



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.004.04.2019

Tomasz Patorski
Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego
w Iławie
ul. Tadeusza Kościuszki 3A, 14-202 Iława

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego (dalej: „PINB”), ul. Tadeusza Kościuszki 3A, 14-202 Łława.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Patorski, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego od 1 lipca 2007 r. (dalej: „Powiatowy Inspektor”).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie do wykonywania zadań oraz nadzór nad urzłdzeniem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej.2. Nadzór nad stanem technicznym oraz bezpieczeŃstwem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 r. do 17 maja 2019 r. z wykorzystaniem dowodów sporzłdzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Olsztynie.
Kontroler	Hubert Sikorski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/39/2019 z 14 marca 2019 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-3)</p>

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Powiatowy Inspektor podejmował działania w celu przygotowania organizacyjnego PINB do realizacji przypisanych mu zadań. Inspektorzy wykonujący czynności kontrolne mieli uprawnienia w zakresie nadzoru budowlanego, nie uczestniczyli jednak w szkoleniach tematycznych dotyczących małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. W planach pracy PINB uwzględniono kontrole takich obiektów, ale nie obejmowały one sprawdzania prawidłowości ich urzłdzenia, przebiegu realizacji i wykonania. W ograniczonym zakresie sprawowano nadzór nad istniejącymi obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, bowiem w badanym okresie skontrolowano jedynie place zabaw będące w zarzłdzie trzech (spośród siedmiu) gmin z terenu powiatu łławskiego. Na terenie tego powiatu nie odnotowano wypadków związanych ze złym stanem technicznym obiektów zaliczanych do małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Do PINB nie wpłynęły także żadne skargi dotyczące takich obiektów.

W ocenie NIK Powiatowy Inspektor nie posiadał pełnej i aktualnej informacji o obiektach małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej na terenie swego działania. W sposób nierzetelny sporzłdzone były także protokoły z kontroli istniejących obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, bowiem w sposób niepełny dokumentowały przeprowadzone czynności kontrolne dotyczące poszczególnych obiektów. Należy jednak zauważyć, że w trakcie kontroli wprowadzono wewnętrzne uregulowania dotyczące sposobu sporzłdzania dokumentacji kontrolnej oraz kontroli placów zabaw.

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: „ustawa o NIK”.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie do wykonywania zadań oraz nadzór nad urządzeniem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej

Opis stanu faktycznego

1.1. Przygotowanie do wykonywania zadań

1.1.1. W badanym okresie w PINB było zatrudnionych 5 osób na 4 ½ etatach, z czego na jednym etacie Powiatowy Inspektor, na trzech etatach inspektorzy nadzoru budowlanego (w tym jeden w wymiarze 35 godzin tygodniowo ze względu na orzeczenie o niepełnosprawności) oraz księgowa w wymiarze ½ etatu.

W związku z wypowiedzeniem umowy o pracę za porozumieniem stron przez jednego z inspektorów, w okresie 1-31 stycznia 2018 r. na stanowisku inspektora nadzoru budowlanego występował wakat. Z dniem 1 lutego 2018 r. na stanowisku tym zatrudniono inspektora posiadającego od 1983 r. uprawnienia do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie.

Wszyscy (trzej) inspektorzy nadzoru budowlanego posiadali wykształcenie średnie oraz uprawnienia do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie⁴.

(akta kontroli str. 4)

Powiatowy Inspektor dokonywał analiz zatrudnienia i wielokrotnie (od 2011 r. skierował pięć pism w tej sprawie) sygnalizował Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Olsztynie (dalej: „WINB”) oraz Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu potrzebę zwiększenia liczby etatów o co najmniej ½ etatu na prowadzenie sekretariatu oraz wzrostu wynagrodzeń w PINB w ławie. W odpowiedzi Wojewoda poinformował PINB (pismo z 20 lipca 2018 r.) o „braku możliwości zwiększenia zatrudnienia i zwiększenia dotacji celowej oraz przyznania dodatkowych środków na wynagrodzenia (...), bez konieczności zmniejszenia etatów w innym inspektoracie” oraz zapewnił, że „podział dotacji na 2019 r. zostanie poprzedzony analizą poziomu płac w poszczególnych jednostkach”.

PINB otrzymał na 2019 r. dotacje zwiększone (w stosunku do 2018 r.) o 61,8 tys. zł, z czego o 48,4 tys. zł w paragrafie 4020 Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej. Zwiększone środki Powiatowy Inspektor przeznaczył od początku 2019 r. na podwyżki płac inspektorów oraz zwiększenie do pełnego etatu stanowiska księgowej. Wyjaśnił, że biorąc pod uwagę przebieg naboru na stanowisko inspektora z początku 2018 r. (brak kandydatów gotowych do podjęcia pracy za oferowane wynagrodzenie), przyznane środki finansowe nie pozwalały na zwiększenie zatrudnienia.

