



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.005.03.2019

Mirosław Grzybowski – Państwowy Powiatowy
Inspektor Sanitarny w Lipnie
Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna
w Lipnie,
ul. Tadeusza Kościuszki 18/20, 87-600 Lipno

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/101 Nadzór nad bezpieczeństwem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej

I. Dane identyfikacyjne

<i>Jednostka kontrolowana</i>	Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Lipnie, ul. Tadeusza Kościuszki 18/20, 87-600 Lipno ¹
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Mirosław Grzybowski, Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Lipnie, od 15 stycznia 2013 r. ²
<i>Zakres przedmiotowy kontroli</i>	Nadzór nad warunkami higieny wypoczynku i rekreacji, stanem higieniczno-sanitarnym oraz bezpieczeństwem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Lata 2017-2019 (do dnia zakończenia kontroli ³), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
<i>Podstawa prawna podjęcia kontroli</i>	Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
<i>Kontroler</i>	Wiesław Janowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/49/2019 z 13 marca 2019 r.

(akta kontroli str.1-3)

¹ Dalej: „Powiatowa Stacja” lub „PSSE”.

² Dalej: „Powiatowy Inspektor” lub „PPIS”.

³ Tj.: do 8 maja 2019 r.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Powiatowy Inspektor w latach 2017-2019 (I kw.) pomimo braku wystarczających środków finansowych na płace i szkolenie pracowników oraz realizację zadań statutowych Powiatowej Stacji, zapewnił przygotowanie organizacyjne PSSE oraz jej pracowników do realizacji zadań w zakresie nadzoru nad warunkami higieny wypoczynku i rekreacji, stanem higieniczno-sanitarnym oraz bezpieczeństwem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej na terenie działania PSSE. Efektem tego przygotowania było zapewnienie przeprowadzenia kontroli przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne ww. obiektów, zgodnie z planami zasadniczych zamierzeń PSSE, sporządzonymi z uwzględnieniem kierunków działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej⁶.

Za nierzetelne NIK uznała natomiast nieposiadanie przez PPIS informacji o 29 obiektach małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, tzn. o 31% ich liczby na terenie powiatu lipnowskiego według stanu na koniec 2017 r. i o 40 takich obiektach, tzn. o 37% ich liczby według stanu na koniec 2018 r. i I kwartalu 2019 r. Obiekty te nie zostały ujęte w harmonogramach nadzoru zamieszczonych w planach zasadniczych zamierzeń PSSE na lata: 2017, 2018 i 2019, a pracownicy PSSE nie przeprowadzili w okresie 2017-2018 (I kw.) w tych obiektach żadnej kontroli. Skutkiem powyższego było też zaniżenie, o 55% w 2017 r. i o 13 % w 2018 r., liczby terenów rekreacyjnych w sprawozdaniach z działalności w zakresie higieny komunalnej (MZ-46) za te lata, złożonych przez PPIS w Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Bydgoszczy.

III. Opis stanu faktycznego

Nadzór nad warunkami higieny wypoczynku i rekreacji, stanem higieniczno-sanitarnym oraz bezpieczeństwem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej

Opis stanu faktycznego

1. Przygotowanie do wykonywania zadań

1.1. Podstawowymi dokumentami regulującymi działalność i funkcjonowanie Powiatowej Stacji w latach 2017-2019 (I kw.) były:

- Statut PSSE⁷, nadany zarządzeniem wojewody kujawsko-pomorskiego z 29 listopada 2011 r.⁸, zmieniony zarządzeniami tegoż wojewody z 11 grudnia 2012 r. i 27 grudnia 2017 r.;
- Regulamin organizacyjny PSSE⁹ nadany zarządzeniem dyrektora PSSE z 18 czerwca 2010 r.

Stosownie do postanowień Statutu, PSSE była jednostką budżetową będącą podmiotem leczniczym finansowanym z budżetu państwa, a jej obszarem działania był powiat lipnowski. Działalnością Powiatowej Stacji kierował Powiatowy Inspektor, jako organ rządowej administracji zespolonej w powiecie, będący jednocześnie dyrektorem PSSE i wykonującym czynności pracodawcy wobec wszystkich pracowników Powiatowej Stacji.

W Statucie nie wyodrębniono zadań dotyczących nadzoru nad obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Zadania te mieściły się w statutowych

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: „Inspekcja Sanitarna”.

⁷ Dalej: „Statut”.

⁸ Nr 365/2011.

⁹ Dalej: „Regulamin”.

zadaniach PPIS, takich jak: a) prowadzenie spraw w zakresie zapobiegawczego nadzoru sanitarnego; b) sprawowanie nadzoru nad higieną środowiska zakładów nauczania i wychowania oraz placówek wypoczynku i rekreacji dzieci i młodzieży; c) nadzorowanie warunków higieny środowiska, obiektów użyteczności publicznej oraz miejsc zbiorowego wypoczynku i rekreacji; d) prowadzenie spraw związanych z wykonywaniem czynności kontrolnych.

Zadań dotyczących nadzoru nad ww. obiektami nie wyodrębnił również Regulamin. Mieściły się one w zadaniach przypisanych Regulaminem Oddziałowi Zapobiegawczego i Bieżącego Nadzoru Sanitarnego PSSE¹⁰, takich jak sprawowanie bieżącego nadzoru sanitarnego nad obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej oraz prowadzenie bezpośredniego nadzoru sanitarnego w zakresie higieny procesu nauczania i wychowania oraz wypoczynku dzieci i młodzieży.

Zgodnie z zakresami zadań na stanowisku pracy, określonymi w pracowniczych kartach kompetencyjnych: 1) nadzór sanitarny nad obiektami użyteczności publicznej objętymi ewidencją oraz merytoryczna ocena protokołów z kontroli sporządzanych przez pracowników, przypisane zostały kierownikowi Oddziału Nadzoru, pełniącemu jednocześnie funkcję kierownika Sekcji Nadzoru Nad Obiektami Komunalnymi¹¹; 2) za kontrolę obiektów użyteczności publicznej „wydzielonych przez bezpośredniego przełożonego”, odpowiedzialni byli trzej pracownicy Sekcji N.HK, tzn. starszy instruktor higieny oraz dwaj asystenci Sekcji N.HK; 3) za: a) nadzór sanitarny nad szkołami, przedszkolami oraz innymi placówkami oświatowo-wychowawczymi; b) kontrolę i nadzór warunków higienicznych w placówkach letniego i zimowego wypoczynku; c) nadzór nad higieną procesu nauczania, sportu i rekreacji, odpowiedzialny był starszy asystent ds. higieny dzieci i młodzieży, wykonujący te zadania w ramach Stanowiska ds. Higieny Dzieci i Młodzieży¹².

W powyższych zadaniach nadzoru i kontroli, powierzonych pięciu ww. pracownikom, mieściły się również zadania nadzoru i kontroli nad obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej.

W strukturze organizacyjnej Oddziału Nadzoru znajdowało się również jednoosobowe Stanowisko ds. Zapobiegawczego Nadzoru Sanitarnego. Do zakresu zadań zatrudnionego na nim w latach 2017-2019 (I kw.) pracownika, należało m.in. uczestniczenie w dopuszczeniu do użytku obiektów budowlanych.

