



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.004.05.2019

Maciej Radtke
Urząd Miasta Lubawa
ul. Rzepnikowskiego 9, 14-260 Lubawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/101

Nadzór nad bezpieczeństwem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Lubawa, ul. Rzepnikowskiego 9A, 14-260 Lubawa (dalej: Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Radtke, Burmistrz Lubawy, od 2014 r. (dalej: „Burmistrz”).
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Urządzanie obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. 2. Nadzór nad stanem technicznym oraz bezpieczeństwem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2019 (do 30 maja), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie.
Kontrolerzy	1. Andrzej Sibierski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/45/2019 z 25 marca 2019 r. 2. Łukasz Badura, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/49/2019 z 27 marca 2019 r.

(akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Burmistrz zapewnił należyty nadzór nad urządzaniem i funkcjonowaniem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej wybudowanych w latach 2017-2018. Na etapie budowy egzekwował wykonanie ich w sposób zapewniający bezpieczeństwo użytkowników. Wszystkie te obiekty były odebrane m.in. przez osoby posiadające uprawnienia budowlane. W Urzędzie przechowywano dokumentację powykonawczą oraz inne dokumenty dotyczące gminnych obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, w tym certyfikaty i deklaracje zgodności z Polskimi Normami (dalej: „certyfikaty” i „deklaracje”). W ramach bieżącego nadzoru dbano o ich należyty stan techniczny oraz zapewnienie właściwych warunków higieniczno-sanitarnych.

Należy jednak zaznaczyć, że nie dokonywano odrębnych kontroli pomontażowych urządzeń zainstalowanych na terenie gminnych obiektów małej infrastruktury. Powołany podczas kontroli NIK biegły ustalił, że urządzenia zamontowane na jednym z placów zabaw wymagały dostosowania do wymogów bezpieczeństwa wynikających z Polskich Norm, mimo posiadania certyfikatów zgodności z tymi normami. Pracownicy Urzędu sprawujący nadzór nad obiektami małej infrastruktury nie uczestniczyli w kursach i szkoleniach dotyczących obsługi i konserwacji takich obiektów.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła nieprzeprowadzenia, pomimo upływu terminu, wymaganej kontroli technicznej siedmiu urządzeń zamontowanych na dwóch z trzech placów zabaw wykonanych przed 2017 r.

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 częściowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Urządzanie obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej
Opis stanu faktycznego	1.1. Według stanu na 31 marca 2019 r. Gmina Miejska Lubawa (dalej: „Miasto”) posiadała łącznie 14 obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej (dalej: „małej infrastruktury”), z tego: park linowy, dwie siłownie zewnętrzne (dalej: „siłownie”) oraz 11 placów zabaw⁴. Urząd zarządzał ośmioma placami zabaw (w tym czterema wyposażonymi w piaskownice i dwoma w urządzenia siłowni) oraz jedną siłownią⁵. Pozostałych pięć obiektów znajdowało się w zarządzie gminnych jednostek organizacyjnych. Jak wyjaśnił Burmistrz, place zabaw znajdujące się przy działającej w Lubawie szkole i przedszkolu nie miały charakteru publicznego i mogły z nich korzystać tylko dzieci znajdujące się pod ich opieką. Poinformował, że posesje szkoły i przedszkola były ogrodzone i zamykane po zakończeniu pracy, zgodnie z decyzjami osób odpowiedzialnych za bezpieczeństwo na ich terenie. Natomiast park linowy, plac zabaw i siłownia znajdujące się w zarządzie Ośrodka Sportu i Rekreacji w Lubawie były powszechnie dostępne. W latach 2017-2019 (I kwartał) na zlecenie Urzędu podmioty zewnętrzne wykonały cztery place zabaw (w tym jeden wyposażony w piaskownicę) i siłownię⁶. Żaden z tych obiektów nie powstał w ramach rządowego Programu rozwoju małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej o charakterze wielopokoleniowym – Otwarte Strefy Aktywności Edycja 2018. Wydatki na wybudowanie lub doposażanie obiektów małej infrastruktury pochodziły z budżetu Miasta i wyniosły w 2017 r. łącznie 568,8 tys. zł (tylko place zabaw), a w 2018 r. – 1 020,1 tys. zł (z tego 989,6 tys. zł na place zabaw i 30,5 tys. zł na siłownię). W badanym okresie, z powodu złego stanu technicznego, Urząd zlikwidował łącznie 20 urządzeń znajdujących się na terenie czterech placów zabaw⁷. Dla wszystkich obiektów małej infrastruktury zarządzanych przez Urząd prowadzono ewidencję, która zawierała m.in.: mapy sytuacyjno-wysokościowe terenów zajmowanych przez te obiekty, karty gwarancyjne, certyfikaty zainstalowanych urządzeń oraz dokumentację fotograficzną. (akta kontroli str. 7-19, 308-330) 1.2. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu⁸, zadania dotyczące budowy oraz bieżącego utrzymania obiektów małej infrastruktury przypisano Referatowi Inwestycyjnemu Gospodarki Mieniem Komunalnym i Geodezji⁹. Na podstawie przyjętych zakresów czynności wykonywali je dwaj pracownicy tego referatu, w tym: – jeden, zajmujący się nadzorem nad procesem inwestycyjnym oraz budową obiektów małej infrastruktury, posiadał wyższe studia w zakresie zarządzania inwestycjami i nieruchomościami oraz uprawnienia budowlane do kierowania