(akta kontroli str. 37-59)

1.1.2. W regulaminie organizacyjnym PINB (z 15 września 2010 r.) nie wyodrębniono zadań związanych z nadzorem przy budowie oraz użytkowaniu obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Jako zadania PINB wskazano m.in. nadzór i kontrolę nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, a w szczególności warunków bezpieczeństwa ludzi i mienia w rozwiązaniach przyjętych w projektach budowlanych, przy wykonywaniu robót budowlanych oraz utrzymaniu obiektów budowlanych, a także właściwego wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie i wprowadzania do obrotu i do stosowania wyrobów budowlanych dopuszczonych do obrotu i stosowania w budownictwie.

(akta kontroli str. 27-36)

³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁴ Powiatowy Inspektor ukończył studia wyższe w zakresie budownictwa i architektury.

W zakresach obowiązków pracowników PINB nie wyodrębniono zadań związanych z obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Wszyscy byli zobowiązani m.in. do prowadzenia kontroli w zakresie prawidłowości przebiegu procesu budowlanego i utrzymania obiektów budowlanych oraz wykonywania innych zadań zleconych przez przełożonego.

(akta kontroli str. 7-26)

1.1.3. W badanym okresie PINB nie posiadał pisemnych instrukcji, procedur lub wytycznych dotyczących kontroli obiektów małej infrastruktury sportowo – rekreacyjnej, określającej m.in. częstotliwość, zakres oraz sposób prowadzenia kontroli. Należy jednak zaznaczyć, że 21 marca 2019 r. Powiatowy Inspektor zarządzeniem nr 1/2019 w sprawie: wprowadzenia wytycznych dotyczących kontroli placów zabaw oraz wzoru protokołu kontroli użytkowanego placu zabaw, określił zakres tych kontroli wraz z czynnościami kontrolnymi oraz wzór protokołu kontroli. Zarządzenie to zawierało również analizę stanu prawnego i definicje związane z infrastrukturą sportowo-rekreacyjną.

(akta kontroli str. 60-74, 304-307)

Pracownicy PINB nie brali udziału w kursach i szkoleniach z zakresu nadzoru nad obiektami małej infrastruktury sportowo – rekreacyjnej.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że nie przedstawiano PINB ofert takich kursów. Pracownicy PINB uczestniczyli w organizowanych przez WINB naradach i spotkaniach szkoleniowych, które jednak nie dotyczyły kontroli obiektów małej infrastruktury sportowo – rekreacyjnej.

Ponadto PINB nie dysponował środkami finansowymi wystarczającymi do pokrycia kosztów szkoleń organizowanych przez firmy zewnętrzne.

(akta kontroli str. 5-6, 60-65)

Inspektorzy PINB nie dysponowali dostępem do Polskich Norm, w tym dotyczących obiektów małej infrastruktury sportowo – rekreacyjnej. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że PINB w ławie korzysta z płatnego serwisu prawnego dostarczanego przez Wolters Kluwer Polska sp. z o.o., a wykupiony pakiet dostępności, w związku ze zbyt małym budżetem, nie przewiduje dostępu do Polskich Norm.

(akta kontroli str. 60-65, 75-80)

1.1.4. Powiatowy Inspektor nie dysponował pełną i aktualną informacją o obiektach małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej zlokalizowanych na terenie działania PINB.

W okresie objętym kontrolą otrzymywał on ze Starostwa Powiatowego w ławie pozwolenia na budowę oraz zgłoszenia wraz dokumentacją dotyczącą tych obiektów. W PINB nie prowadzono ewidencji obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Informacje o znajdujących się na terenie działania PINB ww. obiektach (ich lokalizacji) znajdowały się w protokołach z kontroli przeprowadzonych w latach 2017-2018.

Zgodnie z uzyskanymi danymi⁵ wg stanu na 31 grudnia 2018 r. na terenie powiatu, w zarządzie gmin (siedmiu) i czterech największych spółdzielni mieszkaniowych, znajdowało się łącznie 271 obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, w tym 219 placów zabaw, 37 siłowni plenerowych, jeden park linowy i 14 innych obiektów (skateparki, streetworkout, singletrack, rowerowy park umiejętności, pumptrack). Spośród 219 placów zabaw, 47 znajdowało się w zarządzie spółdzielni

⁵ W trakcie kontroli kontroler NIK wystąpił na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK do siedmiu urzędów miast, gmin oraz czterech wybranych spółdzielni mieszkaniowych z terenu powiatu o podanie danych dotyczących liczby i rodzaju obiektów zaliczanych do małej infrastruktury sportowo rekreacyjnej.

mieszkaniowych (Spółdzielnia Mieszkaniowa Lokatorsko-Własnościowa w Suszu, SM „Zgoda” w Lubawie, SM „Przyszłość” i SM „Praca” w Iławie).