Jak wyjaśnił PPIS, kontroli przez Sekcję N.HK, liczącą czterech pracowników, podlegają obiekty komunalne (ok. 500 obiektów), w tym obiekty małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej zarządzane m.in. przez gminy, spółdzielnie mieszkaniowe i ośrodki wypoczynkowe. Natomiast kontroli przez Stanowisko N.HD podlegają ww. obiekty zarządzane przez szkoły, przedszkola i inne placówki oświatowo-wychowawcze. Wyjaśnił również, że pracownik zatrudniony na Stanowisku ds. Zapobiegawczego Nadzoru Sanitarnego, w latach 2017-2019 (I kw.) „nie uczestniczył w żadnym odbiorze nowego obiektu małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej z uwagi na brak wniosków, czy zawiadomień o zamiarze przystąpienia do użytkowania takiego obiektu”.

(akta kontroli str. 4-46, 148-149, 632-636)

1.2. Powiatowy Inspektor przekazał wszystkim komórkom organizacyjnym Powiatowej Stacji do stosowania wytyczne do planowania działalności Inspekcji Sanitarnej województwa kujawsko-pomorskiego w 2017, 2018 i 2019 roku.

¹⁰ Dalej: „Oddział Nadzoru”.

¹¹ Dalej: „Sekcja N.HK”. Znajdowała się ona w strukturze organizacyjnej Oddziału Nadzoru.

¹² Dalej: „Stanowisko N.HD”. Znajdowało się w ono strukturze organizacyjnej Oddziału Nadzoru.

Wytyczne te sporządzone zostały przez Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Bydgoszczy¹³ na podstawie wytycznych Głównego Inspektora Sanitarnego¹⁴ do planowania i działalności Inspekcji Sanitarnej w ww. latach¹⁵. Wytyczne (zarówno GIS, jak i PWIS) nie wyszczególniały sposobu i zakresu przeprowadzania kontroli obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej.

Stosownie do ww. wytycznych PWIS, główne kierunki działania Inspekcji Sanitarnej obejmowały m.in.: a) inicjowanie, organizowanie, koordynowanie i nadzorowanie działalności w zakresie promocji zdrowia i profilaktyki chorób; b) nadzór nad warunkami nauczania, wychowywania, opieki oraz wypoczynku i rekreacji dzieci i młodzieży; c) sprawowanie zapobiegawczego nadzoru sanitarnego; d) nadzór nad warunkami higieniczno-sanitarnymi nieruchomości. W planowaniu działalności bieżącej na poszczególne lata zalecano w ww. wytycznych m.in.: a) na bieżąco aktualizować ewidencję podmiotów objętych nadzorem sanitarnym¹⁶; b) kontynuować nadzór sanitarny nad obiektami objętymi ewidencją, uwzględniając stan sanitarny obiektów i środowiska¹⁷; c) na bieżąco aktualizować wykazy obiektów objętych nadzorem sanitarnym¹⁸; d) prowadzić nadzór nad obiektami i urządzeniami użyteczności publicznej¹⁹; e) prowadzić szkolenia wewnętrzne pracowników z zakresu sprawowania bieżącego nadzoru sanitarnego²⁰; f) sprawować nadzór nad warunkami higieniczno-sanitarnymi w klubach dziecięcych, szkołach, placówkach oświatowo-wychowawczych i letniego wypoczynku dzieci i młodzieży²¹; g) sprawować nadzór nad przygotowaniem szkół do rozpoczęcia roku szkolnego oraz nad wyposażeniem przedszkoli i szkół w certyfikowane meble, urządzenia i sprzęt sportowy²².

Zasady nadzoru sanitarnego i przeprowadzania kontroli przez PSSE były określone przez przekazane przez PPIS komórkom organizacyjnym PSSE, procedury i instrukcje, takie jak:

- Procedura Techniczna PT-01: *Sposób wykonywania kontroli w ramach zapobiegawczego i bieżącego nadzoru sanitarnego, w tym zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych i zakażeń*, wprowadzona zarządzeniem nr 45/16 GIS z 14 marca 2016 r. Procedura ta nie wyodrębniała zagadnień dotyczących kontroli stanu higieniczno-sanitarnego oraz bezpieczeństwa obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, w tym piaskownic. Zagadnienia te mieściły się w ogólnych zapisach proceduralnych. Przedmiotem procedury było określenie sposobu wykonywania czynności kontrolnych przez pracowników PIS²³. Za przeprowadzenie kontroli, zgodnie z procedurą, odpowiadał właściwy państwowy inspektor sanitarny²⁴ lub upoważniony przez niego pracownik stacji sanitarno-epidemiologicznej. Procedura dzieliła kontrole na planowane i nieplanowane. W kwestii częstotliwości kontroli planowanych zalecała, żeby przeprowadzać je „w oparciu o harmonogram stanowiący załącznik do planu zasadniczych zamierzeń stacji sanitarno-

¹³ Dalej: „PWIS” lub „Wojewódzki Inspektor”.

¹⁴ Dalej: „GIS”.

¹⁵ Dostępne na stronie Państwowej Inspekcji Sanitarnej (od 22 września 2016 r. – na 2017 r., od 27 września 2017 r. – na 2018 r. i od 27 września 2018 r. – na 2019 r.):

https://gis.gov.pl/bip_list/organizacja-urzedu/wytyczne-glownego-inspektora-sanitarnego/?highlight=Wyj3eXR5Y3puZSIsImdpcylsmRvliwid310eWN6bmUgZ21zliwid310eWN6bmUgZ21zIGRv110

¹⁶ Zalecenia dla Działu Zapobiegawczego i Bieżącego Nadzoru Sanitarnego.

¹⁷ Zalecenia dla Oddziału Nadzoru nad Obiektami Komunalnymi.

¹⁸ Jw.

¹⁹ Jw.

²⁰ Jw.

²¹ Zalecenia dla Oddziału Higieny Dzieci i Młodzieży.

²² Jw.

²³ „z wyłączeniem urzędowej kontroli żywności i działalności oświatowo-zdrowotnej”.

²⁴ Który odpowiadał też za wdrożenie i nadzór nad stosowaniem procedury.

epidemiologicznej na dany rok”. Stwierdziła też, że: „Wszystkie podmioty/obiekty podlegające nadzorowi Inspekcji Sanitarnej są zewidencjonowane, a informacje o nich są na bieżąco aktualizowane”. W procedurze określono ponadto, że kontrole nieplanowane wynikają m.in. z: a) zgłoszenia wypoczynku dzieci i młodzieży w bazie wypoczynku prowadzonej przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania; b) wpływających wniosków inwestora lub podmiotów rozpoczynających/zmieniających działalność; c) wpływających zgłoszeń zakończenia budowy i zamiaru przystąpienia do użytkowania obiektu;

- Instrukcja IR/HDM/01 w Obszarze Higieny Dzieci i Młodzieży, wprowadzona zarządzeniem nr 99/15 GIS z 28 kwietnia 2015 r. wraz z następującymi formularzami oceny stanu sanitarnego: a) F/HDM/01 – *Ocena stanu sanitarnego żłobka/ klubu dziecięcego*; b) F/HDM/02 – *Ocena stanu sanitarnego przedszkola*; c) F/HDM/03 – *Ocena stanu sanitarnego innej formy wychowania przedszkolnego*; d) F/HDM/04 – *Ocena stanu sanitarnego szkoły*;

Formularze oceny stanu sanitarnego żłobka/klubu dziecięcego, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego oraz szkoły, wśród kontrolowanych zagadnień przewidywały m.in. kontrolę zabezpieczeń placów zabaw przed dostępem osób postronnych, kontrolę zabezpieczeń piaskownic przed zanieczyszczeniami odchodami zwierzęcymi, kontrolę wymiany piasku w piaskownicach i jego czystości, czy też kontrolę usuwania z terenu wokół placu zabaw i z samego placu zabaw, odpadów, a w szczególności odchodów zwierzęcych;

