



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.411.002.16.2020

Pan
Paweł Osiewała
Prezydent Miasta Sieradza
98-200 Sieradz
plac Wojewódzki 1

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/20/002 – Bezpieczeństwo zdrowotne użytkowania boisk przyszkolnych wykonanych ze sztucznych nawierzchni

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Sieradza (dalej: <i>Urząd</i>), 98-200 Sieradz, pl. Wojewódzki 1.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Osiewała – Prezydent Miasta Sieradza o okresie od 8 grudnia 2014 r. do 21 listopada 2018 r. (I kadencja) i następnie od 22 listopada 2018 r. ¹ (dalej: <i>Prezydent</i>).
Zakres przedmiotowy kontroli	Spełnianie norm wymaganych dla granulatu użytego do budowy boisk o sztucznej nawierzchni.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2015 do 31 maja 2020 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. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi (dalej: <i>NIK</i>).
Kontroler	Jolanta Nowak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/49/2020 z 8 maja 2020 r. oraz upoważnienie do kontroli nr LLO/119/2020 z 13 lipca 2020 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4, 245)

¹ W czasie trwania budowy Orlików Prezydentem Miasta był Jacek Walczak (kadencja 2006-2010 oraz 2010-2014).

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Realizując zadania ustawowe, Miasto Sieradz w latach 2008-2012 przystąpiło do programu „Moje boisko – Orlik 2012” i wybudowało przy szkołach podstawowych dwa obiekty sportowe. Miasto skorzystało z udostępnionego przez Ministerstwo Sportu i Turystyki projektu architektoniczno-budowlanego, dokonując jego niezbędnej adaptacji.

Wykonawcy zobowiązani zostali do przedstawienia stosownych atestów lub certyfikatów na materiały i wyroby zastosowane przy budowie oraz wyposażeniu obiektów.

Niemniej jednak – jak wynika z przeprowadzonych na zlecenie NIK badań laboratoryjnych oraz ekspertyzy – zastosowany na boiskach granulata SBR pochodzący z recyklingu opon samochodowych i gumy technicznej, może stanowić niebezpieczeństwo dla zdrowia użytkowników boisk, gdyż stwierdzono w nim ponadnormatywną zawartość wielopierścieniowych węglowodanów aromatycznych – benzo(e)pirenu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Spełnianie norm wymaganych dla granulatu użytego do budowy boisk o sztucznej nawierzchni

Opis stanu faktycznego

- 1.1 W latach 2008-2012 Urząd wybudował w ramach programu „Moje boisko – Orlik 2012” (dalej: *program*):
- zespół boisk sportowych wraz z zapleczem przy Szkole Podstawowej nr 4 im. Marii Konopnickiej w Sieradzu, w okresie od 24 listopada 2008 r. do 30 kwietnia 2009 r. Obiekt składał się z: boiska do gry w piłkę nożną o wymiarach 62mx30m ze strefami wybiegów i z nawierzchnią z trawy syntetycznej, boiska do gry w koszykówkę i siatkówkę o wymiarach płyty ze strefami wybiegów 32mx19,10m z nawierzchnią poliuretanową, ogrodzenia boisk, przyłączy wodociągowej i kanalizacyjnej, drenażu odwodniającego boiska z kanalizacją deszczową, oświetlenia masztowego. Z atestu higienicznego dla nawierzchni sportowej ze sztucznej trawy wydanego przez Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego - Państwowy Zakład Higieny (dalej „PZH”) (nr HK/B/0658/01/2007) wynikało, że wyrób ten zawierał: polietylen, lateks (SBR) oraz polipropylen i przeznaczony był do budowy obiektów sportowych (np. korty tenisowe, boiska sportowe, sale gimnastyczne). Zgodnie z opisem technicznym sporządzonym przy adaptacji projektu budowlanego udostępnionego przez Ministerstwo Sportu i Turystyki, trawa syntetyczna została wypełniona piaskiem kwarcowym oraz granulatem SBR;
 - zespół boisk sportowych wraz z zapleczem zlokalizowanych przy Alei Grunwaldzkiej 10 w Sieradzu (teren Szkoły Podstawowej nr 10), w okresie od 1 sierpnia 2011 r. do 30 kwietnia 2012 r. Obiekt składał się z: boiska do gry w piłkę nożną o wymiarach 62mx30m ze strefami wybiegów i z nawierzchnią z trawy syntetycznej na podbudowie z kruszywa, boiska wielofunkcyjnego o wymiarach płyty ze strefami wybiegów 32,10mx19,10m z nawierzchnią