(akta kontroli str. 81-124, 220)

W trakcie kontroli NIK Powiatowy Inspektor po raz pierwszy wystąpił do urzędów miast i gmin z terenu powiatu o podanie danych dotyczących liczby i rodzaju obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Zgodnie z uzyskanymi danymi wg stanu na 31 grudnia 2018 r. na terenie powiatu, w zarządzie gmin, znajdowały się łącznie 224 obiekty małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, w tym 172 place zabaw, 37 siłowni plenerowych, jeden park linowy i 14 innych obiektów (skateparki, streetworkout, singletrack, rowerowy park umiejętności, pumptrack).

(akta kontroli str. 221)

1.1.5. Powiatowy Inspektor w ramach planowania działalności nie przeprowadzał pisemnej analizy ryzyka nieprawidłowości dotyczących obiektów małej infrastruktury sportowo – rekreacyjnej. Jak wyjaśnił „w żadnym z artykułów prawa budowlanego dotyczących jego zadań i kompetencji, ustawodawca nie nakłada obowiązku przeprowadzenia analizy ryzyka nieprawidłowości na obiektach małej infrastruktury sportowo – rekreacyjnej. Ponadto w wyniku dotychczasowych kontroli wykonywanych przez inspektorów zatrudnionych w PINB w Iławie nie stwierdzono zastrzeżeń co do stanu technicznego obiektów małej infrastruktury sportowo – rekreacyjnej. W trakcie przeprowadzonych kontroli nie ujawniono samowoli budowlanych dotyczących małej infrastruktury sportowo – rekreacyjnej. PINB w Iławie nie otrzymywał także skarg, informacji i sygnałów odnośnie zagrożeń bezpieczeństwa lub złego stanu technicznego obiektów małej infrastruktury sportowo – rekreacyjnej”. Wskazał również, że „z uwagi na małą obsadę kadrową i coraz większą ilość obowiązków nakładanych na PINB przez ustawodawcę lub organy wyższego szczebla, a także rosnącą ilość innych skarg i spraw do rozpatrywania, ciężko jest znaleźć czas na wykonywanie zadań nieobligatoryjnych. W trakcie przeprowadzanych przez PINB kontroli obiekty sprawdzane są pod kątem nieprawidłowości, które mogłyby być przyczyną nieszczęśliwych wypadków. Ze względu na charakter pracy inspektorów głównie w terenie, analizy ryzyka nieprawidłowości przeprowadzane powinny być bezpośrednio w terenie na każdym obiekcie”.

(akta kontroli str. 60-65)

1.1.6. W badanym okresie PINB nie otrzymał od Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego zaleceń lub poleceń ujęcia w planach działania lub w planach kontroli obiektów zaliczanych do małej infrastruktury sportowo – rekreacyjnej. Otrzymał natomiast od WINB pisma (z 9 października 2017 r., z 29 sierpnia 2018 r., z 16 listopada 2018 r.) o przedstawienie zgodnie ze zrealizowanymi zadaniami, informacji o podjętych działaniach profilaktycznych, inspekcyjnych i kontrolnych dotyczących infrastruktury placów zabaw, boisk szkolnych, sportowych oraz innych miejsc służących rekreacji i wypoczynkowi, takich jak ośrodki wypoczynkowe, a także obiektów związanych z wypoczynkiem letnim dzieci i młodzieży (kolonie, obozy).

W odpowiedzi PINB poinformował o przeprowadzeniu w 2017 r. kontroli dwóch boisk sportowych (stadionów), 67 placów zabaw i sześciu obiektów wypoczynkowych, a w 2018 r. jednego stadionu sportowego, 16 placów zabaw i czterech ośrodków wypoczynkowych (przy udziale Komendy Powiatowej Policji w Iławie, Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Iławie oraz Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Iławie). W pismach tych PINB poinformował o niestwierdzeniu nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 60-65, 125-133)

1.1.7. PINB nie planował kontroli wykonania obiektów małej architektury w zakresie ich zgodności ze zgłoszeniem, wymogami wynikającymi z przepisów techniczno-budowlanych oraz zasadami wiedzy technicznej. Jak podał Powiatowy Inspektor, na bieżąco, tj. na wniosek inwestora przeprowadzano kontrole sprawdzenia zgodności wykonywanych robót z projektem budowlanym, zgłoszeniem budowy, warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę oraz z obowiązującymi przepisami i wiedzą techniczną. Kontrole te nie dotyczyły inwestycji zawierających wyłącznie obiekty małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Wskazał również, że „organ nadzoru budowlanego przeprowadza kontrolę budowy w celu stwierdzenia prowadzenia jej zgodnie z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę, na wniosek inwestora”.