- Procedura Ogólna PO-12: *Procedura kontroli* (stosowana w PSSE od 3 stycznia 2005 r. w ramach udokumentowanego systemu jakości; w okresie objętym kontrolą obowiązywały kolejno trzy wersje tej procedury, zatwierdzone przez PWIS, odpowiednio: 1 grudnia 2015 r., 20 września 2017 r. i 13 sierpnia 2018 r.²⁵). Również ta procedura nie wyodrębniała zagadnień dotyczących kontroli stanu higieniczno-sanitarnego oraz bezpieczeństwa obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Celem tej procedury był „opis jednolitych zasad prowadzenia kontroli oraz postępowania administracyjnego i egzekucyjnego w administracji”, a jej przedmiotem „zasady planowania, wykonywania i dokumentowania kontroli, prowadzenia postępowania administracyjnego i egzekucyjnego” przez jednostki organizacyjne Inspekcji Sanitarnej z terenu województwa kujawsko-pomorskiego. Odpowiedzialnymi za nadzór stosowania procedury byli kierownicy m.in. nadzoru, oświaty zdrowotnej i promocji zdrowia ww. jednostek organizacyjnych Inspekcji Sanitarnej.

Powiatowy Inspektor nie opracowywał i nie wprowadzał do stosowania własnych procedur, instrukcji bądź wytycznych dotyczących kontroli stanu higieniczno-sanitarnego oraz bezpieczeństwa obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej.

PPIS wyjaśnił, że „nie opracowuje własnych instrukcji, procedur lub wytycznych dotyczących kontroli stanu higieniczno-sanitarnego oraz bezpieczeństwa poszczególnych nadzorowanych grup obiektów, ze względu na ich bardzo dużą ilość i różnorodność”. Stwierdził, że dla większości grup obiektów, w tym dla obiektów nadzorowanych przez Stanowisko N.HD, zostały opracowane przez GIS załączniki do protokołów kontroli „uwzględniające zakres kontroli i podstawy prawne”. Wyjaśnił też, że Sekcja N.HK sprawująca nadzór nad obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, od 2012 r. „nie posiada aktualnych załączników do kontroli opracowanych przez GIS”.

(akta kontroli str. 47-139, 494, 496, 637, 639, 642-653)

²⁵ Pracownicy PSSE mieli dostęp do elektronicznej formy tych procedur w systemie informatycznym Powiatowej Stacji. Po upływie ważności danej wersji procedury, była ona z tego systemu usuwana.

PSSE w okresie objętym kontrolą nie wykonywała badań laboratoryjnych piasku z piaskownic²⁶.

Pracownicy PSSE w latach 2017-2019 (I kw.) ani wcześniej, nie uczestniczyli w kursach i szkoleniach związanych z realizacją zadań dotyczących nadzoru nad warunkami higieny, wypoczynku i rekreacji, stanem higieniczno-sanitarnym oraz bezpieczeństwem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że pracownicy PSSE uczestniczą we wszystkich szkoleniach organizowanych przez odpowiednie komórki organizacyjne PWIS, „na których ww. tematyka nie była poruszana”. Stwierdził też, że: „Brak udokumentowanych jakichkolwiek kursów czy szkoleń związanych z realizacją zadań dotyczących nadzoru nad warunkami higieny obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej przed rokiem 2017. Tematyka taka nie była proponowana w ofertach kursów, jak i nie była poruszana na szkoleniach organizowanych przez PWIS”. Dodał, że „bardzo sporadycznie, ze względu na brak środków finansowych, pracownicy uczestniczą w szkoleniach organizowanych przez firmy zewnętrzne”. Ponadto oświadczył, że Powiatowy Inspektor nie ma wpływu na wysokość środków finansowych przyznawanych przez Wojewódzkiego Inspektora, a plan wydatków rzeczowych nie jest wystarczający na pokrycie kosztów utrzymania Powiatowej Stacji, realizację zadań statutowych, jak i wynagrodzenia pracowników od wielu lat. Poinformował, że: „Corocznie wysyłane są wnioski o dodatkowe środki finansowe na wydatki rzeczowe, które nie zawsze rozpatrywane są pozytywnie. PPIS (...) nie wykonywał szacowania kosztów zwiększenia nadzoru nad obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Główną przyczyną niepobierania do badań laboratoryjnych prób piasku, był brak podstaw prawnych dotyczących sposobu pobierania, zakresu badań, jak i oceny wyników oraz wytycznych w tym zakresie. W roku 2009 na konkretne wytyczne były pobierane próby, po tym terminie nie były sporządzane plany pobierania tych prób”.

(akta kontroli str. 141-142, 151, 154, 637, 639)

1.3. Powiatowy Inspektor nie dokonywał analizy ryzyk dotyczących nieodpowiedniego stanu higieniczno-sanitarnego obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej oraz zagrożenia życia i zdrowia użytkowników ww. obiektów.

PPIS wyjaśnił, że w latach 2017-2019 (I kw.), zgodnie z komunikatem nr 6 Ministra Finansów z 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem²⁷ oraz zarządzeniem Dyrektora PSSE z 5 stycznia 2011 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu kontroli zarządczej w PSSE, „każda komórka organizacyjna corocznie dokonuje zestawienie ryzyk i wypełnia obowiązujące załączniki. Jednak analiza ryzyk dotyczy zagrożeń związanych z niewykonaniem zaplanowanych zamierzeń, a nie nieodpowiedniego stanu higieniczno-sanitarnego poszczególnych grup obiektów”.

(akta kontroli str. 494-495, 497, 499-564)

1.4. Powiatowy Inspektor, zgodnie z wytycznymi GIS i PWIS do planowania i działalności Inspekcji Sanitarnej na rok, odpowiednio: 2017, 2018 i 2019, sporządził plan zasadniczych zamierzeń Powiatowej Stacji na każdy ww. rok²⁸. Główne kierunki działania PSSE zawarte w każdym z tych planów obejmowały, zgodnie z powyższymi wytycznymi, m.in. sprawowanie nadzoru sanitarnego nad nieruchomościami oraz sprawowanie nadzoru nad warunkami nauczania,

²⁶ Nie dysponowała też, w związku z tym, metodologią pobierania próbek piasku z piaskownic i ich badania laboratoryjnego.

²⁷ Dz. Urz. MF poz. 56.

²⁸ Uzgodniony w każdym roku ze starostą lipnowskim i zatwierdzony przez PWIS.