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

⁴ Na terenie czterech z nich znajdowały się piaskownice, a na terenie dwóch kolejnych – urządzenia siłowni.

⁵ W 2017 r. (stan na 31 grudnia) było to: cztery place zabaw (w tym trzy z piaskownicami), a w 2018 r. (stan na 31 grudnia) – osiem placów zabaw (w tym cztery z piaskownicami) i jedna siłownia. Wszystkie obiekty zarządzane przez Urząd były powszechnie dostępne bez ograniczeń czasowych.

⁶ Place zabaw przy ulicach Chrobrego, rok budowy - 2018), Gdańskiej (tzw. nowa Gdańska - 2017) i Kilińskiego (2018) oraz plac zabaw i siłownia przy ścieżce rowerowej Zalew-Lipy (2018).

⁷ Pięć urządzeń na palcu zabaw przy ul. Gdańskiej, tzw. stara Gdańska, cztery – plac zabaw przy ul. Kazimierza Wielkiego, dziewięć – plac zabaw przy ul. Gdańskiej, tzw. nowa Gdańska, dwa – plac zabaw przy ul. Piaskowej.

⁸ Wprowadzonego zarządzeniem Burmistrza z 30 grudnia 2016 r.

⁹ Referat ten podlegał bezpośrednio zastępcy Burmistrza.

robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności konstrukcyjno-budowlanej,

- drugi, nadzorujący funkcjonowanie takich obiektów, posiadał wyższe studia w zakresie pedagogiki społecznej i studia podyplomowe w zakresie administracji.

Pracownicy ci nie uczestniczyli w kursach i szkoleniach dotyczących obsługi i konserwacji urządzeń obiektów małej infrastruktury. Jak wyjaśnił Burmistrz, brak było oferty takich szkoleń.

(akta kontroli str.20-43, 129, 331-392)

1.3. Przed rozpoczęciem budowy, w latach 2017-2019 (I kwartał), pięciu obiektów małej infrastruktury, Burmistrz w jednym przypadku dokonał zgłoszenia zamiaru budowy Staroście Powiatu Ławskiego (Starosta nie wniósł sprzeciwu)¹⁰, a dla czterech pozostałych uzyskał pozwolenia na budowę. Decyzją z dnia 18 listopada 2016 r. – ścieżki rowerowej Zalew – Lipy¹¹, z 27 grudnia 2016 r. – placu zabaw przy ul. Kilińskiego w Lubawie oraz z 25 maja 2017 r. – placu zabaw z urządzeniami siłowni zlokalizowanego przy ul. Gdańskiej w Lubawie.

We wskazanym okresie nie doposażano istniejących obiektów małej infrastruktury w nowe urządzenia.

(akta kontroli str. 44-45)

1.4. Analiza dokumentacji czterech wybudowanych w latach 2017-2019 obiektów małej infrastruktury¹² wykazała, że we wszystkich przypadkach przechowywano w Urzędzie dokumentację ich budowy i dokumentację powykonawczą. Ponadto Urząd dysponował dodatkowymi dokumentami dotyczącymi tych obiektów, w tym: dokumentacją projektową, instrukcjami obsługi i eksploatacji zamontowanych urządzeń oraz atestami, certyfikatami i deklaracjami zgodności z Polskimi Normami dotyczącymi zamontowanych urządzeń i nawierzchni oraz protokołami odbioru wykonanych prac.

(akta kontroli str. 44-47)

1.5. Z ww. analizy wynikało również, że Urząd we wszystkich umowach zastrzegł obowiązek wykonania obiektów małej infrastruktury zgodnie z wymaganiami zamawiającego, Prawem budowlanym, obowiązującymi normami i zasadami wiedzy technicznej oraz dokumentacją projektową. Ponadto, wymagano aby materiały i urządzenia zastosowane przy budowie odpowiadały pod względem jakości wymogom przewidzianym dla wyrobów dopuszczonych do obrotu i stosowania w budownictwie, a także wymogom określonym w projekcie budowlanym. Wykonawca na żądanie zamawiającego był zobowiązany do przedłożenia certyfikatów bezpieczeństwa urządzeń, deklaracji oraz certyfikatów lub dowodu aprobaty technicznej. Analiza ta wykazała także, że zrealizowano zakresy rzeczowe inwestycji, zgodnie z ich dokumentacją. Wszystkie urządzenia infrastruktury sportowo-rekreacyjnej posiadały ważne na dzień montażu certyfikaty zgodności z Polskimi Normami.

