



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.004.04.2019

Pan Janusz Zaryczański
Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego

Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego
w Gryficach
pl. Zwycięstwa 37
72-300 Gryfice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Gryficach ¹ pl. Zwycięstwa 37, 72-300 Gryfice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Zaryczański, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego ² , od 1 lutego 1999 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie do wykonywania zadań oraz nadzór nad urządzaniem 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 14 maja 2019 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Marzanna Wierzbicka, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LSZ/51/2019 z dnia 6 marca 2019 r. (akta kontroli str.1-2, 5)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Powiatowy Inspektor zapewnił w ograniczonym zakresie prowadzenie nadzoru nad urządzaniem i utrzymaniem w należytym stanie technicznym obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, a także nad zapewnieniem bezpieczeństwa ich użytkowania.

Pracownicy Inspektoratu, którym powierzono realizację zadań związanych z kontrolą prawidłowości przebiegu procesu budowlanego oraz utrzymania użytkowanych obiektów, posiadali wymagane kwalifikacje, w tym stosowne uprawnienia budowlane, a także praktykę w kontroli obiektów budowlanych. Nie uczestniczyli jednak w kursach i szkoleniach dotyczących kontroli obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, nie udostępniono im również materiałów i wytycznych dotyczących zasad kontroli takich obiektów. Przy planowaniu i przeprowadzaniu kontroli, Inspektorat nie dysponował pełną i aktualną informacją o liczbie i lokalizacji obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej na terenie powiatu gryfickiego. Poza kontrolami obowiązkowymi, nie był sprawowany nadzór nad legalnością i prawidłowością budowy obiektów małej architektury, stanowiących wyposażenie placów zabaw i innych obiektów rekreacji. Nie sprawdzano, czy budowę takich

¹ Dalej: PINB lub Inspektorat.

² Dalej: Powiatowy Inspektor.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

obiektów w miejscach publicznych zgłoszono organowi administracji architektoniczno-budowlanej oraz czy wybudowane obiekty spełniają wymogi wynikające z przepisów techniczno-budowlanych oraz zasad wiedzy technicznej. Ograniczony był również nadzór nad utrzymaniem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej przez ich właścicieli lub zarządców w należytym stanie technicznym i przestrzeganiem przez nich obowiązków wynikających z przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*⁵. W latach 2017-2018 kontrole przeprowadzane były na terenie tylko jednej gminy z terenu powiatu, w ramach akcji związanych z zapewnieniem bezpiecznego wypoczynku dzieci i młodzieży w okresie ferii zimowych i wakacji. Obejmowano nimi głównie place zabaw lub kompleksy sportowo-rekreacyjne. Nadzorem nie objęto odrębnie funkcjonujących innych obiektów takich jak siłownie plenerowe, czy parki linowe. Nie kontrolowano również obiektów należących do innych niż gmina podmiotów. Nadzorem objęty został niewielki odsetek obiektów⁶ (w latach 2017-2018 skontrolowano 16 obiektów z co najmniej 237, które w tym czasie funkcjonowały na terenie powiatu gryfickiego). Na zakres nadzoru nad obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej niekorzystanie wpływał stan zatrudnienia w Inspektoracie, pomimo podejmowanych przez Powiatowego Inspektora działań na rzecz zwiększenia zatrudnienia oraz pozyskania pracowników w ramach robót publicznych i staży.

Przeprowadzone w badanym okresie przez pracowników PINB kontrole obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, nie wykazały nieprawidłowości. Liczne nieprawidłowości i uchybienia wykazały natomiast kontrole wszystkich czterech obiektów, przeprowadzone przez pracowników Inspektoratu na zlecenie NIK. Dotyczyły one zarówno budowy nowych obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej jak i utrzymania w należytym stanie technicznym istniejących obiektów, a także m.in. braku realizacji obowiązków wykonywania okresowych kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych. Powyższe wskazuje na potrzebę wzmocnienia nadzoru przez Inspektorat nad takimi obiektami.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1 Przygotowanie do wykonywania zadań

1. W kontrolowanym okresie stan zatrudnienia w PINB wynosił 5,25 etatu. W tym czasie zatrudnionych było w Inspektoracie sześciu pracowników⁸, z tego czynności inspekcyjno-kontrolne przeprowadzało czterech, a uprawnienia do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie posiadało dwóch. Ponadto w PINB zatrudniano doraźnie osoby w ramach robót publicznych, staży zawodowych oraz na zastępstwo. Z uwagi na brak środków na zatrudnienie nowych

⁵ Dz. U z 2018 r., poz. 1202 ze zm., dalej: ustawa *Prawo budowlane*.

⁶ Co stanowiło 6,7%.

⁷ 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.

⁸ Przy czym jeden z pracowników przebywał na długotrwałym niemal pięciomiesięcznym zwolnieniu lekarskim i jedna z pracownic od lipca 2018 r. była nieobecna w związku z urlopem macierzyńskim, a następnie urlopem rodzicielskim.

pracowników, w okresie objętym kontrolą NIK, Powiatowy Inspektor nie prowadził naboru pracowników do Inspektoratu⁹.

(akta kontroli str. 30, 32-35, 37-39, 41-42, 113-114)

2. Zgodnie ze standardami 3 oraz 6 kontroli zarządczej, określonymi w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁰, struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników, powinien być określony w formie pisemnej, w sposób przejrzysty i spójny. Określając zadania należy wskazać komórki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne bezpośrednio za ich wykonanie, a aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności, powinien być określony dla każdego pracownika. Według § 6 statutu PINB, uchwalonego przez Radę Powiatu Gryfickiego 29 listopada 2007 r.¹¹ oraz § 6 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 regulaminu organizacyjnego Inspektoratu¹², do wyłącznej kompetencji Powiatowego Inspektora należało m.in. zatwierdzanie planów kontroli i podejmowanie decyzji o przeprowadzeniu kontroli. W regulaminie organizacyjnym prowadzenie działalności inspekcyjnej w zakresie prawidłowości przebiegu procesu budowlanego i utrzymania obiektów budowlanych powierzono Referatowi ds. inspekcji i orzecznictwa. Do zakresu działania tego referatu należało również opracowywanie projektów planów inspekcji oraz prowadzenie postępowań egzekucyjnych i postępowań administracyjnych w zakresie właściwości Powiatowego Inspektora, a także przygotowywanie okresowych sprawozdań z działalności wraz z wnioskami wynikającymi z przeprowadzonych inspekcji w terminach wyznaczonych przez Powiatowego Inspektora. Zgodnie z zapisami ww. regulaminu, Powiatowy Inspektor sprawować miał nadzór m.in. nad działalnością inspekcyjno-kontrolną, polegającą na wykonywaniu inspekcji terenowej w zakresie przebiegu procesu budowlanego i utrzymania obiektów budowlanych, a także nad prawidłowym współdziałaniem z organami administracji architektoniczno-budowlanej. W zakresach czynności pracowników Inspektoratu przeprowadzających kontrole obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, ujęto zadania związane m.in. z prowadzeniem działalności inspekcyjnej w zakresie prawidłowości przebiegu procesu budowlanego, kontrolą budów i utrzymania obiektów użytkowanych, udziałem w odbiorach i dokonywaniem odbiorów obiektów budowlanych oraz budynków, kontrolą zgodności wykonywanych robót budowlanych z przepisami prawa, projektem budowlanym i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę, przeprowadzaniem obowiązkowych kontroli obiektów przeznaczonych do użytkowania, rozpatrywaniem wniosków o zakończeniu budowy oraz prowadzeniem postępowań administracyjnych, a także uczestniczeniem w wizjach lokalnych. Ponadto pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku eksperta nadzoru budowlanego powierzono wykonywanie obowiązków wynikających z art. 84 ust. 2 ustawy *Prawo budowlane* oraz rozpatrywanie skarg i wniosków mieszkańców powiatu.

(akta kontroli str. 6-20)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że w latach 2017-2019 prowadził analizy dotyczące niezbędnego stanu zatrudnienia w PINB, lecz nie zostały one udokumentowane.

⁹ Taki nabór był prowadzony w 2016 r. Według wyjaśnień Powiatowego Inspektora nie zgłosiły się wówczas osoby z uprawnieniami budowlanymi.

¹⁰ Dz. Urz. Ministra Finansów Nr 15 poz. 84, dalej: standardy kontroli zarządczej.

¹¹ Uchwała Nr XIII/93/07 Rady Powiatu Gryfickiego z dnia 29 listopada 2007 r. w sprawie Statutu Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Gryficach.

¹² Ustalonego przez Powiatowego Inspektora 1 lutego 1999 r.

Podczas analiz uwzględniał ilość spraw prowadzonych w Inspektoracie. Z analiz wynikało, że zatrudnienie, biorąc pod uwagę zakres wykonywanych przez PINB obowiązków wynikających z ustawy *Prawo budowlane*, jak i innych zleczanych przez Wojewodę Zachodniopomorskiego, Wojewódzkiego oraz Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, jest niewystarczające w stosunku do liczby rozpatrywanych spraw o minimum dwa etaty. W związku z powyższym złożył do Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Szczecinie¹³ w 2017 r., w 2018 r. i w 2019 r. zapotrzebowania dotyczące zatrudnienia dodatkowych pracowników odpowiednio w wymiarze 1 etatu¹⁴, 2,25 etatu¹⁵ oraz 2,05 etatu¹⁶ i o zabezpieczenie środków na sfinansowanie kosztów dodatkowego zatrudnienia. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że na złożone zapotrzebowania nie otrzymał odpowiedzi, ani nie uzyskał zwiększenia środków finansowych z przeznaczeniem na zwiększenie zatrudnienia. Na wynagrodzenia osobowe pracowników¹⁷ PINB dysponował środkami finansowymi w kwocie 323 561 zł w 2017 r. i 327 054 zł. w 2018 r. (plan po zmianach), a na 2019 r. plan środków na wynagrodzenia wynosił 332 929 zł.

W związku z niedoborem pracowników, Powiatowy Inspektor podejmował działania w celu pozyskania pracowników w ramach staży zawodowych i robót publicznych z Powiatowego Urzędu Pracy w Gryficach¹⁸. Wyjaśnił, że pozwoliło to na odciążenie etatowych pracowników Inspektoratu od prostych czynności biurowych, takich jak pakowanie, adresowanie i wysyłanie korespondencji, opisywanie teczek spraw, archiwizowanie spraw zakończonych itp. i umożliwiło im zajęcie się sprawami merytorycznymi, takimi jak przeprowadzanie kontroli, czy sporządzanie decyzji administracyjnych.

(akta kontroli str. 37-40, 113-115, 501-504)

3. Pracownicy PINB przeprowadzający kontrole obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, nie uczestniczyli w badanym przez NIK okresie w kursach i szkoleniach dotyczących wymogów dla obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej i urządzeń przeznaczonych na takie obiekty oraz zasad przeprowadzania kontroli tego typu obiektów. W aktach osobowych pracowników brak było również potwierdzenia o udziale w takich kursach i szkoleniach we wcześniejszym okresie ich zatrudnienia. Pracownicy PINB wyjaśnili, że po rozpoczęciu pracy w Inspektoracie uczestniczyli w kontrolach tego typu obiektów, które prowadzili Powiatowy Inspektor lub jego zastępca, albo osoby posiadające uprawnienia budowlane. W ich trakcie mieli możliwość zapoznania się ze sposobami przeprowadzania kontroli takich obiektów oraz ich zakresem. D.K. inspektor w PINB wyjaśnił ponadto, że po zatrudnieniu został zobowiązany do zapoznania się z przepisami techniczno-budowlanymi, a ekspert nadzoru budowlanego w wyjaśnieniach podał, że od kilkunastu lat posiada uprawnienia budowlane o specjalności konstrukcyjno-budowlanej bez ograniczeń, których uzyskanie wiąże się z posiadaniem odpowiedniego przygotowania popartego praktyką oraz zdaniem egzaminu państwowego. Ponadto w związku z prowadzonymi sprawami, w miarę potrzeb korzystał z orzecznictwa sądów oraz informacji zamieszczonych

¹³ Dalej: Wojewódzki Inspektor.

¹⁴ Pracownik merytoryczny z uprawnieniami budowlanymi.

¹⁵ Dwa etaty w służbie cywilnej i 0,25 pozostali pracownicy.

¹⁶ Dwa etaty inspektora i 0,05 etatu główny księgowy.

