusza publicznego. Ponadto skierowano do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego zawiadomienie w sprawie uzasadnionego podejrzenia popełnienia wykroczenia polegającego na niepoddaniu obiektów małej architektury okresowej kontroli, polegającej na sprawdzeniu, co najmniej raz na pięć lat stanu technicznego i przydatności do użytkowania, estetyki obiektu oraz jego otoczenia.

W ramach kontroli doraźnej rozpoznawczej I/18/003 *Zapewnienie bezpieczeństwa na publicznych placach zabaw oraz w miejscach przeznaczonych*

do rekreacji skierowano łącznie cztery zawiadomienia. Dwa do prokuratury, w sprawie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa polegającego na wykonywaniu robót budowlanych bez dokonania ich zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej i dopuszczenia do prowadzenia ksiąg rachunkowych wbrew przepisom ustawy o rachunkowości oraz dwa zawiadomienia do powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego w sprawie uzasadnionego podejrzenia popełnienia wykroczenia polegającego na niepoddaniu obiektów małej architektury okresowej kontroli, polegającej na sprawdzeniu, co najmniej raz na pięć lat stanu technicznego i przydatności do użytkowania, estetyki obiektu oraz jego otoczenia, a także braku realizacji obowiązku przechowywania dokumentacji związanej z obiektem budowlanym.

Informacje przekazane na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK

Przepis art. 51 ust. 1 ustawy *o NIK* stanowi, że kontroler jest obowiązany niezwłocznie poinformować kierownika jednostki kontrolowanej lub kierownika jednostki nadrzędnej oraz właściwe organy lub jednostki organizacyjne o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo powstania znacznej szkody w mieniu, w celu zapobieżenia występującemu niebezpieczeństwu lub szkodzie. W toku prowadzonych kontroli w czterech jednostkach, kontrolerzy pięciokrotnie poinformowali kierowników o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia i zdrowia na sześciu skontrolowanych obiektach małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej.

Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły ogółem 94 tys. zł.

Stan realizacji wniosków

Wyniki kontroli przedstawiono w 30 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano 63 wnioski. Do czasu sporządzenia informacji o wynikach kontroli 41 wniosków zostało zrealizowanych, 21 było w trakcie realizacji, a jeden nie został zrealizowany. W wyniku kontroli rozpoznawczej sformułowano 10 wniosków, z których sześć zrealizowano, a dwa są w trakcie realizacji.

Do treści jednego wystąpienia pokontrolnego Podlaski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej zgłosił jedno zastrzeżenie. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej zastrzeżenie uwzględnił w całości.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Białymstoku	Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Białymstoku	Helena Łazowska Podlaski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej
2.		Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Siemiatyczach	Jadwiga Hackiewicz Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Siemiatyczach
3.		Starostwo Powiatowe w Siemiatyczach	Jan Zalewski Starosta Siemiatycki
4.		Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Siemiatyczach	Jerzy Ryszard Kazimierczak Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego
5.		Urząd Gminy w Nurcu-Stacji	Piotr Jaszczuk Wójt Gminy Nurzec-Stacja
6.		Zespół Szkolno-Przedszkolny w Nurcu-Stacji	Robert Sobieszuk Dyrektor Zespołu Szkolno-Przedszkolnego
7.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Bydgoszczy	Tomasz Sypniewski Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej
8.		Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Lipnie	Mirosław Grzybowski Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Lipnie
9.		Starostwo Powiatowe w Lipnie	Krzysztof Baranowski Starosta Lipnowski
10.		Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Lipnie	Andrzej Jasiński Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego
11.		Urząd Miejski w Lipnie	Paweł Banasik Burmistrz Miasta Lipna
12.		Ośrodek Sportu i Rekreacji w Inowrocławiu	Magdalena Klimek Dyrektor Ośrodka Sportu i Rekreacji

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
13.	Delegatura NIK w Olsztynie	Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Olsztynie	Krzysztof Wojciechowski Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej
14.		Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Iławie	Jolanta Labiś Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Iławie
15.		Starostwo Powiatowe w Iławie	Bartosz Piotr Bielawski Starosta Iławski
16.		Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Iławie	Tomasz Patorski Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego
17.		Urząd Miasta Lubawa	Maciej Radtke Burmistrz Lubawy
19.		Ośrodek Sportu i Rekreacji w Lubawie	Jacek Różański Dyrektor Ośrodka Sportu i Rekreacji
18.	Delegatura NIK w Szczecinie	Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Szczecinie	Dorota Bieszczad Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej
20.		Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Gryficach	Elżbieta Dembowska Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Gryficach
21.		Starostwo Powiatowe w Gryficach	Ryszard Chmielowicz Starosta Gryficki
22.		Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Gryficach	Janusz Zaryczański Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego
23.		Urząd Miejski w Płotach	Radosław Mackiewicz Burmistrz Płotów
24.		Publiczna Szkoła Podstawowa nr 2 w Płotach	Szymon Klimko Dyrektor Szkoły
25.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Gorzowie Wielkopolskim	Jan Kaźmierczak Lubuski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej
26.		Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Nowej Soli	Józefa Meissner Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Nowej Soli
27.		Starostwo Powiatowe w Nowej Soli	Iwona Brzozowska Starosta Nowosolski
28.		Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Nowej Soli	Maciej Piosik Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego
29.		Urząd Gminy Nowa Sól	Izabela Bojko Wójt Gminy Nowa Sól
30.		Zespół Edukacyjny w Lubięcinie	Ewa Drozdowska Dyrektor Zespołu Edukacyjnego

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano: jedną ocenę pozytywną (Starostwo Powiatowe w Nowej Soli – l.p. 15), dwie oceny negatywne (Urząd Miejski w Płotach – l.p. 24, Zespół Szkolno-Przedszkolny w Nurcu-Stacji – l.p. 26) oraz 27 ocen w formie opisowej.

Lp.	Nazwa jednostki	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
		prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Białymstoku	Zapewniono warunki do sprawowania nadzoru nad spełnianiem wymagań oraz bezpieczeństwem wyrobów i produktów przeznaczonych na obiekty mis-r. Wskazano komórkę organizacyjną, do której zadań należało m.in. prowadzenie kontroli w obszarze bezpieczeństwa produktów, zgodności wyrobów z zasadniczymi lub innymi wymaganiami.	
2.	Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Bydgoszczy	Zapewniono warunki do realizacji zadań nadzorczych nad spełnieniem wymagań oraz bezpieczeństwem wyrobów i produktów przeznaczonych na obiekty mis-r. Wskazano komórki organizacyjne odpowiedzialne za realizację kontroli zgodności wyrobów z wymaganiami oraz kontroli produktów w zakresie spełniania wymagań bezpieczeństwa.	
3.	Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Olsztynie	Zapewniono przygotowanie organizacyjne WIIH do realizacji zadań w zakresie nadzoru nad spełnieniem wymagań i bezpieczeństwem wyrobów oraz produktów przeznaczonych na obiekty mis-r. Wskazano komórki odpowiedzialne za wykonywanie ww. działań. Znaczna część pracowników, została przeszkolona w zakresie kontroli wyrobów i produktów.	
4.	Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Szczecinie	Zapewniono warunki do realizacji zadań nadzorczych nad spełnianiem wymagań oraz bezpieczeństwem wyrobów i produktów przeznaczonych na obiekty mis-r. Pracownicy dysponowali wytycznymi dotyczącymi czynności kontrolnych, a także zestawem próbników do kontroli sprzętu przeznaczonego na place zabaw.	

Lp.	Nazwa jednostki	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
		prawidłowe	nieprawidłowe
5.	Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej w Gorzowie Wielkopolskim	Zapewniono przygotowanie organizacyjne WIIH oraz pracowników do realizacji zadań w zakresie spełnienia wymagań nad bezpieczeństwem wyrobów i produktów przeznaczonych na obiekty mis-r. Komórkom organizacyjnym powierzono zadania w zakresie działań kontrolnych nad funkcjonowaniem rynku artykułów podlegających bezpieczeństwu produktów oraz systemowi oceny zgodności. Pracownicy dysponowali programami, wytycznymi dotyczącymi czynności kontrolnych prowadzonych na podstawie przepisów o ogólnym bezpieczeństwie produktów oraz systemie oceny zgodności, częścią norm, a także zestawem próbników do kontroli sprzętu przeznaczonego na place zabaw. Po stwierdzeniu nieprawidłowości dotyczących zabawek aktywizujących, rzetelnie i bez zbędnej zwłoki podjęto wymagane działania.	
6.	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Siemiatyczach	Zapewniono warunki do realizacji zadań nadzorczych nad warunkami higieny wypoczynku i rekreacji. W regulaminie organizacyjnym PPIS wskazał komórki odpowiedzialne za realizację tych zadań, a pracownicy je realizujący dysponowali wytycznymi GIS i Podlaskiego PWIS tym zakresie.	W ograniczonym zakresie prowadzono nadzór nad warunkami higieny wypoczynku i rekreacji, stanem higieniczno-sanitarnym oraz bezpieczeństwem obiektów mis-r. PSSE nie dysponowała pełną i aktualną informacją o ww. obiektach na terenie powiatu, będących obiektami użyteczności publicznej oraz nie podejmowała działań w celu jej uzyskania.
7.	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Lipnie	Zapewniono przygotowanie organizacyjne do realizacji zadań w zakresie nadzoru nad warunkami higieny wypoczynku i rekreacji, stanem higieniczno-sanitarnym oraz bezpieczeństwem obiektów mis-r na terenie działania PSSE.	Nie posiadano informacji m.in. o 40 obiektach mis-r według stanu na koniec 2018 r. i I kwartału 2019 r. Obiekty te nie zostały ujęte w harmonogramach nadzoru zamieszczonych w planach zasadniczych zamierzeń PSSE na rok: 2017, 2018 i 2019, a pracownicy PSSE nie przeprowadzili w okresie 2017–2019 (I kw.) kontroli tych obiektów.

Lp.	Nazwa jednostki	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
		prawidłowe	nieprawidłowe
8.	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Iławie	Zapewniono przygotowanie organizacyjne PSSE do realizacji zadań w zakresie sprawowania nadzoru nad warunkami higieny wypoczynku i rekreacji, w tym stanem higieniczno- -sanitarnym obiektów mis-r. Zapewniono przeprowadzanie kontroli przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne zgodnie z ustalonymi założeniami.	PSSE nie dysponowała na koniec 2017 r. i 2018 r. pełną i aktualną informacją o liczbie i lokalizacji obiektów mis-r, czego skutkiem było przekazywanie nierzetelnych sprawozdań z zakresu higieny komunalnej za 2017 r. i 2018 r.
9.	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Gryficach	Zapewniono warunki do realizacji zadań dotyczących nadzoru nad warunkami higieny wypoczynku i rekreacji, stanem higieniczno- -sanitarnym oraz bezpieczeństwem obiektów mis-r. Udostępniono pracownikom procedury i instrukcje, a także zapewniono im udział w kursach, szkoleniach i naradach dotyczących sprawowania nadzoru sanitarnego. W latach 2017–2019 (I kw.) PPIS zapewnił przeprowadzenie kontroli wszystkich obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej znajdujących się w placówkach oświatowych i wychowawczych.	W latach 2017–2019 (do 25.03) Powiatowy Inspektor nie podjął skutecznych działań w celu uzyskania aktualnych informacji o liczbie i rodzaju obiektów mis-r na terenie powiatu gryfickiego w obszarze higieny komunalnej. W konsekwencji niektóre rodzaje obiektów nie były uwzględniane przy planowaniu kontroli, a dane o liczbie obiektów wykazywane w sprawozdaniach z działalności w zakresie higieny komunalnej (MZ-46) za lata 2017–2018 nie odzwierciedlały stanu faktycznego. PPIS nie zapewnił skutecznych działań w celu usunięcia nieprawidłowości stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa ich użytkowników, stwierdzonych podczas kontroli na dwóch placach zabaw oraz rzetelnego dokumentowania przeprowadzenia kontroli stosowania oznakowania graficznego i słownego zakazu palenia papierosów elektronicznych.