(akta kontroli str. 60-65)

1.1.8. W latach 2017 i 2018 Powiatowy Inspektor zaplanował po 31 kontroli placów zabaw bez wskazania zakresu tych kontroli. W planie pracy na rok 2019 uwzględniono przeprowadzenie w maju kontroli pod kątem utrzymania placów zabaw na terenie miasta i gminy Lubawa. W planie tym nie określono liczby kontroli. W 2017 r. skontrolowano 67 placów zabaw, a w 2018 r. – 16, a w 2019 r. skontrolowano cztery obiekty (wszystkie na zlecenie NIK opisane w punkcie 2.4. niniejszego wystąpienia).

Jak wyjaśnił Powiatowy Inspektor „przy zbyt małej obsadzie kadrowej i rosnącej ilości obowiązków, a także dużym wroście innych wpływających skarg i wniosków, organ nie był w stanie fizycznie wykonać planu. Rzeczowy dobór obiektów uwzględnianych w planach kontroli wynikał głównie z pytań przesyłanych w latach wcześniejszych przez WINB. Natomiast dobór ilościowy obiektów wytypowanych do kontroli - z planów lat ubiegłych. Częściowo dobór obiektów ustalany jest indywidualnie przez inspektorów PINB.” Wyjaśnił także, że „w planach pracy przewidziano kontrole tylko placów zabaw (a nie siłowni plenerowych, skateparków, streetworkoutów, parków linowych itp.), dlatego że WINB występował o uwzględnienie w planach pracy kontroli placów zabaw oraz obiektów służących do letniego wypoczynku dzieci i młodzieży. Brak środków finansowych i mały stan zatrudnienia inspektorów w PINB w Łławie nie pozwalał na zaplanowanie kontroli innych obiektów sportowo-rekreacyjnych. Oczywiście można było zamienić kontrole placów zabaw z kontrolami w/w obiektów. Jednakże place zabaw służą dla małych dzieci, a siłownie plenerowe służą młodzieży i dorosłym. W związku z powyższym przy zbyt małej liczbie zatrudnionych inspektorów w PINB w Łławie uznałem, że korzystniejsze będzie zaplanowanie kontroli na obiektach, z których korzystają małe dzieci”.

W zakresie objęcia kontrolami w 2019 r. placów zabaw w jednej gminie (Lubawa) wyjaśnił, że „ze względów organizacyjnych taniej i szybciej jest zaplanowanie w jednym roku kontroli placów zabaw w jednym mieście i gminie. W innych latach planowane były np. kontrole na terenie miasta i gminy Susz, Zalewo, Kisielice, Łława.”

W badanym okresie Powiatowy Inspektor nie planował innych działań (poza kontrolami) związanych z nadzorem nad obiektami małej infrastruktury sportowo – rekreacyjnej.

(akta kontroli str. 60-65)

1.2. Nadzór nad urządzeniem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej

1.2.1. W badanym okresie PINB wydał cztery decyzje dotyczące pozwolenia na użytkowanie inwestycji zawierających w swym zakresie obiekty małej infrastruktury sportowo rekreacyjnej⁶. Trzy z nich wydano na wniosek Gminy Miejskiej Łława, a jedną Gminy Miejskiej Lubawa. Decyzje te dotyczyły:

- budowy parku rekreacyjnego, lodowiska i skateparku przy stadionie w Łławie (2017 r.);
- rewitalizacji lasu komunalnego w dzielnicy Pojezierza Łławsko – Brodnickiego i Krainy przyrodniczo-leśnej, zwanej Bałtycką przy ul. Sienkiewicza w Łławie (2018 r.);
- zagospodarowania terenu wzdłuż rzeki Łławki, budowy ścieżek rowerowych, pieszo-rowerowych i pieszych, kładek pieszo-rowerowych, przepustów, budynków usługowych, obiektów małej architektury, zewnętrznych instalacji wodociągowych, kanalizacyjnych, sanitarnych, elektrycznych, oświetleniowych i telekomunikacyjnych (2018 r.);
- budowy ścieżki rowerowej Zalew – Lipy w Lubawie (2018 r.).

Przed wydaniem decyzji ww. inwestycje były kontrolowane przez inspektorów PINB w obecności inwestorów. Protokoły z kontroli obowiązkowych były zgodne ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli⁷ i zawierały informacje o:

- zgodności obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu, zgodności z projektem architektoniczno-budowlanym,
- dokumentach potwierdzających dopuszczenie do obrotu i stosowania w budownictwie użytych wyrobów budowlanych,
- wykonaniu wszystkich robót budowlanych objętych pozwoleniem na budowę,
- braku odstępień od zatwierdzonego projektu budowlanego,
- uporządkowaniu i właściwym zagospodarowaniu terenu budowy oraz terenów przyległych.