wychowania, opieki oraz wypoczynku i rekreacji dzieci i młodzieży. Zasadnicze zamierzenia PSSE w planie na każdy rok przewidywały wykonywanie przedsięwzięć takich m.in., jak: kontynuowanie nadzoru sanitarnego nad obiektami objętymi ewidencją i aktualizowanie wykazu obiektów objętych nadzorem sanitarnym, sprawowanie bieżącego nadzoru nad warunkami higieniczno-sanitarnymi: w szkołach, w placówkach oświatowo-wychowawczych, letniego wypoczynku dzieci i młodzieży, nadzoru nad wyposażeniem przedszkoli i szkół w certyfikowane meble, urządzenia i sprzęt sportowy. W zamieszczonym w każdym ww. planie, harmonogramie nadzoru nad obiektami PSSE w danym roku, uwzględniono terminy kontroli m.in.: a) placów zabaw zarządzanych przez gminy lub spółdzielnie mieszkaniowe: ośmiu w 2017 r. (tzn. 50% zewidencjonowanych), siedmiu w 2018 r. (44% zewidencjonowanych, nieplanowanych do kontroli w 2017 r.) i dziewięciu w 2019 r. (56%, ośmiu tych samych co w 2017 r. i jednego „nowego”)²⁹; b) przedszkoli i innych placówek oświatowo-wychowawczych³⁰: 29³¹ w 2017 r., 35³² w 2018 r. i 34³³ w 2019 r.³⁴; c) szkół podstawowych (po 31³⁵ w każdym roku³⁶). W ww. harmonogramach w każdym roku ujęto wszystkie zewidencjonowane przez PSSE w tym czasie placówki oświatowo-wychowawcze posiadające place zabaw. Nie planowano pobierania próbek piasku z piaskownic.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że: „W przypadku obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej w ostatnich trzech latach ustalono w Sekcji N.HK częstotliwość (kontroli) raz na dwa lata, a na Stanowisku N.HD – każdy obiekt przynajmniej raz w roku. Należy nadmienić, że taka częstotliwość wynikała m.in. z faktu, że w ostatnim okresie nie stwierdzono nieprawidłowości w tej grupie obiektów. Stosuje się zasadę, że każdy obiekt, w którym stwierdzono nieprawidłowość, kontroluje się w następnym roku kalendarzowym. Ponadto, od wielu lat nie wpłynęła do Sekcji N.HK żadna prośba o interwencję w tym zakresie”.

(akta kontroli str. 165-225, 244-272, 637-641)

1.4. PPIS w latach 2017-2019 (I kw.) nie zwracał się pisemnie do wójtów (burmistrzów) gmin (miast), prezesów spółdzielni mieszkaniowych, właścicieli (zarządców) ośrodków rekreacyjno-wypoczynkowych, hoteli etc., działających na terenie powiatu lipnowskiego o informacje dotyczące utworzenia nowych obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, a informacje na ten temat, jak wyjaśnił, „najczęściej wynikają z ustaleń w trakcie czynności kontrolnych danego zakładu, np. kontrolując ośrodki wczasowe przedmiotem kontroli jest cały teren, a także innych obiektów, np. prowadząc kontrolę zaplanowanych placów zabaw Miasta Lipna w ostatnim czasie (2016 r.) uzyskano informacje o nowoutworzonych placach zabaw w Lipnie, tj. ul. Komunalna i ul. Podgórna”.

Powiatowy Inspektor, jako dyrektor PSSE, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2016 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2017³⁷ i analogicznym rozporządzeniem na rok 2018³⁸, złożył w terminie do 1 lutego, odpowiednio 2018 r. i 2019 r., do Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Bydgoszczy, sprawozdanie z działalności w zakresie

²⁹ Na ogół w okresie maj-lipiec, z wyjątkiem kontroli jednego obiektu w kwietniu i jednego w sierpniu.

³⁰ Np. punkty przedszkolne, żłobki, kluby dziecięce.

³¹ Z czego 15 posiadało place zabaw.

³² Z czego 17 posiadało place zabaw.

³³ Jw.

³⁴ W różnych terminach przez cały rok.

³⁵ Z czego 26 posiadało place zabaw.

³⁶ Jw.

³⁷ Dz. U. poz. 1426, ze zm.

³⁸ Tzn. rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2018 (Dz. U. poz. 2471, ze zm.).

higieny komunalnej (MZ-46), odpowiednio za 2017 r. i za 2018 r. W sprawozdaniu tym, w dziale 5 *Stan sanitarny obiektów*, w wierszu 44 *Tereny rekreacyjne*³⁹ wykazano liczbę urządzeń i obiektów według stanu na 31 grudnia: a) 2017 r. – 19 ogółem, z czego 12 skontrolowanych; b) 2018 r. – 20 ogółem, z czego 10 skontrolowanych. W obu latach nie stwierdzono złego stanu higieniczno-sanitarnego lub technicznego żadnego ze skontrolowanych urządzeń i obiektów.

PPIS wyjaśnił, że w sprawozdaniu MZ-46, zostały ujęte: a) w 2017 r., wśród 19 ww. obiektów – 16 placów zabaw⁴⁰, dwa parki, tzn. w Lipnie i Skępem (posiadał od 2018 r. siłownię plenerową) oraz teren rekreacyjny nad Jeziorem Kikół (nie posiadał placu zabaw); wśród 12 skontrolowanych obiektów było dziewięć placów zabaw, dwa parki i jeden teren rekreacyjny; b) w 2018 r., wśród 20 obiektów – 16 placów zabaw (tych samych co w 2017 r.), teren rekreacyjny nad Jeziorem Kikół oraz trzy parki, tzn. w Lipnie, Skępem oraz park w Dobrzyniu nad Wisłą, ujawniony w 2018 r. w związku z opiniowaniem projektu zagospodarowania tego terenu pod małą infrastrukturę sportowo-rekreacyjną; wśród 10 skontrolowanych obiektów znalazło się siedem placów zabaw (pozostałe spośród 16, niekontrolowane w 2017 r.), dwa parki (w Lipnie i Skępem) oraz teren rekreacyjny nad Jeziorem Kikół.

Zgodnie z wykazem obiektów nadzorowanych przez Sekcję N.HK, na koniec 2017 r. zewidencjonowane były przez tę sekcję 24 obiekty małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, w tym 16 placów zabaw (osiem zarządzanych przez gminy i osiem zarządzanych przez spółdzielnie mieszkaniowe) oraz osiem placów zabaw należących do hoteli i ośrodków wypoczynkowych. Na koniec 2018 r. liczba ww. obiektów powiększyła się o dwie nowe siłownie plenerowe⁴¹ (tzn. wynosiła 26).

Zgodnie z ewidencją placówek nauczania, wychowania i wypoczynku będących pod bieżącym nadzorem Stanowiska N.HD, na koniec 2017 r. zewidencjonowanych było łącznie 41 tych placówek posiadających place zabaw, w tym: jeden żłobek, 14 przedszkoli (z czego jeden punkt przedszkolny), 26 szkół podstawowych (z czego cztery w ramach zespołów szkół). Na koniec 2018 r. Stanowisko N.HD miało zewidencjonowane 43 placówki oświatowo-wychowawcze posiadające place zabaw, w tym: jeden żłobek i jeden klub dziecięcy, 15 przedszkoli (z czego jeden punkt przedszkolny), 26 szkół podstawowych (z czego trzy w ramach zespołów szkół).

Łączna liczba obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej będących pod nadzorem Sekcji N.HK i Stanowiska N.HD, tzn. zewidencjonowanych przez PSSE, wynosiła: 65 w 2017 r. i 69 w 2018 r.

Po uwzględnieniu informacji zasięgniętych w trakcie kontroli NIK od wszystkich dziewięciu gmin⁴² z terenu działania PSSE oraz od czterech spółdzielni mieszkaniowych (z trzech miast), o liczbie, rodzaju i lokalizacji obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, w tym o obiektach wyposażonych w piaskownice, według stanu na koniec 2017 r. i 2018 r., ustalono że liczba obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej na terenie działania Powiatowej Stacji wynosiła: a) na koniec 2017 r. – 94, tzn. była o 29 większa od liczby (65) tych obiektów zewidencjonowanych przez PSSE; b) na koniec 2018 r. – 109, tzn. była większa o 40 od liczby (69) tych obiektów zaewidencjonowanych przez PSSE. Wszystkie ww. niezewidencjonowane przez PSSE obiekty były zarządzane przez

³⁹ Zgodnie z objaśnieniami do formularza MZ-46 określonego ww. rozporządzeniem: „W wierszu 44 – Tereny rekreacyjne – należy wykazać tereny zabaw dzieci, piaskownice, ogródki jordanowskie, parki, ogrody botaniczne i zoologiczne itp.”.