¹⁷ Bez dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz składek na ubezpieczenie, społeczne składek na Fundusz Pracy oraz Solidarnościowy Fundusz Wsparcia Osób Niepełnosprawnych.

¹⁸ W 2017r. zatrudniona została w ramach stażu jedna osoba, a w 2018 r. dwie, a po odbyciu stażu, w ramach robót publicznych zatrudnione były dwie kolejne osoby. W 2019 r. (do 12 marca) zatrudniono jedną osobę w ramach stażu i jedną w ramach robót publicznych.

w Internecie i czasopismach fachowych. Według wyjaśnień ww. pracowników, nie zgłaszali Powiatowemu Inspektorowi potrzeby udziału w szkoleniach dotyczących obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej.

(akta kontroli str. 32-33, 325-330)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że *pracownicy corocznie odbywają szkolenia tematyczne z udziałem Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Szczecinie, Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Warszawie i często z udziałem innych służb. Są to szkolenia warsztatowe, polegające na wymianie doświadczeń określające tryb postępowania w różnych przypadkach, z jakimi mogą się spotkać inspektorzy PINB. Szkolenia takie odbywają się przynajmniej raz w roku lub jeśli zachodzi potrzeba organizowane są dodatkowe szkolenia. Odbywające się szkolenia nie odnoszą się do wyszczególnionych obiektów budowlanych, jak budynki, stadiony, drogi, place zabaw, czy urządzenia zabawowe, lecz ogólnie dotyczą wszystkich obiektów z jakimi mają do czynienia organy powiatowe nadzoru budowlanego. W wyjaśnieniach podał także, że jednostka dysponuje ograniczonym budżetem i szkolenia w ww. zakresie nie są najpilniejszym wyborem. Pracownicy kierowani są na szkolenia głównie z zakresu prawa budowlanego, kodeksu postępowania administracyjnego i postępowania egzekucyjnego w administracji. W czynnościach kontrolnych, co do zasady uczestniczy osoba posiadająca wiedzę popartą uzyskanymi uprawnieniami budowlanymi¹⁹, w zakresie pozwalającym na samodzielną ocenę zagadnień techniczno-budowlanych. Ekspert nadzoru budowlanego wyjaśnił, że podczas porad, kursów i szkoleń, w których uczestniczył, poruszane były ogólnie zagadnienia i omawiane orzecznictwo z zakresu, które mogło być w części związane z obiektami małej architektury budowanymi na zgłoszenie lub niewymagających zgłoszenia. Szczegółowo nie były jednak poruszane zagadnienia związane z obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Inspektor D.K. w wyjaśnieniach podał, że na jednej z porad szkoleniowych, w której uczestniczył, poruszany był temat samowoli budowlanej dotyczącej placów zabaw i postępowania związanego z legalizacją takiej samowoli.*

(akta kontroli str. 44-56, 325-330)

Otrzymywane przez Powiatowego Inspektora polecenia dotyczące przeprowadzenia kontroli obiektów w ramach m.in. akcji „Bezpieczne ferie”, „Bezpieczne wakacje”, czy też sprawowania nadzoru nad obiektami o zwiększonym ryzyku dla korzystających z nich użytkowników np. parków linowych (które opisano w pkt. 5 wystąpienia pokontrolnego), nie zawierały szczegółowych wytycznych dotyczących zakresu przedmiotowego tych kontroli. W *Zaleceniach Wojewody Zachodniopomorskiego dla organów administracji rządowej w województwie i samorządu terytorialnego w sprawie działań na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego w okresie ferii zimowych w 2017 r. w województwie zachodniopomorskim* wskazano dla organów nadzoru budowlanego zadania dotyczące nadzoru nad stanem technicznym obiektów użyteczności publicznej, zwłaszcza licznie odwiedzanych w okresie ferii zimowych oraz kontrolę stanu technicznego obiektów (ośrodków placówek zgłoszonych do organizacji zajęć dla dzieci i młodzieży, w tym szczególnie stanu technicznego obiektów). Podobne zadania przewidziano w odniesieniu do bezpieczeństwa w miejscach wypoczynku i w miejscach zamieszkania, w zaleceniach Wojewody Zachodniopomorskiego dla organów administracji rządowej w województwie w okresie ferii zimowych w 2018 r.

¹⁹ Posiadane uprawnienia osoby kontrolującej obejmują specjalnością również obiekty małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej.

Ponadto przewidywały one nadzór nad właściwym wypełnianiem obowiązków przez osoby obsługujące infrastrukturę wypoczynkowo-rekreacyjną.

(akta kontroli str. 59-69, 78-89, 94-97, 109-110)

Pracownicy PINB nie dysponowali instrukcjami, procedurami, ani wytycznymi dotyczącymi zasad sprawowania nadzoru nad obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Nie dysponowali także Polskimi Normami dotyczącymi wyposażenia oraz nawierzchni takich obiektów, ani dostępem do tych norm. Powiatowy Inspektor nie ustanowił regulacji wewnętrznych dotyczących sposobu przeprowadzania oraz dokumentowania kontroli ww. obiektów. Wyjaśnił, że przy kontroli obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, pracownicy Inspektoratu mają kierować się obowiązującymi przepisami, albowiem organ jest zobowiązany do działania na podstawie przepisów prawa. W jego ocenie, z uwagi na złożoność zagadnień mogących wystąpić podczas kontroli, wprowadzenie szablonu postępowania byłoby nieefektywne i mogłoby doprowadzić w jednostkowych przypadkach do pominięć istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności. Powiatowy Inspektor w wyjaśnieniach podał, że w świetle przepisów ustawy o normalizacji²⁰, stosowanie Polskich Norm jest dobrowolne, dostęp do norm jest płatny, a posiadanie uprawnień budowlanych obliuguje do znajomości rozwiązań technicznych ujętych w normach. Natomiast w przypadku konieczności dokonania szczegółowej analizy rozwiązania technicznego, zgodnie z przepisami prawa budowlanego, organ nakłada obowiązek dostarczenia stosownych ocen technicznych lub ekspertyz. W razie konieczności osoby zatrudnione w Inspektoracie korzystają także z własnych zasobów. *Z uwagi na powyższe okoliczności, przy ograniczonym budżecie jednostki i dużej ilości norm związanych z obszarem budownictwa, tut. organ nie zapewnia obligatoryjnie dostępu do norm, natomiast, gdy jest to niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy, istnieje możliwość zapewnienia dostępu do wybranej normy.*

(akta kontroli str. 59, 319-320)

Nie kwestionując powyższej argumentacji, opartej na przyjętej w Inspektoracie praktyce oraz racjonalności gospodarowania posiadanymi środkami finansowymi NIK podkreśla, że w myśl standardów 2 i 16 kontroli zarządczej, należy zadbać, aby osoby zarządzające oraz pracownicy posiadali wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania, a także zapewnić im w odpowiedniej formie i czasie właściwe oraz rzetelne informacje potrzebne do realizacji zadań. Należy także zapewnić rozwój kompetencji zawodowych pracowników jednostki. W myśl przepisów art. 5 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane*, obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nimi urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej. Do zasad wiedzy technicznej należą m.in. Polskie Normy. Do podstawowych obowiązków organów nadzoru budowlanego należy m.in. nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów brawa budowlanego, w tym warunków bezpieczeństwa ludzi przy wykonywaniu robót budowlanych oraz utrzymywaniu obiektów budowlanych (art. 84 ust. 1 pkt 1 ustawy *Prawo budowlane*).

4. W PINB nie była prowadzona ewidencja obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Inspektorat pozyskiwał informacje o takich obiektach z otrzymywanych od organu administracji architektoniczno-budowlanej zgłoszeń budowy obiektów małej architektury w miejscach publicznych, z przeprowadzanych kontroli obowiązkowych obiektów przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie,

²⁰ Ustawa z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji (Dz. U. z 2015 r. poz. 1483), dalej: ustawa o normalizacji.

a także od właścicieli obiektów m.in. przed planowanym przeprowadzeniem kontroli i w innym czasie w miarę potrzeb telefonicznie. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że nie ma obowiązku prowadzenia ewidencji tego typu obiektów. Nie prowadzi także ewidencji innych obiektów budowlanych będących przedmiotem kontroli, takich jak budynki, mosty, obiekty liniowe czy inne budowle, co wiąże się z ilością wykonywanych przez PINB obowiązków, przy niewielkim zatrudnieniu. Wyjaśnił, że o informacje o obiektach PINB występował do ich gospodarzy, którymi najczęściej były gminy, przed planowanymi kontrolami. I tak np. w 2007 r. PINB wystąpił z wnioskiem do poszczególnych gmin o przesłanie wykazów placów zabaw znajdujących się na ich terenie i takie wykazy otrzymał. Powiatowy Inspektor wyjaśnił: (...) *Na podstawie okazanych wykazów przeprowadzano kontrole stanu technicznego. Informacje pozyskane z poszczególnych gmin nie były aktualizowane w latach 2017-2019.* Według danych posiadanych przez PINB w dniu kontroli NIK, tj. 13 marca 2019 r., na koniec 2017 r. na terenie powiatu gryfickiego zlokalizowanych było 135 obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, z tego 114 placów zabaw oraz 21 siłowni plenerowych, a na koniec 2018 r. 151 obiektów, z tego: 127 placów zabaw i 24 siłownie plenerowe. W trakcie kontroli NIK zasięgnęła informacji²¹ o liczbie obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej oraz ich lokalizacji ze Starostwa Powiatowego w Gryficach, wszystkich sześciu gmin z terenu powiatu, pięciu spółdzielni mieszkaniowych oraz jednego zarządcy nieruchomości należących do wspólnot mieszkaniowych. Według uzyskanych informacji, na koniec 2018 r. na terenie powiatu znajdowało się ogółem co najmniej 237 obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej²², z tego: 170 placów zabaw, 43 siłownie plenerowe, 3 parki linowe i 21 innych obiektów. W celu uzupełnienia danych o obiektach małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, w PINB zweryfikowano dane pozyskane od poszczególnych gmin w latach ubiegłych, a następnie na podstawie informacji uzyskanych z gmin w kwietniu 2019 r., dokonano ich aktualizacji. Według zgromadzonych przez PINB danych, na 23 kwietnia 2019 r. na terenie powiatu gryfickiego znajdowało się ogółem 178 obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, z tego 139 placów zabaw oraz 39 siłowni plenerowych.

(akta kontroli str. 338, 342-405, 432- 440, 492-500)

Obowiązujące przepisy nie nakładają na organy nadzoru budowlanego obowiązku prowadzenia ewidencji obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Niemniej w celu zapewnienia rzetelnego nadzoru nad takimi obiektami, a w szczególności na potrzeby planowania i przeprowadzania kontroli ww. obiektów, organ nadzoru budowlanego winien podejmować działania na rzecz posiadania kompletnej i aktualnej informacji o takich obiektach. Według wyjaśnień eksperta nadzoru budowlanego, kontrolą w latach 2017-2018 objęto obiekty wskazane przez gminę. Ograniczenie kontroli do obiektów wskazywanych przez kontrolowane podmioty, może powodować brak objęcia nadzorem części obiektów, które nie zostaną ujawnione przez kontrolowane jednostki. Ponadto dokonywane przez inwestorów zgłoszenia budowy obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, nie są równoznaczne z wybudowaniem takich obiektów, a budowa obiektów małej architektury poza miejscami publicznymi nie wymaga zgłoszenia. Nie zwalnia to jednak ich właścicieli od przestrzegania przy budowie przepisów, w tym techniczno-budowlanych oraz zasad wiedzy technicznej. Najwyższa Izba Kontroli uwzględnia podjęte w trakcie kontroli działania na rzecz pozyskania przez PINB aktualnych danych dotyczących poszczególnych rodzajów obiektów oraz ich lokalizacji na terenie powiatu gryfickiego. Podkreśla jednocześnie, że nie objęły one

²¹ Na podstawie przepisów art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK.

²² Tj. o 86 więcej, aniżeli wynikało z danych PINB.

obiektów będących własnością Powiatu Gryfickiego, wspólnot mieszkaniowych, spółdzielni mieszkaniowych i innych podmiotów.