Lp.	Nazwa jednostki	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
		prawidłowe	nieprawidłowe
10.	Powiatowa Stacja Sanitarno--Epidemiologiczna w Nowej Soli	Zapewniono przygotowanie organizacyjne oraz przygotowanie pracowników do realizacji zadań dotyczących sprawowania nadzoru nad stanem higieniczno-sanitarnym oraz bezpieczeństwem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Opracowano plany zasadniczych zamierzeń na lata 2017–2019, harmonogramy nadzoru nad obiektami oraz plan działalności oświatowo- -zdrowotnej.	Nie posiadano w pełni kompletnej i aktualnej informacji o obiektach małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej funkcjonujących na obszarze działania PSSE. Sprawozdanie MZ-46 nie było sporządzone zgodnie z wymaganiami. zamiast danych o obiektach przedstawiano w nich dane o właścicielach lub zarządcach.
11.	Starostwo Powiatowe w Siemiatyczach	Starosta terminowo wydawał decyzje o pozwoleniu na budowę oraz rozpatrywał sprawy związane ze zgłoszeniem zamiaru budowy obiektów mis-r. W przypadku stwierdzenia braków w przedkładanej dokumentacji wzywano inwestorów do jej uzupełnienia.	Starosta nie w pełni rzetelnie sprawował nadzór nad urządzaniem obiektów mis-r. Nierzetelnie rozpatrywano zgłoszenia zamiaru budowy takich obiektów pod względem położenia i urządzenia tego typu instalacji. W trzech (z 12 analizowanych) sprawach Starosta nie wniósł sprzeciwu, o którym mowa w art. 30 ust. 5 i 6 ustawy *Prawo budowlane*, mimo że na załączonych do zgłoszeń projektach zagospodarowania terenu poszczególne obiekty, od strony ulic i okien pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi umiejscowiono w odległościach mniejszych niż określone w rozporządzeniu *w sprawie warunków technicznych*.
12.	Starostwo Powiatowe w Lipnie	Starosta rzetelnie przeprowadził wszystkie postępowania administracyjne, w wyniku, których wydał decyzje udzielające pozwolenia na budowę dla obiektów mis-r. Decyzje o udzielonych pozwoleniach jak i kopie zgłoszeń przekazano bezzwłocznie organom nadzoru budowlanego.	W trzech przypadkach spośród 26 skontrolowanych zgłoszeń zamiaru budowy lub wykonania robót budowlanych, dotyczących obiektów mis-r, nie ustalono wszystkich okoliczności niezbędnych do podjęcia decyzji.
13.	Starostwo Powiatowe w Iławie	Starosta wydawał pozwolenia na budowę oraz zaświadczenia o braku sprzeciwu wobec budowy takich obiektów zgodnie z wymogami prawa budowlanego. Decyzje o udzielonych pozwoleniach jak i kopie zgłoszeń przekazano bezzwłocznie organowi nadzoru budowlanego.	

Lp.	Nazwa jednostki	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
		prawidłowe	nieprawidłowe
14.	Starostwo Powiatowe w Gryficach	Starosta rzetelnie przeprowadził wszystkie postępowania administracyjne, w wyniku, których wydał decyzje udzielające pozwolenia na budowę mis-r. Decyzje o udzielonych pozwoleniach jak i kopie zgłoszeń przekazano bezzwłocznie organowi nadzoru budowlanego.	W trzech sprawach (z 10 analizowanych) Starosta nie przekazał PINB w Gryficach kopii zgłoszeń budowy obiektów małej architektury. W aktach spraw nie zamieszczano adnotacji o milczącym załatwieniu sprawy.
15.	Starostwo Powiatowe w Nowej Soli	Starosta, prawidłowo prowadził postępowania dotyczące zgłoszeń budowy oraz wniosków o wydanie pozwolenia na budowę obiektów mis-r. W przeprowadzonych postępowaniach rzetelnie weryfikowano spełnienie wymagań określonych w ustawie *Prawo budowlane* oraz wynikających z rozporządzenia *w sprawie warunków technicznych*.	
16.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Siemiatyczach	Inspektorzy nadzoru budowlanego, zatrudnieni w Inspektoracie, posiadali wymagane kwalifikacje, w tym stosowne uprawnienia budowlane.	Inspektorat nie zapewnił rzetelnego i skutecznego nadzoru nad urządzeniami obiektów mis-r. Od 1 stycznia 2017 r. do 30 marca 2019 r., sprawując nadzór nad urządzaniem, stanem technicznym i bezpieczeństwem tych obiektów skontrolowano tylko 11 z 71 (15,5%J obiektów funkcjonujących na terenie powiatu. Nadzorem nie objęto 45 placów zabaw oraz żadnej z 13 siłowni zewnętrznych i dwóch parków linowych. Ustalenia przeprowadzonych kontroli dokumentowano z naruszeniem wymogu rzetelności. Nierzetelnie także prowadzono ewidencję rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, a przez ponad osiem lat nie zidentyfikowano ryzyk występujących w działalności Inspektoratu, mimo że w systemie kontroli zarządczej założono coroczne dokonywanie ich analiz.

Lp.	Nazwa jednostki	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
		prawidłowe	nieprawidłowe
17.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Lipnie	Powiatowy Inspektor zareagował na sygnał wskazujący na utrzymanie obiektu mis-r w stanie mogącym stwarzać zagrożenie dla zdrowia i życia jego użytkowników. Podjęte przez pracowników PINB działania oraz przeprowadzone kontrole sprawdzające ww. obiektu potwierdziły, że stwierdzone nieprawidłowości zostały usunięte.	Brak przeprowadzenia z własnej inicjatywy w latach 2017–2019 kontroli nowych obiektów mis-r w zakresie przestrzegania przez inwestorów przepisów ustawy *Prawo budowlane* oraz sprawdzenia, czy obiekty te zostały wybudowane zgodnie z przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej; istniejących obiektów mis-r w zakresie utrzymania ich w należytym stanie technicznym i estetycznym oraz zapewniającym bezpieczeństwo ich użytkowania.
18.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Iławie	Powiatowy Inspektor podejmował działania w celu przygotowania organizacyjnego PINB do realizacji przypisanych mu zadań.	Brak pełnej i aktualnej informacji o obiektach mis-r. Protokoły z kontroli istniejących obiektów w sposób niepełny dokumentowały przeprowadzone czynności kontrolne.
19.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Gryficach	Pracownicy Inspektoratu, którym powierzono realizację zadań związanych z kontrolą prawidłowości przebiegu procesu budowlanego oraz utrzymania użytkowanych obiektów, posiadali wymagane kwalifikacje, w tym stosowne uprawnienia budowlane, a także praktykę w kontroli obiektów budowlanych.	Powiatowy Inspektor zapewnił w ograniczonym zakresie prowadzenie nadzoru nad urządzaniem i utrzymaniem w należytym stanie technicznym obiektów mis-r, a także nad zapewnieniem bezpieczeństwa ich użytkowania. Nie był sprawowany nadzór nad legalnością i prawidłowością budowy obiektów małej architektury, stanowiących wyposażenie placów zabaw i innych obiektów rekreacji.

Lp.	Nazwa jednostki	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
		prawidłowe	nieprawidłowe
20.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Nowej Soli	Kontrole obejmowały sprawdzenie stanu technicznego zainstalowanych urządzeń. We własnym zakresie przyjęto w sposób nieformalny materiał przygotowany przez UOKiK dotyczący bezpiecznego placu zabaw (Poradnik dla administratorów i właścicieli).	Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego nie dysponował pełną i aktualną informacją o placach zabaw i miejscach przeznaczonych do rekreacji, tj. siłowni plenerowych, niezbędną do zapewnienia rzetelnego nadzoru nad ww. obiektami. Nie zapewniono sprawdzenia przeprowadzenia przez właścicieli i zarządców, wymaganych kontroli okresowych obiektów mis-r, jak również nie sprawdzano dokonywania zgłoszeń organowi administracji architektoniczno-budowlanej budowy tych obiektów lub posiadania pozwolenia na ich budowę.
21.	Urząd Gminy w Nurcu-Stacji	Obiekty małej architektury, które wybudowano w okresie objętym kontrolą, posiadały certyfikaty potwierdzające spełnianie polskich norm. Zostały one wybudowane zgodnie z dokumentacją projektową i zawartymi umowami.	Nie zapewniono użytkownikom pełnego bezpieczeństwa przy korzystaniu z obiektów mis-r. Nadzór nad stanem technicznym oraz bezpieczeństwem obiektów był niewystarczający. Jego prowadzenie nie zostało odzwierciedlone w zakresach czynności pracowników i innych dokumentach organizacyjnych Urzędu. Obiekty stwarzały szereg zagrożeń wynikających z błędów przy ich budowie, m.in. związanych ze zbyt małą warstwą amortyzacyjną w strefach bezpieczeństwa urządzeń, nieprawidłowym ogrodzeniem bądź ostrymi elementami konstrukcyjnymi.

Lp.	Nazwa jednostki	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
		prawidłowe	nieprawidłowe
22.	Urząd Miejski w Lipnie	Zapewniono przygotowanie organizacyjne do realizacji zadań, dotyczących urządzania obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Budowa lub doposażenie tych obiektów była realizowana po dokonanych zgłoszeniach do starosty. Inwestycje zostały zrealizowane zgodnie ze zleceniami.	Nadzór nad urządzaniem obiektów mis-r i nad ich bezpieczeństwem nie był wystarczający, gdyż nie zapewniono utrzymania tych obiektów w należytym stanie technicznym, pomimo dokonywanych napraw, konserwacji lub wymiany urządzeń wadliwych. Nie nakładano na wykonawców obowiązku spełnienia wymogów i zabezpieczenia ich realizacji. Dopiero w trakcie kontroli NIK wykonany został wynikający z art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy *Prawo budowlane* obowiązek przeprowadzenia kontroli okresowej pięcioletniej obiektów małej architektury na czterech placach zabaw.
23.	Urząd Miasta w Lubawie	Zapewniono należyty nadzór nad urządzaniem i funkcjonowaniem obiektów mis-r wybudowanych w latach 2017–2018. Na etapie budowy egzekwowano wykonanie ich w sposób zapewniający bezpieczeństwo użytkowników. W Urzędzie przechowywano dokumentację powykonawczą oraz inne dokumenty dotyczące obiektów mis-r. W ramach nadzoru dbano o ich należyty stan techniczny oraz zapewnienie właściwych warunków higieniczno-sanitarnych.	Nie przeprowadzono, pomimo upływu terminu, wymaganej kontroli okresowej stanu technicznego siedmiu urządzeń zamontowanych na dwóch z trzech placów zabaw wykonanych przed 2017 r. Urządzenia zamontowane na jednym z placów zabaw wymagały dostosowania do wymogów bezpieczeństwa wynikających z Polskich Norm.

Lp.	Nazwa jednostki	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
		prawidłowe	nieprawidłowe
24.	Urząd Miejski w Płotach		Nie zapewniono rzetelnego i skutecznego nadzoru zarówno nad urządzaniem jak i nad stanem technicznym oraz bezpieczeństwem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Urząd nie był przygotowany do realizacji zadań dotyczących nadzoru nad obiektami mis-r. Nie powierzono ich żadnej komórce organizacyjnej oraz żadnemu z pracowników. Nie ustalono także zasad sprawowania takiego nadzoru oraz nie zapewniono przygotowania pracowników realizujących doraźnie ww. zadania. Nie dokonano rzetelnego odbioru prac związanych z budową obiektów mis-r. Na nowo wybudowanych obiektach nie przeprowadzano kontroli i konserwacji urządzeń zgodnie z zaleceniami producenta, nie zapewniono również przy urządzeniach właściwej nawierzchni amortyzującej upadki. Nie utrzymywano użytkowanych obiektów mis-r w należytym stanie technicznym i higieniczno-sanitarnym. Nie przeprowadzano również okresowych kontroli obiektów budowlanych małej architektury na placach zabaw, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy *Prawo budowlane*.
25.	Urząd Gminy w Nowej Soli	Podejmowano działania na rzecz urządzania nowych obiektów infrastruktury sportowo-rekreacyjnej oraz uregulowano zasady korzystania z obiektów. Budowa lub remont obiektów następował na podstawie i zgodnie z zakresem zgłoszeń budowy albo ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. W badanych sprawach zrealizowany został zakres rzeczowy budowanych obiektów.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieprzeprowadzenia, w czterech przypadkach z 27, w wymaganym terminie okresowych kontroli obiektów oraz nieujęcia w ewidencji środków trwałych sześciu obiektów.

Lp.	Nazwa jednostki	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
		prawidłowe	nieprawidłowe
26.	Zespół Szkolno-Przedszkolny w Nurcu-Stacji	Pozytywnie oceniono stopień czystości i konserwowanie urządzeń mis-r w sposób zapobiegający ich zużyciu.	Dopuszczono do użytkowania urządzeń mogących zagrozić bezpieczeństwu dzieci. Na placu zabaw znajdowały się zbudowane w latach siedemdziesiątych cztery metalowe huśtawki z twardymi, drewnianymi siedziskami na sztywnych cięgnach, zagrażającymi dzieciom, które mogły się znaleźć w ich zasięgu oraz nieprzymocowane do podłoża metalowe huśtawki-kołyski, których płozy mogły zmiażdżyć stopę dziecka. Z kolei pod dwoma drabinkami o wysokości ponad 1,5 m nie było warstwy amortyzującej upadki. Obiekty małej architektury nie były sprawdzane podczas obowiązkowych okresowych kontroli pięcioletnich, wynikających z przepisów ustawy *Prawo budowlane*. Kopie protokołów z kontroli sprawdzania warunków bezpieczeństwa i higieny korzystania z obiektów, mimo takiego obowiązku, nie były przekazywane organowi prowadzącemu.
27.	Ośrodek Sportu i Rekreacji w Inowrocławiu	Zapewniono organizacyjne przygotowanie do realizacji zadań dotyczących nadzoru nad stanem technicznym oraz bezpieczeństwem zarządzanych obiektów mis-r. Lokalizacja objętych kontrolą sześciu obiektów odpowiadała wymogom wynikającym z przepisów rozporządzenia *w sprawie warunków technicznych.* Zapewniono nadzór nad stanem technicznym oraz bezpieczeństwem administrowanych placów zabaw oraz miejsc przeznaczonych do rekreacji. Wszystkie obiekty były poddawane okresowym kontrolom.	Część elementów parku linowego znajdowała się w niewłaściwym stanie technicznym (np. końce niektórych lin i zacisków nie były zabezpieczone przed skaleczeniem oraz nakłuciem oka, podesty lądowania tyrolek tj. miejsc, o które można się uderzyć, nie posiadały zabezpieczeń w postaci materacy osłonowych). Nie dokonano zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej montażu przeszkody typu Jumbox H 170 w skateparku.