Protokoły te dotyczyły całych inwestycji budowlanych i nie zawierały odrębnych informacji o obiektach zaliczanych do małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, które były ich częścią.

Inspektor PINB przeprowadzający ww. kontrole wyjaśnił m.in. że „Podczas prowadzonych czynności kontrolnych inspektorzy PINB zapoznawali się z posiadanymi przez inwestorów dokumentami, wymaganymi do przeprowadzenia obowiązkowej kontroli. Przeprowadzali pomiary z natury, a uzyskane wielkości z pomiaru były sprawdzane z dokumentacją projektową. W przypadku braku możliwości dokonania pomiaru z natury (tj. obiekty liniowe, drogi, ścieżki itp.) inspektorzy korzystali z dokumentacji geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej oraz informacji o zgodności usytuowania obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania terenu lub odstępstwach od tego projektu, sporządzonej przez osobę wykonującą samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii oraz posiadającą odpowiednie uprawnienia zawodowe. Inspektorzy PINB, po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli, sporządzali protokół w dwóch egzemplarzach papierowych (dla inwestora i PINB) oraz jeden, w postaci

⁶ M.in.: łławki, stoły, hamaki, huśtawki, profilowane trasy rowerowe, siłownie terenowe, piaskownice, place zabaw, piramida linowa.

⁷ Dz. U. z 2003 r. nr 132, poz. 1231.

elektronicznej⁸, który przekazywali do GUNB. Zwięźle zapisy występujące w protokole z obowiązkowej kontroli i ich treść wynikały z formy elektronicznego formularza udostępnionego przez GUNB”.

Ww. cztery inwestycje nie były kontrolowane przez PINB w trakcie ich budowy, ani po oddaniu obiektów do użytkowania.

(akta kontroli str. 137-219)

1.2.2. PINB nie planował i nie przeprowadzał w badanym okresie kontroli w oparciu o przekazywane mu ze Starostwa zgłoszenia zamiaru wykonania robót lub pozwolenia na budowę. W związku z tym, że do PINB nie wpłynęły żadne wnioski od inwestorów ani skargi, pracownicy nie przeprowadzali kontroli takich obiektów w trakcie ich budowy oraz nie uczestniczyli w ich odbiorach.

W ramach nadzoru, przed wydaniem decyzji zezwalających na użytkowanie obiektów, PINB sprawdzał zgodność ich realizacji z pozwoleniami na budowę oraz przepisami techniczno-budowlanymi (dotyczyło to czterech decyzji opisanych w punkcie 1.2.1). Po wydaniu tych decyzji, nie przeprowadził kontroli użytkowanych już obiektów. Działania PINB w zakresie nadzoru nad użytkowanymi obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej opisano w punkcie 2 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 134-136)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Powiatowy Inspektor podejmował działania w celu przygotowania organizacyjnego PINB do realizacji przypisanych mu zadań, w tym dotyczących nadzoru nad obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Inspektorzy wykonujący czynności kontrolne mieli uprawnienia w zakresie nadzoru budowlanego, nie uczestniczyli jednak w szkoleniach tematycznych dotyczących małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. W planach pracy PINB uwzględniono kontrole takich obiektów, jednak nie obejmowały one sprawdzania prawidłowości ich urządzania, realizacji i obecności przy odbiorach powykonawczych. PINB nie posiadał pełnej i aktualnej informacji o obiektach małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej na terenie swego działania.

OBSZAR

2. Nadzór nad stanem technicznym oraz bezpieczeństwem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej

Opis stanu
faktycznego

2.1. W badanym okresie pracownicy PINB przeprowadzili kontrole 83 placów zabaw będących w użytkowaniu. W maju 2017 r. skontrolowano 32 place zabaw w Gminie Zalewo, a w lipcu 2017 r. skontrolowano 35 placów zabaw będących własnością lub zarządzanych przez Gminę Susz oraz we wrześniu 2018 r. 16 placów zabaw w Gminie Kisielice. Liczba skontrolowanych placów zabaw w poszczególnych latach stanowiła odpowiednio 32,4% i 7% ogólnej liczby takich obiektów zarządzanych przez wszystkie gminy na terenie powiatu iławskiego⁹.

W latach 2017-2018 nie kontrolowano obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej należących do innych podmiotów aniżeli gminy i gminne jednostki organizacyjne, np. spółdzielni, wspólnot mieszkaniowych, podmiotów gospodarczych, gdyż jak wyjaśnił Powiatowy Inspektor „nie wpływały żadne skargi lub wnioski w sprawie stanu technicznego takich obiektów. Do kontroli wytypowano gminy na podstawie doboru losowego”.

⁸ W systemie informatycznym RKO-2, dostarczonym przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego (dalej: „GUNB”).

⁹ Według danych uzyskanych w trakcie kontroli NIK.