(akta kontroli str. 329, 432- 440)

5. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że w latach 2017-2019 nie otrzymywał od Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego zaleceń lub poleceń dotyczących zaplanowania i przeprowadzenia kontroli obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej na terenie powiatu gryfickiego. W 2017 r. otrzymał ze Starostwa Powiatowego w Gryficach zalecenia podjęcia działań w ramach akcji „Bezpieczne Ferie Zimowe 2017 r.” wraz z zaleceniami Wojewody Zachodniopomorskiego w tym zakresie oraz od Wojewódzkiego Inspektora polecenie podjęcia działań na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego w okresie wakacji 2017 r. na terenie powiatu gryfickiego. Zalecenia obejmowały przeprowadzenie kontroli stanu technicznego obiektów zgłoszonych do organizacji zajęć dla dzieci i młodzieży oraz obiektów użyteczności publicznej. Również w 2018 r. PINB otrzymał za pośrednictwem Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Szczecinie oraz Starostwa Powiatowego w Gryficach zalecenia Wojewody Zachodniopomorskiego dotyczące przeprowadzenia działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa podczas ferii zimowych i wakacji letnich. Wojewódzki Inspektor polecił w ramach realizacji planowych działań PINB, dotyczących kontroli utrzymania obiektów budowlanych, zaplanowanie do kontroli obiektów w miejscach wypoczynku i w miejscach zamieszkania, a w szczególności miejsc masowej zabawy i rozrywki oraz obiektów zgłoszonych do organizacji zajęć dla dzieci i młodzieży. W styczniu 2019 r. Powiatowy Inspektor otrzymał od Wojewody Zachodniopomorskiego polecenie uwzględnienia w harmonogramach czynności, działań przypominających oraz kontroli właścicieli i zarządców obiektów budowlanych w zakresie dotyczącym szeroko pojętego bezpieczeństwa oraz polecenie objęcia nadzorem właściwego prowadzenia i zabezpieczenia wszystkich obiektów o zwiększonym ryzyku dla korzystających z nich użytkowników, w tym m.in. parków linowych. Działania kontrolne PINB podjęte w ww. zakresie przedstawiono w obszarze drugim niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 59-69, 78-89, 94-97, 109-110)

W PINB sporządzane były corocznie plany kontroli obiektów w powiecie gryfickim. W planie kontroli na 2017 r. nie zostały wyszczególnione kontrole obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, takich jak place zabaw, siłownie plenerowe, parki linowe itp. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że w tym roku przewidziano w ramach akcji „Bezpieczne wakacje” kontrolę we wrześniu boisk w Gminie Rewal, które stanowią m.in. kompleksy sportowo-rekreacyjne, na terenie których znajdują się obiekty tzw. małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej np. skatepark. W planie kontroli PINB na 2018 r., w ramach akcji „Bezpieczne ferie” przewidziano kontrole placów zabaw na terenie gminy Rewal w okresie od 18 lutego do 6 marca 2018 r. oraz w tej samej gminie we wrześniu kontrolę boisk. W planie na 2019 r. ujęto kontrole placów zabaw na terenie gminy Trzebiatów w ramach akcji „Bezpieczne wakacje”, z przewidywanym terminem realizacji we wrześniu 2019 r. tj. po zakończeniu letnich wakacji dzieci. Nie planowano prowadzenia przez PINB kontroli tego typu obiektów w innych okresach roku, poza ww. akcjami.

(akta kontroli str. 24-29)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że kontrole planowano we wrześniu, głównie z uwagi na możliwości realizacyjne jednostki i specyfikę pracy na terenie powiatu, w którym znajdują się miejscowości w pasie nadmorskim. Z tych samych względów zaplanowano kontrole obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej tylko w ramach akcji „Bezpieczne ferie” i „Bezpieczne wakacje”.

(akta kontroli str. 108)

Minister Finansów w komunikacie Nr 6 z dnia 6 grudnia 2012 r.²³, określił szczegółowe wytyczne dla jednostek sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem. Zgodnie z tymi wytycznymi, identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań należy dokonać nie rzadziej niż raz w roku oraz ponownej identyfikacji ryzyka w przypadku istotnej zmiany warunków, w których funkcjonuje jednostka. Identyfikację ryzyka należy przeprowadzać: okresowo, przynajmniej raz w roku w sposób udokumentowany oraz na bieżąco, jako element rutynowego działania pracowników. Najlepszym momentem identyfikacji ryzyka jest czas, kiedy określone są cele i zadania na rok następny oraz zasoby przeznaczone na realizację tych zamierzeń.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że przed ustaleniem planu kontroli na 2017 r., 2018 r. i 2019 r. w oparciu o posiadane doświadczenie dokonywano analizy ryzyka, dotyczącej rodzajów obiektów do objęcia kontrolami, kierując się głównie oceną skali intensywności korzystania z obiektów, wynikającej m.in. z ich lokalizacji i dostępności. Analizy takie nie były dokumentowane, gdyż jak wyjaśnił Powiatowy Inspektor, przy stanie zatrudnienia w jednostce, w powiązaniu z ilością obowiązków nałożonych przez ustawodawcę, prowadzenie udokumentowanej rozbudowanej analizy we wskazanym zakresie, nie mogłoby się odbyć bez rażącego zaniedbania innych czynności, jakie musi podejmować organ nadzoru budowlanego. Ponadto w jego ocenie, analiza ryzyka ze względu na właścicieli/zarządców obiektów nie dawałaby miarodajnych efektów, przy posiadanych przez organ możliwościach pozyskania danych o takich podmiotach, umożliwiających w sposób efektywny uzyskanie miarodajnych wyników takiej analizy. Organ nie dysponuje bazą danych umożliwiającą w prosty sposób ustalenie istniejących obiektów budowlanych określonego rodzaju na terenie powiatu.

(akta kontroli str. 257)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił także, że przygotowując plany kontroli PINB brane były pod uwagę rodzaje obiektów budowlanych, których kontrole zlecały organowi nadzoru budowlanego organy nadrzędne, a także specyfika powiatu, na którego terenie zdecydowana większość inwestycji realizowana jest na terenach nadmorskich. W okresie wiosennym do PINB masowo wpływają wnioski o pozwolenie na użytkowanie i zawiadomienia o zakończeniu budów, co spowodowane jest oddawaniem do użytkowania obiektów w pasie nadmorskim przed sezonem letnim. Z uwagi na coraz krótsze ustalone terminy do załatwiania tego typu spraw, organ nadzoru budowlanego w tym okresie posiada ograniczoną zdolność do podejmowania innych działań. Przy planowaniu działalności kontrolnej uwzględniano również możliwości organizacyjno-kadrowe jednostki, zatrudniającej kilku pracowników i posiadającej jeden samochód służbowy. Powiatowy Inspektor w wyjaśnieniach podał: *przy ogromie zadań nałożonych przez ustawodawcę na organy nadzoru budowlanego (które rokrocznie ulegają zwiększeniu) oraz przy ilości skarg i wniosków wpływających do tut. Inspektoratu, a także wniosków organu nadzoru szczebla wojewódzkiego o podjęcie natychmiastowych działań, w planie kontroli uwzględnia się niezbędne w ocenie tut. organu minimum możliwe do realizacji.*

(akta kontroli str. 107-108)

W 2017 r. i w 2018 r. zaplanowano przeprowadzenie kontroli obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej tylko w jednej z sześciu gmin z terenu powiatu – w Gminie Rewal, a w 2019 r. tylko w Gminie Trzebiatów, pomimo iż obiekty takie istniały na terenie każdej z gmin. Nie zaplanowano do kontroli obiektów takich jak

²³ W sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz. Urz. MF poz. 56).

siłownie plenerowe, skateparki i parki linowe. Nie planowano również kontroli obiektów, o których zgłoszeniu budowy PINB otrzymał informację ze Starostwa Powiatowego w Gryficach w zakresie sprawdzenia, czy zostały wybudowane zgodnie ze zgłoszeniem, a także z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi i zasadami wiedzy technicznej. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że kontrole zaplanowano w gminach nadmorskich, w których place zabaw są najintensywniej eksploatowane, w szczególności w okresie sezonu letniego. Urządzenia siłowni plenerowych lokalizowane są często na terenach placów zabaw, a urządzenia towarzyszące np. skatepark znajdują się m.in. na terenach zespołów sportowo-rekreacyjnych ujętych w planach kontroli. Według wyjaśnień Powiatowego Inspektora, innych obiektów nie ujęto w planie kontroli z uwagi na ograniczony zasób: kadrowy, czasowy i logistyczny. W PINB nie ustalono częstotliwości przeprowadzania kontroli istniejących obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Plany kontroli obiektów nie obejmowały kontroli obowiązkowych budowy, o których mowa w art. 59a ustawy *Prawo budowlane*, które przeprowadzane były na wezwanie inwestorów. Nie planowano także innych działań związanych z nadzorem nad obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej.

(akta kontroli str. 24-29, 107-108, 257, 260)

1.2 Nadzór nad urządzeniem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej

Opis stanu
faktycznego

1. W latach 2017-2019 (I kw.) pracownicy PINB nie przeprowadzali kontroli obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej w trakcie ich budowy lub podczas ich odbiorów, gdyż jak wyjaśnił Powiatowy Inspektor, jest to infrastruktura wykonywana głównie jako obiekty małej architektury, na podstawie zgłoszeń (w miejscach publicznych) lub bez obowiązku powiadamiania organów administracji publicznej o jej wykonywaniu. Przy ich wykonywaniu nie jest wymagany nadzór osoby uprawnionej do wykonywania samodzielnych funkcji w budownictwie. W wyjaśnieniach podał także: *budowa tego typu obiektów z uwagi na nieskomplikowany charakter odbywa się w relatywnie krótkim okresie czasu. Tutejszy organ nie jest w stanie monitorować na bieżąco w terenie obszaru należącego do swoich właściwości, celem ustalenia gdzie w danym czasie prowadzone są roboty związane z realizacją wskazanych obiektów. Ustawodawca nie przewidział obowiązku informowania organów nadzoru o dokładnym terminie wykonania prac.* Do PINB nie wpływały w tym okresie skargi lub wnioski o przeprowadzenie kontroli obiektów tego typu w trakcie ich realizacji lub dotyczące wybudowania ich niezgodnie z przepisami techniczno-budowlanymi.

(akta kontroli str. 257-258)

Pracownicy PINB nie uczestniczyli w odbiorach obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, gdyż jak wyjaśnił Powiatowy Inspektor: nie ma takiego obowiązku wynikającego z ustawy *Prawo budowlane*, organ nie posiada wiedzy w zakresie wykonywania takich czynności; brak jest podstaw prawnych do uczestnictwa przedstawicieli organów nadzoru budowlanego w takich czynnościach. Zwrócił też uwagę na zbyt mały stan zatrudnienia do ilości nałożonych obowiązków.

(akta kontroli str. 258)

Podczas kontroli użytkowanych obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, pracownicy PINB także nie sprawdzali, czy dokonano zgłoszenia ich budowy w miejscu publicznym oraz czy zostały wybudowane zgodnie ze zgłoszeniem i przepisami techniczno-budowlanymi. Brak nadzoru nad przestrzeganiem przepisów prawa przy budowie obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej

realizowanych na podstawie zgłoszenia lub bez zgłoszenia, opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 325-332)

2. W kontrolowanym przez NIK okresie do PINB wpłynęły dwa wnioski o wydanie pozwolenia na użytkowanie obiektów, których zatwierdzony projekt budowlany obejmował place zabaw²⁴. Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z przepisów art. 59 ust. 1 i art. 59e ustawy *Prawo budowlane*, przed wydaniem decyzji o udzieleniu pozwolenia na użytkowanie ww. obiektów, pracownicy PINB posiadający uprawnienia budowlane przeprowadzili kontrole obowiązkowe, o których mowa w art. 59a tej ustawy. Kontrole przeprowadzono przed upływem 21 dni od otrzymania wniosków o udzielenie pozwolenia na użytkowanie²⁵, stanowiącego wezwanie organu nadzoru budowlanego do przeprowadzenia obowiązkowej kontroli, co odpowiadało wymogom określonym w przepisach art. 59c ww. ustawy. Wyniki kontroli udokumentowano w protokołach z kontroli obowiązkowych, sporządzonych zgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru *protokołu obowiązkowej kontroli*²⁶. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że podczas obowiązkowej kontroli inwestycji dot. zespołu szesnastu domków letniskowych z budynkiem odnowy biologicznej wraz z wewnętrznymi i zewnętrznymi instalacjami sanitarnymi i elektrycznymi oraz miejscami parkingowymi, przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie jej części (odbiór częściowy inwestycji) stwierdzono, że obiekty małej architektury placu zabaw, objęte zatwierdzonym projektem budowlanym nie zostały zrealizowane. Przeprowadzając kontrolę obowiązkową pracownik PINB zatrudniony na stanowisku eksperta nadzoru budowlanego oświadczył, że podczas tej kontroli nie stwierdzono wybudowania docelowego placu zabaw, przewidzianego w zatwierdzonym projekcie budowlanym.

Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie przedszkola publicznego przy ul. Sportowej w Gryficach, wyegzekwowano od inwestora przedłożenie dokumentacji, o której mowa w art. 57 ust. 1 i ust. 3 ww. ustawy, a w szczególności: oświadczeń kierownika budowy o zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę, oraz o zastosowaniu wyrobów budowlanych, które spełniały wymagania określone w art. 10 oraz art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy *Prawo budowlane*, a także oświadczenia Burmistrza o właściwym zagospodarowaniu terenów przyległych.

Przedłożona przez inwestora dokumentacja geodezyjna, zawierająca wyniki geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej oraz informację o zgodności usytuowania obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu (sporządzona przez uprawnionego geodetę) odnosiła się tylko do budynku przedszkola i nie obejmowała placu zabaw. W sprawie przyczyn niewystąpienia do inwestora o uzupełnienie ww. dokumentacji w zakresie placu zabaw Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że w jego ocenie było to bez znaczenia. Odbioru dokonano w sierpniu 2018 r., a zgodnie z obowiązującym w tym czasie brzmieniem przepisów art. 36a ust. 5 pkt ustawy *Prawo budowlane*, istotne odstępienie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę stanowiło odstępienie w zakresie zagospodarowania działki lub terenu, ale z wyjątkiem

²⁴ Budowa przedszkola publicznego w Gryficach przy ul. Sportowej oraz budowa 16 domków letniskowych z budynkiem odnowy biologicznej wraz z zewnętrznymi i wewnętrznymi instalacjami sanitarnymi i elektrycznymi oraz miejscami parkingowymi przy ul. Wspólnej w miejscowości Pobierowo.

²⁵ Po upływie odpowiednio: jednego dnia oraz dziewięciu dni od złożenia wniosków o udzielenie pozwolenia na użytkowanie obiektów.

²⁶ Dz. U. Nr 132, poz. 1231.

urządzeń budowlanych oraz obiektów małej architektury²⁷. Wyjaśnił także: *Z powyższego zapisu wynika, że zmiany w zakresie obiektów małej architektury nie stanowią istotnego odstępienia od warunków pozwolenia na budowę, zatem brak poświadczenia geodety w tym zakresie na przedłożonej inwentaryzacji był bez znaczenia w przyjętym przez organ rozstrzygnięciu dopuszczenia budynku przedszkola do użytkowania.*

(akta kontroli str. 132-174, 211, 283-314, 321-324, 461-485)

W protokole z kontroli obowiązkowej z 31 sierpnia 2018 r. i w decyzji udzielającej pozwolenia na użytkowanie budynku przedszkola publicznego przy ul. Sportowej w Gryficach²⁸, nie zawarto zapisów dotyczących placu zabaw. W dokumentach tych wskazano, że na podstawie przeprowadzonych oględzin stwierdzono, że wszystkie roboty budowlane objęte pozwoleniem na budowę zostały zakończone²⁹. Teren budowy uporządkowano i właściwie zagospodarowano w sposób umożliwiający korzystanie ze zgłoszonego do odbioru budynku, oraz że nie stwierdzono istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego.

(akta kontroli str. 134-139)

Projekt budowlany przedszkola przewidywał wykonanie ogrodzonego placu zabaw, wyposażonego w następujące urządzenia do zabawy: huśtawkę typu wałka, bujak kogut, bujak wieloryb, bujak samochód terenowy, huśtawkę „bocianie gniazdo”, zestaw zabawowy z dwoma platformami, zjeżdżalnią i pomostem linowym, karuzelę tarczową z linami, a także w tablicę informacyjną, dwa kosze na śmieci oraz trzy ławki. W części opisowej projektu budowlanego wskazano, że montaż elementów wyposażenia i ich kotwienie należy wykonać ściśle według instrukcji dostawcy urządzeń. Rozmieszczenie elementów małej architektury wraz z zaznaczonymi strefami bezpieczeństwa, przedstawiono na rzucie placu zabaw.

(akta kontroli str. 156-174)

W sprawie zakresu kontroli placu zabaw znajdującego się przy przedszkolu Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że organ sprawdzał zgodność wybudowanych obiektów małej architektury z projektem budowlanym, jak również zgodność ich usytuowania z projektem zagospodarowania, opierając się na oględzinach oraz przedłożonej dokumentacji powykonawczej. W wyjaśnieniach podał, że podczas kontroli sprawdzono, czy na placu zabaw zostały zamontowane urządzenia ujęte w projekcie budowlanym, stanowiącym załącznik do decyzji o pozwoleniu na budowę. Wizualnie stwierdzono, że ich lokalizacja nie odbiega od rozmieszczenia tych urządzeń w projekcie budowlanym³⁰. Z uwagi na zakrycie części robót budowlanych związanych z zamocowaniem urządzeń zabawowych³¹, inspektorzy PINB w dniu kontroli mogli jedynie wizualnie ocenić poprawność wykonanych robót budowlanych. Nie stwierdzono w tym zakresie uchybień, czy nieprawidłowości. Zgodność wykonania obiektu z zasadami wiedzy technicznej, poświadczył kierownik budowy w złożonym oświadczeniu. W trakcie kontroli nie stwierdzono występowania ostro zakończonych krawędzi urządzeń, gwoździ, nieosłoniętych końcówek śrub czy ostro zakończonych krawędzi, które mogłyby narażać korzystające z tych urządzeń dzieci na urazy, czy skaleczenia. Na placu zabaw wykonano nawierzchnię piaszczystą, która amortyzuje ewentualne upadki.

²⁷ Zmiana wprowadzona art. 44 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. 1496, ze zm.), z mocą obowiązywania z dniem 22 sierpnia 2018 r.

²⁸ Numer PINB.5121.86.2018.DK.

²⁹ Z zastrzeżeniem konieczności wykonania stałych dojść do kominów.

³⁰ Nie dokonywano pomiarów rozmieszczenia urządzeń.

³¹ Zakryciu uległy fundamenty ich zbrojenie oraz niektóre elementy mocujące.

Nie dokonywano sprawdzenia, czy zamontowane na placu zabaw urządzenia posiadają stosowne atesty i certyfikaty świadczące o ich dopuszczeniu do użytkowania, bowiem kierownik budowy złożył oświadczenie mówiące o tym, że do budowy zastosowano wyroby dopuszczone do obrotu i stosowania. W zakresie zgodności placu zabaw z wymogami przepisów § 41 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. *w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie*³², organ nie stwierdził nieprawidłowości podczas kontroli obowiązkowej. Powiatowy Inspektor w wyjaśnieniach podał, że sprawdzenia w zakresie spełnienia wymogów określonych w § 40 ww. rozporządzenia, zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy *Prawo budowlane*, dokonuje organ administracji architektoniczno-budowlanej. W powyższym zakresie tut. organ stwierdził, że plac zabaw znajduje się w odległości powyżej 10 m od miejsc postojowych oraz powyżej 10 m od jezdni sąsiedniej drogi, a także powyżej 10m od miejsc gromadzenia odpadów. Ponadto tut. organ stwierdził, że z uwagi na niską zabudowę sąsiadującą z placem zabaw oraz otwarty teren, nie zachodzą wątpliwości, co do spełnienia wymogów odpowiedniego nasłonecznienia placu zabaw. W ocenie tut. organu mogło dojść do niezachowania wymaganej przepisami techniczno-budowlanymi odległości placu zabaw od okien przeznaczonych na pobyt ludzi, jednakże takie rozwiązanie zostało dopuszczone przez organ administracji architektoniczno-budowlanej w zatwierdzonym projekcie budowlanym, który w decyzji o pozwoleniu na budowę rozstrzygnął o zgodności takich rozwiązań z przepisami techniczno-budowlanymi, a tut. organ w postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, pozostaje związany wydaną decyzją o pozwoleniu na budowę, która pozostaje w obiegu prawnym. W zakresie odległości od linii rozgraniczających ulicę również przyjęte rozwiązanie zostało zatwierdzone w projekcie budowlanym. Zgodnie z orzecnictwem sądów administracyjnych, organ wydający pozwolenie na użytkowanie, tj. organ nadzoru budowlanego, nie bada prawidłowości projektu i ewentualnych jego wad, bo nie leży to w jego kompetencji, ma tylko stwierdzić, czy obiekt wykonano zgodnie z projektem i nadaje się do użytkowania. Nieprawidłowość projektu, czy wady decyzji o pozwoleniu na budowę badane są w postępowaniu o pozwolenie na budowę i ewentualnie w postępowaniu nadzorczym organów architektoniczno-budowlanych³³. Późniejsze zaskarżenie w trybie nadzwyczajnym decyzji o pozwoleniu na budowę, nie ma znaczenia dla oceny, czy wykonany na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę obiekt, zrealizowany został zgodnie z warunkami tego pozwolenia³⁴. W sprawie działań podjętych po stwierdzeniu, iż mogło dojść do niezachowania wymaganej przepisami techniczno-budowlanymi odległości placu zabaw od okien pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi, Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że zgodnie z brzmieniem § 40 ust. 1 i ust. 3 rozporządzenia *w sprawie warunków technicznych*, obowiązującym w dniu wydania decyzji o pozwoleniu na budowę budynku przedszkola (29 grudnia 2016 r.), w zespole budynków wielorodzinnych objętych jednym pozwoleniem na budowę należy, stosownie do potrzeb użytkowych, przewidzieć place zabaw dla dzieci i miejsca rekreacyjne dostępne dla osób niepełnosprawnych, przy czym co najmniej 30% tej powierzchni powinno znajdować się na terenie biologicznie czynnym, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Odległość placów i urządzeń, o których mowa w ust. 1, od linii rozgraniczających ulicę, od okien pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi oraz od miejsc gromadzenia odpadów powinna wynosić co najmniej 10 m. W wyjaśnieniach podał

³² Dz. U. z 2015 r. poz. 1422, ze zm., dalej: rozporządzenie *w sprawie warunków technicznych*.

³³ Wyrok WSA w Warszawie z 17 czerwca 2008 r. VIISA/Wa2149/07.

³⁴ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 listopada 2010 r.

także, że: organ administracji architektoniczno-budowlanej, zatwierdzając do realizacji projekt budowlany budynku przedszkola wraz z przyległym placem zabaw, usytuowanym w odległości mniejszej niż 10 m od okien budynku przedszkola uznał, że podana w § 40 ust. 3 przywołanego rozporządzenia odległość, dotyczy odległości od okien innych budynków wskazanych w ust. 1 przywołanego przepisu, a nie odległości od okien budynku samego przedszkola. Tak więc tut. organ nie miał podstaw do kwestionowania wydanego pozwolenia na budowę i wszczęcia postępowania w sprawie. Nowe brzmienie § 40 ust. 3³⁵ ww. rozporządzenia, zostało wprowadzone przepisami § 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i budownictwa z dnia 14 listopada 2017 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie³⁶, które weszło w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. W § 2 ust. 1 pkt 3 tego rozporządzenia wskazano, że dla zamierzenia budowlanego, wobec którego przed dniem wejścia w życie ww. rozporządzenia została wydana decyzja o pozwoleniu na budowę lub odrębna decyzja o zatwierdzeniu projektu budowlanego, stosuje się przepisy dotychczasowe.

(akta kontroli str. 443-445, 448-449, 452-453, 486-488)

Po udzieleniu pozwolenia na użytkowanie przedszkola, organ nadzoru budowlanego zwrócił bezzwłocznie inwestorowi dokumenty, o których mowa w art. 57 ust. 1 pkt 1, 4 i 5 tej ustawy, a decyzję o pozwoleniu na użytkowanie obiektu przekazał niezwłocznie organowi, który wydał decyzję o pozwoleniu na budowę, co odpowiadało wymogom wynikającym z przepisów art. 57 ust. 8 oraz art. 59 ust. 6 ustawy *Prawo budowlane*.

