



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Ewa Polkowska

LLU.410.026.03.2017
P/17/082

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 dnia 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
Kontroler	Edward Szempruch, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/179/2017 z dnia 1 grudnia 2017 r. (dowód: akta kontroli, tom I str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Główny Inspektorat Sanitarny w Warszawie (dalej: „GIS”) ul. Targowa 65, 03-729 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Posobkiewicz – Główny Inspektor Sanitarny od dnia 3 sierpnia 2015 r., a w okresie od dnia 22 sierpnia 2012 r. do dnia 2 sierpnia 2015 r. pełniący obowiązki Głównego Inspektora Sanitarnego. (dowód: akta kontroli, tom I str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Główny Inspektor Sanitarny nie koordynował działalności państwowych wojewódzkich inspektorów sanitarnych (dalej „PWIS”) w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej. W bardzo ograniczonym zakresie prowadzony był nadzór nad realizacją przez PWIS zadań dotyczących kontroli dotrzymywania dopuszczalnego poziomu pola elektromagnetycznego (dalej: „PEM”) w otoczeniu stacji bazowych telefonii komórkowej (dalej: „SBTK”). Sprowadzał się on praktycznie jedynie do skontrolowania jednego PWIS² w zakresie prawidłowości ewidencjonowania wyników pomiarów PEM otrzymywanych w związku z art. 122a ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska³ (dalej „Poś”) oraz przeprowadzeniu jednej kontroli obejmującej swoim zakresem ocenę dokumentacji sprawy zakończonej wydaniem stanowiska PWIS⁴ niezgłaszającego sprzeciwu do rozpoczęcia użytkowania bezobsługowej SBTK. Działania w obszarze higieny radiacyjnej GIS koncentrował natomiast niemal wyłącznie na ochronie przed promieniowaniem jonizującym w medycynie oraz promieniowaniem elektromagnetycznym w środowisku pracy, kierując się ograniczonymi zasobami kadrowymi i środkami technicznymi organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej (dalej „PIS”), możliwością bezpośrednich zagrożeń dla zdrowia i życia w tych obszarach oraz brakiem twardych dowodów naukowych na bezpośrednią szkodliwość PEM emitowanych przez SBTK dla życia i zdrowia ludzi.

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

² PWIS w Lublinie.

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.

⁴ PWIS w Bydgoszczy.

Zadania koordynacyjno-nadzorcze dotyczące ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej nie były jednoznacznie przypisane komórkom organizacyjnym oraz pracownikom GIS. W ramach doskonalenia zawodowego pracowników organów PIS nie uwzględniano bieżących szkoleń dotyczących metodyki sprawdzania dotrzymania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTk dla pracowników wojewódzkich stacji sanitarno-epidemiologicznych (dalej: „WSSE”). W przeprowadzonych przez GIS kontrolach WSSE w zakresie realizacji zadań związanych ze sprawowaniem nadzoru nad warunkami higieny radiacyjnej koncentrowano się głównie na sprawach dotyczących ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym w środowisku pracy i w zastosowaniach medycznych, pomijano natomiast zagadnienia związane z wykonywaniem pomiarów kontrolnych PEM w otoczeniu SBTk oraz analizą wyników pomiarów PEM przedkładanych przez użytkowników SBTk zgodnie z art. 122a ust. 2 Poś. Mierniki szerokopasmowe, używane przez WSSE do pomiarów PEM, umożliwiały uzyskanie wartości chwilowego natężenia PEM w ramach pomiarów interwencyjnych. Nie pozwalały natomiast na stwierdzenie, czy zmierzona wartość pochodzi ze wszystkich okolicznych SBTk oraz na ustalenie natężenia PEM przy najbardziej niekorzystnych parametrach pracy SBTk.

GIS nie zapewnił jednolitego podejścia wszystkich WSSE do spraw związanych z ewidencjonowaniem i analizą wyników pomiarów PEM przedkładanych do WSSE przez użytkowników SBTk. Nie zapewnił także jednolitego sposobu rozpatrywania wniosków o pomiary interwencyjne PEM w otoczeniu SBTk, jak również nie określił przesłanek podejmowania w tym zakresie działań z inicjatywy PWIS, w ramach realizacji zadań organu sprawującego nadzór nad warunkami higieny radiacyjnej na terenie województwa. NIK podkreśla, iż przepisy ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej⁵ (dalej: „uPIS”) uprawniają PWIS do przeprowadzania pomiarów PEM z własnej inicjatywy, w miejscach dostępnych dla ludności. W sytuacji uzasadnionych zastrzeżeń do rzetelności wyników pomiarów przedłożonych przez użytkownika SBTk, wykorzystując te uprawnienia, PWIS powinien przeprowadzić pomiary kontrolne PEM wokół SBTk albo skierować otrzymane wyniki pomiarów do Polskiego Centrum Akredytacji (dalej: „PCA”) celem szczegółowej ich weryfikacji.

W okresie objętym kontrolą GIS nie inicjował, nie prowadził i nie koordynował działalności oświatowo-zdrowotnej zmierzającej do zaznajamiania społeczeństwa ze sposobami korzystania z urządzeń telefonii komórkowej w sposób ograniczający ekspozycję na promieniowanie elektromagnetyczne. Podejmowanie takich działań należało do zadań GIS określonych w art. 6 w związku z art. 1 pkt 3, art. 2 i art. 8a ust. 1 pkt 1 uPIS oraz w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2016-2020⁶.

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. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym GIS nadzór i koordynacja merytoryczna wykonywania zadań przez organy PIS oraz prowadzenie spraw z zakresu ochrony przed promieniowaniem jonizującym i elektromagnetycznym promieniowaniem niejonizującym należą do zadań Departamentu Higieny Środowiska GIS (dalej:

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1261, ze zm.

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020 (Dz. U. poz. 1492).

„DHS”)⁷. W strukturze tego Departamentu funkcjonuje m.in. Wydział ds. Higieny Radiacyjnej (dalej: „WHR”) oraz Wydział ds. Nadzoru Sanitarnego (dalej: „WNS”). W ramach zadań tych Wydziałów, określonych w regulaminie wewnętrznym DHS⁸, nie ujęto jednoznacznie zadań związanych z nadzorem i koordynacją działań PWIS w obszarze kontroli dotrzymywania dopuszczalnych poziomów PEM w otoczeniu SBTk oraz postępowania z wynikami pomiarów i danymi na temat SBTk przekazywanymi systematycznie przez ich użytkowników w ramach realizacji obowiązków określonych w art. 122a ust. 2 i art. 152 ust. 7a Poś.

Wśród zadań WHR wskazano ogólnie koordynowanie spraw dotyczących nadzoru higieny radiacyjnej, w tym np.: przygotowywanie opinii dotyczących inwestycji będących źródłem PEM w zakresie wymagań higienicznych i ochrony radiologicznej; współpracę z jednostkami zewnętrznymi krajowymi i zagranicznymi w zakresie higieny radiacyjnej; prowadzenie rejestrów, baz danych oraz gromadzenie innych danych z zakresu higieny radiacyjnej, a także inne zadania związane z ochroną przed promieniowaniem elektromagnetycznym w zastosowaniach medycznych.

Do zadań WNS w okresie objętym kontrolą należał nadzór i koordynacja realizacji zadań dotyczących m.in. higieny komunalnej, w tym głównie prowadzenia kontroli pod względem wymagań higienicznych i zdrowotnych, a także utrzymania należytego stanu higienicznego instytucji, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi oraz ochrony przed hałasem i zanieczyszczeniem powietrza wewnątrz pomieszczeń.

W zakresach czynności pracowników GIS nie sprecyzowano zadań związanych z ochroną przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej.

Główny Inspektor Sanitarny wyjaśnił, że „regulacje wewnętrzne, takie jak opisy stanowisk pracy oraz zakresy obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności, nie precyzują zadań szczegółowych, a jedynie ogólne, tak aby pozostawać w zgodzie ze zmieniającymi się przepisami prawa oraz aby nie ograniczać czynności pracowników do wąskich zakresów”.

NIK wskazuje, że ogólnym zapisom w zakresach czynności pracowników towarzyszył brak jednoznacznego przypisania komórkom organizacyjnym GIS zadań koordynacyjno-nadzorczych w obszarze kontroli dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTk. Nie przewidziano ich w ramach zadań WHR dotyczących higieny radiacyjnej, ani w zadaniach innych wydziałów funkcjonujących w strukturze DHS.