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

⁴ 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.

poliuretanową typu EPDM na podbudowie z kruszywa, ogrodzenia boisk, piłkochwyłów o wysokości 6m, ogrodzenia terenu sportowego, oświetlenia boisk, chodników i ciągów komunikacyjnych, infrastruktury technicznej, budynku zaplecza, wyposażenia sportowego. Z atestu higienicznego dla nawierzchni sportowej ze sztucznej trawy wydanego przez PZH (nr HK/B/1276/02/2008) wynikało, że wyrób ten zawierał polietylen, lateks oraz polipropylen i przeznaczony był do stosowania jako nawierzchnie sportowe – piłkarskie, tenisowe, hokejowe, golfowe, wielofunkcyjne, trawniki ozdobne. Zgodnie z opisem technicznym sporządzonym przy adaptacji projektu budowlanego udostępnionego przez Ministerstwo Sportu i Turystyki, trawa syntetyczna została wypełniona piaskiem kwarcowym oraz granulatem SBR.

Protokoły odbioru końcowego obiektów i przekazania do użytku podpisane zostały odpowiednio: 30 kwietnia 2009 r. i 18 maja 2012 r. W obydwu przypadkach, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Sieradzu udzielił Miastu Sieradz pozwolenia na użytkowanie zespołów boisk sportowych wraz z zapleczem (odpowiednio: decyzja nr 32/2009 z 29 maja 2009 r. i decyzja nr 47/2012 z 14 czerwca 2012 r.).

(akta kontroli str. 5-14, 21-32, 120-121, 194-200)

Pomimo przedłożenia przez wykonawcę ww. atestów, z których wynikało spełnienie przez granulaty wymogów higienicznych, wykonane na zlecenie NIK badanie próbek materiałowych granulatu z nawierzchni boisk szkolnych (Orlików) ze sztuczną murawą w zakresie zawartości wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych, kadmu, ftalanów, migracji określonych pierwiastków wykazało, że w przypadku boisk przy obu ww. Szkołach Podstawowych stwierdzono przekroczenie norm określonych w rozporządzeniu (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. – REACH⁵, w zakresie dopuszczalnej zawartości benzo(e)pirenu – należącego do grupy wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych (WWA). Stężenie benzo(e)pirenu wynosiło ponad 10 mg/kg. Jednocześnie, granulaty spełniały wymagania normy PN-EN 71-3:2019-07 „Bezpieczeństwo zabawek część 3: Migracja określonych pierwiastków”.

Jak wyjaśnił Prezydent Miasta, do tej pory dokonywano zakupu granulatu posiadającego atest, w związku z czym brak było podstaw że sprzedawany produkt nie spełniał odpowiednich wymogów. Jednocześnie Prezydent Miasta zobowiązał się do rozeznania wśród firm profesjonalnie zajmujących się tego typu nawierzchniami aby właściwie dokonać uzupełnienia granulatu spełniającego wymogi.

(akta kontroli str. 205-244, 246-248)

Przed podjęciem decyzji o przystąpieniu do programu i budowie Orlików, Urząd nie porównywał kosztów budowy Orlika z kosztami budowy boiska konwencjonalnego (trawiastego). Nie dokonano również porównania kosztów eksploatacji boisk wykonanych w różnych technologiach. Głównym powodem przystąpienia do programu była poprawa oraz zróżnicowanie istniejącej bazy sportowej przy Szkole Podstawowej nr 4 w Sieradzu oraz przy Szkole Podstawowej nr 10 w Sieradzu. Całkowity koszt wybudowania obiektów wyniósł

⁵ Rozporządzenie (WE) NR 1907/2006 PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) i utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniające dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE; Dz.U. W.E. Nr 396 z 30.12.2006, s. 1, ze zm.

1.679,7 tys. zł (Orlik przy Szkole Podstawowej nr 4 w Sieradzu) i 1.616 tys. zł (Orlik przy Szkole Podstawowej nr 10 w Sieradzu).

Wyboru wykonawców dokonano w trybie przetargu nieograniczonego (art. 39 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych⁶).

