



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.026.02.2017

P/17/082

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/082 - Działania organów administracji publicznej w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej
Okres objęty kontrolą	Lata 2015–2018 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych), z uwzględnieniem zdarzeń z okresu wcześniejszego, mających istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	1. Ewa Kulik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/167/2017 z dnia 17 listopada 2017 r. 2. Janusz Rybaczek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/168/2017 z dnia 17 listopada 2017 r. (dowód: akta kontroli tom I str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Lublinie (dalej: WIOŚ lub Inspektorat)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Leszek Żelazny, Lubelski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Lublinie (dalej: Wojewódzki Inspektor) (dowód: akta kontroli tom I str. 5)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹, iż WIOŚ – w badanym okresie – w ograniczonym stopniu realizował zadania dotyczące ochrony ludności przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej. Inspektorat nie był w pełni przygotowany do realizacji zadań w ww. zakresie, zarówno pod względem organizacyjnym (kadry, szkolenia), jak i technicznym (wyposażenie w sprzęt pomiarowy). Nie przeprowadzono pomiarów kontrolnych poziomu pól elektromagnetycznych (dalej „PEM”) w otoczeniu stacji bazowych telefonii komórkowej (dalej „SBTK”) z własnej inicjatywy, na podstawie analizy ryzyka, ukierunkowanej na wybór miejsc narażonych na występowanie ponadnormatywnego poziomu PEM. Pojedyncze pomiary interwencyjne (na wniosek) nie były rzetelnie dokumentowane i w pełni zgodne z przywoływaną metodą badawczą. WIOŚ nie prowadził kontroli wyników pomiarów PEM przedkładanych przez użytkowników SBTK w zakresie określonym w przepisach prawa oraz regulacjach wewnętrznych obowiązujących w Inspekcji Ochrony Środowiska. Zakres realizacji państwowego monitoringu środowiska na terenie województwa lubelskiego odpowiadał założeniom programu krajowego, jednak pomiary były nierzetelnie dokumentowane, a raporty nie dostarczały pełnych informacji o kształtowaniu się PEM.

Formułując przedmiotową ocenę NIK uwzględnia kadrowe ograniczenia w działalności WIOŚ, zgłaszane systematycznie Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska i Wojewodzie Lubelskiemu, niewystarczający zakres specjalistycznych szkoleń, a także brak w Inspekcji Ochrony Środowiska (dalej „IOŚ”) jednolitych wytycznych w zakresie realizacji kluczowych zadań kontrolnych w zakresie PEM, tj. planowania i prowadzenia pomiarów w otoczeniu SBTK oraz weryfikacji sprawozdań pomiarowych przedkładanych przez ich użytkowników. NIK uwzględnia także szereg działań korygujących, podjętych w trakcie niniejszej kontroli Wojewódzkiego Inspektora, a także podejmowane od 2016 r. działania zmierzające do doposażenia Laboratorium w selektywny miernik do pomiarów PEM.

¹Najwyższa 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.

WIOŚ utrzymywał akredytację Polskiego Centrum Akredytacji (dalej „PCA”) na wykonywanie pomiarów PEM w otoczeniu SBTK, jednak sprzęt pomiarowy nie pozwalał na uwzględnienie w wynikach pomiarów najbardziej niekorzystnych warunków pracy SBTK, tj. spełnienie jednego z wymogów metodyki określonej w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Środowiska z 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów². Wprawdzie Inspektorat posiadał potencjał kadrowy do realizacji zadań **w obszarze PEM, to jedynie pracownicy Laboratorium WIOŚ odbywali coroczne szkolenia**³ w zakresie metodyki pomiarowej, zaś pracownicy Wydziału Inspekcji (WI), którzy zajmowali się kontrolami dotyczącymi PEM, nie przechodzili szkoleń o tej tematyce. Inspektorat nie prowadził z własnej inicjatywy kontroli w obszarze dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK, z uwzględnieniem analizy ryzyka i wykorzystaniem wyników pomiarów otrzymywanych od użytkowników SBTK na podstawie art. 122a ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴ (dalej „Poś”). wykonał jedynie pięć⁵ kontroli interwencyjnych, na wnioski osób zainteresowanych pomiarami natężenia PEM w ich rejonach zamieszkania. Pomiary natężenia PEM, wykonane dla potrzeb trzech z tych kontroli nie były wykonane w budynkach, mimo że zainteresowani o to wnosili, a wykonywanie pomiarów w budynkach mieszkalnych, na balkonach i tarasach, na których mogą przebywać ludzie, było jednym z istotnych wymogów metodyki sprawdzania dotrzymania dopuszczalnych poziomów PEM w środowisku. W jednej kontroli, wbrew wymogom metody badawczej, nie przeprowadzono pomiarów w miejscach, w których na podstawie uprzednio przeprowadzonych obliczeń (dostarczonych przez skarżącego), stwierdzono możliwość występowania PEM o poziomach zbliżonych lub przekraczających poziom dopuszczalny. Niestosowanie w pełnym zakresie metod określonych w zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. nie dawało wystarczających podstaw do formułowania w protokołach z kontroli wniosków o dotrzymaniu dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK, bądź o niestwierdzeniu przekroczeń. W WIOŚ przeprowadzono udokumentowane kontrole wyników pomiarów przedkładanych przez użytkowników SBTK na podstawie art. 122a ust. 2 Poś. Nie sprawdzano jednak, czy pomiary spełniają wymogi metodyki określonej w zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r., pomimo że taką weryfikację zakładały zapisy obowiązującego w IOŚ „Informatycznego Systemu Kontroli” (dalej „ISK”) w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska⁶ (dalej uIOŚ). W badanym okresie nie sformułowano zastrzeżeń do żadnego sprawozdania, mimo że część wyników pomiarów zawierała braki ograniczające miarodajność sformułowanych na ich podstawie wniosków.

Wojewódzkie Programy Monitoringu Środowiska (dalej „WPMŚ”) na lata 2013-2015 oraz 2016-2020 były spójne z założeniami odpowiednich Państwowych PMŚ, a pomiary PEM zrealizowano zgodnie z przyjętym zakresem i metodyką określoną w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 12 listopada 2007 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia okresowych badań poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku⁷. Pomiary te nie były jednak rzetelnie dokumentowane. W ocenie NIK, raporty z realizacji programów nie dostarczały pełnych informacji o dotrzymywaniu standardu jakości środowiska w obszarze PEM. Sformułowane wnioski wskazywały, iż natężenie PEM na obszarze województwa utrzymuje się na poziomie znacznie niższym od dopuszczalnego. Formułując je opierano się na wynikach pomiarów przeprowadzonych – zgodnie z metodyką pomiarów monitoringowych – w miejscach mało narażonych na ponadnormatywne PEM. Nie uwzględniano zaś informacji na temat wyników pomiarów dokonywanych na zlecenie użytkowników SBTK, w tym o poziomach PEM zbliżonych do dopuszczalnego, do czego przyczyniły się ograniczone możliwości zautomatyzowanej analizy tych danych.

² Dz. U. Nr 192 poz. 1883 – dalej: rozporządzenie MŚ z 30.10.2003 r.

³ Rotacyjnie po dwie osoby w kolejnych latach.

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.

⁵ Trzy w latach 2015-2017 i dwie w styczniu 2018 r.

⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 1688, ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 221 poz. 1645 – dalej: rozporządzenie MŚ z 12.11.2007 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Zagadnienia związane z PEM zostały uwzględnione w „zakresach obowiązków” pracowników Wydziału Inspekcji i działów inspekcji w delegaturach Inspektoratu, Wydziału Monitoringu Środowiska i Laboratorium. Prowadzenie prac związanych z realizacją programów monitoringu środowiska w części dotyczącej PEM, w tym: udział w „planowaniu” wojewódzkich PMŚ, analiza wyników pomiarów PEM i ich wprowadzanie do bazy JELMAG⁸, przekazywanie sprawozdań w tym zakresie do GIOŚ, sporządzanie raportów o stanie środowiska województwa (w tym m.in. w zakresie PEM) należało do pięciu osób zatrudnionych w Wydziale Monitoringu Środowiska (dwóch w siedzibie Inspektoratu i po jednej w trzech delegaturach). Terminowe i zgodne z obowiązującymi procedurami wykonywanie pomiarów PEM, a także dokumentowanie tych czynności, należało do sześciu⁹ pracowników Pracowni pomiarów terenowych, poboru prób i obsługi sieci pomiarowej monitoringu powietrza w Laboratorium Inspektoratu (dalej: „Pracowni pomiarów terenowych”). Prowadzenie kontroli w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących ochrony przed PEM należało do pięciu pracowników inspekcji (dwóch zatrudnionych w Wydziale Inspekcji w siedzibie Inspektoratu oraz po jednym w działach inspekcji trzech delegatur).

W zakresach obowiązków pracowników inspekcji nie wyodrębniono zadań związanych z analizą sprawozdań z pomiarów PEM w otoczeniu SBTk, przedkładanych przez operatorów na podstawie art. 122a ust. 2 Poś. Zakresy obowiązków pracowników, którzy faktycznie realizowali to zadanie zawierały ogólny zapis zobowiązujący do prowadzenia kontroli obiektów/podmiotów korzystających ze środowiska w celu sprawdzenia wypełniania wymogów określonych w przepisach z zakresu ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym.

Według wyjaśnień Kierowników: Wydziału Inspekcji i poszczególnych delegatur: ww. zapis obejmował także kontrolę przedkładanych przez operatorów pomiarów PEM, gdyż według Informatycznego Systemu Kontroli (ISK) kontrola oparta o dokumentację jest jednym z rodzajów kontroli zdefiniowanych w tym systemie.

(dowód: akta kontroli tom I str. 66-112, 327, 338, 342,346)

1.2. WIOŚ nie dysponował pełnymi i aktualnymi danymi o liczbie czynnych SBTk na terenie województwa oraz ich szczegółowej lokalizacji, rodzaju i mocy emisyjnej.

Kierownik Wydziału Inspekcji (WI) wyjaśnił, że dane w ww. zakresie WIOŚ pozyskuje od operatorów stacji, którzy zgodnie z art. 122a ust. 2 Poś są obowiązani do wykonywania pomiarów poziomów PEM w środowisku i przekazywania ich wyników do Inspektoratu.

Pracownicy Wydziału Inspekcji, a także działów inspekcji w trzech delegaturach Inspektoratu, w ramach prowadzonego w ISK „rejestrów zakładów” (tj. podmiotów kontrolowanych) ewidencjonowali informacje na temat SBTk, dla których sporządzone zostały pomiary PEM nadesłane do Inspektoratu przez poszczególnych operatorów w formie sprawozdań, o których mowa w art. 122a ust. 2 Poś. Zakres zapisanych w ISK danych składał się z numeru i ewentualnie nazwy stacji, informacji adresowych i numeru REGON/NIP. Nie ewidencjonowano danych na temat lokalizacji i mocy emisyjnej SBTk, ani wyników nadesłanych pomiarów. Inspektorat nie dysponował wiedzą, czy wszystkie zaewidencjonowane w ISK stacje bazowe (w liczbie 897 według wydruku z 20.11.2017 r.) posiadały status czynnych.

Kierownik Wydziału Inspekcji wyjaśnił, że jedynie w przypadku stwierdzenia przekroczenia dopuszczalnych wielkości PEM, istniał obowiązek dołączania do sporządzonej adnotacji z kontroli automonitoringowej (wykonywanej na bazie sprawozdań nadesłanych przez operatorów) sprawozdania z pomiarów. Ponadto, z uwagi na brak przepisów zobowiązujących operatorów do informowania WIOŚ o przystąpieniu do użytkowania stacji,

⁸ Centralny informatyczny system monitoringu pól elektromagnetycznych.

⁹ W tym jednego zatrudnionego od 1.10.2016 r.

istnieje prawdopodobieństwo funkcjonowania SBTk, które nie są ujęte w bazie ISK. Danych o SBTk nie posiadał również Wydział Monitoringu Środowiska, w tym w ramach „źródeł PEM”, których ewidencjonowanie umożliwiała elektroniczna baza danych JELMAG (prowadzona w ramach systemu EKOINFONET). Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zawiera pkt 3.10 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 45-60, tom III 585-589)

1.3. W okresie objętym kontrolą Wojewódzki Inspektor nie zgłaszał Wojewodzie ani Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska problemów kadrowych w zakresie realizacji zadań WIOŚ związanych z PEM, gdyż - w ocenie Kierowników poszczególnych komórek organizacyjnych Inspektoratu - potencjał kadrowy w zasadzie zapewniał realizację zadań w zakresie kontroli, wykonywania pomiarów i monitorowania poziomów PEM w środowisku. Pracownicy zajmujący się zagadnieniami związanymi z PEM posiadali wykształcenie z zakresu inżynierii środowiska, ochrony środowiska, inżynierii materiałowej, zootechniki, geografii, chemii, biologii, biotechnologii i administracji. W kompetencji pracowników zajmujących się PEM pozostawały także inne zadania. I tak, w przypadku Wydziału Inspekcji i jednej z delegatur były to kontrole w zakresie ochrony powietrza. Z kolei w pozostałych delegaturach odpowiednio: ochrona powietrza i ochrona przed hałasem oraz kontrole w zakresie poważnych awarii. Pracownicy Wydziału Monitoringu Środowiska realizowali jednocześnie zadania z zakresu monitoringu powietrza i hałasu, zaś pracownicy Laboratorium zajmowali się przede wszystkim: obsługą sieci pomiarowej monitoringu powietrza, pomiarami hałasu oraz poborem prób środowiskowych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 61-63)

W latach objętych kontrolą jedynie pracownicy Pracowni pomiarów terenowych Laboratorium WIOŚ odbywali coroczne szkolenia¹⁰ w formie badań biegłości. W trakcie niniejszej kontroli NIK, w grudniu 2017 r., na konferencję poświęconą tematyce PEM i jego wpływu na środowisko został delegowany również pracownik Wydziału Inspekcji WIOŚ. Poprzednie szkolenia o tej tematyce, w których uczestniczył, miały miejsce w 2006 r. i w 2011 r. Pozostali pracownicy inspekcji, którzy zajmowali się kontrolami w terenie i dokumentacyjnymi, nie byli szkoleni w zakresie PEM.

Według wyjaśnienia Kierownika WI, a także kierowników poszczególnych delegatur Inspektoratu, brak udziału pracowników inspekcji w szkoleniach w zakresie PEM wynikał z trudnej sytuacji finansowej WIOŚ, co nie pozwoliło na skorzystanie ze szkoleń zewnętrznych, a także z braku oferty szkoleniowej ze strony GIOŚ i Ministerstwa Środowiska. Jedynie na naradzie zorganizowanej przez GIOŚ dla naczelników/kierowników wydziałów/działów inspekcji w październiku 2016 r. i na spotkaniu dla inspektorów o krótkim stażu pracy w październiku 2017 r. zostały zasygnalizowane zmiany w przepisach. W opinii Kierownika WI brak szkoleń związany był z brakiem obowiązku planowania kontroli instalacji emitujących PEM, ze względu na zaliczenie tych podmiotów do V kategorii jednostek kontrolowanych. Wpływ na to miała także mała liczba interwencji kierowanych do WIOŚ, a także ich wyniki, które nie potwierdzały przekroczeń dopuszczalnych norm promieniowania.

Kierownicy delegatur oraz Wydziału Inspekcji i Laboratorium w wyjaśnieniach wskazywali na potrzeby szkoleniowe w zakresie PEM, lecz w zapotrzebowaniu na szkolenia specjalistyczne, zgłoszonym (z inicjatywy GIOŚ) przez Inspektorat w listopadzie 2016 r., tylko Laboratorium wykazało potrzebę przeszkolenia czterech osób w zakresie PEM, natomiast żadnych potrzeb szkoleniowych w tym zakresie nie zgłosiły Wydziały Inspekcji i Monitoringu Środowiska.

(dowód: akta kontroli tom I str. 61-63, 256-267, 328-329, 375-376, 393)

1.4. W latach 2015-2017 Inspektorat dysponował dwoma miernikami szerokopasmowymi służącymi do pomiarów PEM (tj. Narda NBM-550 z 2009 r. oraz PMM 8053A z 2004 r.) wraz z sondami umożliwiającymi pomiary w otoczeniu SBTk.

W ww. okresie, do pomiarów PEM, zarówno na potrzeby monitoringu środowiska jak i w zakresie działalności inspekcyjnej (pomiarów kontrolnych), wykorzystywano

¹⁰ Rotacyjnie po dwie osoby w kolejnych latach.

wyłącznie pierwsze z wymienionych urządzeń, które było sprawne i w całym okresie objętym kontrolą posiadało aktualne świadectwa wzorcowania.

(dowód: akta kontroli tom I str. 403-411, tom II str. 32, 41, 52, 65, 74, 85, 92, 225, 452)

Według wyjaśnienia p.o. Zastępcy Kierownika Laboratorium WIOŚ: posiadane wyposażenie jest wystarczające do pomiarów monitoringowych, natomiast w zakresie działalności kontrolnej (pomiarów PEM w otoczeniu SBTk) niezbędny jest zakup analizatora widma PEM, w celu identyfikacji poszczególnych operatorów sieci komórkowych oraz poziomu PEM w określonym zakresie częstotliwości.

(dowód: akta kontroli tom I str. 412)

Potrzebę zakupu selektywnego analizatora widma elektromagnetycznego Inspektorat zgłosił w listopadzie i grudniu 2016 r. do GIOŚ oraz w sierpniu 2017 r. do Wojewody Lubelskiego. Odnosząc się do kwestii niezgłaszania zapotrzebowania na ww. sprzęt we wcześniejszych latach, Zastępca Wojewódzkiego Inspektora stwierdził, że w związku ze wzrostem zainteresowania społecznego sprawami dotyczącymi oddziaływania PEM na zdrowie człowieka, podjęto decyzję o zgłoszeniu potrzeby doposażenia w analizator widma. Jednocześnie podkreślił, że rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów PEM, określające sposób dokonywania pomiarów w otoczeniu instalacji SBTk, nie wyszczególnia rodzaju urządzeń potrzebnych do prawidłowego pomiaru częstotliwości telefonii komórkowej. Nigdy też nie wypłynęło do Inspektoratu pismo z GIOŚ (nadzorującego merytorycznie sposób wykonywania pomiarów) o konieczności analizy zakresu częstotliwości podczas pomiarów kontrolnych za pomocą analizatora widma. Z dotychczasowych pomiarów kontrolnych, interwencyjnych i monitoringowych przeprowadzonych przez Laboratorium WIOŚ wynika, że mierzone wartości PEM w środowisku stanowią (ok. 5-20%) wartości dopuszczalnej. Potrzeby inwestycyjne zgłaszane są corocznie zarówno do GIOŚ, jak i do Wojewody w ramach planowania budżetu na poszczególne lata. Rozważane są wszystkie potrzeby niezbędne do prawidłowej realizacji zadań ustawowych, jednakże w ramach okrojonych środków możliwych do uzyskania od Wojewody oraz WFOŚiGW wybierano najbardziej istotne potrzeby aparaturowe w danym okresie¹¹.

