

Nieskuteczny nadzór nad bezpieczeństwem dzieci

Obiekty małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej

JAROSŁAW STANISZEWSKI, MARZANNA WIERZBICKA

Małe obiekty sportowo-rekreacyjne pełnią ważną rolę społeczną: zapewniają wypoczynek, wspomagają rozwój psychofizyczny dzieci i ułatwiają nawiązywanie kontaktów z rówieśnikami. Kierując się doświadczeniami z wcześniejszych kontroli obiektów budowlanych NIK sprawdziła, czy nadzór nad urządzeniami przeznaczonymi przede wszystkim dla najmłodszych jest wystarczający do zapewnienia im bezpieczeństwa. Okazało się, że wiele obiektów nie spełnia wymogów techniczno-budowlanych, część nie podlega też żadnym kontrolom, m.in. ze względu na luki w prawie lub są one zbyt rzadkie, niezetelne i nieskuteczne. Stan niektórych obiektów może grozić wypadkiem. Nieprawidłowości stwierdzano niezależnie od tego, czy były to place zabaw, parki linowe lub inne miejsca rekreacji nowe, czy też użytkowane od wielu lat.

Wprowadzenie

Przeprowadzane przez Najwyższą Izbę Kontroli kolejne kontrole wykazywały nieprawidłowości w funkcjonowaniu organów administracji publicznej zajmujących się działalnością inwestycyjno-budowlaną, a ujawniane problemy nie dotyczyły wyłącznie naruszenia przepisów prawnych. W wielu przypadkach ich źródłem są ograniczenia kadrowo-organizacyjne, nieprecyzyjne uregulowania lub brak standardów. Istotne znaczenie ma niewystarczający nadzór pełniony przez zobowiązane do tego podmioty. Taki stan może prowadzić do tragicznych w skutkach wypadków.

Niejednokrotnie można by im zapobiec zapewniając skuteczny nadzór. Jako przykład można wskazać wypadek związany z zerwaniem dachu wypożyczalni sprzętu narciarskiego w Bukowinie Tatrzańskiej w lutym 2020 r. Już pierwsze ustalenia wskazywały, że obiekt nie powinien funkcjonować w tej formie.

Podobnie było w przypadku miejsc rozrywki tzw. *escape room*. Po pożarze pomieszczeń wykorzystywanych na taką działalność w styczniu 2019 r. w Koszalinie okazało się, że takie obiekty mogą funkcjonować poza jakimkolwiek nadzorem. Dopiero wówczas zwrócono uwagę na luki w regulacjach prawnych.



Część kontroli NIK ma charakter prewencyjny. Ich celem jest zidentyfikowanie i wskazanie ryzyka, którego eliminacja umożliwi uniknięcie negatywnych skutków w przyszłości. Taką kontrolę¹ Izba przeprowadziła w 2019 r. w dynamicznie rozwijającej się dziedzinie związanej z funkcjonowaniem niewielkich obiektów o charakterze rekreacyjnym lub sportowym. Objęto nią m.in. place zabaw², siłownie plenerowe³, skateparki⁴, street workout parki⁵ oraz parki linowe⁶. Celem było sprawdzenie, czy zapewniono bezpieczne korzystanie z takich obiektów. W szczególności zbadano czy sprawowano rzetelny i skuteczny nadzór nad budową i doposażaniem w nowe urządzenia, zapewniono należyty nadzór nad stanem technicznym, stanem higieniczno-sanitarnym oraz bezpieczeństwem istniejących obiektów. Kontrolą objęto wojewódzkie inspektoraty inspekcji handlowej, starostwa powiatowe, powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne, powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego, urzędy gmin oraz jednostki zarządzające gminnymi

obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej w pięciu województwach: kujawsko-pomorskim, lubuskim, podlaskim, warmińsko-mazurskim oraz zachodniopomorskim. Ogółem sprawdzono 30 jednostek.

Spośród obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej najbardziej rozpowszechnione są place zabaw. Przebywając tam dzieci rozwijają się przez zabawę, edukację, rekreację i aktywność fizyczną. Miejsca te pozytywnie wpływają na wyobraźnię i wyzwalają kreatywność, sprzyjają nawiązywaniu więzi społecznych. Nie mniejsze znaczenie mają pozostałe obiekty sportowo-rekreacyjne, także te przeznaczone dla osób dorosłych. Dają możliwość prowadzenia aktywnego i zdrowego stylu życia, a także wzmocnienia kondycji fizycznej i zdrowia. Korzystanie z nich stało się więc modne.

W ostatnich latach zwiększyła się dostępność takich miejsc. Środki na sfinansowanie lub dofinansowanie ich budowy są przewidziane w różnego rodzaju działaniach, programach i projektach. Należą

¹ Artykuł został przygotowany na podstawie Informacji o wynikach kontroli: *Nadzór nad bezpieczeństwem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej*, nr ewid. 175/2019/P/19/101/LSZ, Delegatura NIK w Szczecinie, styczeń 2020, <<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/mala-infrastruktura-sportowo-rekreacyjna.html>>. Kontrolą objęto lata 2017–2019 (do dnia zakończenia kontroli).

² Miejsca przeznaczone do zabaw dla dzieci, z co najmniej jednym obiektem budowlanym lub urządzeniem o charakterze rekreacyjnym lub sportowym, takim jak piaskownica, zjeżdżalnia, huśtawka, karuzela, drabinka, wielofunkcyjny zestaw zabawowy, zestaw sprawnościowy, linarium itp.

³ Miejsca z co najmniej jednym urządzeniem o charakterze rekreacyjnym lub sportowym przeznaczonym do wykonywania ćwiczeń fizycznych.