Lp.	Nazwa jednostki	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
		prawidłowe	nieprawidłowe
28.	Ośrodek Sportu i Rekreacji w Lubawie	Zapewniono nadzór nad stanem technicznym, higieniczno-sanitarnym oraz bezpieczeństwem obiektów mis-r. Wszystkie urządzenia stanowiące wyposażenie ww. obiektów posiadały certyfikaty lub deklaracje zgodności z Polskimi Normami. Wszyscy pracownicy, którzy obsługiwali park linowy ukończyli szkolenie instruktorów ratowników oraz posiadali zaświadczenia lekarskie o braku przeciwskazań do pracy na wysokości powyżej trzech metrów.	Stwierdzono naruszenie przepisów ustawy *Prawo budowlane*, polegające na wykonaniu siłowni zewnętrznej bez wymaganego zgłoszenia budowy właściwemu organowi administracji architektoniczno-|-budowlanej oraz przepisów rozporządzenia *w sprawie warunków technicznych*, tj. wykonania ogrodzenia placu zabaw z siatki metalowej zakończonej ostrymi elementami. W instrukcji bezpiecznego użytkowania parku linowego umieszczono tzw. klauzulę niedozwoloną, wyłączającą odpowiedzialność zarządcy za szkodę na osobie i przerzucającą na użytkownika odpowiedzialność za szkody o charakterze materialnym. W parku linowym konieczne było wykonanie prac dostosowujących poziom bezpieczeństwa do wymogów norm.

Lp.	Nazwa jednostki	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
		prawidłowe	nieprawidłowe
29.	Publiczna Szkoła Podstawowa nr 2 w Płotach	Przechowywano dokumentację budowy oraz pozostałe dokumenty dotyczące placu zabaw. Nabyte urządzenia, posiadały certyfikaty, o których mowa w § 9 ust. 3 rozporządzenia *w sprawie bezpieczeństwa w szkołach i placówkac*h. Dyrektor przeprowadzał z wymaganą częstotliwością kontrole zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów, w tym placu zabaw oraz z ustaleń kontroli sporządzał protokoły.	Nie zapewniono skutecznego nadzoru nad stanem technicznym urządzeń na placu zabaw. Nie ustanowiono zasad prowadzenia nadzoru i nie zapewniono wykonywania zabiegów konserwacyjnych zgodnie z wymogami instrukcji użytkowania placu otrzymanej od wykonawcy. Nie zostały także podjęte działania w celu wykonania przy zestawie zabawowym nawierzchni skutecznie amortyzującej upadki, a odległość pomiędzy zamontowanymi dwoma spośród sześciu urządzeń na placu zabaw, była mniejsza od określonej w ich kartach technicznych. Powyższe zaniechania miały wpływ na pogorszenie stanu technicznego obiektu i obniżenie poziomu bezpieczeństwa jego użytkowników. Na terenie placu zabaw nie umieszczono tablicy informacyjnej określającej zasady bezpiecznego użytkowania urządzeń, wymaganej przepisami § 31 ust. 6 rozporządzenia *w sprawie bezpieczeństwa w szkołach i placówkac*h.

Lp.	Nazwa jednostki	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
		prawidłowe	nieprawidłowe
30.	Zespół Edukacyjny w Lubięcinie	W toku kontroli podjęto lub zadeklarowano działania zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.	Nadzór nad stanem technicznym oraz bezpieczeństwem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej był niewystarczający. Nie zapewniono przygotowania organizacyjnego do realizacji zadań w tym zakresie, a sprawowany nadzór ograniczył się do przeprowadzenia w latach 2017–2018 corocznie kontroli podstawowych stanu technicznego placów zabaw w szkole i w przedszkolu. Brak było pozostałych wymaganych kontroli. Dopuszczono do użytkowania przez dzieci wyposażenia placu zabaw na terenie przedszkola, które nie posiadało wymaganych atestów lub certyfikatów, a niektóre znajdujące się na nim obiekty przeznaczone były tylko i wyłącznie do użytku domowego. Stan placów zabaw nie był należyty, stwierdzono m.in. ostro zakończone elementy ogrodzenia, wystające wkręty przy pokrywach piaskownic, niezabezpieczone zdekompletowane części zjeżdżalni oraz huśtawki starego typu na sztywnych zawieszeniach. Po wypadku, jaki wydarzył się na placu zabaw zaniechano powiadomienia niektórych stron o tym wydarzeniu oraz nie powołano zespołu do przeprowadzenia postępowania powypadkowego.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Definicje legalne w ustawie Prawo budowlane

Ustawa *Prawo budowlane* normuje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach (art. 1). Poprzez obiekt budowlany należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość jego użytkowania zgodnie z przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych (art. 3 pkt 1). *Uznanie obiektu za obiekt budowlany uzależnione zostało od wzniesienia go z użyciem wyrobów budowlanych. Komentowana ustawa nie zawiera definicji wyrobów budowlanych. Ustawodawca pojęcie wyrobu budowlanego zdefiniował w ustawie z 16.04.2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1570, ze zm.) poprzez odesłanie w art. 2 pkt 1 wprost do definicji zamieszczonej w art. 2 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 z 9.03.2011 r. ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylającego dyrektywę Rady 89/106/EWG (Dz. Urz. UE L 88, s. 5, ze zm.). Zgodnie z tym przepisem 'wyrób budowlany' oznacza każdy wyrób lub zestaw wyprodukowany i wprowadzony do obrotu w celu trwałego wbudowania w obiektach budowlanych lub ich częściach, którego właściwości wpływają na właściwości użytkowe obiektów budowlanych w stosunku do podstawowych wymagań dotyczących obiektów budowlanych*[111].
Obiektami małej architektury są niewielkie obiekty m.in. użytkowe, służące rekreacji codziennej, jak piaskownice, huśtawki, drabinki (art. 3 pkt 4 lit. c ustawy *Prawo budowlane*). Kwalifikacja obiektu do kategorii obiektów małej architektury, każdorazowo rozstrzygana jest przez organ administracji architektoniczno-budowlanej (lub nadzoru budowlanego – w przypadku postępowania legalizacyjnego), w oparciu o całokształt zgromadzonego materiału dowodowego. Pogląd taki ukształtował się w orzecznictwie sądów administracyjnych[112] .

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane*, obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zasadami wiedzy technicznej.

Normalizacja i Polskie Normy

Zgodnie z przepisami art. 3 pkt 1 i pkt 3 ustawy *o normalizacji,* normalizacja krajowa prowadzona jest m.in. w celu: racjonalizacji produkcji i usług poprzez stosowanie uznanych reguł technicznych lub rozwiązań organizacyjnych oraz zapewnienia ochrony życia, zdrowia, środowiska i interesu konsumentów oraz bezpieczeństwa pracy. W myśl przepisów art. 5 ust. 3 ww. ustawy, stosowanie PN jest dobrowolne. Mogą być one powoływane w przepisach prawnych po ich opublikowaniu w języku polskim (art. 5 ust. 4). Obowiązujące przepisy nie odwołują się do PN dotyczących placów

[111] Ustawa *Prawo budowlane*. Komentarz aktualizowany. Autorzy: Plucińska-Filipowicz A. (red.), Wierzbowski M. (red.), Buliński K., Despot-Mładanowicz A., Filipowicz T., Kosicki A., Rypina M., Wincenciak M. Opublikowano: LEX/el., 2019.

[112] W szczególności wyrok WSA w Białymstoku z dnia 20 lipca 2006 r. (sygn. II SA/Bk 213/06), wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 maja 2008 r., (sygn. II SA/Łd 209/08).

zabaw, siłowni plenerowych, skateparków, parkour parków oraz parków linowych. Większość norm dotyczących obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej dostępnych jest jedynie w wersji angielskiej.

Place zabaw, siłownie plenerowe, parki linowe

Pojęcie placu zabaw nie zostało zdefiniowane w polskim ustawodawstwie. W praktyce plac zabaw to wydzielone miejsce (często ogrodzone), przeznaczone do zabawy dla dzieci, wyposażone najczęściej w piaskownicę, zjeżdżalnię, huśtawki, karuzele, drabinki oraz zestawy zabawowe. Wymogi dotyczące wyposażenia i urządzania placów zabaw określają postanowienia wieloczęściowej normy PN-EN 1176 *Wyposażenie placów zabaw i nawierzchnie* oraz PN-EN 1177+AC:2019-04 *Nawierzchnie placów zabaw amortyzujące upadki – Metody wyznaczania amortyzacji uderzenia*.

Obowiązujące przepisy nie definiują także pojęcia siłowni plenerowej, określanej również jako siłownia zewnętrzna lub outdoor fitness. W praktyce jest to wydzielone miejsce, na którym są zainstalowane na stałe urządzenia rekreacyjne, służące do wykonywania ćwiczeń fizycznych przez użytkowników bez nadzoru i pomocy z zewnątrz. Szczegółowe zapisy dotyczące wymagań technicznych, jakości i bezpieczeństwa siłowni plenerowych znajdują się w normie PN-EN 16630:2015 *Wyposażenie siłowni plenerowych zainstalowane na stałe – Wymagania bezpieczeństwa i metody badań.*
W przepisach nie znajdziemy również definicji parku linowego, tj. konstrukcji linowej zamontowanej na drzewach lub palach, która służy do zabawy na wysokości. Ostateczna ocena, czy budowa parku linowego będzie prowadzona na podstawie zgłoszenia, pozwolenia na budowę, czy będzie zwolniona z tych obowiązków, należy do właściwego organu administracji architektoniczno-budowalnej (starosty), który w oparciu o przepisy ustawy *Prawo budowlane* oraz konkretnego stanu faktycznego, zobowiązany jest zająć w tej sprawie wiążące stanowisko.
Szczegółowe wymagania dla parków linowych zawarte są w normach dotyczących torów linowych (PN-EN15567-1:2015-08 *Urządzenia sportowe i rekreacyjne – Tory linowe – Część 1: Wymagania dotyczące konstrukcji i bezpieczeństwa* oraz PN-EN 15567-2:2015-08 *Urządzenia sportowo-rekreacyjne – Tory linowe Część 2 Wymagania dotyczące eksploatacji*).

Przepisy nie nakładają obowiązku ogrodzenia obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Jednak w praktyce obiekty takie, zwłaszcza place zabaw są ogradzane, bowiem ogrodzenie utrudnia wstęp zwierzętom oraz zabezpiecza małe dzieci przed niebezpieczeństwem, w szczególności, gdy w pobliżu znajduje się ruchliwa droga, stroma skarpa lub zbiornik wodny. W myśl przepisów art. 3 pkt 9 ustawy *Prawo budowlane*, ogrodzenia zaliczane są do urządzeń budowlanych. Warunki jakie powinno ono spełniać, określone zostały w § 41–43 rozporządzenia *w sprawie warunków technicznych.* Ponadto, jak każde inne urządzenie, ogrodzenie powinno być właściwie zamontowane i nie posiadać ostrych krawędzi, a także przestrzeni, w których dziecko może uwięznąć.

Produkty muszą być bezpieczne. Wynika to z przepisów ustawy *o ogólnym bezpieczeństwie produktów,* którą dokonano implementacji do polskiego prawodawstwa Dyrektywy 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. *w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów*[113]. Dyrektywa ta nie wskazuje konkretnych rozwiązań pozwalających na osiągnięcie zdefiniowanego w niej poziomu bezpieczeństwa. Zgodnie z przepisami art. 10 ust. 1 ustawy *o ogólnym bezpieczeństwie produktów*, producent jest zobowiązany wprowadzać na rynek wyłącznie produkty bezpieczne. Produktem bezpiecznym jest produkt, który w zwykłych lub w innych, dających się w sposób uzasadniony przewidzieć, warunkach jego używania, z uwzględnieniem czasu korzystania z produktu, a także, w zależności od rodzaju produktu, sposobu uruchomienia oraz wymogów instalacji i konserwacji, nie stwarza żadnego zagrożenia dla konsumentów lub stwarza znikome zagrożenie, dające się pogodzić z jego zwykłym używaniem i uwzględniające wysoki poziom wymagań dotyczących ochrony zdrowia i życia ludzkiego (art. 4 ust. 1). Regulacje dotyczące postępowania w przypadku uzasadnionego podejrzenia, że produkt stwarza zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, zawiera także ustawa z dnia 14 marca 1985 r. *o Państwowej Inspekcji Sanitarnej* (art. 27c ust. 1 i 2)[114].