(dowód: akta kontroli tom I str. 247-300, 310-311)

Potrzebę zakupu selektywnego analizatora Z-ca Wojewódzkiego Inspektora ponowił w trakcie niniejszej kontroli (w grudniu 2017 r.). W odpowiedzi, GIOŚ poinformował, że nie posiada własnych środków na sfinansowanie tego zadania w 2018 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 301-304)

1.5. W latach objętych kontrolą Laboratorium WIOŚ posiadało akredytację Polskiego Centrum Akredytacji (PCA) w zakresie pomiarów kontrolnych PEM wykonywanych na podstawie rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r., tj. w zakresie pomiarów natężenia PEM w środowisku ogólnym oraz w zakresie pomiarów monitoringowych PEM, wykonywanych na podstawie rozporządzenia MŚ z 12.11.2007 r.

(dowód: akta kontroli tom III str. 606-610)

1.5.1. Laboratorium WIOŚ uczestniczy w krajowym systemie akredytacji, w związku z tym w okresie 2015-2017 przeprowadzone zostały następujące audyty:

- zewnętrzny – przeprowadzony przez PCA w czerwcu 2016 r. - w zakresie oceny kompetencji do wykonywania badań z dotychczasowego zakresu akredytacji oraz uaktualnienie tego zakresu w obszarze PEM w środowisku ogólnym,
- wewnętrzne – przeprowadzane corocznie, zgodnie z programem audytów wewnętrznych na dany rok, uwzględniające m.in. wykonywanie pomiarów, wyposażenie, spójność pomiarową oraz dokumentację¹².

W ramach audytu zewnętrznego ocenione zostały m.in. kompetencje personelu, warunki lokalowe i środowiskowe, wyposażenie i zapewnienie spójności pomiarowej, realizacja procesów, audyt pionowy zleceń, zapewnienie jakości wyników badań, ocena działań

¹¹ Np. kwoty otrzymane z budżetu Wojewody Lubelskiego w poszczególnych latach wyniosły: w 2014 r. i w 2015 r. po ok. 22 tys. zł, 2016 r. ok. 37 tys. zł i przeznaczone były m.in. na zakup programów do naliczania kar, baz danych i komputerów.

¹² Audytorami wiodącymi w tych przypadkach byli pracownicy laboratoriów innych wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska.

w odniesieniu do spostrzeżenia sformułowanego w trakcie poprzedniej oceny w tym obszarze (tj. w 2013 r.). We wnioskach audytor techniczny PCA stwierdził, że Laboratorium ma kompetencje techniczne i spełnia wymagania akredytacyjne. W odniesieniu do sformułowanego w 2013 r. spostrzeżenia, dotyczącego „mało precyzyjnego opracowania kryteriów dotyczących przyjęcia usługi wyników/świadectw wzorcowania mierników do pomiaru PEM”, audytor PCA potwierdził realizację ustalonych działań zapobiegawczych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 413-421)

W części „audyt pionowy zleceń” audytor PCA objął badaniem sprawozdanie nr 6/PEM/2016 z pomiarów wykonanych dla SBTK w Biłgoraju przy ul. 3-go Maja 1. Stwierdził m.in., że sprawozdanie jest kompletne, jednoznaczne, zgodne z wzorami określonymi w systemie zarządzania (...). Badania kontrolne NIK wykazały, że w przedmiotowym sprawozdaniu była wskazana niepoprawna „data ostatniego wzorcowania” analizatora, a także nie było podanych w stopce dokumentu danych w zakresie źródła pochodzenia wzoru sprawozdania, tj. danych wskazujących na ich miejsce w Księdze Jakości. W związku z tym w trakcie niniejszej kontroli (29.12.2017 r.) Laboratorium WIOŚ sporządziło „uzupełnienie do sprawozdania” w powyższym zakresie.

Podobna sytuacja wystąpiła także w 143 innych sprawozdaniach sporządzonych przez Laboratorium w latach 2015-2017. P.o. Zastępcy Kierownika Laboratorium wyjaśnił, że „wydano” sprawozdania uzupełniające zgodnie z procedurami zawartymi w systemie jakości i skorygowano błędy w danych wzorcowania. Ww. zmiany nie miały wpływu na wyniki pomiarów.

(dowód: akta kontroli tom I str. 417, 434-469)

W wyniku audytów wewnętrznych, przeprowadzonych 15.04.2015 r., 18.05.2016 r. i 21.03.2017 r., nie stwierdzono niezgodności w zakresie pomiarów PEM. W ocenie audytujących: pomiary PEM przeprowadzone przez Laboratorium spełniają wymagania zawarte w normie PN-EN ISO/IEC 17025:2005 + Apl:2007 oraz wymagania PCA dotyczące prowadzenia pomiarów, wyposażenia i spójności pomiarowej. Stopień wdrożenia tych wymagań uznano za zadowalający, zgodny z opisem zawartym w Księdze Jakości i w Zbiorze Procedur Ogólnych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 422-433)

1.6. Pracownicy Laboratorium WIOŚ uczestniczyli, co dwa lata, w porównaniach międzylaboratoryjnych z zakresu PEM organizowanych przez GIOŚ. Program porównań obejmował w szczególności pomiary monitoringowe poziomów PEM, zgodnie z rozporządzeniem MS z 12.11.2007 r. oraz pomiary kontrolne poziomów PEM o częstotliwości 100 KHz – 60 GHz (składowej elektrycznej) dla stabilnego źródła (antena sektorowa GSM pracująca w paśmie 900 MHz w 2015 r. i SBTK w 2017 r.), zgodnie z rozporządzeniem MS z 30.10.2003 r. Pracownicy WIOŚ uzyskali pozytywne wyniki w ramach ww. porównań.

Według wyjaśnienia Kierownika Laboratorium uzyskanie zadowalających wyników w tych badaniach spowodowało, że nie było konieczności podejmowania działań korygujących ani zapobiegawczych.

(dowód: akta kontroli tom III str. 617)

1.7. Do głównych barier pełnej i prawidłowej realizacji zadań WIOŚ związanych z kontrolą i monitorowaniem poziomów PEM, Zastępcą Wojewódzkiego Inspektora zaliczył:

- powierzenie wojewódzkim inspektorom zadania monitorowania PEM w środowisku bez wsparcia etatowego, jako kolejnego nowego zadania pracowników merytorycznych specjalizujących się w zupełnie innych dziedzinach,
- potrzeby szkoleniowe w zakresie PEM (zgłaszane do GIOŚ),
- brak wytycznych GIOŚ do prowadzenia badań w zakresie monitoringu PEM.

Według wyjaśnień Kierownika Wydziału Inspekcji oraz Kierowników poszczególnych delegatur Inspektoratu główne problemy w realizacji zadań w zakresie kontroli PEM to:

- brak aktualnych danych na temat lokalizacji SBTK,
- nieprzekazywanie przez organy ochrony środowiska do WIOŚ informacji o dokonanych zgłoszeniach instalacji emitujących PEM,

- brak możliwości nałożenia administracyjnych kar pieniężnych za ewentualne przekraczanie dopuszczalnych poziomów PEM,
- brak szczegółowych wytycznych do wykonywania kontroli instalacji oraz weryfikacji sprawozdań przedkładanych przez operatorów SBTK,
- brak szkoleń w tym zakresie.

Kierownik Wydziału Monitoringu Środowiska stwierdziła natomiast, że wobec niskich wyników badań PEM w środowisku, wynoszących poniżej 10% wartości dopuszczalnej, nie pojawiły się żadne problemy związane z ich interpretacją czy oceną. Z tego względu realizacja zadań WPMS w zakresie monitorowania PEM w latach 2015-2017 nie przedstawiała problemów.

(dowód: akta kontroli tom I str. 329, 339, 343, 347, 394, tom II str. 188-195, 196-221)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli formułuje uwagi w następującym zakresie:

1. Biorąc pod uwagę zadania IOŚ określone w art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. a i b uIOŚ, a także założenia ISK, niewystarczający był zakres specjalistycznych szkoleń dotyczących specyfiki pomiarów PEM w otoczeniu SBTK dla pracowników pionu Inspekcji WIOŚ, którym powierzono zadania w obszarze prowadzenia kontroli dotrzymywania dopuszczalnych poziomów PEM oraz w zakresie analizy wyników pomiarów, przedkładanych WIOŚ przez ich użytkowników w trybie art. 122a ust. 2 Poś. Celem przeprowadzania pomiarów PEM w otoczeniu SBTK przez ich użytkowników jest potwierdzenie, czy w miejscach dostępnych dla ludności w otoczeniu SBTK nie został przekroczony dopuszczalny poziom PEM. Pracownicy WIOŚ powinni więc dysponować aktualną wiedzą umożliwiającą ocenę rzetelności przedkładanych sprawozdań pomiarowych, jak również inicjowanie działań w przypadku stwierdzenia zastrzeżeń do ich treści.

2. Mierniki szerokopasmowe służące do pomiarów PEM, jakimi dysponował WIOŚ, nie pozwalały na identyfikację źródeł PEM 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 wymogu metodyki pomiarów w tym zakresie, określonego w zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. Ze względu na specyfikę współczesnych systemów telefonii komórkowej i brak możliwości zapewnienia maksymalnego obciążenia w sieci w momencie realizacji pomiarów, ww. poprawki wyznaczone mogą zostać praktycznie wyłącznie na drodze ekstrapolacji, po wykonaniu pomiarów selektywnych. Posiadane przez WIOŚ mierniki były natomiast wystarczające dla dokonywania pomiarów chwilowego natężenia PEM w ramach działań interwencyjnych oraz realizowania pomiarów monitoringowych w ramach PMŚ. NIK uwzględnia, iż w okresie objętym kontrolą, WIOŚ podejmował działania zmierzające do pozyskania miernika selektywnego PEM.

Ocena cząstkowa

Kontrola i monitorowanie PEM mieściły się¹³ w ogólnych zadaniach komórek organizacyjnych WIOŚ i zakresach obowiązków pracowników. WIOŚ utrzymywał akredytację PCA na wykonywanie szerokopasmowych pomiarów PEM w otoczeniu SBTK, a pracownicy Laboratorium odbywali z wynikiem pozytywnym badania biegłości w tym zakresie. Nie zapewniono natomiast szkoleń uwzględniających specyfikę PEM w otoczeniu SBTK pracownikom Działu Inspekcji wykonującym zadania kontrolne, w tym kontrole wyników pomiarów przedkładanych przez użytkowników tych instalacji na podstawie art. 122a ust. 2 Poś. Posiadane przez WIOŚ mierniki szerokopasmowe umożliwiały uzyskanie wyniku chwilowego natężenia PEM w ramach pomiarów weryfikujących (interwencyjnych) i pomiarów monitoringowych. Nie pozwalały zaś 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. WIOŚ nie posiadał aktualnej

¹³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

i usystematyzowanej wiedzy na temat liczby, lokalizacji oraz mocy emisyjnych SBTk znajdujących się na obszarze województwa. Przepisy Poś nie obligowały 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.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2015-2017 WIOŚ realizował zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. a i b uIoŚ wyłącznie w formie kontroli interwencyjnych, przeprowadzanych na wniosek, oraz kontroli wyników pomiarów przedkładanych do WIOŚ przez użytkowników (operatorów) SBTk na podstawie art. 122a ust. 2 Poś.

W latach 2015-2017 planowe kontrole terenowe w zakresie dotrzymywania dopuszczalnych poziomów PEM w otoczeniu SBTk nie zostały uwzględnione w kierunkach działania i rocznych planach kontroli Inspektoratu. Kontroli w tym zakresie nie przewidywały wytyczne GIOŚ do planowania działalności organów Inspekcji Ochrony Środowiska w 2015 r. i w 2016 r. wytyczne GIOŚ do planowania działalności organów IOŚ w 2017 r. zakładały prowadzenie przez WIOŚ kontroli PEM. Poza tym, w „Ogólnych kierunkach działania IOŚ w latach 2016-2020” w ramach celu nr 5 uwzględniono „zmniejszenie narażenia na działanie pól elektromagnetycznych”. GIOŚ wskazał, że cel ten będzie realizowany w szczególności poprzez kontrole instalacji emitujących PEM. Mimo to WIOŚ nie zaplanował na 2017 rok kontroli PEM w otoczeniu SBTk.

Zastępca Wojewódzkiego Inspektora wyjaśnił:

- w latach 2015-2016 WIOŚ nie planował kontroli w zakresie PEM, gdyż taki cel nie został ujęty w wytycznych GIOŚ do planowania działalności kontrolnej na te lata,
- w wytycznych GIOŚ do planowania działalności organów IOŚ w 2017 r. został ujęty cel nr 33 „Kontrola w zakresie poziomów PEM”, w związku ze zmianą uIoŚ, która dała możliwość wnioskowania organom samorządu terytorialnego o przeprowadzenie kontroli w zakresie PEM. Dotychczas jednak żaden organ nie skorzystał z tej możliwości. Poza tym, wytyczne GIOŚ wskazują kierunki w planowaniu działalności, a nie nakładają obowiązków kontrolnych na WIOŚ. Inspektorat uznał, że kontrole w zakresie PEM będą realizowane tylko na wnioski o interwencje, biorąc pod uwagę wyniki analizy sprawozdań, przekazanych na podstawie art. 122a ust. 2 Poś, które wskazują na niskie natężenia PEM oraz zapisy ISK, według którego SBTk zaliczone zostały do najniższej (V) kategorii zakładów, dla której nie ma obowiązku wykonywania kontroli planowych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 310, 390-391, tom II str. 679-680)

2.2. W latach 2015-2017 działalność kontrolna WIOŚ w obszarze PEM w otoczeniu SBTk ograniczyła się do trzech kontroli interwencyjnych, w ramach których wykonano pomiary PEM na wniosek mieszkańca i na zlecenie GIOŚ (w związku z licznymi pismami ze strony jednego z mieszkańców, skierowanymi bezpośrednio do GIOŚ). Jedna kontrola została przeprowadzona w 2015 r. przez Delegaturę Inspektoratu w Białej Podlaskiej, a dwie w 2016 r. przez Delegaturę w Zamościu. W ich wyniku nie stwierdzono nieprawidłowości, a wykonane pomiary natężenia PEM wykazały wyniki zawierające się w przedziale od 0,53 do 1,36 V/m, tj. poniżej dopuszczalnego poziomu, określonego w tabeli 2 zał. nr 1 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. (7 V/m).

W latach objętych kontrolą WIOŚ nie podejmował z własnej inicjatywy kontroli o charakterze doraźnym (nieplanowanych). Jak wyjaśnił Zastępca Wojewódzkiego Inspektora, brak było podejrzeń, co do nieprawidłowego działania operatorów SBTk.

(dowód: akta kontroli tom I str. 306, 391, 448-469, tom II str. 228-258)

W latach 2015-2017 odnotowano w systemie ISK łącznie 1.034 kontrole wyników badań automonitoringowych PEM. Według ISK kontrolą objęto: 233 sprawozdania na 398 otrzymanych w 2015 r. (58,5%), 454 na 518, które wpłynęły w 2016 r. (87,6%), 347 na 443 sprawozdań z 2017 r. (78,3%).

Powyższe było spowodowane:

- niesporządzeniem przez delegatury Inspektoratu, w przypadku 165 sprawozdań, które wpłynęły w 2015 r., pisemnej dokumentacji z ich kontroli, tj. w formie zgodnej z określonym w ISK wzorem „adnotacji z czynności kontrolnych, bez wyjazdu w teren, opartych na analizie badań automonitoringowych”,
- nieskontrolowaniem 64 sprawozdań, które wpłynęły do Inspektoratu w trakcie 2016 r., a których dokumentacja została odnaleziona w Wydziale Inspekcji Inspektoratu w styczniu 2018 r., tj. w trakcie niniejszej kontroli NIK,
- nieobjęciem kontrolą do końca 2017 r. 96 sprawozdań, które wpłynęły do Wydziału Inspekcji w okresie od sierpnia do grudnia 2017 r.

Przedmiotowe sprawozdania były kontrolowane wyłącznie pod kątem zachowania dopuszczalnych poziomów PEM w środowisku. Nie kontrolowano kwestii związanych z częstotliwością i sposobem dokonywania pomiarów wielkości emisji PEM. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zawiera pkt 2.6.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 217-218, 237-238, 245-246, 312-323, 332-335, 348, 391)

2.3. W latach 2015-2017 do WIOŚ nie wpłynął wniosek organu samorządu terytorialnego o przeprowadzenie kontroli dotrzymywania dopuszczalnych poziomów PEM.

(dowód: akta kontroli tom I str. 306, 310, 566-568, tom II str. 481, tom III str. 546)

2.4. W latach 2015-2017 w WIOŚ nie obowiązywały wewnętrzne procedury/wytyczne prowadzenia kontroli w otoczeniu SBTK. Kontrole takie przeprowadzono według ogólnych zasad prowadzenia kontroli.

Zastępca Wojewódzkiego Inspektora wyjaśnił, że w latach 2015–2017 (i nadal) w WIOŚ obowiązuje ISK (poprzednio nazywany ISWK – Informatyczny System Wsparcia Kontroli) opracowany przez GIOŚ. W dokumentacji systemu określono zasady prowadzenia kontroli w terenie, z uwzględnieniem przedkładanych wyników z badań automonitoringowych przez zakłady. Procedura ta jest ogólna dla wszystkich komponentów środowiska. Zastępca Wojewódzkiego Inspektora dodał, że GIOŚ nie zobowiązał wojewódzkich inspektoratów do sporządzenia wewnętrznej procedury przeprowadzania kontroli operatorów SBTK.