(akta kontroli str. 44-46, 189-192)

Obydwa wybudowane w ramach programu obiekty administrowane były przez dyrektorów szkół. Do nich przekazana została dokumentacja⁷ zawierająca m.in. projekty, decyzje zatwierdzające projekt budowlany oraz udzielające pozwoleń na budowę, atesty higieniczne, protokół odbioru końcowego. W związku z powyższym, Urząd nie ponosił bezpośrednio wydatków na utrzymanie (w tym m.in. wymianę/uzupełnienie granulatu) i remonty Orlików.

(akta kontroli str. 15-20, 33-46)

Koszty użytkowania obiektów kształtowały się w latach 2015-2020 odpowiednio⁸:

- Orlik przy Szkole Podstawowej nr 4: 214,27 zł (naprawy, w tym boiska 175,75 zł), 746,23 zł (naprawy i drobne zakupy), 6.135 zł (naprawy i zakup materiałów), 2.115,32 zł (drobne zakupy i naprawy oraz zakup granulatu – 1.866,67 zł), 1.555,48 zł (naprawy w budynkach), 99,94 zł (wymiana desek podłogowych);
- Orlik przy Szkole Podstawowej nr 10: 2.266,94 zł (w tym drobne remonty i zakupy oraz zakup granulatu – 1.580 zł), 299,20 zł (materiały remontowe), 3.778,78 zł (naprawy), 3.310,29 zł (naprawy oraz zakup granulatu – 1.866,67 zł), 2.680,55 zł (naprawy i zakupy);

(akta kontroli str. 201-204)

1.2. Do Urzędu - w badanym okresie - nie wpłynęły skargi, wnioski ani petycje dotyczące ewentualnego szkodliwego wpływu zastosowanego przy budowie Orlików granulatu na zdrowie uczniów i osób z nich korzystających.

(akta kontroli str. 47)

1.3. W związku z tym, że w założeniach⁹ programu przyjęto, iż jednym z podstawowych kryteriów wyboru projektu było wykonanie zadania zgodnie z projektem funkcjonalno-użytkowym udostępnionym przez Ministerstwo Sportu i Turystyki, Urząd zdecydował na przystosowanie projektu wykonanego na zamówienie Ministerstwa Sportu i Turystyki do warunków miejscowych. W obydwu przypadkach, boiska nie zostały zbudowane na terenie boisk trawiastych.

(akta kontroli str. 48-188)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

⁶ Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.

⁷ Przekazanie dokumentów odbyło się odpowiednio: w dniu 12 października 2009 r. i 9 lipca 2012 r.

⁸ Dane pozyskane od dyrektorów szkół, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK.

⁹ Na stronie internetowej www.orlik2012.pl/index2.php?option=com_content&task=view&id=8&pop... (24.04.2008 r.)

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następującą uwagę i wniosek:

Uwagi	<p>W próbkach granulatu SBR, stanowiącego element nawierzchni boisk piłkarskich Orlik, stwierdzono przekroczenie dopuszczalnej zawartości benzo(e)pirenu należącego do grupy wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych (WWA). Stężenie benzo(e)pirenu wynosiło ponad 10 mg/kg, podczas gdy zgodnie z pkt 50 załącznika XVII „Ograniczenia dotyczące produkcji, wprowadzania do obrotu i stosowania niektórych niebezpiecznych substancji, mieszanin i wyrobów” do rozporządzenia REACH, wartość dopuszczalna zawartości WWA w wyrobach z tworzyw sztucznych i gumy, które mogą mieć bezpośredni kontakt z ludzką skórą lub jamą ustną wynosi 1 mg/kg. WWA mogą stanowić potencjalne zagrożenie dla zdrowia korzystających z boiska osób.</p> <p>(akta kontroli str. 205-244)</p>
Wnioski	<p>W celu minimalizacji zagrożeń dla zdrowia dzieci korzystających z boiska sportowego, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o zapewnienie – jako organ prowadzący szkołę – bezpiecznych i higienicznych warunków korzystania z boiska Orlik, zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe¹⁰, m.in. poprzez skuteczny nadzór nad zapewnieniem przez administratora boisk Orlik bezpiecznych warunków korzystania z nich przez dzieci i personel szkoły.</p>

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń	<p>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 Łodzi. 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.</p>
Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków	<p>Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.</p> <p>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.</p>

Łódź, 30 lipca 2020 r.

Kontroler
Jolanta Nowak
Doradca ekonomiczny


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Dyrektor
Przemysław Szewczyk


.....
podpis

¹⁰ Dz. U. z 2020 r., poz. 910.