(akta kontroli str. 44-47)

1.6. Wszystkie urządzenia zamontowane na obiektach małej infrastruktury zarządzanych przez Urząd zostały ujęte w ewidencji środków trwałych.

¹⁰ Dotyczyło to inwestycji polegającej na wykonaniu placu zabaw z urządzeniami siłowni przy ul. Chrobrego, data zgłoszenia – 8 lutego 2018 r.

¹¹ Decyzja dotyczyła dwóch obiektów zlokalizowanych przy ścieżce rowerowej Zalew-Lipy.

¹² Obiekty zlokalizowane przy ul. Chrobrego, Gdańskiej (tzw. nowa Gdańska) oraz ścieżce rowerowej Zalew-Lipy.

W wyniku oględzin dwóch obiektów małej infrastruktury, wybudowanych w latach 2017-2018¹³, ustalono m.in., że:

- wszystkie zainstalowane urządzenia i ich rozmieszczenie były zgodne z pozwoleniem na budowę lub zgłoszeniem budowy, a widoczny sposób ich montażu odpowiadał wymogom dokumentacji technicznej,
- na obu placach zabaw znajdowały się także urządzenia siłowni zewnętrznych, których nie oddzielono od pozostałej części placu,
- zachowano wymagane § 19 ust. 1 pkt 1, § 23 ust. 1 pkt 3 oraz § 40 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹⁴ (dalej: „rozporządzenie”) odległości od miejsc postojowych (parkingów), okien pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi oraz miejsc gromadzenia odpadów,
- zachowano wymagane przez producentów urządzeń strefy bezpieczeństwa i zgodnie z dokumentacją techniczną i projektową zamontowano sztuczną nawierzchnię,
- ogrodzenie placów zabaw spełniało wymogi określone w § 41 rozporządzenia,
- oba place zabaw były wyposażone w regulaminy, które umieszczono na tablicach informacyjnych, wskazano w nich m.in. adres i numery telefonu zarządcy obiektu (tj. Urzędu), telefony alarmowe (policja, pogotowie ratunkowe, straż pożarna) oraz zamieszczono informację o zakazie palenia papierosów, spożywania alkoholu i innych substancji odurzających.

W toku oględzin nie stwierdzono widocznych uszkodzeń i innych zagrożeń dla zdrowia i życia osób korzystających z tych obiektów.

(akta kontroli str. 48-87)

1.7. Po zakończeniu budowy analizowanych czterech obiektów małej infrastruktury, Urząd nie zlecał i nie przeprowadzał kontroli pomontażowych. Jak wyjaśnił Burmistrz, odbioru tych urządzeń dokonywała komisja, w skład której wchodził m.in. inspektor nadzoru inwestorskiego oraz pracownik Urzędu posiadający wymagane uprawnienia budowlane. Przyjmując wykonane roboty komisja stwierdzała ich zgodność z umową, dokumentacją projektową, SIWZ, STWiOR, kosztorysem ofertowym oraz sztuką budowlaną¹⁵.

Powołany na podstawie art. 49 ust. 1 ustawy o NIK biegły w dziedzinie bezpieczeństwa placów zabaw i siłowni dokonał inspekcji podstawowej placu zabaw i siłowni, zlokalizowanych przy ul. Bolesława Chrobrego w Lubawie (odbiór obiektu nastąpił 8 października 2018 r.) i wydał opinie o stanie bezpieczeństwa tych obiektów (dotyczyły one oceny zgodności z Polskimi Normami, odpowiednio: PE-EN 1176 i PN-EN 16630). Dla placu zabaw stan ten ocenił jako niski (3 punkty w pięciopunktowej skali oceny ryzyka), natomiast dla siłowni jako średni (2 punkty w pięciopunktowej skali oceny ryzyka)¹⁶. Stwierdził również niezgodność obu obiektów z ww. normami. Zalecił m.in.:

- wdrożenie systemu kontroli, z planem kontroli i harmonogramem konserwacji i napraw, przeprowadzanie przez osoby przeszkolone i kompetentne oraz dokumentowanie oględzin okresowych, kontroli funkcjonalnych i corocznych kontroli głównych,

¹³ Place zabaw przy ulicach: Bolesława Chrobrego, wykonany na podstawie zgłoszenia budowy i Gdańskiej (tzw. nowa Gdańska), wykonany na podstawie pozwolenia na budowę.