Zasady przeprowadzania oceny zgodności wyrobów, obowiązki podmiotów gospodarczych, warunki i tryb udzielania akredytacji, zasady i tryb autoryzacji jednostek oceniających zgodność, a także sposób notyfikacji autoryzowanych jednostek oceniających zgodność oraz zasady funkcjonowania systemu nadzoru rynku, określa ustawa *o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku* (art. 1). W myśl przepisów art. 13 tej ustawy, producent ma obowiązek m.in. zapewnić, żeby wyrób został zaprojektowany i wytworzony zgodnie z wymaganiami, sporządzić dokumentację techniczną wyrobu, przeprowadzić lub zlecić przeprowadzenie procedury oceny zgodności, umieścić na wyrobie, a w przypadkach określonych w przepisach szczególnych na opakowaniu, w załączonym dokumencie lub na etykiecie, informacje umożliwiające identyfikację wyrobu, umieścić na wyrobie, a w przypadkach określonych w przepisach szczególnych na opakowaniu, w załączonym dokumencie lub na etykiecie, swoją nazwę, zarejestrowany znak towarowy (o ile taki posiada), i adres (dane te podaje się w języku polskim), a także dołączyć do wyrobu instrukcje, informacje, w tym dotyczące bezpieczeństwa użytkowania oraz, jeżeli jest to wymagane, kopie deklaracji zgodności i etykiety, sporządzone w języku polskim w sposób jasny, zrozumiały i czytelny. Także importer ma obowiązek wprowadzenia do obrotu wyrobu, który spełnia wymagania oraz m.in. zapewnić, żeby do wyrobu dołączone były instrukcje, informacje dotyczące bezpieczeństwa użytkowania oraz, jeżeli jest to wymagane, etykiety sporządzone w języku polskim w sposób jasny, zrozumiały i czytelny (art. 16 pkt 1 i pkt 5).

Wymagania dla zabawek, procedury oceny ich zgodności, zakres dokumentacji technicznej, sposób oznakowania oraz elementy deklaracji zgodności,

[113] Dz. Urz. UE L 11 z 3.12.2002, s. 4, ze zm.

[114] Dz. U. z 2019 r. poz. 59, dalej: ustawa *o Państwowej Inspekcji Sanitarnej.*

określa rozporządzenie *w sprawie wymagań dla zabawek*. Nie ma ono jednak zastosowania do sprzętu przeznaczonego do publicznego używania na placach zabaw (§ 3 pkt 1).

Zgodnie z art. 13 ustawy *o ogólnym bezpieczeństwie produktów*, organem sprawującym nadzór nad ogólnym bezpieczeństwem produktów w zakresie określonym tą ustawą jest Prezes UOKiK[115]. W myśl art. 32 ust. 1 i 2 ww. ustawy, minister właściwy do spraw zdrowia prowadzi systemem monitorowania, którego zadaniem jest gromadzenie informacji dotyczących wypadków konsumenckich. Zadaniem tego systemu jest gromadzenie informacji dotyczących wypadków konsumenckich[116], w szczególności danych o okolicznościach wypadków i ich skutkach zdrowotnych oraz o produktach mających związek z wypadkami. Informacje o wypadkach konsumenckich, ich okolicznościach i przyczynach, gromadzone w ww. systemie, przekazywane są Prezesowi UOKiK (art. 32 ust. 6 w zw. z art. 13 ww. ustawy).

Kontrola produktów w zakresie spełnienia ogólnych wymagań dotyczących bezpieczeństwa, jest wykonywana przez wojewódzkiego inspektora Inspekcji Handlowej (art. 17 ust. 1).

W myśl przepisów art. 58 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 pkt 5 ustawy *o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku*, kontrolę spełnienia przez wyroby wymagań, kontrolę w zakresie stwarzania przez wyroby zagrożenia lub kontrolę w zakresie niezgodności formalnych prowadzą organy nadzoru rynku, którymi są m.in. wojewódzcy inspektorzy Inspekcji Handlowej oraz organy nadzoru budowlanego. W myśl art. 64 ust. 1 ww. ustawy kontrole prowadzone są z urzędu lub na wniosek Prezesa UOKiK.

Zadania Inspekcji Handlowej w podobnym zakresie określone zostały także w przepisach art. 3 ust. 1 pkt 1aa oraz pkt 1b[117] ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. *o Inspekcji Handlowej*[118]. Do zadań Inspekcji należy m.in. kontrola legalności i rzetelności działania przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w rozumieniu przepisów odrębnych w zakresie produkcji, handlu i usług (art. 3 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy). Wyposażenie obiektów

[115] Nadzór obejmuje (art. 14): 1/ okresowe monitorowanie oraz ocenę skuteczności kontroli spełniania przez produkty ogólnych wymagań dotyczących bezpieczeństwa, z uwzględnieniem rodzajów kontrolowanych produktów i badanych zagrożeń; 2/ opracowywanie okresowych planów kontroli produktów w zakresie spełniania ogólnych wymagań dotyczących bezpieczeństwa i monitorowania ich realizacji; 3/ prowadzenie postępowań w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów; 4/ prowadzenie rejestru produktów niebezpiecznych oraz gromadzenie danych o produktach, które nie spełniają szczegółowych wymagań dotyczących bezpieczeństwa; 5/ gromadzenie informacji dotyczących bezpieczeństwa produktów, przekazywanie ich właściwym organom oraz monitorowanie sposobu wykorzystania tych informacji; 6/ gromadzenie przekazywanych przez producentów i dystrybutorów powiadomień, o których mowa w art. 12 ust. 3 tej ustawy.

[116] W myśl przepisów art. 3 pkt 4 ustawy *o ogólnym bezpieczeństwie produktów*, wypadek konsumencki to zaistniałe w związku z używaniem produktów zdarzenie nagłe, którego następstwem jest zgon albo uszkodzenie ciała wymagające udzielenia pomocy medycznej, w szczególności skaleczenie, zatrucie, oparzenie, ugryzienie lub użądlenie.

[117] Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1aa i pkt 1b do zadań Inspekcji należy m.in. kontrola spełniania przez wyroby przeznaczone dla konsumentów wymagań oraz kontrola w zakresie stwarzania przez wyroby zagrożenia oraz kontrola produktów w rozumieniu ustawy o ogólnym bezpieczeństwie produktów w zakresie spełniania ogólnych wymagań dotyczących bezpieczeństwa.

[118] Dz. U. z 2019 r. poz. 1668.

małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej nie podlega obowiązkowej certyfikacji. W myśl przepisów § 9 ust. 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu *w sprawie bezpieczeństwa w szkołach i placówkach*, szkoły i placówki nabywają wyposażenie posiadające odpowiednie atesty lub certyfikaty. Ponadto zgodnie z przepisami § 2 tego rozporządzenia, bezpieczne i higieniczne warunki pobytu w szkole lub placówce zapewnia jej dyrektor. Powinien on, co najmniej raz w roku, dokonać kontroli zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z obiektów należących do szkoły lub placówki. Z ustaleń takiej kontroli sporządza się protokół, który podpisują osoby biorące w niej udział. Kopię protokołu dyrektor przekazuje organowi prowadzącemu (§ 3).

Ważnym elementem, szczególnie na placach zabaw dla dzieci jest zapewnienie bezpieczeństwa higieniczno-sanitarnego. W myśl przepisów art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*[119], właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez wyposażenie nieruchomości w worki lub pojemniki, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, utrzymanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz utrzymanie w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów, chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3, obowiązki te w całości lub w części przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zgodnie z przepisami art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. *o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi*[120], właściciel, posiadacz lub zarządzający nieruchomością, obowiązani są utrzymywać ją w należytym stanie higieniczno-sanitarnym w celu zapobiegania zakażeniom i chorobom zakaźnym. Przepisy nie określają częstotliwości wymiany piasku w piaskownicach ani nie wprowadzają obowiązku stosowania piasku posiadającego atest higieniczny.

Budowa obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej

Zgodnie z art. 28 ust. 1 i ust. 1a ustawy *Prawo budowlane*, roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę (z zastrzeżeniem art. 29–31), którą wydaje organ administracji architektoniczno-budowlanej. W myśl art. 29 ust. 1 pkt 22 ww. ustawy, budowa obiektów małej architektury nie wymaga pozwolenia na budowę, jednak przepisy art. 30 ust. 1 pkt 4 tej ustawy, nakładają obowiązek zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej budowy obiektów małej architektury w miejscach publicznych. Dodatkowe warunki techniczne i lokalizacyjne dotyczące placów zabaw dla dzieci oraz miejsc rekreacyjnych, określone zostały w rozporządzeniu *w sprawie warunków technicznych*. Określa ono minimalne wymagane nasłonecznienie placu zabaw dla dzieci (§ 40 ust. 2), a także reguluje m.in. położenie ww. obiektów w przestrzeni, tj. wskazuje ich minimalną odległość od linii rozgraniczających ulicę, od okien pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi, od miejsc

[119] Dz. U. z 2018 r. poz. 1454, ze zm.

[120] Dz. U. z 2019 r. poz. 1239.

gromadzenia odpadów oraz od stanowisk postojowych, w tym również zadaszonych oraz otwartych garaży wielopoziomowych (§ 19 ust. 1, § 23 ust. 1 pkt 3 i § 40 ust. 3). W przepisach tego rozporządzenia nie został określony sposób pomiaru tych odległości. Zasady dotyczące lokalizacji budynków i budowli oraz obiektów rekreacyjno-sportowych znajdują się również w art. 53 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. *o transporcie kolejowym*[121].

Starostowie, jako organy administracji architektoniczno-budowlanej, prowadzą postępowania dotyczące wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. W ich toku sprawdzają zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi (art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy *Prawo budowlane*). Za zgodność projektu budowlanego z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej odpowiada projektant składając, zgodnie z art. 20 ust. 4 ustawy *Prawo budowlane*, oświadczenie o sporządzeniu projektu budowlanego zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej. W przypadku zgłoszenia przepisy obligują starostów do weryfikacji, załączonych do zgłoszenia, projektów zagospodarowania działki lub terenu z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy, innych aktów prawa miejscowego lub innych przepisów (art. 30 ust. 4 w zw. z art. 30 ust. 6 pkt 2 ustawy *Prawo budowlane*).

Korzystanie z obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, obowiązki właścicieli lub zarządców, nadzór

Przepisy art. 5 ust. 2 ustawy *Prawo budowlane,* nakładają obowiązek użytkowania obiektu budowlanego w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywania go w należytym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej, w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami, o których mowa w ust. 1 pkt 1–7 ww. ustawy.
Zgodnie z przepisami art. 61 ustawy *Prawo budowlane*, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany do utrzymania i użytkowania go zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 5 ust. 2 tej ustawy oraz zapewnić, dochowując należytej staranności, bezpieczne użytkowanie obiektu w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziaływujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury. Artykuł 62 ust. 1 pkt 1 lit. a i pkt 2 ww. ustawy zobowiązuje właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego w czasie jego użytkowania do przeprowadzenia okresowej kontroli: 1/ co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu; 2/ co najmniej raz na pięć lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania, estetyki obiektu budowalnego oraz jego otoczenia. Na podstawie przepisów art. 62 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy *Prawo budowlane*, właściciele i zarządcy obiektów budowlanych zostali wyłączeni z obowiązku przeprowadzania ich kontroli rocznych.

[121] Dz. U. z 2019 r. poz. 710, ze zm..

Nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów budowlanych i sanitarnych

Zgodnie z przepisami art. 81 ust. 1 pkt 1 lit. a, b, c i e ustawy *Prawo budowalne*, do podstawowych obowiązków organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego należy nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, a w szczególności: zgodności zagospodarowania terenu z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz wymaganiami ochrony środowiska; warunków bezpieczeństwa ludzi i mienia w rozwiązaniach przyjętych w projektach budowalnych, przy wykonywaniu robót budowlanych oraz utrzymaniu obiektów budowlanych; zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej; stosowania przy wykonywaniu robót budowlanych wyrobów zgodnie z art. 10 tej ustawy[122]. Ponadto zadania organów administracji architektoniczno-budowlanej zostały określone w art. 82b ustawy *Prawo budowalne*, a organów nadzoru budowalnego w art. 84 tej ustawy. Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego przy wykonywaniu obowiązków określonych przepisami prawa budowlanego mogą dokonywać czynności kontrolnych. Protokolarne ustalenia dokonane w toku tych czynności, stanowią podstawę wydania decyzji oraz podejmowania innych środków przewidzianych w przepisach prawa budowlanego (art. 81. ust. 4).
Zgodnie z przepisami art. 1 pkt 5 ustawy *o Państwowej Inspekcji Sanitarnej*, PIS została powołana do realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego, w szczególności poprzez sprawowanie nadzoru nad warunkami higieny wypoczynku i rekreacji, w celu ochrony zdrowia ludzkiego przed niekorzystnym wpływem szkodliwości i uciążliwości środowiskowych, zapobiegania powstawaniu chorób, w tym chorób zakaźnych i zawodowych. Wykonywanie przez tę Inspekcję zadań polega na sprawowaniu zapobiegawczego i bieżącego nadzoru sanitarnego (art. 2). Do zakresu działania PIS w dziedzinie bieżącego nadzoru sanitarnego, należy kontrola przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne, w szczególności dotyczących utrzymania należytego stanu higienicznego nieruchomości (art. 4 ust. 1 pkt 2). W myśl przepisów art. 27 ust. 1 ustawy *o Państwowej Inspekcji Sanitarnej*, w razie stwierdzenia naruszenia wymagań higienicznych i zdrowotnych, państwowy inspektor sanitarny nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie w ustalonym terminie stwierdzonych uchybień.

Orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące problematyki objętej kontrolą

Orzecznictwo sądowo-administracyjne zajmowało się kwestią pojęcia placu zabaw, jego kwalifikacji do kategorii obiektu małej architektury, pojęciem miejsca publicznego (które warunkuje obowiązek dokonania zgłoszenia budowy obiektu małej architektury), sposobu mierzenia odległości placu zabaw od innych miejsc i obiektów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w uzasadnieniu wyroku z 11 stycznia 2018 r. (sygn. II/SA/RZ1183/17) wskazał, że *obiektem małej*

[122] Który stanowi, że wyroby wytworzone w celu zastosowania w obiekcie budowlanym w sposób trwały o właściwościach użytkowych umożliwiających prawidłowo zaprojektowanym i wykonanym obiektom budowlanym spełnienie podstawowych wymagań, można stosować przy wykonywaniu robót budowlanych wyłącznie, jeżeli wyroby te zostały wprowadzone do obrotu lub udostępnione na rynku krajowym zgodnie z przepisami odrębnymi, a w przypadku wyrobów budowlanych - również zgodnie z zamierzonym zastosowaniem.

architektury nie jest plac zabaw, lecz poszczególne jego elementy, składające się na funkcjonalną całość. Plac zabaw to pewien wyodrębniony funkcjonalnie zespół obiektów małej architektury, służący codziennej rekreacji dzieci. Jest to konkluzja o tyle istotna, że wyznacza metodologię określania granic placu zabaw, które służą z kolei, do sparametryzowania zachowania wymogów odległościowych, zadekretowanych w § 19 ust. 1 pkt 1 i § 40 ust. 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych. Posłużenie się pojęciem placu zabaw w tym rozporządzeniu nie może modulować znaczenia, jakie przypisuje się temu pojęciu na gruncie ustawy Prawo budowlane. Przepisy techniczne, nie mogą bowiem stanowić samodzielnej podstawy kreowania kategorii obiektów budowlanych, nieprzewidzianych w przepisach tej ustawy. W konsekwencji, jeżeli rozporządzenie w sprawie warunków technicznych ustanawia wymogi odległościowe dla placu zabaw, to rzeczą organu jest w pierwszej kolejności ustalić, jakie są granice przestrzenne tego placu, albowiem to one stanowią punkt wyjścia dla pozytywnej, bądź negatywnej weryfikacji zachowania norm odległościowych. Przyjmując, iż plac zabaw stanowi pewną funkcjonalną całość, składającą się z elementów, z których każdy stanowi obiekt małej architektury, w celu ustalenia jego granic, należy rozstrzygnąć i określić, jakie konkretnie moduły (elementy) wchodzą w jego skład, ile ich jest, jak są rozlokowane w przestrzeni i czy można przypisać im związek z uwagi na przeznaczenie. (...) ani w § 19, ani też w § 40 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, nie użyto sformułowania dającego podstawę do tego, aby odległości tam podane mierzyć od ogrodzenia placu zabaw. W § 40 ust. 3 tego rozporządzenia mowa jest o odległościach od placu zabaw i urządzeń, a wyrażenia te pozostają w koniunkcji. Omawiany przepis określa zatem minimalną odległość od okien budynku do zespołu urządzeń znajdujących się na placu zabaw, a nie od ogrodzenia tego placu, co wskazano także w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 października 2015 r. II OSK 306/14.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w ww. wyroku z 11 stycznia 2018 r. wskazał także, iż *w orzecznictwie sądów administracyjnych dominujące jest stanowisko, że obowiązek zgłoszenia nie dotyczy budowy placów zabaw w miejscach prywatnych. Nie ma przy tym znaczenia, czy miejsce to stanowi własność prywatną osoby fizycznej, czy też osoby prawnej, nawet gdy jest używane przez większą grupę osób. Wykorzystywanie mienia należącego do spółdzielni mieszkaniowej na cele ustawowe lub statutowe, co do którego spółdzielnia wykonuje zarząd jako nieruchomością wspólną, nie powoduje, że traci takie miejsce charakter prywatny. Działka taka, nawet jeżeli ma do niej dostęp szersza grupa osób, nie staje się miejscem publicznym, o którym mowa w art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo budowlane. Tym samym, na budowę obiektu małej architektury usytuowanego na działce będącej własnością spółdzielni mieszkaniowej, która wykonuje wobec niej zarząd, nie jest wymagane dokonanie zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 października 2016 r., sygn. II OSK 19/15 i z 7 listopada 2017 r., sygn. II OSK 342/17). Rozstrzygnięcie jednak czy zgłoszenie budowy placu zabaw przez spółdzielnie jest wymagane, czy też nie, powinno następować w kontekście konkretnego stanu faktycznego.*

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 12 kwietnia 2013 r. (sygn. II OSK 2472/11) wskazał, *że ustawa Prawo budowlane nie zawiera ustawowej definicji 'miejsca publicznego'. W języku polskim pojęcie 'publiczny' oznacza 'dotyczący ogółu ludzi, służący ogółowi, przeznaczony, dostępny dla wszystkich, ogólny, powszechny, społeczny, nieprywatny'* (Słownik Języka *Polskiego pod red. prof. d*r Mieczysława Szymczaka, PWN Warszawa 1979, str. 1074). *Podobnie przyjmuje się w orzecznictwie, iż miejscem publicznym jest takie miejsce, z którego korzysta nieokreślona liczba niezidentyfikowanych osób (wyrok NSA w sprawie II OSK 1002/05). Również z art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*[123]*, precyzującego pojęcie 'celu publicznego' wynika, że celami publicznymi w rozumieniu tego przepisu jest cel, którego realizacja służy ogółowi i jest przeznaczona dla zaspokojenia potrzeb powszechnych.*

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z 7 listopada 2017 r. (sygn. II OSK 342/17) wskazał: *Zgłoszenia właściwemu organowi wymaga, z zastrzeżeniem art. 29 ust. 3 i 4: ... budowa obiektów małej architektury w miejscach publicznych". O ile nie budziło na kanwie niniejszej sprawy wątpliwości, że przedmiotowy obiekt budowlany – śmietnik jest obiektem małej architektury, to o tyle punkt sporny stanowiło uznanie go za wybudowany w miejscu publicznym. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny, pojęcie to nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę, co w pierwszej kolejności wymagało odwołania się do jego znaczenia leksykalnego. I tak 'miejsce publiczne' oznacza 'teren lub pomieszczenie przeznaczone dla wszystkich ludzi, np. ulica, park, teatr'* (Słownik języka polskiego PWN – wydanie internetowe: sjp.pwn.pl)*. Kluczowy dla określenia charakteru analizowanego miejsca jest przymiotnik 'publiczny'* (łac. publicus), *który oznacza 'dotyczący ogółu, służący ogółowi ludzi, przeznaczony, dostępny dla wszystkich; ogólny, powszechny, społeczny, nieprywatny* (Uniwersalny słownik języka polskiego. PWN. P–Ś. Pod red. prof. S. Dubisza, str. 842, Warszawa 2008). *W orzecznictwie przyjmuje się, iż 'miejscem publicznym' jest takie miejsce, z którego korzysta nieokreślona liczba, niezidentyfikowanych osób. O tym zatem, czy określone miejsce będzie miało charakter publiczny, decyduje to, czy będzie miała do niej dostęp nieograniczona ilość osób, niezależne od tego komu przysługuje prawo własności. Jak podkreślano, ta ogólna dostępność musi być rozumiana jako obiektywna możliwość, tj. sytuacja, w której każdy, bez konieczności ustanawiania np. stosownych służebności może z takiej nieruchomości (miejsca) korzystać.*

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z 20 lipca 2006 r. (sygn. II SA/Bk 213/06) orzekł, że *ocena, w świetle art. 3 pkt 4 ustawy Prawo budowlane, że obiekt jest niewielki nie polega tylko na stwierdzeniu jego bezwzględnych wymiarów, ale wymaga odniesienia wielkości planowanego obiektu oraz jego usytuowania w konkretnej przestrzeni. Nie bez znaczenia będzie porównanie wysokości otaczających budowli oraz zasięgu terenu, na którym ma być posadowiona inwestycja, jak również rodzaj przyjętej konstrukcji. Nieprecyzyjna definicja obiektu małej architektury w przepisach ww. ustawy powoduje, iż należy ją interpretować indywidualnie do danego stanu faktycznego sprawy.*

[123] Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, w wyroku z 20 maja 2008 r. (sygn. IISA/Łd 209/08) wskazał, że *ustawowa definicja obiektów małej architektury, zawierająca określenie jednej wspólnej cechy tej kategorii obiektów budowlanych, odnosi się jedynie do ich gabarytów i obejmuje jednocześnie przykładowe wyliczenie obiektów budowlanych, które są obiektami małej architektury. Sąd stwierdził, że ścianka wspinaczkowa ze względu na jej stalową i żelbetową konstrukcję oraz gabaryty (wysokość 8 m i długość 26 m) nie może być zaliczona do obiektów małej architektury*.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 29 maja 2015 r. (sygn. II OSK 2663/13) orzekł, że *dzięki konstrukcji art. 3 pkt 4 ustawy Prawo budowlane, który zawiera przykładowe wyliczenie obiektów małej architektury, można wskazać obiekty podobne, zbliżone do wyliczonych w ww. przepisie, które ze względu na niewielkie rozmiary oraz podobną funkcję użytkową, mogą być zakwalifikowane do obiektów małej architektury*.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 18 października 2016 r. (sygn. II OSK 19/15) stwierdził, że *definicja obiektu małej architektury ma charakter niepełny, gdyż nie wymienia wszystkich elementów składających się na jej desygnaty. Wspólne natomiast dla wszystkich obiektów małej architektury są ich niewielkie rozmiary oraz przeznaczenie, które powinno swoją treścią korespondować z przeznaczeniem jednej z kategorii obiektów wymienionych w art. 3 pkt 4 ustawy Prawo budowlane.*

W wyroku z 17 czerwca 2016 r. (sygn. II OSK 2515/14) Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że *cechą wyróżniającą obiekty małej architektury jest ich wielkość*.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z 7 października 2015 r. (sygn. II OSK 306/14) wskazał m.in., że *ani w § 19, ani też w § 40 rozporządzenia* z dnia 12 kwietnia 2002 *r. nie użyto sformułowania dającego podstawę do tego, aby odległości tam podane mierzyć od ogrodzenia placu zabaw. W § 40 ust. 3 rozporządzenia mowa jest o odległościach od placu zabaw i urządzeń, a wyrażenia te pozostają w koniunkcji. Omawiany przepis określa zatem minimalną odległość od okien budynku do zespołu urządzeń znajdujących się na placu zabaw, a nie od ogrodzenia tego placu. Nie jest zaś kwestionowane, że zespół urządzeń służących zabawie dzieci znajduje się wewnątrz ogrodzenia drewnianego położonego w większej odległości niż podana w ww. przepisie, a zatem plac zabaw spełnia również wymagania tego przepisu. Inne urządzenia rekreacyjne znajdujące się poza tak określonym placem zabaw nie stanowią części placu zabaw, a zatem nie ma podstaw do kwestionowania analizy przeprowadzonej przez sąd pierwszej instancji.*

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z 19 marca 2010 r. (sygn. II SA/Łd 1028/09), wskazał iż *prawidłowe jest dokonywanie pomiarów od płotków ogrodzeniowych, nie zaś od najdalej wysuniętych elementów składowych placu zabaw. Przepisy ustawy Prawo budowlane ani przepisy techniczne nie zawierają definicji pojęcia 'plac zabaw'. Nie oznacza to jednak, że pojęcie to nie może ulec skonkretyzowaniu na tle okoliczności faktycznych. I tak, jeśli obszar obejmujący zbiór wszystkich elementów zespołu modułowego (zabawek) został wyodrębniony z przestrzeni za pomocą ogrodzenia,*

to powstały w ten sposób teren tworzy bez wątpienia plac zabaw. W konsekwencji brak jest podstaw, aby odległości od placu zabaw do innych obiektów budowlanych liczone były w odniesieniu do poszczególnych elementów placu.

6.3. Porównanie wymogów dla placów zabaw i ich wyposażenia, wynikających z prawodawstwa Unii Europejskiej, Polskich Norm oraz przepisów obowiązujących w Polsce, Belgii, Wielkiej Brytanii i na Litwie

Wyciąg z ekspertyzy opracowanej przez Dominika Berlińskiego prezesa zarządu i dyrektora technicznego Centrum Kontroli Placów Zabaw sp. z o.o. *Regulacje prawne dotyczące wymogów dla placów zabaw i wyposażenia takich obiektów – opis i porównanie wymogów wynikających z prawodawstwa Unii Europejskiej oraz przepisów obowiązujących w Polsce, Belgii, Wielkiej Brytanii oraz na Litwie*[124].

Unia Europejska

Obecnie nie ma europejskich przepisów uwzględniających specyfikę terenów rekreacyjnych. Jedynie w odniesieniu do bezpieczeństwa produktów ma zastosowanie Dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, jednak normy określające szczegółowe wymagania bezpieczeństwa placów zabaw nie znajdują się w katalogu norm zharmonizowanych. Oznacza to, że ocena organów nadzoru powinna opierać się na normach krajowych wprowadzających normy europejskie. Należy także zwrócić uwagę, że sprzęt do publicznego użytku na placach zabaw jest wyłączony z Dyrektywy 2009/48/WE w sprawie bezpieczeństwa zabawek.