Za działania oświatowo-zdrowotne GIS, w tym m.in. dotyczące promocji zdrowia, informowania społeczeństwa o najważniejszych uwarunkowaniach stanu zdrowia, zagrożeniach, zasadach i metodach zapobiegania oraz za opracowanie narzędzi badawczych, inicjowanie, realizowanie, koordynowanie lub monitorowanie realizacji akcji, interwencji, programów i innych przedsięwzięć prozdrowotnych był odpowiedzialny Departament Promocji Zdrowia, Biostatystyki i Analiz (dalej: „DPZ”).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 5-130 i 477-500)

⁷ Zadania te zostały wyszczególnione: w § 16 pkt 8 regulaminu organizacyjnego GIS ustalonego zarządzeniem Głównego Inspektora Sanitarnego Nr 71/10 z dnia 26 sierpnia 2010 r. (który obowiązywał od 26 sierpnia 2010 r. do 31 maja 2015 r.); w § 17 pkt 2 lit. g regulaminu organizacyjnego GIS ustalonego zarządzeniem Głównego Inspektora Sanitarnego Nr 108/15 z dnia 13 maja 2015 r. (który obowiązywał od 1 czerwca 2015 r. do 15 sierpnia 2017 r.) oraz w § 31 pkt 2 lit. h regulaminu organizacyjnego GIS ustalonego zarządzeniem Głównego Inspektora Sanitarnego Nr 148/17 z dnia 25 lipca 2017 r. (który obowiązuje od 16 sierpnia 2017 r.).

⁸ Struktura organizacyjna Departamentu Higieny Środowiska oraz wchodzącego w jego skład Wydziału do spraw Higieny Radiacyjnej zostały ustalone w wewnętrznym regulaminie organizacyjnym DHS zatwierdzonym przez Dyrektora Generalnego GIS w dniu: 5 października 2010 r. (który obowiązywał do 23 czerwca 2015 r.), 24 czerwca 2015 r. (który obowiązywał do 24 października 2017 r.) oraz w dniu 25 października 2017 r. (który obowiązywał do czasu zakończenia czynności kontrolnych w GIS).

1.2. Główny Inspektor Sanitarny nie dysponował aktualnymi i usystematyzowanymi danymi na temat liczby funkcjonujących SBTk na terenie kraju (jako źródeł PEM). Nie były prowadzone w tym zakresie rejestry, ani ewidencje uwzględniające dane przedkładane PWIS przez użytkowników SBTk na podstawie art. 152 ust. 7a Poś.

Grzegorz Hudzik – Zastępca Głównego Inspektora Sanitarnego poinformował, że WSSE prowadzą rejestry ewidencyjne PEM, ale wyłącznie występującego w środowisku pracy, natomiast Główny Inspektor Sanitarny poinformował, że „zakresy działań PIS, tj. wojewódzkich, powiatowych i granicznych stacji sanitarno-epidemiologicznych określają przepisy uPIS. Zgodnie z art. 8a ust. 1 pkt 1 ww. ustawy Główny Inspektor Sanitarny ustala ogólne kierunki działania organów PIS oraz koordynuje i nadzoruje działalność tych organów. Sposób ewidencjonowania danych na temat SBTk przez poszczególne WSSE odbywa się natomiast wg własnych procedur”.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 199-206, 477-500)

1.3. Odnosząc się do pytania, czy potencjał kadrowy GIS w okresie objętym kontrolą zapewniał pełną realizację zadań w zakresie nadzoru i koordynacji działań PWIS w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej, G. Hudzik poinformował, że „Główny Inspektor Sanitarny w latach 2015-2017 nie prowadził odrębnego nadzoru nad PEM pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej. GIS posiadał wystarczającą kadrę do realizacji nadzoru i kontroli”. Poinformował też, że kierownicy komórek organizacyjnych GIS w latach 2015-2017 nie występowali o dodatkowe zatrudnienie, ponieważ istniejąca obsada kadrowa była wystarczająca do realizacji zadań w zakresie ochrony przed PEM w środowisku pracy.

Główny Inspektor Sanitarny poinformował z kolei, że konieczność skupienia wysiłków PIS na nadzorze nad źródłami promieniowania jonizującego w medycynie oraz promieniowania elektromagnetycznego w środowisku pracy wynikała m.in. z ograniczonych zasobów kadrowych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 194-196, 408-412, tom II str. 63-68)

1.4. Pracownicy WHR, którym przypisano w GIS zadania związane z nadzorem merytorycznym nad pionem higieny radiacyjnej stacji sanitarno-epidemiologicznych oraz prowadzenie spraw z zakresu higieny radiacyjnej posiadali wykształcenie wyższe z zakresu fizyki (w tym jedna dodatkowo stopień naukowy doktora nauk przyrodniczych, a druga stopień doktora nauk medycznych), zaś dwie osoby – wykształcenie wyższe z zakresu inżynierii środowiska. W latach 2015-2017 uczestniczyli oni w następujących szkoleniach:

- „Badanie biegłości w zakresie pomiarów PEM o częstotliwości od 0 do 30 MHz” (dwie osoby);
- „Ochrona przed promieniowaniem jonizującym i niejonizującym. Nowe uregulowania prawne” (dwie osoby);
- „Ochrona przed PEM” (jedna osoba).

Pomiary, o których mowa w pierwszym z tych szkoleń nie dotyczyły częstotliwości właściwych dla telefonii komórkowej, natomiast na drugim i trzecim z ww. szkoleń były poruszane zagadnienia związane z promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym m.in. od urządzeń telefonii komórkowej.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 116-138, 141-143)

1.5. W okresie objętym kontrolą GIS zorganizował trzy następujące narady kierowników oddziałów higieny radiacyjnej WSSE:

- „Działalność PIS w aspekcie problemów ochrony radiologicznej oraz w zastosowaniu pól elektromagnetycznych”, które odbyło się w dniach od

29 września do 2 października 2015 r. i wzięło w nim udział 30 pracowników pionu higieny radiacyjnej WSSE;

- „Aktualne zadania, sposoby realizacji oraz nowe wyzwania dla PIS w obszarze higieny radiacyjnej”, które odbyło się w dniach od 4 do 7 października 2016 r. i w którym uczestniczyło 30 pracowników WSSE;
- „Przepisy prawne a praktyczne aspekty działalności higieny radiacyjnej”, które odbyło się w dniach od 19 do 23 czerwca 2017 r. i w którym udział wzięło 30 pracowników WSSE.

Główny Inspektor Sanitarny poinformował, że „szkolenia pracowników GIS w pełni uzupełniły ich wiedzę o najnowszych przepisach z dziedziny PEM. Ponadto, prowadzone były również zajęcia seminaryjne i wykłady w ramach organizowanych krajowych porad kierowników pionów higieny radiacyjnej WSSE”. Poinformował też, że „pracownicy GIS i WSSE nie zgłaszali w okresie objętym kontrolą potrzeb szkoleniowych w zakresie realizacji zadań związanych z działalnością kontrolną w obszarze promieniowania niejonizującego”.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 116-138, 141-143, 424, 477-500)

NIK wskazuje, że tematyka organizowanych porad koncentrowała się na ochronie przed promieniowaniem w zastosowaniach medycznych. Tylko w programie narady, która odbyła się w 2017 r., przewidziano godzinne omówienie pomiarów PEM w środowisku przy uwzględnieniu wymagań Polskiego Centrum Akredytacji (dokument DAB-18) oraz wniosków Instytutu Łączności – Państwowego Instytutu Badawczego zawartych w „Pilotażowych badaniach i analizach dotyczących dopuszczalnych poziomów PEM”. Ponadto ustalenia kontroli jednostkowych przeprowadzonych przez NIK w pięciu WSSE⁹ wykazały m.in.: w dwóch WSSE nieprawidłowości w zakresie prowadzenia i dokumentowania pomiarów kontrolnych PEM¹⁰ oraz w pięciu – brak dokumentów świadczących o prowadzeniu analiz wyników pomiarów PEM przedkładanych przez użytkowników SBTk na podstawie art. 122a ust. 2 Poś.

1.6. Wszystkie spośród 16 WSSE wyposażone były w mierniki szerokopasmowe do pomiarów środowiskowych natężenia PEM wytwarzanego przez SBTk oraz pomiarów w środowisku pracy. Dwie WSSE¹¹ posiadały mierniki selektywne¹². GIS w ramach planowych kontroli przeprowadzanych w WSSE nie stwierdził nieprawidłowości w zakresie aktualności świadectw wzorcowania sprzętu pomiarowego PEM.