¹⁴ Dz. U. 2015 r. poz. 1422, ze zm.

¹⁵ W umowach tych nie znalazły się bezpośrednie odniesienia do zgodności z Polskimi Normami.

¹⁶ Zgodnie z Programem Inspekcji realizowanym przez biegłego, ocena ogólnego poziomu bezpieczeństwa ustalana była na najwyższym poziomie ryzyka występującym w ocenie poszczególnych elementów.

- odgrodzenie urządzeń siłowni od urządzeń stanowiących wyposażenie placu zabaw oraz montaż tablicy informacyjnej przy urządzeniach siłowni,
- niezwłoczny demontaż lin znajdujących się w zamontowanym na placu zabaw parku linowym „Tarzan”, złożenie reklamacji i ich wymianę w ramach gwarancji na prawidłowy, zgodny Polskimi Normami lub zastosowanie innych rozwiązań np. lin poziomych¹⁷, a także pozyskanie regulaminu tego parku,
- zastosowanie przy niektórych ruchomych elementach urządzeń siłowni rozwiązań konstrukcyjnych minimalizujących wystąpienie ryzyka zmiążdżenia,
- wygrodzenie strefy zabaw na huśtawce wahadłowej,
- zabezpieczenie śrub wystających poza obrys konstrukcji.

Burmistrz wyjaśnił, że zapoznał się z ustaleniami biegłego i w związku z nimi podjął działania w celu usunięcia wszelkich stwierdzonych usterek. Podał także, że w przypadku montażu na terenie Miasta nowych urządzeń zabawowych zostanie powołany biegły, który dokona oceny skuteczności ich prawidłowego montażu.

(akta kontroli str. 46-47, 88-125, 401)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Burmistrz zapewnił należyty nadzór nad urządzaniem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej wybudowanych w latach 2017-2018. Na etapie budowy egzekwował wykonanie ich w sposób zapewniający bezpieczeństwo użytkowników. Wszystkie te obiekty były odebrane m.in. przez osoby posiadające uprawnienia budowlane. W Urzędzie przechowywano dokumentację powykonawczą oraz inne dokumenty dotyczące gminnych obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, w tym certyfikaty i deklaracje zgodności z Polskimi Normami (dalej: „certyfikaty” i „deklaracje”) dotyczące zamontowanych urządzeń. W ramach bieżącego nadzoru dbano o ich należyty stan techniczny oraz zapewnienie właściwych warunków higieniczno-sanitarnych. Nie dokonywano jednak odrębnych kontroli pomontażowych urządzeń zainstalowanych na terenie gminnych obiektów małej infrastruktury. Powołany podczas kontroli NIK biegły ustalił, że urządzenia zamontowane na jednym z placów zabaw wymagały dostosowania do wymogów bezpieczeństwa wynikających z Polskich Norm, mimo posiadania certyfikatów zgodności z tymi normami. Pracownicy Urzędu sprawujący nadzór nad takimi obiektami nie uczestniczyli w kursach i szkoleniach dotyczących obsługi i konserwacji obiektów małej infrastruktury.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W październiku 2014 r. Rada Miasta Lubawa (dalej: „Rada Miasta”) uchwaliła regulamin korzystania z placów zabaw oraz z parku miejskiego Łazienki Lubawskie¹⁸ (dalej: „uchwała w sprawie regulaminu”). Określał on m.in. wiek osób uprawnionych do korzystania ze znajdujących się tam urządzeń, obowiązek zapoznania się z zasadami korzystania z urządzeń siłowni zewnętrznych oraz zgłaszania stwierdzonych nieprawidłowości administratorowi obiektu.

W regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Lubawy, uchwalonym przez Radę Miasta w grudniu 2016 r.¹⁹, nie wyszczególniono uregulowań dotyczących utrzymania porządku i czystości na terenach obiektów małej infrastruktury oraz obowiązku wymiany piasku w znajdujących się na nich

¹⁷ Liny te posiadały niewłaściwą średnicę, a sposób zamontowania umożliwiał ich zapętlanie.

¹⁸ Uchwała nr XL/389/2014 z 31 października 2014 r. Regulamin ten dotyczył także siłowni i parku linowego.

¹⁹ Uchwała nr XXVI/218/2016 z 21 grudnia 2016 r.

piaskownicach. Zawarte w nim zapisy dotyczyły utrzymania porządku i czystości wszystkich obiektów zarządzanych przez Miasto²⁰.