(dowód: akta kontroli tom I str. 217-246, 391)

2.5. W latach 2015-2017 Inspektorat przeprowadził trzy kontrole w zakresie dotrzymywania dopuszczalnych poziomów PEM w otoczeniu SBTK (jedną w 2015 r. i dwie w 2016 r.). W jednym przypadku przesłanką podjęcia kontroli był wniosek o interwencję od mieszkańca m. Borki, natomiast pozostałe dwie kontrole zostały zlecone przez GIOŚ, w związku ze skargami, jakie w tym zakresie kierował (przed rokiem 2015 r.¹⁴ i później) bezpośrednio do GIOŚ mieszkańiec Biłgoraja. Ponadto, w styczniu 2018 r., w trakcie kontroli NIK, Inspektorat wykonał dwie kontrole SBTK przy ul. Sławinkowskiej 15a, należących do dwóch różnych operatorów¹⁵, poprzedzając je pomiarami „rozpoznawczymi”, bez udziału przedstawicieli operatorów SBTK, wykonanymi 27 i 28 grudnia 2017 r.

Analiza dokumentacji z kontroli przeprowadzonych przez Inspektorat wykazała, że:

- każdorazowo pisemnie zawiadamiano użytkowników SBTK o zamiarze podjęcia kontroli,
- pomiarów PEM dokonano metodą szerokopasmową; nie stwierdzono przekroczenia dopuszczalnych poziomów PEM w otoczeniu SBTK. Zakres najwyższych wartości natężenia PEM wyniósł od 0,53 do 3,39 V/m,
- w trakcie czynności kontrolnych pracownicy inspekcji zapoznawali się z wynikami pomiarów PEM, przedłożonych do WIOŚ na podstawie art. 122a ust. 2 Poś,
- wykonując pomiary PEM w otoczeniu SBTK, WIOŚ nie żądał od operatorów telefonii komórkowej wyników obliczeń rozkładów PEM, które powinny służyć zaplanowaniu pomiarów,
- urządzenia pomiarowe, które wykorzystane zostały przez Inspektorat do wykonania pomiarów kontrolnych, posiadały aktualne świadectwa wzorcowania.

(dowód: akta kontroli tom I str. 391, 443-564, tom II str. 418-422, 505, 509, tom III 528-553, 580-584)

¹⁴ Pierwsze stwierdzone pisma w sprawie kontroli w Biłgoraju pochodzą z 2010 roku.

¹⁵ SBTK LUB1067F. i SBTK 86273N! Willowa GN_U132.

2.5.1. Mieszkaniec m. Borki, w związku z uruchomieniem w 2014 r. SBTk w odległości ok. 100 m od budynku wielorodzinnego, w którym mieszka, wystąpił do WIOŚ¹⁶ o dokonanie pomiarów natężenia PEM w jego miejscu zamieszkania, prosząc o powiadomienie go o terminie przeprowadzania pomiarów, aby mógł udostępnić swoje mieszkanie do badań (na II piętrze budynku). W protokole¹⁷ z kontroli ww. stacji¹⁸ podano m.in. typy i częstotliwości pracy anten nadawczo-odbiorczych. W sprawozdaniu¹⁹ z pomiarów wykonanych w lutym 2015 r. przez inspektorów WIOŚ w trzech punktach pomiarowych, zlokalizowanych w pobliżu budynku, o którym wyżej mowa - wykazano, że wykonano je na azymucie 116°, w zakresie pasma częstotliwości od 100 kHz do 3 GHz, zaś największe natężenie PEM wyniosło 0,53 V/m. Nie wykonywano pomiarów w zakresie częstotliwości pracy radiolinii. W opisie lokalizacji każdego z punktów pomiarowych zawarto treść informującą o zainstalowaniu trzech anten sektorowych i jednej anteny radiolinii, z ww. częstotliwością pracy. Punkty pomiarowe były zlokalizowane faktycznie na azymucie zbliżonym do 300°, w stosunku do położenia ww. SBTk, a budynek, w którym mieszkała osoba wnioskująca o pomiary PEM – na azymucie 295°-306°.

Mieszkaniec m. Borki, który wystąpił do WIOŚ o wykonanie pomiarów natężenia PEM oświadczył w trakcie kontroli NIK, że:

- został poinformowany o tym, że WIOŚ wykonuje pomiary tylko na zewnątrz budynków, a pomiary wewnątrz budynków może wykonać Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Lublinie,
- mieszka na drugim piętrze i bardzo mu zależało na przeprowadzeniu pomiarów w jego mieszkaniu, gdyż uważał, że wartości PEM na poziomie gruntu i 10 m nad gruntem mogą się bardzo różnić,
- poprosił o wykonanie pomiarów w mieszkaniu, na co osoby wykonujące się zgodziły, twierdząc jednocześnie, że będą to wyniki nieoficjalne i nie znajdą się w sprawozdaniu.

Oświadczył także, że w czasie pomiarów zaobserwował tylko trzy „kreski” zasięgu w swoim aparacie telefonicznym, podczas gdy zawsze miał pięć „kreszek” zasięgu i to nawet w piwnicy budynku, przy czym pełen zasięg, tj. pięć „kreszek” jego aparat telefoniczny wykazywał wieczorem, po pomiarach PEM. Wyraził przy tym przekonanie, że pomiary te nie wykazały rzeczywistego natężenia PEM, emitowanego codziennie przez SBTk w Borkach, zaznaczając, iż ma świadomość, że jego telefon nie może zostać uznany za urządzenie pomiarowe określające moc pracy SBTk w czasie pomiarów.

(dowód: akta kontroli tom I str. 448-455, 470-511, tom II str. 242-245)

2.5.2. W piśmie²⁰ z 27.11.2014 r., skierowanym do GIOŚ, mieszkaniec Biłgoraja, wnosił o wyłączenie i zlikwidowanie SBTk przy ul. 3-go Maja 1 w Biłgoraju, argumentując m.in.:

- brakiem ważnych pomiarów od kilku lat lub ich wykonywaniem przy pracy anten z mocą mniejszą niż maksymalna,
- niedokonaniem pomiarów na azymutach 180° i 285° na plebanii, w bloku mieszkalnym na balkonach w miejscu dostępnym dla mieszkańców, przy pracy anten na azymutach 60°, 180° i 300°,
- brakiem dowodów na temat wzajemnego oddziaływania na siebie istniejących anten oraz radiolinii.

Do pisma z 14.08.2015 r., skierowanego do GIOŚ, załączył on obliczenia i graficzną ilustrację²¹ rozkładu ponadnormatywnego PEM od ww. SBTk, wykazując w nich możliwość przekroczenia dopuszczalnej wartości mocy promieniowania w przedszkolu na pierwszym piętrze budynku, w odległości 64 m od anteny, na azymucie 75°. Ponadto wskazał na zagrożenie przekroczenia dopuszczalnej gęstości promieniowania na balkonie budynku mieszkalnego o wysokości 12 m na azymucie 285°, w odległości 87 m od anteny²².

¹⁶ Pismo z 25.11.2014 r.

¹⁷ BPO 24/2015.

¹⁸ Stacja bazowa 83940 N! Osowno, ul. Spółdzielcza 1, 21-345 Borki.

¹⁹ Sprawozdanie 1/PEM/2015 z pomiarów wykonanych 19 lutego 2015 r.

²⁰ Pismo zawarte na 41 stronach formatu A4, nawiązujące do wcześniejszego pisma z 13.10.2014 r., skierowanego do GIOŚ i do odpowiedzi GIOŚ nr DLiO/4113/04-01/509/2014/jp.

²¹ Wykonane przez Stowarzyszenie Ekologiczne „OJCZYŻNA” w Świdnicy.

²² W punkcie tym, według załączonych obliczeń, gęstość mocy promieniowania wynosi 0,065 W/m², przy mocy anteny 6173 W, a operator może pracować z większą mocą maksymalną.

W dniach 26 kwietnia – 15 maja 2016 r. inspektorzy WIOŚ przeprowadzili kontrolę tej stacji, wykazując w protokole z kontroli²³ największe natężenie PEM na azymucie 180°, o wartości 1,35 V/m, zmierzone (według informacji przedstawiciela operatora uczestniczącego w kontroli) przy zasilaniu stacji mocą maksymalną. W sprawozdaniu z pomiarów²⁴ wykazano pomiary PEM w zakresie częstotliwości 100 kHz – 3 GHz, mimo że w opisie stacji podano, iż posiada ona trzy anteny kierunkowe 900/1800/2100 MHz i antenę radiolinii pracującą z częstotliwością 23 GHz. Wykonano je w 14 punktach pomiarowych na wysokości 0,3 m – 2,0 m nad poziomem terenu (n.p.t.), położonych na siedmiu różnych azymutach, w tym m.in. na azymucie 75° (dwa punkty pomiarowe (p.p.)), 180° (cztery p.p.) i 285° (trzy p.p.). Żaden z p.p. nie był zlokalizowany w lokalu mieszkalnym lub budynku użyteczności publicznej (przedszkolu).

(dowód: akta kontroli tom I str. 463-469, 512-537, tom II str. 343-416)

2.5.3. W piśmie z 23.02.2016 r., skierowanym do GIOŚ, mieszkaniiec Biłgoraja²⁵, wnosił o wyłączenie i demontaż SBTk przy ul. Kościuszki 15 w Biłgoraju, argumentując m.in.:

- zmianą wysokości umieszczenia i azymutów anten sektorowych, dwukrotnym zwiększeniem kąta pochylenia anten z 4° do 8°,
- brakiem pomiarów PEM przy pracy tej stacji podczas pracy z mocą maksymalną sąsiedniej stacji przy ul. 3-go Maja 1 i nieuwzględnieniem nakładania się promieniowania elektromagnetycznego z obu stacji (sumowanie się i odbicia),
- lokalizacją budynków użyteczności publicznej na głównych kierunkach pracy anten, w tym budynku Sądu Rejonowego i Prokuratury Rejonowej w Biłgoraju na azymucie 180° (budynek o wysokości 20 m, w odległości od 139 m do 179 m) i budynku Szkoły Podstawowej nr 1 w Biłgoraju na azymucie 60° (w odległości 100 m od stacji) i nieprzeprowadzeniem postępowania w sprawie oceny oddziaływania tej stacji na środowisko.

W dniach 26 kwietnia – 17 maja 2016 r. inspektorzy WIOŚ przeprowadzili kontrolę tej stacji, w której stwierdzili m.in., że jej budowa nie wymagała przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. W protokole kontroli²⁶ wymieniono źródła emisji PEM. Największe natężenie PEM (1,36 V/m²⁷) wykazano na azymucie 60°. Zmierzone je w dwóch punktach przy zasilaniu stacji mocą maksymalną (według informacji przedstawiciela operatora uczestniczącego w kontroli). W sprawozdaniu z pomiarów²⁸ ujęto wyniki pomiarów PEM wykonanych w zakresie 100 kHz – 3 GHz w 10 p.p. na wysokości 0,3 m – 2,0 m nad poziomem terenu (n.p.t.), położonych na trzech różnych azymutach, w tym na azymucie 60° (cztery p.p.), 180° (dwa p.p.) i 300° (cztery p.p.). Żaden z punktów pomiarowych nie był położony w lokalu mieszkalnym, na tarasie lub balkonie, bądź budynku użyteczności publicznej (przedszkolu). Nie wykonywano pomiarów w zakresie częstotliwości pracy anten radiolinii. Pomiary takie, w zakresie częstotliwości i na azymutach pracy radiolinii wykonywało laboratorium badawcze, w sierpniu 2015 r. na zlecenie operatora SBTk. W sprawozdaniu z tych pomiarów²⁹, wykonanych według metody badań zgodnej z rozporządzeniem MŚ z 2003 r., wykazano pomiary wykonane w 39 p.p., w tym 19 p.p. położonych wewnątrz pomieszczeń różnego rodzaju obiektów użyteczności publicznej. We wszystkich punktach stwierdzono wówczas natężenie pola elektrycznego < 1V/m - poniżej czułości urządzenia pomiarowego. Sprawozdanie to posiadał w swojej dyspozycji WIOŚ i było ono przedmiotem kontroli dokumentacyjnej³⁰, przeprowadzonej przez pracownika WIOŚ 9.10.2016 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 456-469, 545-548, tom II str. 246-258)

2.5.4. W związku z interwencjami mieszkańców Lublina wskazującymi na występowanie przekroczeń dopuszczalnych wartości PEM, w dniach 9 – 26.01.2018 r. inspektorzy WIOŚ przeprowadzili kontrolę działania SBTk przy ul. Sławinkowskiej 15a. W protokole z kontroli³¹

²³ Protokół kontroli Nr ZAM 70/2016.

²⁴ 6/PEM/2016 z 5.05.2016 r.

²⁵ Ten sam kierował do GIOŚ pisma w sprawie SBTk przy ul. 3-go Maja 1 w Biłgoraju.

²⁶ Protokół kontroli Nr ZAM 76/2016.

²⁷ Po uwzględnieniu poprawek ze świadectwa wzorcowania urządzenia pomiarowego.

²⁸ 6/PEM/2016 z 5.05.2016 r.

²⁹ Sprawozdanie 2181/2015/OŚ z 4 sierpnia 2015 r.

³⁰ Adnotacja z kontroli dokumentacyjnej Nr ZAM D292/2016 z 6.10.2016 r. sprawozdania wymienionego w przypisie nr 29.

³¹ Nr WIOS-LUBL 5/2018 z 26.01.2018 r.

stwierdzono m.in., że pomiary, które zostały wykonane przy wymuszonej pracy na maksymalnym obciążeniu stacji, nie wykazały występowania przekroczeń obowiązujących norm. W sprawozdaniu³² z pomiarów PEM, wykonanych na potrzeby tej kontroli, wykazano pomiary wykonane w zakresie częstotliwości 100 kHz – 3 GHz i 100 MHz – 60 GHz, w 31 punktach pomiarowych (p.p.), z tego w 16 p.p. wewnątrz lokali mieszkalnych i na balkonach. Największe natężenie PEM (3,39 V/m przy niepewności pomiaru 0,63 V/m), po uwzględnieniu poprawek ze świadectwa wzorcowania, wykazano na azymucie 120° poza zabudowaniami, w pobliżu ul. Willowej (w odległości ok. 110 m od SBTK, a największe w zabudowaniach (2,02 V/m przy niepewności pomiaru 0,37 V/m) na tarasie jednego z domów, na azymucie 28°, tj. na wschód od kierunku pracy anteny na azymucie 0°. Zgodnie z charakterystyką techniczną ww. stacji – zainstalowane są na niej anteny pracujące na częstotliwościach 800 MHz – 2600 MHz i antena radiolinii – 80 GHz. W odpowiedzi³³ do osoby wnioskującej o wykonanie pomiarów stwierdzono, że pomiary przeprowadzono analizatorem szerokopasmowym typ NBM-550 z sondami EF 0391 i EF 6091 w zakresie 100 kHz – 3 MHz oraz 100 MHz – 60 GHz, uwzględniającym wpływ wszystkich źródeł PEM, również innych niż SBTK.

(dowód: akta kontroli tom II str. 417-462)

2.5.5. W dniach 9-18.01.2018 r. przeprowadzona została pozaplanowa, interwencyjna kontrola problemowa innej SBTK funkcjonującej przy ul. Sławinkowskiej 15a w Lublinie. W protokole z kontroli³⁴ stwierdzono m.in., że:

- stacja pracuje w sposób ciągły – 24 godziny na dobę, a moc nadajników regulowana jest automatycznie,
- otoczenie instalacji stanowi zabudowa jednorodzinna i usługowa, a w odległości ok 150 m w kierunku południowo-wschodnim znajduje się sklep,
- częstotliwość pracy anten wynosi 900/1800/1800 MHz i 2100 MHz, a radiolinii – 80 GHz.

W sprawozdaniu z pomiarów PEM³⁵, wykazano pomiary wykonane w 20 p.p., w tym 11 pomiarów wykonanych na azymutach pracy anten, trzy - wykonane na azymucie pracy anteny radiolinii i sześć – wykonanych poza azymutami pracy anten, w lokalach mieszkalnych przy ul. Bartniczej i Skalistej. Największe natężenie pola elektrycznego (2,16 V/m³⁶, z niepewnością pomiaru 0,40 V/m) zmierzono w warunkach eksploatacyjnych stacji na azymucie 110°, tj. w kierunku odchylonym ok. 16° na wschód od przebiegu ul. Sławinkowskiej. Pomiary wykonano za pomocą miernika szerokopasmowego typu NBM 550 z sondami EF 0391 i EF 6091 – do pomiarów natężenia PEM w zakresie pasm częstotliwości: 100 kHz – 3 GHz i 100 MHz – 60 GHz.

Integralną część protokołu kontroli stanowiły m.in.: kopia pisma³⁷ UM Lublin w sprawie uzgodnień montażu anten, kopia dokumentacji pn. „Kwalifikacja przedsięwzięcia pod względem konieczności sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko” oraz sprawozdanie z pomiarów 01/PEM/2018.

(dowód: akta kontroli , tom II str. 505-511, tom III str. 547-554)

2.5.6. W trakcie kontroli NIK, w grudniu 2017 r., pracownicy Laboratorium wykonali orientacyjne pomiary PEM w pobliżu SBTK przy ul. Sławinkowskiej 15a, sporządzając z nich ręcznie wypełniane protokoły z pomiarów, a następnie sprawozdania³⁸. W obu protokołach stwierdzono, że pomiar jest orientacyjny i nieakredytowany oraz, że wykonano go bez powiadomienia operatorów sieci komórkowej. W obu sprawozdaniach wykazano, że zakres pasm częstotliwości dokonywanych pomiarów natężenia PEM wynosił: 100 Hz – 3 GHz i 100 MHz – 60 GHz, a największe natężenie PEM (3,06 V/m – z uwzględnieniem poprawek ze świadectwa wzorcowania) zmierzono na azymucie 342°, odchylonym o 12° od azymutu jednej z anten kierunkowych, pracujących na azymucie 0°. W żadnym ze sprawozdań, zgodnie z informacjami zawartymi w protokołach z pomiarów, nie zamieszczono informacji

³² Sprawozdanie nr 02/PEM/2018 z 16.01.2018 r.

³³ Pismo WI.7024.140.2017.PS.

³⁴ Protokół kontroli Nr WIOS-LUBL 6/2018.

³⁵ Sprawozdanie 01/PEM/2018 z 16.01.2018 r.

³⁶ Po uwzględnieniu poprawek ze świadectwa wzorcowania urządzenia pomiarowego.

³⁷ Pismo AB-ID-I.6743.139.2016 z dnia 22 listopada 2016 r. Wydziału Architektury i Administracji Budowlanej Urzędu Miasta Lublin.