⁴ Tory lub wiele przeszkód przeznaczonych do uprawiania sportów ekstremalnych, typu jazda na deskorolce, hulajnodze, rolkach, wrotkach oraz do nauki wykonywania trików.

⁵ Miejsca z drążkami i drabinkami do ćwiczeń siłowych oraz gimnastycznych opartych głównie na kalistenice – jest to aktywność fizyczna polegająca na treningu siłowym opartym na ćwiczeniach z wykorzystaniem własnej masy ciała.

⁶ Miejsca z instalacją sportowo-rekreacyjną, składającą się z rozpiętych na różnych wysokościach (pomiędzy drzewami lub słupami) lin, drabinek, mostków, platform itp., pomiędzy którymi urządzone są trasy przejeżdż i zjazdów o różnym stopniu trudności.

do nich np. inicjatywy realizowane w ramach budżetów obywatelskich jednostek samorządu terytorialnego, a także rządowego „Programu rozwoju małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej o charakterze wielopokoleniowym – Otwarte Strefy Aktywności” (OSA). Obiekty tego typu powstają nie tylko na terenie placówek oświatowych i opiekuńczych. Powszechnie są na rekreacyjnych terenach publicznych (parkach, skwerach), osiedlach mieszkaniowych, a także terenach należących do ośrodków wypoczynkowych. Postęp cywilizacyjny, w tym rozwój techniki, przyczynił się do wzbogacenia wyposażenia obiektów sportowo-rekreacyjnych oraz zwiększył ich atrakcyjność. Zmieniały się także standardy bezpieczeństwa. Mają one na celu ograniczenie ryzyka wypadków lub urazów u ich użytkowników.

Regulacje dotyczące małej infrastruktury

Pierwsze place zabaw na terenie obecnej Polski powstawały pod koniec XIX wieku. Obecnie są nieodłącznym elementem życia społecznego. Dotąd nie wprowadzono jednak całościowych regulacji prawnych określających obowiązki oraz wymagania dotyczące obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej i ich wyposażenia. Umieszczono je w wielu aktach prawnych, przede wszystkim w ustawie z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁷. Normuje ona działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbioru obiektów

budowlanych, w tym małej architektury wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość ich użytkowania zgodnie z przeznaczeniem oraz określa działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach. Obowiązujące przepisy nie zawierają definicji placu zabaw, a także pozostałych wymienionych wyżej obiektów. Definicja zawarta w art. 3 pkt 4 lit. c ww. ustawy wskazuje jedynie, że obiektami małej architektury są niewielkie urządzenia, m.in. użytkowe, służące rekreacji codziennej, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki. Wstępnej kwalifikacji zamierzonych robót dokonuje inwestor a zaliczenie miejsca do kategorii obiektów małej architektury rozstrzygane jest przez organ administracji architektoniczno-budowlanej lub nadzoru budowlanego, a bywa, że również w postępowaniu sądowym. To istotne, ponieważ przy budowie obiektów małej architektury nie potrzeba pozwolenia na budowę, a obowiązek jej zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej dotyczy jedynie obiektów małej architektury w miejscach publicznych. Ustawa nie definiuje przy tym pojęcia miejsca publicznego. W przypadku braku wniosków o wydanie pozwolenia na budowę lub zgłoszenia budowy, organy administracji architektoniczno-budowlanej nie mogły sprawować nadzoru nad zgodnością planowanej inwestycji obiektów małej infrastruktury z obowiązującym prawem. Problemy z interpretacją przepisów dotyczyły także lokalizacji tego typu obiektów, w tym sposobu określenia wymaganej odległości placów zabaw

⁷ Dz.U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.



oraz miejsc rekreacyjnych od ulic, okien zamieszkałych pomieszczeń, miejsc gromadzenia odpadów, a także od stanowisk postojowych lub otwartych garaży wielopoziomowych.

Zakwalifikowanie sportowo-rekreacyjnego obiektu budowlanego do kategorii obiektów małej architektury determinuje również zakres okresowych kontroli budowlanych i ich wymaganą częstotliwość (tj. jedynie co najmniej raz na pięć lat). Z uwagi na intensywność użytkowania i szybkość zużywania się urządzeń, a także niekorzystny wpływ warunków atmosferycznych, tak rzadkie sprawdzanie ich stanu technicznego może spowodować nieujawnienie zagrożeń dla użytkowników.

Przepisy tylko w przypadku żłobków, klubów dziecięcych, szkół i placówek oświatowych zobowiązują do nabywania wyposażenia posiadającego odpowiednie atesty lub certyfikaty. W innych miejscach pomocne są Polskie Normy. Zawierają szczegółowe wymagania, które mają na celu zapewnienie bezpieczeństwa. Odnoszą się do wyposażenia obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej (m.in. materiałów, wytrzymałości konstrukcji), a także zawierają wytyczne instalowania, kontroli, konserwacji i eksploatacji (m.in. bezpiecznych przestrzeni,

nawierzchni amortyzujących upadki, oznakowania urządzeń i placów zabaw, a także rejestrowania wypadków)⁸. Stosowanie tych norm nie jest jednak obligatoryjne, gdyż nie zostały wymienione w przepisach. Ponadto większość nie została udostępniona przez Polski Komitet Normalizacyjny w języku polskim. Zróżnicowane są również określone w przepisach wymogi dotyczące umieszczania informacji określających zasady bezpiecznego użytkowania urządzeń i sprzętu sportowego. Obowiązek zainstalowania odpowiednich tablic w miejscach wyznaczonych do uprawiania ćwiczeń fizycznych, gier i zabaw został ustalony dla szkół i placówek oświatowych w § 31 ust. 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach⁹. Nie mają go właściciele i zarządcy obiektów zlokalizowanych w innych miejscach, a ustalenie przez rady gmin regulaminów takich obiektów jest jedynie ich uprawnieniem. Przepisy nie określają także wymogów dotyczących na przykład piasku wykorzystywanego w piaskownicach, częstotliwości wymiany, zabezpieczania piaskownic oraz badania próbek piasku przez Inspekcję Sanitarną. Tymczasem występujące

