



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.028.01.2017

P/17/082

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44

lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/082 – Działania organów administracji publicznej w zakresie ochrony ludności przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Wojciech Zdasień, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/215/2017 z 22 listopada 2017 r. oraz nr LKR/91/2018 z 25 kwietnia 2018 r. 2. Anna Jaros, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/218/2017 z 27 listopada 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4, 1899-1900)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Krakowie, Pl. Szczepański 5, 31-011 Kraków (WIOŚ, Inspektorat, Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małopolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska – Paweł Ciećko (Wojewódzki Inspektor, MWIOŚ)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna¹

Inspektorat w okresie objętym kontrolą NIK² w ograniczonym stopniu realizował zadania z zakresu ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej.

W Urzędzie przypisano obowiązki z ww. zakresu właściwym pracownikom. Utrzymywano akredytacją Polskiego Centrum Akredytacji (PCA) na wykonywanie pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych (PEM) w otoczeniu stacji bazowych telefonii komórkowej (SBTK) na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów³. Dbano o rozwój kwalifikacji pracowników zatrudnionych w Pracowni Badań Terenowych Laboratorium WIOŚ (PBT), dokonujących pomiarów poziomów PEM, a także zapewniono bieżące wzorcowanie sprzętu pomiarowego. Specjalistycznych szkoleń, uwzględniających specyfikę PEM w otoczeniu SBTK nie zapewniono jednak pracownikom Wydziału Inspekcji (WI), Działu Inspekcji Delegatury WIOŚ w Nowym Sączu (DINS) oraz Działu Inspekcji Delegatury WIOŚ w Tarnowie (DIT), którzy realizowali zadania kontrolne w zakresie PEM.

Stosowane przez WIOŚ mierniki szerokopasmowe PEM umożliwiały uzyskanie wyniku chwilowego natężenia PEM w ramach pomiarów weryfikujących (interwencyjnych) i pomiarów monitoringowych. Ograniczona była natomiast możliwość przeprowadzenia pomiarów środowiskowych w otoczeniu SBTK, zgodnie z metodyką przewidzianą w rozporządzeniu MŚ z 30.10.2003. Wykorzystywane mierniki nie pozwalały bowiem na identyfikację źródeł PEM, a także na zastosowanie poprawek umożliwiających uwzględnienie w wynikach pomiarów parametrów pracy instalacji wytwarzających PEM najbardziej niekorzystnych z punktu widzenia oddziaływania na środowisko. Co prawda jeden z mierników posiadanych przez WIOŚ umożliwiał dokonywanie pomiarów selektywnych, jednak nie był do tego celu wykorzystywany.

Inspektorat nie posiadał aktualnej i usystematyzowanej wiedzy na temat liczby, lokalizacji oraz mocy emisyjnych SBTK znajdujących się na obszarze województwa małopolskiego,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę opisową.

² Kontrola obejmowała okres od 1 stycznia 2015 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

³ Dz. U. Nr 192, poz. 1883, dalej: rozporządzenie MŚ z 30.10.2003.

bowiem przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴ nie obligowały użytkowników SBTK do przekazywania wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska podstawowych danych na temat lokalizacji i parametrów SBTK, w tym także na temat zaprzestania eksploatacji instalacji.

Realizując wytyczne Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska (GIOŚ) Inspektorat przeprowadzał w obszarze dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK zarówno kontrole planowe, jak i doraźne (do 8 grudnia 2017 r. wykonał łącznie 94 kontrole). W swoich działaniach uwzględniał także ponowne pomiary kontrolne w miejscach, w których poprzednio stwierdził przekroczenia dopuszczalnego poziomu PEM. Nie przeprowadzał zaś udokumentowanych kontroli wyników pomiarów poziomów PEM przedkładanych przez użytkowników SBTK (w trybie 122a ust. 2 Prawa ochrony środowiska) na zasadach przewidzianych w Informatycznym Systemie Kontroli (ISK) w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska⁵. Nie weryfikował, czy ww. pomiary zostały przeprowadzone zgodnie z metodyką określoną w załączniku nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003, a w szczególności, czy zostały przeprowadzone we wskazanych miejscach (np. w budynkach mieszkalnych, na balkonach i tarasach, na których mogą przebywać ludzie). W badanym okresie nie sformułowano zastrzeżeń do żadnego sprawozdania, mimo, że część wyników pomiarów zawierała braki ograniczające miarodajność wniosków sformułowanych na ich podstawie.

Analiza 14 wybranych kontroli WIOŚ wykazała, że połowa z nich została przeprowadzona z naruszeniem zaleceń metodycznych określonych w ust. 13 i ust. 14 załącznika nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003, oraz, że Laboratorium WIOŚ (LW) nie zawierało w sprawozdaniach pomiarowych z tych kontroli informacji o wpływie odstępstw od zaleceń na przydatność wyników pomiarów do oceny dotrzymania dopuszczalnych poziomów PEM w otoczeniu SBTK. Również analiza 3 wybranych sprawozdań LW z badań poziomów PEM – przeprowadzona przez powołanych przez NIK biegłych – wykazała, że nie zastosowano w pełni zalecenia metodycznego określonego w ust. 12 pkt 1 załącznika nr 2 do tego rozporządzenia. Należy zauważyć, że w ww. przypadkach przeprowadzone przez WIOŚ pomiary nie dawały wystarczających podstaw do sformułowania jednoznacznych wniosków o dotrzymaniu dopuszczalnych poziomów PEM w otoczeniu SBTK.

Pomimo stwierdzonych nieprawidłowości na pozytywną ocenę zasługuje jednak reagowanie przez WIOŚ na wnioski osób fizycznych, administratorów budynków oraz j.s.t. poprzez wykonywanie pomiarów kontrolnych PEM.

Wojewodskie Programy Monitoringu Środowiska (WPMS) zostały sformułowane zgodnie z założeniami odpowiednich programów państwowego monitoringu środowiska (PPMS), a pomiary PEM zrealizowano zgodnie z przyjętym zakresem i metodyką określoną w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2007 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia okresowych badań poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku⁶. W 3 przypadkach pomiary zostały jednak nieprawidłowo udokumentowane, ze względu na brak w sprawozdaniach wszystkich SBTK zlokalizowanych w odległości 300 m od punktów pomiarowych. W ocenie NIK, raporty z realizacji programu monitoringu środowiska (PMS) na obszarze województwa nie dostarczały pełnych informacji o dotrzymywaniu standardu jakości środowiska w obszarze PEM. Zawarte w nich wnioski wskazywały, że poziom natężenia PEM na obszarze województwa utrzymuje się na poziomie znacznie niższym od dopuszczalnego. Formułując je opierano się jedynie na wynikach z punktów zlokalizowanych – zgodnie z metodyką pomiarów monitoringowych – w miejscach mało narażonych na ponadnormatywne promieniowanie elektromagnetyczne. Nie przedstawiano natomiast wyników pomiarów, w których WIOŚ stwierdził przekroczenia dopuszczalnej wartości PEM w otoczeniu SBTK, co stanowiło naruszenie art. 25 ust. 3 Prawa ochrony środowiska. Nie uwzględniano także informacji o wynikach pomiarów kontrolnych PEM wykonanych przez WIOŚ, według których podwyższone poziomy PEM, niejednokrotnie bliskie dopuszczalnemu, występują na wyższych kondygnacjach budynków. Nie upowszechniano

⁴ Dz. U. z 2018 r., poz. 799 ze zm. (dalej: *Prawo ochrony środowiska*).

⁵ Dz. U. z 2016 r., poz. 1688 ze zm. (dalej: *ustawa o IOS*).

⁶ Dz. U. Nr 221, poz. 1645 – dalej: *rozporządzenie MŚ z 12.11.2007*.

również informacji na temat wyników pomiarów dokonywanych na zlecenie użytkowników SBTk, a w tym o poziomach PEM zbliżonych do dopuszczalnego, które również występowały w podobnych miejscach. Najwyższa Izba Kontroli uwzględnia fakt, że WIOŚ nie dysponował możliwością zautomatyzowanej analizy wyników pomiarów otrzymywanych od użytkowników SBTk. Niemniej jednak, zdaniem NIK prezentowanie informacji o ich skrajnych wartościach, a także wynikach działalności kontrolnej WIOŚ, stanowiłoby pełną realizację założeń sformułowanych w PPMŚ i WPMŚ, art. 27 ust. 1 pkt 4 Prawa ochrony środowiska oraz celu PMŚ określonego w art. 25 ust. 3 tej ustawy. Formułując przedmiotową ocenę NIK uwzględnia kadrowe ograniczenia w działalności WIOŚ, zgłaszane systematycznie GIOŚ i Wojewodzie Małopolskiemu, niewystarczający zakres specjalistycznych szkoleń, a także brak w Inspekcji Ochrony Środowiska jednolitych wytycznych w zakresie realizacji kluczowych zadań kontrolnych w zakresie PEM, tj. planowania i prowadzenia pomiarów poziomów PEM w otoczeniu SBTk oraz weryfikacji sprawozdań pomiarowych przedkładanych przez użytkowników SBTk.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja wykonywania zadań w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej

Opis stanu
faktycznego

W regulaminie organizacyjnym WIOŚ (*Regulamin*)⁷ zatwierdzonym przez Wojewodę Małopolskiego⁸ nie było zapisów odnoszących się bezpośrednio do kontroli i monitoringu w zakresie poziomów PEM. Określony w Regulaminie zakres działania poszczególnych wydziałów merytorycznych Inspektoratu (oraz działów jego delegatur) obejmował problematykę dotyczącą promieniowania elektromagnetycznego. Przykładowo w § 23 ust. 1 pkt 1, 3 i 9 zapisano, że do zadań WI należy prowadzenie działalności kontrolnej i postępowania z tym związanego w zakresie określonym w ustawie o IOŚ i w innych ustawach szczegółowych, w których wyznaczono zadania kontrolne Wojewódzkiemu Inspektorowi, w szczególności: kontrola podmiotów korzystających ze środowiska w rozumieniu Prawa ochrony środowiska w zakresie wynikającym z ustawy o IOŚ; prowadzenie postępowań administracyjnych, przygotowywanie projektów decyzji, postanowień oraz zarządzeń pokontrolnych; udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie znajdujących się w posiadaniu WI.

Według § 24 ust. 1 pkt 2, 3, 5 i 8 Regulaminu do zadań Wydziału Monitoringu Środowiska (WMS) należy w szczególności opracowywanie i realizacja wojewódzkich programów monitoringu środowiska; gromadzenie wyników pomiarów i ocen stanu środowiska, uzyskiwanych w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska, informacji o korzystaniu ze środowiska, wynikających z odrębnych przepisów, oraz prowadzenie elektronicznych baz danych o jakości środowiska; analizowanie gromadzonych danych, sporządzanie okresowych ocen i prognoz stanu środowiska w województwie; sporządzanie komunikatów, raportów i opracowań tematycznych przeznaczonych do wykorzystania przez administrację rządową i samorządową, a także do informowania społeczeństwa o stanie środowiska.

Z kolei § 25 ust. 1 pkt 1 i 2 Regulaminu stanowią m.in., że do zadań LW należy w szczególności wykonywanie badań i pomiarów parametrów fizycznych w próbkach środowiskowych, weryfikacja uzyskanych wyników, zgodnie z obowiązującymi normami bądź zalecanymi metodykami; wykonywanie badań i pomiarów na rzecz monitoringu środowiska, wykonywanie badań i pomiarów na rzecz kontroli stanu środowiska oraz na potrzeby innych klientów LW.

W okresie objętym kontrolą NIK, w zakresach obowiązków 12 pracowników Inspektoratu zatrudnionych w komórkach organizacyjnych: WI, DINS, DIT, WMŚ oraz PBT, zawarto zapisy w różnym stopniu związane z promieniowaniem elektromagnetycznym. Były to przykładowo dla:

⁷ <http://www.krakow.pios.gov.pl/pliki/RegulaminOrganizacyjnyWIOSwKrakowie.pdf>.

⁸ Zarządzeniem Wojewody Małopolskiego z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Organizacyjnego Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Krakowie.

- WI, DINS i DIT – kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska – specjalizacja w zagadnieniach związanych z promieniowaniem elektromagnetycznym, nadzór nad poborem próbek i pomiarami w czasie kontroli;
- WMS – opracowywanie WPMŚ w zakresie m.in. monitoringu poziomów PEM, prowadzenie i coroczna aktualizacja rejestru zawierającego informację o terenach, na których stwierdzono przekroczenie dopuszczalnych poziomów PEM, wykonywanie oceny poziomów PEM w środowisku i obserwacja ich zmian w ramach WPMŚ, opracowywanie protokołów kontroli, zarządzeń i wystąpień pokontrolnych oraz decyzji, wykonywanie zadań Wojewódzkiego Administratora Bazy Danych JPOAT w systemie Ekoinfonet;
- PBT – wykonywanie badań i pomiarów poziomów PEM, wdrażanie nowej aparatury i nowych metodyk do praktyki pomiarowej, walidacja nowych metod pomiarowych, dbałość o należyty stan techniczny powierzonego sprzętu pomiarowego, przestrzeganie terminów sprawozdań i legalizacji powierzonego sprzętu pomiarowego, wykonywanie badań zgodnie z zasadami systemu jakości, znajomość zasad systemu zarządzania LW, w tym procedur ogólnych, norm i procedur badawczych oraz instrukcji, wykonywanie pomiarów zgodnie z tymi zasadami.

(dowód: akta kontroli str. 216-253)

Odpowiadając na pytanie dot. nieprzypisania pracownikom WIOŚ w zakresach obowiązków zadania w zakresie analizy sprawozdań z badań pomiarowych przesyłanych przez operatorów w ramach automonitoringu (art. 2 ust. 1 pkt 1 lit b ustawy o IOŚ w zw. z art. 122a ust. 2 Prawa ochrony środowiska) Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że analiza taka dokonywana jest przez pracowników WI, DINS i DIT. Do zakresów obowiązków tych pracowników przypisano zadanie określone jako *kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska, decyzji ustalających warunki użytkowania środowiska, eksploatacji urządzeń chroniących środowisko, specjalizując się w zagadnieniach dotyczących m.in. ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym*. Ponadto dodał, że zgodnie z Informatycznym Systemem Kontroli (ISK) kontrola zakładu to zarówno kontrola w terenie, jak również kontrola oparta o dokumentację – tzw. dokumentacyjna (automonitoringowa). Z powyższego wynika więc, że obowiązki kontroli w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym powierzone pracownikom obejmują również kontrole automonitoringowe, czyli analizę sprawozdań z badań pomiarowych przesyłanych przez operatorów w ramach automonitoringu.

(dowód: akta kontroli str. 1009)

Według wyjaśnień MWIOŚ w kontrolowanym okresie Urząd nie dysponował pełną wiedzą, co do liczby, lokalizacji oraz mocy emisyjnych czynnych SBTK na terenie województwa małopolskiego, gdyż operatorzy SBTK nie mają prawnego obowiązku przekazywania do WIOŚ informacji o lokalizacji SBTK oraz ich mocy emisyjnej. W WI oraz DINS i DIT, prowadzone były rejestry SBTK, dla których operatorzy przestali wyniki badań automonitoringowych. Wojewódzki Inspektor nie podejmował żadnych działań w celu uzyskania ww. wiedzy ze względu na brak obowiązku prawnego w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 997, 1689)

W okresie objętym kontrolą NIK zadania w zakresie kontroli i monitorowania poziomów PEM w środowisku miało wpisane do zakresu obowiązków łącznie 14 pracowników WIOŚ. Trzynastu z nich legitymowało się studiami wyższymi, w tym jeden miał ukończone seminarium szkoleniowe w zakresie ochrony środowiska przed PEM, a czterech – kurs w zakresie pomiarów poziomów PEM. Taki kurs ukończył także pracownik Inspektoratu z wykształceniem średnim technicznym. Staż pracy tych 14 pracowników kształtował się w przedziale od 6 miesięcy do 28 lat.

(dowód: akta kontroli str. 211-215, 254-257, 1688)

Według wyjaśnień Wojewódzkiego Inspektora w kontrolowanym okresie zadania w zakresie wykonywania pomiarów kontrolnych i monitoringowych poziomów PEM w środowisku realizowało 5 osób:

- pracownik nr 1 – do sierpnia 2016 r.;
- pracownik nr 2 – do 14 lutego 2018 r.;

- pracownik nr 3 – od 30 czerwca 2017 r. do 31 października 2017 r. (1 listopada 2017 r. pracownik został przeniesiony do WI);
- pracownik nr 4 – od lutego 2015 r. do kwietnia 2016 r.;
- pracownik nr 5 – od 30 czerwca 2017 r. (pomiar kontrolny) oraz przez cały badany okres (pomiar monitoringowy).