³⁸ Sprawozdania: nr 50/PEM/2017 z pomiarów w dniu 27.12.2017 r. i nr 51/PEM/2017 z pomiarów 28.12.2017 r.

o tym, że objęte są zakresem akredytacji, a w nagłówku sprawozdania nie zamieszczono informacji o numerze akredytacji udzielonej przez PCA Laboratorium WIOŚ w Lublinie.

(dowód: akta kontroli tom III str. 534-546)

Analiza dokumentacji poszczególnych kontroli, o których wyżej mowa w pkt 2.5.1 – 2.5.6, wykazała, że:

- pomiary natężenia PEM dla potrzeb tych kontroli wykonano w warunkach meteorologicznych zgodnych z określonymi w ust. 4 zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. Odnotowano je w sprawozdaniach (za wyjątkiem informacji o opadach);
- nie dokonywano pomiarów w miejscach, w których na podstawie uprzednio przeprowadzonych obliczeń, stwierdzono występowanie PEM o poziomach zbliżonych do poziomów dopuszczalnych (ust. 5 ww. zał. nr 2);
- żadne sprawozdanie z pomiarów kontrolnych PEM nie zawierało adnotacji o zastosowaniu poprawek, umożliwiających uwzględnienie parametrów pracy instalacji wytwarzających te pola, najbardziej niekorzystnych z punktu widzenia oddziaływania na środowisko (ust. 6 ww. zał. nr 2), ani też adnotacji o przyczynach ich nieuwzględnienia w ramach odstępstwa od metodyki referencyjnej;
- żadne ze sprawozdań nie zawierało adnotacji o wyznaczeniu granic obszarów ograniczonego użytkowania (ust. 7 ww. zał. nr 2);
- w trzech z pięciu przeprowadzonych kontroli nie wykonywano pomiarów w budynkach mieszkalnych oraz na balkonach i tarasach (ust. 13 i 14 ww. zał. nr 2).

(akta kontroli tom I str. 448-469, tom II, str. 452-489, tom III str. 528-554)

Starszy specjalista w Laboratorium WIOŚ, wykonujący wszystkie pomiary i opracowujący³⁹ sprawozdania wyjaśnił, że:

- przy pomiarach nie było skarżącego (Biłgoraj 2x) i nie miał dostępu do żadnej dokumentacji z obliczeniami sporządzonej przez skarżącego, wskazującej na miejsca z przekroczeniem dopuszczalnego poziomu natężenia PEM lub zbliżonym do tego poziomu,
- w związku z brakiem wytycznych (rozporządzenia) w obszarze regulowanym prawnie, które w jasny sposób określałyby metodę obliczeniową, taką samą dla wszystkich laboratoriów, pozwalającą (dzięki jednakowej metodyce obliczeń) uzyskać reprezentatywne, powtarzalne i nieobarczone błędem wyniki, nie widzi podstaw do dokonywania obliczeń, jak i podawania w sprawozdaniach poprawek, o których mowa w ust. 5 i 6 ww. zał. nr 2;
- wyznaczanie granic obszarów ograniczonego użytkowania jest pożądane w sytuacjach, gdy zmierzone wartości natężenia PEM są zbliżone do dopuszczalnych. W toku kontroli nie stwierdzono przekroczenia połowy dopuszczalnej normy, a pomiary najczęściej nie przekraczały 1 V/m, a więc niecelowe było wyznaczanie granic,
- punkty pomiarowe zlokalizowano i pomiary przeprowadzono⁴⁰ zgodnie ze zleceniem Wydziału Inspekcji WIOŚ.

W trakcie kontroli NIK, zarządzeniem nr 21/2018 z dnia 17 kwietnia 2018 r. Inspektor Wojewódzki ustalił zasady współpracy pomiędzy Wydziałem Inspekcji lub Działem Inspekcji w Delegaturze WIOŚ, a Laboratorium przy przeprowadzaniu kontroli z pomiarami, w celu zapewnienia warunków efektywnego funkcjonowania, sprawnego działania i prawidłowego wykonywania zadań należących do zakresu działania WIOŚ. Zarządzenie stanowi m.in. o tym, że:

- przed przystąpieniem do przeprowadzenia kontroli z pomiarami pracownicy Wydziału Inspekcji lub Działu Inspekcji w Delegaturze WIOŚ i Laboratorium WIOŚ wspólnie analizują dokumentację związaną z przedmiotem kontroli oraz wstępnie określają lokalizację punktów pomiarowych oraz ich ilość, sporządzając z tego notatkę;
- w trakcie kontroli pracownik Wydziału Inspekcji lub Działu Inspekcji w Delegaturze WIOŚ i Laboratorium WIOŚ wykonujący pomiary dokonują wstępnych założeń dotyczących

³⁹ W jednym przypadku - sprawozdanie 02/PEM/2018 z 10.01.2018 r. z pomiarów w Lublinie przy ul. Sławinkowskiej 15a opracował inny starszy specjalista w Laboratorium WIOŚ.

⁴⁰ Dotyczy niewykonywania pomiarów w budynkach mieszkalnych oraz na balkonach i tarasach (dwie kontrole w Biłgoraju).

lokalizacji punktów pomiarowych i wspólnie ustalają rzeczywiste punkty pomiarowe, łącznie zatwierdzając ich rzeczywistą lokalizację.

(akta kontroli tom II, str. 318-326)

2.6. W latach 2015-2017 wpłynęło do WIOŚ 1.359 sprawozdań z pomiarów wykonanych na zlecenie operatorów SBTK przez laboratoria posiadające akredytację PCA. W Inspektoracie nie obowiązywały wewnętrzne (lub ustalone przez GIOŚ) zasady prowadzenia ewidencji tego typu dokumentów i wynikających z nich danych, w związku z tym nie było możliwe sprawne wyszukanie sprawozdań dotyczących danych lokalizacji SBTK, w szczególności na potrzeby działalności kontrolnej WIOŚ.

(dowód: akta kontroli tom I str. 45, 348, tom II str. 621-627)

2.6.1. Na podstawie analizy wyników pomiarów pochodzących od użytkowników SBTK, a znajdujących się w dokumentacji WIOŚ ustalono, że wyniki pomiarów PEM przekazywane były jako sprawozdania, sporządzone w formie pisemnej lub elektronicznej (na płytach CD). Laboratoria badawcze, które wykonały pomiary posiadały aktualną akredytację na wykonywanie pomiarów PEM na zasadach określonych w przepisach rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r.

Badanie 39 sprawozdań⁴¹ z pomiarów natężenia PEM w rejonie STBK, przedłożonych Wojewódzkiemu Inspektorowi na podstawie art. 122a ust. 2 Poś - wykazało, że:

- wszystkie pomiary, według danych wykazanych w sprawozdaniach, wykonane zostały w warunkach pogodowych określonych w ust. 4 zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2013 r.). Część pomiarów została wykonana w temperaturze lub wilgotności zbliżonej do krańcowych wartości (0 °C i 75%), w tym sześć pomiarów⁴² (16,7%) wykonanych w temp. 0-2,0 °C oraz dwa pomiary⁴³ (5,1%) wykonane przy wilgotności względnej powyżej 73%. Weryfikacja temperatury wykazanej w jednym ze sprawozdań⁴⁴ (+1,2 °C) z pomiarów natężenia PEM w dniu 29.12.2015 r. przy ul. Chodźki 10 w Lublinie, wykazała, że według danych IMiGW w Warszawie temperatura notowana w punkcie pomiarowym Lublin-Radawiec, odległym od ul. Chodźki w Lublinie ok. 13 km, wynosiła w ciągu dnia od minus 1,9 °C o godz.12 do minus 3,5 °C o godz. 9. Zaś termometr stacji monitoringowej WIOŚ przy ul. Obywatelskiej 13, odległej od miejsca pomiaru ok. 0,8 km, w ciągu dnia zarejestrował temperatury od minus 2,8 °C o godz. 14 do minus 5,5 °C o godz. 19,

(dowód: akta kontroli tom II str. 259-263, tom III str. 229-245)

- w żadnym ze sprawozdań nie wykazano przekroczenia dopuszczalnego natężenia pola elektrycznego 7 V/m, a największą wartość 6,19 V/m (7,4 V/m z uwzględnieniem niepewności pomiaru) stwierdzono w pomiarach wykonanych w Puławach przy ul. Kołłątaja 20⁴⁵ w dniu 06.02.2017 r. W sprawozdaniu⁴⁶ z pomiarów wykonanych w dniu 16.07.2015 r. przy ul. Magnoliowej 8, przy wynikach z 36 pionów pomiarowych wynoszących do 2,48 V/m, wykazano niepewność pomiarową wielokrotnie większą (nawet ponad 13 razy), a pracownik WIOŚ weryfikujący to sprawozdanie (24.07.2015 r.) nie odnotował tego faktu w adnotacji. Inspektorat nie występował do operatora o sprostowanie tych danych. Operator, z inicjatywy własnej, ponad trzy miesiące później, przesłał do WIOŚ aneks do ww. sprawozdania, w którym, w kolumnie „niepewność pomiarowa” wykazał maksymalnie 0,95 V/m, a 0,39 V/m w pionie pomiarowym nr 36, tj. wielkość 35-krotnie mniejszą niż wykazał pierwotnie w sprawozdaniu (13,75 V/m),

⁴¹ Sprawozdania dotyczące SBTK w Lublinie przy ul.: 1) Dragonów 8 – LUB1031A (4 szt.) i 86925N! (1 szt.), 2) Jutrzenki 22 – BT12047 (1 szt.) i LUB1024F (1 szt.), 3) Warszawskiej 31 – LUB1022A (3 szt.), BT11119 (1 szt.) i BTS 27049 (1 szt.), 4) Sławinkowskiej 15a – LUB1067F (2 szt.) i 86273N! (1 szt.), 5) Chodźki 10 – LUB1083A (1 szt.), BT11121 (2 szt.) i BTS27002 (2 szt.), 6) Magnoliowej 8 – BT12758 (1 szt.) i 86973N! (1 szt.), 7) Paderewskiego 20 – LUB1040A (2 szt.) i BT11743 (1 szt.), 8) Tetmajera 21 – LUB1064A (4 szt.), 9) Onyksowej 12 – 86203N! (2 szt.) oraz w Świdniku przy ul. Hotelowej 6 – BTS27228 (2 szt.) i BTS12882 (1 szt.) i w Puławach przy ul. Kołłątaja: BTS27027 (1 szt.), 22723 (1 szt.), PUL3301A (2 szt.) i BT11747 (1 szt.).

⁴² Lublin, ul.: Dragonów 8 – pomiary w dniu 12.10.2014 (kontrola sprawozdania przez WIOŚ – 17.02.2015 r.), Warszawska 31 – pomiary 3.02.2015 r., 28.11.2016 r. i 29.11.2017 r., Chodźki 10 – pomiary 29.12.2015 r., Puławy ul. Kołłątaja 18 – pomiary 1.02.2017 r.

⁴³ Lublin ul. Dragonów 8 – pomiary 10.11.2015 r., Warszawska 31 – pomiary 29.11.2017 r.

⁴⁴ Sprawozdanie ŚN 1/01/2016 z 12 stycznia 2016 r. z pomiarów PEM w dniu 29.12.2015 r. dla SBTK BT11121 w Lublinie przy ul. Chodźki 8/10, sporządzone przez „MUSAN” Biuro Projektów i Realizacji w Warszawie.

⁴⁵ Okno klatki schodowej na najwyższym piętrze budynku, od strony SBTK.

⁴⁶ Sprawozdanie nr PEM 42/07/OŚ/2015.

- w żadnym ze sprawozdań nie zawarto adnotacji o uwzględnieniu, bądź przyczynach nieuwzględnienia, poprawek pomiarowych, o których mowa w ust. 6 zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r.,
(dowód: akta kontroli tom III str. 2-3, 285-314, 453-467)
- analiza lokalizacji pionów pomiarowych podawanych w sprawozdaniach, wykazała, że na kierunkach pracy anten, w odległości do 300 m od instalacji antenowych znajdowały się budynki mieszkalne lub budynki użyteczności publicznej w każdej z 11 badanych lokalizacji, a pomiary wewnątrz wykazano w 30 sprawozdaniach, w tym, w budynkach mieszkalnych jedynie w sześciu sprawozdaniach (15,3%), z tego w pięciu tylko od 1 do 6 pomiarów w mieszkaniach na 12 do 42 pionów pomiarowych ogółem w jednym sprawozdaniu. Jednym z wymogów określonych w metodyce sprawdzania dotrzymania dopuszczalnych poziomów PEM w środowisku jest przeprowadzanie pomiarów w budynkach mieszkalnych oraz na balkonach i tarasach, na których mogą przebywać ludzie (ust. 13 zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r.),
- pomiary wykonywano urządzeniami z aktualnymi okresami ważności wzorcowania⁴⁷, przy czym nie zawsze ich parametry techniczne pozwalały na wykonywanie pomiarów w zakresie, do jakiego je wykorzystywano. W czterech przypadkach⁴⁸ (10,3%) stwierdzono mierzenie odległości punktu pomiarowego od SBTk dalmierzami do pomiarów na odległość 100 m, podczas gdy wykazane w sprawozdaniach odległości tych punktów od SBTk wynosiły 200 m i 300 m,
- w 23 sprawozdaniach (59%), wykonywanych przez 11 różnych laboratoriów, najniższe zmierzone wielkości wykazano, jako < od 0,5 V/m, 0,7 V/m, 0,8 V/m, 1,0 V/m, 1,50 V/m lub 2,0 V/m, podczas gdy w sześciu przypadkach⁴⁹ (26% z 23) laboratoria badawcze miały określone w akredytacjach PCA niższe niż ww. dolne zakresy natężeń PEM do wykonywania pomiarów akredytowanych, zawężając tym samym zakres wykonywanych pomiarów w stosunku do wynikającego z akredytacji,
- 34 sprawozdania były poddane przez WIOŚ kontroli dokumentacyjnej i sporządzono na tę okoliczność adnotację z czynności kontrolnych. W adnotacjach sporządzonych przez byłą pracownicę Inspektoratu⁵⁰, w części dotyczącej ustaleń kontroli, ujęto zapis o tym, że nie stwierdzono naruszeń obowiązujących norm, czyli że zawarte w sprawozdaniach pomiary nie wykazują przypadków występowania natężenia PEM powyżej 7 V/m. W adnotacjach tych nie zawarto żadnych innych uwag,
- w sześciu sprawozdaniach z pomiarów dla czterech lokalizacji SBTk⁵¹ na terenie Lublina wykazano łącznie 919 mieszkań niedostępnych do pomiarów z powodu nieobecności lokatorów (90%) lub odmowy wstępu do mieszkań (10%), w tym np. dla pomiarów przy ul. Dragonów 8 w Lublinie w dniu 8.06.2017 r. 271 mieszkań niedostępnych⁵² na 92 pionów pomiarowe ogółem. Administracje czterech osiedli, w udzielonych NIK wyjaśnieniach stwierdziły, że w latach 2015-2018 (I kw.) nikt nie informował ich o zamiarze wykonywania pomiarów natężenia PEM na osiedlach, którymi zarządzają, a więc nie mogli poinformować o tym mieszkańców osiedli,
- 14 adnotacji z kontroli sprawozdań od operatorów SBTk sporządzono w terminie do 14 dni (od 1 do 13), 14 adnotacji – średnio w 68 dni (od 34 do 140), a pozostałe siedem – w terminie od 15 do 30 dni od ich otrzymania.

Była pracownica WIOŚ, która w latach 2015-2017 sporządzała adnotacje z kontroli sprawozdań od operatorów SBTk wyjaśniła, że przy kontroli sprawozdań sprawdzała: czy firma je wykonująca ma akredytację PCA, lokalizację stacji, warunki meteorologiczne

⁴⁷ Stwierdzenie - na podstawie 22 sprawozdań, w których podano dane o terminach ważności wzorcowania urządzeń pomiarowych.

⁴⁸ Lublin: Warszawska 31 – pomiary 12.08.2016 r., Sławinkowska 15a – pomiary 27.09.2016 r., Tetmajera 21 – pomiary 16.12.2015 r. oraz Puławy ul. Kołłątaja 18 – pomiary 31.08.2016.

⁴⁹ Lublin ul. Sławinkowska 15a – pomiary w dniu 21.07.2017 r. (wykazano <2,0 V/m, akredytacja PCA od 0,8 V/m), ul. Chodźki 10 – pomiary 29.15.2015 r. (wykazano <0,7 V/m, akr. od 0,5 V/m) i pomiary 24.11.2016 r. (wykazano <0,8 V/m, akredytacja od 0,2 V/m), ul. Paderewskiego 20 – pomiary 4.01.2017 r. (wykazano <0,8 V/m, akr. od 0,2 V/m), ul. Onyksowa 12 – pomiary 16.11.2016 r. (wykazano < 2,0 V/m, akr. od 0,8 V/m) oraz Świdnik ul. Hotelowa 6 – pomiary 11.05.2016 r. (wykazano < 2,0 V/m, według akredytacji - od 0,7 V/m).

⁵⁰ Jedną adnotację - WIOŚ-LUBL D660/2017 z 19.12.2017 r. sporządził inny pracownik Inspektoratu.

⁵¹ Lublin, ul.: Dragonów 8 – pomiary 10.12.2014 r. (adnotacja z kontroli 17.02.2015 r.) i pomiary 6.08.2017 r., Jutrzenki 22 – pomiary 8.06.2017 r., Warszawska 31 – pomiary 3.02.2015 r. i 10.11.2015 r., Paderewskiego 20 – pomiary 27.03.2015 r.

⁵² Sprawozdanie z pomiarów natężenia PEM od SBTk LUB1031A przy ul. Dragonów 8 w Lublinie.

i czy w tabeli z wykazem wyników pomiarów nie wykazano przekroczeń. Ponieważ Inspektorat nie określił, co należy pisać w adnotacji z kontroli dokumentacyjnej sprawozdań od operatorów SBTK, ograniczyła się do odnotowywania w nich jedynie wniosków ze sprawozdań. Nie kwestionowała zaś żadnego ze sprawozdań, mimo występowania w nich braków i wykazania nieprawidłowych danych dot. niepewności pomiarów, o których wyżej mowa, w stosunku do metod sprawdzania dotrzymania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku, określonych w zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r., ponieważ pomiary były wykonywane przez laboratoria posiadające akredytację PCA.