⁸ Wymogi dotyczące wyposażenia i urządzania placów zabaw określają postanowienia wieloczęściowej normy PN-EN 1176 *Wyposażenie placów zabaw i nawierzchnie oraz PN-EN 1177+AC:2019-04 Nawierzchnie placów zabaw amortyzujące upadki – Metody wyznaczania amortyzacji uderzenia*. Wymogi dotyczące wymagań technicznych, jakości i bezpieczeństwa siłowni plenerowych znajdują się w normie PN-EN 16630:2015 *Wyposażenie siłowni plenerowych zainstalowane na stałe – Wymagania bezpieczeństwa i metody badań*, a wymagania dla parków linowych zawarte są w normach dotyczących torów linowych (PN-EN 15567-1:2015-08 *Urządzenia sportowe i rekreacyjne – Tory linowe – Część 1: Wymagania dotyczące konstrukcji i bezpieczeństwa oraz PN-EN 15567-2:2015-08 Urządzenia sportowo-rekreacyjne – Tory linowe Część 2 Wymagania dotyczące eksploatacji*).

⁹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1604.

tam pasożyty mogą wywoływać groźne choroby, takie jak toksoplazmoza i toksokarioza, bakterie z grupy coli – posocznicę (czyli sepsę), a bakterie salmonelli – poważne zatrucia pokarmowe. Brakuje również przepisów określających zasady funkcjonowania parków linowych zarówno dotyczących lokalizacji i konstruowania, kontroli stanu technicznego i bezpieczeństwa użytkownika, obowiązku stosowania sprzętu asekuracyjnego, jak i odpowiedniego przygotowania pracowników obsługujących obiekt. Nie wprowadzono też obowiązku przeszkolenia użytkowników przed rozpoczęciem korzystania z takich obiektów¹⁰. Według przekazanego Izbie stanowiska Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, w świetle obowiązujących przepisów ustawy – Prawo budowlane, parki linowe jako całość nie są obiektami budowlanymi. W związku z tym nie podlegają reglamentacji przepisów tej ustawy, które dotyczą jedynie obiektów budowlanych lub urządzeń budowlanych znajdujących się w parkach linowych, najczęściej są nimi obiekty małej architektury. W związku z tym kontroli okresowej podlegały tylko te obiekty budowlane, a nie park linowy jako całość. Również branża parków rozrywki, do których można zaliczyć parki linowe, nie posiadała szczególnych regulacji prawnych. Działalność gospodarcza z wykorzystaniem takich obiektów prowadzona jest na zasadach ogólnych.

Należy podkreślić, że brak jest również jednego podmiotu odpowiedzialnego za sprawowanie nadzoru i zapewnienie

bezpiecznego użytkownika obiektów o charakterze rekreacyjnym lub sportowym. Na etapie budowy i urządzania zadania obejmują zapewnienie prawidłowego projektu i rzetelnego odbioru inwestycji. Realizowane są one przede wszystkim przez organy administracji architektoniczno-budowlanej (starostowie). Do ich podstawowych obowiązków, a także obowiązków organów nadzoru budowlanego (powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego), należy nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów Prawa budowlanego. Natomiast kontrolę i nadzór nad ogólnym bezpieczeństwem produktów sprawuje Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Prezes UOKiK) oraz Inspekcja Handlowa. Pełna ocena bezpieczeństwa urządzenia możliwa jest dopiero po jego zamontowaniu. Tymczasem organy Inspekcji Handlowej nie mają kompetencji do kontroli działań innych podmiotów niż przedsiębiorcy oraz urządzeń już zainstalowanych, które są obiektami budowlanymi. Z kolei ich właściciele lub zarządcy mają zapewnić rzetelny odbiór. Ich rola jest ważna również na etapie utrzymania i użytkowania obiektów, co musi być zgodne z zasadami wymienionymi w Prawie budowlanym. Wymienić należy również Państwową Inspekcję Sanitarną, do której należy m.in. kontrola przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne, w szczególności dotyczących utrzymania należytego stanu higienicznego nieruchomości.

¹⁰ Szkolenie teoretyczne oraz szkolenie praktyczne na trasie szkoleniowej obejmujące zasady bezpiecznego poruszania się po obiekcie.



Przepisy nie nakładają obowiązków ewidencjonowania obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej ani na właścicieli i zarządców, ani na organy zobowiązane do sprawowania nad nimi pieczy. Może się to przyczynić do nieobjęcia nadzorem części takich obiektów. Także na podstawie funkcjonujących w Polsce systemów monitorowania wypadków nie można w pełni wnioskować o ich skali.

Sytuacja w innych krajach¹¹

Pierwsze place zabaw powstały w Niemczech, Anglii i Stanach Zjednoczonych już w drugiej połowie XIX wieku. Wraz z rozwojem techniki zmieniało się nie tylko ich wyposażenie, ale i standardy bezpieczeństwa. Światowa Organizacja Zdrowia w raporcie dotyczącym obrażeń, jakim ulegają dzieci w Europie¹² podała, że w Szwecji każdego roku na placach zabaw dochodzi do ok. 12 tys. wypadków. Badania przeprowadzone w tym kraju wykazały, że wiele z nich zostało źle zaprojektowanych lub było niewłaściwie utrzymanych, co zwiększało ryzyko urazów.