Polska. Obowiązujące Polskie Normy

W Polsce brak jest jednolitej regulacji prawnej określającej wymagania dla placów zabaw i wyposażenia takich obiektów. Istnieje jednak szereg wymagań odnoszących się do tych obiektów zapisanych w różnych aktach prawnych. W przypadku placów zabaw zastosowanie ma przede wszystkim wieloczęściowa norma PN-EN 1176 *Wyposażenie placów zabaw i nawierzchnie* oraz PN-EN 1177 *Nawierzchnie placów zabaw amortyzujące upadki*. *Metody wyznaczania amortyzacji uderzenia*. Normy te wdrażają bez żadnych zmian normy europejskie.

W PN-EN 1176 określono takie zagadnienia jak: wymagania odnośnie materiałów i ich obróbki; wytrzymałość konstrukcyjną; zachowanie bezpiecznych przestrzeni wokół urządzenia; stosowanie nawierzchni amortyzujących upadek z urządzenia; zachowanie odpowiednich wymiarów otworów w celu zapobiegania zakleszczenia głowy/szyi, palców, stopy, odzieży i włosów; zabezpieczenie przed zmiażdżeniem lub utratą części ciała, w tym oka; stosowanie zabezpieczeń (np. balustrad) przed upadkiem z podestów schodów i pochylni adekwatnie do umiejętności motorycznych użytkownika; zapewnienie dostępu dla dorosłych w celu pomocy dzieciom; specyficzne wymagania dla huśtawek, zjeżdżalni, kolejek linowych, karuzel, urządzeń kołyszących, urządzeń obudowanych, sieci przestrzennych, urzą-

[124] Ekspertyza sporządzona dla Najwyższej Izby Kontroli, 2019 r.

dzeń odbijających; informacje przekazywane klientom przed przyjęciem zamówienia i podczas jego realizacji (np. instrukcje montażu, kontroli, konserwacji i napraw); oznakowanie urządzeń i placów zabaw; sposób zapewnienia bezpieczeństwa na etapie użytkowania; rejestrowanie wypadków. W PN-EN 1177 określono metodę wyznaczania amortyzacji uderzenia przy upadku na nawierzchnię placu zabaw, w tym wymagania względem przyrządu pomiarowego.

Sądy przyjmują najogólniejsze zasady o odpowiedzialności zarządcy za bezpieczeństwo terenu oraz dostawcy za produkt. Przyjmuje, że produkt bezpieczny to taki, który spełnia wyspecyfikowane wymagania, w tym przypadku zapisane w normach PN-EN 1176 i PN-EN 1177. Często powoływani są biegli mający dokonać oceny zgodności z normą, w celu weryfikacji, czy obiekt był bezpieczny i na jakim polu stwierdza się ewentualne zaniedbania. O ile po wypadku na placu zabaw sąd może oceniać działania poszczególnych stron według tego, czy stosowały wymagania normy przed takim zdarzeniem, to nadzór budowlany ma ograniczoną możliwość egzekwowania zastosowania wymagań bezpieczeństwa.

Wielka Brytania

Ustawa *o zdrowiu i bezpieczeństwie w pracy itp. (1974)*

To jest główne prawodawstwo dotyczące wszystkich aspektów bezpieczeństwa w Wielkiej Brytanii. Zgodnie z artykułami 3 i 4 tej ustawy, dostawca placów zabaw ma obowiązek zapewnić zdrowie i bezpieczeństwo użytkowników – na ile jest to możliwe w praktyce. Wymóg ten obejmuje zarówno zdrowie, jak i bezpieczeństwo dzieci, rodziców, personelu i wszelkich wolontariuszy podejmujących pracę na placu zabaw. Inspekcja Bezpieczeństwa i Higieny Pracy (HSE – *Health and Safety Executive*), która jest odpowiedzialna za wdrożenie ustawy, ma uprawnienia wykonawcze i wykorzystuje je w celu zapewnienia bezpieczeństwa na placu zabaw.
HSE w szczególności sprawdza systemy, dzięki którym podejmowane są środki bezpieczeństwa.

Jednym z elementów potwierdzenia zgodności z ustawą jest weryfikacja zgodności obiektu z normami. Ponadto konieczne jest przeprowadzanie wyznaczonych przez normę kontroli i konserwacji. HSE publikuje na swoich stronach internetowych szereg wskazówek i poradników oraz badań.
Mimo, że podobnie jak w Polsce, brak jest specyficznych wymagań odnośnie placów zabaw, to bardziej ogólne przepisy obejmują ten rodzaj obiektów.

Zgodnie z ww. ustawą do oceny placów zabaw stosowana jest analiza ryzyka – obligatoryjna ocena przynajmniej raz w roku.

Ponadto szereg stron rynku utworzyło stowarzyszenie zrzeszające i certyfikujące inspektorów The Register of Play Inspectors (RPII). Powszechnie wymaga się certyfikatów kompetencji RPII, jako podstawy do udzielenia zamówienia na kontrolę placu zabaw.

Belgia

28 marca 2001 r. zostały wydane dwa dekrety królewskie określające wymagania: dla wyposażenia placów zabaw i dla placów zabaw.

Dekret królewski *w sprawie funkcjonowania placów zabaw z 28 marca 2001.* Dekret jest powiązany z ustawą o bezpieczeństwie konsumentów. W dekrecie tym został zdefiniowany plac zabaw i jego wyposażenie. Określono wyraźnie, że za plac zabaw odpowiada operator (zarządca terenu, np. przedszkole), a jeśli takiego nie wyznaczono, to właściciel terenu. Operator zapewnia montaż, kontrolę i konserwację placu zabaw, a wykonywane czynności dokumentuje. Powinien to zapewnić w taki sposób, aby nie powstało zagrożenie dla bezpieczeństwa użytkowników lub osób trzecich, w normalnych warunkach użytkowania lub w innych warunkach, które operator może racjonalnie przewidzieć. Wyraźnie w kilku miejscach dekretu wskazano, że operator może korzystać z usług niezależnych jednostek inspekcyjnych.

Aby wykazać, że plac zabaw spełnia ogólne wymagania bezpieczeństwa, operator, ewentualnie wspomagany przez osoby trzecie, jest zobowiązany do przeprowadzenia analizy ryzyka. Ta analiza ryzyka obejmuje kolejno: identyfikację zagrożeń wymienionych w załączniku do tego dekretu i obecnych na placu zabaw podczas jego użytkowania; określenie i dokładny opis odpowiednich zagrożeń dla bezpieczeństwa użytkowników i osób trzecich podczas eksploatacji placu zabaw; ocenę tych zagrożeń.

W przypadku, gdy wyposażenie placów zabaw lub place zabaw w danym zakresie są zgodne z nieobligatoryjną normą, to zakłada się, że takie wyposażenie placów zabaw lub place zabaw spełniają ogólne wymagania bezpieczeństwa.

Na podstawie przeprowadzonej analizy ryzyka operator, ewentualnie wspierany przez strony trzecie, ustanawia środki zapobiegawcze i stosuje je podczas tworzenia i eksploatacji placu zabaw. Te środki zapobiegawcze obejmują: środki techniczne; środki organizacyjne; nadzór; zapisy. Operator, ewentualnie wspierany przez osoby trzecie, opracowuje plan kontroli i konserwacji placu zabaw. Ten plan dotyczy w szczególności: regularnych przeglądów; utrzymania; okresowych kontroli.

Na placu zabaw muszą znajdować się ostrzeżenia i napisy dotyczące bezpiecznego korzystania z obiektu. Te ostrzeżenia i napisy muszą być czytelne dla użytkowników i muszą być wyraźnie widoczne oraz oczywiste dla użytkowników. Każdy plac zabaw musi, w widocznym miejscu, być wyposażony w stały panel z następującymi nieusuwalnymi napisami: nazwa operatora; adres operatora.

Zabrania się podawania ostrzeżenia „Używaj na własne ryzyko" lub innego podobnego ostrzeżenia. Każde wyposażenie placów zabaw, zainstalowane na placu zabaw, powinno mieć indywidualny numer. Operator musi przez cały czas: być w stanie wykazać, że przeprowadzono analizę ryzyka; być w stanie przedstawić wyniki tej analizy ryzyka i środków zapobiegawczych ustanowionych na tej podstawie; być w stanie przedstawić harmonogram inspekcji i konserwacji; być w stanie wykazać, że ten harmonogram kontroli i konserwacji jest w pełni przestrzegany. Operator niezwłocznie informuje (Centralny Rejestr Produktów) o każdym poważnym incydencie lub poważnym wypadku, który wydarzył się użytkownikowi lub osobie

trzeciej podczas korzystania z placu zabaw. Przewidziano szczegółowe okresy przejściowe.

Dekret królewski *w sprawie bezpieczeństwa wyposażenia placów zabaw z 28 marca 2001.*

Wyposażenie placów zabaw może być wprowadzane do obrotu tylko wtedy, gdy spełnia następujące wymagania: ogólny wymóg bezpieczeństwa przewidziany w sekcji 2 ustawy z dnia 9 lutego 1994 r. *O bezpieczeństwie konsumentów*; zasady projektowania i bezpieczeństwa produkcji wymienione w załączniku do tego dekretu. W przypadku, gdy wyposażenie placów zabaw w danym zakresie jest zgodne z nieobligatoryjną normą, to zakłada się, że takie wyposażenie placów zabaw spełnia ogólne wymagania bezpieczeństwa. Każde wyposażenie placu zabaw powinno być wyposażone w następujące nieusuwalne napisy lub oznaczenia: nazwa, nazwa firmy lub marka producenta; adres producenta; rok produkcji i, w stosownych przypadkach, numer katalogowy. Instrukcje montażu i instalacji muszą być dostarczone przez producenta w formie dokumentu towarzyszącego wyposażeniu placu zabaw. Za realizację dekretu odpowiedzialny jest Minister Ochrony Konsumentów.

Litwa

W wyniku kilku śmiertelnych wypadków na litewskich placach zabaw wprowadzono legislację dla tego typu obiektów. Nadzór w tym zakresie przekazano z Ministerstwa Budownictwa do Ministerstwa Zdrowia.

Litewska Norma Higieniczna HN 131: 2015 *Place i sale zabaw dla dzieci. Ogólne wymagania bezpieczeństwa zdrowotnego*. Norma higieniczna ma status obowiązującego prawa i z punktu widzenia polskiej legislacji można przyjąć, że ma status rozporządzenia. Uwzględnia wymagania dla placów zabaw i sal zabaw, ich wyposażenia i nawierzchni zamontowanych w miejscach publicznych.

Podano definicję wyposażenia placu, spójną z definicją zawartą w EN 1176-1. Do wyposażenia placu zabaw nie zalicza się zabawek objętych dyrektywą zabawkową Parlamentu Europejskiego. Podano definicję placu zabaw i sali zabaw jako obiektu zawierającego przynajmniej jeden element wyposażenia placu zabaw. Podano definicję miejsca publicznego – las, park, plac, plaża, podwórze kamienicy, instytucje państwowe i komunalne, placówki edukacyjne, socjalne, opieka zdrowotna, handel, gastronomia, zakwaterowanie, organizacja rekreacji i rozrywki oraz inne usługi, a także działka gruntu, budynek lub pokój, które ludzie mogą swobodnie odwiedzać.

Dotyczy projektowania, budowy, przebudowy, naprawy, instalacji i użytkowania placów zabaw i sal zabaw. Place zabaw muszą znajdować się w odległości nie mniejszej niż 10 m od pojemników na odpady komunalne i wtórne, ulic, parkingów, urządzeń sieci elektrycznych i co najmniej 15 m od otworów systemu wentylacji wyciągowej parkingów samochodowych. Plac zabaw, który znajduje się w odległości mniejszej niż 20 m od drogi, musi posiadać ogrodzenie lub żywopłot. Ogrodzenie powinno być wolne od wystających, ostrych elementów i powinno być rozmieszczone w taki sposób, aby nie było ryzyka uwięzienia ciała dziecka lub jego części. Pomię-

dzy furtką a ramą z każdej strony musi być co najmniej 12 mm odstępu w każdej pozycji otwarcia furtki. Jeśli furtka jest wyposażona w automatyczny mechanizm zamykający, to furtka powinna otwierać się całkowicie w ciągu 90 sekund przy wychyleniu do 90 stopni.

Hałas na placu zabaw nie może przekraczać wartości granicznych hałasu określonych w osobnej ustawie. Gleba i nawierzchnia na placu zabaw muszą być niezanieczyszczone i spełniać wymogi osobnej ustawy. Wartości parametrów natężenia pola elektromagnetycznego na placu zabaw nie mogą przekraczać maksymalnych dopuszczalnych wartości parametrów natężenia pola elektromagnetycznego określonych w przepisach.

Wyposażenie placu zabaw i nawierzchnia amortyzująca uderzenia musi posiadać certyfikat zgodności lub deklarację producenta potwierdzającą zgodność wyposażenia i nawierzchni z odpowiednimi litewskimi normami LST EN 1176 i LST EN 1177, lub norm równoważnych. Należy dostarczyć instrukcje dotyczące montażu, użytkowania i konserwacji. Wyposażenie placów zabaw i nawierzchnia amortyzująca uderzenia powinna być zainstalowana zgodnie z instrukcjami producenta.