Kierownik jednego z laboratoriów badawczych, sporządzających część sprawozdań, o których wyżej mowa, wyjaśnił, że na wykorzystanie dalmierza o zakresie pomiarowym do 100 m przy wykonywaniu pomiarów PEM w odległości do 300 m od SBTK pozwalała metoda wykonywania pomiarów, określona w wewnętrznej „Instrukcji pomiarowej (...)”⁵³. W kwestii braku pomiarów w budynkach mieszkalnych, na balkonach i tarasach wyjaśniający stwierdził, że przed wykonaniem pomiarów, na podstawie analizy otoczenia SBTK, ustalone zostały obszary wykonywania badań, dla których określono:

- kierunki głównych wiązek promieniowania anten sektorowych i radioliniowych,
- miejsca, w których na podstawie uprzednio przeprowadzonych obliczeń, stwierdzono występowanie PEM o poziomach zbliżonych do poziomów dopuszczalnych,
- maksymalną odległość w kierunku głównej wiązki promieniowania, na której należy przeprowadzić pomiar.

Ponadto wyjaśnił, że administracja osiedla, mieszkańcy bloków mieszkalnych, a także domków jednorodzinnych informowani są o planowanym terminie wykonywania pomiarów, w tym ustalana jest także dokładna godzina pomiarów w przypadku zlecenia pomiarów pod wskazanym adresem (wyjaśnienie to jest sprzeczne z wyjaśnieniami uzyskanymi przez NIK od administracji czterech osiedli, które stwierdziły, że w latach 2015-2018 I kw. nie były informowane o takich pomiarach).

(dowód: akta kontroli tom II str. 264-275 i tom III str. 1-11, 12-527, 555-560)

2.6.2. Według opinii biegłych⁵⁴, powołanych przez NIK w ramach niniejszej kontroli do oceny wyników pomiarów PEM przedłożonych na podstawie art. 122a ust. 2 Poś, we wszystkich ocenianych przypadkach nie było możliwe jednoznaczne stwierdzenie, czy w otoczeniu SBTK dotrzymany został dopuszczalny poziom PEM. Biegli sformułowali w szczególności następujące uwagi:

- brak w sprawozdaniach poprawek pomiarowych umożliwiających uwzględnienie parametrów pracy instalacji wytwarzających pola najbardziej niekorzystnych z punktu widzenia oddziaływania na środowisko (ust. 6 zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r.). Wskazali, iż 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,
- brak udokumentowania analiz 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 pionory pomiarowe,
- bardzo często niekompletne udokumentowanie parametrów technicznych SBTK, tj. brak informacji o wielkości mocy równoważnej EIRP i kątach nachylenia wiązki PEM (tilt), niepozwalające na wykorzystanie sprawozdania do analizy rozkładu pól w otoczeniu stacji bazowej,
- niespełnienie wymogu pracy instalacji radiowej w najbardziej niekorzystnych dla otoczenia warunkach emisji promieniowania,
- często nieprawidłowy wybór głównych pionów pomiarowych, niejednokrotnie w przypadkowych miejscach,

⁵³ Instrukcja pomiarowa Ochrona Środowiska w zakresie częstotliwości 3 MHz – 90 GHz wydanie 3 z dnia 17.06.2015” IN 04.

⁵⁴ Z Katedry Elektroniki Wydziału Informatyki, Elektroniki i Telekomunikacji Akademii Górniczo-Hutniczej im. Stanisława Staszica w Krakowie, powołanych na podstawie postanowienia nr LLU.410.026.02.2017 z dnia 16 lutego 2018 r., wydanego przez Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Lublinie.

- przypadki całkowitego braku pomiarów w budynkach mieszkalnych w bezpośrednim sąsiedztwie instalacji antenowych, co należy uznać za rażące zaniedbanie,
- brak wyników liczbowych pomiarów w zakresie małych wartości natężenia PEM, przedstawiane jako np.: $<0,7 \text{ V/m}$, $<1,5 \text{ V/m}$, $<2,0 \text{ V/m}$.

Zdaniem biegłych, zbadane sprawozdania pomiarowe charakteryzuje istotna niezgodność z zaleceniami dotyczącymi realizacji pomiarów, określonymi w rozporządzeniu MŚ z 30.10.2003 r. Nieprawidłowe wyznaczanie głównych i pomocniczych pionów pomiarowych stanowi najczęstszą podstawę do zakwalifikowania sprawozdania jako takiego, które powinno zostać odrzucone już po wstępnej analizie przez operatora zlecającego pomiary lub urzędnika administracji publicznej, do której było ono kierowane. W jednym ze sprawozdań wskazano miejsca, w których poziom natężenia PEM ($6,19 \text{ V/m}$, bez uwzględnienia poprawki pomiarowej) był niewiele niższy od dopuszczalnego ($7,0 \text{ V/m}$). Ze względu na fakt niewysterowania instalacji radiowych do pracy z mocą maksymalną oraz zróżnicowanie poziomu natężenia PEM w zależności od liczby użytkowników sieci komórkowej (wynikające np. z pory dnia) należałoby w tych lokalizacjach rozszerzyć czynności kontrolne np. o pomiar całodobowy, lub pomiar selektywny z identyfikacją źródeł emisji PEM i ekstrapolacją wyników.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 542-590, 591-593)

W odniesieniu do zbadanych sprawozdań⁵⁵ z pomiarów PEM, wykonanych przez Laboratorium WIOŚ, biegli stwierdzili, że na ich podstawie nie jest możliwe jednoznaczne stwierdzenie, czy w otoczeniu SBTk został dotrzymany dopuszczalny poziom PEM. Biegli sformułowali w szczególności następujące uwagi:

- brak w sprawozdaniach poprawek pomiarowych umożliwiających uwzględnienie parametrów pracy instalacji wytwarzających pola najbardziej niekorzystnych z punktu widzenia oddziaływania na środowisko (ust. 6 zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r.). Pomiary natężenia PEM realizowano przy wykorzystaniu mierników szerokopasmowych,
- brak analiz i odniesień stwierdzających zakres występowania PEM o poziomach zbliżonych do poziomów dopuszczalnych oraz rozkładu przestrzennego tych pól, w odniesieniu do miejsc dostępnych dla ludności,
- nieprawidłowy wybór głównych pionów pomiarowych (GPP) oraz zbyt mała liczba GPP i pomocniczych pionów pomiarowych (PPP). Pomiary wykonano na osiach głównych anten sektorowych, wyznaczono inne kierunki, pominięto jednak najbliższe wolnostojące budynki, wykonując pomiary w przypadkowych lokalizacjach,
- częsty, całkowity brak pomiarów w budynkach mieszkalnych w bezpośrednim sąsiedztwie instalacji antenowych, co stanowi znaczące zaniedbanie,
- brak analiz dotyczących istnienia dodatkowych źródeł pola elektromagnetycznego i ich wspólnego oddziaływania,
- brak informacji o mocy, z jaką pracowała stacja bazowa w chwili pomiaru, a także informacji o kącie nachylenia wiązki,
- podawanie niepewności pomiarowych przekraczających dopuszczalne normy bez jakiegokolwiek komentarza oraz brak analizy takiego wyniku.

(dowód: akta kontroli tom I str. 456-469, tom II, str. 595-616, 618-620)

Przykłady uwag i istotnych uchybień przy wykonywaniu pomiarów oraz sporządzaniu sprawozdań, jakie wykazali biegli to np.:

- Lublin, ul. Dragonów 8⁵⁶ – nie zrealizowano praktycznie żadnego pomiaru w mieszkaniach w budynkach w bezpośrednim otoczeniu stacji bazowej. W ponad 220 mieszkaniach (w czterech lokalizacjach) nie zastano lokatorów, a w 18 nie uzyskano zgody na pomiary, należało więc powtórzyć próbę ich realizacji w innych godzinach,
- Lublin, ul. Tetmajera 21⁵⁷ – brak pomiarów w budynkach znajdujących się w azymucie radiolinii 262° , oraz anteny sektorowej 340° (budynek Tetmajera 19). Ze względu na istotę tych miejsc pomiarowych, próbę ich wykonania należało powtórzyć.

⁵⁵ Sprawozdania: Biłgoraj: ul. Kościuszki 15 – spr. 5/PEM/2016, ul. 3-go Maja 1 – spr. 6/PEM/2016, Lublin, ul. Sławinkowska 15a – spr. 26/PEM/2017, 50/PEM/2017, 51/PEM/2017 i 01/PEM/2018.

⁵⁶ Sprawozdanie nr SB02-12319-01 z pomiarów wykonanych w dniu 8.06.2017 r.

⁵⁷ Sprawozdanie nr LBPEM/Z/1971/OŚ/12/2015 z pomiarów wyk. w dniu 15.12.2015 r.

Nieprawidłowo wyznaczono PPP (tylko trzy, na poziomie gruntu przy ul. Wilczej). Powinny być wyznaczone na drogach, chodnikach i w budynkach w okolicy SBTK. Było to istotne z powodu bardzo gęstej zabudowy jednorodzinnej oraz stosunkowo niskiego zawieszenia anten i właśnie z tych powodów pomiary te powinny być wykonane przy maksymalnym tilcie anten nadawczych,

- Puławy, ul. Kołłataja 18⁵⁸ - w ciągu 60 minut wykonawca zrealizował pomiary (jednym przyrządem pomiarowym) w 52 pionach pomiarowych, co było fizycznie niemożliwe,
- Biłgoraj, ul. Kościuszki 15⁵⁹ - całkowity brak pomiarów w budynkach mieszkalnych w bezpośrednim sąsiedztwie instalacji antenowych. Nie dokonano jakiejkolwiek analizy pomiarów obarczonych dużym błędem. W pionach GPP 5/10 oraz GPP 6/11 podano bardzo wysokie wartości niepewności – odpowiednio 13,5 V/m oraz 11,6 V/m dla wartości pomiaru 0,73 V/m i 0,63V/m. Tak duża niepewność mogłaby wystąpić dla wartości natężenia pola przekraczającego 7,0 V/m. Brak jakiejkolwiek analizy takiego pomiaru oraz brak powtórzenia pomiaru jest niedopuszczalny, gdyż tak wykonane pomiary nie mogą być podstawą do jednoznacznego stwierdzenia, iż w otoczeniu SBTK dotrzymany jest dopuszczalny poziom natężenia PEM,
- Lublin, ul. Sławinkowska 15a⁶⁰ - sprawozdania cechują się ogólną starannością. Zaznaczono fakt identyfikacji innych źródeł PEM, nie dokonano jednak analizy ich wpływu na rozkład PEM w otoczeniu SBTK. Zastrzeżenia dotyczą poprawności metodyki wyznaczania pionów pomiarowych, tym niemniej trudno przypisać winę laboratorium badawczemu, gdyż dobór pionów pomiarowych był w pewien sposób narzucany przez zlecających, a nie proponowany przez samo laboratorium. Wybór pionów powinien być poprzedzony analizami i odniesieniami stwierdzającymi zakresy występowania pól elektromagnetycznych o poziomach zbliżonych do poziomów dopuszczalnych.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 558-569, 575-580, 586-590, 595-600, 606-608)

2.7. W okresie objętym kontrolą 2015-2017 do Inspektoratu wpłynęły dwa⁶¹ wnioski od osób zamieszkujących w otoczeniu SBTK o dokonanie pomiarów PEM. Dotyczyły SBTK w Borkach (w 2015 r.) oraz SBTK w Lublinie przy ul. Sławinkowskiej 15a (w 2017 r.). Drugi z wymienionych wniosków został rozpatrzony przez Inspektorat w styczniu 2018 r. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zostały ujęte w pkt 2.5.1., 2.5.4., 2.5.5. i 2.5.6.

(dowód: akta kontroli tom I str. 470, tom II str. 417-462, tom III str.534-554)

2.8. W latach 2015-2017 do WIOŚ nie wpływały zlecenia od podmiotów zewnętrznych na wykonanie pomiarów PEM w otoczeniu SBTK, w związku z tym nie uzyskano żadnych dochodów z tego tytułu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 307)

2.9. W okresie objętym kontrolą nie wpłynęły do Inspektoratu skargi na działalność pracowników WIOŚ w zakresie pomiarów PEM w otoczeniu SBTK.

(dowód: akta kontroli tom I str. 307)

2.10. Wojewódzki Inspektor nie zgłaszał GIOŚ trudności w realizacji zadań inspekcyjnych w zakresie pomiarów PEM. W wyjaśnieniach stwierdził, że największe problemy w zakresie realizacji kontroli i pomiarów interwencyjnych wynikają z:

- braku laboratorium referencyjnego w zakresie PEM lub wydziału GIOŚ, który śledziłby trendy, zmiany i technologię PEM i wydawałby dla WIOŚ informacje, opinie, zalecenia lub interpretacje przepisów i norm o sposobach wykonywania pomiarów i przeprowadzania kontroli,
- braku sprzętu do pomiarów w pełnym zakresie częstotliwości pól elektromagnetycznych,
- niedostatecznej liczby szkoleń dla pracowników WIOŚ,
- wątpliwości oraz niejasności przepisów w zakresie PEM,
- braku środków finansowych na zatrudnienie wysoko wyspecjalizowanej kadry pomiarowej.

⁵⁸ Sprawozdanie nr OSR/0044/01/2017 z pomiarów wyk. w dniu 6.02.2017 r.

⁵⁹ Sprawozdanie nr 5/PEM/2016 z pomiarów wykonanych w dniu 16.04.2016 r. przez Delegaturę WIOŚ w Zamościu.

⁶⁰ Sprawozdania: nr 26/PEM/2017, 50/PEM/2017, 51/PEM/2017 i 01/PEM/2018 z pomiarów wykonanych przez Laboratorium WIOŚ w Lublinie.

⁶¹ Wnioski w sprawie dokonania pomiarów w Biłgoraju kierowane były do GIOŚ.

Głównymi barierami dotyczącymi kontroli sprawozdań otrzymywanych przez WIOŚ od operatorów SBTk były wymienione wyżej, jako dwie ostatnie, jak również:

- brak szkoleń dla pracowników WIOŚ,
- brak szczegółowych wytycznych GIOŚ do weryfikacji przedkładanych przez podmioty sprawozdań,
- brak szczegółowych wymagań (określonych w stosownym rozporządzeniu) odnośnie sposobu prezentowania wyników pomiarów wykonywanych na zlecenie operatorów SBTk,
- brak procedur określających sposób postępowania w przypadku stwierdzenia niezetelności sprawozdań,
- wykonywanie wielu innych zadań o wysokim prioryecie przez pracowników, którzy mają w swoim zakresie m.in. kontrole dotyczące PEM.

(dowód: akta kontroli tom II str. 598-605)

2.11. W latach 2015-2017 nie były w Inspektoracie przeprowadzane kontrole (wewnętrzne i zewnętrzne) realizacji zadań związanych z kontrolą poziomów PEM oraz wywiązywania się przez operatorów z obowiązków pomiarowych PEM.

(dowód: akta kontroli tom I str. 307)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Niezetelnie rozpatrzono wniosek mieszkanki Lublina, zgłoszony w lipcu 2017 r., o wykonanie pomiarów PEM w otoczeniu SBTk przy ul. Sławinkowskiej 15a w Lublinie. Uznano za wystarczające działania, jakie w tym zakresie podjął Urząd Miasta Lublin, który zwrócił się do WIOŚ z prośbą o wykonanie pomiarów. Jedyny pomiar jaki został wykonany miał miejsce na posesji wnioskującej i ograniczył się do wykonania pomiaru PEM według metodyki właściwej dla pomiarów monitoringowych, określonej w rozporządzeniu MS z 12.11.2007 r. NIK uwzględnia, iż w trakcie kontroli NIK, Wojewódzki Inspektor zlecił podległym pracownikom podjęcie działań kontrolnych, o których mowa w pkt. 2.5.4 – 2.5.6 wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 569-574, tom II str. 418-509, tom III str. 528-554)

2. Niezetelnie sporządzono sprawozdanie 1/PEM/2015 z pomiarów PEM w m. Borki, wykazując w nim, że pomiary dokonano w punktach pomiarowych położonych na azymucie 116°, podczas gdy w rzeczywistości wykonano je w punktach na azymucie zbliżonym do 300

Wykonujący pomiary i opracowujący sprawozdanie z pomiarów w Borkach wyjaśnił, że podanie w sprawozdaniu nieprawidłowego azymutu punktów pomiarowych było wynikiem omyłki.

(dowód: akta kontroli tom I str.448-455, tom II str. 318-324)

3. Z naruszeniem ust. 3 pkt 7 zał. nr 2 do rozporządzenia MS z 30.10.2003 roku, pomiary PEM w m. Borki i w Biłgoraju wykonano jedynie w zakresie częstotliwości 100 MHz – 3 GHz. Nie wykonano pomiarów PEM w zakresie częstotliwości pracy radiolinii zainstalowanych na masztach SBTk w Borkach⁶² (23 GHz) oraz przy ul. 3-go Maja 1 (23 GHz) i ul. Kościuszki 15 (15GHz i 38 GHz) w Biłgoraju. Przepis ten stanowi, iż w otoczeniu instalacji wytwarzającej PEM sprawdzenia występowania PEM o dopuszczalnych wartościach parametrów dokonuje się dla instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne w zakresie częstotliwości od 300 MHz do 300 GHz – na podstawie gęstości mocy albo wartości składowej elektrycznej pola.

Wykonujący pomiary i opracowujący sprawozdania z pomiarów w Borkach i w Biłgoraju wyjaśnił, że pomiarów PEM w zakresie częstotliwości pracy radiolinii nie wykonywał, ponieważ anteny radiolinii służą do komunikowania się pomiędzy stacjami bazowymi i nie są nachylone w stosunku do ziemi, więc nie oddziałują na obiekty znajdujące się poniżej, a zmiana ustawienia anteny radiolinii skutkowałaby wygaszeniem sygnału i brakiem

⁶² Pomiary takie w zakresie 23 GHz w m. Borki, bezpośrednio po pierwszym uruchomieniu instalacji i po zmianie warunków pracy, wykonywały (na podstawie metod, o których mowa w przypisie wyżej) dwa laboratoria badawcze działające na zlecenie operatorów (IX 2014 r. i VII 2016 r.).

przesyłania informacji między stacjami bazowymi.