(akta kontroli str. 132-133, 140-141)

Według dokumentacji zdjęciowej z kontroli obowiązkowych dotyczących budynku usługowego, zewnętrznego basenu rekreacyjnego, wiaty i pergoli, a także zespołu siedemnastu budynków rekreacji indywidualnej oraz zespołu osiemdziesięciu siedmiu domków letniskowych, znajdujących się na działkach nr 769/3 i 769/4 przy ul. Wschodniej w miejscowości Niechorze gmina Rewal, przeprowadzonych 9 czerwca i 15 października 2017 r., na terenie nieruchomości znajdowały się place zabaw dla dzieci³⁷. Także na mapie inwentaryzacji do odbioru ww. obiektów, przedłożonej przez inwestora wraz z wnioskiem o wydanie pozwolenia na ich użytkowanie, oznaczono place gier i zabaw. Przeprowadzający kontrole obowiązkowe tych obiektów ekspert nadzoru budowlanego wyjaśnił: *Przeprowadzałem około dziesięć kontroli na terenie przedmiotowej nieruchomości związanych ze wskazaną inwestycją. Poza kontrolami obowiązkowymi prowadziłem też innego rodzaju czynności kontrolne, między innymi w trakcie realizacji budowy, a także w sprawie nielegalnego przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego oraz budowy obiektów budowlanych bez pozwolenia na budowę, a następnie czynności kontrolne w ramach prowadzonych postępowań. Z uwagi na upływ czasu i ilość kontroli w tym miejscu - nie jestem w stanie precyzyjnie określić, jakie dokładnie place zabaw z obiektami małej architektury i podczas których czynności kontrolnych znajdowały się na tym terenie. Urządzenia zabawowe nie były objęte czynnościami w ramach obowiązkowej kontroli, z uwagi na: brak szczegółowych rozwiązań w zatwierdzonym projekcie i brak wskazań, że obiekty takie były objęte zatwierdzonym projektem. (...) Na budowę obiektów małej architektury nie jest wymagane pozwolenie na budowę. Budowa tego rodzaju obiektów wymaga*

³⁵ Odległość placów zabaw dla dzieci, boisk dla dzieci i młodzieży oraz miejsc rekreacyjnych od linii rozgraniczających ulicę, od okien pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi oraz od miejsc gromadzenia odpadów powinna wynosić, co najmniej 10 m, przy zachowaniu wymogów § 19 ust. 1.

³⁶ Dz. U. poz. 2285.

³⁷ M.in. zestawy zabawowe, huśtawki, bujaki na sprężynie

zgłoszenia jedynie w przypadku ich sytuowania w miejscach publicznych. Wskazany teren trudno jednoznacznie zdefiniować jako miejsce publiczne - jest to teren prywatny, ogrodzony, z ograniczonym dostępem. Z uwagi na nieściśłą legalną definicję obiektów małej architektury i brak legalnej definicji „miejsca publicznego” w przepisach z zakresu prawa budowlanego, a także z uwagi na fakt, że obiekty te nie wchodziły ściśle w zakres przeprowadzanych czynności kontrolnych - nie podejmowałem czynności związanych z dokładnym wyjaśnianiem ich statusu prawnego. Według informacji udzielonej w trakcie kontroli przez dyrektora Wydziału Urbanistyki, Architektury i Budownictwa Starostwa Powiatowego w Gryficach, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, udzielone inwestorowi pozwolenia na budowę nie dotyczyły obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, w szczególności placów zabaw. Inwestor nie dokonał także zgłoszenia budowy na ww. działkach obiektów małej architektury, obejmujących obiekty do zabawy i rekreacji przeznaczone na place zabaw.

(akta kontroli str. 282, 456-460, 461-485)

Nie kwestionując, iż kontrola obowiązkowa nie obejmowała placów zabaw, które nie były objęte pozwoleniem na budowę. Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że wymogi dotyczące budowy placów zabaw, określone w rozporządzeniu w sprawie *warunków technicznych*, w zakresie m.in. odległości placów zabaw dla dzieci oraz miejsc rekreacyjnych od linii rozgraniczających ulicę, od okien pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi, od miejsc gromadzenia odpadów oraz stanowisk postojowych (§ 19 ust. 1 oraz § 40 ust. 3), dotyczą zarówno placów zabaw budowanych w miejscach publicznych, dla których wymagane jest zgłoszenie budowy, jak i poza takimi miejscami. Zgodnie z art. 84 ust. 1 pkt 1 ustawy *Prawo budowlane*, do zadań organów nadzoru budowlanego należy kontrola przestrzegania przepisów prawa budowlanego. Pozyskane w ramach wykonywanych przez organ nadzoru informacje dotyczące obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej powinny być uwzględniane podczas analizy ryzyka oraz planowania kontroli tego typu obiektów.

W sprawie stanowiska organu nadzoru budowlanego dotyczącego budowy obiektów małej architektury na terenach spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że przy braku jednoznacznego określenia miejsca publicznego nie można jednoznacznie określić, czy na terenach spółdzielni mieszkaniowych, bądź wspólnot mieszkaniowych budowa obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej wymaga zgłoszenia, czy też nie. W wyjaśnieniach podał także, że w ocenie organu nadzoru budowlanego, *stawianie tego typu obiektów bez względu na miejsce ich posadowienia winno być objęte takim samym stanem prawnym, tj. powinno być poprzedzone zgłoszeniem właściwemu organowi.*

(akta kontroli str. 334)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Powiatowy Inspektor nie zapewnił nadzoru nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego przy budowie obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, realizowanych na podstawie zgłoszenia lub bez wymaganego zgłoszenia.

W kontrolowanym przez NIK okresie organ nie sprawdzał, czy budowa takich obiektów w miejscach publicznych została zgłoszona organowi administracji architektoniczno-budowlanej, zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 30 ust. 1 pkt 4 ustawy *Prawo budowlane*. Poza kontrolami obowiązkowymi nie sprawdzał również, czy obiekty małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej zostały wybudowane z zachowaniem wymogów wynikających z przepisów § 19 oraz § 40 rozporządzenia w sprawie *warunków technicznych* oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej.

Organ nadzoru budowlanego nie podejmował także działań w celu sprawdzenia, czy obiekty małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, których budowa w miejscach publicznych została zgłoszona organowi administracji architektoniczno-budowlanej i informacje o takich zgłoszeniach posiadał PINB, zostały wybudowane zgodnie z dokonanymi przez inwestorów zgłoszeniami.

(akta kontroli str. 70-71, 74-77, 92-93, 258, 277-280, 325-332)

Pracownicy PINB przeprowadzający kontrole obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej w ramach akcji „Bezpieczne ferie” i „Bezpieczne wakacje” wyjaśnili, że kontrole te prowadzone były w zakresie utrzymania obiektów budowlanych. Ponadto na terenie gminy Rewal znajdowało się wiele takich obiektów i ich kontrola w wyznaczonym czasie, nie umożliwiała skontrolowania całości dokumentacji tych obiektów.

(akta kontroli str. 325-330)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że ustawodawca nie nałożył na organy nadzoru budowlanego obowiązku sprawdzenia, czy obiekty małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, których budowa w miejscach publicznych została zgłoszona wybudowano zgodnie z przepisami prawa budowlanego, a w szczególności z przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej. W jego ocenie intencją ustawodawcy było, aby tego typu czynności przeprowadzać jedynie w uzasadnionych przypadkach np. powzięcia informacji o możliwych nieprawidłowościach. W wyjaśnieniach podał także: *przy obecnym stanie zatrudnienia w jednostce, w powiązaniu i ilością obowiązków nałożonych przez ustawodawcę, z uwagi na brak powzięcia informacji o możliwych występujących nieprawidłowościach, przeprowadzenie każdorazowo tego typu czynności w ocenie tuż. organu doprowadziłoby niechybnie do rażącego zaniedbania innych czynności, do wykonania których ustawodawca zobligował organy nadzoru budowlanego.*

(dowód: akta kontroli str. 258)

W przypadku obiektów budowlanych na podstawie zgłoszenia nie jest wymagane, w obecnym stanie prawnym, przeprowadzenie ich kontroli przez organ nadzoru budowlanego przed oddaniem ich do użytkowania. Niemniej zdaniem NIK, obiekty małej architektury, które stanowią wyposażenie placów zabaw oraz innych obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, jako obiekty budowlane wskazane w art. 3 pkt 1 ustawy *Prawo budowlane* powinny być budowane, zgodnie z art. 5 ust. 1 tej ustawy, w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej. W myśl przepisów art. 81 ust. 1 pkt 1 i 84 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, do podstawowych obowiązków oraz zadań organów nadzoru budowlanego, należy nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego. Organ nadzoru budowlanego podczas prowadzonych w latach 2017-2018 kontroli nie sprawdzał, czy obiekty małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej nie powstały w wyniku samowoli budowlanych ani czy zostały one wybudowane zgodnie z wymogami wynikającymi z przepisów techniczno-budowlanych. Podkreślenia wymaga, że w trakcie kontroli przeprowadzonych na zlecenie NIK stwierdzono na wszystkich kontrolowanych obiektach niezapewnienie wymaganej odległości od linii rozgraniczających ulicę oraz wybudowanie siłowni plenerowej niezgodnie z projektem zagospodarowania działki dołączonym do zgłoszenia. Powyższe wskazuje na potrzebę objęcia nadzorem zagadnień związanych z urządzaniem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej.

OCENA CZĄSTKOWA

Inspektorat nie był w pełni przygotowany do wykonywania zadań związanych z nadzorem nad obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Wprawdzie zadania dotyczące prowadzenia działalności inspekcyjnej w zakresie prawidłowości przebiegu procesu budowlanego i utrzymania obiektów budowlanych ujęto w regulaminie organizacyjnym PINB oraz powierzono do wykonywania pracownikom w zakresach czynności, którzy w ramach przygotowania do realizacji ww. zadań m.in. uczestniczyli w kontrolach obiektów z osobami posiadającymi uprawnienia budowlane, to żaden z pracowników nie uczestniczył w kursach i szkoleniach dotyczących przeprowadzania kontroli obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Pracownikom nie zapewniono również materiałów i wytycznych w tym zakresie. Inspektorat nie dysponował także kompletną i aktualną informacją o liczbie, rodzajach oraz lokalizacji takich obiektów na terenie powiatu gryfickiego, niezbędną dla zapewnienia rzetelnego nadzoru nad tymi obiektami. W Inspektoracie corocznie planowano kontrole stanu technicznego obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, tylko w jednej gminie, w ramach sprawdzenia zapewnienia bezpieczeństwa wypoczynku dzieci i młodzieży. Nie planowano oraz nie sprawowano nadzoru nad budową tego typu obiektów realizowanych na podstawie zgłoszenia lub bez takiego zgłoszenia w zakresie przestrzegania przez inwestorów przepisów, w tym techniczno-budowlanych, oraz zasad wiedzy technicznej. Nadzór ograniczono do kontroli obowiązkowych, wymaganych przepisami ustawy *Prawo budowlane* przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie obiektów realizowanych na podstawie pozwolenia na budowę. Głównym powodem była niewystarczająca obsada kadrowa, pomimo podejmowanych przez Powiatowego Inspektora działań w celu zwiększenia zatrudnienia w Inspektoracie.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

1. Realizując zalecenia otrzymane od Wojewody Zachodniopomorskiego, Wojewódzkiego Inspektora i Starosty Powiatu Gryfickiego, pracownicy PINB przeprowadzili w 2017 r. i w 2018 r. po 13 kontroli obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej w ramach akcji „Bezpieczne ferie” i „Bezpieczne wakacje”, którymi objęto w każdym roku po 12 obiektów³⁸ na terenie gminy Rewal³⁹. W 2019 r. (do czasu rozpoczęcia kontroli NIK) nie kontrolowano obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Przebieg i wyniki kontroli udokumentowano w protokołach oględzin obiektów budowlanych, według których skontrolowano dwa kompleksy sportowe i sportowo-rekreacyjne oraz place zabaw, nie stwierdzając nieprawidłowości. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że na terenach placów zabaw znajdowały się również tzw. siłownie plenerowe, urządzenia street workout, a w kompleksie sportowo-rekreacyjnym skatepark. Z uwagi na ograniczone zasoby kadrowe, czasowe i logistyczne nie kontrolowano parków linowych oraz urządzonych odrębnie siłowni plenerowych i skateparków. Ponadto w 2018 r. przeprowadzono kontrolę placu zabaw przy przedszkolu w Gryficach, co opisano w podobszarze 1.2 pkt 2 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 70-73, 90-91, 98-99, 111-112, 132-133, 175, 259-260, 277-280, 325-332)

Kontrole placów zabaw i kompleksów sportowo-rekreacyjnych w ramach akcji „Bezpieczne wakacje 2017” i „Bezpieczne wakacje 2018” przeprowadzono

³⁸ W 2017 r. dwa kompleksy sportowo-rekreacyjne oraz 10 placów zabaw i w 2018 r. jeden kompleks sportowo-rekreacyjny i 11 placów zabaw. W każdym roku dwukrotnie kontrolowano kompleks sportowo-rekreacyjny. Ogółem w ww. okresie nadzorem objęto 16 obiektów.

