



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MAŁGORZATA MOTYLOW

LLO.411.002.01.2020

Danuta Dmowska-Andrzejuk
Minister Sportu
Ministerstwo Sportu
ul. Senatorska 14, 00-082 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/20/002 - Bezpieczeństwo zdrowotne użytkowania boisk przyszkolnych wykonanych ze sztucznej nawierzchni

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrów 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
NIK@NIK.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950
Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Sportu, ul. Senatorska 14, 00-082 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Danuta Dmowska-Andrzejuk, Minister Sportu od dnia 5 grudnia 2019 r. W okresie objętym kontrolą (lata 2007-2012) funkcję kierownika jednostki pełnili Ministrowie Sportu i Turystyki: Tomasz Lipiec od 31 października 2005 r. do 9 lipca 2007 r., Elżbieta Jakubiak od 23 lipca 2007 r. do 16 listopada 2007 r., Mirosław Drzewiecki od 16 listopada 2007 r. do 13 października 2009 r., Adam Giersz od 14 października 2009 r. do 18 listopada 2011 r. oraz Joanna Mucha 18 listopada 2011 r. do 27 listopada 2013 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Spełnianie wymagań ¹ przez granulat użyty do budowy boisk o sztucznej nawierzchni
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2012 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, jeżeli zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na kontrolowany okres.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Andrzej Pietrzyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/41/2020 z 8 maja 2020 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ W ujęciu posiadania atestów i spełniania norm bezpieczeństwa - przy czym normy wskazane w pkt 50 Załącznika Nr XVII do rozporządzenia REACH - obowiązują dla wyrobów wprowadzanych do obrotu po 27 grudnia 2015 r.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

OCENA OGÓLNA

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

Ministerstwo Sportu w latach 2008-2012 zrealizowało program „Moje boisko – Orlik 2012”. Warunki realizacji Programu nie zakładały badania szkodliwości substancji stosowanych do wypełniania nawierzchni boisk ze sztucznej trawy. Przeprowadzono jedynie badanie własności fizykochemicznych granulatu stosowanego do budowy boisk w ramach budowy Orlików.

W roku 2020, w związku z pojawiającymi się sygnałami dotyczącymi potencjalnie negatywnego wpływu na zdrowie użytkowników niektórych granulatów stosowanych na boiskach ze sztuczną trawą w obiektach Orlików, Minister Sportu podjął pilotażowe badanie dla zbadania stanu faktycznego. Po zakończeniu kontroli NIK, 11 sierpnia 2020 r., Minister umożliwił również zarządom/właścicielom takich obiektów nieodpłatne badania i dokonanie oceny zagrożenia toksykologicznego boisk, upubliczniając informacje o możliwości składania wniosków w serwisie internetowym Ministerstwa.

Opis stanu faktycznego

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizowany od 2008 r. program „Moje Boisko - Orlik 2012” zakładał budowę w każdej gminie w Polsce - ogólnodostępnych, bezpiecznych i nowoczesnych obiektów sportowych z infrastrukturą towarzyszącą. Obiekty te miały umożliwiać prowadzenie zajęć sportowo – rekreacyjnych oraz uprawianie wybranych dyscyplin sportowych przez osoby w różnych grupach wiekowych.

Celem programu był rozwój infrastruktury sportowej, przeznaczonej głównie dla dzieci i młodzieży oraz zapewnienie społeczeństwu bezpłatnego dostępu do obiektów sportowych. Program skierowany był do jednostek samorządu terytorialnego, które odpowiedzialne były - jako inwestor - za prowadzenie postępowań w celu wyłonienia wykonawców robót budowlanych. Natomiast Ministerstwo wspomagało samorządy w tych procesach, udostępniając im nieodpłatnie typowy projekt architektoniczny oraz wzór specyfikacji przetargowej.

Zakresem rzeczowym realizowanych inwestycji była budowa ogólnodostępnych i nieodpłatnych obiektów sportowych, w skład których wchodziły: boisko piłkarskie, boisko wielofunkcyjne typowe lub w wariantcie umożliwiającym dodatkowo grę w piłkę ręczną, zaplecze sanitarno-szatniowe oraz oświetlenie kompleksu boisk. W ramach realizacji Programu zakładano finansowy współdział organów administracji rządowej oraz jednostek samorządu terytorialnego.