⁴⁰ Zarządzanych przez gminy lub spółdzielnie mieszkaniowe.

⁴¹ Na terenie Parku „Borek” w Skępem i w obrębie kompleksu sportowego „Moje Boisko *Orlik*” w Lipnie.

⁴² Informacje obejmowały zarówno obiekty zarządzane przez urzędy gmin, jak i gminne jednostki organizacyjne.

gminy. Wśród 29 niezewidencjonowanych na koniec 2017 r. obiektów były 23 place zabaw⁴³, cztery siłownie plenerowe⁴⁴, fit park i skate park⁴⁵. Natomiast wśród 40 obiektów niezewidencjonowanych na koniec 2018 r. znalazło się, poza ww. 29 obiektami, 11 nowych obiektów, w tym trzy place zabaw⁴⁶ i osiem siłowni plenerowych⁴⁷.

Niezewidencjonowane przez PSSE place zabaw (23 na koniec 2017 r. i trzy na koniec 2018 r.) nie zostały wykazane (jako tereny rekreacyjne) w sprawozdaniu MZ-46 odpowiednio za 2017 r. i za 2018 r.

(akta kontroli str. 141-142, 151-152, 226-309, 456-464, 565-570, 654-658)

*Stwierdzone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W latach 2017-2019 (I kw.) Sekcja N.HK nie aktualizowała na bieżąco wykazu obiektów objętych nadzorem sanitarnym, pomimo że obowiązek takiej aktualizacji wynikał z wytycznych PWIS do planowania i działalności Inspekcji Sanitarnej oraz ze sporządzonego na podstawie tych wytycznych planu zasadniczych zamierzeń PSSE na ww. lata. Wskutek powyższego Powiatowy Inspektor nie posiadał informacji o istnieniu na terenie działania PSSE na koniec 2017 r. – 29 obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej (23 placów zabaw, czterech siłowni plenerowych, jednego skate parku i jednego fit parku), co stanowiło 31% liczby tych obiektów (94) istniejących w tym czasie na terenie powiatu lipnowskiego. Liczba niezewidencjonowanych ww. obiektów wzrosła na koniec 2018 r. do 40 i obejmowała 26 placów zabaw, 12 siłowni plenerowych, jeden skate park i jeden fit park), tzn., że w tym czasie (jak również na koniec I kwartału 2019 r.) PPIS nie posiadał wiedzy o 37% obiektów tego typu (109) istniejących w tym czasie na terenie działania PSSE. W rezultacie, ww. niezewidencjonowane obiekty nie zostały ujęte w harmonogramach nadzoru zamieszczonych w planach zasadniczych zamierzeń PSSE na lata: 2017, 2018 i 2019, a pracownicy Powiatowej Stacji nie przeprowadzili w tych obiektach w okresie 2017-2018 (I kw.) żadnej kontroli. Ponadto w sprawozdaniu z działalności w zakresie higieny komunalnej (MZ-46), złożonym przez PPIS jako dyrektora PSSE do Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Bydgoszczy, podano liczbę terenów rekreacyjnych mniejszą od ich liczby rzeczywistej: a) za 2017 r. – mniejszą o 23 obiekty (place zabaw), tzn. o 55% (podano 19 z 42 terenów rekreacyjnych), b) za 2018 r. – mniejszą o trzy obiekty (place zabaw), tzn. o 13% (podano 20 z 23 ww. terenów).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia powyższe działania jako nierzetelne.

Odpowiedzialność za powstanie ww. nieprawidłowości ponoszą:

- kierownik Oddziału Nadzoru i jednocześnie kierownik Sekcji N.HK, która zgodnie z planem zasadniczych zamierzeń PSSE na rok, odpowiednio: 2017, 2018 i 2019, była osobą odpowiedzialną za aktualizowanie wykazu obiektów objętych nadzorem sanitarnym (dz. III.2.4, poz. 2 ww. planu)⁴⁸;
- Powiatowy Inspektor, który jako dyrektor Powiatowej Stacji wykonujący czynności pracodawcy wobec wszystkich pracowników PSSE, był zgodnie z Regulaminem

⁴³ Z czego trzy place posiadały piaskownice, 14 nie posiadało piaskownic, a w przypadku sześciu, informacji o piaskownicach nie przekazano.

⁴⁴ Z czego jedna siłownia przy stadionie gminnym, jedna przy świetlicy wiejskiej, a o usytuowaniu pozostałych dwóch nie przekazano informacji.

⁴⁵ Oba wymienione obiekty usytuowane były przy szkołach podstawowych i zarządzane przez gminy.

⁴⁶ Jeden plac nie posiadał piaskownicy, a w przypadku dwóch pozostałych informacji o piaskownicy nie przekazano.

⁴⁷ Z czego dwie siłownie usytuowane przy szkołach podstawowych, a o pozostałych sześciu informacji nie przekazano.

⁴⁸ Przy uczestnictwie w realizacji tego przedsięwzięcia trojga pracowników Sekcji N.HK.

(§ 3 ust. 2) obowiązany do wykonywania bezpośredniego nadzoru nad kierownikiem Oddziału Nadzoru, będącym jednocześnie kierownikiem Sekcji N.HK.

Kierownik Oddziału Nadzoru i jednocześnie kierownik Sekcji N.HK wyjaśniła, że aktualizacja wykazu obiektów objętych nadzorem sanitarnym odbywa się głównie na podstawie informacji dotyczących rozpoczęcia użytkowania nowych obiektów (bądź likwidacji dotychczas istniejących), uzyskiwanych od podmiotów prowadzących działalność gospodarczą lub zarządzających tymi obiektami. Stwierdziła, że ze względu na brak przepisów dotyczących obowiązku składania takich informacji przez ww. podmioty, „wykazy te nie są w pełni aktualne”. Wyjaśniła też, że aktualizowania wykazu obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej dokonywano najczęściej na podstawie informacji uzyskiwanych w trakcie kontroli zewidencjonowanych obiektów tego typu na terenie danej gminy. Stwierdziła także, że ze względu na brak informacji od zarządców obiektów, jak również pracowników PSSE kontrolujących takie obiekty, nie posiadała „wiedzy na temat rozpoczęcia użytkowania nowych obiektów tego typu na terenie powiatu lipnowskiego”. Dodała, że w latach 2017-2019 (I kw.) nie zwracała się pisemnie do gmin ani do spółdzielni mieszkaniowych „w sprawie uaktualnienia wykazu obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej”.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że: „Brak podstaw prawnych obligujących do zgłaszania do Inspekcji Sanitarnej obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej przez jednostki zarządzające obiektami oraz organy wydające zgodę na użytkowanie, jest jedyną przyczyną braku aktualnego wykazu tych obiektów”. Dodał też, że zbyt mała liczba pracowników w stosunku do nakładanych na PSSE przez GIS i PWIS obowiązków, a także „problemy finansowe”, nie pozwalają na podejmowanie przez PPIS dodatkowych czynności kontrolnych. Oświadczył, że kierownik Oddziału Nadzoru „wykonuje swoje obowiązki sumiennie i zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi i zaleceniami jednostek wyższego rzędu”. Stwierdził, że nie posiadał informacji na temat istnienia obiektów wskazanych przez NIK jako niezewidencjonowane przez Powiatową Stację⁴⁹, jak również potwierdził ich brak w wykazie obiektów nadzorowanych przez PSSE. Dodał, że w latach 2017-2019 (I kw.) nie zwracał się pisemnie do gmin lub spółdzielni mieszkaniowych w sprawie uaktualniania wykazu obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, a jednocześnie „żadna z tych instytucji nie przesłała informacji o rozpoczęciu użytkowania nowych obiektów (brak podstaw prawnych)”. Poinformował również, że 24 kwietnia 2019 r., w trakcie kontroli NIK, zwrócił się „do burmistrzów i wójtów oraz spółdzielni mieszkaniowych o bieżące informowanie w przypadkach uruchamiania nowych obiektów”. Oświadczył też, że: „w sezonie letnim 2019 zostanie uaktualniony wykaz obiektów. Sukcesywnie w miarę możliwości nowe obiekty zostaną skontrolowane pod kątem ich stanu sanitarno-higienicznego”.