W okresie objętym kontrolą brak było w GIS udokumentowanych analiz stanu wyposażenia WSSE w sprzęt pomiarowy niezbędny do realizacji zadań z zakresu ochrony przed PEM.

Według opinii biegłych powołanych w ramach niniejszej kontroli¹³, większość WSSE dysponuje miernikami szerokopasmowymi, które nie pozwalają na identyfikację źródeł PEM oraz wprowadzenie poprawek pomiarowych, umożliwiających uwzględnienie parametrów pracy instalacji wytwarzających PEM najbardziej niekorzystnych z punktu widzenia oddziaływania na środowisko, a tym samym na spełnienie wszystkich wymogów metodyki pomiarów określonej w zał. nr 2 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów

⁹ WSSE w: Katowicach, Krakowie, Lublinie, Poznaniu i Szczecinie.

¹⁰ WSSE w: Lublinie i Poznaniu.

¹¹ WSSE w Bydgoszczy i w Kielcach.

¹² Selektywny miernik promieniowania SRM-3000.

¹³ Postanowienie Nr LLU.410.026.03.2018 Dyrektora Delegatury NIK w Lublinie z dnia 16 lutego 2018 r. o powołaniu biegłych z Katedry Elektroniki Wydziału Informatyki, Elektroniki i Telekomunikacji Akademii Górniczo-Hutniczej im. Stanisława Staszica w Krakowie.

sprawdzania dotrzymania tych poziomów¹⁴ (dalej: „rozporządzenie MŚ z 30.10.2003 r.”). Urządzenia te były wystarczające dla dokonywania pomiarów chwilowego natężenia PEM, realizowanych w ramach działań interwencyjnych. Dwie WSSE posiadały mierniki selektywne, które umożliwiały identyfikację źródeł PEM oraz ekstrapolację wyników pomiarów, jednak w jednym przypadku brakowało modułów dekodujących (bez nich ww. pomiary nie są możliwe w pełnym zakresie)¹⁵, a w drugim miernik został zakupiony w październiku 2017 r. i według stanu na dzień zakończenia kontroli pozostawał na etapie wdrażania do użytkowania¹⁶. W ocenie biegłych, część zasobów sprzętowych WSSE jest przestarzała i należy zastanowić się nad ich przydatnością do realizacji pomiarów PEM w otoczeniu SBTk.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 140, 144-173, 194-196, 442-443 i tom II str. 69-129)

1.7. Na dzień 2 lutego 2018 r., akredytacje PCA na przeprowadzanie pomiarów PEM niejonizującego w otoczeniu SBTk na zasadach określonych w rozporządzeniu MŚ z 30.10.2003 r. posiadało 10 spośród 16 WSSE.

Izabela Kucharska – Zastępca Głównego Inspektora Sanitarnego poinformowała, że brak wskazanych akredytacji w sześciu WSSE¹⁷ był spowodowany:

- brakiem przepisów prawnych, które nakładałyby na WSSE obowiązek wykonywania takich pomiarów;
- wysokimi kosztami uzyskania i utrzymania akredytacji;
- brakiem zapotrzebowania na pomiary środowiskowe wokół SBTk;
- dysponowaniem przez WSSE sprzętem pomiarowym wykorzystywanym na potrzeby działalności nadzorczej, celem przeprowadzania kontroli w sytuacjach zgłoszenia lub podejrzenia zagrożenia zdrowia.

Według przywołanej wcześniej opinii biegłych, brak akredytacji w ww. zakresie może powodować problemy z wykorzystaniem wyników pomiarów natężenia PEM w otoczeniu SBTk, tj. pomiary takie mają charakter wyłącznie informacyjny (wewnętrzny) i w praktyce nie powinny być wykorzystywane do działań administracyjnych prowadzonych przez PWIS.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 140, 174-191, 442-443 i tom II str. 71-129)

1.8. Zgodnie z art. 3 pkt 4 uPIS do zakresu działania PIS w dziedzinie zapobiegawczego nadzoru sanitarnego należy w szczególności inicjowanie przedsięwzięć oraz prac badawczych w dziedzinie zapobiegania negatywnym wpływom czynników i zjawisk fizycznych, chemicznych i biologicznych na zdrowie ludzi. W okresie objętym kontrolą Główny Inspektor Sanitarny nie inicjował takich działań w odniesieniu do zapobiegania negatywnemu wpływowi PEM pochodzącego od urządzeń telefonii komórkowej na zdrowie ludzi.

G. Hudzik – Zastępca Głównego Inspektora Sanitarnego wyjaśnił, że GIS nie podejmował i nie inicjował takich przedsięwzięć, ponieważ nie jest instytucją badawczą i nie posiada odpowiednich środków, tj. kadry naukowej, aparatury oraz środków finansowych. Stwierdził, że zajmują się tym jednostki naukowo-badawcze, takie jak Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy, Instytut Medycyny Pracy im. Prof. J. Nofera w Łodzi (dalej „IMP w Łodzi”) i inne. Dodał, że brak jest twardych naukowych dowodów szkodliwości działania PEM na zdrowie i życie ludzi, oraz że usprawnienie nadzoru nad oddziaływaniem PEM na życie

¹⁴ Dz. U. Nr 192, poz. 1883.

¹⁵ WSSE w Bydgoszczy.

¹⁶ WSSE w Kielcach.

¹⁷ Akredytacji na przeprowadzanie pomiarów PEM niejonizującego w otoczeniu SBTk na zasadach określonych w rozporządzeniu MŚ z 30.10.2003 r. nie posiadały WSSE w: Gdańsku, Opolu, Poznaniu, Wrocławiu, Gorzowie Wielkopolskim (od 16 października 2017 r. brak akredytacji) i w Lublinie (od 6 listopada 2017 r. brak akredytacji).

i zdrowie ludzi pomogłaby zmiana zapisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹⁸ w zakresie kontroli.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 194-196, 408-412)

1.9. Główny Inspektor Sanitarny poinformował, że w okresie objętym kontrolą „nie otrzymywał wytycznych od Ministra Zdrowia dotyczących realizacji przez jednostki Państwowej Inspekcji Sanitarnej zadań w zakresie nadzoru nad dotrzymywaniem dopuszczalnych poziomów PEM w otoczeniu SBTK, bądź w zakresie ochrony zdrowia publicznego przed PEM¹⁹.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 199-205)

Minister Zdrowia poinformował²⁰, że kompetencje związane z problematyką PEM leżą przede wszystkim w zakresie działania Ministerstwa Środowiska oraz Inspekcji Ochrony Środowiska (m.in. badania monitoringowe PEM w środowisku, ocena ich poziomu oraz obserwacja zmian). Z kolei, na podstawie art. 122a ust. 2 Poś państwowemu wojewódzkiemu inspektorowi sanitarnemu przekazuje się wyniki pomiarów, o których mowa w art. 122a ust. 1 Poś (w szczególności w otoczeniu SBTK). Minister Zdrowia zauważył, iż w myśl przepisów uPIS, GIS zajmuje się m.in. zagadnieniami szeroko rozumianej higieny środowiska i w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa sanitarnego w zakresie należącym do właściwości PIS ustala szczegółowe zasady postępowania inspektorów sanitarnych. Nadzór nad stosowaniem promieniowania jonizującego i elektromagnetycznego promieniowania niejonizującego sprawują zaś komórki organizacyjne (oddziały higieny radiacyjnej), funkcjonujące w strukturze stacji sanitarno-epidemiologicznych. Minister Zdrowia zaznaczył także, że funkcjonowanie PIS w warunkach zespolenia z administracją rządową w województwie i powiecie uniemożliwia sprawowanie skutecznego, skoordynowanego nadzoru w zakresie zdrowia publicznego oraz podejmowanie przez Ministra Zdrowia decyzji umożliwiających bezzwłoczne i adekwatne do zagrożenia działanie służb sanitarno-epidemiologicznych w całym kraju. Zwrócił również uwagę na różnorodność zagadnień leżących w kompetencjach GIS oraz wskazał, że promieniowanie elektromagnetyczne pochodzące od urządzeń telefonii komórkowej to tylko jeden z aspektów związanych z problematyką promieniowania elektromagnetycznego, pozostającą w kompetencjach DHS w GIS.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 6-54, 57-60)

1.10. G. Hudzik – Zastępca Głównego Inspektora Sanitarnego, odnosząc się do kwestii barier dotyczących realizacji zadań związanych z ochroną przed promieniowaniem elektromagnetycznym w otoczeniu SBTK stwierdził, że PIS nie sprawuje nadzoru nad realizacją zadań w tym zakresie, ponieważ pomiary PEM w otoczeniu SBTK nie należą do kompetencji Inspekcji Sanitarnej wynikającej z obowiązującego prawa.