W Wielkiej Brytanii wymogi odnoszące się do bezpieczeństwa użytkowników ujęto w ustawie z 1974 r. o zdrowiu i bezpieczeństwie w pracy. Zgodnie z jej przepisami, inwestor i wykonawca placów zabaw ma obowiązek zapewnić zdrowie i bezpieczeństwo użytkowników, czyli

dzieci, rodziców, personelu i innych osób podejmujących tam pracę. Inspekcja Bezpieczeństwa i Higieny Pracy (*Health and Safety Executive* – HSE), która była odpowiedzialna za wdrożenie ustawy, ma uprawnienia wykonawcze, które wykorzystuje w celu zapewnienia bezpieczeństwa na placu zabaw. HSE w szczególności sprawdza systemy, dzięki którym podejmowane są środki bezpieczeństwa. Jednym z elementów potwierdzenia zgodności z ustawą jest weryfikacja zgodności obiektu z normami. Ponadto konieczne jest przeprowadzanie wyznaczonych przez normę kontroli i konserwacji. HSE publikuje na swoich stronach internetowych wskazówki i poradniki oraz wyniki badań. Mimo że podobnie jak w Polsce, nie ma specyficznych wymagań odnośnie do placów zabaw, to bardziej ogólne przepisy obejmują ten rodzaj obiektów. Zgodnie z tą ustawą do oceny placów zabaw stosowana jest analiza ryzyka – obligatoryjna przynajmniej raz w roku. Funkcjonuje również stowarzyszenie zrzeszające i certyfikujące inspektorów (*The Register of Play Inspectors* – RPII). Przed udzieleniem zamówienia na przeprowadzenie kontroli placu zabaw, wymagane jest uzyskanie certyfikatów kompetencji RPII. Według statystyk prowadzonych w Wielkiej Brytanii¹³ na placach zabaw dochodzi rocznie do ok. 40 tys. wypadków, które skutkują

¹¹ Opracowano na podstawie ekspertyzy sporządzonej w 2019 r. na zlecenie Najwyższej Izby Kontroli przez Dominika Berlińskiego prezesa zarządu i dyrektora technicznego Centrum Kontroli Placów Zabaw Sp. z o.o. *Regulacje prawne dotyczące wymogów dla placów zabaw i wyposażenia takich obiektów – opis i porównanie wymogów wynikających z prawodawstwa Unii Europejskiej oraz przepisów obowiązujących w Polsce, Belgii, Wielkiej Brytanii oraz na Litwie.*

¹² European report on child injury prevention, opublikowany pod adresem: <http://www.who.int/violence_injury_prevention/child/injury/world_report/European_report.pdf>.

¹³ <<https://www.rospa.com/play-safety/advice/playground-accidents/>>.

pobytem dziecka w szpitalu. Przyczyną może być zarówno nieprawidłowe zarządzanie obiektami, jak i nieodpowiednie zachowanie użytkowników.

Z kolei na Litwie, w związku z kilkoma śmiertelnymi wypadkami na placach zabaw, wprowadzono przepisy dotyczące tego typu obiektów. Litewska Norma Higieniczna HN 131: 2015 „Place i sale zabaw dla dzieci. Ogólne wymagania bezpieczeństwa zdrowotnego” ma status obowiązującego prawa. Zdefiniowano w niej pojęcia miejsca publicznego, placu zabaw i jego wyposażenia oraz uwzględniono odpowiednie wymagania dla tych funkcjonujących w miejscach publicznych. Norma obejmuje zarówno projektowanie, budowę, przebudowę, naprawę, instalację, jak i użytkowanie placów zabaw. Przepisy regulują ich usytuowanie (m.in. w odległości nie mniejszej niż 10 m od pojemników na odpady komunalne i wtórne, ulic, parkingów, urządzeń sieci elektrycznych i co najmniej 15 m od otworów systemu wentylacji wyciągowej parkingów samochodowych), a także inne (np. dotyczące ogrodzeń). Do właściwych przepisów odsyła w sprawie ograniczenia hałasu, zanieczyszczenia nawierzchni oraz natężenia pola elektromagnetycznego. Wyposażenie placu zabaw i nawierzchnia amortyzująca uderzenia musi posiadać certyfikat zgodności lub deklarację producenta potwierdzającą zgodność z odpowiednimi litewskimi normami. Powinny być one także zainstalowane zgodnie z instrukcjami producenta. Przed rozpoczęciem korzystania z placu zabaw istnieje obowiązek dokonania oceny jego zgodności z odpowiednimi normami przez akredytowany organ. Na miejscu musi być dostępny

regulamin, zawierający m.in. numer telefonu dla połączeń alarmowych, numer telefonu personelu obsługi technicznej, nazwę i adres operatora placu zabaw, a także informacje o wieku użytkowników, dla których jest przewidziany. W piaskownicach piasek ma być wymieniany lub odnawiany co roku (w okresie wiosennym), musi być wolny od zanieczyszczeń chorobotwórczych, a piaskownice przykryte, chronione przed zanieczyszczeniem. Należy również zapewnić utrzymanie i kontrolę powierzchni wyposażenia placów zabaw (w tym ogrodzeń, furtek, itp.).

Wyniki kontroli Ograniczony nadzór nad zarządzaniem obiektów

Wyniki kontroli NIK przeprowadzonej w 2019 r. w 30 jednostkach z terenu pięciu województw wykazały, że nie został zapewniony rzetelny i skuteczny nadzór nad zarządzaniem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Wpływ na niską ocenę poziomu bezpieczeństwa miała konstrukcja urządzeń i ich montaż, które nie spełniały wymogów Polskich Norm. Nie zapewniono też bezpieczeństwa urządzeń oferowanych jako wyposażenie takich obiektów. Jednocześnie powołani przez NIK biegli na terenie wszystkich 10 sprawdzonych placów zabaw i siłowni plenerowych stwierdzili odstępstwa konstrukcji wyposażenia od wymogów wynikających z Polskich Norm. Istotnym problemem był brak u przedsiębiorców gotowych produktów, które mogłyby być objęte kontrolą Inspekcji Handlowej. Większość z tych urządzeń produkowano na zamówienie.