Maksymalne dofinansowanie z budżetu państwa na pojedynczy kompleks boisk wynosiło do 33% kosztów kwalifikowanych zadania (nie więcej niż 333 tys. zł). Taką samą wysokość dofinansowania, zapewniały samorządy wojewódzkie, a pozostałą część kosztów ponosili inwestorzy, tj. samorządy biorące udział w Programie.

Samorządy biorące udział w programie zobowiązane były do utrzymywania wybudowanych obiektów na właściwym poziomie technicznym.

Łącznie, w latach 2008-2012 wybudowano 2 604 obiekty, a wydatki z budżetu państwa na ten cel wyniosły 969 831 tys. zł.

Zagadnienia dotyczące budowy boisk ze sztuczną nawierzchnią w ramach programu „Moje Boisko – Orlik 2012” były przedmiotem kilku kontroli NIK⁴, które dotyczyły przygotowania i realizacji Programu i obejmowały również nadzór Ministra nad realizacją tego Programu.

(akta kontroli str. 3-17)

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ P/10/146 Realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego rządowego programu „Moje Boisko – Orlik 2012”; S/10/004 Przygotowanie przez MSIT programu rządowego „Moje Boisko – Orlik 2012” oraz określenie warunków technicznych budowy boisk w ramach tego programu; K/11/007 Realizacja wniosków pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli z kontroli P/10/146; P/17/024 Utrzymywanie przez gminy obiektów wybudowanych w ramach Programu „Moje Boisko – Orlik 2012”.

Na potrzeby realizacji Programu Ministerstwo zleciło wykonanie projektów budowlanych boiska piłkarskiego i boiska wielofunkcyjnego oraz budynku sanitarno-szatniowego. Dwa warianty boiska wielofunkcyjnego różniące się wielkością opracowano na przełomie 2007 i 2008 r, a 29 lutego 2008 r. zostały one pozytywnie zaopiniowane przez IAKS Polska – Polskie Stowarzyszenie Rozwoju Infrastruktury Sportu i Rekreacji.

(akta kontroli str. 159-186)

W roku 2009 zlecono opracowanie warunków technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych dla boisk sportowych z nawierzchnią z tworzyw sztucznych⁵. Przygotowany został dokument pn. *Techniczne aspekty budowy kompleksów sportowych „Moje Boisko Orlik 2012”*, dotyczący także nawierzchni sportowych z tworzyw sztucznych, w którym ujęto specyfikacje dla dwóch grup rodzajowych sztucznej nawierzchni, tj. nawierzchni z trawy syntetycznej - w oparciu o normę PN-EN 15330-1:2008⁶ oraz nawierzchni poliuretanowej - w oparciu o normę PN-EN 14877:2008⁷. Opisano w nim dostępne rozwiązania dla syntetycznych nawierzchni boisk, a dla nawierzchni z traw syntetycznych również wypełniaczy. W opracowaniu scharakteryzowano wypełniacze w formie: piasku kwarcowego, SBR, dwie formy EPDM (termopolimer etylenowo-propylenowo-dienowy) - jedną pochodzącą z recyklingu i drugą pochodzącą z nowej mieszanki („Virgin”), a także TPE (termoplastyczny elastomer poliestrowy) oraz wypełniacz ekologiczny w postaci mielonego włókna kokosowego z wypełniaczem mineralnym. Wskazano zalety i wady poszczególnych rozwiązań, ale nie zarekomendowano żadnego z nich. W kwestii bezpieczeństwa dla zdrowia wskazano, by materiały użyte do wykonania nawierzchni syntetycznej boiska miały Atest NIZP-PZH. Końcowego odbioru opracowania dokonano 21 grudnia 2009 r.

(akta kontroli str. 187-298)

Z wyjaśnienia złożonego przez Dyrektora Departamentu Infrastruktury Sportowej wynika, że materiały stosowane do wypełnienia boiska musiały mieć Atest PZH, by wyeliminować potencjalne szkodliwości dla zdrowia użytkowników oraz musiały być zgodne z kartą producenta sztucznej trawy. Dyrektor DIS wyjaśnił również, że: „(...) kwestie dotyczące ewentualnego bezpieczeństwa chemicznego nie były przedmiotem szerszego zainteresowania w ramach działań podejmowanych w procesie wieloletniej realizacji programu Moje Boisko - Orlik 2012. Podstawowe elementy podlegające szczególnej ówczynie uwadze, dotyczyły przede wszystkim typu zastosowanej sztucznej trawy i wpływu tego zagadnienia na konkurencyjność”.