(akta kontroli str. 6, 16-17, 25, 29-34, 54-55, 72, 91, 140, 143-148, 152, 172, 192, 211, 232, 241, 244-309, 565-570, 625-631)

2. Sprawowanie nadzoru nad warunkami higieny wypoczynku i rekreacji, stanem higieniczno-sanitarnym oraz bezpieczeństwem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej

2.1. W okresie 2017-2019 (I kw.) pracownicy PSSE (tzn. pracownicy Sekcji N.HK i Stanowiska N.HD) przeprowadzili łącznie: a) w 2017 r. – 68 kontroli w 58, spośród 65⁵⁰ (94⁵¹), obiektach małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, co stanowiło

⁴⁹ W liczbie 29 na koniec 2017 r. oraz w liczbie 40 na koniec 2018 r. i na koniec I kw. 2019 r. – przyp. kontrolera.

⁵⁰ Liczba obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej w powiecie lipnowskim na koniec 2017 r. ustalona na podstawie dokumentacji będącej w trakcie kontroli NIK w posiadaniu PSSE.

89% (62%) ich liczby; b) w 2018 r. – 68 kontroli w 60, spośród 69⁵² (109⁵³), obiektach, tzn. w 87% (55%) ich liczby⁵⁴; c) w I kwartale 2019 r. – 10 kontroli w 10, spośród 69⁵⁵ (112⁵⁶), obiektach⁵⁷, tzn. w 14% (9%) ich liczby. Kontrole objęły 24 place zabaw⁵⁸ i dwie siłownie plenerowe będące w zarządzie gmin i gminnych jednostek organizacyjnych, spółdzielni mieszkaniowych oraz podmiotów gospodarczych m.in. hoteli i ośrodków wypoczynkowych⁵⁹, a także 43 place zabaw należące do szkół, przedszkoli i innych placówek oświatowo-wychowawczych⁶⁰ z terenu wszystkich gmin powiatu lipnowskiego.

Pracownicy Sekcji N.HK skontrolowali: a) w 2017 r. – 17 z 24 obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej zewidencjonowanych w ww. roku przez PSSE na terenie powiatu lipnowskiego (skontrolowano dziewięć placów zabaw zarządzanych przez gminy i spółdzielnie mieszkaniowe oraz osiem placów zabaw funkcjonujących w obrębie hoteli i ośrodków wypoczynkowych); b) w 2018 r. – 17 z 26 zewidencjonowanych obiektów (skontrolowano siedem kolejnych placów zabaw zarządzanych przez gminy i spółdzielnie mieszkaniowe, osiem tych samych co w 2018 r. placów zabaw funkcjonujących w obrębie hoteli i ośrodków wypoczynkowych oraz dwie siłownie plenerowe usytuowane w obrębie terenów rekreacyjnych i obiektów sportowych).

Pracownicy Stanowiska N.HD skontrolowali, w ramach kontroli placówek nauczania, wychowania i wypoczynku, posiadane przez te placówki place zabaw. Dotyczyło to: a) w 2017 r. – 41 ww. placówek (łącznie 51 kontroli), w tym: 26 szkół podstawowych (z czego, czterech funkcjonujących w zespołach szkół), 14 przedszkoli i jednego żłobka; b) w 2018 r. – 43 placówek (51 kontroli), w tym: 26 szkół podstawowych (z czego, trzech w zespołach szkół), 15 przedszkoli i jednego żłobka i jednego klubu dziecięcego; c) w I kwartale 2019 r. – 10 placówek (10 kontroli), w tym: trzech szkół podstawowych (z czego, jednej w zespole szkół), sześciu przedszkoli i jednego żłobka.

Wyboru obiektów do kontroli dokonywano na podstawie harmonogramów nadzoru zawartych w planach zasadniczych zamierzeń PSSE na poszczególne lata z okresu 2017-2019 (zaplanowano w nich kontrolę każdego obiektu małej infrastruktury będącego w zarządzie gminy, spółdzielni mieszkaniowej lub podmiotu gospodarczego, z częstotliwością raz na dwa lata, a kontrolę każdego takiego obiektu należącego do szkoły, przedszkola lub innej placówki oświatowo-wychowawczej, co roku). W 2017 r. i 2018 r. skontrolowano wszystkie obiekty małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej ujęte w tych planach na te lata. Zakres

⁵¹ Liczba obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej w powiecie lipnowskim na koniec 2017 r. ustalona przez kontrolę NIK po uwzględnieniu informacji przesłanych przez gminy i spółdzielnie mieszkaniowe z terenu ww. powiatu.

⁵² Liczba obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej w powiecie lipnowskim na koniec 2018 r. ustalona na podstawie dokumentacji będącej w trakcie kontroli NIK w posiadaniu PSSE.

⁵³ Liczba obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej w powiecie lipnowskim na koniec 2018 r. ustalona przez kontrolę NIK po uwzględnieniu informacji przesłanych przez gminy i spółdzielnie mieszkaniowe z terenu ww. powiatu.

⁵⁴ Spośród 60 obiektów skontrolowanych w 2018 r., 51 było również skontrolowanych w 2017 r., z wyjątkiem dwóch przedszkoli (utworzono je w 2018 r.) i siedmiu placów zabaw (należących do gmin i spółdzielni mieszkaniowych), zaplanowanych do kontroli (i skontrolowanych) w 2018 r.

⁵⁵ Liczba obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej w powiecie lipnowskim na koniec I kwartału 2019 r. ustalona na podstawie dokumentacji będącej w trakcie kontroli NIK w posiadaniu PSSE.

⁵⁶ Liczba obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej w powiecie lipnowskim na koniec I kwartału 2019 r. ustalona przez kontrolę NIK po uwzględnieniu informacji przesłanych przez gminy i spółdzielnie mieszkaniowe z terenu ww. powiatu.

⁵⁷ Tzn. placów zabaw znajdujących się w sześciu przedszkolach, trzech szkołach podstawowych i w żłobku. Osiem z tych obiektów było też kontrolowanych w 2017 r. i w 2018 r., jeden – w 2018 r., a jeden nie był kontrolowany w 2017 r. i w 2018 r.

⁵⁸ W tym place zabaw z towarzyszącymi im siłowniami plenerowymi.

⁵⁹ Kontrole te przeprowadziła Sekcja N.HK.