Określone w przepisach uprawnienia i obowiązki właściwych organów skutkowały ograniczonym nadzorem nad planowaną budową obiektów. Zarówno przed wydaniem pozwoleń na budowę, jak i po otrzymaniu zgłoszeń budowy, starostowie nie mieli obowiązku weryfikacji zgodności urządzania obiektów z zasadami wiedzy technicznej, w tym Polskimi Normami. Ich nadzór nie obejmował budowy obiektów małej architektury poza miejscami publicznymi. Powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego sprawowali natomiast nadzór jedynie nad budową obiektów wznoszonych na podstawie pozwolenia na budowę i wymagających uzyskania pozwolenia na użytkowanie. Wpływ na to miał głównie niewystarczający poziom zatrudnienia w inspektoratach, a także brak obowiązku informowania przez inwestorów o rozpoczęciu i zakończeniu budowy realizowanej na podstawie zgłoszenia. Wyniki kontroli wykazały również, że większość gmin nie zapewniła rzetelnego sprawdzenia wykonanych robót, w tym ustalonych wymogów gwarantujących bezpieczne korzystanie z obiektów.

Nierzetelna kontrola

W trakcie użytkowania obiekty nie były objęte należyтым nadzorem zarówno przez uprawnione do tego organy, jak i ich właścicieli oraz zarządców. Powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego oraz państwowi powiatowi inspektorzy sanitarni nie wiedzieli o istnieniu ponad połowy takich miejsc. Nie uwzględniali ich

w prowadzonych kontrolach z powodu niekompletnych ewidencji lub ich braku. Organy nadzoru budowlanego wybierając obiekty do kontroli opierały się głównie na informacjach uzyskiwanych od kontrolowanych podmiotów. W ciągu ponad dwóch lat kontrolami objęły zaledwie co trzeci z nich¹⁴. Nadzór budowlany sprawdzał głównie obiekty gminne, podczas cyklicznych akcji koordynowanych przez wojewodów, które miały zapewnić bezpieczny wypoczynek dzieci i młodzieży (np. „Bezpieczne ferie” czy „Bezpieczne wakacje”).

Niektóre rodzaje wykorzystywanych obiektów pozostawały poza nadzorem budowlanym. Nie sprawdzano parków linowych, obiektów należących do wspólnot mieszkaniowych oraz podmiotów gospodarczych. Place zabaw należące do spółdzielni mieszkaniowych skontrolował tylko jeden (z pięciu) organów nadzoru budowlanego. Państwowa Inspekcja Sanitarna badała natomiast głównie (ponad 80% kontroli) place zabaw przy szkołach, przedszkolach i żłobkach, tj. obiektach i placówkach obejmowanych cyklicznym nadzorem sanitarnym, pomimo że w innych miejscach było ich niemal tyle samo. W kontrolowanym okresie sprawdzono jedynie co szósty taki obiekt. Ponadto nadzorem sanitarnym nie obejmowano obiektów należących do wspólnot mieszkaniowych, a sporadycznie sprawdzano place zabaw lub piaskownice zarządzane przez spółdzielnie mieszkaniowe. Nadzór sanitarny nie był sprawowany nad skateparkami, street workout parkami i parkami linowymi. Natomiast

¹⁴ W latach 2017–2018 inspektorzy nadzoru budowlanego nie sprawdzali obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej w żadnej spośród skontrolowanych przez NIK jednostek zarządzających takimi obiektami.

stan sanitarny siłowni plenerowych sprawdzano w ramach kontroli większych kompleksów rekreacyjnych.

Z uwagi na to, że przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, wojewódzkich, ani powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego nie zostały ustanowione jednolite zasady, ani wytyczne dla pracowników, zakres nadzoru budowlanego nad użytkowanymi obiektami był zróżnicowany. W praktyce koncentrował się na wizualnej ocenie stanu technicznego urządzeń. Niemal połowa powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego nie sprawdzała realizacji obowiązku przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego obiektów oraz przechowywania ich dokumentacji. Nie badano realizacji wymogu uzyskania pozwolenia na budowę lub jej zgłoszenia, a także spełnienia warunków lokalizacji obiektów wynikających z przepisów techniczno-budowlanych. W latach 2017–2018 inspektorzy nadzoru budowlanego stwierdzili nieprawidłowości tylko w przypadku trzech ze 114 skontrolowanych obiektów. Natomiast podczas kontroli zleconych przez NIK, ujawnione nieprawidłowości dotyczyły aż 75% obiektów. Z kolei pracownicy powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych przeprowadzali kontrole zgodnie z procedurami, instrukcjami i wytycznymi. Ich zakres nie obejmował jednak części zagadnień istotnych dla bezpieczeństwa użytkowników. W przypadku piaskownic inspektorzy sprawdzali

zabezpieczenie przed zanieczyszczeniem, dokonywali wizualnej oceny czystości piasku i ustalali termin jego ostatniej wymiany. Oprócz działań podjętych przez jedną powiatową stację sanitarno-epidemiologiczną w 2017 r., nadzór sanitarny nie obejmował badania czystości chemicznej i mikrobiologicznej piasku. Ograniczony nadzór budowlany i sanitarny wynikał przede wszystkim z niewystarczających zasobów kadrowo-finansowych, braku odpowiednich przepisów, procedur lub wytycznych, a także informacji o istnieniu takich obiektów. Niewielka obsada kadrowa powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego (przeciętnie pięć, sześć osób¹⁵), przy rosnącej liczbie terminowych spraw powodowała, że kontrole obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej schodziły na dalszy plan.