W trzech protokołach z kontroli ww. obiektów z 22 maja 2017 r., 10 lipca 2017 r. i 5 września 2018 r. odnotowano, że sprawdzono: protokoły z okresowych kontroli, o których mowa w art. 62 ust.1 pkt 2 Prawa budowlanego, przeprowadzonych przez właścicieli lub zarządców, stan techniczny i estetykę obiektów oraz zgodność użytkowania z przeznaczeniem. W wyniku ww. kontroli nie wydano zaleceń.

Zgodnie z wyjaśnieniem Powiatowego Inspektora „obiekty do kontroli były typowane na miejscu na podstawie przedstawionych przez przedstawicieli gmin dokumentacji małej architektury. Nie kontrolowano wcześniej parku linowego w Lubawie, gdyż w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Łławie pracuje zbyt mało inspektorów, aby zaplanować kontrole na wszystkich obiektach w powiecie...”.

(akta kontroli str. 222-227, 304-307, 309)

Jak oświadczył Powiatowy Inspektor „zbiorcze protokoły kontroli placów zabaw w gminach Zalewo, Susz i Kisielice z lat 2017 i 2018 były jedynymi dokumentami sporządzonymi przez inspektorów PINB podczas tych kontroli.”

(akta kontroli str. 239)

Z protokołów kontroli placów zabaw w gminach Zalewo, Susz i Kisielice (protokoły z 22 maja 2017 r., 10 lipca 2017 r. i 5 września 2018 r.) nie wynikało, jakie czynności kontrolne, poza sprawdzeniem protokołów z okresowych kontroli, zostały wykonane przez inspektorów PINB.

Inspektor PINB przeprowadzający ww. kontrole wyjaśnił m.in. że w trakcie tych kontroli:

- ustalono, że organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wniósł sprzeciwu do zgłoszenia nowych obiektów placów zabaw zlokalizowanych na terenie gmin Zalewo, Kisielice, Susz oraz że zostały one wybudowane zgodnie z dokumentacją techniczną urządzeń,
- po dokonaniu pomiarów kontrolnych z natury dalmierzem od ogrodzenia obiektu stwierdzono, że place zabaw spełniały warunki lokalizacji określone w § 19 i § 40 ust. 3 warunków technicznych zawartych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. „w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie”¹⁰,
- sprawdzano także czy ogrodzenia placów zabaw nie stwarzają zagrożenia dla przebywających osób. W trakcie kontroli nie stwierdzono ostro zakończonych elementów ogrodzeń, np. wykonanych z drutu kolczastego, tłuczonego szkła itp.,
- nie kontrolowano natomiast nasłonecznienia placów, gdyż przedmiotowe informacje są częścią składową protokołów z przeglądów placów zabaw, które były przedkładane do sprawdzania organom nadzoru budowlanego.

Jak podał inspektor PINB, podczas kontrolowania przedmiotowych placów zabaw nie stwierdzono wystających ostro zakończonych elementów, a jako nawierzchnię amortyzującą upadek stosowano w strefach bezpieczeństwa nawierzchnię naturalną: trawę lub piasek. PINB nie posiadał na wyposażeniu próbników do kontroli bezpieczeństwa urządzeń m.in. do oceny możliwości zakleszczenia, zmiążdżenia itp. Nie sprawdzano występowania otworów stwarzających ryzyko zakleszczenia, punktów zmiążdżenia, ścinania lub pochycenia oraz elementów hamujących ruch huśtawki. Podczas kontroli placów zabaw inspektorzy zatrudnieni w PINB w Łławie sprawdzali przechowywane przez zarządców dokumenty, o których mowa w art. 60 prawa budowlanego.

(akta kontroli str. 228-238)

¹⁰ Dz.U. z 2015 r. poz.1422.

2.2. Na zlecenie NIK Powiatowy Inspektor przeprowadził cztery kontrole doraźne obiektów, których nie kontrolowano w ostatnich latach. Kontrole przeprowadzono na terenie:

- parku linowego w Lubawie (zarządca - Ośrodek Sportu i Rekreacji w Lubawie);
- placu zabaw przy Szkole Podstawowej w Prątnicy (Gmina Lubawa);
- placu zabaw na terenie miasta Susz (ul. Koszarowa);
- „Skate Parku” przy stadionie miejskim w Łławie (ul. Sienkiewicza).

Kontrole przeprowadzono zgodnie z zarządzeniem PINB nr 1/2019 z 21 marca 2019 r. w sprawie wprowadzenia wytycznych dotyczących kontroli placów zabaw oraz wzoru protokołu kontroli użytkowanego placu zabaw w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Łławie. Sprawdzono protokoły ostatnich kontroli okresowych obiektów, ich zalecenia i wykonanie zaleceń, dokumenty związane z pozwoleniem na budowę lub zgłoszenia budowy, dokumentację urządzeń. W trakcie oględzin sprawdzono czy umieszczono tablice informacyjne i ich treść, ogrodzenie terenu, stan techniczny i estetykę poszczególnych urządzeń, zachowanie wymaganych odległości oraz nasłonecznienie.