⁶⁰ Kontrole te przeprowadziło Stanowisko N.HD.

przedmiotowy przeprowadzonych kontroli obejmował ocenę przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne oraz bezpieczeństwa na obiektach małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej oraz przestrzegania przepisów ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych⁶¹. Nie stwierdzono z tego stanu higieniczno-sanitarnego lub technicznego żadnego ze skontrolowanych obiektów⁶². W protokołach kontroli placówek oświatowo-wychowawczych odnotowano, że urządzenia na placach zabaw posiadały stosowne certyfikaty.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że „z żadnych wytycznych nie wynikał obowiązek objęcia nadzorem siłowni plenerowych, skate parków i innych tego typu obiektów” i w związku z tym obiekty te objęto nadzorem jedynie w przypadkach, gdy znajdowały się one „na terenach nadzorowanych (m.in. parków) lub były zlokalizowane w bliskiej odległości od nadzorowanych obiektów, tj. placów zabaw”.

(akta kontroli str. 140, 148-149, 165-225, 244-404, 495, 497-498)

2.2. Analiza dokumentacji 10 przeprowadzonych przez PPIS w latach 2017-2018 kontroli 10 placów zabaw⁶³ posiadających piaskownice, zarządzanych przez gminy i spółdzielnie mieszkaniowe wykazała, że kontrole przeprowadzono na podstawie upoważnień wydanych przez PPIS, zgodnie z procedurami dotyczącymi kontroli ustalonymi przez GIS i PWIS oraz zgodnie z harmonogramami nadzoru, zawartymi w sporządzonych na podstawie wytycznych GIS, planach zasadniczych zamierzeń PSSE na ww. lata.

Zakres i sposób przeprowadzenia kontroli umożliwił rzetelną ocenę stanu higieniczno-sanitarnego oraz bezpieczeństwa skontrolowanych obiektów (placów zabaw), zakończoną wynikiem pozytywnym, co potwierdziły następujące ustalenia zawarte w każdym z ww. protokołów kontroli:

- 1) stan sanitarno-higieniczny placu zabaw jest prawidłowy, a jego teren utrzymany w bieżącej czystości;
- 2) urządzenia zabawowe są stabilnie zamontowane w podłożu (usterek technicznych tych urządzeń nie stwierdzono);
- 3) zapewniono kosz na odpady wyłożony workiem foliowym, odpady komunalne gromadzone są w pojemniku zbiorczym i usuwane przez uprawnioną firmę, co potwierdzono stosowną dokumentacją⁶⁴;
- 4) piasek w piaskownicy, według oświadczenia strony kontrolowanej, był wymieniany przed sezonem, co poświadczono w sześciu przypadkach fakturą za zakup piasku i ew. usługę transportową, a w czterech przypadkach faktury takiej kontrolującym nie przedstawiono⁶⁵;
- 5) zapewniono osłonę piaskownicy przed zanieczyszczeniami, w tym na noc⁶⁶; stwierdzono, że piasek jest czysty, bez widocznych zanieczyszczeń⁶⁷;
- 6) wywieszono regulamin korzystania z placu zabaw oraz oznakowania słowno-graficzne zakazujące wprowadzania zwierząt, palenia wyrobów tytoniowych i papierosów elektronicznych (wypełniono też formularz „Ocena przestrzegania zakazu palenia”, w którym odnotowano m.in., że zakaz ten jest przestrzegany);

⁶¹ Tzn. ustawy 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.).

⁶² W jednym przypadku, na placu zabaw znajdującym się w obrębie obiektu hotelowo-gastronomicznego, zalecono zabezpieczenie piaskownicy plandeką. Zalecenie zostało wykonane.

⁶³ Obok dwóch placów zabaw usytuowane były siłownie plenerowe, których urządzenia też skontrolowano.

⁶⁴ Umowa na wywóz nieczystości stałych, faktury za wywóz tych nieczystości, potwierdzone harmonogramy i deklaracje miesięczne tego wywozu etc.

⁶⁵ W sześciu przypadkach oświadczono, że piasek był lub będzie wymieniany po raz drugi w trakcie sezonu (latem).

⁶⁶ W dziewięciu przypadkach – plandeką, w jednym przypadku rodzaju osłony nie podano, w trzech przypadkach odnotowano, że piaskownica jest zakrywana na noc.

⁶⁷ W trzech przypadkach oświadczono, że piasek jest raz dziennie, na noc, wygrabiany z zanieczyszczeń.

7) plac zabaw jest ogrodzony.

W żadnym z analizowanych protokołów kontroli nie odnotowano faktu:

- pobrania próbki piasku do badań, ani żądania przedstawienia wyników badań laboratoryjnych lub atestów piasku z piaskownicy;
- przeprowadzenia dezynfekcji piaskownicy;
- zapewnienia nasłonecznienia placu zabaw⁶⁸.

Według wyjaśnień Powiatowego Inspektora, w ww. czterech przypadkach nieprzedstawienia w trakcie kontroli placów zabaw faktur za zakup piasku, pracownicy PSSE „prawdopodobnie uznali za wiarygodne oświadczenie osoby reprezentującej stronę kontrolowaną”. Dodał, że „przy braku do wglądu takiego dokumentu w trakcie czynności kontrolnych, zaleca się przedłożenie go w siedzibie Powiatowej Stacji (...) w ustalonym terminie”.

PPIS wyjaśnił ponadto, że pracownicy PSSE w ramach kontroli w latach 2017-2019 (I kw.) „nie planowali ani nie pobierali próbek piasku do badań laboratoryjnych”, gdyż „ilość i jakie próby pobierane są w danym roku wynika z wytycznych” GIS i PWIS⁶⁹. Stwierdził, że brak jest podstaw prawnych aby żądać wyników badań laboratoryjnych, atestów piasku, czy też przeprowadzania dezynfekcji piaskownicy. Dodał też, że: „wyposażenie zabawowe i nawierzchnia powinny spełniać wymagania normy PN-EN 1176. Nie ma obowiązku certyfikacji produktów w tym zakresie”. Wyjaśnił, że pracownicy PSSE nie sprawdzali nasłonecznienia placów zabaw, o którym stanowi rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, gdyż „zgodność z tym przepisem powinna być skontrolowana przed wydaniem zgody na użytkowanie”, natomiast pracownicy PSSE sprawdzają w trakcie kontroli „głównie ogólny stan sanitarno-higieniczny obiektu, ze szczególnym uwzględnieniem stanu piaskownic (co wyszczególniono powyżej, w ppkt. 1-7 dot. protokołów kontroli – przyp. kontrolera)”.

(akta kontroli str. 140-141, 148-151, 405-455)

2.3. W ramach kontroli doraźnej zleconej przez NIK⁷⁰ Powiatowemu Inspektorowi, skontrolował on cztery obiekty małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej w zakresie przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne oraz zapewnienia bezpieczeństwa na tych obiektach, a także w zakresie przestrzegania przepisów ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych. Kontrolą objęto cztery zewidencjonowane przez PPIS place zabaw (trzy posiadały piaskownice), w tym jeden należący do przedszkola samorządowego, dwa zarządzane bezpośrednio przez gminy (z siłowniami plenerowymi) i jeden należący do spółdzielni mieszkaniowej (z siłownią plenerową typu „Fit”). We wszystkich czterech przypadkach stwierdzono prawidłowy stan higieniczny i zdrowotny placu zabaw oraz spełnianie warunków bezpieczeństwa (na podstawie ustaleń analogicznych do wymienionych w pkt. 2.2, ppkt. 1-7 niniejszego wystąpienia pokontrolnego). W przypadku placu zabaw należącego do przedszkola, podmiot kontrolowany udostępnił do wglądu kontrolującemu certyfikaty urządzeń wykorzystywanych do zabaw na tym placu. Nieprawidłowości nie odnotowano. W trzech przypadkach zalecono pisemne poinformowanie PPIS

⁶⁸ O którym stanowi § 40 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422, ze zm.) – dalej: „rozporządzenie w sprawie warunków technicznych”.