Badania NIK wykazały, że nadzór jednostek zarządzających gminnymi obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej nad ich stanem technicznym oraz bezpieczeństwem użytkowania nie był skuteczny. Podejmowane działania nie zapewniały przeprowadzenia wymaganych kontroli budowlanych (art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane¹⁶) oraz zalecanych przez producentów urządzeń i wykonawców. Najczęstszymi przyczynami było przeoczenie upływu terminu kontroli oraz brak wiedzy o konieczności jej przeprowadzenia.

W należytym stanie technicznym lub higieniczno-sanitarnym nie było

¹⁵ Ponadto mniej niż połowa pracowników inspektoratów nadzoru budowlanego posiadała uprawnienia budowlane, występowała także duża rotacja pracowników oraz okresowe wakaty.

¹⁶ Obowiązku tego nie realizowało sześć z siedmiu jednostek zarządzających obiektami starszymi niż pięć lat. W jednostkach tych nie poddano kontroli obiektów małej architektury na 35 placach zabaw. Ponadto inspektorzy nadzoru budowlanego podczas kontroli przeprowadzonych na zlecenie NIK stwierdzili brak przeprowadzenia okresowych kontroli obiektów budowlanych na trzech placach zabaw.



utrzymanych 62% obiektów, poddanych oględzinom przez kontrolerów NIK. Ponadto stwierdzono inne uchybienia, które miały wpływ na obniżenie poziomu bezpieczeństwa (m.in. brak odpowiedniej nawierzchni amortyzującej upadki, wystające elementy fundamentów, niezabezpieczone ostre fragmenty urządzeń lub ogrodzeń). Na słabość i nieskuteczność nadzoru nad obiektami wpływ miało nieustanowienie zasad jego sprawowania przez zarządzających obiektami, niepowierzenie w części jednostek takich zadań komórkom organizacyjnym lub pracownikom, niezapewnienie należytego przygotowania pracowników lub nierzetelne wykonywanie przez nich obowiązków, a także brak właściwego nadzoru ze strony kierownictwa.

Użytkownikom nie udostępniano informacji o zasadach bezpiecznego korzystania z obiektów. Rady trzech gmin (z pięciu) nie uchwałyły regulaminów korzystania lub nie ustaliły ich dla części użytkowanych miejsc. Ponadto w jednej z gmin nie umieszczono regulaminów w 2/3 skontrolowanych obiektów. Tablicy informacyjnej określającej zasady bezpiecznego użytkowania urządzeń i sprzętu sportowego nie zamontowano na jednym z czterech skontrolowanych przez NIK placów zabaw zlokalizowanych przy szkołach i przedszkolach.

Nieskuteczny nadzór nad parkami linowymi

Pierwsze parki linowe w Polsce powstały w 2005 r. Według statystyk z 2017 r. w kraju było 240 tego typu obiektów¹⁷, natomiast na koniec lipca 2020 r. – 261¹⁸. Z uwagi na rodzaje stosowanych przeszkód i atrakcji oraz umieszczenie ich niejednokrotnie na znacznych wysokościach, charakteryzują się one wysokim poziomem ryzyka urazów i wymagają szczególnych rozwiązań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa użytkownikom¹⁹.

Objęte kontrolą NIK powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne, inspektoraty nadzoru budowlanego²⁰ oraz wojewódzkie inspektoraty inspekcji handlowej nie kontrolowały przedsiębiorców prowadzących parki linowe. Według informacji Prezesa UOKiK obejmującej lata 2017–2019, bezpieczeństwo świadczonych usług nadzorował jedynie Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej. U jednego (z trzech kontrolowanych przedsiębiorców) wykazał nieprawidłowości dotyczące wystających elementów śrub ponad konstrukcje pomostów oraz składowania kamieni i gałęzi pod trasą. Pomimo braku wymogów wynikających z przepisów, właściciele i zarządcy gminnych parków linowych skontrolowanych przez NIK zlecali ich okresowe przeglądy. Zapewnili także większości pracowników szkolenia instruktora ratownika

¹⁷ Źródło: <<https://lemurpark.pl/aktualnosci/item/25-skad-wziely-sie-parki-linowe>>.

¹⁸ <<http://polskieparkilnowe.pl>>.

¹⁹ Dotyczących prawidłowego zaprojektowania i wykonania tras oraz ich odpowiedniego oznakowania, umiejętnego stosowania przez użytkowników sprawnego sprzętu ochronnego i asekuracyjnego, jak również konieczności zapewnienia regularnych kontroli stanu obiektu oraz środków ochrony indywidualnej.

²⁰ Z wyjątkiem jednej kontroli obowiązkowej przeprowadzonej przez organ nadzoru budowlanego przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na jego użytkowanie. Kontrole trzech parków linowych nadzór budowlany przeprowadził w trakcie kontroli NIK nie stwierdzając nieprawidłowości.

parków linowych lub szkolenia obejmujące prawidłowe posługiwanie się sprzętem alpinistycznym w obiekcie rekreacyjnym, wymagającym zabezpieczenia przed upadkiem z wysokości²¹. Pracownicy byli zobowiązani do przeprowadzania przeglądów tras oraz sprzętu asekuracyjnego. Mimo to skontrolowane parki linowe nie były w pełni bezpieczne dla użytkowników. Kontrola NIK ujawniła liczne niezgodności z wymogami Polskich Norm co do ich konstrukcji, a także nieprawidłowości dotyczące utrzymania oraz wyposażenia obiektów (m.in. przegniłe lub spróchniałe drewniane elementy, niską jakość wyposażenia, niewłaściwy montaż, brak niezbędnych osłon oraz wystające elementy, stwarzające ryzyko skaleczenia lub uderzenia, a także używanie przeterminowanego sprzętu). Poziom zagrożenia dla użytkowników jednego z obiektów biegły ocenił jako znaczny i zalecił wyłączenie go z użytkowania do czasu wykonania niezbędnych napraw. Także podmioty wykonujące przeglądy powykonawcze i okresowe parków linowych wskazały na ich niewłaściwy stan techniczny, wpływający na obniżenie poziomu bezpieczeństwa. Negatywny wynik przeglądów okresowych dotyczył 40% parków skontrolowanych w 2017 r. i 49% w I półroczu 2018 r. Zagrożenia stwierdzone w parkach linowych świadczą o nie w pełni rzetelnym i skutecznym nadzorze nad urządzeniem i funkcjonowaniem tego typu obiektów, sprawowanym przez właścicieli i zarządzających oraz organy administracji publicznej.