Z kolei zadania w zakresie ewidencjonowania/analizowania sprawozdań pomiarowych poziomów PEM wykonywało w okresie objętym kontrolą NIK 7 osób:

- pracownik nr 6 – przez cały badany okres;
- pracownik nr 7 – przez cały badany okres;
- pracownik nr 8 – przez cały badany okres;
- pracownik nr 9 – przez cały badany okres;
- pracownik nr 10 – do 14 stycznia 2015 r.;
- pracownik nr 11 – do 31 lipca 2017 r.
- pracownik nr 12 – do 29 kwietnia 2018 r.;

Dwóch pracowników (nr 13 i nr 14) miało w zakresach czynności wpisane zadania dotyczące pomiarów poziomów PEM, ale faktycznie w kontrolowanym okresie nie wykonywali oni tych zadań z uwagi na usprawiedliwioną nieobecność w pracy (związaną z urlopem rodzicielskim) bądź niesamodzielne wykonywanie zadań (pracownik od 1 listopada 2017 r. wdraża się do pracy pod nadzorem opiekuna merytorycznego).

Wszyscy ww. pracownicy, oprócz zadań dotyczących pomiarów poziomów PEM, mają w swoich zakresach czynności przypisane również inne zadania do wykonywania.

(dowód: akta kontroli str. 1838-1839)

W załączniku nr 6 *Założeń merytorycznych i organizacyjnych opracowania – Informacji o działalności IOŚ w 2015 r.* zawarto w pkt 7 informację, że w 2015 r. nie odnotowano problemów związanych z realizacją zadań kontrolnych, czy też realizacją zadań w ramach Programu PMS województwa małopolskiego, ze względów ekonomicznych. Jednocześnie w pkt 10 ww. załącznika podano, że w 2015 r. z WIOŚ odeszło 7 osób, w tym 5 z przyczyn ekonomicznych oraz, że w dalszym ciągu obserwuje się zjawisko odchodzenia fachowców z WIOŚ. Dokument nie precyzował, czy odejścia z WIOŚ z przyczyn ekonomicznych dotyczyły pracowników realizujących zadania związane z pomiarami poziomów PEM.

(dowód: akta kontroli str. 1724-1725)

W załączniku nr 6 *Założeń merytorycznych i organizacyjnych opracowania – Informacji o działalności IOŚ w 2016 r.* zawarto w pkt 7 informację, że w roku 2016 nie odnotowano problemów związanych z realizacją zadań w ramach Programu PMS województwa małopolskiego ze względów ekonomicznych. Jednocześnie w pkt 10 ww. załącznika podano, że wzrost liczby zadań statutowych IOŚ powoduje, że ilość zatrudnionych inspektorów jest niewystarczająca. [...] Obserwuje się dość duże zainteresowanie pracą w WIOŚ, ale młoda kadra, po przeszkoleniu, znajduje pracę w przemyśle z wyższym wynagrodzeniem.

(dowód: akta kontroli str. 1721-1723)

W załączniku nr 6 *Założeń merytorycznych i organizacyjnych opracowania – Informacji o działalności IOŚ w 2017 r.* zawarto w pkt 7 wzmiankę, że problemem ekonomicznym realizacji zadań przez WIOŚ są niskie płace, a to przekłada się na dużą rotację pracowników, co z kolei powoduje niewykonanie zadań planowych i ustawowych. Zrezygnowały z pracy osoby z kilkuletnim doświadczeniem zawodowym, przyjęto wprawdzie nowe osoby, ale były one bez żadnego doświadczenia zawodowego w zakresie ochrony środowiska [...] Z powodu braku wystarczającej ilości doświadczonej kadry wzrasta obciążenie inspektorów prowadzących kontrole [...] W związku z powyższym w roku 2017 nie zostały wykonane m.in. [...] kontrole automonitoringowe w zakresie PEM. Opis zagrożeń działalności Inspektoratu wynikających z problemów kadrowych spowodowanych niskimi płacami zamieszczony w ww. załączniku był znacznie bardziej obszerny i pogłębiony niż taki opis zawarty w informacjach o działalności WIOŚ we wcześniejszych latach.

(dowód: akta kontroli str. 1713-1720)

Według oświadczenia MWIOŚ z 29 stycznia 2018 r. w Urzędzie od kilku lat obserwuje się niepokojące zjawisko odchodzenia fachowców. Młoda kadra po przepracowaniu kilku lat

i uzyskaniu niezbędnego przeszkolenia odchodzi z pracy z powodów ekonomicznych i znajduje lepiej płatną pracę w przemyśle lub w jednostkach samorządu terytorialnego, które oferują wyższe płace. W 2017 r., za porozumieniem stron, odeszło z WIOŚ 9 osób ze względów ekonomicznych. Byli to młodzi pracownicy, którzy zostali już przeszkoleni, nabyli doświadczenie i byli samodzielnymi pracownikami. Z pracy w WIOŚ odchodzą głównie pracownicy merytoryczni, z doświadczeniem, a uzupełnienie tych braków kadrowych wymaga czasu, przeszkolenia i nakładów finansowych na ten cel. Przy stale wzrastającej liczbie zadań statutowych, za czym nie idzie wzrost zatrudnienia, ani też wynagrodzenia, pracownicy merytoryczni są dodatkowo obciążeni wdrażaniem i szkoleniem nowozatrudnionych pracowników, a sytuacja taka trwa od dawna i nie ma końca. Wielokrotne monity do władz zwierzchnich (GIOŚ, Wojewoda Małopolski) nie przyniosły efektów. Dalej Wojewódzki Inspektor szczegółowo opisał m.in. problemy o charakterze kadrowym, w szczególności w WMS i w PBT, stwierdzając m.in., że ze względu na trudności kadrowe WMS nie uczestniczył w pomiarach monitoringowych PEM, wykonywanych przez PBT. *Uniemożliwiło to weryfikację w terenie informacji na temat stacji bazowych SBTk, znajdujących się w otoczeniu punktu pomiarowego.* Ponadto podał, że z uwagi na trudną sytuację kadrową WI kontrole w zakresie poziomów PEM zostały przydzielone jednemu pracownikowi, jako jedno z wielu realizowanych przez niego zadań. *To spowodowało, że przy dużej ilości sprawozdań z wykonanych pomiarów PEM, przesyłanych przez operatorów, nie sposób było dokonać ich pełnej rejestracji, sporządzić adnotacje w systemie ISK, wykonać wszystkie zaplanowane kontrole terenowe oraz kontrole interwencyjne.*

(dowód: akta kontroli str. 1666-1669)

W kontrolowanym okresie 5 pracowników Inspektoratu zatrudnionych w PBT odbyło szkolenia dotyczące pomiarów poziomów PEM w środowisku. Łącznie zorganizowano 6 takich szkoleń. W latach 2015-2016 odbyły się 2 szkolenia⁹, a w roku 2017 – 4 szkolenia¹⁰. Szkolenia były prowadzone przez specjalistów. Pracownicy z pozostałych komórek organizacyjnych WIOŚ nie brali udziału w szkoleniach dotyczących pomiarów poziomów PEM w środowisku. Z dokumentacji przedłożonej do kontroli wynika m.in., że pracownicy WIOŚ właściwi w sprawie przyjmowania i analizowania wyników pomiarów, o których mowa w art. 122a ust. 1 Prawa ochrony środowiska, nie uczestniczyli w szkoleniach dotyczących zakresu i sposobu analizy wyników tych pomiarów.

(dowód: akta kontroli str. 254-257)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że w grupach pracowników realizujących badania kontrolne i monitoringowe poziomów PEM zidentyfikował – na podstawie potrzeb zgłoszonych przez kierowników komórek organizacyjnych WIOŚ – następujące potrzeby szkoleniowe:

- szkolenie z realizacji zadań pomiarowych poziomów PEM wynikających z wymogów metodyki referencyjnej wskazanej w rozporządzeniu MŚ z 30.10.2003 ze szczególnym uwzględnieniem podziału kompetencji w zakresie realizacji pomiarów poziomów PEM przysługujących WIOŚ i Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej (WSSE);
- szkolenie z bazy danych JELMAG dla operatora;
- podstawowe szkolenie GIS.

W związku z rotacją pracowników w WMS na stanowisku, na którym realizowano zadania monitoringowe poziomów PEM, MWIOŚ zidentyfikował dla każdej nowo zatrudnionej osoby następujące potrzeby szkoleniowe:

- szkolenie z bazy danych JELMAG dla administratora wojewódzkiego;

⁹ W 2015 r. – szkolenie z zakresu porównań międzylaboratoryjnych PEM dla pracowników WIOŚ; w 2016 r. – szkolenie z zakresu pomiarów PEM w środowisku ogólnym dla pracowników WIOŚ.

¹⁰ Szkolenia: z zakresu obsługi analizatora SRM 3006 (wykonywanie pomiarów PEM, prowadzenie okresowych badań poziomów PEM, sprawdzanie dotrzymania dopuszczalnych poziomów PEM w środowisku, analizy wąskopasmowe); z zakresu porównań międzylaboratoryjnych (badań biegłości) pomiarów PEM w środowisku dla pracowników WIOŚ; spotkanie Polskiego Centrum Akredytacji (PCA) z przedstawicielami akredytowanych laboratoriów badawczych wykonujących badania PEM w środowisku pracy i w środowisku ogólnym; z zakresu obsługi analizatora SRM 3006 wraz z pomiarami demonstracyjnymi PEM od instalacji radiolokacyjnej z analizami wąskopasmowymi wykonywanymi zgodnie z rozporządzeniem MŚ z 30.10.2003.

- szkolenie związane z tematyką promieniowania elektromagnetycznego, a także z urządzeniami emitującymi PEM;
- *podstawowe szkolenie ArcGIS;*
- szkolenie z zakresu i sposobu prowadzenia okresowych badań poziomów PEM w środowisku zgodnie z rozporządzeniem MŚ z 12.11.2007;
- *szkolenie z wykorzystania wyników pomiarów kontrolnych prowadzonych przez WIOŚ oraz automonitoringowych przedstawianych przez operatorów sieci komórkowej.*

Ponadto Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że zagadnienie promieniowania elektromagnetycznego obejmuje wiele różnorodnych zagadnień, zależnych od rodzaju źródła promieniowania, w tym m.in.: SBTk, radiolinie, radary (lotnicze, meteorologiczne), radiowe i telewizyjne ośrodki nadawcze, radionawigacja (instalacje naprowadzające samoloty) oraz LWN > 110 kV (linie wysokiego napięcia). *Szkolenia winny dać podstawę klasyfikacji źródeł promieniowania oraz określić tryb postępowania w zakresie kontroli planowych, kontroli interwencyjnych, kontroli automonitoringowych. Winny zostać przedstawione kryteria, na podstawie których oceniać należy prawidłowość otrzymywanych sprawozdań z pomiarów automonitoringowych.*

(dowód: akta kontroli str. 1824-1829)

W sprawie przeszkolenia pracowników WIOŚ z zakresu pełnego wykorzystania miernika selektywnego MWIOŚ wyjaśnił m.in., że są oni aktualnie przeszkoleni w stopniu wystarczającym dla pełnego wykorzystania tego miernika, *w tym w zakresie identyfikacji operatorów systemów, przy wykorzystaniu przydziałów częstotliwości oraz obsługi oprogramowania komputerowego do obliczeń (a w tym dokonywania ekstrapolacji wyników do najbardziej niekorzystnych warunków pracy instalacji) i prezentacji wyników pomiarów w pełnym zakresie, wynikającym z wymogów metodyk referencyjnych wskazanych przez regulatora prawnego.*

(dowód: akta kontroli str. 1825-1826)

Wojewódzki Inspektor nie zgłaszał do GIOŚ potrzeby zorganizowania (a Województwo Małopolskiemu potrzeby sfinansowania) szkoleń pracowników WIOŚ dokonujących analizy sprawozdań pomiarowych przedkładanych przez użytkowników SBTk.

(dowód: akta kontroli str. 1688-1689, 1824-1827)

Biorąc pod uwagę zadania kontrolne Inspekcji Ochrony Środowiska określone w art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy o IOŚ, a także założenia ISK, NIK zwraca uwagę, że pracownicy WI, DINS i DIT, którym powierzono zadania kontrolne w zakresie pomiarów poziomów PEM w środowisku, nie zostali objęci specjalistycznymi szkoleniami dotyczącymi specyfiki pomiarów poziomów PEM w otoczeniu SBTk oraz analizy wyników tych pomiarów (przedkładanych do WIOŚ przez użytkowników SBTk w trybie art. 122a ust. 2 Prawa ochrony środowiska). Celem przeprowadzania przez użytkowników SBTk ww. pomiarów jest potwierdzenie, czy w miejscach dostępnych dla ludności w otoczeniu tych stacji nie został przekroczony dopuszczalny poziom PEM. Pracownicy WIOŚ powinni więc dysponować aktualną wiedzą pozwalającą na ocenę rzetelności przedkładanych sprawozdań z badań poziomów PEM.

W okresie objętym kontrolą NIK Inspektorat dysponował trzema urządzeniami do pomiarów poziomów PEM pochodzących od SBTk, tj. dwoma miernikami szerokopasmowymi (PMM 8053A i NBM-550) oraz miernikiem selektywnym (NARDA SRM-3006), który mógł być wykorzystywany – zgodnie z umową użyczenia zawartą z Gminą Miejską Kraków 28 marca 2017 r. – wyłącznie na terenie Krakowa. W kontrolowanym okresie ww. urządzenia były sprawne oraz posiadały aktualne świadectwa wzorcowania. Przerwy w ich wykorzystaniu występowały jedynie w sytuacjach, gdy były one przesyłane do laboratorium wzorcującego w celu wykonania niezbędnych wzorcowań.

(dowód: akta kontroli str. 297-352, 1765-1803)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił m.in., że wymieniony powyżej sprzęt był wystarczający w działalności monitoringowej i kontrolnej WIOŚ, w aspekcie ilościowym i jakościowym, oraz umożliwiało uzyskanie miarodajnych wyników pomiarów poziomów PEM w odniesieniu do zapisów normatywów prawnych. W sprawie wykorzystania opcji pomiarów

selektywnych (w 2017 r. na terenie Krakowa) MWIOŚ podał, że opcja ta wykorzystywana jest w momencie wystąpienia przekroczeń dopuszczalnych poziomów PEM w środowisku. Analiza wąskopasmowa nie wpływa na wartość zmierzona metodą szerokopasmową w odniesieniu do wartości normatywnych (nie zwiększa tej wartości) ustanowionych prawem. Przekazany przez Urząd Miasta Krakowa (UMK) sprzęt nie został jak dotąd wykorzystany do pomiarów selektywnych poziomów PEM w otoczeniu SBTK, w ramach działalności kontrolnej WIOŚ, gdyż do tej pory pomiary wykonane miernikiem szerokopasmowym nie wykazały przekroczenia dopuszczalnych wartości PEM.

(dowód: akta kontroli str. 995-996)

W kontrolowanym okresie PBT zgłaszała potrzebę zakupu aparatury pomiarowej pomocniczej do wykonywania pomiarów poziomów PEM oraz wzorcowania głównej aparatury pomiarowej. Zgłaszane zapotrzebowania zostały zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 363-374)

Wyjaśniając, dlaczego WIOŚ nie zgłaszał zapotrzebowania na zakup aparatury umożliwiającej wykonywanie pomiarów selektywnych, w celu dopełnienia wymogów określonych w załączniku nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003¹¹, w okresie objętym kontrolą na całym obszarze właściwości Urzędu, Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że wymienione rozporządzenie nie nakłada obowiązku wykonywania pomiarów selektywnych, jak również nie wskazuje żadnych algorytmów obliczeniowych umożliwiających stosowanie metody pomiarów selektywnych w odniesieniu do dopuszczalnych poziomów PEM.

(dowód: akta kontroli str. 1008)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że miernik szerokopasmowe służące do pomiarów poziomów PEM, jakie wykorzystywał WIOŚ, nie pozwalały na identyfikację źródeł tych pól i zastosowanie w wynikach pomiarów poprawek umożliwiających uwzględnienie parametrów pracy instalacji wytwarzających PEM najbardziej niekorzystnych z punktu widzenia oddziaływania na środowisko, a tym samym na spełnienie wszystkich wymogów metodyki pomiarów określonej w załączniku nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003. Ze względu na specyfikę współczesnych systemów telefonii komórkowej i brak możliwości zapewnienia maksymalnego obciążenia w sieci, w momencie realizacji pomiarów, ww. poprawki mogą zostać wyznaczone praktycznie wyłącznie na drodze ekstrapolacji, po wykonaniu pomiarów selektywnych. Mierniki te były natomiast wystarczające do dokonywania pomiarów chwilowego natężenia PEM w ramach działań interwencyjnych oraz do realizowania pomiarów monitoringowych w ramach WPMŚ.

W okresie objętym kontrolą NIK LW posiadało aktualną akredytację PCA w zakresie pomiarów kontrolnych poziomów PEM, na zasadach określonych w rozporządzeniu MŚ z 30.10.2003. Akredytacja PCA obejmowała wykonywanie pomiarów poziomów PEM metodą szerokopasmową.

(dowód: akta kontroli str. 353-362)

Pracownicy PBT uczestniczyli w porównaniach międzylaboratoryjnych i badaniach biegłości w zakresie pomiarów poziomów PEM w środowisku, w latach 2015 i 2017. Ze względu na to, że wyniki tych porównań były zadowalające nie wdrożono żadnych działań korygujących ani zapobiegawczych.