Główny Inspektor Sanitarny w uzupełnieniu poinformował, że:

- art. 1 ust. 1 pkt 3, art. 12 ust. 2a pkt 2 oraz art. 4 ust. 1 pkt 1 uPIS nie precyzują zadań w zakresie ochrony przed PEM w otoczeniu SBTK;
- zawarte w odpowiedzi Ministra Zdrowia z 25 sierpnia 2011 r. na interpelację nr 23966 stwierdzenie, że organy PIS kontrolują przestrzeganie normatywów PEM w środowisku życia człowieka (mieszkania, miejsca użyteczności publicznej, miejsca dostępne dla ludności) jest realizowane poprzez analizę pomiarów przekazywanych do WSSE na podstawie art. 122a ust. 2 oraz art. 152 ust. 7a Poś;

¹⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm. Obecnie ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646).

¹⁹ Zgodnie z art. 8 ust. 5 uPIS, nadzór nad Głównym Inspektorem Sanitarnym sprawuje minister właściwy do spraw zdrowia.

²⁰ Informacje uzyskane w trakcie niniejszej kontroli NIK na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.).

- wskazanie przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji wojewódzkich stacji sanitarno-epidemiologicznych (obok wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska), jako jednostek uprawnionych do pomiaru PEM w otoczeniu SBTK²¹, nie obliguje WSSE do wykonywania takich pomiarów, a jedynie umożliwia jednostkom PIS ewentualne ich przeprowadzanie;
- sprawowanie nadzoru na warunkami higieny sanitarnej realizowane jest poprzez ewidencjonowanie informacji o wynikach pomiarów oraz sprawdzanie zgodności z obowiązującymi przepisami prawa.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 192-196, 477-500)

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. W regulacjach wewnętrznych GIS (regulamin organizacyjny GIS i wewnętrzny regulamin organizacyjny DHS) oraz zakresach czynności pracowników nie określono jednoznacznie komórek i osób odpowiedzialnych za nadzór merytoryczny i koordynację działań PWIS w obszarze kontroli dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK oraz sposobu postępowania z dokumentami przedkładanymi przez użytkowników SBTK w drodze realizacji obowiązków określonych w art. 122a ust. 2 oraz art. 152 ust. 7a Poś.

W regulaminie organizacyjnym GIS przypisano DHS zadania polegające na nadzorze i koordynacji merytorycznej wykonywania zadań przez organy PIS oraz prowadzenie spraw w zakresie ochrony przed promieniowaniem jonizującym i elektromagnetycznym promieniowaniem niejonizującym, jednak w wewnętrznym regulaminie DHS zostały skonkretyzowane jedynie zadania dotyczące ochrony przed promieniowaniem w zastosowaniach medycznych.

NIK wskazuje, że ogólne określenie obowiązków przypisanych komórkom organizacyjnym i ich pracownikom, jakkolwiek dopuszczalne prawnie, nie zapewnia przejrzystości podziału zadań i może utrudniać sprawowanie przez Głównego Inspektora Sanitarnego skutecznego nadzoru nad działalnością GIS i poszczególnymi pracownikami. W trakcie kontroli nie przedstawiono dokumentów (w formie pism, wytycznych, procedur itp.) świadczących o podejmowaniu przez komórki organizacyjne GIS i ich pracowników działań koordynacyjnych w zakresie zapewnienia jednolitości postępowania państwowych wojewódzkich inspektorów sanitarnych w obszarze PEM w otoczeniu SBTK. Biorąc pod uwagę liczbę wyników pomiarów wpływających corocznie do WSSE na podstawie art. 122a ust. 2 Poś (łącznie 38,7 tys. dokumentów w latach 2015-2017), liczbę dokumentów przekazywanych przez użytkowników SBTK na podstawie art. 152 ust. 7a Poś (ponad 33 tys. w latach 2015-2017), dyspozycję art. 1 pkt 3, art. 4 ust. 1 pkt 1 oraz art. 12 ust. 1a pkt 2 uPIS, zadania w zakresie koordynacji i nadzoru nad jednostkami PIS w tym obszarze (określone w art. 8a ust. 1 pkt 1 uPIS) powinny zostać skonkretyzowane w regulacjach wewnętrznych GIS (jak np. w przypadku ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym w zastosowaniach medycznych). Należy mieć także na uwadze, że zgodnie z wydanymi przez Ministra Finansów „Standardami kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych”²², stanowiącymi wskazówki w zakresie funkcjonowania, tworzenia, oceny i doskonalenia systemów kontroli zarządczej – zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek

²¹ Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji z dnia 16 marca 2012 r. – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 1618 w sprawie pomiaru promieniowania z anten telefonii komórkowej.

²² Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny.

2. NIK zwraca uwagę na potrzebę szerszego uwzględnienia w ramach doskonalenia zawodowego pracowników GIS, realizujących zadania z zakresu koordynacji i nadzoru nad PWIS, specjalistycznych szkoleń w zakresie metodyki sprawdzania dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTk. Szkolenia te powinny również być – zdaniem NIK – organizowane dla pracowników WSSE wykonujących pomiary kontrolne PEM oraz realizujących zadania w zakresie przyjmowania, ewidencjonowania i analizy wyników pomiarów PEM w otoczeniu SBTk oraz dokumentów na temat lokalizacji i parametrów tych instalacji, przedkładanych PWIS przez użytkowników SBTk w drodze realizacji obowiązków określonych w art. 122a ust. 2 oraz art. 152 ust. 7a Poś. Zważywszy, że celem tego typu pomiarów jest sprawdzenie, czy w miejscach dostępnych dla ludności w otoczeniu SBTk dotrzymany został dopuszczalny poziom PEM, a PWIS jest organem właściwym w sprawach nadzoru nad warunkami higieny radiacyjnej w województwie, niezbędne jest zapewnienie pracownikom dostępu do specjalistycznych szkoleń ułatwiających ocenę miarodajności przedstawianych wyników i inicjowanie działań w przypadku stwierdzenia zastrzeżeń do ich treści.

Formułując przedmiotową uwagę NIK wskazuje również, że w wyniku kontroli jednostkowych przeprowadzonych przez NIK w pięciu wojewódzkich stacjach sanitarno-epidemiologicznych²³ stwierdzono:

- przypadki nierzetelnego dokumentowania pomiarów kontrolnych i nieuzasadnionego powoływania się na zastosowaną metodę pomiarów określoną w rozporządzeniu MŚ z 30.10.2003 r.²⁴;
- niedokumentowanie przez wszystkie skontrolowane WSSE analiz wyników pomiarów PEM w otoczeniu SBTk przedkładanych PWIS przez użytkowników SBTk na podstawie art. 122a ust. 2 Poś;
- brak jednolitego sposobu prowadzenia przez WSSE pomiarów kontrolnych PEM w otoczeniu SBTk (szerzej pkt 2.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

Ocena częściowa

Zadania w obszarze higieny radiacyjnej w części dotyczącej ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej nie zostały jednoznacznie przypisane komórkom organizacyjnym GIS i poszczególnym pracownikom. Zdaniem NIK przyczyniło się to do braku działań koordynacyjnych oraz bardzo ograniczonego zakresu nadzoru nad PWIS w tym obszarze. Nie organizowano szkoleń dotyczących metodyki sprawdzania dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTk dla pracowników WSSE, którzy analizowali i ewidencjonowali sprawozdania z pomiarów PEM, przedkładane PWIS przez ich użytkowników w trybie art. 122a ust. 2 Poś oraz wykonywali pomiary kontrolne PEM w otoczeniu SBTk. W ocenie NIK, tego typu szkolenia są niezbędne dla ułatwienia rzetelnej oceny wpływających wyników pomiarów i reagowania na przypadki odstępstw od metodyki pomiarowej, które ograniczają przydatność prezentowanych wyników pomiarów PEM dla potwierdzenia dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTk. Są także istotne dla zapewnienia jednolitości podejścia PWIS do prowadzenia i dokumentowania pomiarów kontrolnych PEM.

²³ WSSE w: Katowicach, Krakowie, Lublinie, Poznaniu i Szczecinie.

²⁴ WSSE w Poznaniu i Lublinie.

Wykorzystywane przez WSSE mierniki szerokopasmowe PEM umożliwiały uzyskanie wartości chwilowego natężenia PEM w ramach pomiarów interwencyjnych. Nie pozwalały natomiast na stwierdzenie, czy zmierzone natężenie PEM pochodzi ze wszystkich okolicznych SBTk, a także na ustalenie natężenia PEM przy najbardziej niekorzystnych parametrach pracy SBTk, wynikających w szczególności z największego obciążenia instalacji ruchem telekomunikacyjnym.