(akta kontroli str. 300)

W odniesieniu do problemu przekroczeń dopuszczalnych poziomów substancji zawartych w granulatach stosowanych do stabilizacji boisk piłkarskich, Minister Sportu wyjaśniła, że problematyka ta jest zagadnieniem, które okazjonalnie pojawia się w przestrzeni medialnej, tak w Polsce, jak i w innych państwach oraz, że sprawa ta wzbudziła również zainteresowanie Komisji Europejskiej, która zleciła swojej agencji ds. chemikaliów (ECHA), przeprowadzenie stosownych analiz. Zdaniem Minister wszystkie te analizy wskazywały na niewielkie ryzyko dotyczące stosowania

⁵ Wykonawcą był Instytut Techniki Budowlanej z Warszawy. Umowa o wartości 15 164 zł dotyczyła wykonania opracowania poświęconego warunkom technicznym wykonania i odbioru boisk z trawy syntetycznej i nawierzchni poliuretanowych, gdzie pierwszy etap jej realizacji obejmował opracowanie założeń metodologicznych i koncepcji tych boisk.

⁶ Nawierzchnie terenów sportowych – Darni syntetyczna i mechanicznie iglowane nawierzchnie przeznaczone głównie do użytkowania w terenie niekrytym - Część 1: Specyfikacja darni syntetycznej. Norma dotyczyła właściwości wykonawczych i wytrzymałościowych nawierzchni sportowych z darni syntetycznej użytkowanych głównie w miejscach niekrytych. Norma obecnie niewykorzystywana (wycofana).

⁷ Nawierzchnie syntetyczne niekrytych terenów sportowych – Specyfikacja. Norma obejmuje wymagania dotyczące nawierzchni sztucznych odnośnie do niekrytych instalacji sportowych, dotyczące systemów nawierzchniowych zawierających zarówno warstwę nośną jak i warstwę góme wykonywane na miejscu lub prefabrykowane.

elastomerów na boiskach piłkarskich, z uwagi na znikomy poziom szkodliwych substancji oraz otwarty charakter boisk. Zgodnie z treścią wyjaśnień Ministerstwo uznało te badania za wiarygodne⁸.

(akta kontroli str. 311)

2. W Ministerstwie oszacowano i podano koszty realizacji pojedynczego kompleksu realizowanego w ramach Programu, wskazując kwotę 1 mln zł, dzieloną na Ministerstwo (1/3), urząd marszałkowski (1/3) oraz urząd miasta/gminy (1/3). Dane te znalazły się w opiniach dotyczących projektu budowlanego, opracowanych w lutym 2008 r.

(akta kontroli str. 159-186)

3. W 2009 r. Ministerstwo podjęło działania dotyczące ustalenia własności fizykochemicznych granulatu zastosowanego do budowy boisk Orlika. Zlecono wykonanie badań laboratoryjnych dwunastu próbek granulatów gumowych, użytych do zasypywania nawierzchni ze sztucznej trawy, pobranych z istniejących boisk⁹. Badania dotyczyły identyfikacji (rodzaju) i zawartości kauczuków, wielkości cząsteczek, gęstości nasypowej i odkształceń trwałych po ścisnaniu¹⁰.

4. NIK w trakcie kontroli dokonał oględzin 12 obiektów „Orlik” z boiskami ze sztuczną nawierzchnią, uzyskał ekspertyzy¹¹ dotyczące wpływu zawartych w wypełnieniach boisk substancji na zdrowie użytkowników obiektów. W ekspertyzach zostały wykazane przekroczenia dopuszczalnych norm zawartości benzo(e)pirenu (w sześciu przypadkach) i bezno(b)fluorantenu (w dwóch przypadkach) – związków należących do grupy wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych (WWA). Ekspertyzy wskazywały że przekroczenie norm mogło mieć szkodliwy wpływ na zdrowie użytkowników boisk.

(akta kontroli str. 335-430)

5. NIK zwrócił się m. in. do NIZP-PZH o informacje co do szkodliwości substancji wykorzystywanych przy budowie nawierzchni boisk „Orlik”.