(akta kontroli str. 31-43, 126-128)

2.2. W latach 2017-2019 (I kwartał) w Urzędzie nie określono odrębnych zasad prowadzenia nadzoru nad obiektami małej infrastruktury. Zasady przeprowadzania kontroli i dokumentowania jej rezultatów regulowało zarządzenie Burmistrza nr 26/2010 z 5 maja 2010 r. w sprawie Regulaminu przeprowadzania kontroli zarządczej w Urzędzie oraz jednostkach organizacyjnych Miasta. Sposób nadzorowania placów zabaw i siłowni opisano w punktach 2.5.-2.7. niniejszego wystąpienia.

W ww. okresie Miasto nie wyodrębniało w budżecie środków na utrzymanie obiektów małej infrastruktury. Wydatki związane z utrzymaniem czystości i porządku na terenie Miasta, w ramach których finansowano także utrzymanie takich obiektów, wyniosły w 2017 r. – 340,2 tys. zł, w 2018 r. – 311,0 tys. zł i w 2019 r. (stan na koniec marca) – 124,7 tys. zł.

Zagadnienia związane z przygotowaniem organizacyjnym do realizacji przez pracowników Urzędu zadań dotyczących nadzoru nad stanem technicznym oraz bezpieczeństwem obiektów małej infrastruktury opisano także w punkcie 1.2. niniejszego wystąpienia. Pracownicy ci mieli pełny dostęp do przekazanych przez ich wykonawców zaleceń dotyczących zasad i częstotliwości prowadzenia kontroli i konserwacji urządzeń, zawartych w dokumentacji powykonawczej. Wykonawcy wymagali m.in. przeprowadzania kontroli sprawności urządzeń zamontowanych na placach zabaw i w siłowniach: codziennej, funkcjonalnej (co jeden – trzy miesiące) oraz corocznej²¹.

(akta kontroli str. 129-138)

2.3. W latach 2017-2019 (I kwartał) parkiem linowym znajdującym się na terenie Miasta zarządzał Ośrodek Sportu i Rekreacji w Lubawie.

(akta kontroli str. 139-142)

2.4. Miasto posiadało w latach 2017-2019 (I kwartał) umowę z firmą ubezpieczeniową, obejmującą m.in. ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe na terenie obiektów sportowo-rekreacyjnych i placów zabaw wyrządzone osobom trzecim korzystającym z tych obiektów oraz spowodowane złym stanem technicznym maszyn, urządzeń i instalacji, za których konserwację i przegląd ponosi odpowiedzialność ubezpieczony²².

(akta kontroli str. 143)

2.5. W latach 2017-2018 pracownicy Urzędu przeprowadzili dwie coroczne kontrole stanu technicznego czterech zarządzanych przez siebie obiektów małej infrastruktury (po jednej w kwietniu każdego roku)²³. W protokołach tych kontroli odnotowano m.in., że kontrolowane obiekty nie stwarzały bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa dzieci i młodzieży, jednak wymagały wykonania prac konserwacyjno-naprawczych. Prace te polegały m.in. na wymianie piasku w piaskownicach, wymianie zniszczonych fragmentów ogrodzeń, naprawie uszkodzonych elementów wyposażenia lub zdemontowaniu urządzeń znajdujących się w złym stanie technicznym. Ich wykonanie zlecono Lubawskiej Spółce Komunalnej²⁴. Oględziny trzech placów zabaw zarządzanych przez Miasto²⁵

²⁰ Sposób utrzymania porządku i czystości na terenie placów zabaw i siłowni został opisany w punkcie 2.7. niniejszego wystąpienia.

²¹ Zakres i sposób przeprowadzania takich kontroli opisano w punktach 2.5. i 2.7. niniejszego wystąpienia.

²² W badanym okresie nie korzystano z ochrony tego ubezpieczenia (na terenie zarządzanych przez Urząd obiektów małej infrastruktury nie doszło do objętych nią zdarzeń).

²³ Kontrolami tymi nie objęto pięciu obiektów wykonanych w 2018 r.

²⁴ Zakres umowy z tą spółką i formy odbioru wykonywanych przez nią prac opisano w punkcie 2.7. niniejszego wystąpienia.

wykazały, że naprawy i prace konserwacyjne zlecone w ww. protokołach zostały wykonane.

W ww. kontrolach uczestniczył m.in. pracownik Urzędu posiadający uprawnienia budowlane do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności konstrukcyjno-budowlanej. W związku z tym, Burmistrz wyjaśnił, że przeglądy te traktowano jako spełniające wymogi art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (dalej: „Prawo budowlane”)²⁶.

Z analizy dokumentacji dotyczącej utrzymania obiektów małej infrastruktury wynikało, że w latach 2017-2019 (I kwartał) nie dokonano dla siedmiu urządzeń zamontowanych na obiektach małej infrastruktury zarządzanych przez Urząd²⁷ okresowej, przeprowadzanej co najmniej raz na pięć lat, kontroli stanu technicznego, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego. W okresie tym nie zaistniały okoliczności wymagające przeprowadzenia kontroli, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego²⁸.