2. Nadzór i koordynacja działalności kontrolnej wojewódzkich stacji sanitarno-epidemiologicznych w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 3 uPIS, PIS jest powołana do realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego, w szczególności poprzez sprawowanie nadzoru nad warunkami higieny radiacyjnej. Zgodnie z art. 12 ust. 1a pkt 2 uPIS, organem właściwym w zakresie higieny radiacyjnej jest PWIS. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 uPIS, do zakresu działania PIS w dziedzinie bieżącego nadzoru sanitarnego należy kontrola przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne, w szczególności dotyczących higieny środowiska, a zwłaszcza wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, powietrza w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi, gleby, wód i innych elementów środowiska w zakresie ustalonym w odrębnych przepisach. Dopuszczalne poziomy PEM w miejscach dostępnych dla ludności (w tym w otoczeniu SBTk) określono w zał. nr 1 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r.

2.1. W wytycznych do planowania i działalności PIS, wydanych przez Głównego Inspektora Sanitarnego w okresie objętym kontrolą, wśród ogólnych kierunków działania PIS w dziedzinie higieny radiacyjnej, określono sprawowanie nadzoru w zakresie ochrony przed PEM od 0 do 300 GHz w obszarze zastosowań pozamedycznych.

W planach działalności GIS na rok: 2015, 2016 i 2017 nie uwzględniono zagadnień związanych z ochroną ludności przed promieniowaniem niejonizującym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej. Również w planach zasadniczych zamierzeń GIS w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą nie uwzględniano tych zagadnień.

Izabela Kucharska – Zastępca Głównego Inspektora Sanitarnego wyjaśniła, że w planowaniu działalności PIS nie uwzględniono ww. zagadnień, ponieważ „GIS nie dokonywał analiz skutków długotrwałej ekspozycji na PEM osób zamieszkujących w otoczeniu SBTk i nie ma badań, które dostarczałyby twardych dowodów na istnienie związku pomiędzy działaniem promieniowania niejonizującego na ludzi i jego negatywnym wpływem na zdrowie”. Poinformowała też, że „GIS w latach 2015-2017 nie otrzymywał informacji, sygnałów ani wniosków o konieczności podjęcia działań w zakresie problematyki schorzeń u osób zamieszkujących w pobliżu SBTk, bądź też zjawisk związanych z przekroczeniem obowiązujących norm oraz skutków długofalowych ekspozycji na PEM”.

Główny Inspektor Sanitarny wyjaśnił, że „GIS może planować szczegółową działalność według uzasadnionych potrzeb wewnętrznych bądź zewnętrznych. W latach 2015-2017 GIS nie otrzymał szczegółowych wytycznych np. z Ministerstwa Zdrowia, co do konieczności uwzględnienia w planowaniu działalności PIS zagadnień związanych z ochroną ludzi przed PEM w otoczeniu SBTk”.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 356-365, 373-378, 390-396, 442-443, 477-500)

NIK wskazuje, iż wprowadzie PIS podlega ministrowi właściwemu do spraw zdrowia, który sprawuje nadzór nad Głównym Inspektorem Sanitarnym, to jednak zadania PIS określają przepisy uPIS. Przypisują one Głównemu Inspektorowi Sanitarnemu kierowanie PIS, a w tym ustalanie ogólnych kierunków działania jej organów oraz koordynowania i nadzorowania ich działalności.

2.2. W latach 2015-2017 pomiary natężenia PEM w miejscach dostępnych dla ludności w otoczeniu SBTK były dokonywane w trybie interwencyjnym (np. na wniosek mieszkańców, administratorów budynków, organów j.s.t.) przez 13 spośród 16 WSSE²⁵. Ogółem przeprowadzono 130 pomiarów natężenia PEM w miejscach dostępnych dla ludności znajdujących się w otoczeniu 118 SBTK. Według GIS, w wyniku tych pomiarów nie stwierdzono przekroczeń dopuszczalnego poziomu PEM. Nie zaistniały przesłanki do skorzystania z uprawnień określonych w art. 27 i 28 uPIS²⁶.

Wyjaśniając przyczyny ograniczenia działalności kontrolnej WSSE w obszarze PEM w otoczeniu SBTK jedynie do pomiarów interwencyjnych, a nie prowadzenia ich w ramach kontroli z własnej inicjatywy w miejscach wytypowanych w oparciu o analizę ryzyka, Główny Inspektor Sanitarny wyjaśnił, że „stwierdza się, że limity wartości PEM pochodzących od SBTK są dotrzymywane (wynika to z analizy wyników pomiarów przekazywanych do WSSE na podstawie art. 122a ust. 2 oraz art. 152 ust. 7a Poś). W przypadku zgłoszenia przez obywateli wątpliwości, co do wartości PEM, pochodzącego od urządzeń telefonii komórkowej, WSSE wykonują pomiary w miejscach przebywania ludzi”.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 408-412, 432-435, 437, 477-500)

Według ustaleń kontroli NIK przeprowadzonej w:

- WSSE w Poznaniu, przekroczenie dopuszczalnego poziomu PEM (7 V/m), stwierdzono w latach 2015-2017 w ramach jednego z pomiarów kontrolnych. Natężenie PEM w miejscu dostępnym dla ludności w otoczeniu SBTK (taras) wynosiło 8,53 V/m;
- WSSE w Krakowie, przekroczenia dopuszczalnego poziomu PEM stwierdzono w ww. okresie w ramach dwóch pomiarów kontrolnych. Natężenie PEM w oknach lokali mieszkalnych w budynkach znajdujących się w otoczeniu SBTK wyniosły 9,3 i 9,5 V/m. Ponadto do WSSE w Krakowie wpłynęła informacja od osoby fizycznej o przekroczeniu normy PEM na balkonie i w oknie jej mieszkania (natężenie odpowiednio 7,5 i 10,2 V/m) oraz informacja na temat pomiarów wykonanych przez Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska (natężenie w czterech punktach od 8 do 13,2 V/m).

(dowód: akta kontroli, tom II str. 130)

2.3. W ocenie biegłych, powołanych w ramach niniejszej kontroli, do oceny dziewięciu sprawozdań z pomiarów PEM w otoczeniu SBTK przeprowadzonych przez pięć laboratoriów WSSE²⁷, zauważyć można brak jednolitych zasad dotyczących zakresu kompetencyjnego wykonywania pomiarów natężenia PEM

²⁵ Pomiarów natężenia PEM w miejscach dostępnych dla ludności znajdujących się w otoczeniu SBTK dokonywały w latach 2015-2017 w trybie interwencyjnym WSSE w: Bydgoszczy, Gdańsku, Gorzowie Wielkopolskim, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie i Warszawie. Przedmiotowych pomiarów nie dokonywały natomiast WSSE w: Białymstoku, Kielcach i Wrocławiu.

²⁶ Zgodnie z art. 27 ust. 1 uPIS w razie stwierdzenia naruszenia wymagań higienicznych i zdrowotnych, państwowy inspektor sanitarny nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie w ustalonym terminie stwierdzonych uchybień. Z kolei, stosownie do art. 28 ust. 1 tej ustawy, państwowemu inspektorowi sanitarnemu przysługuje prawo zgłoszenia sprzeciwu przeciwko uruchomieniu wybudowanego lub przebudowanego zakładu pracy lub innego obiektu budowlanego, wprowadzeniu nowych technologii lub zmian w technologii, dopuszczeniu do obrotu materiałów stosowanych w budownictwie lub innych wyrobów mogących mieć wpływ na zdrowie ludzi – jeżeli w toku wykonywanych czynności stwierdzi, że z powodu nieuwzględnienia wymagań higienicznych i zdrowotnych określonych w obowiązujących przepisach mogłoby nastąpić zagrożenie życia lub zdrowia ludzi.