(dowód: akta kontroli tom I str. 448-462, 534-548, tom II str. 318-326)

4. Wbrew postanowieniom ust. 5 zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. w obu kontrolach przeprowadzonych w Biłgoraju nie przeprowadzono pomiarów w miejscach, w których, na podstawie uprzednio przeprowadzonych obliczeń, przedłożonych przez skarżącego, stwierdzono możliwość występowania PEM o poziomach zbliżonych do poziomów dopuszczalnych, a nawet je przekraczających.

Wykonujący pomiary i opracowujący sprawozdania z pomiarów w Biłgoraju wyjaśnił, że nie wykonał pomiarów PEM w punktach wskazanych przez skarżącego, znajdujących się wewnątrz obiektów użyteczności publicznej i budynkach mieszkalnych, gdyż w trakcie pomiarów nie było skarżącego, a on nie miał dostępu do żadnej dokumentacji sporządzonej przez skarżącego.

Badania kontrolne NIK wykazały, że dokumentacja taka była w posiadaniu WIOŚ (patrz pkt 2.5.2., 2.5.3. wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli tom I str.448-462, 534-548, tom II str. 319-321, 324-325,)

5. W trzech⁶³ z pięciu przeprowadzonych kontroli, pomiarów PEM nie przeprowadzono w budynkach mieszkalnych oraz na balkonach i tarasach, na których mogą przebywać ludzie, mimo że wnosili o to osoby zainteresowane takimi pomiarami. Przeprowadzanie pomiarów w takich miejscach stanowi ponadto wymóg metodyki referencyjnej określony w ust. 13 zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. W sprawozdaniach z tych pomiarów nie zawarto jednocześnie przyczyn tego odstępstwa od metodyki referencyjnej i jego wpływu na przydatność wyników pomiarów dla oceny zgodności w obszarze regulowanym, tj. dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM określonego w zał. nr 1 do ww. rozporządzenia.

Wykonujący pomiary i opracowujący sprawozdania z pomiarów w Borkach i w Biłgoraju wyjaśniając kwestię niewykonywania pomiarów PEM w pomieszczeniach mieszkalnych, na balkonach i tarasach stwierdził, że punkty pomiarowe zlokalizowano i pomiary przeprowadzono zgodnie ze zleceniem pochodzącym od klienta, tj. Wydziału Inspekcji WIOŚ.

Kierownik Wydziału Inspekcji WIOŚ wyjaśnił, że zlecenia wykonania pomiarów dokonuje pracownik Wydziału Inspekcji lub Działu Inspekcji w Delegaturach WIOŚ, który wykonuje kontrolę. Podczas rozpatrywania interwencji osoba wyznaczona do kontroli odpowiada za przygotowanie, wykonanie kontroli oraz podejmowanie działań pokontrolnych. Podczas kontroli ona decyduje wspólnie z pracownikiem laboratorium o lokalizacji punktów pomiarowych, uwzględniając wniosek o interwencję oraz aktualne przepisy w danym obszarze. Poinformował jednocześnie, że od IV kwartału 2017 r. zobowiązano pracowników realizujących kontrole w ramach PEM do wykonywania pomiarów natężenia promieniowania elektromagnetycznego również wewnątrz budynków.

(dowód: akta kontroli tom II str. 318-325, 330-336)

6. Urządzeniem z sondą o niewłaściwym zakresie pomiarowym (do 60 GHz) wykonywano w styczniu 2018 r. pomiary natężenia PEM emitowanego przez anteny radiolinii SBTK, zlokalizowanej przy ul. Sławinkowskiej 15A, pracujące z częstotliwością 80 GHz⁶⁴.

Wykonujący pomiary i opracowujący sprawozdanie⁶⁵ z pomiarów urządzeniem z sondą o mniejszym zakresie pomiarowym niż częstotliwość pracy radiolinii wyjaśnił, że pomiary wykonał przy pomocy sprzętu, jakim dysponuje WIOŚ. Poinformował jednocześnie, że potrzebę zakupu sondy do pomiarów o zakresie częstotliwości od 100 MHz do 90 GHz zgłaszał kierownictwu Laboratorium, które złożyło do Wojewody Lubelskiego zapotrzebowanie na zakup anteny do pomiarów radiolinii o ww. zakresie częstotliwości.

(dowód: akta kontroli tom II str. 318-326)

⁶³ W m. Borki i w dwóch kontrolach w Biłgoraju.

⁶⁴ SBTK 86273N! WILLOWA GN_U132 – sprawozdanie z pomiarów 01/PEM/2018; SBTK LUB1067F – sprawozdanie z pomiarów 02/PEM/2018.

⁶⁵ 01/PEM/2018 z 16.1.2018 r.

7. W badanym przez NIK okresie WIOŚ nie kontrolował wyników pomiarów PEM przedkładanych przez użytkowników SBTK (na podstawie art. 122a ust. 2 Poś) w zakresie ustalonym w ISK w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. b uIOŚ, tj. w zakresie dotrzymania wymogów metodyki pomiarów określonej w zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. Przeprowadzone kontrole automonitoringowe ograniczały się do sprawdzenia, czy laboratorium badawcze posiada wymaganą akredytację, czy pomiary przeprowadzono w odpowiednich warunkach meteorologicznych, a wyniki nie przekraczają wartości dopuszczalnej. Nie obejmowały zaś weryfikacji dotrzymania kluczowych wymogów metodyki referencyjnej, a w szczególności zastosowania poprawek pomiarowych, umożliwiających uwzględnienie parametrów pracy instalacji najbardziej niekorzystnych z punktu widzenia oddziaływania na środowisko, poprawności wyznaczenia pionów pomiarowych, uwzględnienia pomiarów w budynkach mieszkalnych, na balkonach, tarasach, na których mogą przebywać ludzie, a także trybu pracy SBTK. Tymczasem zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 lit b uIOŚ do zadań IOŚ należy m.in. kontrola podmiotów korzystających ze środowiska w zakresie przestrzegania zakresu, częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów wielkości emisji i jej wpływu na stan środowiska. Z kolei, zgodnie z zapisami pkt 5.3 ISK, wprowadzonego do stosowania przez GIOŚ, zakres kontroli dokumentacyjnych, obejmujących wyniki pomiarów PEM w środowisku, powinien uwzględniać w szczególności zgodność wykonania pomiarów z metodyką referencyjną (tj. w przypadku PEM z wymogami określonymi w zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r.). O konieczności realizacji zadań kontrolnych w ww. zakresie przypominał wszystkim inspektoratom Zastępca GIOŚ w piśmie z dnia 23.09.2016 r. nr DliO/070/98/2016, skierowanym do wszystkich wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska.

Brak kontroli automonitoringowych w zakresie spełnienia przez laboratoria badawcze kluczowych wymogów metodyki określonej w ww. rozporządzeniu skutkowało niepodjęciem przez WIOŚ działań w szczególności w przypadkach nieprawidłowego doboru pionów pomiarowych, braku informacji o parametrach pracy anten, czy nierealności czasu wykonania pomiarów PEM. NIK podkreśla, że pomiary PEM w otoczeniu SBTK zlokalizowanych w gęstej zabudowie wielorodzinnej, 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. Zdaniem NIK, istotne zastrzeżenia WIOŚ w zakresie miarodajności wyników pomiarów przedkładanych na podstawie art. 122a ust. 2 Poś powinny stanowić przesłankę do skierowania otrzymanych sprawozdań pomiarowych do weryfikacji przez PCA, jak również wykonania własnych pomiarów kontrolnych w danej lokalizacji w ramach wykonania uprawnień kontrolnych określonych w art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. a) uIOŚ.

Formułując powyższą nieprawidłowość NIK uwzględnia ograniczenia kadrowe WIOŚ, o których był informowany GIOŚ, brak w IOŚ 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 w tym zakresie dla pracowników WIOŚ.

(dowód: akta kontroli tom III str. 12, 23, 66, 81, 93, 106, 130, 180, 194)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli formułuje uwagę w następującym zakresie:

W okresie objętym kontrolą NIK, działalność kontrolna WIOŚ w obszarze PEM w otoczeniu SBTK ograniczyła się do kilku pomiarów interwencyjnych przeprowadzonych na wniosek osób fizycznych, a nie była w ogóle prowadzona w ramach planowych lub doraźnych kontroli w lokalizacjach wytypowanych na podstawie własnej analizy ryzyka WIOŚ, ukierunkowanej na wybór miejsc narażonych na występowanie ponadnormatywnego poziomu PEM (np. SBTK w gęstej zabudowie wielorodzinnej; SBTK kilku operatorów w bliskim sąsiedztwie; lokalizacje, w których stwierdzono poziomy PEM zbliżone do dopuszczalnych; lokalizacje, w których w ogóle lub w niewystarczającym stopniu zostały wykonane pomiary PEM przez laboratoria działające na zlecenie operatorów). NIK uwzględnia, iż prowadzenie działań kontrolnych PEM zostało ujęte w wytycznych GIOŚ do planowania działalności organów IOŚ dopiero na lata 2017 i 2018 oraz brak było ustalonych w ramach IOŚ jednolitych zasad typowania lokalizacji do pomiarów kontrolnych,

zakresu analizy przedkontrolnej oraz sposobu planowania i prowadzenia pomiarów (w tym zakresu dokumentów niezbędnych do pozyskania od użytkownika SBTk). Ponadto SBTk zaliczane były w działalności IOŚ do najniższej kategorii ryzyka oddziaływania na środowisko. Niemniej jednak, NIK zwraca uwagę, iż zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. a uIOŚ do zadań IOŚ należy kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska, a w tym m.in. dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM określonego w rozporządzeniu MŚ z 30.10.2003 r.

W okresie objętym kontrolą WIOŚ nie prowadził z własnej inicjatywy kontroli w obszarze dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTk z wykorzystaniem analizy ryzyka prowadzonej na podstawie wyników pomiarów otrzymywanych od użytkowników SBTk. Nieliczne kontrole w tym zakresie były przeprowadzane jedynie na wnioski osób i organów j.s.t. Pomiary przeprowadzone przez WIOŚ - w przypadkach ocenionych przez biegłych powołanych przez NIK - nie dawały wystarczających podstaw do sformułowania jednoznacznych wniosków o dotrzymaniu dopuszczalnych poziomów PEM w środowisku. Pomiary nie zostały 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 dotrzymania dopuszczalnych poziomów PEM w otoczeniu SBTk. NIK uwzględnia jednak, że w ramach IOŚ nie obowiązywały wewnętrzne, jednolite zasady typowania SBTk do pomiarów kontrolnych, prowadzenia analizy przedkontrolnej, planowania pomiarów oraz ich przeprowadzania.

W WIOŚ nie przeprowadzano udokumentowanej kontroli wyników pomiarów przedkładanych przez użytkowników SBTk na podstawie art. 122a ust. 2 Poś na zasadach przewidzianych w ISK w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. b uIOŚ. Nie weryfikowano, czy tego rodzaju pomiary spełniają wymogi metodyki określonej w zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r., a w tym, czy zostały przeprowadzone w budynkach mieszkalnych, na balkonach i tarasach, na których mogą przebywać ludzie. Skutkowało to brakiem reakcji WIOŚ na przypadki stwierdzonych przez NIK niezgodności wyników pomiarów z wymogami metodyki referencyjnej. NIK 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.

3. Prowadzenie państwowego monitoringu środowiska w zakresie pól elektromagnetycznych

Opis stanu faktycznego

3.1. WIOŚ opracował, na podstawie art. 23 ust. 3 pkt 2 uIOŚ, wojewódzki program monitoringu środowiska (dalej: WPMS) odpowiednio na lata 2013-2015, a następnie na lata 2016-2020. Programy te zostały zatwierdzone przez GIOŚ odpowiednio w dniach 24 grudnia 2012 r. i 29 grudnia 2015 r. Ich zatwierdzenie nie było poprzedzone uwagami dotyczącymi problematyki PEM. Treść WPMS na lata 2013-2015 i na lata 2016-2020, w części dotyczącej PEM, była spójna z założeniami programu państwowego monitoringu (dalej: PPMS), opracowanego na analogiczne okresy, oraz przepisami rozporządzenia MŚ z 12.11.2007 r., tj. w zakresie uzyskiwania informacji o źródłach PEM, założen, o do sposobu prowadzenia pomiarów PEM, liczby i rozmieszczenia punktów pomiarowych w województwie, ewidencjonowania wyników oraz ich rozpowszechniania. W WPMS na lata 2013-2015 oraz 2016-2020 wskazano liczbę i lokalizację punktów pomiarowych oraz częstotliwość przeprowadzania pomiarów PEM. Wskazane w WPMS punkty pomiarowe (45 w skali każdego roku), w których miały być wykonane pomiary w latach objętych kontrolą 2015-2017, zostały wyznaczone odpowiednio w okresie 2008-2010. Zgodnie z rozporządzeniem MŚ z 12.11.2007 r. po 15 punktów pomiarowych wyznaczono w obszarach dostępnych dla ludności, w trzech kategoriach terenów, tj. w centralnych dzielnicach lub osiedlach miast o liczbie mieszkańców przekraczającej 50 tys., w pozostałych miastach oraz na terenach wiejskich.

Badania przeprowadzano corocznie w 45 punktach pomiarowych. Łącznie było to 135 punktów na terenie województwa dla trzyletniego okresu pomiarowego. W WPMS nie przyjęto dodatkowych zadań lokalnych w zakresie PEM. W toku realizacji WPMS nie wprowadzano do nich zmian w zakresie pomiarów PEM.

W ślad za zapisami PPMŚ na lata 2013-2015, w WPMŚ ustalono, że Inspektorat będzie uzyskiwał sukcesywnie, w ramach działalności monitoringowej i kontrolnej, informacje o instalacjach i urządzeniach emitujących PEM, zaś dodatkowym źródłem informacji będzie np. baza danych o pozwoleniach radiowych wydanych przez Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE). W WPMŚ na lata 2016-2020, powtórzono zapisy PPMŚ, dodając, że dodatkowym źródłem informacji w tym zakresie może być starosta. Ustalono także, że informacje o źródłach PEM gromadzone będą sukcesywnie w centralnej bazie danych JELMAG i mogą być wykorzystywane m.in. przy sporządzaniu i analizie ocen poziomów PEM w środowisku. Mimo ww. ustaleń w elektronicznej bazie danych JELMAG nie gromadzono informacji o instalacjach i urządzeniach emitujących PEM i nie wykorzystywano ich przy sporządzeniu rocznych raportów o stanie środowiska. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zawarte zostały w pkt 3.10. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 161-184, 363-364)

3.2. Zadania w ramach monitoringu środowiska w zakresie pomiarów PEM prowadzone były we własnym zakresie, z wykorzystaniem posiadanego sprzętu pomiarowego i zasobów kadrowych Laboratorium Inspektoratu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 404-411, tom II str. 31-142)

3.3. W raportach o stanie środowiska województwa lubelskiego w 2015 i w 2016 r. podano przybliżoną liczbę SBTK (w tys.) w latach 2011-2015 i 2012-2016 według wyszukiwarki internetowej btsearch. W pierwszym z wymienionych raportów zamieszczono także mapkę z rozmieszczeniem SBTK na terenie województwa na podstawie danych pozyskanych ze strony internetowej UKE. W ww. raportach nie podano informacji o mocy emisyjnej SBTK na terenie województwa lubelskiego, gdyż Inspektorat nie dysponował takimi danymi.

W raporcie za 2016 r. błędnie wskazano na związek pomiędzy wprowadzeniem naziemnego cyfrowego przekazu programów i ograniczeniem wzrostu liczby SBTK. Z-ca Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska wyjaśnił, że informacja ta została zamieszczona na skutek błędu i zapowiedział bezzwłoczne dołączenie erraty korygującej do każdego egzemplarza raportu oraz jej zamieszczenie na stronie internetowej Inspektoratu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 205-211, 367-368)

3.4. Według sprawozdań - sporządzonych przez Wydział Monitoringu Środowiska Inspektoratu dla GIOŚ - pomiary monitoringowe PEM w latach 2014-2015 (przewidziane w WPMŚ na lata 2013-2015) oraz pomiary w latach 2016-2017 (zaplanowane w WPMŚ na lata 2016-2020) zostały w pełni zrealizowane we wszystkich ustalonych lokalizacjach. Średnia arytmetyczna wszystkich wyników monitoringowych pomiarów PEM wyniosła:

- w 2014 r. 0,15 V/m, co stanowiło 2,1% dopuszczalnego poziomu PEM,
- w 2015 r. 0,17 V/m (2,4% wartości dopuszczalnego poziomu),
- w 2016 r. i w 2017 r. 0,20 V/m (tj. 2,9% wartości dopuszczalnego poziomu).

Najwyższe wartości natężenia PEM stwierdzono na obszarach miast powyżej 50 tys. mieszkańców, co było związane z większym zagęszczeniem instalacji na tym terenie. I tak w 2014 r. średnia arytmetyczna dla tych obszarów wynosiła 0,18 V/m, w 2015 r. 0,19 V/m, w 2016 r. 0,18 V/m, a w 2017 r. 0,25 V/m

(dowód: akta kontroli tom I str. 186-216)

3.5. W latach objętych kontrolą nie obowiązywały procedury/zasady/wytyczne doboru punktów pomiarowych do badań PEM w ramach WPMŚ.

Według wyjaśnienia Kierownika Wydziału Monitoringu Środowiska Inspektoratu: zarówno GIOŚ, jak i WIOŚ nie określił żadnych dodatkowych procedur związanych z wytyczeniem punktów pomiarowych PEM poza tymi, które wynikają z rozporządzenia MŚ z 12.11.2007 r. Dokumentacja dotycząca lokalizacji punktów pomiarowych PEM w postaci wydruków przedstawiających plany miast została dołączona do sprawozdań z badań PEM w latach 2008-2010. Przy wyznaczeniu punktów pomiarowych wykorzystano:

- dane statystyczne dotyczące liczby ludności w miastach oraz gęstości zaludnienia w powiatach i gminach,
- dane UKE w zakresie lokalizacji stacji bazowych telefonii komórkowej,

- dostępne portale mapowe, m.in. Google Earth, który umożliwia wyświetlanie zróżnicowanych obiektów w sposób przestrzenny (3D) wraz z Systemem Informacji Przestrzennej GIS, pozwalającymi na wykonanie analizy terenu pod względem topografii (rodzaj zabudowy, usytuowanie budynków, infrastruktury technicznej, zieleni miejskiej itp.) i wstępne wyznaczenie punktu pomiaru,
- techniki GIS (QGIS, ArcGIS) pozwalające określić odległość planowanego punktu pomiarowego od SBTk, aby uniknąć zbyt bliskiego usytuowania punktu pomiarowego od źródła promieniowania,
- weryfikację wyznaczonego punktu w terenie, aby uniknąć wpływu wtórnych źródeł PEM na wynik pomiaru oraz sprawdzić stan faktyczny.