(akta kontroli str. 144-155 331-392)

2.6. W latach 2017-2019 (I kwartał) zarządzane przez Urząd obiekty małej infrastruktury nie były kontrolowane przez nadzór budowlany i Państwową Inspekcję Sanitarną.

W latach 2017-2018 dokonano wymiany piasku we wszystkich piaskownicach znajdujących się na terenie czterech placów zabaw. W 2017 r. piasek wymieniono po dwa razy w piaskownicach dwóch placów i raz na kolejnych dwóch placach²⁹, a w 2018 r. dwukrotnie w piaskownicach trzech placów³⁰. Wykorzystywany w tym celu piasek nie posiadał atestów higienicznych, a Urząd nie dysponował danymi dotyczącymi jego frakcji.

Burmistrz wyjaśnił, że nie wymagano od dostawców piasku atestów higienicznych i poświadczenia jego frakcji ze względu na brak przepisów prawa odnoszących się do takich wymogów.

W wyniku oględzin trzech placów zabaw wybudowanych przed 2017 r. i zarządzanych przez Urząd ustalono m.in., że wszystkie urządzenia znajdujące się na terenie tych obiektów:

- posiadały certyfikaty poświadczające ich zgodność z normą PN-EN 1176, lecz nie umieszczono na nich oznaczeń ze wskazaniem ww. normy,
- zostały zamontowane z zachowaniem stref bezpieczeństwa wskazanych przez producenta i na podłożu zapewniającym amortyzację (w dwóch przypadkach był to piasek, w jednym – trawa),
- nie nosiły widocznych śladów uszkodzeń, rozwarstwienia i spróchnienia oraz były zabezpieczone przed korozją i gniciem,

²⁵ Opisane w punkcie 2.6. niniejszego wystąpienia.

²⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.

²⁷ Znajdujących się przy ulicach Piaskowej i Gdańskiej (tzw. stara Gdańska).

²⁸ Obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli bezpiecznego użytkowania obiektu każdorazowo w przypadku wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 61 pkt 2, tj. w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury, takich jak: wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, osuwiska ziemi, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, pożary lub powodzie, w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska.

²⁹ Po dwa razy w piaskownicach placów zabaw przy ul. Gdańskiej (tzw. stara Gdańska) i Piaskowej oraz po jednym razie – ul. Gdańska (tzw. nowa Gdańska) i Kazimierza Wielkiego.

³⁰ Place zabaw przy ul. Gdańskiej (tzw. stara Gdańska), Kazimierza Wielkiego i Piaskowej.

- były umocowane w sposób zapewniający ich stabilność oraz nie posiadały ostrych krawędzi, niewygładzonych spawów, a na elementy łączące i śruby założono plastikowe zabezpieczenia.

Podczas oględzin stwierdzono także, że:

- dla każdego obiektu sporządzono regulamin, który umieszczono na tablicy informacyjnej, wskazując w nim m.in. adres i telefon zarządcy obiektu (tj. Urzędu), telefony alarmowe (policja, pogotowie ratunkowe, straż pożarna) oraz zamieszczono informację o zakazie palenia papierosów, spożywania alkoholu i innych substancji odurzających (na terenie jednego obiektu znajdował się również znak graficzny dotyczący zakazu palenia tytoniu),
- wszystkie huśtawki wahadłowe posiadały siedziska zamocowane na łańcuchach, a huśtawki wagowe – elementy wyhamowujące ich ruch w postaci gumowych odbojników lub sprężyn,
- teren wszystkich placów zabaw był utrzymany w czystości, a piasek w piaskownicach nie nosił widocznych śladów zanieczyszczenia,
- wszystkie obiekty posiadały ogrodzenia drewniane spełniające wymogi określone w § 41 rozporządzenia,
- na terenie wszystkich obiektów znajdowały się kosze na śmieci,
- zachowano wskazane w § 23 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia odległości obiektów od miejsc gromadzenia odpadów.

Ponadto, stwierdzono, że furtki w ogrodzeniach ww. placów zabaw otwierały się w kierunku na zewnątrz działki. Ze względu na zwiększenie bezpieczeństwa dziecka poprzez utrudnienie możliwości nagłego opuszczenia placu, zasadne jest natomiast aby bramka otwierała się do wewnątrz placu zabaw. Także przepis § 42 pkt 1 rozporządzenia stanowi, że bramy i furtki w ogrodzeniu nie mogą otwierać się na zewnątrz działki.