(dowód: akta kontroli str. 375)

Główne bariery w pełnej realizacji zadań WIOŚ związanych z kontrolą i monitoringiem poziomów PEM, które Wojewódzki Inspektor potwierdził w wyjaśnieniach, zostały opisane w pkt 1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Ponadto MWIOŚ wskazał również na brak jasnych wytycznych ze strony GIOŚ oraz niedostosowanie narzędzi informatycznych do specyfiki zagadnienia PEM, które polega na tym, że w wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska funkcjonuje kilka baz informatycznych np. Jelmag, EHalaś, JWoda i ISK, opracowanych na zlecenie GIOŚ, pomiędzy którymi brak jest możliwości wymiany danych. W związku z tym pracownicy WIOŚ zmuszeni są do wprowadzanych tych samych

¹¹ Metody sprawdzania dotrzymania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku.

danych do różnych baz, które trafiają niezależnie do różnych administratorów krajowych, a WIOŚ nie dysponuje jedną bazą danych, która scala wszystkie informacje. Ponadto brak jest zdefiniowanych przez GIOŚ jednolitych formatów danych (elektronicznych) przekazywanych przez podmioty do tego zobligowane w ramach np. automonitoringu, co umożliwiłoby bezpośrednio zaimportować otrzymane dane (np. z pomiarów poziomów PEM, hałasu itp.) do jednolitej bazy obsługiwanej przez WIOŚ. Takie rozwiązanie pozwoliłoby na znaczne usprawnienie pracy pracowników WIOŚ oraz uniknięcie pomyłek przy przepisywaniu szeregu izomorficznych informacji i jednocześnie umożliwiłoby dostęp pracownikom różnych komórek WIOŚ do jednolitej informacji zapisanej w bazie danych.

Dodał także, że w związku z realizacją pomiarów w zakresie metodyk referencyjnych wskazanych w rozporządzeniu MŚ z 30.10.2003 oraz w rozporządzeniu MŚ z 12.11.2007 oczekuje oficjalnych interpretacji prawnych obowiązujących wszystkie podmioty w kraju realizujące pomiary poziomów PEM w zakresie ww. metod referencyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 1689, 1826)

Ocena cząstkowa

Inspektorat nie był w pełni przygotowany pod względem organizacyjnym i technicznym do prawidłowej i skutecznej realizacji zadań z zakresu ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej.

Przedmiotowe zadania zostały uwzględnione w ramach ogólnych zadań poszczególnych komórek organizacyjnych WIOŚ i uszczegółowione w zakresach czynności pracowników. Urząd dysponował aktualną akredytacją PCA na wykonywanie pomiarów poziomów PEM w otoczeniu SBTk na zasadach określonych w rozporządzeniu MŚ z 30.10.2003, a pracownicy PBT realizujący pomiary poziomów PEM w środowisku zostali przeszkoleni w tym zakresie. Należy jednak zauważyć, że pracownicy WI, DINS i DIT, którym powierzono zadania kontrolne w zakresie pomiarów poziomów PEM w środowisku, nie zostali objęci specjalistycznymi szkoleniami dotyczącymi specyfiki pomiarów poziomów PEM w otoczeniu SBTk oraz analizy wyników tych pomiarów (przedkładanych do WIOŚ przez użytkowników SBTk w trybie art. 122a ust. 2 Prawa ochrony środowiska).

Stosowane przez WIOŚ mierniki szerokopasmowe PEM umożliwiały uzyskanie wyniku chwilowego natężenia PEM w ramach pomiarów weryfikujących (interwencyjnych) i pomiarów monitoringowych. Ograniczona była natomiast możliwość przeprowadzenia pomiarów środowiskowych w otoczeniu SBTk, zgodnie z metodyką przewidzianą w rozporządzeniu MŚ z 30.10.2003. Wykorzystywane mierniki nie pozwalały bowiem na identyfikację źródeł PEM, a także zastosowanie poprawek umożliwiających uwzględnienie w wynikach pomiarów parametrów pracy instalacji wytwarzających PEM, najbardziej niekorzystnych z punktu widzenia oddziaływania na środowisko. Należy jednak zaznaczyć, że jeden z mierników posiadanych przez WIOŚ umożliwiał dokonywanie pomiarów selektywnych na terenie Krakowa, jednak nie był do tego celu wykorzystywany. Inspektorat nie posiadał aktualnej i usystematyzowanej wiedzy na temat liczby, lokalizacji oraz mocy emisyjnych SBTk znajdujących się na obszarze województwa małopolskiego. Przepisy Prawa ochrony środowiska nie obowiązywały bowiem użytkowników SBTk do przekazywania wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska podstawowych danych na temat lokalizacji i parametrów SBTk, w tym także na temat zaprzestania eksploatacji instalacji.

Pełną realizację zadań z zakresu ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej utrudniały wskazywane przez WIOŚ problemy kadrowe związane z mało konkurencyjnymi wynagrodzeniami, a także ograniczone środki budżetowe przyznawane na funkcjonowanie WIOŚ.

2. Działalność kontrolna w zakresie przestrzegania dopuszczalnych poziomów PEM pochodzących od urządzeń telefonii komórkowej

Opis stanu faktycznego

2.1. Kierunki działania oraz roczne plany pracy WIOŚ na lata 2015-2017 były sporządzane w oparciu o wytyczne GIOŚ do planowania organów Inspekcji Ochrony Środowiska na dany rok. W latach 2015-2016 w kierunkach działania WIOŚ nie sformułowano celu odnoszącego się wprost do kontroli poziomów PEM, sformułowano natomiast cel pn. *kontrola przestrzegania przepisów ochrony środowiska w zakresie emisji [...] energii do*

powietrza. W kierunkach działania na rok 2017 sformułowano cel kontrolny *kontrola w zakresie poziomów pól elektromagnetycznych*.

(dowód: akta kontroli str. 9-170)

W planach pracy na lata 2015-2016 nie uwzględniono SBTK, gdyż w latach je poprzedzających (na podstawie przesyłanych wyników badań automonitoringowych – przyp. kontrolera) nie zarejestrowano instalacji powodujących przekroczenie dopuszczalnych poziomów promieniowania elektromagnetycznego w środowisku (7 V/m). W roku 2017, zgodnie z wytycznymi GIOŚ, WIOŚ wytypował do kontroli 18 SBTK.

(dowód: akta kontroli str. 9, 171-210)

Zgodnie z art. 5 ust. 4 pkt 1 ustawy o IOŚ, wojewódzki inspektor ochrony środowiska, kierując działalnością Inspekcji Ochrony Środowiska na obszarze województwa, wykonuje jej zadania zgodnie z ogólnymi kierunkami działania, zaleceniami i wytycznymi GIOŚ.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że nieuwjęcie przez WIOŚ w swoich planach kontroli na lata 2015-2016 kontroli dopuszczalnych poziomów PEM m.in. wynikało z tego, że SBTK zostały przypisane w ISK do V kategorii (uciążliwości dla środowiska), co spowodowało, że nie musiały być ujmowane w planach kontroli. Decyzja o dodaniu do takiego planu zakładu należącego do V kategorii podejmowana jest indywidualnie przez WIOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 995-996)

2.2. Od 1 stycznia 2015 r. do 8 grudnia 2017 r. WIOŚ przeprowadził łącznie 94 kontrole w zakresie dotrzymywania dopuszczalnych poziomów PEM, z tego: 23 w 2015 r., 38 w 2016 r. i 33 w 2017 r. Charakter doraźny miały kontrole wykonane w latach 2015-2016 oraz 26 kontroli z 2017 r.. Według stanu na 8 grudnia 2017 r. w trakcie realizacji znajdowało się 7 z 18 kontroli zaplanowanych na 2017 r. Dwie kontrole planowe zostały anulowane z powodu likwidacji SBTK. W przypadku 12 kontroli (10,6%), których wyniki opisano w 6 sprawozdaniach, wykazano przekroczenie dopuszczalnego poziomu PEM. W tych przypadkach pomiary były dokonywane w budynkach mieszkalnych, w mieszkaniach i na balkonach. Wartości przekraczające dopuszczalny poziom PEM wynosiły od 7,21 V/m do 13,2 V/m i zostały stwierdzone na balkonach oraz w światłach okien. Pomiary kontrolne zostały zrealizowane w tych przypadkach na wniosek obywateli. Urząd każdorazowo zawiadamiał podmiot lub osobę interweniującą o wynikach kontroli. W przypadku stwierdzenia ponadnormatywnego promieniowania elektromagnetycznego WIOŚ zawiadamiał operatora SBTK oraz przeprowadzał (lub zaplanował w 2017 r.) pomiary sprawdzające.

(dowód: akta kontroli str. 376-386, 1821-1823, 1904-1905)

Przesłankami do podjęcia kontroli doraźnych były wnioski mieszkańców lub instytucji dotyczące SBTK. Przesłankami do podjęcia kontroli planowych (2017 r.) były: lokalizacja SBTK, dla których w poprzednich latach stwierdzono przekroczenie dopuszczalnych poziomów PEM w środowisku (lub które były przedmiotem powtarzających się interwencji), ilość użytkowników przesyłających badania z miejsca lokalizacji SBTK oraz teren (gęstość) zabudowy mieszkaniowej w jej otoczeniu.

(dowód: akta kontroli str. 1008-1009)

Według wyjaśnień MWIOŚ Inspektorat kontrolował przestrzeganie przez operatorów zakresu, częstotliwości i sposobu dokonywania pomiarów poziomów PEM, zarówno podczas kontroli terenowych, jak i kontroli automonitoringowych (dokumentacyjnych). Główny specjalista zajmujący się w WIOŚ kontrolą sprawozdań nadsyłanych przez użytkowników SBTK wyjaśnił m.in., że wykonywana przez niego kontrola w ramach automonitoringu polegała na: *sprawdzeniu akredytacji laboratorium wykonującego te pomiary, sprawdzeniu, czy punkty pomiarowe znajdowały się na azymutach zaznaczonych na dołączonych mapach, sprawdzeniu dotrzymania wymogów pogodowych oraz czy zmierzone wartości nie przekraczały dopuszczalnej wartości 7 V/m*. Ponadto dodał, że sprawdzenie dotrzymania pozostałych wymogów pomiaru określonych w załączniku nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 *nie jest możliwe ze względu na czasochłonność i pracochłonność dokonywanych wyliczeń*. Reasumując: *w momencie, kiedy akredytowane laboratorium przysyła wyniki pomiarów PEM o niskich wartościach, co przeważnie ma miejsce, nie zachodzi potrzeba dokonywania rekontroli tych pomiarów*.

(dowód: akta kontroli str. 1008-1012)

2.3. Od 1 lipca 2016 r. do 7 grudnia 2017 r. Urząd przeprowadził, na wniosek organów samorządowych, 15 kontroli w zakresie dotrzymywania dopuszczalnych poziomów PEM, w tym: 7 w 2016 r. i 8 w 2017 r. Wnioski o przeprowadzenie tych kontroli były najczęściej uzasadniane prośbami mieszkańców oraz zwiększeniem mocy niektórych SBTk w związku z organizacją w 2016 r. Światowych Dni Młodzieży (ŚDM). W przypadku 14 kontroli WIOŚ nie stwierdził naruszeń związanych z przekroczeniami dopuszczalnych poziomów PEM, w związku z czym nie podejmował żadnych działań, a w przypadku jednej kontroli – oczekiwał na wyniki pomiarów.

W podanym wyżej przedziale czasowym nie wystąpiły przypadki odmowy wykonania przez Inspektorat kontroli wnioskowanych przez organy samorządu terytorialnego.

(dowód: akta kontroli str. 258-263)

2.4. W okresie objętym kontrolą, w WIOŚ nie obowiązywały wewnętrzne procedury prowadzenia kontroli poziomów PEM w otoczeniu SBTk, regulujące w szczególności sposób typowania lokalizacji instalacji do pomiarów poziomów PEM, zakres analizy przedkontrolnej, planowanie pomiarów oraz tryb ich prowadzenia. Inspektorat nie otrzymał także procedur i instrukcji GIOŚ w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 264-265)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił m.in., że WIOŚ realizuje kontrole poziomów PEM zgodnie z zapisami obowiązującej metodyki referencyjnej, tj. rozporządzeniem z 30.10.2003. Ponadto dodał, że opracowanie przez GIOŚ procedur do stosowania przez wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska byłoby celowe i mogłoby przyczynić się do lepszych badań kontrolnych (z doświadczenia MWIOŚ wynika, że opracowanie ujednoliconej procedury postępowania kontrolnego dla wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska przyczyniłoby się do ujednolicenia wyników w skali kraju, jak również sposobu przeprowadzania badań, np. realizacji wymogów w zakresie dokonywania pomiarów poziomów PEM w budynkach mieszkalnych oraz na balkonach i tarasach, na których mogą przebywać ludzie).

(dowód: akta kontroli str. 996-998)

2.5. Z analizy dokumentacji dotyczącej 12 wybranych kontroli dotrzymywania dopuszczalnych poziomów PEM w otoczeniu SBTk, przeprowadzonych przez WIOŚ w badanym okresie (6 w 2015 r. i po 3 w poszczególnych latach 2016-2017), wynika m.in., że:

- Przesłankami podjęcia 10 kontroli były skargi i interwencje osób lub organów, zaś w 2 przypadkach (w 2017 r.) były to kontrole planowe.
- Inspektorat nie zawiadamiał użytkowników SBTk o zamiarze podjęcia kontroli.
- Pomiary poziomów PEM dokonano metodą szerokopasmową. W wyniku 10 kontroli nie stwierdzono przekroczeń dopuszczalnych poziomów PEM. Stwierdzone wartości natężenia PEM wynosiły od wartości poniżej 0,3 V/m do 6,07 V/m. Wartości przekraczające 5 V/m stwierdzono w świetle okna bursy szkolnej oraz na balkonach lokali mieszkalnych.
- W przypadku 2 kontroli, w których stwierdzono przekroczenia dopuszczalnych poziomów PEM (wartości od 7,31 V/m do 9,64 V/m – stwierdzone w świetle okien lub na balkonach lokali mieszkalnych), Inspektorat zawiadomił o tym fakcie właściwych operatorów. Po otrzymaniu od nich informacji zwrotnej o dokonaniu *optymalizacji* mocy SBTk w celu wyeliminowania występowania PEM o wartościach przekraczających wartość dopuszczalną WIOŚ przeprowadził ponowne pomiary (rekontrole), które nie wykazały występowania poziomów PEM o wartościach wyższych niż 7 V/m. W przypadku ponownych pomiarów na balkonach mieszkań w budynku przy ul. Teligi 26B, dokonanych 10 września 2015 r., stwierdzono natężenie PEM od 1,97 V/m do 5,48 V/m. W wyniku pomiarów z 30 marca 2017 r. stwierdzono ponownie przekroczenie dopuszczalnego poziomu PEM na balkonie jednego z mieszkań (7,30 V/m). Kolejne pomiary PEM (z 30 sierpnia 2017 r.) nie zostały przeprowadzone na balkonach mieszkań¹². W późniejszym okresie nie ponawiano prób podjęcia rekontroli. W przypadku ponownych pomiarów w budynku

¹² Wskazano, że lokatorzy mieszkań, w których wcześniej notowano przekroczenia limitu PEM, byli niedostępni.

przy ul. Zachodniej 21 stwierdzono natężenie PEM od 1,05 V/m do 6,82 V/m (najwyższa wartość na korytarzu w świetle okna). Pomiarów PEM w ww. lokalizacji nie dokonywano w innych punktach pomiarowych, pomimo tego, że Małopolski Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w Krakowie (MPWIS) poinformował MWIOŚ¹³, że zachodzi prawdopodobieństwo występowania przekroczenia dopuszczalnych poziomów natężenia PEM w innych miejscach.

- Kontrole poprzedzane były analizą wyników pomiarów przedłożonych wcześniej do WIOŚ przez użytkowników SBTK w ramach obowiązku określonego w art. 122a ust. 2 Prawa ochrony środowiska.
- W toku kontroli nie żądano¹⁴ od użytkowników instalacji okazania dokumentacji technicznej związanej z funkcjonowaniem SBTK.
- Pomiary wykonywane były w warunkach pogodowych określonych w załączniku nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003.
- Spośród wyników pomiarów automonitoringowych przesłanych do WIOŚ przed rozpoczęciem 12 badanych kontroli Inspektoratu wartość przekraczającą 5V/m zanotowano jedynie w 3 punktach pomiarowych (dotyczy SBTK zlokalizowanej przy ul. Obozowej 36 w Krakowie). Wynosiła ona od 5,6 V/m do 6,6 V/m. Niepewność pomiaru wynosiła od 1,5 V/m do 2,0 V/m.
- Protokoły kontroli i sprawozdania z badań poziomów PEM, wykonanych przez WIOŚ, nie zawierały adnotacji o uwzględnieniu poprawek pomiarowych, umożliwiających uwzględnienie parametrów pracy instalacji wytwarzających te pola najbardziej niekorzystnych z punktu widzenia oddziaływania na środowisko (ust. 6 załącznika nr 2 do rozporządzenia z 30.10.2003).
- W ww. sprawozdaniach nie było zapisu o sposobie wykonania pomiarów umożliwiającym wyznaczenie miejsc występowania PEM o poziomach dopuszczalnych oraz granic obszarów ograniczonego użytkowania (ust. 7 załącznika nr 2 do rozporządzenia z 30.10.2003).
- W 7 kontrolach pomiary wykonywane były w budynkach mieszkalnych oraz na balkonach i tarasach, na których mogą przebywać ludzie (ust. 13 i ust. 14 załącznika nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003).