Wizja terenu była decydująca przy wyborze punktu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 350-351)

W okresie przeprowadzania niniejszej kontroli NIK, Inspektorat nie dysponował dokumentacją z pisemnych analiz, w której zawarte byłoby uzasadnienie dla dokonanego w latach 2008-2010 wyboru punktów pomiarowych do monitoringu PEM (wybór punktów kontrolnych dla objętych kontrolą lat 2015-2017 został dokonany w latach 2008-2010).

Kierownik Wydziału Monitoringu Środowiska wyjaśniła, że priorytetem wyboru punktów monitoringowych PEM było równomierne rozmieszczenie na terenie województwa w miejscach dostępnych dla ludności i zachowanie wymaganej ilości punktów pomiarowych dla każdego typu obszaru. Kierowano się zasadą, by mierzyć poziom PEM w miejscach o stosunkowo największym zagęszczeniu ludności w danym typie obszarowym, celem odzwierciedlenia wpływu PEM na możliwie największą liczbę ludności, co może mieć istotne znaczenie w przypadku niespełnienia celów środowiskowych i konieczności określenia wielkości populacji zagrożonej ponadnormatywnym oddziaływaniem PEM. Lokalizację SBTk uwzględniano w takim zakresie, aby spełnić wymagania pkt 3 zał. do cyt. rozporządzenia, tj. aby sonda pomiarowa znajdowała się w rzucie poziomym w odległości nie mniejszej niż 100 m od rzutu anten instalacji radiokomunikacyjnych oraz aby uniknąć wpływu wtórnych źródeł PEM na wynik pomiaru. Parametry SBTk nie stanowiły kryterium wpływającego na wybór punktów pomiarowych PEM w pomiarach środowiskowych, gdyż warunkiem oddania SBTk do użytkowania było spełnienie wymogów emisyjnych w miejscach przebywania ludzi. Wpływ na środowisko zwiększonego zagęszczenia stacji bazowych telefonii komórkowej na obszarach silnie zurbanizowanych uwzględnił prawodawca w rozporządzeniu określając, że na tych obszarach ma być przeprowadzonych 2/3 ogółu badań.

W ocenie Kierownika Wydziału Monitoringu Środowiska rozporządzenie MŚ z 12.11.2007 r. nie zobowiązuje, ani nawet nie zaleca dokonywania pisemnych analiz wyboru punktów pomiarowych, gdyż wiązałoby się to z koniecznością utworzenia alternatywnej sieci pomiarowej. Z samej definicji wyboru wynika jego uznaniowy charakter. O tym, czy wybór jest poprawny decyduje zgodność z zapisami rozporządzenia. Punkty pomiarowe wyznaczane były blisko 10 lat temu. Pomocnicze notatki, które wówczas powstały, nie podlegały archiwizacji.

(dowód: akta kontroli tom I str. 350-357, 360-361)

Odnosząc się do kwestii wykorzystania przy wyborze punktów pomiarowych wiedzy wynikającej z wyników pomiarów przedkładanych do WIOŚ przez operatorów telefonii komórkowej (laboratoria badawcze) w trybie art. 122a ust. 2 Poś, Kierownik Wydziału Monitoringu Środowiska wyjaśniła, że rozporządzenie MŚ z 12.11.2007 r. nie nakłada obowiązku uwzględniania parametrów SBTk przy typowaniu punktów pomiarowych. Przeciwnie – nakłada obowiązek odsunięcia się od źródła min. 100 m tak, aby nie zakłócało pomiaru. Przy takiej odległości od źródła jego wpływ na wielkość pomiaru jest już niewielki. Wymóg zawarty w rozporządzeniu wskazuje, że celem badań PEM w ramach monitoringu środowiska jest nie tyle badanie źródła emisji, lecz poziom natężenia PEM w środowisku dostępnym dla ludzi, na który składa się wiele źródeł, które interferują ze sobą, załamują na przeszkodach, wzmacniają przy niektórych przedmiotach tworząc skomplikowany rozkład w przestrzeni. W ocenie Kierownika Wydziału Monitoringu Środowiska: „biorąc pod uwagę fakt, że przed dopuszczeniem instalacji do użytkowania musi ona spełniać standardy środowiskowe, co oznacza, że poziom wytworzonych PEM nie może przekraczać wartości

dopuszczalnej określonej rozporządzeniem MŚ z 30.10.2003 r., przy 100 m odległości od źródła emisji parametry SBTk nie odgrywają istotnej roli”. Według Kierownika Wydziału Monitoringu Środowiska przy wyznaczaniu punktów pomiarowych analizowano dokumentację z wyników pomiarów przedkładanych przez operatorów, lecz nie sprecyzowała, w jakim zakresie faktycznie wykorzystano wyniki tych pomiarów.

(dowód: akta kontroli tom I str. 351-352)

Badanie 10 sprawozdań z okresowych badań poziomów PEM w środowisku (dalej: badań monitoringowych), wybranych losowo⁶⁶, wykonanych w latach 2016-2017 przez Wydział Monitoringu Środowiska WIOŚ w miastach z liczbą powyżej 50 tys. mieszkańców - wykazało, że w sprawozdaniach pomiary udokumentowano w zakresie określonym w zał. nr 3 do rozporządzenia MŚ z 12.11.2007 roku. Tylko jedno⁶⁷ z 10 sprawozdań zawierało dane w pełni zgodne ze stanem faktycznym, w zakresie danych określonych w ww. załączniku. Ustalono w sprawozdaniach rozbieżności ze stanem faktycznym przedstawiono dalej, w części dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości. Objęte badaniem sprawozdania sporządzano w terminie od 105 do 181 dni⁶⁸ od dnia wykonania pomiarów.

Badanie jednego sprawozdania, wybranego do kontroli w doborze celowym, wykazało, że w sprawozdaniu 14/PEM/2016 z 27 grudnia 2016 r. z pomiarów monitoringowych PEM przy ul. Szczepieskiej w Zamościu podane zostały współrzędne punktu odległego o ok. 100 km od położenia punktu, w którym wykonywano pomiary. Były to współrzędne punktu pomiarowego przy ul. Miłej w Puławach, w którym wykonywano pomiary monitoringowe ujęte w sprawozdaniu 32/PEM/2016 z 27 grudnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli tom II str. 1-4, 31-140)

3.6. Rejestr, o którym mowa w art. 124 Poś, nie zawierał informacji o terenach województwa lubelskiego, na których stwierdzono przekroczenie dopuszczalnych poziomów PEM w środowisku, gdyż – według wyjaśnienia Kierownika Wydziału Monitoringu Środowiska – przez cały okres prowadzenia badań w tym zakresie (w latach 2003-2017) Inspektorat nie stwierdził przekroczeń dopuszczalnych poziomów PEM.

(dowód: akta kontroli tom I str. 6, 363)

3.7. W latach 2015-2017 realizacja przez WIOŚ zadań w zakresie państwowego monitoringu środowiska w części dotyczącej PEM nie była poddawana kontrolom wewnętrznym, zewnętrznym oraz audytowi wewnętrznemu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 307)

3.8. WIOŚ upowszechniał dane na temat wyników PMŚ w zakresie PEM, poświęcając temu zagadnieniu rozdział w corocznie publikowanym Raporcie o stanie środowiska województwa lubelskiego (elektronicznie na stronie internetowej WIOŚ i w wersji wydawnictwa Biblioteki Monitoringu Środowiska). Taka forma upowszechniania wyników była spójna z założeniami wojewódzkiego programu monitoringu środowiska.

(dowód: akta kontroli tom I str. 198-214)

3.9. W opublikowanych przez WIOŚ raportach o stanie środowiska na obszarze województwa lubelskiego za lata 2015 i 2016, ujęte zostały dane na temat PEM, w szczególności analiza wyników badań monitoringowych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 198-214)

W latach objętych kontrolą organy stanowiące jst nie informowały Inspektoratu o uchwałach, podjętych w związku z art. 8a ust. 2 uIOŚ, ustalających prawo do określania kierunków działania WIOŚ w celu zapewnienia na danym obszarze należytej ochrony środowiska w zakresie PEM. Nie wpłynęły do WIOŚ wnioski od organów jst, o których mowa w art. 8a

⁶⁶ Po pięć z 2016 i 2017 roku, z uwzględnieniem udziału w badaniu pomiarów wykonanych we wszystkich miastach z liczbą mieszkańców powyżej 50 tysięcy - w 2016 r. w punktach położonych: w Lublinie przy ul. Jagiello i ul. Nałkowskich/Romera, w Białej Podlaskiej przy ul. Okopowej i ul. Brzeskiej, w Zamościu przy ul. Hrubieszowskiej, a w 2017 r. w punktach położonych: Lublinie przy ul. Obywatelskiej i ul. Kraśnickiej, w Białej Podlaskiej przy ul. Terebelskiej, w Chełmie przy ul. Droga Męczenników i w Puławach przy ul. Królewskiej.

⁶⁷ Sprawozdanie 24/PEM/2017 z 7.12.2017 r. z pomiarów PEM w Lublinie, ul. Obywatelska.

⁶⁸ Sprawozdania: 40/PEM/2016 z pomiarów w Białej Podlaskiej przy ul. Brzeskiej – 105 dni; 13/PEM/2016 z pomiarów w Zamościu przy ul. Hrubieszowskiej.

ust. 3 uIOŚ, związane z instalacjami emitującymi PEM, o podjęcie działań, należących do zadań i kompetencji Inspektoratu, zmierzających do usunięcia zagrożenia.

(dowód: akta kontroli tom I str. 363)

3.10. Inspektorat dysponował sprzętem komputerowym, oprogramowaniem, „podręcznikiem merytorycznym” oraz przeszkolonymi pracownikami umożliwiającymi ewidencjonowanie w elektronicznej bazie danych JELMAG informacji na temat PEM. Dane ze sprawozdań sporządzonych przez Laboratorium WIOŚ z pomiarów monitoringowych PEM, wykonane w latach 2015-2016, zostały zaewidencjonowane w systemie JELMAG w terminie do 31 marca odpowiednio 2016 i 2017 r., tj. zgodnie z § 4 ust. 2 pkt 1 lit. c rozporządzenia MŚ z 21.09.2015 r. w sprawie systemu informatycznego Inspekcji Ochrony Środowiska „Ekoinfonet”⁶⁹. Zakres danych zbieranych w tym systemie został określony w ww. rozporządzeniu MŚ z 21.09.2015 r. Zgodnie z § 3 pkt 1 lit. c tego rozporządzenia, zakres danych zbieranych w „Ekoinfonecie”, przekazywanych przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, obejmuje dane dotyczące poziomu pól elektromagnetycznych określone w wojewódzkich programach monitoringu środowiska, zaś według § 3 pkt 2 lit. a) rozporządzenia - dane dotyczące przestrzegania przepisów o ochronie środowiska w zakresie kontroli podmiotów korzystających ze środowiska w rozumieniu Poś oraz działań pokontrolnych, obejmujące informacje o ustaleniach z przeprowadzonych kontroli oraz podjętych działaniach pokontrolnych. Zgodnie z § 4 ust. 2 dane o poziomie pól elektromagnetycznych wojewódzki inspektor przekazuje do dnia 31 marca za poprzedni rok kalendarzowy, zaś o przestrzeganiu przepisów o ochronie środowiska – niezwłocznie po sporządzeniu informacji.

(dowód: akta kontroli tom I str. 368-369)

Do dnia rozpoczęcia niniejszej kontroli w elektronicznej bazie danych JELMAG nie ujęto wyników pomiarów kontrolnych/interwencyjnych wykonanych przez Inspektorat, w okresie objętym kontrolą oraz przeprowadzonych przez operatorów SBTk, przedłożonych WIOŚ na podstawie art. 122a ust. 2 Poś w formie sprawozdań, ani wyników pomiarów kontrolnych przeprowadzonych w latach 2015-2017 przez Laboratorium WIOŚ.

Zgodnie z „Podręcznikiem merytorycznym” JELMAG, system ten umożliwiał Inspektoratowi wprowadzanie wyników ww. pomiarów.

(dowód: akta kontroli tom I str. 586, 592-599)

Wyników pomiarów z ww. źródeł nie wykorzystano do opracowania Raportu o stanie środowiska województwa lubelskiego za 2016 rok, w celu zapewnienia pełnej informacji o kształtowaniu się wartości PEM w środowisku i ograniczono się do podania średnich wartości z pomiarów monitoringowych, które nie obrazują rzeczywistych natężeń PEM w otoczeniu SBTk.

Kierownik Wydziału Monitoringu Środowiska oraz wojewódzki administrator elektronicznej bazy danych JELMAG wyjaśniły, że dane z tych pomiarów zostały przez Wydział Inspekcji wprowadzone do Informatycznego Systemu Wspomagania Kontroli (ISKW), który również wchodzi w zasób Ekoinfonetu.

Możliwość wprowadzania ww. pomiarów do JELMAG potwierdził w swym stanowisku – w trakcie niniejszej kontroli - Departament Monitoringu, Ocen i Prognoz Stanu Środowiska GIOŚ, w związku z tym wyniki tych pomiarów zostały przez Inspektorat ujęte w tym systemie.

(dowód: akta kontroli tom I str. 372, 385-387, 393-394, 401-402, 583-599)

Zgodnie z art. 25 ust. 3 Poś 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 oraz o występujących zmianach jakości elementów przyrodniczych i przyczynach tych zmian, w tym powiązaniach przyczynowo-skutkowych występujących pomiędzy emisjami i stanem elementów przyrodniczych. Ponadto, zgodnie z art. 27 ust. 1 pkt 4 Poś państwowy monitoring środowiska zbiera dane na podstawie pomiarów stanu środowiska, wielkości

⁶⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1584.

i rodzajów emisji, a także ewidencji, do których prowadzenia obowiązane są podmioty z mocy prawa albo na mocy decyzji. Powyższy przepis PoŚ obejmuje również wyniki pomiarów przekazywane WIOŚ na podstawie art. 122a ust. 2 PoŚ.

Stosownie do WPMŚ na lata 2016-2020:

- istotnym elementem PMŚ są zadania związane z zapewnieniem wysokiej jakości danych i ocen wytwarzanych w ramach systemu,
- PMŚ jest źródłem informacji o środowisku, będących wynikiem pomiarów i ocen jego stanu, jak i analizą wpływu różnych czynników, w tym presji, będących głównie wynikiem działalności człowieka. Struktura monitoringu pozwala na generowanie kompleksowej, opartej na badaniach, analizie i ocenie informacji o środowisku zarówno dla potrzeb społeczeństwa jak i administracji rządowej, samorządowej oraz instytucji międzynarodowych,
- system PMŚ będzie zasilany danymi o presjach, wytwarzanymi w ramach innych systemów lub obowiązków wykonywanych z mocy prawa przez inne organy administracji lub podmioty gospodarcze, jak i danymi wytwarzanymi przez IOŚ.

W Raporcie o stanie środowiska województwa lubelskiego za 2016 rok podano, iż średnia arytmetyczna wszystkich wyników monitoringowych pomiarów PEM w 2016 r. wynosiła 0,20 V/m, co stanowi 2,9% wartości dopuszczalnego poziomu PEM. (...) Najwyższa zmierzona wartość poziomu PEM w latach 2014-2016 wynosiła 0,64 V/m (9,1% wartości dopuszczalnej) i wystąpiła w Białej Podlaskiej. (...) Z przeprowadzonej analizy wynika, że poziomy PEM w środowisku na terenie województwa lubelskiego są bardzo niskie. Kontrole przeprowadzone wokół instalacji, a także sprawozdania z badań otrzymane od prowadzących instalację oraz użytkowników emitujących PEM również nie wykazały przekroczeń obowiązujących norm PEM w środowisku. Tymczasem z analizy 39 sprawozdań przeprowadzonej w ramach kontroli NIK wynika, iż poziomy PEM w otoczeniu SBTk w 2016 r. (dla wybranych z tego okresu jedenastu lokalizacji na 454 ogółem) kształtowały się na poziomie od 0,5 do 3,09 V/m.

(dowód: akta kontroli tom I str. 172-183, 210-214, 380-384, tom III str. 2-3, 42)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W 10 zbadanych sprawozdaniach z pomiarów monitoringowych PEM, wykonanych w latach 2016-2017 w miastach z liczbą mieszkańców powyżej 50 tysięcy, stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niezetelnych danych w zakresie:

- wykazania w siedmiu sprawozdaniach współrzędnych innego punktu niż ten, w którym faktycznie wykonywano pomiary, odległych od nich od ok. 0,3 km do ok. 7,6 km⁷⁰, a w sprawozdaniu⁷¹ zbadanym dodatkowo w doborze celowym – punktu odległego o ok. 100 km,
- zawarcia w czterech sprawozdaniach niezgodnego ze stanem faktycznym zapisu o tym, że w odległości nie większej niż 300 m od punktu pomiarowego do rzutu instalacji SBTk na powierzchnię terenu brak jest instalacji radiokomunikacyjnych, radiolokacyjnych, radionawigacyjnych emitujących promieniowanie elektromagnetyczne w zakresie częstotliwości 3 MHz – 3000 MHz (3 GHz)⁷²,
- wykonania pomiarów w czterech punktach odległych od ok. 0,3 km do ok. 3,4 km od określonych w WPMŚ na 2016 i 2017 rok⁷³.

(dowód: akta kontroli tom II str. 1-4, 31-140)

⁷⁰ Sprawozdania z doboru losowego: 25/PEM/2016 – Lublin, ul. Nałkowskich/Romera (ok. 2,3 km); 38/PEM/2016 – Biała Podlaska, ul. Okopowa (ok. 7,6 km); 40/PEM/2016 – Biała Podlaska, ul. Brzeska (ok. 2,4 km); 13/PEM/2016 – Zamość, ul. Hrubieszowska (ok. 3,4 km); 30/PEM/2017 – Lublin, Al. Kraśnicka (ok. 0,6 km); 15/PEM/2017 Biała Podlaska, ul. Terebelska (ok. 7,6 km); 31/PEM/2017 – Puławy, ul. Królewska (ok. 0,3 km). Sprawozdanie zbadane w doborze celowym – 14/PEM/2016 – Zamość, ul. Szczepieńska (ok. 100 km).