²⁷ Laboratoria WIOŚ w: Katowicach, Krakowie, Lublinie, Poznaniu i Szczecinie.

przez laboratoria WSSE. Część z nich ograniczało zakres realizowanych pomiarów wyłącznie do pomiarów weryfikacyjnych (sprawdzających dotrzymywanie dopuszczalnych poziomów natężenia PEM w określonych lokalizacjach), część realizowała również badania wpływu SBTk na środowisko. Pomiary weryfikacyjne wykonywane były przez WSSE zazwyczaj zgodnie z metodyką zawartą w ramach części wymogów rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. Pomiary środowiskowe wykonywane przez WSSE realizowane były zazwyczaj niezgodnie z metodyką zawartą w ww. rozporządzeniu. Do najważniejszych problemów i nieprawidłowości zaliczono:

- całkowity brak udokumentowania analiz i odniesień do dokumentów stwierdzających zakres występowania PEM o poziomach zbliżonych do dopuszczalnych oraz rozkładu przestrzennego tych pól, na podstawie których powinny zostać wyznaczone pionory pomiarowe;
- nieprawidłowy wybór głównych pionów pomiarowych, tj. wykonywanie pomiarów zazwyczaj w lokalizacjach „przyziemnych” (na ścieżkach, drogach, chodnikach itp.);
- brak lub mała liczba pomiarów w budynkach mieszkalnych w bezpośrednim sąsiedztwie instalacji antenowych;
- brak analizy wpływu kąta pochylenia anten (tilt) na wartość natężenia PEM;
- niespełnienie wymogu pracy instalacji radiowej podczas pomiaru w najbardziej niekorzystnych dla otoczenia warunkach emisji promieniowania;
- niekompletne udokumentowanie parametrów technicznych SBTk (brak informacji o wielkości mocy równoważnej EIRP²⁸, o kątach nachylenia wiązki);
- brak staranności w sporządzaniu sprawozdań;
- brak wyraźnej informacji na temat posiadanej akredytacji lub jej braku.

W opinii biegłych procedury pomiarowe laboratoriów WSSE powinny zostać ujednolicone. NIK, w świetle wykazanych nieprawidłowości w poddanych badaniu sprawozdaniach z pomiarów PEM, w pełni podziela stanowisko biegłych.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 71-129)

2.4. W latach 2015-2017 GIS nie przeprowadzał kontroli dotyczących realizacji przez WSSE zadań w obszarze nadzoru nad dotrzymywaniem dopuszczalnych poziomów PEM w otoczeniu SBTk.

Główny Inspektor Sanitarny wyjaśnił, że „planowe kontrole WSSE dokonywane przez pracowników GIS odbywały się na wybranych przykładach postępowań (wniosków o wydanie zgody lub zezwolenia). Wśród wybranych dokumentów występowały takie, które dotyczyły pomiarów interwencyjnych PEM pochodzących od SBTk”.

W przedłożonych na potrzeby NIK wystąpieniach pokontrolnych brak było odniesień do zagadnień PEM w otoczeniu SBTk, za wyjątkiem kontroli WSSE w Bydgoszczy gdzie dokonano m.in. oceny dokumentacji dotyczącej sprawy zakończonej wydaniem stanowiska PWIS w Bydgoszczy niezgłaszającego sprzeciwu do rozpoczęcia użytkowania bezobsługowej SBTk oraz kontroli przeprowadzonej w WSSE w Lublinie, gdzie skontrolowano prawidłowość ewidencjonowania dokumentów otrzymywanych przez PWIS na podstawie art. 122a oraz art. 152 Poś.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 194-196, 209-276, tom II str. 68)

2.5. G. Hudzik – Zastępca Głównego Inspektora Sanitarnego poinformował, że w latach 2015-2017 do GIS nie wpłynęły żadne skargi i wnioski, dotyczące spraw związanych z lokalizacją SBTk, bądź poziomem PEM w ich otoczeniu.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 199-205)

²⁸ Równoważna moc promieniowana izotropowo.

2.6. Zgodnie z art. 7 ust. 2 uPIS, Główny Inspektor Sanitarny kieruje PIS i stosownie do art. 8a ust. 1 pkt 1 tej ustawy ustala ogólne kierunki działania organów PIS oraz koordynuje i nadzoruje działalność tych organów. Kontrola wykazała, że Główny Inspektor Sanitarny nie wydawał dla WSSE wytycznych, instrukcji i zaleceń w obszarze ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej, w szczególności w zakresie:

- prowadzenia pomiarów kontrolnych PEM w otoczeniu SBTk, w tym przesłanek podejmowania takich działań przez PWIS, sposobu typowania lokalizacji do kontroli, zakresu analiz poprzedzających pomiary oraz sposobu prowadzenia i dokumentowania pomiarów;
- sposobu rozpatrywania napływających do WSSE wniosków o wykonanie pomiarów (głównie od osób obawiających się negatywnego oddziaływania PEM w otoczeniu SBTk), w tym m.in. sposobu planowania i prowadzenia pomiarów kontrolnych oraz zakresu dokumentów podlegających pozyskaniu od użytkownika SBTk w celu zapewnienia miarodajności wyników pomiarów;
- sposobu postępowania z dokumentami przedkładanymi WSSE na podstawie art. 122a ust. 2 i art. 152 ust. 7a Poś, w tym sposobu ich ewidencjonowania i zakresu analizy, a także działań podejmowanych w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości lub braków w tych dokumentach.

W okresie objętym kontrolą, GIS wydawał natomiast wytyczne do planowania i działalności PIS, które dotyczyły, np. sprawowania nadzoru w zakresie ochrony przed PEM od 0 do 300 GHz oraz wykonywania pomiarów rozkładu PEM, lecz wyłącznie w środowisku pracy w jednostkach objętych nadzorem (np. w placówkach medycznych, pracowniach RTG, zakładach pracy wykorzystujących urządzenia spawalnicze oraz grzewające).

G. Hudzik – Zastępca Głównego Inspektora Sanitarnego wyjaśnił, że „GIS nie wydaje dokumentów takich jak wytyczne bądź instrukcje dla państwowych wojewódzkich inspektorów sanitarnych PWIS, co do sposobu postępowania z otrzymywanymi przez PWIS wynikami pomiarów oraz zgłoszeniami w obszarze SBTk, ponieważ zgodnie z art. 122a ust. 2 oraz art. 152 ust. 7a Poś, to PWIS otrzymują od prowadzącego instalację lub użytkownika urządzenia emitującego pola elektromagnetyczne: zgłoszenia, aktualizacje zgłoszenia w trakcie eksploatacji, informacje o zamknięciu SBTk oraz wyniki pomiarów wokół SBTk”. Ww. poinformował, że to „PWIS prowadzą działania interwencyjne na wniosek mieszkańców obawiających się potencjalnego szkodliwego oddziaływania PEM emitowanych przez anteny SBTk”.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 199-205, 408-412)

Biorąc pod uwagę dyspozycję art. 7 ust. 2 oraz art. 8a ust. 1 pkt 1 uPIS, NIK podkreśla, że ustalenie PWIS jako ustawowego adresata wyników pomiarów oraz danych zawartych w zgłoszeniach instalacji, nie zwalnia Głównego Inspektora Sanitarnego z obowiązku koordynacji i nadzoru nad realizacją zadań, z którymi związane są otrzymywane dokumenty.

W latach 2015-2018 (do 31 stycznia) GIS skontrolował sześć WSSE²⁹, celem dokonania „Oceny sposobu prowadzenia postępowań administracyjnych związanych z procesem wydawania stosownych zgód i zezwoleń (promieniowanie jonizujące), prowadzonego nadzoru nad stosowaniem aparatury rentgenowskiej do celów medycznych i urządzeń wytwarzających pola elektromagnetyczne oraz wykonywania pomiarów: skażeń promieniotwórczych izotopami promieniotwórczymi,

²⁹ WSSE w Bydgoszczy, Gorzowie Wielkopolskim, Lublinie, Olsztynie, Opolu i Warszawie.

testów specjalistycznych i natężeń pól elektromagnetycznych oraz współpracy z Państwową Agencją Atomistyki w zakresie pomiarów skażeń produktów żywnościowych”. W wystąpieniach pokontrolnych brak było odniesień do zagadnień PEM w otoczeniu SBTk, za wyjątkiem wskazywania posiadania akredytacji na wykonywanie pomiarów w środowisku ogólnym z zastosowaniem metodyki określonej w zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. W trakcie kontroli GIS przeprowadzonej w WSSE w Bydgoszczy dokonano m.in. oceny wybranej losowo dokumentacji, z których jedna dotyczyła sprawy zakończonej wydaniem stanowiska Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Bydgoszczy z dnia 23 czerwca 2016 r., niezgłaszającego sprzeciwu do rozpoczęcia użytkowania bezobsługowej SBTk zlokalizowanej we Włocławku. W trakcie kontroli przeprowadzonej w WSSE w Lublinie, GIS stwierdził m.in., że zgodnie z art. 122a oraz art. 152 Poś Oddział Higieny Radiacyjnej „zobowiązany jest ewidencjonować sprawozdania z pomiarów PEM w środowisku (...). Prawidłowość ewidencjonowania ww. dokumentacji została sprawdzona na wybranych przykładach i nie budzi zastrzeżeń”. W pozostałych wystąpieniach pokontrolnych w ogóle nie odnoszono się (brak było wzmianek) do zagadnień związanych z promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej. W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych pracownicy GIS, w żadnej z sześciu skontrolowanych WSSE nie stwierdzili nieprawidłowości, ani uchybień w prowadzonej działalności przez pionów higieny radiacyjnej.