Wnioski do kontrolowanych i podjęte działania

Jednostki zarządzające obiektami jeszcze w trakcie trwającej kontroli NIK starały się usunąć zagrożenia. Obiekty wyłączano z użytkowania, dokonywano napraw urządzeń lub ogrodzeń. Demontowano je w sytuacji, gdy były zużyte lub ich konstrukcja zagrażała bezpieczeństwu. Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniach pokontrolnych wnioskowała o dokonywanie zgłoszeń planowanej budowy obiektów w miejscach publicznych, doprowadzenie do legalizacji tych wykonanych bez zgłoszenia, a także zapewnienie rzetelnego i skutecznego nadzoru nad urządzeniem nowych lub nad stanem technicznym i bezpieczeństwem już istniejących obiektów. NIK zalecała dokonywanie niezbędnych napraw i konserwacji urządzeń, poprawę nawierzchni w strefie upadku, stosowanie w parkach linowych tylko sprzętu asekuracyjnego dopuszczonego do użytkowania, a także przeprowadzanie okresowych kontroli co pięć lat. Wnioski dotyczyły także kwestii organizacyjnych: uregulowania w wewnętrznych procedurach zadań i obowiązków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa w obiektach małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, a także zamieszczania regulaminów korzystania z nich lub innych niezbędnych informacji. W przypadku szkół, zespołów edukacyjnych i zespołów szkolno-przedszkolnych wnioski dotyczyły również zapewnienia wyposażenia posiadającego odpowiednie atesty i certyfikaty, podejmowania wymaganych działań powypadkowych, przeprowadzania niezbędnych kontroli, a także umieszczania

²¹ Pracownicy obsługujący parki linowe posiadali także orzeczenia lekarskie o braku przeciwwskazań zdrowotnych do pracy na wysokości powyżej 3 m.



tablic informacyjnych, określających zasady bezpiecznego korzystania z urządzeń.

Kierownicy jednostek zarządzających obiektami informowali o realizacji wniosków, w tym dokonaniu niezbędnych remontów, napraw i konserwacji lub podjętych w tym celu działaniach. Zmierzano również do wyposażenia obiektów w niezbędne regulaminy oraz tablice informacyjne, a także legalizacji samowoli budowlanych. Pracownikom powierzono bieżące przeprowadzanie kontroli, a osobom posiadającym wymagane uprawnienia budowlane zlecono okresowe sprawdzanie budowlanych obiektów małej architektury. Jednocześnie kierownicy jednostek zadeklarowali wzmocnienie bieżącego nadzoru nad stanem technicznym urządzeń przeznaczonych do zabawy, ćwiczeń i rekreacji.

Wnioski skierowane do organów administracji architektoniczno-budowlanej dotyczyły zapewnienia rzetelnej weryfikacji otrzymywanych zgłoszeń budowy obiektów małej architektury, a także przekazywania organom nadzoru budowlanego ich kopii. Starostowie potwierdzili wdrożenie mechanizmów zapewniających realizację wniosków.

Najwyższa Izba Kontroli zwracała się do organów nadzoru budowlanego o bieżące aktualizowanie informacji o funkcjonujących na ich terenie obiektach małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, zapewnienie nadzoru nad nimi, a także przeprowadzanie niezbędnych kontroli, mających na celu ustalenie, czy dokonywano okresowych kontroli budowlanych i przechowywano wymaganą dokumentację obiektów. Powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego poinformowali m.in., że wystąpili do właścicieli oraz podmiotów zarządzających o przesłanie ich aktualnych

wykazów. Przypomniano także o konieczności dokonywania okresowych kontroli obiektów budowlanych. Zadeklarowali również sukcesywne ujmowanie tego typu obiektów w planach kontroli obiektów budowlanych.

Do państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych NIK wnioskowała o zapewnienie bieżącego ewidencjonowania obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, a także ich kontroli i nadzoru. W przekazanych informacjach uwzględniano działania służące uaktualnieniu i bieżącemu prowadzeniu ewidencji obiektów objętych nadzorem sanitarnym. Inspektorzy zadeklarowali wzmocnienie nadzoru nad nimi. Jeden z nich podjął również działalność edukacyjną w obszarze promocji zdrowia i profilaktyki chorób, obejmującą zasady korzystania z obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej oraz zagrożenia jakie stwarza zanieczyszczona piaskownica.

Wnioski *de lege ferenda* i systemowe

Funkcjonujący system nadzoru nad budową oraz utrzymaniem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej nie zapewniał w pełni bezpiecznego ich użytkowania. NIK postulowała wprowadzenie zmian zarówno w sferze legislacyjnej, jak i organizacyjnej. Wskazała również, że pozytywne oddziaływanie na poziom bezpieczeństwa mogłaby mieć popularyzacja wiedzy o sposobach urządzania i utrzymywania takich miejsc oraz o zasadach bezpiecznego korzystania z urządzeń.