⁷¹ 14/PEM/2016 z 27.12.2016 r. – Zamość, ul. Szczepieńska.

⁷² Sprawozdania: 38/PEM/2016 – Biała Podlaska, ul. Okopowa; 15/PEM/2017 – Biała Podlaska, ul. Terebelska; 18/PEM/2017 – Chełm, ul. Droga Męczenników; 31/PEM/2017 – Puławy, ul. Królewska.

⁷³ 28/PEM/2018 – Lublin, ul. Jagiello (ok. 0,4 km); 38/PEM/2016 – Biała Podlaska, ul. Okopowa (ok. 0,3 km), 13/PEM/2016 – Zamość, ul. Hrubieszowska (ok. 3,4 km), 31/PEM/2017 – Puławy, ul. Królewska (ok. 0,3 km).

Zgodnie z ust. 2 pkt 1 zał. nr 3 do rozporządzenia MŚ z 12.11.2007 r. w sprawozdaniu z pomiarów wykonanych w roku kalendarzowym zamieszcza się dane punktu pomiarowego zawierające m.in.:

- współrzędne geograficzne punktu pomiarowego z dokładnością co najmniej do jednej sekundy, przy czym współrzędne te przyjmuje się jako nazwę własną punktu pomiarowego (lit. a ww. przepisu),
- informację na temat instalacji radiokomunikacyjnych, radiolokacyjnych, radionawigacyjnych emitujących promieniowanie elektromagnetyczne w zakresie częstotliwości od 3 MHz do 3.000 MHz, zlokalizowanych w odległości nie większej niż 300 m od rzutu instalacji na powierzchnię terenu do punktu pomiarowego (...), (lit. e).

Starszy specjalista w Laboratorium Inspektoratu, jako osoba wykonująca pomiary (w 6 z 10 zbadanych) i opracowująca sprawozdania (8 z 10 zbadanych), a także autoryzująca sprawozdania (2) – podał następujące przyczyny ww. nieprawidłowości:

- niemożliwość porównania wprost współrzędnych punktu zadanego do pomiaru, podanych w WPMŚ na 2016 i 2017 r. w układzie dziesiętnym, ze współrzędnymi geograficznymi (stopnie, minuty, sekundy) wykazanymi w miejscu pomiaru przez urządzenie GPS, celem identyfikacji punktu w terenie (Lublin, ul. Nałkowskich/Romera, al. Kraśnicka, Puławy, ul. Królewska),
- omyłka pisarska (Biała Podlaska, ul. Okopowa),
- wpisanie współrzędnych z planu monitoringu zamiast zapisanych w zeszycie roboczym pomiarów PEM, odczytanych z urządzenia GPS, (Zamość, ul. Hrubieszowska i ul. Szczepieszka),
- brak zapisu w zeszycie roboczym pomiarów PEM o istnieniu w promieniu 300 m od punktu pomiarowego instalacji SBTK (Biała Podlaska ul. Okopowa i ul. Terebelska oraz Chełm ul. Droga Męczenników) lub niemożliwość oddalenia się od urządzeń pomiarowych o istotnej wartości, celem weryfikacji istnienia SBTK w promieniu 300 m (Puławy, ul. Królewska). Nie był w stanie jednak w tym przypadku wyjaśnić przebiegu przygotowania do pomiaru w zakresie istnienia takich instalacji w promieniu 300 m od punktu pomiarowego.

Z uwagi na upływ czasu od pomiaru lub sporządzenia sprawozdania nie był on w stanie wyjaśnić przyczyny wykonania pomiarów w innym punkcie niż określony w WPMŚ (Lublin, ul. Jagiełły).

(dowód: akta kontroli tom II str. 161-169)

Główny specjalista w Delegaturze WIOŚ w Białej Podlaskiej wyjaśnił, że nie wykazał w sprawozdaniu (Biała Podlaska, ul. Okopowa) istnienia SBTK w promieniu 300 m od punktu pomiarowego, gdyż z punktu tego nie była ona widoczna. Znajdowała się bowiem na dachu olbrzymiego budynku (szpitala), a WIOŚ nie dysponuje detektorem, który mógłby wykazać obecność takich stacji. W kwestii niezgodności współrzędnych punktów, w których wykonywał pomiary – stwierdził, że niepoprawnie wpisano współrzędne geograficzne do sprawozdania przy jego sporządzaniu lub omyłkowo przepisano współrzędne dziesiętne, jako geograficzne (Biała Podlaska ul. Brzeska i ul. Okopowa – odpowiednio).

(dowód: akta kontroli tom II str. 175-179)

Główny specjalista, p.o. Z-cy Kierownika Laboratorium WIOŚ, jako autoryzujący⁷⁴ oraz jako opracowujący⁷⁵ sprawozdania z pomiarów PEM wyjaśnił, że:

- nie weryfikował danych o braku instalacji w promieniu 300 m od punktu pomiarowego, gdyż (wg niego) nie miało to znaczenia ze względu na fakt, iż wyniki pomiarów były poniżej zakresu pomiarowego urządzenia,
- nie weryfikował współrzędnych punktu mierzonego z punktem zadanym do pomiaru wg WPMŚ.

(dowód: akta kontroli tom II str. 171-174)

Kierownik Laboratorium WIOŚ, jako zatwierdzająca wszystkie zbadane w kontroli NIK sprawozdania z pomiarów monitoringowych PEM w 2017 r., wyjaśniła, że zatwierdzając sprawozdania sprawdzała ich zgodność pod względem liczby wymaganych z liczbą

⁷⁴ W 2017 r. w Lublinie przy ul. Obywatelskiej i al. Kraśnickiej oraz w Puławach przy ul. Królewskiej.

⁷⁵ W 2017 r. w Białej Podlaskiej przy ul. Terebelskiej (tu także wykonywał pomiary) i w Chełmie przy ul. Droga Męczenników.

wykonanych sprawozdań i pilnowała wyłącznie procedury postępowania, a nie zapisów merytorycznych sprawozdań z pomiarów PEM, ponieważ nie zna się na tym. Nie wiedziała więc o nieprawidłowych zapisach w sprawozdaniach o braku instalacji emitujących PEM w promieniu 300 m od punktu pomiarowego, jak też o różnicach odległościowych punktów zadanych do pomiaru i punktów zmierzonych. W kwestii zapisu w księdze jakości o jej odpowiedzialności za merytoryczną część sprawozdań z pomiarów PEM stwierdziła, że jest on prawidłowy w odniesieniu do niektórych sprawozdań, ale nie w stosunku do sprawozdań z pomiarów PEM.

(dowód: akta kontroli tom II str. 184-187)

Starszy specjalista w Wydziale Monitoringu Środowiska WIOŚ wyjaśniła, że nie weryfikowała danych zawartych w sprawozdaniu w zakresie zgodności współrzędnych punktu zadanego do pomiaru i punktu zmierzonego oraz w zakresie prawidłowości zapisu o braku instalacji (emitujących PEM) w promieniu 300 m od punktu pomiarowego, gdyż kwestia ta, wg niej, winna być zweryfikowana przez osoby wykonujące pomiary w terenie. Sprawdzala lokalizację punktów pomiarowych tylko pod względem nazwy ich położenia, nie porównywała jednak współrzędnych punktów, w których wykonywano pomiary, ze współrzędnymi punktów zadanych do pomiarów. Stwierdziła ponadto, że drukowany raport podaje nazwy punktów (miejscowość, ulica) i współrzędne, ale jedynie w układzie dziesiętnym, co uniemożliwia bezpośrednio (bez odpowiednich przeliczeń) porównanie współrzędnych punktów mierzonych (urządzenie GPS wyświetla współrzędne geograficzne) ze współrzędnymi punktów określonych w WPMŚ. W odniesieniu do niezgodności nazw punktów z ich współrzędnymi wyjaśniła, że prawdopodobną przyczyną było to, że w 2012 r. dane do systemu JELMAG zostały przepisane systemowo przez informatyków firmy zewnętrznej, która tworzyła bazę informatyczną monitoringu PEM, a w czasie tego procesu mogły powstać błędy, które do czasu niniejszej kontroli NIK nie zostały skorygowane, gdyż do tej pory o istnieniu tych błędów nie wiedziała.

(dowód: akta kontroli tom II str. 143-152)

Kierownik Wydziału Monitoringu Środowiska wyjaśniła, że:

- za merytoryczną poprawność sprawozdań odpowiada komórka organizacyjna, która je wytwarza i autoryzuje,
- w ramach nadzoru merytorycznego współrzędne punktów monitoringowych wykazywane w sprawozdaniach z pomiarów PEM nie były kontrolowane ani przez nią, ani przez podległego jej pracownika. Identyfikacja tych punktów dokonywana była po ich nazwie, a nie po współrzędnych,
- w latach 2015-2017 wielokrotnie, ale bezskutecznie ponaglała Kierownika Laboratorium do wcześniejszego przekazywania sprawozdań, m.in. z pomiarów PEM,
- nigdy nie spotkała się z wytycznymi GIOŚ, by w ocenie stanu środowiska pod kątem oddziaływania PEM zawierać informacje o obecności instalacji emitujących PEM w promieniu 300 m od punktu pomiarowego, a wręcz GIOŚ wyraźnie wskazywał, by do sprawozdań z monitoringu PEM w latach 2015-2017 nie dołączać arkuszy dotyczących takich instalacji.

Ponadto, zwróciła uwagę, że prawidłowe wykonywanie zadań związanych z monitoringiem PEM wymaga zaangażowania czasu w stopniu znacznie przekraczającym możliwości zarówno pracowników WMS, jak i Laboratorium. Zadanie to zostało narzucone bez jakiegokolwiek wsparcia etatowego na zasadzie dołożenia nowych zadań pracownikom merytorycznym specjalizującym się w zupełnie innych dziedzinach, przy jednoczesnym braku szkoleń i jasno sprecyzowanych przez GIOŚ oczekiwań związanych z oceną, czy też bazą JELMAG, co nie może pozostawać bez wpływu na jakość pracy.

(dowód: akta kontroli tom II str. 188-221)

Przed zakończeniem kontroli Inspektorat sprostował wszystkie ww. nieprawidłowości, wykonując stosowne sprawozdania uzupełniające z właściwymi danymi.

(dowód: akta kontroli tom II str. 34-36, 45-47, 56-58, 69-71, 78-83, 89-91, 109-110, 115-116, 123-124, 138-140)

2. Cztery punkty pomiarowe (z 10 objętych badaniem): w Lublinie przy ul. Nałkowskich/Romera i al. Kraśnickiej oraz w Zamościu przy ul. Hrubieszowskiej i w Puławach przy ul. Królewskiej, określone w PPMS Województwa Lubelskiego na lata 2016-2017⁷⁶, posiadały przypisane nieprawidłowe współrzędne, lokalizujące te punkty w zupełnie innych miejscach, przy innych ulicach, o innych nazwach⁷⁷ niż nazwy ulic określające te punkty w PPMS, odległych od punktów właściwych do pomiarów monitoringowych PEM od ok. 0,3 km do ok. 3,4 km. Błąd ten powielał się również w systemie JELMAG, jak też był przyczyną nieprawidłowych zapisów w tym zakresie w sprawozdaniach sporządzanych z pomiarów monitoringowych PEM w tych punktach. Zgodnie z ust. 2 pkt 1 lit. a) zał. Nr 3 do rozporządzenia MŚ z 12.11.2007 r. – w sprawozdaniu z pomiarów wykonanych w roku kalendarzowym zamieszcza się dane punktu pomiarowego zawierające współrzędne geograficzne punktu pomiarowego z dokładnością co najmniej do jednej sekundy, przy czym współrzędne te przyjmuje się jako nazwę własną punktu pomiarowego.

Starszy specjalista w Wydziale Monitoringu Środowiska WIOŚ wyjaśniła, że nie weryfikowała danych zawartych w sprawozdaniu w zakresie zgodności współrzędnych punktu zadanego do pomiaru i punktu zmierzonego oraz w zakresie prawidłowości zapisu o braku instalacji (emitujących PEM) w promieniu 300 m od punktu pomiarowego, gdyż kwestia ta, wg niej, winna być zweryfikowana przez osoby wykonujące pomiary w terenie. Lokalizację punktów pomiarowych sprawdzała tylko pod względem nazwy ich położenia, nie porównywała jednak współrzędnych punktów, w których wykonywano pomiary, ze współrzędnymi punktów zadanych do pomiarów. Stwierdziła ponadto, że drukowany raport podaje nazwy punktów (miejscowość, ulica) i współrzędne, ale jedynie w układzie dziesiętnym, co uniemożliwia bezpośrednio (bez odpowiednich przeliczeń) porównanie współrzędnych punktu mierzonego (urządzenie GPS wyświetla współrzędne geograficzne) z punktem określonym w WPMS.

(dowód: akta kontroli tom II str. 1-4, 41-51, 74-84, 103-110, 130-140, 143-150)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli formułuje uwagi w następującym zakresie:

- wyników pomiarów kontrolnych/interwencyjnych PEM wykonanych przez Inspektorat oraz pomiarów przeprowadzonych przez operatorów SBTK, przedłożonych WIOŚ w formie sprawozdań na podstawie art. 122a ust. 2 Poś, nie wykorzystano, mimo takiej możliwości, do opracowania Raportów o stanie środowiska województwa lubelskiego, w celu zapewnienia pełnej informacji o faktycznym kształtowaniu się wartości PEM w środowisku. W dokumencie tym ograniczono się jedynie do podania średnich wartości z pomiarów monitoringowych, które nie obrazują rzeczywistych natężeń PEM w bezpośrednim otoczeniu SBTK. W ocenie NIK odrębna metodyka wykonywania pomiarów nie może stanowić podstawy ich odrzucenia przy sporządzaniu przez Inspektorat oceny stanu środowiska w zakresie PEM,
- sprawozdania z pomiarów monitoringowych PEM sporządzano dopiero po kilku miesiącach od wykonania pomiarów (od 105 do 181 dni), co zdaniem NIK, mogło wpływać negatywnie na rzetelność zawartych w nich danych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 368-369, 382-384, 585, 588-591, tom II str. 143-150)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Wojewódzkie PMŚ na lata 2013-2015 oraz 2016-2020 zostały sformułowane zgodnie z założeniami odpowiednich PPMS, a pomiary PEM zrealizowano zgodnie z przyjętym zakresem i metodyką określoną w rozporządzeniu MŚ z 12.11.2007 r. Terminowo przekazywano do systemu Ekoinfonet (JELMAG) wyniki pomiarów poziomów PEM przeprowadzone w ramach monitoringu środowiska. W 10 przypadkach pomiary zostały jednak nierzetelnie udokumentowane. W ocenie NIK, raporty z realizacji PMŚ na obszarze województwa nie dostarczały pełnych informacji o dotrzymywaniu standardu jakości środowiska w obszarze PEM. Sformułowane wnioski wskazywały, iż natężenie PEM na obszarze województwa utrzymuje się na poziomie znacznie niższym od dopuszczalnego. Formułując je opierano się jedynie na pomiarach

⁷⁶ PPMS Województwa Lubelskiego Lubelski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska przedłożył w grudniu 2015 r. Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska, który go zatwierdził 29.12.2015 r.

⁷⁷ W Puławach przy tej samej ulicy (Królewskiej), ale w innym miejscu.

monitoringowych, w punktach zlokalizowanych – zgodnie z metodyką pomiarów monitoringowych – w miejscach mało narażonych na ponadnormatywne PEM. Nie uwzględniano zaś informacji o wynikach pomiarów kontrolnych PEM wykonanych przez WIOŚ, w których stwierdzono wyższe poziomy natężenia PEM niż w pomiarach realizowanych w ramach PMŚ. W raportach nie upowszechniano też informacji na temat wyników pomiarów dokonywanych na zlecenie użytkowników SBTk. NIK uwzględnia, iż WIOŚ nie dysponował możliwością zautomatyzowanej analizy wyników pomiarów otrzymywanych od użytkowników SBTk na podstawie art. 122a ust. 2 Poś. Niemniej jednak, zdaniem NIK, prezentowanie informacji o ich skrajnych wartościach, a także wynikach działalności kontrolnej WIOŚ, stanowiłoby pełną realizację założeń sformułowanych w PPMS i WPMS i celu PMŚ określonego w art. 25 ust. 3 Poś, w związku z art. 27 ust. 1 pkt 4 tej ustawy.

4. 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 Kontroli⁷⁸, wnosi o:

1. Podjęcie działań zmierzających do zapewnienia prowadzenia kontroli dokumentacyjnych w obszarze PEM w pełnym zakresie wynikającym z art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. b uIOŚ oraz zgodnie z założeniami ISK.
2. Wykonywanie pomiarów kontrolnych PEM w budynkach mieszkalnych oraz na balkonach i tarasach, na których mogą przebywać ludzie, a w razie braku takiej możliwości odnotowywanie tego odstępstwa w sprawozdaniach pomiarowych wraz z oceną przydatności uzyskanych wyników pomiarów.
3. Uwzględnianie w doborze głównych i pomocniczych pionów pomiarowych kierunku promieniowania radiolinii oraz zapewnienie wykonywania pomiarów w tych miejscach urządzeniami pomiarowymi o właściwym zakresie częstotliwości.
4. Wykonywanie pomiarów kontrolnych PEM w szczególności w miejscach, w których na podstawie uprzednio przeprowadzonych obliczeń, stwierdzono występowanie PEM o poziomach zbliżonych do poziomów dopuszczalnych.
5. Rzetelne dokumentowanie pomiarów monitoringowych PEM, ze szczególnym zwróceniem uwagi na współrzędne punktów pomiarowych i informacje o funkcjonujących w promieniu 300 m instalacjach emitujących PEM.
6. Wykonywanie pomiarów monitoringowych PEM w miejscach określonych w WPMS.
7. Skorygowanie w PPMS Województwa Lubelskiego na lata 2016-2020 oraz w systemie JEMAG współrzędnych punktów pomiarowych w Lublinie przy ul. Nałkowskich/Romera i al. Kraśnickiej oraz w Zamościu przy ul. Hrubieszowskiej i w Puławach przy ul. Królewskiej.
8. Rzetelne rozpatrywanie wniosków w sprawie pomiarów kontrolnych PEM i podejmowanie działań stosownych do posiadanych kompetencji.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Lublinie.

⁷⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm. (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.

Lublin, dnia 15 czerwca 2018 r.

Kontrolerzy

Ewa Kulik
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Janusz Rybaczek
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Dyrektor

Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
Podpis