Według naczelnika WHR kontrole PEM prowadzone przez oddziały higieny radiacyjnej WSSE, nie dotyczyły promieniowania elektromagnetycznego pochodzącego od urządzeń telefonii komórkowej, lecz wyłącznie promieniowania elektromagnetycznego występującego na stanowiskach pracy, np. w szpitalach czy zakładach pracy wykorzystujących np. aparaturę rentgenowską, urządzenia spawalnicze lub zgrzewające.

G. Hudzik – Zastępca Głównego Inspektora Sanitarnego – wyjaśnił natomiast, że kontrole prowadzone przez oddziały higieny radiacyjnej WSSE, w zakresie PEM dotyczyły podmiotów medycznych, pomieszczeń serwerowni komputerowych oraz zakładów pracy wykorzystujących takie urządzenia, jak: spawarki, zgrzewarki, elektrodrażarki, urządzenia indukcyjne itd.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 194-196, 199-205, 207-276, 408-412)

2.7. Według opinii biegłych, powołanych przez NIK do oceny wyników pomiarów PEM przedłożonych PWIS przez użytkowników SBTk na podstawie art. 122a ust. 2 Poś³⁰, zbadane sprawozdania cechuje duża różnorodność, co do staranności dokumentowania pomiarów oraz przestrzegania procedur, mających na celu obiektywne wykonanie pomiarów. Do głównych problemów i nieprawidłowości w sprawozdaniach biegli zaliczyli w szczególności:

- 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 wyznaczone powinny zostać pionów pomiarowe. Bardzo często niekompletnie dokumentowano także parametry techniczne SBTk (brak informacji o wielkości mocy równoważnej EIRP, kątach nachylenia wiązki promieniowania);
- brak analizy wpływu kąta pochylenia anten na wartość natężenia PEM (zmiana kąta nachylenia wiązki promieniowania w zakresie regulacji anten może spowodować znaczący wzrost natężenia PEM na wszystkich kierunkach w pobliżu SBTk);

³⁰ Łącznie 21 sprawozdań z pomiarów PEM w otoczeniu SBTk przedłożonych PWIS w: Katowicach, Krakowie, Lublinie, Poznaniu i Szczecinie.

- bardzo często nieprawidłowy wybór głównych pionów pomiarowych, jedynie w lokalizacjach „przyziemnych”, zaś praktycznie ich nie wyznaczano w budynkach;
- całkowity brak lub mała liczba wykonywanych pomiarów w budynkach mieszkalnych w bezpośrednim sąsiedztwie instalacji antenowych, co stanowi rażące zaniedbanie;
- niespełnienie wymogu pracy instalacji podczas pomiaru w najbardziej niekorzystnych dla otoczenia warunkach emisji promieniowania. Pomiary wykonywane w warunkach normalnej eksploatacji, czy też pomiary przy małym natężeniu ruchu w komórce (np. poranne godziny pomiarów), nie odzwierciedlają rzeczywistego oddziaływania SBTk;
- niejednoznaczne definiowanie warunków pracy SBTk, tj. określenie ich przez laboratoria jako: testowe, znamionowe, eksploatacyjne, pomiarowe lub normalne. Bliżej nieokreślone warunki pracy stacji, nie pozwalają na weryfikację i powtórzenie pomiarów zgodnie z zastosowaną metodyką;
- brak we wszystkich sprawozdaniach poprawek pomiarowych, umożliwiających uwzględnienie parametrów pracy instalacji wytwarzających te pola najbardziej niekorzystnych z punktu widzenia oddziaływania na środowisko³¹ (ze względu na specyfikę pracy współczesnych systemów radiokomunikacyjnych oraz fakt realizacji pomiarów miernikami szerokopasmowymi). We wszystkich analizowanych przypadkach nie było więc możliwe wydanie jednoznacznej opinii o dotrzymaniu dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTk.

Zdaniem biegłych „nieprawidłowe wyznaczenie głównych i dodatkowych pionów pomiarowych stanowi najczęstszą podstawę do zakwalifikowania sprawozdania jako takiego, które powinno zostać odrzucone już po wstępnej analizie (przez operatora zlecającego pomiary lub urząd administracji publicznej, do którego jest ono kierowane)”. Biegli stwierdzili również, iż w kilku przypadkach poziom natężenia PEM wykazany w sprawozdaniach był niewiele niższy od dopuszczalnego. Ze względu na fakt niewystawienia instalacji radiowych mocą maksymalną oraz zróżnicowanie natężenia PEM w zależności od liczby użytkowników sieci komórkowej (wynikające np. z pory dnia), zasadne byłoby w tych lokalizacjach rozszerzyć czynności kontrolne np. o pomiar całodobowy lub pomiar selektywny z identyfikacją źródeł i ekstrapolacją wyników.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 71-129)

2.8. W raportach o stanie sanitarnym kraju w 2015 i w 2016 r., w części „higiena radiacyjna” zamieszczono informacje na temat działań jednostek PIS w obszarze ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym w środowisku pracy, w zastosowaniach medycznych oraz nadzoru w zakresie skażeń promieniotwórczych. Dokumenty te nie zawierały natomiast zapisów na temat nadzoru nad warunkami higieny radiacyjnej w części dotyczącej PEM w otoczeniu SBTk.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 427-428, 432-535, 446-447)

2.9. Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym³², Główny Inspektor Sanitarny opracował i przekazał Ministrowi Zdrowia w dniu 28 kwietnia 2017 r. roczną informację o zrealizowanych lub podjętych w 2016 r. zadaniach z zakresu zdrowia publicznego (dalej „informacja za 2016 r.”). Opisano w niej działania PIS dotyczące PEM, w ramach określonego w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2016-2020 celu operacyjnego 4³³, zadania 1.2.3³⁴.

³¹ Ust. 6 zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r.

³² Dz. U. z 2017 r. poz. 2237, ze zm.

³³ Cel operacyjny 4 „Ograniczanie ryzyka zdrowotnego wynikającego z zagrożeń fizycznych, chemicznych i biologicznych w środowisku zewnętrznym, miejscu pracy, zamieszkania oraz nauki”.

W części pt. „Działania informacyjne oraz rozpatrywanie skarg i wniosków, które swoim zakresem merytorycznym pokrywają się z zakresem działań komórki, w tym dotyczących negatywnego oddziaływania pól elektromagnetycznych na zdrowie osób z ogółu ludności” poinformowano jedynie o działaniach podejmowanych przez WSSE w Katowicach.

Informacja za 2016 r. nie zawierała danych na temat działań podejmowanych przez pozostałe WSSE i GIS w ramach realizacji celu operacyjnego nr 4.

Według Zastępcy Głównego Inspektora Sanitarnego wszystkie WSSE realizowały w 2016 r. zadania wskazane w informacji za 2016 r., a pominięcie w niej danych o działaniach 15 pozostałych WSSE mogło wynikać z różnej oceny przez nie konieczności zamieszczenia tych danych w informacji za 2016 r.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 427-435, 446-447)

2.10. Według danych uzyskanych z WSSE, w okresie objętym kontrolą organy PIS:

- wydały ogółem 77 opinii dotyczących oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia polegającego na budowie SBTK, z tego: 18 w 2015 r., 23 w 2016 r. i 36 w 2017 r.;
- przyjęły 195 zgłoszeń o zakończeniu budowy SBTK i zamiarze przystąpienia do ich użytkowania, z tego: 53 w 2015 r., 58 w 2016 r. i 84 w 2017 r.;
- przyjęły 5 021 zgłoszeń o rozpoczęciu użytkowania SBTK, z tego: 1 635 w 2015 r., 1 372 w 2016 r. i 2 014 w 2017 r. (bez WSSE w Poznaniu);
- przyjęły 27 141 aktualizacji zgłoszeń w trakcie eksploatacji SBTK, z tego: 9 077 w 2015 r., 9 759 w 2016 r. i 8 305 w 2017 r. (bez WSSE w Poznaniu);
- przyjęły 874 zgłoszenia o zamknięciu SBTK, z tego: 371 w 2015 r., 271 w 2016 r. i 232 w 2017 r. (bez WSSE w Poznaniu);
- przyjęły 38 712 sprawozdań pomiarowych PEM w otoczeniu SBTK, z tego: 14 807 w 2015 r., 12 387 w 2016 r. i 11 518 w 2017 r.