(dowód: akta kontroli str. 387-392, 395-998, 1671-1672, 1744-1757)

Odpowiadając na pytanie, czy mieszkańcy budynku przy ul. Teligi 26B byli informowani o planowanych przez WIOŚ pomiarach poziomów PEM, które przeprowadzono 30 sierpnia 2017 r., oraz czy po tej dacie podejmowano próbę ponowienia pomiarów w mieszkaniach, w których wcześniej stwierdzono przekroczenie dopuszczalnego poziomu PEM (w szczególności w mieszkaniu, w którym dwukrotnie stwierdzono przekroczenie limitu PEM¹⁵), a także jakie działania zamierza podjąć WIOŚ w tej sprawie wobec użytkownika SBTK, MWIOŚ wyjaśnił, że mieszkańcy ww. budynku byli informowani o planowanych 30 sierpnia 2017 r. przez WIOŚ pomiarach poziomów PEM, jednak nie wyrazili zgody na udostępnienie mieszkań¹⁶. Po 30 sierpnia 2017 r. nie podejmowano próby ponowienia pomiarów z powodu kategorycznej odmowy mieszkańców. Dodał także, że brak jest jednoznacznej wykładni prawnej, w czyich kompetencjach (WIOŚ/WSSE) jest wykonywanie pomiarów wewnątrz budynków mieszkalnych, oraz że w związku z prowadzonym przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krakowie – Powiat Grodzki (PINB) postępowaniem w sprawie rozbiórki SBTK przy ul. Teligi 24 w Krakowie nie podejmowano postępowania w sprawie wstrzymania działalności przedmiotowej SBTK. 14 lipca 2017 r. PINB wydał decyzję nr 848/2017 nakazującą rozbiórkę SBTK przy ul. Teligi 24. Aktualnie trwa postępowanie odwoławcze.

(dowód: akta kontroli str. 916-922, 1824--1832)

Odnosząc się do realizacji pomiarów poziomów PEM w otoczeniu SBTK przy ul. Drukarskiej 8¹⁷ wyłącznie w 2 mieszkaniach przy ul. Zachodniej 21 – mimo otrzymania informacji z MPWIS, że zachodzi prawdopodobieństwo występowania przekroczenia

¹³ W piśmie znak: NP.142.3.2015 z 1 lipca 2015 r.

¹⁴ Na podstawie art. 9 ust. 2 pkt 7 ustawy o IOŚ.

¹⁵ Sprawozdanie z badań nr 919/2015 z 11 czerwca 2015 r. oraz sprawozdanie z badań nr 503/2017 z 30 marca 2017 r.

¹⁶ Wojewódzki Inspektor załączył do wyjaśnień korespondencję w tej sprawie.

¹⁷ Sprawozdanie z badań nr 748/2015 z 11 maja 2015 r. i sprawozdanie z badań nr 1656/2015 z 10 września 2015 r.

dopuszczalnych poziomów natężenia PEM w innych miejscach – Wojewódzki Inspektor wyjaśnił m.in., że pomiary zostały wykonane wyłącznie w ww. lokalizacji, ponieważ tylko w tych mieszkaniach umożliwiono wykonanie pomiarów. Ponadto dodał, że ww. pismo z WSSE wpłynęło do WIOŚ 7 lipca 2015 r., a więc po terminie wykonania pomiarów (11 maja 2015 r.). Dwaj operatorzy, po zoptymalizowaniu mocy SBTk, przeprowadzili pomiary 22 czerwca 2015 r., które nie wykazały przekroczenia wartości dopuszczalnych. Kolejna kontrola tej SBTk została zrealizowana w maju 2017 r., i w jej trakcie przeprowadzono pomiary natężenia PEM. Podczas pomiarów na terenie otwartym oraz wśród zabudowy mieszkaniowej na osiedlu, jak również w innych miejscach przebywania ludzi, w mieszkaniach i na klatce schodowej, pomiary nie wykazały występowania PEM o wartościach przekraczających wartość dopuszczalną, tj. 7 V/m. Maksymalna zmierzona wartość wyniosła 4,07 V/m¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 1824-1829)

W sprawie przyczyn niezadania od użytkowników SBTk okazania dokumentacji technicznej związanej z funkcjonowaniem SBTk¹⁹ Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że przed wyborem punktów pomiarowych dokonuje się wstępnego rozpoznania – przy użyciu urządzeń pomiarowych – wartości PEM występujących w środowisku, w miejscach dostępnych dla ludzi, w celu ustalenia miejsc najbardziej narażonych na PEM (najczęściej na kierunku azymutu anteny). Nie żądano dokumentacji funkcjonowania SBTk, gdyż w swojej treści ujmuje ona rozważania teoretyczne, a w trakcie kontroli Urząd identyfikuje rzeczywiste miejsca dostępne dla ludzi, w których występują najwyższe narażenie na PEM. Ponadto MWIOŚ podał że *każdorazowo pomiar PEM (kontrola) poprzedzony jest uzyskaniem od operatora informacji o danych SBTk zawierających m.in.: azymut sektorów [α], moc izotropową [W], wysokość n.p.t. [m], nachylenie [α]. Pozwala to na ustalenie kierunków promieniowania, na których, zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów [...], prowadzone są pomiary. Dobór punktów („w miejscach dostępnych dla ludności”) uwarunkowany jest sposobem zagospodarowania terenu, prowadzony jest wzdłuż traktów komunikacyjnych (chodniki, jezdnie) oraz miejscach rekreacyjnych (alejki spacerowe, place zabaw, boiska itp.).*

(dowód: akta kontroli str. 1008-1010, 1824-1829)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że niekorzystanie przez WIOŚ z uprawnienia określonego w art. 9 ust. 2 pkt 7 ustawy o IOŚ podczas kontroli poziomów PEM utrudnia planowanie pomiarów, a w tym optymalny dobór punktów i pionów pomiarowych. Według opinii biegłych²⁰ – powołanych przez NIK w ramach niniejszej kontroli do zbadania poprawności merytorycznej i zgodności z metodyką określoną w załączniku nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 pomiarów poziomów PEM opisanych w 2 wybranych sprawozdaniach z badań, sporządzonych przez WIOŚ²¹) – na podstawie danych ujętych w przeanalizowanych przez nich sprawozdaniach pomiarowych nie jest możliwe stwierdzenie, czy w otoczeniu SBTk dotrzymany został dopuszczalny poziom PEM określony w ww. rozporządzeniu. Biegli sformułowali m.in. następujące uwagi:

- Przy dokonywaniu pomiarów poziomów PEM opisanych w sprawozdaniach nie uwzględniono poprawek pomiarowych umożliwiających uwzględnienie parametrów pracy instalacji wytwarzających PEM najbardziej niekorzystnych z punktu widzenia oddziaływania na środowisko (ust. 6 załącznika nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003). Biegli wskazali, że wszystkie pomiary wykonano z użyciem mierników szerokopasmowych. Biorąc pod uwagę specyfikę współczesnych systemów telefonii komórkowej, wyznaczenie takich poprawek jest możliwe praktycznie wyłącznie na drodze ekstrapolacji, po wykonaniu pomiarów metodą selektywną.

¹⁸ Sprawozdanie z badań nr 718/2017 z 31 maja 2017 r.

¹⁹ Zawierającej m.in. rozkład promieniowania elektromagnetycznego o wartościach ponadnormatywnych w otoczeniu SBTk oraz informację o parametrach pracy anten w momencie pomiarów.

²⁰ Z Katedry Elektroniki Wydziału Informatyki, Elektroniki i Telekomunikacji Akademii Górniczo-Hutniczej im. Stanisława Staszica w Krakowie, powołanych na podstawie postanowienia nr LKR.410.028.01.2017 z 15 marca 2018 r., wydanego przez Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Krakowie.

²¹ W latach 2015-2017 dla łącznie 3 lokalizacji SBTk, tj. w Krakowie przy ul. Cechowej 57, ul. Czarnogórskiej 14 i ul. Włoskiej 17.

- W sprawozdaniach nie udokumentowano analiz wstępnych i odniesień do dokumentów stwierdzających zakres występowania PEM o poziomach zbliżonych do poziomów dopuszczalnych (oraz rozkładu przestrzennego tych pól), na podstawie których powinny zostać wyznaczone piony pomiarowe.
 - Ze sprawozdań wynika, że nieprawidłowo wybrano główne punkty pomiarowe, tj. *pomiary wykonano dosłownie wokół SBTk*, prawie wyłącznie w lokalizacjach przyziemnych (np. drogi, chodniki, ścieżki), natomiast w budynkach mieszkalnych położonych w sąsiedztwie SBTk (w liniach prostych łączących te budynki z antenami) – w minimalnym stopniu (ust. 12 pkt 1 załącznika nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003).
 - Ze sprawozdań wynika, że niewłaściwie wybrano pomocnicze punkty pomiarowe, tj. poza lokalami mieszkalnymi wynikającymi ze zgłoszenia interwencyjnego praktycznie nie wykonano pomiarów w innych miejscach, o których mowa w ust. 13 i ust. 14 załącznika nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003.
- (dowód: akta kontroli str. 1880-1898)

Odnosząc się do ww. opinii biegłych Wojewódzki Inspektor wyjaśnił m.in., że: we wszystkich ocenianych przypadkach posługiwano się metodą wykonania pomiarów, zgodną z rozporządzeniem MŚ z 30.10.2003, a w szczególności:

- Rozporządzenie MŚ z 30.10.2003 nie nakłada obowiązku dokumentowania analiz wstępnych i odniesień do dokumentów stwierdzających zakres występowania pól elektromagnetycznych o poziomach zbliżonych do dopuszczalnych oraz rozkładu przestrzennego tych pól.
- *Każdorazowo jest wykonywana analiza wstępna, ale nie jest dokumentowana. Nie można więc wątpić w prawidłowość przeprowadzonych badań przez pracowników WIOŚ.*
- *Pomiary wykonywane przez WIOŚ mogą być realizowane na terenie należącym do właściciela SBTk lub terenach publicznych ogólnodostępnych. Pracownicy WIOŚ nie mogą naruszać terenów prywatnych bez oficjalnej zgody właścicieli, a wybór GPP wymaga niejednokrotnie wejścia na teren prywatny.*
- *Pomiary w budynkach wymagają naruszenia prywatnej własności i bez oficjalnej zgody właścicieli nie ma możliwości wejścia pracowników WIOŚ na tereny prywatne. Ponadto pomiary wewnątrz budynków powinny być realizowane przez SANEPID.*
- *Pomiary wykonano przyrządami spełniającymi wymogi metodyki referencyjnej określonej w rozporządzeniu MŚ z 30.10.2003.*

(dowód: akta kontroli str. 1906-1908)

Ponadto MWIOŚ oświadczył m.in., że rozporządzenie MŚ z 30.10.2003 *nie definiuje określeń „szerokopasmowy”, „selektywny”, jak również nie zakłada wymogów metrologicznych co do wykorzystywanej do pomiarów PEM aparatury pomiarowej. Wymogi co do aparatury pomiarowej powinny zostać określone np. w zatwierdzeniu typu przyrządu pomiarowego na podstawie badania typu przed wprowadzeniem danego rodzaju przyrządu pomiarowego do obrotu (Prawo o miarach [...]). Jednakże w chwili obecnej w świetle obowiązujących normatywów prawnych takiego wymogu nie stawia się względem wykorzystywanej do pomiarów PEM aparatury pomiarowej. Ponadto ww. rozporządzenie nie definiuje sposobu przeprowadzania ekstrapolacji i nie przedstawia algorytmów matematycznych pozwalających na wyznaczenie teoretyczne maksymalnych wartości natężenia pola emitowanego przez stacje po wykonaniu pomiarów selektywnych, jak też poprawek mogących znacząco zmienić wartość natężenia PEM w otoczeniu stacji bazowej.*

(dowód: akta kontroli str. 1907-1910)

2.6. W okresie objętym kontrolą NIK, w Inspektoracie nie obowiązywały pisemne, wewnętrzne zasady prowadzenia ewidencji wyników pomiarów poziomów PEM w otoczeniu SBTk – przedkładanych przez ich użytkowników na podstawie art. 122a ust. 2 Prawa ochrony środowiska. Wytyczne w tym zakresie nie zostały również przekazane WIOŚ przez GIOŚ.

W okresie poddanym kontroli do WIOŚ wpłynęło 2 191 wyników pomiarów poziomów PEM w środowisku, przedłożonych przez operatorów telefonii komórkowej w ramach realizacji obowiązku wynikającego z art. 122a ust. 2 Prawa ochrony środowiska, z tego:

581 w 2015 r., 813 w 2016 r. i 797 w 2017 r. Ewidencja wpływających wyników pomiarów realizowana była poprzez funkcjonujący w Urzędzie system EZD, a także poprzez naniesienie kolejnego numeru na papierowej wersji dokumentu. Wpływające do WIOŚ wyniki pomiarów poziomów PEM przekazywane były pracownikom realizującym zadania kontrolne w zakresie PEM, przeprowadzającym kontrolę automonitoringową (dokumentacyjną). W możliwie krótkim czasie od dostarczenia ww. dokumentów odpowiedzialni pracownicy Inspektoratu dokonywali wstępnej weryfikacji wyników pomiarów w celu ewentualnego wychwycenia przekroczeń (7 V/m) oraz oceny uprawnień laboratorium wykonującego pomiary (poprzez naniesienie odręcznej adnotacji na arkuszach wyników pomiarów), a także ilości punktów pomiarowych. Sukcesywnie, w miarę możliwości kadrowych, sporządzane były adnotacje w formie elektronicznej w ISK, funkcjonującym w WIOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 994, 1010)

Oględziny sposobu ewidencjonowania i przechowywania sprawozdań z badań pomiarowych nadsyłanych do WIOŚ przez użytkowników SBTk w ramach automonitoringu, wprowadzania treści tych sprawozdań do ISK oraz możliwości przetwarzania w tym systemie wprowadzonych danych wykazały, że wstępna ewidencja wpływających sprawozdań z badań automonitoringowych prowadzona była w programie Excel. Do poszczególnych kolumn wpisywane były: identyfikacja SBTk, miejscowość i adres jej lokalizacji, operator, data wpływu do WIOŚ oraz data przeprowadzonych pomiarów automonitoringowych. Liczba odnotowanych w ten sposób sprawozdań wynosiła: 155 w 2015 r., 218 w 2016 r. i 282 w 2017 r.. Dane zamieszczone przy pomocy programu Excel dotyczyły tylko WI.

W bazie ISK, obejmującej województwo małopolskie, dane dotyczące kontroli automonitoringowych zawierały następujące informacje: nazwa zakładu, lokalizacja, nr REGON operatora, kategoria kontroli – w tym przypadku oparta o dokumentację otrzymaną od podmiotu, typ kontroli (np. kontrola planowa), charakter kontroli, nr kontroli, sygnatura adnotacji, data rozpoczęcia i zakończenia kontroli, oraz, czy w wynikach kontroli stwierdzono naruszenie dopuszczalnych poziomów PEM. Ponadto system umożliwiał dokonanie wpisu z wyników analizy sprawozdania przez WIOŚ. W ISK, do dnia oględzin²², dokonano 144 wpisy dotyczące sprawozdań z badań pomiarowych z 2015 r. (tj. o 437 mniej niż wpłynęło w tym roku do Inspektoratu), 515 wpisów dotyczących sprawozdań z 2016 r. (tj. o 298 mniej niż wpłynęło w tym roku do Inspektoratu) i 611 wpisów dotyczących sprawozdań z 2017 r. (tj. o 186 mniej niż wpłynęło w tym roku do Inspektoratu).

(dowód: akta kontroli str. 994, 1670)

Dokonywaniem uzupełnień w ISK, w zakresie sprawozdań z badań pomiarowych przeprowadzanych w ramach automonitoringu, zajmował się głównie jeden pracownik WIOŚ, a doraźnie inni, wyznaczeni pracownicy lub stażyści. Czynność ta dokonywana była na podstawie zapisu w zakresie czynności o wykonywaniu innych zadań zleconych przez przełożonych. Polecenie związane z ww. czynnościami pracownik otrzymał od przełożonych w formie ustnej.

(dowód: akta kontroli str. 1675)

W badanym okresie Urząd nie występował do użytkowników SBTk z prośbą o wyjaśnienia w zakresie zawartości sprawozdań z badań pomiarowych PEM.