⁶⁹ Tzn. z pisma GIS z 21 października 2010 r. (znak: GIS-BI-073-251/JO/10) przesłanego PPIS przez PWIS pismem z 26 października 2010 r. (znak: N.HK-074-62-32021/10), w którym GIS „wyjaśnia i przypomina” m.in., że: „nie należy obejmować badaniami mikrobiologicznymi piasku we wszystkich kontrolowanych piaskownicach; badania takie, jako badania wskaźnikowe powinny być wykonane w celach epidemiologicznych raz w sezonie w wybranym przedszkolu i otwartym placu zabaw dla dzieci, w celu rozeznania stanu faktycznego, potwierdzonego wynikami tych badań. (...) Nie ma też podstaw żądania atestów czystości piasku”.

⁷⁰ Na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy o NIK.

o dokonaniu wymiany piasku w piaskownicy i w jednym – odświeżenie (pomalowanie) drewnianych części piaskownicy oraz drewnianych elementów huśtawki.

W ramach przeprowadzonej kontroli nie pobierano próbek piasku z piaskownic do badań laboratoryjnych ze względu na, jak poinformował PPIS, „brak podstaw prawnych umożliwiających ich ocenę a także uregulowań w zakresie sposobu pobierania próbek, jak i zakresu badań”.

(akta kontroli str. 465-493)

2.4. W wyniku kontroli przeprowadzonych w latach 2017-2019 (I kw.) przez pracowników PSSE w obiektach małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, stwierdzono jedno uchybienie polegające na braku zabezpieczenia piaskownicy na placu zabaw znajdującym się w obrębie obiektu hotelowo-gastronomicznego. W protokole kontroli zalecono niezwłoczne zabezpieczenie piaskownicy plandeką. Zalecenie zostało wykonane, po przesłaniu przez PPIS pisma monitującego właścicielowi skontrolowanego obiektu.

(akta kontroli str. 350-364)

2.5. W latach 2017-2019 (I kw.) do PSSE wpłynęła jedna skarga dotycząca obiektu małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Skargę tę złożyła mieszkanka Lipna, której dziecko uległo wypadkowi na placu zabaw przy Przedszkolu Niepublicznym w Lipnie. Pierwotnym adresatem skargi był Burmistrz Miasta Lipna, który uznał, że nie jest organem właściwym do jej rozpatrzenia i przekazał ją w trybie art. 65 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷¹ PPIS oraz Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Lipnie⁷². PPIS, po zapoznaniu się z zarzutami zawartymi w skardze (m.in. nieprawidłowy montaż urządzeń na placu zabaw, zły stan techniczny piaskownicy, niedopuszczalna nawierzchnia w strefie bezpieczeństwa), uznał że „stwierdzony tam nieprawidłowy stan techniczny urządzeń do zabaw nie należy do kompetencji Państwowej Inspekcji Sanitarnej (są to sprawy budowlane)”. Potwierdzeniem tego, zdaniem Powiatowego Inspektora, jest fakt, że po upływie trzech dni od otrzymania przez niego ww. skargi, do PPIS wpłynęła decyzja PINB, który po przeprowadzonej kontroli ww. placu zabaw, nakazał osobie prowadzącej przedszkole, na terenie którego ten plac się znajdował, usunięcie nieprawidłowości stwierdzonych w obiektach znajdujących się na placu oraz zakazał użytkowania znajdującej się tam piaskownicy do czasu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. W związku z podjętymi przez PINB ww. natychmiastowymi działaniami, PPIS nie podejmował w tej sprawie dodatkowych czynności kontrolnych (przeprowadzona trzy miesiące wcześniej przez pracowników PSSE kontrola sanitarna ww. przedszkola nie wykazała nieprawidłowości higieniczno-sanitarnych). PPIS w ciągu siedmiu dni udzielił osobie składającej skargę pisemnej odpowiedzi o sposobie jej załatwienia. Powiatowy Inspektor otrzymał potwierdzenie wykonania decyzji PINB w sprawie usunięcia ww. nieprawidłowości stwierdzonych na placu zabaw⁷³.

(akta kontroli str. 142, 152-153, 161-164, 310-349)

2.6. Poza wymienioną w pkt. 2.5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego skargą, Powiatowy Inspektor w okresie objętym kontrolą nie otrzymywał informacji o nieodpowiednim stanie higieniczno-sanitarnym oraz zagrożeniach na obiektach małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, w tym skarg lub wniosków o skontrolowanie ww. obiektów. Nie otrzymywał również informacji

⁷¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.

⁷² Dalej: „PINB”.

⁷³ Kontrolę sprawdzającą wykonanie tej decyzji PINB przeprowadził w 55 dni od jej wydania.

o prawdopodobieństwie niespełniania wymagań dotyczących bezpieczeństwa przez wprowadzone na rynek produkty przeznaczone do użytkowania na tych obiektach.

(akta kontroli str. 142, 152-153)

2.7. PPIS w latach 2017-2019 (I kw.) nie podejmował innych niż kontrole działań związanych z nadzorem nad obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Brak konieczności podejmowania takich działań wynikał, zdaniem PPIS, przede wszystkim z faktu, że w wymienionym okresie nie stwierdzono nieprawidłowości w tej grupie obiektów.

Poza sprawami wiążącymi się z prowadzonymi kontrolami, Państwowy Inspektor współpracował z innymi organami, instytucjami i podmiotami w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa na obiektach małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, tylko w sporadycznych przypadkach, jak np. współpraca z PINB w kwestii zgłoszonej skargi (pkt. 2.6 wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. 142, 153, 310-349, 637-641)

2.8. W latach 2017-2019 (I kw.) PPIS prowadził działalność oświatowo-zdrowotną mającą na celu m.in. zaznajomienie społeczeństwa z czynnikami szkodliwymi dla zdrowia, ale nie dotyczyła ona zapewnienia bezpieczeństwa obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej i bezpiecznego z nich korzystania. Jak wyjaśnił Powiatowy Inspektor, w PSSE istnieje jednoosobowe Samodzielne Stanowisko Oświaty Zdrowotnej i Promocji Zdrowia. Osoba na nim zatrudniona „prowadziła wiele programów edukacyjnych, ale o tematyce wynikającej z wytycznych Głównego Inspektora Sanitarnego i Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Bydgoszczy”.

(akta kontroli str. 142, 153-154)

2.9. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że sprawowanie nadzoru nad warunkami higieny wypoczynku i rekreacji, spełnienia wymagań higieniczno-sanitarnych oraz stanu bezpieczeństwa w obiektach małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej będących w wykazie, nie stwarzało większych trudności. Problematyczny jest, w jego ocenie, „brak wskazanego przez jednostki nadrzędne zakresu kontroli, jak i brak informacji (od podmiotów zarządzających obiektami lub właściwych organów – przyp. kontrolera) o wydaniu zgody na użytkowanie nowych obiektów”.

(akta kontroli str. 142, 154)

*Stwierdzone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Na bieżąco aktualizować wykaz obiektów objętych nadzorem sanitarnym (po uzupełnieniu go o obiekty małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, których istnienie ustalono w trakcie kontroli NIK) oraz uwzględniać zaktualizowany wykaz tych obiektów w planach zasadniczych zamierzeń PSSE.
2. Podawać w sprawozdaniach MZ-46 aktualną liczbę terenów rekreacyjnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

*Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Bydgoszcz, czerwca 2019 r.

Kontroler
Wiesław Janowski
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

p.o. Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
Podpis

.....
podpis