W wyniku ww. kontroli w jednym przypadku (dotyczącym placu zabaw przy Szkole Podstawowej w Prątnicy) stwierdzono: brak nakrętki śruby w huśtawce wahadłowej, brak konserwacji elementów drewnianych, wystającą ponad powierzchnię placu pokrywą studzienki kanalizacyjnej oraz odsłonięty fundament betonowy huśtawki wagowo-osiowej. W protokole z kontroli zalecono usunięcie tych usterek. W trakcie powtórnej kontroli przeprowadzonej 17 kwietnia br. inspektorzy PINB stwierdzili zasypanie fundamentu huśtawki, obniżenie studzienki do poziomu terenu oraz uzupełnienie brakującej nakrętki. Uzyskano także deklarację zakonserwowania (pomalowania) elementów drewnianych do 30 czerwca br. Do protokołów załączono dokumentację fotograficzną kontrolowanych obiektów oraz kserokopie certyfikatów i pozwoleń.

(akta kontroli str. 250-289)

2.3. W związku z brakiem uchybień i nieprawidłowości na kontrolowanych w badanym okresie obiektach małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, Powiatowy Inspektor nie podejmował działań związanych ze wstrzymaniem robót budowlanych lub wyłączeniem obiektu z użytkowania lub rozbiórki obiektów. Nie otrzymał również kopii protokołów z kontroli okresowych stanu technicznego obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, wskazujących na uszkodzenia i braki, które mogłyby spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, o których mowa w art. 70 ust. 2 ustawy Prawo budowlane.

PINB nie nakładał także mandatów karnych na właścicieli i zarządców obiektów zaliczanych do małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej.

(akta kontroli str. 290, 305-307)

2.4. Dokumentacja dotycząca czterech inwestycji architektoniczno-budowlanych, opisanych w punkcie 1.2. niniejszego wystąpienia, która wpłynęła do PINB od Starosty Powiatu Łławskiego na podstawie art. 82b ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, zawierała m.in. kopie ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę wraz z zatwierdzonym projektem budowlanym, kopie ostatecznych odrębnych decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego wraz z tym projektem.

W latach 2017 i 2018 PINB w Łławie otrzymał od Starosty Powiatu Łławskiego odpowiednio 609 i 646 zaświadczeń (wraz z kopią zgłoszenia i załącznikami) o braku wniesienia sprzeciwu do dokonanego zgłoszenia budowy, kopii zgłoszeń i pism, z czego odpowiednio 8 i 13 dotyczyło obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej oraz 11 i 9 decyzji pozwoleń na budowę obiektów będących lub

zawierających w swym zakresie takie obiekty. Jak podał Powiatowy Inspektor „Ze względu na braki kadrowe i dużą liczbę skarg bieżących, żaden z tych obiektów nie był kontrolowany przez PINB”.

W ocenie Powiatowego Inspektora, kopie dokumentów zawierające w swym zakresie obiekty małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, otrzymywane od organu administracji architektoniczno-budowlanej, zawierały informacje wystarczające do prowadzenia rzetelnych kontroli przestrzegania przepisów Prawa budowlanego oraz sprawowania nadzoru nad tymi obiektami.

(akta kontroli str. 240-249, 291-292)

2.5. W badanym okresie na terenie powiatu nie ujawniono samowoli budowlanych związanych z budową obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Do PINB nie wpłynęły także zawiadomienia lub sygnały dotyczące samowoli budowlanych, budowy obiektów niezgodnie z pozwoleniem na budowę lub zgłoszeniem, nieodpowiedniego stanu technicznego urządzeń oraz o wypadkach lub zagrożeniach bezpieczeństwa użytkowników na obiektach małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej.

Z informacji uzyskanej od Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Łławie wynika, że w latach 2017-2019 (I kw.) „nie odnotowano działań związanych z wypadkami na obiektach małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej”.

Komendant Powiatowy Policji w Łławie również nie odnotował zgłoszeń o wypadkach na obiektach zaliczanych do małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej.

Dyrektor Powiatowego Szpitala im. Władysława Biegańskiego w Łławie poinformowała, że w kontrolowanym przez NIK okresie nie udzielano świadczeń medycznych w związku z wypadkami na placach zabaw oraz innych obiektach małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej.

(akta kontroli str. 293-302)

2.6. W badanym okresie do PINB w Łławie wpłynęło 251 skarg lub wniosków (81 w 2017 r., 137 w 2018 r. i 33 do 20 marca 2019 r.). Nie dotyczyły one obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej.