Jak poinformował Dyrektor NIZP-PZH, NIZP-PZH nie jest uprawniony do kontroli materiałów rozpowszechnianych na rynku krajowym, również tych, na które zostały wystawione Atesty Higieniczne oraz, iż w trakcie oceny higienicznej badany jest materiał pierwotny, który jest produktem nowym, niepodlegającym zanieczyszczeniu poprzez wieloletnią emisję niską i emisję energetyczną.

Granulaty ulegają wtórnemu zanieczyszczeniu pyłem (składającym się z pyłu PM_{2,5}, pyłu PM₁₀ i większych cząstek) zawierającym np. metale ciężkie i WWA. Dlatego interpretacja wyników badań może być zastosowana tylko do fabrycznie nowego granulatu, a nie do tego zalegającego na boiskach przez długi czas.

(akta kontroli str. 313-316)

6. Po zakończeniu kontroli NIK¹², 11 sierpnia 2020 r. na stronie internetowej Ministerstwa¹³ zamieszczono informację, że w związku z pojawiającymi się sygnałami dotyczącymi potencjalnego negatywnego wpływu niektórych granulatów

⁸ Z konkluzji zawartej na str. 65 Aneksu XV Raportu ECHA: AN EVALUATION OF THE POSSIBLE HEALTH RISKS OF RECYCLED RUBBER GRANULES USED AS INFILL IN SYNTHETIC TURF SPORTS FIELDS (Ocena możliwego ryzyka zdrowotnego pochodzącego od granulatu gumowego z recyklingu używanego jako wypełnienie boisk z nawierzchnią syntetyczną) wynika, że przy typowym stężeniu WWA w granulacie gumowym na poziomie ok. 20 mg/kg ryzyko zachorowania na choroby nowotworowe przez korzystających z boiska jest bardzo niskie: mniej niż jeden do miliona. https://echa.europa.eu/documents/10162/13563/annex-xv_report_rubber_granules_en.pdf/dcb4ee6-1c65-af35-7a18-f6ac1ac29fe4 (odsłona z dnia 13 lipca 2020 r.).

⁹ Badania laboratoryjne wykonał Instytut Inżynierii Materiałów Polimerowych i Barwników, Oddział Zamiejscowy Elastomerów i Technologii Gumi w Piastowie (Laboratorium Badawcze „LABGUMM”).

¹⁰ Sprawozdanie dot. Umowy – Zlecenia z dnia 4 grudnia 2009 roku (data opracowania 16 lutego 2010 r.).

¹¹ Decyzja o zleceniu sześciu ekspertyz dotyczyła boisk, w których stwierdzono przekroczenie dopuszczalnego stężenia WWA i wynikała z informacji medialnych i konieczności sprawdzenia ewentualnych szkodliwości takiego podłoża.

¹² Zakończenie czynności kontrolnych - 31 lipca 2020 r.

¹³ <https://www.gov.pl/web/sport/aktualizacja-informacji-o-bezplatnych-badaniach-boisk-ze-sztuczna-trawa> (odsłona z dnia 13 sierpnia 2020 r.).

stosowanych na boiskach ze sztuczną trawą na zdrowie użytkowników, zaplanowano pilotażowe badanie boisk, by zbadać stan faktyczny. Informacja była adresowana do zarządców/właścicieli takich obiektów i dotyczyła możliwości składania wniosków o przeprowadzanie darmowego badania i dokonania oceny zagrożenia toksykologicznego tych boisk. W ramach tego zadania zaplanowano wykonanie badań próbek granulatu stanowiącego wypełnienie sztucznej trawy nawierzchni boisk sportowych, by zidentyfikować zawartość wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych (WWA), kadmu i ftalanów, zaliczanych do grupy substancji rakotwórczych lub działających szkodliwie na rozrodczość oraz ocenić ich zawartość, zgodnie z wymaganiami Rozporządzenia REACH.

(akta kontroli str. 312)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, z uwagi na brak nieprawidłowości nie formułuje uwag ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

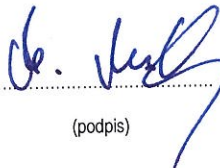
Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

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 Prezesa NIK. 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.

Warszawa, 24 września 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Małgorzata Motylow


(podpis)