(dowód: akta kontroli str. 1010)

Zgodnie z ISK, wprowadzonym przez GIOŚ do stosowania 1 stycznia 2016 r., kontroli automonitoringowej podlegają m.in. wyniki pomiarów poziomów PEM w środowisku. Sprawdzeniu podlega przede wszystkim, czy: dotrzymywane są dopuszczalne wielkości emisji, pomiary zostały wykonane w miejscu i zakresie określonym w przepisach prawa, badania zostały wykonane przez akredytowane laboratorium zgodnie z metodykami referencyjnymi, wyniki nie nasuwają zastrzeżeń, pomiary zostały wykonane terminowo, wyniki pomiarów zostały przekazane terminowo do WIOŚ, sposób prezentacji pomiarów jest zgodny z obowiązującymi wzorami i przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 1761-1762)

²² 29 stycznia 2018 r.

W piśmie GIOŚ z 23 września 2016 r.²³, skierowanym do wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, przypomniano, że zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o IOŚ, *jednym z zadań Inspekcji Ochrony Środowiska jest kontrola podmiotów korzystających ze środowiska w zakresie przestrzegania zakresu, częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów wielkości emisji i jej wpływu na stan środowiska*. Ponadto polecono bieżące wypełnianie obowiązku weryfikacji przekazywanych do WIOŚ pomiarów automonitoringowych PEM i zwrócono uwagę na to, że pomiary te mogą być prowadzone nieprawidłowo, a ich wyniki mogą być obciążone licznymi błędami.

(dowód: akta kontroli str. 1763-1764)

Zakres weryfikacji ww. wyników pomiarów przez WIOŚ został wskazany w pkt 2.2 niniejszego wystąpienia.

W okresie objętym kontrolą, w Urzędzie nie było przypadku skierowania do PCA wyników pomiarów poziomów PEM, otrzymanych od użytkowników SBTk, w celu zbadania prawidłowości dokonania tych pomiarów. Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że przedkładane przez operatorów SBTk wyniki pomiarów nadesłanych do Inspektoratu w ramach automonitoringu posiadały certyfikaty PCA, dlatego nie budziły wątpliwości uzasadniających konieczność zwracania się do PCA z wnioskiem o zbadanie prawidłowości pomiarów, gdyż PCA, *jako organizacja oceniająca zgodność dla laboratoriów badawczych wnioskujących o akredytację, ocenia prawidłowość wykonywanych w tym zakresie pomiarów, m.in. poprzez obserwację danego procesu w czasie oceny na miejscu (audyt PCA)*.

(dowód: akta kontroli str. 1688-1689)

Kontrola wyników pomiarów poziomów PEM przesłanych w kontrolowanym okresie przez operatorów telefonii komórkowej do WIOŚ – dla wybranych 6 lokalizacji SBTk²⁴ – wykazała, że sprawozdania z badań zawierały w szczególności: nazwę laboratorium, numer akredytacji PCA, adres SBTk, datę wykonania pomiarów, parametry systemów antenowych SBTk (w tym m.in. liczbę anten oraz ich azymuty), warunki pogodowe podczas przeprowadzania pomiarów, parametry miernika PEM (m.in. producent, typ, data ważności wzorcowania), oszacowanie niepewności pomiarów, wyniki pomiarów w formie tabelarycznej (opis miejsca pomiaru, wartość zmierzona PEM, wysokość pomiarowa, uwagi), mapkę pokazującą lokalizację punktów pomiarowych z uwzględnieniem lokalizacji SBTk i azymutów (kierunków promieniowania) oraz interpretację wyników pomiarów.

(dowód: akta kontroli str. 1002-1003)

Z kontroli 7 wybranych sprawozdań z badań automonitoringowych dotyczących 4 lokalizacji SBTk, polegającej na sprawdzeniu aktualności akredytacji laboratorium wykonującego badania²⁵ wynika m.in., że wszystkie te laboratoria posiadały akredytację PCA w czasie wykonywania pomiarów.

(dowód: akta kontroli str. 1760)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że dane zawarte w sprawozdaniach przedkładanych WIOŚ przez operatorów SBTk na podstawie art. 122a ust. 2 Prawa ochrony środowiska wykorzystywane były przy rozpatrywaniu spraw interwencyjnych oraz do opracowywania planów kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 1349)

Analizie poddano próbę 19 sprawozdań z badań pomiarowych przedłożonych w latach 2015-2017 przez 4 operatorów dla łącznie 6 lokalizacji SBTk²⁶.

(dowód: akta kontroli: 1013-1245)

Wartości natężenia PEM wykazane w ww. sprawozdaniach pomiarowych wynosiły od < 0,3 V/m do 5,8 V/m. Najwyższa wartość natężenia PEM została stwierdzona przy

²³ Znak: DliO/070/98/2016/km.

²⁴ To jest: ul. Czarnogórska 14 w Krakowie (4 sprawozdania), ul. Drukarska 8c w Krakowie (3 sprawozdania), os. Handlowe 4 w Krakowie (1 sprawozdanie), ul. Smoleńsk 9 w Krakowie (3 sprawozdania), ul. Szwedzka 27 w Krakowie (3 sprawozdania) oraz Węgrzce Wielkie w pow. Wielickim (5 sprawozdań).

²⁵ Na stronie: <https://www.pca.gov.pl/akredytowane-podmioty/akredytacje-aktywne/laboratoria-badawcze/>.

²⁶ Sprawozdania z pomiarów poziomów PEM dokonanych w otoczeniu SBTk zlokalizowanych w Krakowie przy ulicach: Czarnogórskiej 14, Szwedzkiej 27, Smoleńsk 9, Drukarskiej 8a, os. Handlowym 4 oraz w Węgrzcach Wielkich (działka nr 1015). Dobór próby do kontroli spowodowany był ilością skarg, które w okresie poprzedzającym kontrolę wpłynęły do NIK lub UMK oraz bliskim sąsiedztwem placówek oświatowych, internatów, burs, czy przedszkoli.

wykonywaniu pomiarów dla SBTk przy ul. Szwedzkiej 27, w jednym z mieszkań w budynku przy ul. Kapelanka 1a, w otwartym oknie pokoju dziecięcego.

(dowód: akta kontroli: 1013-1245, 1144)

Z poddanych analizie sprawozdań z badań poziomów PEM wynika, że nie uwzględniono poprawek pomiarowych, o których mowa w ust. 6 załącznika nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003. Ponadto z danych ujętych w tych sprawozdaniach wynika, że w trakcie badań przeprowadzanych w otoczeniu łącznie sześciu SBTk osoby wykonujące pomiary nie uzyskały dostępu do lokali lub budynków mieszkalnych:

- w 539 przypadkach z powodu nieobecności lokatorów;
- w 92 przypadkach z powodu odmowy dostępu.

Przykładowo:

- w przypadku pomiarów poziomów PEM w otoczeniu SBTk przy ul. Czarnogórskiej 14, które wykonano 14 lipca 2016 r., laboratorium nie dokonało pomiarów w żadnym z lokali mieszkalnych (w tym: na balkonie, tarasie, w świetle okna). W sprawozdaniu z badań pomiarowych wskazano, że na 361 analizowanych mieszkań (w 6 budynkach mieszkalnych) 324 były niedostępne z powodu nieobecności lokatorów, a w 37 przypadkach lokatorzy odmówili wstępu (w przypadku jednego z budynków laboratorium stwierdziło nieobecność lokatorów wszystkich 71 mieszkań);
- w przypadku pomiarów poziomów PEM w otoczeniu SBTk przy ul. Smoleńsk 9, które wykonano 8 lipca 2015 r., laboratorium wskazało 86 lokali niedostępnych z powodu nieobecności mieszkańców lub użytkowników.

Żadne z przeanalizowanych sprawozdań pomiarowych nie zawierało informacji o wpływie na przydatność wyników pomiarów ww. odstępstw od zaleceń metodycznych określonych w ust. 6, ust. 13 i ust. 14 załącznika nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003.

(dowód: akta kontroli: 1013-1245)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił m.in., że pracownicy zajmujący się zagadnieniami PEM nie reagowali na brak tych zapisów, *ponieważ nie posiadali wystarczającej ilości czasu na dokładne analizowanie wyników pomiarów przekazywanych przez operatorów SBTk do WIOŚ [...]* Z uwagi na znaczną ilość wpływających w każdym roku sprawozdań zwracano w szczególności podstawową uwagę na wartość natężenia pola elektrycznego podaną w sprawozdaniu, czyniąc jednocześnie adnotację odrębną na dokumencie o braku przekroczenia wartości dopuszczalnej promieniowania elektromagnetycznego. Pracownicy Inspektoratu zakładali, że akredytowane laboratorium prowadzi badania zgodnie z wytycznymi określonymi w rozporządzeniu MŚ z 30.10.2003.

(dowód: akta kontroli: 1481-1485)

W badanych sprawozdaniach uwzględniono informacje o braku występowania wartości wyższych niż dopuszczalna (7 V/m), a także zawarto adnotacje o braku ograniczeń w przebywaniu ludności w otoczeniu badanych SBTk.

(dowód: akta kontroli: 1013-1245)

Według opinii biegłych²⁷ – powołanych przez NIK w ramach niniejszej kontroli do zbadania poprawności merytorycznej i zgodności z metodyką określoną w załączniku nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 pomiarów poziomów PEM opisanych w 5 wybranych sprawozdaniach z badań (przedłożonych do Inspektoratu przez użytkowników SBTk w trybie art. 122a ust. 2 Prawa ochrony środowiska²⁸) – na podstawie danych ujętych w przeanalizowanych sprawozdaniach pomiarowych nie jest możliwe stwierdzenie, czy w otoczeniu SBTk dotrzymany został dopuszczalny poziom PEM określony w ww. rozporządzeniu. Biegli sformułowali m.in. następujące uwagi:

- Przy dokonywaniu pomiarów poziomów PEM opisanych w sprawozdaniach nie uwzględniono poprawek pomiarowych umożliwiających uwzględnienie parametrów pracy instalacji wytwarzających PEM najbardziej niekorzystnych z punktu widzenia

²⁷ Z Katedry Elektroniki Wydziału Informatyki, Elektroniki i Telekomunikacji Akademii Górniczo-Hutniczej im. Stanisława Staszica w Krakowie, powołanych na podstawie postanowienia nr LKR.410.028.01.2017 z 15 marca 2018 r., wydanego przez Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Krakowie.

²⁸ Przedłożonych do WIOŚ w latach 2015-2017 przez 2 operatorów dla łącznie 5 lokalizacji SBTk, tj. w Krakowie przy ul. Szwedzkiej 27, ul. Czarnogórskiej 14, ul. Drukarskiej 8A-C, ul. Smoleńsk 9 i w Węgrzycz Wielkich (dz. nr 1015).

oddziaływania na środowisko (ust. 6 załącznika nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003). Biegli wskazali, że wszystkie pomiary wykonano z użyciem mierników szerokopasmowych. Biorąc pod uwagę specyfikę współczesnych systemów telefonii komórkowej, wyznaczenie takich poprawek jest możliwe praktycznie wyłącznie na drodze ekstrapolacji, po wykonaniu pomiarów metodą selektywną.

- W sprawozdaniach nie udokumentowano analiz wstępnych i odniesień do dokumentów stwierdzających zakres występowania PEM o poziomach zbliżonych do poziomów dopuszczalnych (oraz rozkładu przestrzennego tych pól), na podstawie których powinny zostać wyznaczone piony pomiarowe.
- Zapisy w 4 z 5 sprawozdań wskazują, że nieprawidłowo wybrano główne punkty pomiarowe, tj. prawie wyłącznie w lokalizacjach *przyziemnych* (np. drogi, chodniki, ścieżki), natomiast w budynkach mieszkalnych położonych w sąsiedztwie SBTK (w liniach prostych łączących te budynki z antenami) – w minimalnym stopniu (ust. 12 pkt 1 załącznika nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003).
- Niewłaściwie wybrano pomocnicze punkty pomiarowe, tj. w zbyt małej liczbie miejsc, o których mowa w ust. 13 i ust. 14 załącznika nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003, w przypadkowej lokalizacji, w miejscach *ekranowanych* przez budynki i w niewielkiej odległości od siebie, np. po dwóch stronach ulicy – co skutkowało pomiarem praktycznie w tych samych warunkach emisji (dotyczy 4 z 5 sprawozdań).
- Ze sprawozdań wynika, że nie dokonywano pomiarów w najbardziej niekorzystnych dla otoczenia warunkach emisji promieniowania elektromagnetycznego (przy maksymalnych mocach i obciążeniach SBTK).

(dowód: akta kontroli str. 1841-1879)

Odnosząc się do ww. opinii biegłych Wojewódzki Inspektor wyjaśnił m.in., że przekazane *wyniki pomiarów dla ww. stacji były wykonane przez laboratoria akredytowane. Akredytacja potwierdza kompetencje laboratorium do wykonywania pomiarów, realizowania badań w sposób wiarygodny, zgodny z metodyką pomiarów określoną m.in. w rozporządzeniu MŚ z 30.10.2003.*

W związku z tym ocena przekazywanych sprawozdań sprowadzała się do sprawdzenia, czy pomiary były wykonywane przez laboratorium akredytowane oraz porównania zmierzonych poziomów promieniowania do wartości dopuszczalnych. Jednocześnie należy zaznaczyć, że brak jest szczegółowych wytycznych np. określonych w stosownym rozporządzeniu, odnośnie sposobu prezentowania wyników pomiarów wykonywanych przez operatorów instalacji. Stąd wyniki przekazywane są w różnej formie i układzie graficznym.

Ponadto MWIOŚ oświadczył m.in., że rozporządzenie MŚ z 30.10.2003 *nie definiuje określeń „szerokopasmowy”, „selektywny”, jak również nie zakłada wymogów metrologicznych co do wykorzystywanej do pomiarów PEM aparatury pomiarowej. Wymogi co do aparatury pomiarowej powinny zostać określone np. w zatwierdzeniu typu przyrządu pomiarowego na podstawie badania typu przed wprowadzeniem danego rodzaju przyrządu pomiarowego do obrotu (Prawo o miarach [...]). Jednakże w chwili obecnej w świetle obowiązujących normatywów prawnych takiego wymogu nie stawia się względem wykorzystywanej do pomiarów PEM aparatury pomiarowej.*

Ponadto ww. rozporządzenie nie definiuje sposobu przeprowadzania ekstrapolacji i nie przedstawia algorytmów matematycznych pozwalających na wyznaczenie teoretyczne maksymalnych wartości natężenia pola emitowanego przez stacje po wykonaniu pomiarów selektywnych, jak też poprawek mogących znacząco zmienić wartość natężenia PEM w otoczeniu stacji bazowej.

(dowód: akta kontroli str. 1907-1910)

Pismem z 30 stycznia 2015 r.²⁹ UMK zwrócił się do WIOŚ o ocenę sposobu wykonania pomiarów poziomów PEM przez firmy realizujące je na zlecenie operatora – dla SBTK zlokalizowanych w Krakowie przy ul. Cechowej 57 i na os. Bohaterów Września 13,

²⁹ Znak: WS-08.6222.1.1.2015.MO.

załączając do pisma sprawozdania z tych pomiarów. Ponadto UMK wniósł o ewentualne przeprowadzenie kontroli i wykonanie pomiarów PEM w otoczeniu ww. SBTK³⁰.

(dowód: akta kontroli: 1692-1693)

W odpowiedzi na powołane wyżej pismo WIOŚ pismem z 25 lutego 2015 r.³¹ poinformował UMK m.in., że wszystkie cytowane sprawozdania posiadają znaki akredytacji PCA, i jako takie, z formalnego punktu widzenia są prawidłowe, a jedynie PCA, w ramach swojego nadzoru, może sprawdzać (audytować) poprawność sprawozdania. Urząd poinformował także UMK, że zgodnie z art. 147a ust. 1 Prawa ochrony środowiska LW nie jest kompetentne do oceny przedmiotowych sprawozdań z badań pomiarowych.

(dowód: akta kontroli: 1695-1696, 1828, 1833-1834)

Na próbie dwóch lokalizacji³² ustalono, że w kontrolowanym okresie WIOŚ nie otrzymał wszystkich sprawozdań pomiarowych poziomów PEM, które zostały przedłożone organowi ochrony środowiska. Z informacji otrzymanych z UMK wynika, że w latach 2015-2017 wpłynęło do niego łącznie 9 sprawozdań – 4 dot. SBTK przy ul. Szwedzkiej 27³³ oraz 5 dot. SBTK przy ul. Czarnogórskiej 14³⁴. W tym samym okresie do WIOŚ wpłynęło także 9 sprawozdań – wszystkie, które otrzymał UMK dla SBTK przy ul. Szwedzkiej 27 oraz 5 dla SBTK przy ul. Czarnogórskiej 14 w Krakowie, z których 4³⁵ były tożsame z tymi, które otrzymał UMK.