W przypadku wszystkich poddanych oględzinom placów zabaw nie zachowano wymaganych § 40 ust. 3 rozporządzenia odległości od linii rozgraniczających ulicę i odległości od okien pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi (odległość ta wynosiła od 2,8 do 9,1 metra i była mniejsza niż wskazane w rozporządzeniu co najmniej 10 metrów) oraz wymaganej § 19 ust. 1 pkt 1 odległości do miejsc postojowych i parkingów dla samochodów (wynosiła ona dla miejsc postojowych i parkingów dla więcej niż 10 stanowisk postojowych od 2,4 do 9,2 metra zamiast co najmniej 10 metrów, a dla miejsc i parkingów dla liczby do 10 stanowisk postojowych – 1,9 metra zamiast co najmniej 7 metrów).

Burmistrz wyjaśnił, że place te funkcjonują od wielu lat, a próby ich likwidacji spotykały się z protestami mieszkańców. Zwrócił również uwagę na brak doprecyzowania sposobu pomiaru odległości wymaganych ww. przepisami.

Ponadto, ustalono że piaskownice nie posiadały zabezpieczeń chroniących je przed zanieczyszczeniami.

Jak wyjaśnił Burmistrz, systematyczna wymiana piasku w piaskownicach, ogrodzenie placów zabaw, na których zostały one umieszczone i stały nadzór nad ich czystością skutecznie minimalizowały zagrożenia jakie mogły być związane z zanieczyszczeniami piasku.

(akta kontroli str. 76-87, 156-198, 393-397)

2.7. W latach 2017-2019 (I kwartał), w ramach nadzoru nad obiektami małej infrastruktury, Urząd przeprowadzał kontrole stanu technicznego oraz porządku i czystości takich obiektów. Raz w miesiącu sporządzano protokoły odbioru prac wykonywanych na ich terenie przez podmiot zewnętrzny, tj. Lubawską Spółkę Komunalną, z którym podpisano umowę na utrzymanie porządku i czystości na

terenie Miasta. Obejmowała ona m.in. utrzymanie porządku i czystości na terenie placów zabaw, niezwłoczne pisemne zgłaszanie Urzędowi uszkodzeń znajdujących się na nich urządzeń, bieżące ich serwisowanie i malowanie. Realizując postanowienia tej umowy, Spółka składała do Urzęduienne (w 2017 r.) lub tygodniowe (w 2018 r.) raporty z faktycznie wykonanych prac. Ponadto, pracownicy Urzędu przeprowadzali coroczne kontrole stanu technicznego obiektów małej infrastruktury³¹. Realizując zadania związane z nadzorem nad obiektami małej infrastruktury nie korzystano z formularzy konserwacji i napraw dostarczonych przez wykonawcę takich obiektów na ścieżce rowerowej Zalew – Lipy, zastępując je własną, opisaną wyżej, dokumentacją³².

Burmistrz wyjaśnił, że wszystkie obiekty małej infrastruktury były na bieżąco nadzorowane, w tym także z wykorzystaniem zainstalowanego na dwóch z nich monitoringu. Poinformował również, że w kwietniu każdego roku pracownicy Urzędu przeprowadzali kontrole tych obiektów, a protokoły tych kontroli przesyłano Lubawskiej Spółce Komunalnej. Wykonane przez nią prace naprawcze i konserwacyjne podlegały odbiorowi i były potwierdzane protokołem. Ponadto, Burmistrz podał, że ww. spółka dokonywała codziennej kontroli urządzeń w celu eliminowania zagrożeń wynikających z ich eksploatacji, a raz na pół roku sprawdzała elementy łączące tych urządzeń (np. śruby i nakrętki).

Analiza umów na wykonanie wszystkich czterech nowobudowanych obiektów małej infrastruktury wykazała, że nie zawarto w nich wymogu wykonywania dokumentowanych kontroli oraz zlecenia wykonania kontroli urządzeń autoryzowanemu serwisowi. Ponadto, umowy te przewidywały pięcioletnią lub siedmioletnią rękojmię za wady wykonanych obiektów³³.

W latach 2017-2019 (I kwartał) nie odnotowano wypadków na obiektach małej infrastruktury zarządzanych przez Urząd oraz nie przeprowadzano kontroli i audytów dotyczących zagadnień związanych z utrzymaniem takich obiektów przez gminne jednostki organizacyjne.

(akta kontroli str. 159-302, 331-392)

2.8. W latach 2017-2019 (I kwartał) Urząd nie prowadził rejestru zgłoszeń uszkodzeń urządzeń oraz innych nieprawidłowości na obiektach małej infrastruktury. W tym czasie nie otrzymał od podmiotów zewnętrznych protokołów kontroli dotyczących obiektów małej infrastruktury znajdujących się na terenie należących do Miasta szkół i placówek oświatowych. W uchwale w sprawie regulaminu znajdowały się zapisy o tym, że wszelkie nieprawidłowości można zgłaszać zarządzającemu takimi obiektami lub Policji. W badanym okresie do Urzędu nie wpłynęły jednak skargi i wnioski dotyczące obiektów małej infrastruktury, nie otrzymał on również informacji o nieodpowiednim stanie takich obiektów.