Przed rozpoczęciem korzystania z placu zabaw należy sprawdzić (ocenić) jego zgodność z litewskimi normami. Ocena musi być przeprowadzona przez organ akredytowany zgodnie z litewską normą LST EN ISO / IEC 17020 jako jednostka inspekcyjna typu A. Operator lub właściciel placu zabaw przechowuje sprawozdanie z kontroli lub świadectwo kontroli wydane przez tę jednostkę. Zainstalowane place zabaw mogą być używane tylko po przekazaniu ich właścicielowi lub upoważnionej przez niego osobie fizycznej lub prawnej.

Na placu zabaw musi być zamontowany regulamin, który musi zawierać następujące informacje: ogólny numer telefonu dla połączeń alarmowych; numer telefonu, za pomocą którego można dzwonić do personelu obsługi technicznej; nazwę, adres operatora placu zabaw; dla jakiego wieku użytkowników przewidziany jest plac zabaw dla dzieci; inne niezbędne informacje.

Na placu zabaw lub w jego pobliżu musi znajdować się kosz na śmieci. Zabrania się sadzenia na placach zabaw i uprawiania trujących roślin wymienionych w załączniku do tej normy. Place zabaw muszą być konserwowane i czyszczone. Trawa powinna być koszona. Zimą ścieżki nie powinny powodować poślizgnięcia się. Piasek musi być wymieniany lub odnawiany w piaskownicach zainstalowanych na placach zabaw każdej wiosny i musi być wolny od zanieczyszczeń chorobotwórczych. Piaskownice muszą być chronione przed zanieczyszczeniem przez ich przykrycie. Pokrywa piaskownicy musi być powierzchnią antypoślizgową. Pojemniki na odpady należy regularnie opróżniać.

Place zabaw muszą być wolne od gryzoni i stawonogów. W razie konieczności należy przeprowadzić obowiązkową prewencyjną eliminację środowiska (dezynfekcja, dezynsekcja, deratyzacja) zgodnie z procedurą określoną w odpowiednich przepisach. Dezynfekcja, dezynsekcja, deratyzacja lub prace naprawcze w trakcie pobytu dzieci są zabronione.

Należy zapewnić utrzymanie i kontrolę powierzchni wyposażenia placów zabaw, w tym sprzętu (w tym ogrodzenia, furtki itp.).

Operator lub właściciel placu zabaw i sali zabaw muszą: a) kontrolować place zabaw i sale zabaw przynajmniej raz w tygodniu, podczas tych kontroli należy ocenić ryzyko wynikające z użytkowania sprzętu, wandalizmu (brakujące części, inne oczywiste zagrożenia); b) co najmniej raz na trzy miesiące, o ile producent sprzętu nie określi inaczej w instrukcjach kontroli, przeprowadza się kontrolę funkcjonalną placów zabaw i sal, w trakcie których należy sprawdzić działanie i stabilność sprzętu, zużycie (zwłaszcza części ruchomych), integralność strukturalną; c) zapewnić, że przynajmniej raz na 12 miesięcy, główną kontrolę roczną placów zabaw, sal i ich wyposażenia oraz nawierzchni zgodnie z litewskimi normami; kontrola musi być przeprowadzona przez organ akredytowany zgodnie z litewską normą LST EN ISO / IEC 17020 jako jednostka inspekcyjna typu A; operator lub właściciel przechowuje sprawozdanie z kontroli lub świadectwo kontroli wydane przez tę jednostkę; d) jeśli ocena wyposażenia placów zabaw lub sali zabaw ujawni wady, które mogą stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa, należy je natychmiast usunąć. Jeśli nie jest to możliwe, należy upewnić się, że sprzęt nie jest używany (jest zablokowany lub odgrodzony) e) przeglądy, czynności konserwacyjne i naprawy placów zabaw i sal zabaw powinny być zarejestrowane (data, nazwisko i podpis osoby wykonującej pracę).

Za utrzymanie i bezpieczeństwo placów zabaw i wyposażenia wewnętrznego odpowiadają osoby prawne lub fizyczne, które je obsługują. Jeśli właściciele nie wyznaczą operatora placu lub sali zabaw, to za ich utrzymanie i bezpieczeństwo są odpowiedzialni właściciele.

Tabela porównawcza rozwiązań prawnych dotyczących wybranych zagadnień związanych z funkcjonowaniem placów zabaw w Polsce oraz w Belgii, Wielkiej Brytanii i na Litwie

Kryterium	Polska	Wielka Brytania	Belgia	Litwa
Przyjęto normę europejską	Tak	Tak	Tak	Tak
Obligatoryjność normy	Nie	Nie	Nie	Tak
Przestrzeganie normy zabezpiecza prawnie, producenta, dystrybutora, instalatora i zarządcę obiektu	Tak	Tak	Tak	Tak
Prawo dedykowane placom zabaw lub jego wyposażeniu	Nie	Nie	Tak Określono kryteria, które należy wziąć pod uwagę przeprowadzając ocenę obiektu, nie tylko wyposażenia.	Tak Wymaga się spełnienia normy oraz szeregu przepisów szczegółowych, np. odnośnie wentylacji. Podano dodatkowe wymagania, np. odległości placu zabaw od drogi, zapewnienie apteczki w sali zabaw.
Stosuje się analizę ryzyka	Bardzo rzadko	Tak wymagane przepisami	Tak wymagane przepisami o placach zabaw	Nie brak w przepisach o placach zabaw
Organ nadzorujący	Państwowa Inspekcja Sanitarna (piaskownice, placówki oświatowe w zakresie posiadania dokumentacji, sale zabaw w zakresie higieny), Inspekcja Handlowa (bezpieczeństwo usług w salach zabaw). Organy nadzoru budowlanego (zewnętrzne place zabaw).	Inspekcja Bezpieczeństwa i Higieny Pracy (HSE)	Ministerstwo Ochrony Konsumentów	Ministerstwo Zdrowia

Kryterium	Polska	Wielka Brytania	Belgia	Litwa
Kto przeprowadza kontrole pomontażowe i roczne obiektów	Brak takich przeglądów lub przeprowadzają je różne osoby i podmioty. Od osób przypadkowych, przez inspektorów posiadających uprawnienia budowlane (najczęściej nieposiadających ku temu kompetencji), po jednostki inspekcyjne i certyfikujące.	Certyfikowani inspektorzy. Istnieje stworzone przez różne strony rynku stowarzyszenie inspektorów placów zabaw (RPII), którzy najczęściej pracują w wyspecjalizowanych firmach.	Jednostki inspekcyjne, certyfikowani inspektorzy np. TUV Benelux.	Akredytowane jednostki inspekcyjne (obligatoryjnie).
Organy nadzorujące wymagają przeprowadzania kontroli pomontażowych i rocznych	Brak bezpośredniej podstawy prawnej	Tak	Tak	Tak
Prawnie wymaga się prowadzenia dokumentacji obiektu	Nie wprost. Tylko w przypadku przekazania przez wykonawcę instrukcji z takim wymogiem. Brak egzekucji przez organy nadzoru.	Tak	Tak	Tak

Kryterium	Polska	Wielka Brytania	Belgia	Litwa
Podsumowanie	1. Prawodawstwo jest niepełne i niespójne. 2. Brak podstaw do egzekwowania wymogów bezpieczeństwa na podstawie nieobligatoryjnej normy przez organy nadzoru budowlanego. 3. Profesjonalne kontrole są wykonywane rzadko, zwłaszcza w kluczowym momencie oddawania placu zabaw do użytku. 4. W konsekwencji place zabaw często stanowią zagrożenie w momencie oddania ich do użytku, a potem są słabo zarządzane.	1. Dzięki obligatoryjnej analizie ryzyka i dojrzałemu rynkowi, powszechnie stosuje się normę na etapie budowy i utrzymania obiektów z profesjonalnym wsparciem niezależnych inspektorów. 2. Place zabaw są z reguły na wysokim poziomie bezpieczeństwa i coraz częściej mówi się o przesadnym bezpieczeństwie, co może czynić place zabaw mało atrakcyjnymi.	1. Mimo, że norma nie jest obligatoryjna, to jej stosowanie zapewnia spełnienie wymagań krajowych przepisów dla wyposażenia tego typu. 2. Na rynku działają profesjonalne firmy wspomagające zarządców obiektów. 3. Prowadzony jest krajowy rejestr wypadków. 4. Place zabaw są z reguły na wysokim poziomie bezpieczeństwa.	1. Stosowanie normy jest obligatoryjne, a inspektorzy Ministerstwa Zdrowia sprawdzają, czy kontrole pomontażowe i roczne przeprowadzają jednostki inspekcyjne posiadające akredytację. 2. Podano listę zakazanych roślin toksycznych. 3. Wadą systemu jest brak analizy ryzyka, co w praktyce może prowadzić do wyłączenia z użytkowania placów zabaw posiadających najdrobniejsze wady, które mogą nie wpływać na bezpieczeństwo użytkowników.

6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. *o Państwowej Inspekcji Sanitarnej* (Dz. U. z 2019 r. poz. 59).
4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2019 *r. poz.* 506, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. *o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1446, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1454, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. *o Inspekcji Handlowej* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1668).
9. Ustawa z dnia 12 września 2002 r. *o normalizacji* (Dz. U. z 2015 r. poz. 1483).
10. Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. *o ogólnym bezpieczeństwie produktów* (Dz. U. z 2016 r. poz. 2047).
11. Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. *o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych* u ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239).
12. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. *o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku* (Dz. U. z 2019 r. poz. 544, ze zm.).
13. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065).
14. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. *w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach* (Dz. U. z 2003 r. Nr 6, poz. 69, ze zm.).
15. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 20 października 2016 r. *w sprawie wymagań dla zabawek* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1816).
16. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. *w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych* (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).
17. Decyzja Nr 55 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 15 grudnia 2017 r. *w sprawie ogłoszenia Programu rozwoju małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej o charakterze wielopokoleniowym – Otwarte Strefy Aktywności (OSA) Edycja 2018* (Dziennik Urzędowy Ministra Sportu i Turystyki poz. 92).

6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Rzecznik Praw Dziecka
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Zdrowia
11. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
12. Przewodniczący Senackiej Komisji Infrastruktury
13. Przewodniczący Senackiej Komisji Zdrowia
14. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
15. Minister Rozwoju
16. Minister Zdrowia
17. Minister Sportu
18. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
19. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
20. Główny Inspektor Sanitarny
21. Prezydenci miast/burmistrzowie/wójtowie – drogą elektroniczną

6.6. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli

MINISTER
ROZWOJU

JADWIGA EMILEWICZ

DKT-II.0810.4.2020
IK.1140409

Warszawa, 29 stycznia 2020 r.

Pan
Marian Banaś

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w związku z przekazaniem Informacji o wynikach kontroli: „Nadzór nad bezpieczeństwem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej", na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1993 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1] przedstawiam stanowisko do przedmiotowego dokumentu.

1. Odnosząc się do wniosku *o doprecyzowanie w art. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane[2] (dalej: upb) do jakiej kategorii obiektów lub urządzeń budowlanych winny być zaliczane place zabaw, parki linowe, siłownie plenerowe i inne rodzaje obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej oraz urządzenia stanowiące ich wyposażenie* uprzejmie informuję, że w mojej opinii nie jest zasadne doprecyzowanie w art. 3 upb, do jakiej kategorii obiektów lub urządzeń budowlanych winny być zaliczane place zabaw, parki linowe i inne rodzaje obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej oraz urządzenia stanowiące ich wyposażenie, bowiem w rozumieniu upb jako całość nie stanowią one ani urządzeń budowlanych, ani obiektów budowlanych, zatem nie podlegają reglamentacji ustawy – Prawo budowlane.

Zgodnie z art. 1 upb ustawa normuje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach. Zgodnie z art. 3 pkt 1 upb obiektem budowlanym jest budynek, budowla bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Jednym z rodzajów obiektów budowlanych są obiekty małej architektury, czyli zgodnie z art. 3 pkt 4 upb niewielkie obiekty, w szczególności:

a) obiekty kultu religijnego, jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury,
b) posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej,
c) obiekty użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki.

Z kolei urządzeniem budowlanym, zgodnie z art. 3 pkt 9 upb, są urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, jak przyłącza i urządzenia instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place pod śmietniki.

Na przykład, zwyczajowo rozumiany plac zabaw, czy też park linowy w świetle przywołanych wyżej definicji upb stanowi najczęściej zbiór obiektów małej architektury bądź ewentualnie budowli (w znaczeniu części budowlanych urządzeń technicznych oraz fundamentów pod te urządzenia), które podlegają upb oraz zbiór innych urządzeń i obiektów znajdujących się poza obszarem upb, takich jak np.: nawierzchnie amortyzujące upadek, regulaminy korzystania z miejsca, nasadzenia roślinne, liny, mocowania itp., dla których wymagania są uregulowane w innych przepisach lub normach technicznych.

Ponadto, wskazać należy, iż doprecyzowanie art. 3 upb może nie odnieść zakładanego przez NIK skutku w postaci zapewnienia bezpieczeństwa przy realizacji i użytkowaniu ww. obiektów rekreacyjno – sportowych.

[1] Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm.
[2] Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm.

W mojej opinii bezpieczeństwo w zakresie realizacji i korzystania z tych obiektów znacząco mogłoby zostać poprawione poprzez wydanie, na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 pkt 2 upb, rozporządzeń określających warunki techniczne ich realizacji i użytkowania, o czym mowa w pkt 4.