(dowód: akta kontroli str. 1014-1068, 1139-1175, 1301-1302)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że informacje o wykonywaniu przez operatorów SBTK pomiarów w ramach automonitoringu WIOŚ czerpie z otrzymywanych sprawozdań. Dodał, że nie ma żadnych instrumentów pozwalających na weryfikację rzetelności wywiązywania się z obowiązku przedkładania przez operatorów/użytkowników SBTK sprawozdań z badań poziomów PEM. Wyjaśniając, dlaczego WIOŚ nie dokonał oceny sprawozdań pomiarowych zgodnie z wnioskiem UMK z 30 stycznia 2015 r., MWIOŚ podał m.in., że kontrolę SBTK przy ul. Cechowej 57 przeprowadzono na wniosek Wydziału Kształtowania Środowiska UMK (WKS UMK) z 18 marca 2015 r.³⁶ (w związku z wystąpieniem pokontrolnym NIK Delegatura w Lublinie³⁷). Czynności kontrolne poprzedziła wymiana korespondencji i analiza dokumentacji udostępnionej przez WKS UMK. Tym samym w protokołach kontroli nie zajmowano się oceną załączonych wyników pomiarów automonitoringowych.

(dowód: akta kontroli str. 1348-1349, 1689-1690)

2.7. W kontrolowanym okresie do Urzędu wpłynęło 31 skarg i wniosków od osób zamieszkujących w otoczeniu SBTK lub organizacji pozarządowych o wykonanie pomiarów poziomów PEM. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych WIOŚ wykonał 25 takich pomiarów, a w 6 przypadkach poinformował wnioskodawców o przyczynach odmowy lub bezzasadności wykonania pomiarów. W tym samym okresie względem WIOŚ sformułowano 2 zapytania dotyczące oddziaływania PEM lub prośby o udostępnienie informacji dotyczącej działania SBTK.

Analiza 10 skarg/wniosków, które wpłynęły do WIOŚ w okresie objętym kontrolą NIK³⁸. W każdym przypadku podjęto działania kontrolne i wykonano pomiary poziomów PEM w otoczeniu SBTK, której dotyczyła skarga. Tylko w jednym przypadku³⁹ pomiary wykazały występowanie PEM o wartościach przekraczających wartość dopuszczalną (od

³⁰ Pismo wysłano w związku z wynikami kontroli NIK z 2014 r. w zakresie postępowań administracyjnych związanych z budową i funkcjonowaniem SBTK.

³¹ Znak: WI.021.3.72015.PF.

³² SBTK przy ul. Czarnogórskiej 14 oraz SBTK przy ul. Szwedzkiej 27 (obie w Krakowie).

³³ Numer PP-PS/15-05-192 z 2 czerwca 2015 r. (daty podane przy numerach sprawozdań oznaczają datę pomiaru), nr 4849/2017/OS z 15 września 2017 r., nr 10/54/OS/2015 z 27 maja 2015 r. oraz nr PEM71/07/OŚ/2016 z 21 lipca 2016 r.

³⁴ Numer 13/285/OŚ/2015 z 27 listopada 2015 r., nr 4/143/OŚ/2016 z 6 grudnia 2016 r., nr CLBSP/1301/02/a/15/S z 19 listopada 2015 r., nr SB02-11429-01 z 14 lipca 2016 r. oraz nr 048/2016/OS/14 z 13 maja 2016 r.

³⁵ Nr 13/285/OŚ/2015 z 27 listopada 2015 r., nr 4/143/OŚ/2016 z 6 grudnia 2016 r., nr CLBSP/1301/02/a/15/S z 19 listopada 2015 r., nr SB02-11429-01 z 14 lipca 2016 r.

³⁶ Znak: WS-08.6222.1.1.2015.MO.

³⁷ Numer LLU-4101-08-03/2014 z 10 lutego 2015 r.

³⁸ Po 3 z 2015 i z 2016 r. oraz 4 z 2017 r.

³⁹ Dotyczy SBTK zlokalizowanej przy ul. Teligi 24 w Krakowie; kontrola przeprowadzona między 10 września 2015 r., a 16 października 2015 r.

<7,47 do 9,64 V/m). Inspektorat powiadomił użytkownika kontrolowanej SBTK o wynikach przeprowadzonej kontroli. Użytkownik SBTK poinformował o *zoptymalizowaniu* mocy SBTK w celu wyeliminowania występowania PEM o wartościach przekraczających wartość dopuszczalną. Ponowne pomiary wykonane w tej lokalizacji przez WIOŚ wykazały dotrzymanie dopuszczalnego poziomu promieniowania elektromagnetycznego.

(dowód: akta kontroli str. 1515-1529)

Ponadto 19 marca 2018 r. wpłynęło do WIOŚ pismo od osób prywatnych prezentujące wyniki pomiarów PEM w otoczeniu SBTK przy ul. Bantkiego 19 w Krakowie, dokonanych przez WKS UMK 15 i 16 listopada 2017 r. dozymetrem PEM EME Spy 200. W przedstawionych wynikach pomiarów wykazano: *jednoznaczne przekroczenie obowiązujących norm*.

(dowód: akta kontroli str. 1728-1741)

Po zapoznaniu się z ww. dokumentacją Inspektorat zakwestionował⁴⁰ wyniki dokonanych pomiarów i wykazanych *przekroczeń* poziomów PEM, argumentując to m.in.:

- brakiem podania wartości przekroczeń powyżej 7 V/m;
- niedotrzymaniem zakresu pomiaru (obowiązująca norma to od 3 do 3 000 MHz), podczas gdy zakres oceny wyników dokonanych pomiarów odnosił się do zakresu od 80 MHz do 6 GHz, czyli znacznie szerszego niż wskazywany w rozporządzeniu MŚ z 30.10.2003;
- niezgodnym z prawdą podaniem informacji o przekroczeniu normy 7 V/m, gdyż w raporcie z wykonanych pomiarów dokonano oceny pasma poza pasmem normowanym, czyli od 3 000 MHz do 6 GHz;
- podaniem najwyższej zanotowanej wartości 4,943 V/m, a więc niższej od obowiązującej normy o ponad 2 V/m.

(dowód: akta kontroli str. 1742-1743)

Kontrolę SBTK w ww. lokalizacji Urząd przeprowadził 11 kwietnia 2018 r., jednak wg stanu na 20 kwietnia 2018 r. sprawozdanie z badań pomiarowych poziomów PEM nie było jeszcze opracowane.

(dowód: akta kontroli str. 1837)

2.8. PBT zrealizowała w badanym okresie 3 zlecenia zewnętrzne w zakresie pomiarów poziomów PEM w otoczeniu SBTK, z czego 1 w 2015 r. i 2 w 2016 r. Jedno badanie zostało przeprowadzone na zlecenie osoby prywatnej, a 2 na zlecenie szkół. Łączna kwota wystawionych przez WIOŚ faktur za te usługi wyniosła 2 400 zł netto. Dochody uzyskane z tytułu ich wykonania zostały odprowadzone na rachunek budżetu państwa. Pomiary zostały przeprowadzone w 20 punktach zlokalizowanych wokół zespołu szkół przy ul. Dobczyckiej 20 w Krakowie, w 12 punktach zlokalizowanych w pomieszczeniach budynku przy ul. Kościuszki w Krakowie oraz w 23 punktach wokół Szkoły Podstawowej Nr 43 przy ul. Myślenickiej w Krakowie, a także w jej pomieszczeniach. Pomiary te nie wykazały przekroczeń dopuszczalnego poziomu PEM.

(dowód: akta kontroli str. 266-296)

2.9. W okresie poddanym kontroli NIK do Urzędu nie wpłynęła żadna skarga na działalność pracowników WIOŚ w zakresie pomiarów PEM w otoczeniu SBTK.

(dowód: akta kontroli str. 1004)

2.10. Problemy z utrzymaniem kadry inspektorskiej WIOŚ, wynikające głównie z warunków placowych, formułowane w corocznych informacjach o działalności Inspektoratu, zostały opisane w pkt 1.3. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 1689, 1713-1735)

2.11. Realizacja przez WIOŚ zadań w zakresie WPMŚ w części dotyczącej PEM została poddana dwóm audytom wewnętrznym⁴¹ oraz jednemu zewnętrznemu⁴², przeprowadzonemu

⁴⁰ W piśmie skierowanym do WKS UMK, znak WI.7024.5.17.2017.PF z 23 marca 2018 r.

⁴¹ Audyty przeprowadzone we wrześniu 2015 oraz lipcu 2017 r. w zakresie elementów zarządzania i kompetencji technicznych na przykładzie oznaczania PEM. Celem audytów było sprawdzenie działań, ich jakości oraz przestrzegania procedur i innych dokumentów systemowych w obszarach objętych audytem.

⁴² Audyt przeprowadzony 21 marca 2015 r. w zakresie badań w dziedzinie inżynierii środowiska, PEM w środowiskach ogólnym i pracy w LW przez PCA. Przedmiotem audytu była m.in. ocena kompetencji LW do wykonywania badań pomiarowych. Ocena została przeprowadzona w stałej siedzibie LW oraz w jednym z punktów pomiarowych na terenie Krakowa.

przez PCA. Kontrole nie wykazały niezgodności w obszarze objętym oceną; wnioski pokontrolne nie zostały sformułowane.

(dowód: akta kontroli str. 997, 1303-1336)

2.12. Na okres ŚDM, na obszarze właściwości MWIOŚ uruchomiono 14 tymczasowych SBTk. W przypadku 2 operatorów Inspektorat otrzymał zgłoszenia wraz z wynikami pomiarów poziomów PEM, a w przypadku 12 – tylko wyniki pomiarów poziomów PEM. Wojewódzki Inspektor nie występował o informacje na temat tymczasowych SBTk do organu ochrony środowiska, tj. właściwego starosty. Tymczasowe (mobilne) SBTk zostały zamontowane na przyczepach samochodowych i usunięte niezwłocznie po zakończeniu uroczystości. Inspektorat nie przeprowadzał kontroli wykonania obowiązku wynikającego z 29 ust. 3 ustawy z dnia 18 marca 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją wizyty Jego Świątobliwości Papieża Franciszka w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Światowych Dni Młodzieży – Kraków 2016⁴³. Na wniosek WKS UMK Urząd przeprowadził pomiary kontrolne PEM w rejonie 6 stacjonarnych SBTk, które na czas ŚDM miały zwiększoną moc. Kontrole te obejmowały również pomiary w udostępnionych mieszkaniach i pomieszczeniach użytkowych (w światłach okien) i nie wykazały występowania PEM o wartościach przekraczających 7 V/m. Urząd nie otrzymał od GIOŚ zaleceń, ani też wytycznych, określających sposób postępowania w związku z możliwością powstania tymczasowych SBTk na zasadach określonych w ustawie o ŚDM.

(dowód: akta kontroli str. 1005-1007)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Z analizy protokołów kontroli i sprawozdań z badań poziomów PEM w otoczeniu SBTk dotyczących 14 wybranych kontroli WIOŚ⁴⁴ oraz wyjaśnień Wojewódzkiego Inspektora wynika m.in., że w przypadku 7 kontroli⁴⁵ nie zastosowano zaleceń metodycznych określonych w ust. 13 i ust. 14 załącznika nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003, a także, że LW nie zawarło w sprawozdaniach pomiarowych z tych kontroli zarówno wzmianki o niezrealizowaniu przywołanych zaleceń metodycznych, jak i informacji o wpływie ww. odstępstw od zaleceń na przydatność wyników pomiarów.

(dowód: akta kontroli str. 387-392, 395-998, 1880-1898, 1904-1908)

Stosownie do ust. 13 załącznika nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 pomiary poziomów PEM należy przeprowadzać w dodatkowych pionach pomiarowych w budynkach mieszkalnych oraz na balkonach i tarasach, na których mogą przebywać ludzie. Pomiary, o których wyżej mowa, wykonuje się w pomieszczeniach budynków, w sposób określony w ust. 14 ww. załącznika. W przypadku odstępstw od zastosowanej metody badawczej należy – zgodnie z ustalonymi przez PCA zasadami akredytacji laboratoriów badawczych⁴⁶ – zamieścić w sprawozdaniu z badań informację o tym fakcie.

W wyjaśnieniach MWIOŚ podał m.in., że nie przeprowadził pomiarów w miejscach wskazanych w ust. 13 i ust. 14 załącznika nr 2 do ww. rozporządzenia, gdyż pomiary takie związane są z *naruszeniem prywatnej własności terenu i w związku z powyższym pomiary wykonano tylko w tych przypadkach, gdy możliwe było wejście na prywatny teren za zgodą właścicieli budynków*. Dodał również, że *pomiary wewnątrz budynków powinny być realizowane przez SANEPID*. W przypadku lokalizacji SBTk przy ul. Cechowej 57 MWIOŚ wyjaśnił także, że kontrole SBTk przy tej ulicy przeprowadzono na wniosek UMK, zatem WIOŚ nie dysponował żadnymi kontaktami do mieszkańców sąsiednich budynków.

(dowód: akta kontroli str. 995-998, 1690, 1906-1908)

2. Według opinii biegłych – powołanych przez NIK – analiza 2 wybranych sprawozdań LW z badań poziomów PEM w otoczeniu SBTk wykazała, że podczas kontroli WIOŚ

⁴³ Dz. U. z 2016 r. poz. 393, dalej: *ustawa o ŚDM*.

⁴⁴ W tym 2 sprawozdań przeanalizowanych przez biegłych powołanych przez NIK.

⁴⁵ Dotyczących lokalizacji SBTk: w Krakowie przy ul. Obozowej 36, ul. Cechowej 57, ul. Czarnogórskiej 14 i ul. Włoskiej 17, w Sułoszowej, w Bochni przy ul. Proszowskiej 1 oraz w Tarnowie przy ul. PCK 30.

⁴⁶ <https://www.pca.gov.pl/publikacje/dokumenty/pca/dokumenty-dotyczace-laboratoriow-badawczych/>.

nie zastosowano w pełni zalecenia metodycznego określonego w ust. 12 pkt 1 załącznika nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003.

(dowód: akta kontroli str. 1880-1898, 1904-1908, 1880-1898)

W świetle ust. 12 pkt 1 załącznika nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 pomiary poziomów PEM w otoczeniu SBTK, w punktach i pionach pomiarowych, wykonuje się wzdłuż głównych kierunków pomiarowych, które ustala się wzdłuż kierunku maksymalnego zasięgu oddziaływania PEM oraz wzdłuż linii prostych łączących urządzenie nadawcze z najbliższymi osiedlami i wolnostojącymi budynkami mieszkalnymi.

W wyjaśnieniach Wojewódzki Inspektor podał m.in., że *pomiary wykonywane przez WIOŚ mogą być realizowane na terenie należącym do właściciela SBTK lub terenach publicznych ogólnodostępnych. Pracownicy WIOŚ nie mogą naruszać terenów prywatnych bez oficjalnej zgody właścicieli, a wybór GPP wymaga niejednokrotnie wejścia na teren prywatny.*

(dowód: akta kontroli str. 1906-1908)

3. W badanym okresie WIOŚ nie przeprowadzał kontroli weryfikujących wyniki pomiarów PEM przedkładanych do Inspektoratu przez użytkowników SBTK (na podstawie art. 122a ust. 2 Prawa ochrony środowiska) w zakresie ustalonym w ISK w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o IOŚ, tj. w zakresie dotrzymania wymogów metodyki pomiarów określonej w załączniku nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003, co wynika z analizy: 19 sprawozdań skontrolowanych przez NIK⁴⁷, 5 sprawozdań zbadanych przez biegłych⁴⁸ oraz wyjaśnień Wojewódzkiego Inspektora.

Przeprowadzone kontrole automonitoringowe 2191 sprawozdań z badań (przedłożonych w latach 2015-2017) ograniczały się do sprawdzenia, czy laboratorium badawcze posiada wymaganą akredytację PCA, czy pomiary przeprowadzono w odpowiednich warunkach meteorologicznych, a wyniki nie przekraczają wartości dopuszczalnej PEM. Nie obejmowały zaś weryfikacji dotrzymania kluczowych wymogów metodyki referencyjnej określonych w załączniku nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003, a w szczególności zastosowania poprawek pomiarowych, umożliwiających uwzględnienie parametrów pracy SBTK najbardziej niekorzystnych z punktu widzenia oddziaływania na środowisko, poprawności wyznaczenia punktów i pionów pomiarowych, a także uwzględnienia pomiarów w budynkach mieszkalnych, na balkonach, tarasach, na których mogą przebywać ludzie.

(dowód: akta kontroli str. 1008-1245, 1348-1349, 1841-1879, 1904-1908)

W świetle art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o IOŚ do zadań Inspekcji Ochrony Środowiska należy kontrola podmiotów korzystających ze środowiska w rozumieniu Prawa ochrony środowiska, w zakresie przestrzegania zakresu, częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów wielkości emisji i jej wpływu na stan środowiska. Z kolei według zapisów pkt 5.3 ISK, wprowadzonego do stosowania przez GIOŚ, zakres kontroli dokumentacyjnych (automonitoringowych), obejmujących wyniki pomiarów poziomów PEM w środowisku, powinien uwzględniać w szczególności sprawdzenie, czy te pomiary zostały wykonane przez akredytowane laboratoria zgodnie z metodyką referencyjną (tj. wymogami określonymi w załączniku nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003). O konieczności realizacji kontroli automonitoringowych w ww. zakresie przypomniał GIOŚ w piśmie z 23 września 2016 r. nr DliO/070/98/2016/km, skierowanym do wszystkich wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska.