(akta kontroli str. 156, 303-306)

2.9. W wyniku oględzin strony internetowej Urzędu (www.lubawa.pl) stwierdzono, że znajdował się na niej odsyłacz (link) do Biuletynu Informacji Publicznej, w którym opublikowano regulamin korzystania z placów zabaw oraz z parku miejskiego Łazienki Lubawskie, uchwalony przez Radę Miasta oraz odsyłacz do strony internetowej Ośrodka Sportu i Rekreacji w Lubawie, na której znajdowały się regulamin i zasady korzystania z parku linowego (w tym w postaci gotowych do pobrania plików w formacie doc i pdf).

Burmistrz wyjaśnił, że w latach 2017-2019 (I kwartał) Urząd prowadził działania informacyjno-edukacyjne zapewniające poprawę stanu bezpieczeństwa na obiektach

³¹ Opisane w punkcie 2.5. niniejszego wystąpienia.

³² Pozostali wykonawcy nie dostarczyli takich wzorów.

³³ Wykonawcy obejmowali rękojmią wszystkie urządzenia zamontowane na wykonanych obiektach i nie dostarczali dla nich odrębnych gwarancji.

małej infrastruktury, w tym poprzez umieszczanie tablic informacyjnych z regulaminem korzystania ze znajdujących się na nich urządzeń, umieszczanie instrukcji obsługi na wszystkich urządzeniach siłowni oraz zamieszczanie w Biuletynie Informacji Publicznej uchwał Rady Miejskiej dotyczących korzystania z takich obiektów. Efektami działań podjętych przez Urząd było także zachęcanie (m.in. w formie prezentacji multimedialnej) do prawidłowego korzystania z obiektów małej infrastruktury przez uczniów szkół i wychowanków przedszkola oraz zorganizowanie cyklu spotkań z przedstawicielami Policji, podczas których omawiano m.in. zasady bezpiecznego korzystania z urządzeń znajdujących się na placach zabaw i w siłowniach.

(akta kontroli str. 307-330)

2.10. Burmistrz wyjaśnił, że problemem związanym z urządzeniem i utrzymaniem w latach 2017-2019 (I kwartał) obiektów małej infrastruktury była „Zbyt bliska odległość placów zabaw³⁴ od linii rozgraniczających ulice czy parkingi. Próba likwidacji tych placów spotykała się z protestami mieszkańców.”.

(akta kontroli str. 308-330)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Urząd nie przeprowadził w latach 2017-2019 (I kwartał) okresowej kontroli stanu technicznego, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, dla siedmiu urządzeń³⁵ zamontowanych na obiektach małej infrastruktury przy ulicach Piaskowej i Gdańskiej (tzw. stara Gdańska).

Burmistrz wyjaśnił, że dla obiektów, dla których w 2019 r. kończy się pięcioletni okres użytkowania, w marcu tego roku zlecono przeprowadzenie okresowej kontroli stanu technicznego i przydatności do użytkowania oraz estetyki tych obiektów i ich otoczenia. Stwierdził, że pozostałe place zabaw nie są starsze niż pięć lat.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że ww. urządzenia zostały zakupione i zamontowane już w kwietniu 2013 r. i okresowa kontrola ich stanu technicznego powinna była być przeprowadzona nie później niż do końca kwietnia 2018 r.

(akta kontroli str. 144-155, 331-392)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd sprawował nadzór nad zarządzanymi obiektami małej infrastruktury, m.in. dbając o ich należyty stan techniczny oraz zapewnienie właściwych warunków higieniczno-sanitarnych. Stwierdzono jednak nieprawidłowość dotyczącą m.in. nieprzeprowadzenia wymaganej przepisami Prawa budowlanego pięcioletniej kontroli technicznej siedmiu urządzeń zamontowanych na obiektach małej infrastruktury zarządzanych przez Urząd.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku kontroli nie sformułowała uwag. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wnioski

Przeprowadzenie kontroli okresowej stanu technicznego urządzeń zamontowanych na placach zabaw w kwietniu 2013 r.

³⁴ Dotyczy obiektów powstałych przed 2017 r.

³⁵ Zestaw z basztą, dwie karuzele tarczowe, karuzela krzyżowa, dwa bujaki na sprężynach i huśtawka wahadłowa.

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.

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 wykorzystania i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Olsztyn, 5 czerwca 2019 r.

Kontroler
Andrzej Sibierski
Specjalista Kontroli Państwowej

Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie
z up.

Piotr Wanic
Wicedyrektor

.....
podpis