³⁹ Kontrole te objęły ogółem 16 obiektów, tj. 89,5% liczby obiektów, którymi zarządza Gmina Rewal, według informacji udzielonej NIK o liczbie obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej.

odpowiednio 4 września 2017 r. i 30 sierpnia 2018 r., tj. na zakończenie okresu wakacji dzieci i młodzieży. W sprawie takiego terminu przeprowadzenia kontroli Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że w ramach działań profilaktyczno-prewencyjnych, mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa w okresie wakacji, kontrole w rejonie nadmorskim przeprowadzono w okresie sezonu letniego, który pokrywa się z sezonem wakacyjnym, rozumianym jako letni okres wypoczynkowy. Z uwagi na napięty terminarz i ilość wykonywanych obowiązków, organ dostosowuje terminy kontroli do możliwości organizacyjnych, ograniczonych zasobami: kadrowymi, czasowymi i logistycznymi.

(akta kontroli str. 74-77, 100-103, 260, 277-280)

W latach 2017-2018 kontrolami objęto obiekty na terenie jednej z sześciu gmin powiatu gryfickiego (gminy Rewal), zarządzane przez tę jednostkę samorządu terytorialnego. Nie kontrolowano obiektów na terenie tej gminy należących lub zarządzanych przez inne podmioty. Według informacji pozyskanych w trakcie kontroli przez NIK, na terenie pozostałych pięciu gmin istniało, co najmniej 215 obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, w tym zarządzanych przez spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe, placówki oświatowe i lokalną grupę działania.

(akta kontroli str. 259, 277-280, 400-405)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że prowadzono kontrole obiektów ogólnodostępnych, usytuowanych na terenach publicznych w gminie Rewal, gdyż jest to teren położony w pasie nadmorskim, z miejscowościami turystycznymi, w których realizuje się najwięcej inwestycji w powiecie i na tym obszarze obiekty rekreacyjne są najintensywniej eksploatowane. Nie kontrolowano obiektów na terenie gmin Brojce, Gryfice, Karnice, Płoty oraz Trzebiatów oraz obiektów na terenie gminy Rewal, którymi właścicielami lub zarządcami są inne niż gmina podmioty, z uwagi na ograniczone możliwości realizacyjne wynikające z innych ustawowych obowiązków i stanu zatrudnienia. Według wyjaśnień Powiatowego Inspektora, kontrole planowe z zakresu utrzymania obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, należących do spółdzielni mieszkaniowych lub wspólnot mieszkaniowych, były prowadzone około dziesięć lat temu. Skontrolowano wówczas kilka placów zabaw, które w ich wyniku zostały naprawione lub zlikwidowane.

(akta kontroli str. 259-260, 334)

Pomimo polecenia Wojewody Zachodniopomorskiego zawartego w piśmie BZK-1.640.1.2019.AL z 28 stycznia 2019 r., dotyczącego poddania kontroli wszystkich obiektów o zwiększonym ryzyku dla korzystających z nich użytkowników, a w szczególności parków linowych, Powiatowy Inspektor nie zapewnił przeprowadzenia kontroli tego typu obiektów⁴⁰. Według informacji zamieszczonych na stronie internetowej www.polskieparkilinode.pl, na terenie powiatu gryfickiego funkcjonuje pięć parków linowych w miejscowościach: Mrzeżyno, Pobierowo, Rewal⁴¹ i Pogorzelica.

Wskazany rodzaj obiektów, z którego korzystanie związane jest ze zwiększonym ryzykiem, nie był dotychczas obejmowany kontrolami PINB. Według informacji uzyskanej w trakcie kontroli NIK od Komendanta Powiatowej Policji w Gryficach, w latach 2017-2019 (I kw.) do Komendy Powiatowej Policji w Gryficach wpłynęły dwa zawiadomienia o zdarzeniach, w wyniku których uszkodzenia ciała odnieśli użytkownicy parków linowych w Pogorzelicu i Mrzeżynie.

(akta kontroli str. 109-112, 260-261, 267)

⁴⁰ Skontrolowano halę w Płotach, w której znajduje się ścianka wspinaczkowa.

⁴¹ Również Wójt Gminy Rewal (w informacji pozyskanej przez NIK na podstawie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit f ustawy o NIK) potwierdził funkcjonowanie na jej terenie trzech parków linowych należących do podmiotów prywatnych.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że kontrole parków linowych nie zostały przeprowadzone po otrzymaniu pisma Wojewody Zachodniopomorskiego, bowiem według wiedzy organu, na terenie powiatu gryfickiego obiekty tego typu zlokalizowane są jedynie w pasie nadmorskim i funkcjonują wyłącznie w okresie sezonu letniego. Dlatego kontrole tego typu obiektów przewiduje się przeprowadzić w miarę możliwości przed sezonem letnim, a do planu kontroli zostaną wpisane po ustaleniu ich szczegółowej lokalizacji (nr działek ewidencyjnych) oraz po ustaleniu właścicieli nieruchomości, na których się znajdują. W zaktualizowanym 10 maja 2019 r. planie kontroli obiektów na 2019 r. ujęto kontrolę trzech parków linowych w miejscowościach Mrzeżyno, Pobierowo i Pogorzelnica z przewidywanym terminem realizacji w okresie od 25 lipca 2019 r. do 25 sierpnia 2019 r.

(akta kontroli str. 3-4, 260-261)

2. Według protokołów z kontroli obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, przeprowadzonych przez pracowników PINB w ramach akcji „Bezpieczne ferie” i „Bezpieczne wakacje”, kontrole te obejmowały sprawdzenie książki obiektu budowlanego, protokołów z okresowych kontroli stanu technicznego obiektów oraz sprawdzenie, czy protokoły te sporządziły osoby posiadające wymagane uprawnienia. W sporządzonych protokołach odnotowano, że na podstawie przeprowadzonych oględzin oraz okazanych dokumentów stwierdzono, że obiekty utrzymywane są w należytym stanie technicznym.

Pracownicy PINB przeprowadzający kontrole wyjaśnili, że kontrolowali stan techniczny urządzeń oraz ogrodzenie obiektów, a w szczególności sprawdzano czy urządzenia są sprawne, nieuszkodzone lub niezdekompletowane, czy nie posiadają niebezpiecznych elementów, a elementy drewniane mają gładkie powierzchnie, czy urządzenia są stabilnie przymocowane do podłoża, a ich fundamenty nie wystają ponad powierzchnię gruntu. Według wyjaśnień pracowników PINB, sprawdzali oni również dokumentację urządzeń lub tabliczki znamionowe, czy na terenie obiektu zastosowano podłoże z piasku, w szczególności przy zakończeniu ślizgów zjeżdżalni, a także czy nie ma zanieczyszczeń stwarzających zagrożenie, takich jak rozbite szkło, pręty itp.

(akta kontroli str. 70-71, 74-77, 92-93, 100-103, 277-280, 325-332)

3. W dniu 10 kwietnia 2019 r., na zlecenie NIK⁴², pracownicy PINB skontrolowali cztery obiekty małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej na terenie dwóch gmin Brojce oraz Trzebiatów⁴³. Czynności kontrolne obejmowały m.in. ustalenie: rodzajów urządzeń znajdujących się na terenie obiektów i ich stanu technicznego; odległości placu zabaw i siłowni plenerowych od linii rozgraniczających ulicę lub od ciągu jezdni, od miejsc gromadzenia odpadów, od miejsc postojowych i od okien budynków; zapewnienie wymaganego nasłonecznienia placu zabaw⁴⁴; czy właściciel obiektu posiada pozwolenie na jego budowę lub dokonał zgłoszenia budowy obiektów małej architektury; czy zamontowane urządzenia posiadają certyfikaty, deklaracje zgodności lub deklaracje właściwości użytkowych urządzeń zabawowych, a właściciel lub zarządca posiada instrukcje dotyczące montażu, przeglądów i konserwacji urządzeń; czy obiekt został zinwentaryzowany geodezyjnie; czy prowadzona jest książka obiektu budowlanego; czy prowadzone są okresowe pięcioletnie i roczne kontrole stanu technicznego obiektów przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane, a także czy są prowadzone bieżące przeglądy przez

⁴² Dokonane na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK.

⁴³ Plac zabaw w Trzebiatowie na ul. Szafrkowej (dz. nr 147/8), plac zabaw wraz z siłownią plenerową w Trzebiatowie przy ul. Piaskowej (dz. nr. 70), plac zabaw w miejscowości Brojce przy ul. Brzozowej (dz. nr 4/18) oraz plac zabaw wraz z siłownią plenerową w miejscowości Tapadły gm. Brojce.

⁴⁴ Sprawdzano, czy w pobliżu placu zabaw znajdują się wysokie obiekty, budynki lub drzewa, które powodowałyby długotrwałe zacielenie terenu placu zabaw.

przeszkoloną w tym zakresie osobę; czy są prowadzone i dokumentowane przeglądy konserwatorskie urządzeń i czy teren jest uporządkowany. Ponadto podczas kontroli sprawdzano czy: obiekt posiada tablicę informacyjną, jak często jest wymieniany piasek w piaskownicach oraz jaką nawierzchnię zastosowano na obiekcie⁴⁵.

W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- na jednym z placów zabaw nieodpowiedni stan techniczny urządzeń oraz ich uszkodzenia zagrażające bezpieczeństwu użytkowania, takie jak spróchnienia, brak stabilności, niezabezpieczone mocowania z podłożem;
- na jednym placu zabaw wystające ponad powierzchnię gruntu elementy mocowania urządzeń do podłoża,
- na jednym placu zabaw uszkodzone ogrodzenie piaskownicy z wystającymi elementami drutowania, a w obramowaniu piaskownicy wystające elementy śrub,
- na jednym z placów zabaw wystające z podłoża elementy gruzu;
- na jednym placu zabaw wystające z gruntu betonowe elementy konstrukcyjne urządzenia przy zakończeniu ślizgu zjeżdżalni;
- lokalizację siłowni plenerowej w miejscowości Tapadły niezgodnie z projektem zagospodarowania terenu dołączonym do zgłoszenia jej budowy.

Ponadto na wszystkich skontrolowanych obiektach stwierdzono niezachowanie odległości urządzeń do linii rozgraniczającej ulicę lub od ciągu jezdni, określonej w przepisach § 40 ust. 3 rozporządzenia w sprawie *warunków technicznych*.

Na [...] ⁴⁶, został nałożony mandat karny w wysokości 100 zł. za popełnienie wykroczenia z art. 93 pkt 8 ustawy *Prawo budowlane*, tj. nieprzeprowadzenie okresowej kontroli, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektów znajdujących się na placu zabaw.

W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych wydane zostały zalecenia dotyczące: ogrodzenia obiektów od strony ciągów jezdnych, naprawy ogrodzenia piaskownicy i zabezpieczenia wystających elementów śrub oraz mocowania urządzeń do podłoża, zamieszczenia tablic informacyjnych, zapewnienia właściwej nawierzchni przy urządzeniach i uporządkowania terenu. W przypadku dwóch obiektów zalecono natychmiastowe wstrzymanie ich użytkowania do czasu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości oraz opracowanie oceny technicznej zawierającej wskazania dotyczące dostosowania obiektów do przepisów techniczno-budowlanych.