Zdaniem NIK brak kontroli automonitoringowych w zakresie spełnienia przez laboratoria badawcze kluczowych wymogów metodyki określonej w ww.

⁴⁷ Dotyczy sprawozdań z badań przedłożonych do WIOŚ w latach 2015-2017 przez 4 operatorów dla łącznie 6 lokalizacji SBTK, tj. w Krakowie przy ul. Szwedzkiej 27, ul. Czarnogórskiej 14, ul. Drukarskiej 8C, ul. Smoleńsk 9, na os. Handlowym 4 i w Węgrzcach Wielkich (dz. nr 1015).

⁴⁸ Dotyczy sprawozdań z badań przedłożonych do WIOŚ w latach 2015-2017 przez 2 operatorów dla łącznie 5 lokalizacji SBTK, tj. w Krakowie przy ul. Szwedzkiej 27, ul. Czarnogórskiej 14, ul. Drukarskiej 8A-C, ul. Smoleńsk 9 i w Węgrzcach Wielkich (dz. nr 1015).

rozporządzeniu skutkowało niepodjęciem przez WIOŚ działań, w szczególności w przypadkach nieprawidłowego doboru punktów i pionów pomiarowych. Istotne zastrzeżenia WIOŚ w zakresie miarodajności wyników pomiarów przedkładanych w trybie art. 122a ust. 2 Prawa ochrony środowiska powinny stanowić przesłankę do skierowania otrzymanych sprawozdań pomiarowych do weryfikacji przez PCA, jak również wykonania własnych pomiarów kontrolnych w danych lokalizacjach i wydania na podstawie ich wyników zarządzeń pokontrolnych, stosownie do art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy o IOŚ.

Formułując powyższą nieprawidłowość NIK uwzględnia ograniczenia kadrowe WIOŚ, brak w Inspekcji Ochrony Środowiska szczegółowych wytycznych w zakresie sposobu prowadzenia kontroli automonitoringowych (uwzględniających specyfikę PEM w otoczeniu SBTK) i podejmowania działań w przypadku zastrzeżeń do wyników pomiarów, a także brak specjalistycznych szkoleń dla pracowników WI, DIT lub DINS.
(dowód: akta kontroli str. 1761-1764)

W wyjaśnieniach Wojewódzki Inspektor podał m.in., że:

- Inspektorat weryfikował otrzymywane wyniki pomiarów zgodnie z zasadami ISK. *Sporządzana jest adnotacja z kontroli automonitoringowych, w której podawane są informacje: identyfikacja SBTK, data pomiarów i oznaczenie sprawozdania z badań, ilość punktów pomiarowych, maksymalna zmierzona wartość natężenia pola elektromagnetycznego, wykonawca badań, nr akredytacji [...]* W przekazywanych wynikach nie odnotowano nieprawidłowości.
- WIOŚ nie ma żadnych instrumentów pozwalających na weryfikację rzetelności wywiązywania się operatorów SBTK z obowiązku przekazywania pomiarów poziomów PEM w trybie art. 122a ust. 2 Prawa ochrony środowiska.
- Pracownicy zajmujący się zagadnieniami PEM nie posiadali wystarczającej ilości czasu na dokładne analizowanie wyników pomiarów przekazywanych przez operatorów SBTK do WIOŚ. *Z uwagi na znaczną ilość sprawozdań wpływających w każdym roku zwracano w szczególności podstawową uwagę na wartość natężenia pola elektrycznego podaną w sprawozdaniu, czyniąc jednocześnie adnotację odrębną na dokumencie o braku przekroczenia wartości dopuszczalnej promieniowania elektromagnetycznego. Kontrole dostarczonych sprawozdań tzw. automonitoringowe [...] ograniczały się jedynie do zapisów o terminie przeprowadzenia pomiaru, podania ilości punktów pomiarowych i najwyższej wartości zmierzonego natężenia pola elektrycznego, zamieszczenia danych laboratorium wykonującego badania, w tym posiadania przez niego akredytacji (nr certyfikatu).* Pracownicy Inspektoratu zakładali, że akredytowane laboratorium prowadzi badania zgodnie z wytycznymi określonymi w rozporządzeniu MŚ z 30.10.2003.
(dowód: akta kontroli str. 1008-1010, 1348-1349, 1481-1485)

Zatrudniony w WIOŚ główny specjalista, który faktycznie dokonywał analizy przesyłanych do Inspektoratu przez użytkowników SBTK sprawozdań pomiarowych oraz dokonywał wpisu podstawowych danych z tych sprawozdań do ISK, wyjaśnił m.in., że wykonywane przez niego czynności kontrolne polegały na: sprawdzeniu akredytacji laboratorium wykonującego te pomiary; sprawdzeniu, czy punkty pomiarowe znajdowały się na azymutach zaznaczonych na dołączonych mapach; sprawdzeniu dotrzymania wymogów pogodowych, oraz czy zmierzone wartości nie przekraczały dopuszczalnego limitu (7 V/m). Sprawdzenie dotrzymania pozostałych wymogów pomiaru określonych w załączniku nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 nie było możliwe ze względu na czasochłonność i pracochłonność dokonywanych wyliczeń. Ponadto dodał, że w przypadku, gdy akredytowane laboratorium przysyła wyniki pomiarów poziomów PEM o niskich wartościach nie zachodzi potrzeba dokonywania rekontroli tych pomiarów. Stwierdził także, że ww. czynnościami kontrolnymi zajmuje się na stałe tylko on, a doraźnie do pomocy w tym zakresie wyznaczani są inni pracownicy Inspektoratu, oraz, że oprócz ww. czynności realizuje on także inne obowiązki.

(dowód: akta kontroli str. 216-219, 1011)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że pomiary poziomów PEM w gęstej zabudowie wielorodzinnej (np. na osiedlach mieszkaniowych Krakowa) wykonane jedynie w punktach przyziemnych nie mogą być podstawą do stwierdzenia, że w miejscach dostępnych dla ludności w otoczeniu danej SBTk dotrzymany został dopuszczalny poziom PEM określony w załączniku nr 1 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003⁴⁹. W przypadku braku możliwości przeprowadzenia pomiarów poziomów PEM według zaleceń metodycznych określonych w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia LW powinno – zgodnie z ustalonymi przez PCA zasadami akredytacji laboratoriów badawczych – zamieszczać w sprawozdaniach z badań informacje dla WI, DIT lub DINS⁵⁰ o niepełnej realizacji referencyjnej metody badania, i tym samym o ograniczeniach w zastosowaniu uzyskanego wyniku do oceny zgodności z wymaganiami prawa, a następnie WIOŚ powinien przekazać te informacje stronom wnioskującym o zbadanie dotrzymywania dopuszczalnych poziomów PEM w otoczeniu SBTk.

W okresie objętym kontrolą WIOŚ przeprowadzał w obszarze dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTk zarówno kontrole planowe, jak i doraźne (do 8 grudnia 2017 r. wykonał łącznie 94 kontrole), natomiast nie przeprowadzał udokumentowanych kontroli wyników pomiarów poziomów PEM przedkładanych przez użytkowników SBTk (w trybie 122a ust. 2 Prawa ochrony środowiska) na zasadach przewidzianych w ISK, w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o IOŚ. Nie weryfikowano, czy ww. pomiary zostały przeprowadzone zgodnie z metodyką określoną w załączniku nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003, a w szczególności, czy zostały przeprowadzone we wskazanych miejscach (np. w budynkach mieszkalnych, na balkonach i tarasach, na których mogą przebywać ludzie). Skutkowało to brakiem reakcji WIOŚ na przypadki stwierdzonych przez NIK niezgodności wyników tych pomiarów z wymogami metodyki referencyjnej, o której wyżej mowa. Najwyższa Izba Kontroli uwzględnia jednak, że do braku działań kontrolnych w tym obszarze przyczyniły się ograniczenia kadrowe WIOŚ, brak szczegółowych wytycznych GIOŚ w tym zakresie, jak również niewystarczający zakres specjalistycznych szkoleń dotyczących specyfiki PEM w otoczeniu SBTk.

Analiza 14 wybranych kontroli WIOŚ wykazała, że połowa z nich przeprowadzona została z naruszeniem zaleceń metodycznych określonych w ust. 13 i ust. 14 załącznika nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003, oraz, że LW nie zawierało w sprawozdaniach pomiarowych z tych kontroli informacji o wpływie odstępstw od zaleceń na przydatność wyników pomiarów. Również analiza 3 wybranych sprawozdań LW z badań poziomów PEM w otoczeniu SBTk – przeprowadzona przez powołanych przez NIK biegłych – wykazała, że nie zastosowano w pełni zalecenia metodycznego określonego w ust. 12 pkt 1 załącznika nr 2 do tego rozporządzenia. Należy zauważyć, że w ww. przypadkach przeprowadzone przez WIOŚ pomiary nie dawały wystarczających podstaw do sformułowania jednoznacznych wniosków o dotrzymaniu dopuszczalnych poziomów PEM w otoczeniu SBTk, w środowisku. Pomiary te nie zostały bowiem przeprowadzone w sposób w pełni zgodny z metodyką referencyjną, a jednocześnie sprawozdania nie zawierały opisu odstępstw oraz ich wpływu na przydatność wyników pomiarów do oceny dotrzymywania dopuszczalnych poziomów PEM w otoczeniu SBTk. Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że w ramach Inspekcji Ochrony Środowiska nie obowiązywały wewnątrz, jednolite zasady typowania SBTk do pomiarów kontrolnych, planowania pomiarów oraz ich przeprowadzania.

Na pozytywną ocenę zasługuje uwzględnianie wniosków o przeprowadzenie pomiarów kontrolnych PEM.

⁴⁹ *Zróżnicowane dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych.*

⁵⁰ *Zależnie od właściwości.*

3. Prowadzenie państwowego monitoringu środowiska w zakresie PEM

Opis stanu faktycznego

3.1. W kontrolowanym okresie obowiązywały dwa WPMS⁵¹, których treść w części dotyczącej PEM była spójna z programami państwowego monitoringu środowiska (PPMS), opracowanymi przez GIOŚ na ten sam okres⁵², oraz przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2007 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia okresowych badań poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku⁵³. Zostały one zatwierdzone przez GIOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 1247-1292)

W części dotyczącej PEM WPMS były spójne z założeniami PPMS w zakresie uzyskiwania informacji o źródłach PEM, liczby i rozmieszczenia punktów pomiarowych w województwie, założeń co do sposobu prowadzenia pomiarów PEM, ewidencjonowania wyników oraz ich rozpowszechniania. Oprócz bieżącej działalności monitoringowej, jako dodatkowe źródła informacji o pochodzeniu promieniowania PEM, wskazano działalność kontrolną Inspekcji Ochrony Środowiska, bazę danych o pozwoleniach radiowych wydanych przez Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE) oraz starostę.

(dowód: akta kontroli str. 1293)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że Urząd nie skorzystał z możliwości pozyskiwania informacji o pochodzeniu promieniowania elektromagnetycznego z dodatkowych, określonych w WPMS, źródeł (starosta, UKE) ze względu na brak uregulowań prawnych w tym zakresie, obligujących ww. podmioty do przekazywania takich danych do WIOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 1343)

Inspektorat nie przyjął dodatkowych zadań lokalnych w zakresie PEM (np. dodatkowych punktów pomiarowych) wykraczających poza zadania określone w PPMS.

(dowód: akta kontroli str. 1247-1292)

Każdy WPMS był dwukrotnie aneksowany⁵⁴; wprowadzone zmiany nie dotyczyły problematyki monitoringu PEM i zostały zatwierdzone przez GIOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 1294)

3.2. Zadania w ramach monitoringu środowiska w zakresie PEM prowadzone były przez Inspektorat we własnym zakresie i nie były zlecane do wykonania podmiotom zewnętrznym.

(dowód: akta kontroli str. 1295, 1303-1314)

3.3. Inspektorat nie przedstawił w raportach informacji o liczbie SBTK na terenie województwa małopolskiego oraz promieniowanej z nich mocy.

(dowód: akta kontroli str. 1350-1366)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że raporty zawierają informacje pozyskane w ramach badań monitoringowych w zakresie PEM w środowisku. Promieniowanie to utrzymuje się na bardzo niskim poziomie, znacznie poniżej wartości dopuszczalnych; z uwagi na fakt, że operatorzy SBTK nie mają prawnego obowiązku przekazywania do Inspektoratu informacji o lokalizacji stacji bazowych, w raportach nie ujęto danych o liczbie stacji telefonii komórkowych oraz promieniowanej z nich mocy.

(dowód: akta kontroli str. 1339-1340)

3.4. W kontrolowanym okresie w pełni zrealizowano pomiary PEM przewidziane w WPMS na lata 2013-2015 oraz 2016-2017. Nie odnotowano przypadków ograniczania zakresu pomiarów.

Średnie wyniki WPMS w badanym zakresie kształtowały się następująco:

I. w centralnych dzielnicach lub osiedlach miast o liczbie mieszkańców przekraczającej 50 tys. [V/m]:

⁵¹ Na lata 2013-2015 oraz 2016-2020.

⁵² http://www.gios.gov.pl/images/dokumenty/pms/pms/PPMS2013-2015_str.int.pdf

⁵³ http://www.gios.gov.pl/images/dokumenty/pms/pms/PPMS_2016-2020.pdf (data dostępu: 05.01.2018 r.).

⁵⁴ Dz.U. z 2007 r., Nr 221, poz. 1645, dalej: rozporządzenie MŚ z 12.11.2007.

⁵⁴ Aneksy nr 1 z 2013 r. i nr 2 z 2014 r. do WPMS na lata 2013-2015 oraz aneks nr 1 z 2016 r. do WPMS na lata 2016-2020 dotyczyły badania jakości powietrza. Aneks nr 2 z 2016 r. do WPMS na lata 2016-2020 dotyczył monitoringu wód powierzchniowych.

- w latach 2013-2015 średnia arytmetyczna dla obszaru odpowiednio: 0,31; 0,63; 0,47.
 - w latach 2016-2017 średnia arytmetyczna dla obszaru odpowiednio: 0,30; 0,60.
 - II. w pozostałych miastach [V/m]:
 - w latach 2013-2015 średnia arytmetyczna dla obszaru odpowiednio: 0,24; 0,28; 0,21.
 - w latach 2016-2017 średnia arytmetyczna dla obszaru odpowiednio: 0,30; 0,26.
 - III. na terenach wiejskich [V/m]:
 - w latach 2013-2015 średnia arytmetyczna dla obszaru odpowiednio: 0,15; 0,15; 0,16.
 - w latach 2016-2017 średnia arytmetyczna dla obszaru odpowiednio: 0,13; 0,09.
- (dowód: akta kontroli str. 1393-1438, 1471-1473)

3.5. Dobór punktów pomiarowych w województwie małopolskim na potrzeby monitoringu środowiska w ramach PEM został dokonany zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia MŚ z 12.11.2007: punkty pomiarowe zostały zlokalizowane w centralnych dzielnicach lub osiedlach miast o liczbie mieszkańców przekraczającej 50 tys., pozostałych miastach oraz terenach wiejskich, a w każdym roku kalendarzowym z trzyletniego cyklu pomiarowego wyznaczono po 15 punktów pomiarowych w dostępnych dla ludności miejscach, dla każdego z ww. obszarów. Dobór punktów pomiarowych nie był poprzedzony pisemnymi analizami, uzasadniającymi dokonany wybór.

(dowód: akta kontroli str. 1247-1292, 1367-1438, 1439-1468)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą nie obowiązywały przyjęte przez WIOŚ lub ustalone przez GIOŚ procedury, zasady, czy wytyczne dotyczące doboru punktów pomiarowych do badań PEM w ramach WPMS. Dobór punktów pomiarowych odbywał się na zasadach określonych w rozporządzeniu z 12.11.2007

(dowód: akta kontroli str. 1349)

Szczegółowemu badaniu pod kątem uzasadnienia lokalizacji poddano losowo dobraną próbę dziesięciu punktów pomiarowych, zlokalizowanych w centralnych dzielnicach lub osiedlach miast o liczbie mieszkańców przekraczających 50 tys. mieszkańców (po pięć punktów w latach 2016⁵⁵ i 2017⁵⁶).

(dowód: akta kontroli str. 1296-1298)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że lokalizacje wylosowanej do kontroli próby dziesięciu punktów pomiarowych były ustalone w oparciu o wymogi metodyki referencyjnej, zawartej w rozporządzeniu z 12.11.2007, a ich dobór nie został poprzedzony pisemnymi analizami, gdyż metodyka referencyjna nie nakłada takiego obowiązku. Przy doborze punktów pomiarowych uwzględniano lokalizację SBTk w zakresie wymaganym przez metodykę referencyjną, natomiast nie uwzględniano ich parametrów, gdyż cyt. metodyka nie nakłada takiego obowiązku. Dodał, że w kontrolowanym okresie nie dochodziło do zmian w lokalizacji ww. punktów.