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do ministra właściwego do spraw budownictwa o podjęcie działań na rzecz doprecyzowania w przepisach ustawy – Prawo

budowlane, do jakiej kategorii obiektów lub urządzeń budowlanych winny być zaliczane place zabaw, parki linowe, siłownie plenerowe i inne rodzaje obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, a także urządzenia stanowiące ich wyposażenie. Natomiast w przepisach wykonawczych zaproponowała ustalenie wymagań określających odległości obiektów od miejsc niebezpiecznych, takich jak naturalne lub sztuczne cieki oraz zbiorniki wodne, ciągi jezdne inne niż ulice, itp., a także zasad ustalania ich odległości od innych obiektów i miejsc określonych w tych przepisach. Wniosła również o podjęcie działań na rzecz wprowadzenia standardów obejmujących kompleksowo zasady budowy, wyposażenia, zagospodarowania i bieżącego utrzymania w należytym stanie obiektów przeznaczonych do rekreacji, a także zasady ich bezpiecznego użytkowania. NIK podtrzymała wniosek o rozważenie nowych rozwiązań systemowych dostosowujących organizacyjnie i kadrowo organy nadzoru budowlanego do skali oraz zakresu zadań nałożonych ustawą – Prawo budowlane, sformułowany przez NIK po kontroli „Realizacja zadań przez organy nadzoru budowlanego” (P/12/079) oraz w informacji o wynikach kontroli „Prawidłowość kontroli i skuteczność postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego” (P/18/078).

Do organów Inspekcji Handlowej, Państwowej Inspekcji Sanitarnej, administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego skierowano wniosek o podjęcie działań zmierzających do zapewnienia skutecznego nadzoru nad budową oraz utrzymaniem w należytym stanie ww.

obiektów, a także nad urządzeniami przeznaczonymi do ich wyposażenia. NIK wskazała również organom nadzoru budowlanego oraz Państwowej Inspekcji Sanitarnej na zasadność opracowania wewnętrznych standardów oraz wytycznych prowadzenia kontroli obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, a także publikowania na ich stronach internetowych informacji dotyczących wymogów bezpieczeństwa i bezpiecznej eksploatacji.

Do burmistrzów, wójtów i kierowników gminnych jednostek zarządzających obiektami Najwyższa Izba Kontroli wniosła o zapewnienie rzetelnego i skutecznego nadzoru nad urządzaniem, stanem technicznym, higieniczno-sanitarnym i bezpieczeństwem korzystania z obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. Jednocześnie zasygnalizowała potrzebę umieszczania regulaminów określających zasady bezpiecznego korzystania w miejscach przeznaczonych do zabaw oraz rekreacji. Zwróciła także uwagę na zasadność formułowania w umowach zawieranych z wykonawcami obowiązku dostawy urządzeń i wykonania obiektów zgodnie z zasadami określonymi w Polskich Normach.

Podsumowanie

Kontrola NIK wykazała, że użytkowane były obiekty, które nie spełniały warunków sformułowanych w przepisach techniczno-budowlanych. Nie zapewniono również ich utrzymania w należytym stanie technicznym. Część tego typu obiektów była nadal wyposażona w zamontowane przed wielu laty urządzenia, które nie spełniały aktualnych standardów bezpieczeństwa. Nieprawidłowości oraz odstępstwa od wymogów Polskich Norm ujawnione w toku



kontroli stwarzały ryzyko wystąpienia wypadków i powstania urazów u użytkowników²². Między innymi z tego powodu kierownicy czterech jednostek zarządzających zostali poinformowani o bezpośrednim niebezpieczeństwie dla życia lub zdrowia ludzi. Dotyczyło to pięciu placów zabaw i jednego parku linowego. Wyniki kontroli świadczą o słabości obecnego systemu nadzoru nad obiektami małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, zarówno na etapie ich planowania oraz budowy, jak i późniejszego użytkowania. Wpływ na to, obok ograniczeń natury finansowo-organizacyjno-kadrowej, miał również brak powszechnie obowiązujących i precyzyjnych

wyznaczników określających obligatoryjne wymagania dla tego rodzaju obiektów. Takie standardy byłyby pomocnym narzędziem zarówno dla właścicieli i zarządców przy ich planowaniu, budowie oraz utrzymaniu, jak i instytucji nadzoru przy weryfikacji spełnienia wymagań oraz ich egzekwowaniu. Niezbędna jest również popularyzacja zasad bezpiecznego korzystania z takich obiektów.

JAROSŁAW STANISZEWSKI
MARZANNA WIERZBICKA,
Delegatura NIK w Szczecinie

²² Stwierdzone przez powołanych w ramach kontroli biegłych, nadzór sanitarny i budowlany oraz kontrolerów NIK, podczas kontroli 43 obiektów (z 87 badanych, tj. 49%).

Słowa kluczowe: mała infrastruktura sportowo-rekreacyjna, obiekty sportowe, przepisy techniczno-budowlane, bezpieczne korzystanie z obiektów

ABSTRACT

Small Sports and Recreational Infrastructure – Ineffective Supervision of Children’s Safety
Some audits of NIK are of preventive nature. This was the objective of the audit of the performance of small sports and recreation facilities. The audit comprised, among other, playgrounds, outdoor gyms, skateparks, street workout parks and ropes courses. The auditors examined supervision of construction of such facilities, their equipment, technical condition, sanitation and safety. The audit covered the regional inspectorates of trade, local governors, local sanitary and disease inspectorates, local construction inspectorates, local offices and entities that managed small sports and recreation facilities in the regions of Kujawsko-Pomorskie, Lubuskie, Podlaskie, Warmińsko-Mazurskie and Zachodniopomorskie. In total, thirty entities were subject to audit.

Jarosław Staniszewski, Marzanna Wierzbicka NIK Regional Branch in Szczecin

Key words: small sports and recreational infrastructure, sports facilities, technical and constructional regulations, safe use of facilities