Ponieważ w trakcie przeprowadzonych czynności kontrolnych nie okazano dokumentacji związanej z budową i utrzymaniem skontrolowanych obiektów, Powiatowy Inspektor wezwał ich właścicieli do przedłożenia dokumentów oraz złożenia wyjaśnień. Na ich podstawie ustalono, że budowy obiektów małej architektury na placach zabaw przy ul. Piaskowej i Szafirowej w Trzebiatowie w latach 2017-2018 dokonano bez wymaganego zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej. W związku z powyższym na [...] ⁴⁷ nałożono mandat

⁴⁵ Skontrolowane obiekty nie były ogrodzone.

⁴⁶ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o *dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429) i art. 4 pkt. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w *sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE* (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1 ze zm.). NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie osoby ukaranej. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

⁴⁷ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o *dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429) i art. 4 pkt. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w *sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE* (ogólne rozporządzenie

w wysokości 200 zł, za wykroczenie z art. 93 pkt 1 ustawy *Prawo budowlane*. Ponadto Powiatowy inspektor wszczął postępowania administracyjne w sprawie budowy obiektów na placach zabaw i siłowni plenerowej w warunkach samowoli budowlanej. Także w przypadku placu zabaw przy ul. Brzozowej w miejscowości Brojce, wszczęte zostało postępowanie administracyjne w sprawie budowy obiektów na placu zabaw w warunkach samowoli budowlanej. Złożone przez zarządzającego terenem wyjaśnienia, wskazywały bowiem na wybudowanie obiektów na placu zabaw samowolnie przez okolicznych mieszkańców. W przypadku placu zabaw w miejscowości Tapadły, według wyjaśnień złożonych 6 maja 2019 r. przez przedstawiciela Gminy Brojce, wszystkie urządzenia placu zabaw zostały zdemontowane i PINB zaplanował czynności dotyczące zweryfikowania złożonych wyjaśnień. Biorąc pod uwagę złożone wyjaśnienia oraz poczynione ustalenia wskazujące, iż budowa obiektów siłowni plenerowej w miejscowości Tapadły może istotnie odbiegać od ustaleń określonych w projekcie budowlanym i w przepisach, Powiatowy Inspektor wszczął w tej sprawie postępowanie administracyjne. Strony zawiadomiono o wszczętych postępowaniach.

(akta kontroli str. 409-431, 489-491, 510-528)

4. Podczas kontroli obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, przeprowadzonych przez pracowników PINB w latach 2017-2018, nie zostały ujawnione nieprawidłowości. Uczestniczący w kontrolach inspektor PINB wyjaśnił, że *urządzenia były w dobrym stanie technicznym, jedynym uchybieniem był brak osłon na śruby mocujące. W takich przypadkach polecaliśmy ustnie uzupełnienie ich, ale były to sporadyczne przypadki.*

W latach 2017-2019 (I kw.) nie były wydawane przez Powiatowego Inspektora nakazy wyłączenia z użytkowania obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej i usunięcia nieprawidłowości. Nie nakazywano właścicielom lub zarządcom przeprowadzenia kontroli okresowej obiektów, ani nie żądano przedstawienia ekspertyzy ich stanu technicznego, nie nakładano obowiązku dostarczenia ocen technicznych lub ekspertyz dotyczących jakości wyrobów budowlanych lub robót budowlanych. Nie zlecano także ich wykonania. W ww. okresie nie przeprowadzano kontroli w celu potwierdzenia usunięcia uszkodzeń oraz uzupełnienia braków, stwierdzonych podczas kontroli okresowych stanu technicznego obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, które mogłyby spowodować zagrożenie życia i zdrowia, ponieważ do PINB nie wpłynęły powiadomienia osób przeprowadzających okresowe kontrole stanu technicznego obiektów małej infrastruktury-sportowo-rekreacyjnej⁴⁸ o występowaniu tego rodzaju nieprawidłowości.

W 2018 r. Powiatowy Inspektor nałożył na dwóch inwestorów obowiązek wstrzymania robót budowlanych związanych z budową bez pozwolenia na budowę i zabezpieczenia terenu budowy. Dotyczyły one: przekrycia namiotowego nad placem zabaw oraz obiektu bawialni w nadmorskiej miejscowości Niechorze⁴⁹.

o ochronie danych) (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1 ze zm.). NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie osoby ukaranej. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

⁴⁸ O których mowa w art. 70 ust. 2 ustawy *Prawo budowlane*.

⁴⁹ Postanowienie nr PINB.5160.24A.2018.JZ z dnia 4 czerwca 2018 r. dot. przekrycia namiotowego na działce nr ew. 704 w miejscowości Niechorze oraz postanowienie nr PINB.5160.29.2018.JZ z dnia 3 lipca 2018 r. dot. bawialni na terenie działki nr 270/2 w miejscowości Niechorze. Postanowienia w ww. sprawach zostały uchylone przez Wojewódzkiego Inspektora i przekazane do ponownego rozpatrzenia. Roboty związane z budową bez pozwolenia obiektu bawialni dla dzieci, Powiatowy Inspektor wstrzymał ponownie postanowieniem nr PINB.5160.29.2018.JZ z 20 grudnia 2018 r., które zostało zaskarżone. Decyzją nr PINB.5160.24A.2018.JZ z 21 grudnia 2018 r. nakazał dzierżawcy terenu rozbiórkę przekrycia namiotowego na działce nr ew. 704 w miejscowości Niechorze.

W kontrolowanym przez NIK okresie nie były nakładane przez Powiatowego Inspektora kary za nieprzestrzeganie przepisów prawa budowlanego przy budowie oraz podczas użytkowania obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Nie ustalano także opłat legalizacyjnych. Były natomiast prowadzone postępowania dotyczące legalizacji samowoli budowlanej następujących obiektów: bawialni dla dzieci i przekrycia namiotowego nad placem zabaw (opisanych powyżej) oraz tymczasowych obiektów: bawialni dla dzieci, przekrycia namiotowego (pełniącego funkcję osłony dla urządzeń rozrywkowych dla dzieci) i trampoliny, położonych na działce nr ew. 290 w miejscowości Pobierowo. Z uwagi na dokonanie rozbiórki ww. obiektów w Pobierowie, postępowanie legalizacyjne zostało umorzone, ale pismem z 30 października 2017 r. Powiatowy Inspektor zawiadomił Prokuraturę Rejonową w Gryficach o możliwości popełnienia przestępstwa, w związku z popełnieniem czynu wskazanego w art. 90 ustawy *Prawo budowlane*.

(akta kontroli str. 70-71, 73-77, 91-93, 99-103, 175, 178-204, 212-253, 325)

5. W myśl przepisów art. 82b ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy *Prawo budowlane*, organy administracji architektoniczno-budowlanej przekazują bezzwłocznie organom nadzoru budowlanego m.in. kopie zgłoszeń wynikających z przepisów prawa budowlanego. Według dokumentacji 37 zgłoszeń budowy obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, otrzymanej od organu administracji architektoniczno-budowlanej w latach 2017-2018⁵⁰, w 14 przypadkach PINB otrzymał kopie zgłoszeń zamiaru budowy obiektów niewymagających pozwolenia na budowę wraz z kopią mapy zasadniczej albo projektu zagospodarowania działki lub terenu, dotyczącego zgłoszonego przedsięwzięcia. W pozostałych 23 przypadkach, PINB otrzymał do wiadomości zaświadczenia o niezgłoszeniu sprzeciwu do zakresu robót objętego otrzymanym zgłoszeniem⁵¹.

(akta kontroli str.119-125)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że otrzymywane materiały pozwalają ustalić, czy na budowę określonego obiektu, na terenie konkretnej nieruchomości dokonywane było zgłoszenie. W wyjaśnieniach podał także, że *w przypadku przeprowadzania czynności kontrolnych mających na celu ustalenie legalności wybudowanego obiektu, tutejszy organ niezwłocznie pozyskuje od organu administracji architektoniczno-budowlanej kopie dokumentów załączonych do zgłoszenia, na podstawie których można jednoznacznie ustalić legalność ustawionych obiektów. W związku z wykonywaniem zadań tut. organ nie występował z oficjalnym stanowiskiem do organu administracji architektoniczno-budowlanej o przekazywanie kopii zgłoszeń budowy obiektów małej architektury sportowo-rekreacyjnej wraz z załącznikami (...), natomiast ustnie kierowano zastrzeżenia w tym zakresie do pracowników organu administracji architektoniczno-budowlanej.*

(akta kontroli str. 127-128)

6. W kontrolowanym przez NIK okresie do PINB nie zgłaszano wypadków lub innych zdarzeń na obiektach małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej spowodowanych nienależytym stanem obiektów. Do PINB nie wpłynęły także zawiadomienia o zagrożeniu bezpieczeństwa użytkowników ww. obiektów, w związku z nieprawidłowym usytuowaniem urządzeń lub ich nieprawidłowym montażem, niezapewnieniem wymaganych stref bezpieczeństwa, niezapewnieniem wymaganej nawierzchni w strefach upadku wokół urządzeń lub brakiem konserwacji i napraw

⁵⁰ W 2019 r. (do dnia kontroli NIK tj. 14 marca 2019 r.) PINB nie otrzymał z Wydziału Urbanistyki, Architektury i Budownictwa Starostwa Powiatowego w Gryficach dokumentacji dotyczącej zgłoszeń budowy obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej.

⁵¹ W 2018r. spośród 15 spraw dotyczących zgłoszeń budowy obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, PINB w 14 przypadkach otrzymał zaświadczenia, a 2017 r. w dziewięciu przypadkach na 22 zgłoszenia.

urządzeń. Do PINB nie skierowano także skarg i wniosków, dotyczących naruszenia przepisów prawa budowlanego w zakresie budowy i utrzymania takich obiektów.

W trakcie kontroli, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK, wystąpiono do Dyrektora Samodzielnego Publicznego Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej Gryficach, w którym funkcjonuje m.in. Szpitalny Oddział Ratunkowy o udzielenie informacji, ilu osobom udzielono w latach 2017-2019 (I kw.) świadczeń opieki zdrowotnej w związku z wypadkami lub innymi zdarzeniami na obiektach małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej oraz jakie były najczęstsze rodzaje obrażeń. Dyrektor poinformował, że podmiot leczniczy nie posiada ww. informacji, ani nie ma możliwości ich pozyskania w oparciu o prowadzone ewidencje. Zgodnie z informacją o wypadkach i innych zdarzeniach na obiektach małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej zasięgniętą od Komendanta Powiatowej Policji w Gryficach, w latach 2017-2019 (I kw.) do Komendy wpłynęły: dwa zgłoszenia dotyczące uszkodzeń ciała na terenie parków linowych oraz dwa na terenie placów zabaw⁵². W jednym przypadku pouczonego zgłaszającego o możliwości dochodzenia praw na drodze cywilno-prawnej, z czego skorzystał, a w trzech Policja prowadziła czynności sprawdzające oraz postępowania przygotowawcze dotyczące narażenia człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu. W dwóch z nich wydano postanowienia o umorzeniu dochodzenia, a w jednym o odmowie wszczęcia dochodzenia. Po jego uprawomocnieniu, przeprowadzono postępowanie w sprawie o wykroczenie dotyczące wadliwego wykonania urządzeń i prowadzenia działalności bez zgłoszenia, jednak nie skierowano wniosku o ukaranie, z uwagi na brak danych dostatecznie uzasadniających popełnienie czynów.

(akta kontroli str. 209, 214, 262-263, 266-267, 335)

Według informacji uzyskanej przez NIK od Komendanta Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Gryficach, nie otrzymano w ww. okresie żadnych zgłoszeń o wypadkach lub innych zdarzeniach na obiektach małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Funkcjonariusze Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Gryficach nie prowadzili również w ww. okresie żadnych czynności kontrolno-rozpoznawczych na ww. obiektach.