(akta kontroli str. 303)

Powiatowy Inspektor nie podejmował działań innych niż kontrolne, związanych z nadzorem nad obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Jak podał „w celu zapewnienia bezpieczeństwa na ww. obiektach współpracował on z organami samorządowymi oraz organami architektoniczno-budowlanymi na terenie powiatu. Współpraca polegała na wymianie dokumentów dotyczących wydanych przez Starostwo Powiatowe w Łławie decyzji pozwoleń na budowę, zaświadczeń, pism i kopii zgłoszeń budowy obiektów lub robót budowlanych nie wymagających pozwolenia na budowę”.

(akta kontroli str.291-292, 304-307)

2.7. Zdaniem Powiatowego Inspektora w zakresie sprawowania nadzoru nad obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej oraz kontroli takich obiektów nie występowały żadne problemy.

(akta kontroli str. 291-292)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Inspektorzy PINB nierzetelnie dokumentowali przebieg kontroli placów zabaw w latach 2017-2018. Trzy zbiorcze protokoły z kontroli obiektu budowlanego w użytkowaniu, obejmowały odpowiednio 32, 35 i 16 placów zabaw, których lokalizacje trudne do odczytania ze względu na nieczytelność odręcznego pisma. Każdy z tych protokołów składał się z dwóch stron formatu A4. Zaznaczyć należy, że używany do udokumentowania tych kontroli formularz dotyczył pojedynczego

obiektu budowlanego. Z zapisów zawartych w tych protokołach wynika, że każda z ww. kontroli została wykonana w ciągu jednego dnia. Zdaniem NIK, ww. dokumentacja nie była sporządzona rzetelnie, bowiem nie można było na jej podstawie ustalić zakresu czynności wykonanych w odniesieniu do poszczególnych placów zabaw.

Jak wyjaśnił Powiatowy Inspektor, w związku z nadmiarem obowiązków oraz brakiem czasu, właściwym było opracowanie zbiorcze wyników kontroli, zwłaszcza że nie stwierdzono nieprawidłowości na kontrolowanych obiektach. „Protokoły są zwyczajowo wypełniane odręcznie, a co do czytelności zapisu nie jestem w stanie wyjaśnić przyczyn tej sytuacji”.

(akta kontroli str. 310)

W ocenie NIK protokół z kontroli, jako dokument urzędowy, powinien odpowiadać zasadom wynikającym z art. 67 i 68 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹¹. Zgodnie z tymi zasadami kontrole poszczególnych obiektów powinny być udokumentowane odrębnymi protokołami, z których powinno wynikać kto, kiedy, gdzie i jakich czynności dokonał, kto i w jakim charakterze był przy tym obecny, co i w jaki sposób w wyniku tych czynności ustalono i jakie uwagi zgłosiły obecne osoby.

(akta kontroli str. 222-227)

Ocena cząstkowa

PINB w ograniczonym zakresie sprawował nadzór nad istniejącymi obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, bowiem w badanym okresie skontrolował jedynie place zabaw będące w zarządzie trzech (spośród siedmiu) gmin powiatu iławskiego. W związku z brakiem nieprawidłowości PINB nie podejmował działań związanych z wyłączeniem obiektów z użytkowania bądź nakładaniem mandatów karnych. Na terenie powiatu iławskiego nie odnotowano wypadków związanych ze złym stanem technicznym obiektów zaliczanych do małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Do PINB nie wpłynęły także żadne skargi dotyczące takich obiektów. W ocenie NIK protokoły z kontroli obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej były sporządzone nierzetelnie, bowiem miały charakter zbiorczy i w sposób niepełny dokumentowały przeprowadzone czynności kontrolne.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku kontroli nie sformułowała uwag i wniosków.

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 Olsztynie. 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.

¹¹ Dz. U. 2018, poz. 2096 ze zm. Art. 67. § 1. Organ administracji publicznej sporządza zwięzły protokół z każdej czynności postępowania, mającej istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, chyba że czynność została w inny sposób utrwalona na piśmie. § 2. W szczególności sporządza się protokół:(...) 3) oględzin i ekspertyz dokonywanych przy udziale przedstawiciela organu administracji publicznej; Art. 68. § 1. Protokół sporządza się tak, aby z niego wynikało, kto, kiedy, gdzie i jakich czynności dokonał, kto i w jakim charakterze był przy tym obecny, co i w jaki sposób w wyniku tych czynności ustalono i jakie uwagi zgłosiły obecne osoby. Patrz też Wyrok WSA w W-wie z 13 lutego 2019 r. VIII SA/Wa 885/18.

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.

Olsztyn, dnia 4 czerwca 2019 r.

Kontroler
Hubert Sikorski
Specjalista Kontroli Państwowej

.....
podpis

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie
z up.

Piotr Wanic
Wicedyrektor