(dowód: akta kontroli str. 1344-1345)

W sprawozdaniach z pomiarów monitoringowych zamieszczono:

- 1) dane punktu pomiarowego zawierające:
 - a) współrzędne geograficzne punktu pomiarowego z dokładnością co najmniej do jednej sekundy, przy czym współrzędne te przyjmuje się jako nazwę własną punktu pomiarowego,
 - b) datę wykonania pomiarów zawierającą dzień, miesiąc, rok, godzinę rozpoczęcia i godzinę zakończenia pomiarów,
 - c) informację o usytuowaniu punktów w odniesieniu do miejsc, o których mowa w pkt 1 załącznika nr 1,

⁵⁵ Rok 2016:

ul. Bronowicka, Kraków
ul. J. Conrada, Kraków
ul. Westerplatte, Kraków
ul. Bohaterów Orla Białego, Nowy Sącz
ul. Krakowska, Tarnów

⁵⁶ Rok 2017:

ul. Meissnera, Kraków
ul. Gen. Maczka, Kraków
ul. Kurczaba, Kraków
ul. Jagiellońska, Nowy Sącz
ul. Mroźna, Tarnów

- d) nazwę jednostki terytorialnej, na obszarze której punkt pomiarowy jest zlokalizowany, zgodną z Krajowym Rejestrem Urzędowego Podziału Terytorialnego Kraju, oraz symbol ich nomenklatury dla celów statystycznych (NTS⁵⁷),
- 2) dane przyrządu, którym zostały wykonane pomiary:
 - a) nazwę przyrządu,
 - b) typ przyrządu i nazwę sondy pomiarowej,
 - c) zakres mierzonych częstotliwości,
 - d) datę ostatniego wzorcowania zestawu do pomiaru pola elektromagnetycznego,
 - e) częstotliwość próbkowania,
 - f) charakterystykę częstotliwościową czułości przyrządu pomiarowego w paśmie objętym pomiarami;
- 3) średnią arytmetyczną zmierzonych wartości skutecznych natężeń pól elektrycznych promieniowania elektromagnetycznego dla zakresu częstotliwości co najmniej od 3 MHz do 3.000 MHz uzyskanych dla punktu pomiarowego;
- 4) średnią arytmetyczną z uśrednionych wartości natężeń pól elektrycznych promieniowania elektromagnetycznego określonych w ppkt 3, uzyskanych w 15 punktach pomiarowych, dla każdego z trzech obszarów województwa, o których mowa w pkt 1 załącznika nr 1 do rozporządzenia;
- 5) wartość niepewności pomiarów.

(dowód: akta kontroli str. 1393-1438)

3.6. Inspektorat prowadził rejestr zawierający informację o terenach, na których stwierdzono przekroczenie dopuszczalnych poziomów PEM w środowisku. Rejestr prowadzony był w bazie JELMAG oraz w ISK. W rejestrze odnotowano wszystkie 10 przypadków naruszenia norm PEM, ujawnione w trakcie kontroli interwencyjnych oraz planowych w latach 2015-2017.

(dowód: akta kontroli str. 376-386, 1474, 1677-1687)

3.7. Wyniki monitoringu środowiska, w tym w zakresie PEM, upowszechniane były, zgodnie z założeniami WPMŚ, na stronie internetowej WIOŚ⁵⁷, w formie *Raportu o stanie środowiska w województwie małopolskim w latach 2013-2015* oraz *Raportu o stanie środowiska w województwie małopolskim w 2016 r.* W pierwszym z tych raportów wskazano, iż średnia wartość poziomów PEM stwierdzona w wyniku pomiarów monitoringowych wyniosła: 0,468 V/m w centralnych dzielnicach lub osiedlach miast o liczbie mieszkańców przekraczającej 50 tys., 0,214 V/m w pozostałych miastach i 0,163 V/m na terenach wiejskich. Wskazano, iż z przeprowadzonych badań wynika, że poziom promieniowania elektromagnetycznego ze źródeł sztucznych jest bardzo niski i stanowi kilka procent wartości dopuszczalnej. Podsumowując wyniki badań z lat 2013-2015 zwrócono uwagę, iż pomimo wzrostu liczby uruchamianych nadajników na obszarze województwa małopolskiego nie obserwuje się znacznego wzrostu zmierzonych wartości PEM.

W *Raporcie o stanie środowiska w województwie małopolskim w 2016 r.* wskazano, iż średnia wartość poziomów PEM stwierdzona w wyniku pomiarów monitoringowych wyniosła: 0,305 V/m w centralnych dzielnicach lub osiedlach miast o liczbie mieszkańców przekraczającej 50 tys., 0,297 V/m w pozostałych miastach i 0,134 V/m na terenach wiejskich. Wskazano, iż z przeprowadzonych badań wynika, że poziom promieniowania elektromagnetycznego ze źródeł sztucznych jest bardzo niski i kształtował się znacznie poniżej wartości dopuszczalnej 7 V/m. Podsumowując wyniki badań z 2016 r. zwrócono uwagę, podobnie jak w poprzednim raporcie, iż pomimo wzrostu liczby uruchamianych nadajników na obszarze województwa małopolskiego nie obserwuje się znacznego wzrostu zmierzonych wartości PEM.

Ponadto informacje o stanie środowiska miały być udostępniane zainteresowanym osobiście lub na ich pisemny wniosek.

(dowód: akta kontroli str. 1247-1293, 1350-1366)

⁵⁷ Raporty dostępne pod adresem www.krakow.pios.gov.pl/www_old/monitoring/pem.php (dostęp z dnia 6 grudnia 2017 r.)

3.8. W Raportach zostały ujęte dane dotyczące PEM, w tym przede wszystkim wyniki planowych pomiarów PEM w środowisku na terenie województwa małopolskiego wykonanych w roku kalendarzowym, którego dany Raport dotyczył.

(dowód: akta kontroli str. 1350-1366)

W Raportach nie zostały uwzględnione dane na temat poziomów natężenia PEM w otoczeniu SBTk, wynikające ze sprawozdań pomiarowych przedkładanych WIOŚ na podstawie art. 122a ust. 2 Prawa ochrony środowiska, ani też wyniki z pomiarów interwencyjnych wykonanych przez WIOŚ na wniosek mieszkańców oraz j.s.t.

(dowód: akta kontroli str. 1350-1366)

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że w raportach o stanie środowiska za lata 2013-2015 oraz za 2016 r. nie uwzględniono informacji na temat kształtowania się PEM zawartych w sprawozdaniach pomiarowych otrzymanych od użytkowników SBTk na podstawie art. 122a ust. 2 Prawa ochrony środowiska, lecz ograniczono się do podania średnich wartości z pomiarów monitoringowych ponieważ w *Wytycznych dla wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska do przygotowania kompleksowego raportu o stanie środowiska w województwie za lata 2013 - 2015 wraz z zestawieniem wskaźników* nie było informacji o konieczności przedstawienia tych danych.

(dowód: akta kontroli str. 1828-1829)

3.9. Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że w kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki, by rada powiatu określała w drodze uchwały kierunki działania WIOŚ w zakresie PEM, zgodnie z art. 8a ust. 2 ustawy o IOŚ. Względem WIOŚ nie były nadto formułowane wnioski na podstawie art. 8a ust. 3 ustawy o IOŚ, upoważniającego – w przypadku bezpośredniego zagrożenia środowiska – organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego do kierowania do WIOŚ uzasadnionych wniosków o podjęcie należących do jego zadań i kompetencji działań zmierzających do usunięcia tego zagrożenia, gdy podjęcie działań przekracza kompetencje tego organu.

(dowód: akta kontroli str. 1340)

3.10. Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że Urząd dysponował sprzętem komputerowym w wystarczającej ilości (każdy pracownik posiadał komputer) oraz oprogramowaniem dostarczonym przez GIOŚ (JELMAG, ISK), działającym w systemie informatycznym Ekoinfonet. Dodał, że wytyczne i instrukcje zamieszczone są w ww. systemach. Zagadnienia dotyczące przypisania obowiązków w zakresie obsługi bazy Ekoinfonet zostały przedstawione w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 236-237, 1474, 1677-1687)

W elektronicznej bazie danych JELMAG ujmowano wyniki pomiarów kontrolnych/interwencyjnych wykonanych w latach 2015-2017.

(dowód: akta kontroli str. 1474)

Jednocześnie, w ww. bazie WIOŚ nie ujmował wyników pomiarów przeprowadzonych przez operatorów SBTk, przedłożonych na podstawie art. 122a ust. 2 Prawa ochrony środowisk w formie sprawozdań.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że WIOŚ nie był zobligowany do wprowadzania wyników pomiarów przeprowadzanych przez operatorów SBTk do bazy JELMAG.

(dowód: akta kontroli str. 1349)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W dokumentacji 3 z 10 zbadanych pomiarów monitoringowych nie ujęto informacji na temat SBTk zlokalizowanych w odległości nie większej niż 300 m od rzutu instalacji na powierzchnię terenu do punktu pomiarowego, której wymagał ust. 2 pkt 1 lit e załącznika nr 3 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003. Informacje te powinny obejmować: nazwę instalacji zgodną z nomenklaturą prowadzącego, częstotliwość (zakres częstotliwości) pracy instalacji, arytmetyczną sumę mocy promieniowanych izotropowo przez anteny instalacji, wysokości środków elektrycznych anten instalacji nad poziomem terenu. Dotyczyło to punktów pomiarowych na:

- ul. Westerplatte (WPMŚ 2016) (SBTK w odległości do 300 m to: SBTK 51190 przy ul. Westerplatte 7, SBTK BT 24014 przy ul. Św. Tomasza 30, SBTK BT_22569 przy ul. Wielopole 1, SBTK 2836 przy ul. Blich 3;
- ul. Bronowickiej (WPMŚ 2016) (SBTK w odległości 300 m to SBTK nr 51164 przy ul. Podchorążych 2);
- ul. Kurczaba (WPMŚ 2017) (SBTK w odległości 300 m to SBTK nr KRA0153_G przy ul. Kurczaba 5).

Z informacji uzyskanej od Prezydenta Miasta Krakowa wynika, iż wszystkie powyższe instalacje zostały zgłoszone na podstawie art. 152 Prawa ochrony środowiska w latach 2011-2014 i figurowały w tym okresie na ortofoto mapach UMK.

(dowód: akta kontroli str. 1393-1438)

Wojewodski Inspektor wyjaśnił, że w sprawozdaniach z pomiarów monitoringowych PEM wykonanych w 2016 r. zawarto zapis, że *w odległości do 300 metrów od miejsc pomiarowych nie zidentyfikowano żadnych źródeł PEM*. Zapisu tego dokonano w oparciu o szacunkową informację uzyskaną podczas wizji lokalnej, w trakcie pomiarów terenowych. Pracownicy LW nie posiadają systemu identyfikacji (np. skanera w postaci *radaru* lub *transpondera*, który nawiązując łączność ze źródłami PEM precyzyjnie zidentyfikuje w terenie wszystkie źródła PEM), mogącego szczegółowo określić w terenie lokalizację SBTK, jej właściciela, moc oraz odległość od punktu pomiarowego. Podczas pomiarów terenowych ustalenie lokalizacji SBTK odbywa się szacunkowo w oparciu o wizję lokalną.

(dowód: akta kontroli str. 1482)

2. W raportach o stanie środowiska w województwie małopolskim w latach 2013-2015 oraz w 2016 r. nie przedstawiano wyników pomiarów interwencyjnych wykonanych przez WIOŚ, w których stwierdzone zostały przekroczenia dopuszczalnych wartości PEM w otoczeniu SBTK.

(dowód: akta kontroli str. 1350-1366)

Zgodnie z treścią art. 25 ust. 3 Prawa ochrony środowiska, państwowy monitoring środowiska wspomaga działania na rzecz ochrony środowiska poprzez systematyczne informowanie organów administracji i społeczeństwa o: jakości elementów przyrodniczych, dotrzymywaniu standardów jakości środowiska określonych przepisami i poziomów, o których mowa w art. 3 pkt 28 lit. b i c, oraz obszarach występowania przekroczeń tych standardów i poziomów.

Wojewodski Inspektor wyjaśnił, że w kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki, by rada powiatu określała w drodze uchwały kierunki działania WIOŚ w zakresie PEM, zgodnie z art. 8a ust. 2 ustawy o IOŚ. Względem WIOŚ nie były nadto formułowane wnioski na podstawie art. 8a ust. 3 ustawy o IOŚ, upoważniającego - w przypadku bezpośredniego zagrożenia środowiska - organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego do kierowania do WIOŚ uzasadnionych wniosków o podjęcie należących do jego zadań i kompetencji działań zmierzających do usunięcia tego zagrożenia, gdy podjęcie działań przekracza kompetencje tego organu.

(dowód: akta kontroli str. 1340)

Ponadto MWIOŚ dodał, że w raportach nie przedstawiano wyników pomiarów interwencyjnych wykonanych przez WIOŚ na wniosek mieszkańców, j.s.t. lub innych podmiotów, ponieważ nie było takiego obowiązku, w szczególności w *Wytycznych dla wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska do przygotowania kompleksowego raportu o stanie środowiska w województwie za lata 2013-2015 wraz z zestawieniem wskaźników* nie było informacji o konieczności przedstawienia tych danych w raporcie. Art. 25 ust. 3 pkt 1 Prawa ochrony środowiska nie określa formy i zakresu przedstawienia danych na temat PEM. Informacje na temat przekroczeń dopuszczalnych wartości PEM w formie rejestru znajduje się w WI.

(dowód: akta kontroli str. 1484 i 1840)

z 12.11.2007. W 3 przypadkach pomiary zostały jednak nieprawidłowo udokumentowane, ze względu na brak w sprawozdaniach wszystkich SBTk zlokalizowanych w odległości 300 m od punktów pomiarowych. W ocenie NIK, raporty z realizacji PMŚ na obszarze województwa nie dostarczały pełnych informacji o dotrzymywaniu standardu jakości środowiska w obszarze PEM, określonego w załączniku nr 1 do rozporządzenia z 30.10.2003. Sformułowane wnioski wskazywały, że poziom natężenia PEM na obszarze województwa utrzymuje się na poziomie znacznie niższym od dopuszczalnego. Formułując je opierano się jedynie na pomiarach monitoringowych zlokalizowanych – zgodnie z metodyką pomiarów monitoringowych – w miejscach mało narażonych na ponadnormatywne promieniowanie elektromagnetyczne. W raportach o stanie środowiska w województwie małopolskim w latach 2013-2015 oraz w 2016 r. nie przedstawiano wyników pomiarów interwencyjnych wykonanych przez WIOŚ, w których stwierdzone zostały przekroczenia dopuszczalnych wartości PEM w otoczeniu SBTk, co stanowiło naruszenie art. 25 ust. 3 Prawa ochrony środowiska. Nie uwzględniano także informacji o wynikach pomiarów kontrolnych PEM wykonanych przez WIOŚ, według których podwyższone poziomy PEM, często bliskie dopuszczalnemu, występują na wyższych kondygnacjach budynków (w szczególności na balkonach i w oknach lokali). W ww. raportach nie upowszechniano również informacji na temat wyników pomiarów dokonywanych na zlecenie użytkowników SBTk, a w tym o poziomach PEM zbliżonych do dopuszczalnego, które również występowały w większości przypadków na wyższych kondygnacjach budynków. Najwyższa Izba Kontroli uwzględnia fakt, że WIOŚ nie dysponował możliwością zautomatyzowanej analizy wyników pomiarów otrzymywanych od użytkowników SBTk na podstawie art. 122a ust. 2 Prawa ochrony środowiska. Niemniej jednak, zdaniem NIK prezentowanie informacji o ich skrajnych wartościach, a także wynikach działalności kontrolnej WIOŚ, stanowiłoby pełną realizację założeń sformułowanych w PPMŚ i WPMŚ, art. 27 ust. 1 pkt 4 Prawa ochrony środowiska oraz celu PMŚ określonego w art. 25 ust. 3 tej ustawy.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁸, wnosi o:

1. Podjęcie odpowiednich działań skutkujących realizowaniem pomiarów kontrolnych poziomów PEM w sposób zgodny z metodyką referencyjną określoną w rozporządzeniu MŚ z 30.10.2003, a w przypadku odstępstw od tej metodyki dokonywanie stosownych zapisów w sprawozdaniach pomiarowych wraz z oceną ich wpływu na przydatność wyników do oceny dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTk.
2. Podjęcie działań zmierzających do zapewnienia prowadzenia kontroli dokumentacyjnych w zakresie wynikającym z art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o IOŚ oraz zgodnie z zasadami przyjętymi w ISK.
3. Zapewnienie upowszechniania w raportach z WPMŚ informacji o miejscach występowania przekroczeń dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTk.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie.

⁵⁸ Dz. U. z 2017 r., poz. 524, dalej *ustawa o NIK*.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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

Kraków, 15 czerwca 2018 r.

Kontroler

Wojciech Zdasień
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

z up.

Jan Kosiniak
Wicedyrektor