Zgodnie z informacjami pozyskanymi przez NIK od czterech straży miejskich i gminnych z terenu powiatu gryfickiego⁵³, trzy z nich nie otrzymywały, zgłoszeń dotyczących nieodpowiedniego stanu obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, nie prowadziły kontroli i nie ujawniły nienależytego stanu takich obiektów. Straż Miejska w Trzebiatowie otrzymała jedno zgłoszenie dotyczące nieodpowiedniego stanu ogrodzenia placu zabaw oraz jedno dotyczące wprowadzania psów na teren ogrodzonego placu. W pierwszym przypadku przekazano uwagi zarządcy terenu i ogrodzenie zostało naprawione, a w drugim wzmocniono patrole tego miejsca, które wyeliminowały problem wyprowadzania psów na teren placu zabaw. Według udzielonej NIK informacji, zgłoszeń dotyczących obiektów małej infrastruktury było więcej i po ich otrzymaniu każdorazowo Straż Miejska w Trzebiatowie podejmowała działania, ale elektroniczny system ewidencjonowania zgłoszeń nie umożliwiał podania ich dokładnej liczby i nie była również możliwa - z uwagi na zasoby kadrowe - analiza wszystkich kart czynności strażników. Straż Miejska w Trzebiatowie nie kontrolowała obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, ale podczas patroli na terenie miasta i gminy Trzebiatów, funkcjonariusze reagowali na nieprawidłowości i na bieżąco przede

⁵² Plac zabaw w Mrzeżynie, na którym doszło do zdarzenia nie był kontrolowany przez PINB, w sprawie placu zabaw w Niechorzu, PINB prowadził w 2018 r. postępowanie w sprawie samowoli budowlanej, a do zdarzenia na tym obiekcie doszło w 2017 r.

⁵³ W Gryficach, Karnicach, Rewalu i Trzebiatowie.

wszystkim telefonicznie przekazywali uwagi zarządom obiektów. Nieprawidłowości dotyczące obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej nie były zgłaszane przez Straż Miejską do PINB.

(akta kontroli str. 264-265, 268-275)

Pracownicy PINB podczas prowadzonych kontroli nie ujawnili samowoli budowlanych dotyczących obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, gdyż podczas kontroli stanu technicznego ww. obiektów, nie sprawdzano dokonania zgłoszenia budowy obiektów małej architektury w miejscach publicznych. Do PINB wpłynęły w tym czasie zgłoszenia trzech samowoli budowlanych, dotyczące tymczasowych obiektów budowlanych przeznaczonych do zabaw dla dzieci. I tak:

a/wniosek z Urzędu Gminy Rewal o podjęcie czynności kontrolnych na nieruchomości położonej w Pobierowie przy ul. Grunwaldzkiej wpłynął do PINB 26 lipca 2017 r. Oględziny obiektu przeprowadzono 7 września 2017 r., tj. po upływie 43 dni od otrzymania powiadomienia oraz po zakończeniu okresu wakacyjnego, a decyzję o umorzeniu postępowania w związku z dokonaniem rozbiórki obiektów nr PINB.5160.75.2017.KT wydano 30 października 2017 r.;

b/informacja o możliwości samowoli budowlanej w miejscowości Niechorze na działce nr ew. 270/ 2 i na działce nr ew. 704 z Wydziału Urbanistyki, Architektury i Budownictwa Starostwa Powiatowego w Gryficach wpłynęła do PINB 29 stycznia 2018 r. Oględziny obiektów przeprowadzono odpowiednio: 29 maja 2018 r., tj. po upływie 120 dni i 29 marca 2018 r., tj. po upływie 59 dni od otrzymania powiadomienia.

(akta kontroli str. 178-204, 213-253)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że z uwagi na liczne obowiązki nałożone przez ustawodawcę oraz ograniczone zasoby kadrowe i logistyczne, niezwłocznie w ramach interwencji przeprowadza się czynności kontrolne, co do zasady jedynie w przypadku podjęcia informacji o bezpośrednim zagrożeniu życia i zdrowia ludzi (w ww. przypadkach nie zachodziła taka okoliczność). *W pierwszej kolejności rozpatrywane są wnioski złożone przez strony postępowania z uwagi na terminy przewidziane do załatwienia sprawy w kodeksie postępowania administracyjnego, natomiast w przypadku innych spraw, czynności prowadzone są w kolejnych wolnych terminach. Przed przeprowadzeniem czynności inspekcyjno-kontrolnych organ podejmował inne czynności związane z otrzymanymi zgłoszeniami, a w szczególności pozyskał wypis z rejestru gruntów i kopię mapy zasadniczej, celem ustalenia dokładnej lokalizacji nieruchomości, jej właścicieli i ich adresów. Przesłał do właścicieli powiadomienia o kontroli, której termin ustalono z uwzględnieniem terminu na odebranie korespondencji oraz zaplanowania w danym dniu kontroli w sposób racjonalny w miarę możliwości wraz z innymi kontrolami przewidzianymi w obrębie danej gminy. Ponadto w przypadku sprawy na terenie miejscowości Niechorze, jeden z pracowników Inspektoratu przebywał na długotrwałym kilkumiesięcznym zwolnieniu lekarskim, co z uwagi na niewielki stan zatrudnienia w Inspektoracie przełożyło się na ograniczenie możliwości kontrolnych jednostki. Natomiast z uwagi na niestawiennictwo właścicieli na terenie działki nr 270/2 przy Alei Bursztynowej w Niechorzu, odstąpiono od czynności kontrolnych i wyznaczono nowy termin kontroli, o którym powiadomiono także dzierżawcę, który według pisemnej informacji właścicieli przedmiotowej nieruchomości, ustawił obiekt.*

(akta kontroli str. 317-318)

W związku z otrzymanymi powiadomieniami pracownicy PINB dokonali oględzin obiektów budowlanych, które zostały udokumentowane w sporządzonych protokołach, a następnie podjęto działania opisane w punkcie 4 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 181-208, 213-253)

7. Poza opisanymi w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym działaniami inspekcyjno-kontrolnymi dotyczącymi obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, Powiatowy Inspektor nie podejmował innych działań dotyczących nadzoru nad obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, nie prowadził działań informacyjnych skierowanych do właścicieli i zarządców takich obiektów, dotyczących ich obowiązków w zakresie utrzymania obiektów w należyтым stanie technicznym oraz zapewnienia wykonywania okresowych kontroli ich stanu technicznego. Nie współpracował również z innymi organami, instytucjami i podmiotami w celu zapewnienia bezpieczeństwa na ww. obiektach. Brak działań w tym zakresie, według wyjaśnień udzielonych przez Powiatowego Inspektora, spowodowany był niskim stanem zatrudnienia w Inspektoracie oraz dużą liczbą i szerokim zakresem prowadzonych spraw. Nie powiadamiano również innych organów wg właściwości o nienależyтым stanie higieniczno-sanitarnym obiektów lub urządzeń lub o niespełnieniu wymogów bezpieczeństwa przez urządzenia na obiektach małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, ponieważ nie stwierdzono takich przypadków. Na stronie internetowej PINB zamieszczone były komunikaty dotyczące kontroli obiektów w ramach akcji „Bezpieczne wakacje 2008” oraz Bezpieczne ferie zimowe i bezpieczne wakacje 2009”, w których Powiatowy Inspektor informował o planowanych kontrolach oraz przypominał o wynikającym z przepisów prawa budowlanego obowiązku utrzymania w należyтым stanie i bezpiecznego użytkowania obiektów.

(akta kontroli str. 131, 180, 505-509)

8. W zakresie problemów związanych ze sprawowaniem nadzoru nad obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej oraz kontrolami takich obiektów, Powiatowy Inspektor wskazał na:

- niejednoznaczne orzecznictwo sądów administracyjnych odnośnie wymogu uzyskania pozwolenia na budowę placu zabaw lub zgłoszenia jego budowy;
- definiowanie placów zabaw jako zespołu urządzeń małej architektury, a nie jako budowli, co utrudnia stosowanie przepisów art. 53 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o *transporcie kolejowym*⁵⁴, które mają zastosowanie do budynków i budowli, w zakresie zachowania minimalnych odległości od linii kolejowych;
- częsty brak jednoznacznego określenia granicy placu zabaw, co utrudnia sprawdzenie wymaganych odległości, określonych w przepisach techniczno-budowlanych;
- nieprecyzyjną definicję obiektu małej architektury w ustawie *Prawo budowlane*;
- częsty brak inwentaryzacji geodezyjnej placów zabaw, z uwagi na brak wymogu dokonywania zawiadomienia o zakończeniu budowy takiego obiektu na podstawie zgłoszenia (w miejscach publicznych) lub bez zgłoszenia (poza miejscami publicznymi), co utrudnia proste sprawdzenie wymaganych w przepisach odległości od urządzeń placu zabaw;
- brak nadzoru uprawnionej osoby przy realizacji urządzeń placów zabaw na podstawie zgłoszenia (w miejscach publicznych) lub bez zgłoszenia (poza miejscami publicznymi);
- brak obowiązku stosowania konkretnych Polskich Norm przy realizacji tego typu obiektów (zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o *normalizacji*, stosowanie Polskich Norm jest dobrowolne);
- wymóg przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego przez osobę posiadającą stosowne uprawnienia budowlane wynikający z przepisów ustawy

⁵⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 710.

Prawo budowlane jedynie co pięć lat, przy definiowaniu placu zabaw, jako obiektu małej architektury (z uwagi na intensywność użytkowania i szybkość zużywania się urządzeń, wydaje się to okresem zbyt długim);

- różnorodną interpretację przez sądy administracyjne wymagań określonych w przepisach § 40 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych do czasu ich nowelizacji od 1 stycznia 2018 r., w zakresie obowiązywania tego przepisu w stosunku do obiektów usytuowanych poza zespołem budynków wielorodzinnych objętych jednym pozwoleniem na budowę. Ponadto wymagania te odnoszą się do pojęcia ulica, które to pojęcie jest nieścisłe;
- brak określenia w przepisach wymogów zachowania odległości w stosunku do innych miejsc niebezpiecznych np. rzek, stawów (przy braku w sposób jednoznaczny określonego obowiązku wygradzenia placu zabaw) i ciągów jezdnych (innych niż ulice);
- brak precyzyjnego określenia w zakresie konieczności dokonywania zgłoszeń lub uzyskania pozwolenia na budowę dla obiektów parków linowych.

Powiatowy Inspektor w wyjaśnieniach zwrócił uwagę także na brak legalnej definicji pojęcia „miejsce publiczne”, w przypadku którego wymagane jest zgodnie z przepisami ustawy *Prawo budowlane*, dokonanie przez inwestora zgłoszenia budowy obiektów małej architektury i związane z tym trudności w wykładni przepisów, które to nie pozwalają na jednoznaczne określenie, na które obiekty małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej jest wymagane zgłoszenie, a na które nie oraz ich egzekwowanie. W ocenie Powiatowego Inspektora powyższe kwestie utrudniają sprawne podejmowanie czynności przez organ nadzoru budowlanego i wymuszają opieranie się na skomplikowanej wykładni przepisów, co znacznie zwiększa nakład pracy jednostki przy podejmowaniu rozstrzygnięć w konkretnych sprawach.

(akta kontroli str. 127, 334, 407-408)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

PINB prowadził nadzór nad stanem technicznym oraz bezpieczeństwem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. W ramach prowadzonych kontroli sprawdzano m.in. stan techniczny obiektów budowlanych oraz realizację przez właściciela obowiązków w zakresie przeprowadzania okresowych kontroli tych obiektów. Nadzór sprawowany był jednak w ograniczonym zakresie. Poza kontrolą obowiązkową, w latach 2017-2018 skontrolowano 16 obiektów należących tylko do jednej z gmin z terenu powiatu, w ramach koordynowanych przez Wojewodę Zachodniopomorskiego akcji „Bezpieczne ferie” i „Bezpieczne wakacje”. Objęto nimi głównie place zabaw, nie kontrolowano natomiast odrębnie funkcjonujących siłowni plenerowych, nie były również prowadzone kontrole obiektów poza ww. akcjami. Nie sprawowano w tym czasie nadzoru nad co najmniej 215 obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej zlokalizowanymi na terenie innych gmin, w tym zarządzanymi przez szkoły i placówki oświatowe oraz przez spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe. W wyniku przeprowadzonych kontroli obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej na terenie gminy Rewal nie stwierdzono nieprawidłowości. Szereg nieprawidłowości i uchybień wykazały natomiast kontrole obiektów przeprowadzone na zlecenie NIK na terenie dwóch niekontrolowanych w ww. latach gmin, co wskazuje na potrzebę wzmocnienia nadzoru przez Inspektorat nad obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej.

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o zapewnienie nadzoru nad obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej realizowanymi na podstawie zgłoszenia na budowę lub bez takiego zgłoszenia, w zakresie przestrzegania przepisów, w tym techniczno-budowlanych oraz zasad wiedzy technicznej.

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 ust. 1 i ust. 2 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 Szczecinie. 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 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku 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.

Szczecin, 29 maja 2019 r.

Kontroler
Marzanna Wierzbicka
doradca techniczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

.....
podpis

.....
podpis