2. W odniesieniu do wniosku o *doprecyzowanie w § 40 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie wymagań dotyczących odległości obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej od miejsc niebezpiecznych takich jak naturalne i sztuczne cieki oraz zbiorniki wodne, ciągi jezdne inne niż ulice itp., a także zasad ustalania odległości w tym przepisie*, uprzejmie informuję, co następuje.

Zgodnie z § 40 ust. 1 i 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie[3] (dalej: rwt), w zespole budynków wielorodzinnych objętych jednym pozwoleniem na budowę należy, stosownie do potrzeb użytkowych, przewidzieć place zabaw dla dzieci i miejsca rekreacyjne dostępne dla osób niepełnosprawnych, przy czym co najmniej 30% tej powierzchni powinno znajdować się na terenie biologicznie czynnym, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Odległość placów zabaw dla dzieci, boisk dla dzieci i młodzieży oraz miejsc rekreacyjnych od linii rozgraniczających ulicę, od okien pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi oraz od miejsc gromadzenia odpadów powinna wynosić co najmniej 10 m, przy zachowaniu wymogów § 19 ust. 1 rwt (dotyczących odległości placu zabaw dla dzieci oraz boiska dla dzieci i młodzieży od stanowisk postojowych, w tym również zadaszonych, oraz otwartych garaży wielopoziomowych, uzależniając ją od liczby stanowisk postojowych na danym parkingu).

Tak więc przepisy rwt nie regulują odległości placów zabaw od cieków wodnych naturalnych i sztucznych oraz ciągów pieszo-jezdnych nie będących ulicą. Ustalają natomiast warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i związane z nimi urządzenia, ich usytuowanie na działce budowlanej oraz zagospodarowanie działek przeznaczonych pod zabudowę, zapewniające spełnienie wymagań art. 5 i 6 upb. W odniesieniu do placów zabaw przepisy rwt dotyczą tych placów zabaw, które są związane z budynkami. Nie dotyczą natomiast placów zabaw, czy innych miejsc o podobnym charakterze, które są urządzane indywidualnie. Zmiana przepisów rwt nie rozwiązałaby kompleksowo przedstawionego problemu.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia, informuję, że Ministerstwo Rozwoju nie planuje wprowadzenia w rwt zmian wnioskowanych przez NIK w przedmiotowym zakresie.

3. Odnosząc się do wniosku o *wprowadzenie standardów obejmujących kompleksowo zasady budowy, wyposażenia, zagospodarowania i bieżącego utrzymania w należytym stanie obiektów przeznaczonych do rekreacji, takich jak: place zabaw, siłownie plenerowe, skateparki, parki linowe oraz inne o podobnych charakterze, a także zasady ich bezpiecznego użytkowania* należy wskazać, że biorąc pod uwagę powyższe wyjaśnienia odnoszące się do złożonego charakteru prawnego tzw. placów zabaw, parków linowych i innych rodzajów obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, a w szczególności fakt, że co do istoty nie stanowią one całościowo obiektów budowlanych, ani urządzeń budowlanych oraz mając na uwadze wskazany w informacji NIK sposób uregulowania tej kwestii, w szczególności w zakresie organów właściwych dla tej materii, w innych krajach europejskich (str. 94 – 99 raportu) nie wydaje się uzasadnione, aby minister właściwy ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa był organem właściwym do wprowadzenia standardów obejmujących kompleksowo zasady budowy, wyposażenia, zagospodarowania i bieżącego utrzymania w należytym stanie obiektów przeznaczonych do rekreacji, takich jak: place zabaw, siłownie plenerowe, skateparki, parki linowe oraz inne o podobnym charakterze, a także zasady ich bezpiecznego użytkowania.

Należy mieć również na uwadze, że nawet zgadzając się z poglądem, że tzw. place zabaw stanowią w pewnej części obiekty budowlane (wspomniane powyżej obiekty małej architektury lub budowle) to zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 2 upb określenie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie – dla obiektów budowlanych innych niż budynki – nie należy do kompetencji ministra właściwego ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, tylko jest obowiązkiem innych, właściwych ministrów. Podobne umocowanie (fakultatywne) przewiduje art. 7 ust. 3 pkt 2 upb w zakresie określenia warunków technicznych użytkowania obiektów budowlanych innych niż budynki.

Mając na uwadze powyższe należałoby rozważyć możliwość wydania, na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 pkt 2 upb, stosownych rozporządzeń regulujących warunki techniczne oraz warunki użytkowania dla obiektów przeznaczonych do rekreacji, takich jak: place zabaw, siłownie plenerowe, skateparki, parki linowe oraz inne o podobnym charakterze, przez ministra właściwego ds. kultury fizycznej. Zgodnie bowiem z art. 15 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 945, z późn. zm.) dział kultura fizyczna obejmuje sprawy sportu, wychowania fizycznego oraz rehabilitacji ruchowej.

[3] Dz. U. z 2019 r. poz. 1065.

4. Odnosząc się do wniosku dot. rozważenia wprowadzenia nowych rozwiązań systemowych dostosowujących organizacyjnie i kadrowo organy nadzoru budowlanego do skali oraz zakresów realizowanych zadań nałożonych ustawą – Prawo budowlane, informuję że minister właściwy ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa ma świadomość, że przedmiotowa kwestia oraz związane z nią trudności nadal pozostają aktualne. Jednocześnie jej rozwiązanie wymaga nie tylko nowych rozwiązań systemowych, ale przede wszystkim odpowiednich nakładów finansowych. W połowie 2019 r. Komisja Finansów Publicznych pozytywnie zaopiniowała wniosek resortu o zmianę przeznaczenia rezerwy celowej, z której środki zostaną przeznaczone na zwiększenie o 500 zł brutto wynagrodzeń dla pracowników wojewódzkich oraz powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego. Decyzja ta stanowi pierwszy krok w celu usunięcia problemów organizacyjnych i finansowych terenowych inspektoratów nadzoru budowlanego.

5. Odnosząc się do wniosków skierowanych do organów nadzoru budowlanego wskazujących na:

- podjęcie działań zmierzających do zapewnienia skutecznego nadzoru nad budową oraz utrzymaniem obiektów małej architektury sportowo-rekreacyjnej;
- bezczynność Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w zakresie opracowania wewnętrznych standardów, procedur, wytycznych lub instrukcji dotyczących prowadzania kontroli obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej;

uprzejmie informuję, co następuje.

W odniesieniu do pierwszego wniosku pragnę podkreślić, że w obecnej sytuacji organy administracji architektoniczno-budowlanej nie mają kompetencji do podejmowania dodatkowych działań nadzorczych, natomiast organy wojewódzkiego i powiatowego nadzoru budowlanego wykorzystują w całości swoje bardzo ograniczone zasoby. Organy te przeprowadziły inspekcje około 1/3 obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, o których posiadały wiedzę (114 z 375). W ocenie NIK było to niewystarczające, jednakże należy mieć na uwadze, że ograniczone zasoby kontrolne są kierowane na obszary obarczone wyższym poziomem ryzyka. Jednakże mając na uwadze wnioski NIK skierowane do organów nadzoru budowlanego w tej kwestii, pragnę poinformować, że organy nadzoru budowlanego podejmą działania mające na celu zwiększenie kontroli obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, w miarę posiadanych możliwości kadrowych i finansowych.

6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LSZ.430.002.2019
P/19/101

Warszawa, 04 lutego 2020 r.

OPINIA
PREZESA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
do stanowiska Ministra Rozwoju przedstawionego do Informacji o wynikach kontroli
Nadzór nad bezpieczeństwem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1], przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Rozwoju zawartego w piśmie z 29 stycznia 2020 r. (DKT-II-0810-4-2020, IK.1140409).

Najwyższa Izba Kontroli z satysfakcją przyjmuje stanowisko Pani Minister w zakresie potrzeby uregulowania warunków technicznych realizacji i użytkowania obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej[2]. Jednocześnie NIK podtrzymuje, że realizacja wniosków skierowanych do ministra właściwego ds. budownictwa, przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa korzystania z takich obiektów.

Działalność kontrolowanych podmiotów utrudniały problemy interpretacyjne obowiązujących przepisów, związane m.in. z brakiem definicji placu zabaw i innych obiektów mis-r w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*[3], a także nieprecyzyjną definicją obiektów małej architektury. Wątpliwości dotyczyły w szczególności oceny, czy budowa obiektu wymagała uzyskania pozwolenia na budowę lub weryfikacji spełnienia wymogów wynikających z przepisów § 40 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. *w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie*[4]. Podstawą podejmowanych czynności była skomplikowana i niejednokrotnie odmienna wykładnia przepisów stosowana przez poszczególne sądy administracyjne. Obecnie obowiązujące przepisy nie precyzują, czy obiekty mis-r należy traktować jako budowlę, w skład której wchodzą obiekty małej architektury, urządzenia techniczne i budowlane, czy też zbiór obiektów małej architektury oraz innych obiektów i urządzeń. Ma to fundamentalne znaczenie przy ustaleniu obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, a także przy realizacji obowiązków wynikających z art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy *Prawo budowlane*. Powstają również wątpliwości, jakie wyposażenie obiektów mis-r podlega reglamentacji ww. ustawy. Przepisy ustawy *Prawo budowlane* powstawały w okresie, gdy nie budowano wielu rodzajów obiektów mis-r, takich jak na przykład siłownie plenerowe i parki linowe. Zasadne jest dokonanie analizy i ewentualne uzupełnienie lub zmiana definicji określonych w art. 3 ustawy *Prawo budowlane*, w tym definicji obiektu małej architektury. Powyższe działania są niezależnie od wydania rozporządzeń określających warunki techniczne realizacji i użytkowania obiektów mis-r.

W drugim wniosku NIK podniosła dwie kwestie. Obecnie, co potwierdziła Pani Minister w stanowisku, rozporządzenie *w sprawie warunków technicznych* nie określa wymogów dotyczących odległości placów zabaw i miejsc rekreacji od miejsc niebezpiecznych, takich jak naturalne lub sztuczne cieki oraz zbiorniki wodne, ciągi jezdne inne niż ulice itp. Brak doprecyzowania przepisów § 40 ust. 3 ww. rozporządzenia może mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo ich użytkowników. Druga część wniosku dotyczyła zasad ustalania odległości od obiektów wymienionych w tym przepisie, tj. czy odległość powinna być liczona od poszczególnych urządzeń, od stref bezpieczeństwa tych urządzeń, od granicy placu zabaw lub miejsc rekreacyjnych, czy też od ogrodzenia. Na ww. problem wskazywały organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego. Powyższe kwestie mogłyby zostać uregulowane we wskazywanych przez Panią Minister rozporządzeniach, określających warunki techniczne realizacji i użytkowania obiektów mis-r.

---

[1] Dz.U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.
[2] Dalej: *obiekty mis-r.*
[3] Dz. U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm., dalej: ustawa *Prawo budowlane.*
[4] Dz.U. z 2019 r. poz. 1065, dalej: rozporządzenie *w sprawie warunków technicznych.*

Formułując wniosek o podjęcie działań na rzecz wprowadzenia standardów, obejmujących kompleksowo zasady budowy, wyposażenia, zagospodarowania i bieżącego utrzymania w należytym stanie obiektów przeznaczonych do rekreacji takich jak: place zabaw, siłownie plenerowe, skateparki, parki linowe oraz inne o podobnym charakterze, a także zasady ich bezpiecznego użytkowania, NIK miała m.in. na celu popularyzację wiedzy na temat wymagań dotyczących budowy i utrzymania obiektów mis-r wynikających z różnych przepisów, a także wymagań bezpieczeństwa zawartych w nieobligatoryjnych Polskich Normach oraz obowiązujących w tym obszarze zasad dobrej praktyki. Wyniki kontroli wskazały na ograniczoną wiedzę w tym zakresie pracowników kontrolowanych jednostek. Standardy stanowiłyby także źródło informacji o zasadach bezpiecznego korzystania z obiektów mis-r. Mając na uwadze, że zagadnienia dotyczące zapewnienia bezpiecznego korzystania z obiektów mis-r leżą w gestii kilku ministrów, Najwyższa Izba Kontroli skierowała niniejszy wniosek do Ministra Rozwoju właściwego ds. budownictwa. Ponieważ wyposażenie obiektów mis-r stanowią głównie obiekty budowlane, uznano wiodącą rolę tego resortu. Nie budzi wątpliwości, że opracowanie standardów będzie wymagało współpracy międzyresortowej. Jeżeli skuteczniejsza poprawa bezpieczeństwa w zakresie realizacji i korzystania z obiektów mis-r mogłaby nastąpić poprzez wydanie rozporządzeń na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 pkt 2 ustawy *Prawo budowlane*, NIK nie widzi przeszkód do przedstawienia przez Ministra Rozwoju takiej propozycji ministrowi właściwemu ds. kultury fizycznej.

Z zadowoleniem przyjmuję również informację o podejmowanych działaniach na rzecz usunięcia problemów organizacyjnych i finansowych dotyczących funkcjonowania terenowych organów nadzoru budowlanego, a także deklarację podjęcia działań mających na celu zwiększenie kontroli obiektów mis-r.