System elektronicznego zarządzania dokumentami w WSSE w Poznaniu nie pozwalał na wyselekcjonowanie liczby zgłoszeń o rozpoczęciu użytkowania SBTK, liczby aktualizacji zgłoszeń w trakcie eksploatacji SBTK oraz liczby zgłoszeń o zamknięciu SBTK. Ogółem liczba rozpatrzonych spraw z ww. zakresu przez WSSE w Poznaniu wynosiła: 2 323 w 2015 r., 2 058 w 2016 r. i 1 352 w 2017 r.

G. Hudzik – Zastępca Głównego Inspektora Sanitarnego poinformował, że PWIS sprawowali nadzór nad warunkami higieny radiacyjnej w zakresie dotyczącym promieniowania niejonizującego pochodzącego od SBTK realizując zapisy art. 122a ust. 2 oraz art. 152 ust 7a Poś, tj. zapoznawali się i archiwizowali przesyłane przez prowadzącego instalację lub użytkownika urządzenia emitującego PEM zgłoszenia, aktualizacje zgłoszeń i informacje o zamknięciu SBTK oraz wyniki pomiarów PEM wokół SBTK. Wskazał także, że PWIS nie tylko ewidencjonują sprawozdania pomiarowe przedkładane przez operatorów telefonii komórkowej, ale również prowadzą analizę i ocenę tych dokumentów w zakresie spełniania wymagań dotyczących dotrzymywania dopuszczalnych poziomów PEM określonych w rozporządzeniu MŚ z 30.10.2003 r.

Główny Inspektor Sanitarny stwierdził też, że „w przypadku stwierdzenia przekroczeń, norm właściwa WSSE powiadamia operatora SBTK, wzywając go do podjęcia działań naprawczych”.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 301-372, 379-389, 397-400, 408-412, 432-436, 477-500)

³⁴ Zadanie 1.2.3 pt. „Prowadzenie działań informacyjno-edukacyjnych dotyczących uświadamiania ryzyka związanego z nadmiernym narażeniem na zanieczyszczenia powietrza, wody, gleby, hałasem oraz promieniowaniem elektromagnetycznym”.

2.11. Odnosząc się do kwestii prowadzenia przez GIS (w ramach zadań z zakresu zdrowia publicznego) analiz dotyczących: zjawiska określanego mianem nadwrażliwości na PEM, problemu schorzeń u osób zamieszkujących w bezpośrednim otoczeniu SBTk, skutków zdrowotnych ponadnormatywnej ekspozycji na PEM, G. Hudzik – Zastępca Głównego Inspektora Sanitarnego wyjaśnił, że:

- GIS nie poddawał analizie zjawiska nadwrażliwości na PEM w szczególności u osób długotrwale przebywających lub zamieszkujących w otoczeniu SBTk, nie dysponuje informacjami na temat skali powyższego zjawiska w Polsce i nie podejmował prób jego rozpoznania, ponieważ zjawisko to nie znajduje dotychczas obiektywnego opisu w uznanych opracowaniach naukowych. Do GIS nie wpłynęły też sygnały, wnioski bądź żądania wykonania badań i analiz wyników w zakresie negatywnego oddziaływania PEM na życie i zdrowie ludności;
- z uwagi na brak obiektywnych mierników epidemiologicznych do oceny oddziaływania PEM na życie i zdrowie ludzi, GIS nie prowadził analiz skali problemu schorzeń u osób zamieszkujących w bezpośrednim sąsiedztwie SBTk. Nie prowadzono również analizy zjawisk ponadnormatywnej ekspozycji przekraczającej limit prawny oraz skutków zdrowotnych dla tego zjawiska z uwagi na brak informacji i zgłoszeń o przekroczeniach zarówno w środowisku, jak i w środowisku pracy;
- GIS nie dokonywał analiz skutków długotrwałej ekspozycji na PEM osób zamieszkujących w otoczeniu SBTk, ponieważ kompetentne badania naukowe nie dostarczyły dotychczas dowodów na istnienie związku pomiędzy narażeniem na PEM, a jego ewentualnie negatywnym wpływem na zdrowie ludzi. GIS nie otrzymywał informacji, sygnałów i wniosków o konieczności podjęcia działań w zakresie problematyki schorzeń u osób zamieszkujących w pobliżu SBTk, bądź też zjawisk związanych z przekroczeniem limitów prawnych oraz skutków długofalowych ekspozycji na PEM.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 408-412)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku działań GIS w ramach art. 8a ust. 1 pkt 1 uPIS polegających na koordynacji i nadzorze nad PWIS w obszarze kontroli przestrzegania przepisów określających dopuszczalny poziom PEM w otoczeniu SBTk. W latach 2015-2018 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK) w jednostkach PIS nie obowiązywały jednolite dla wszystkich WSSE zasady:

- rozpatrywania wniosków o wykonanie pomiarów kontrolnych PEM napływających do WSSE głównie w związku z obawami osób zamieszkujących w otoczeniu SBTk o negatywny wpływ pochodzącego z nich promieniowania elektromagnetycznego na zdrowie;
- podejmowania z inicjatywy PWIS pomiarów kontrolnych PEM w miejscach dostępnych dla ludności w ramach sprawowania nadzoru nad warunkami higieny radiacyjnej na terenie województwa (w szczególności przesłanek prowadzenia takich pomiarów oraz zasad ich planowania);
- postępowania z dokumentami przedkładanymi PWIS na podstawie art. 122a ust. 2 i art. 152 ust. 7a Poś, określające w szczególności sposób ich ewidencjonowania, zakres ich analizy, a także działania w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości lub braków w tych dokumentach, powodujących ich nieprzydatność dla oceny dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM (np. brak pomiarów w budynkach mieszkalnych, na balkonach i tarasach

znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie SBTk, czy też wskazywanie w sprawozdaniu pomiarowym nawet kilkuset mieszkań niedostępnych do pomiarów z powodu nieobecności mieszkańców);

- prezentacji w raportach o stanie sanitarnym na terenie województw danych i informacji na temat działalności PWIS w obszarze sprawowania kontroli przestrzegania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTk;
- przekazywania przez PWIS danych na temat PEM w otoczeniu SBTk na potrzeby sporządzenia rocznej informacji o zrealizowanych lub podjętych działaniach z zakresu zdrowia publicznego.

Przeprowadzone przez GIS kontrole realizacji zadań PWIS w obszarze higieny radiacyjnej nie obejmowały ww. zagadnień. GIS nie posiadał rozeznania na temat wyników pomiarów PEM w otoczeniu SBTk, w tym o miejscach, w których odnotowano przekroczenia dopuszczalnego poziomu PEM.

Wyjaśniając przyczyny braku działań nadzorczych i koordynacyjnych GIS w ww. obszarach, Główny Inspektor Sanitarny wskazał, że „kwestie prezentacji w wojewódzkich raportach o stanie sanitarnym danych na temat działań PWIS w zakresie nadzoru nad warunkami higieny radiacyjnej w części dotyczącej promieniowania pochodzącego od urządzeń telefonii komórkowej nie miały charakteru priorytetowego i zostały pozostawione do realizacji według własnych procedur określonych przez organ tj. PWIS”. Dodał, iż „te same założenia dotyczą sposobu postępowania ze sprawozdaniami z pomiarów PEM określającego w szczególności: sposób ewidencjonowania tych dokumentów, zakres ich analizy, przesłanki formułowania zastrzeżeń do tych dokumentów jak i działań podejmowanych w przypadku stwierdzenia braków wpływających na miarodajność wniosków końcowych w nich zawartych (np. wystąpienie do operatora o wyjaśnienia, wykonanie własnego pomiaru PEM). Przyczynami takiego rozwiązania były: brak twardych dowodów na bezpośrednią szkodliwość dla zdrowia promieniowania elektromagnetycznego pochodzącego od SBTk; fakt, iż jak dotąd nie stwierdzono przypadku przekroczenia dopuszczalnych wartości PEM pochodzących od SBTk; konieczność miarkowania użycia ograniczonych zasobów kadrowych i sprzętowych”.

Główny Inspektor Sanitarny wyjaśnił również, że „nadzór nad PEM z SBTk jest tylko jednym z aspektów nadzoru nad warunkami higieny radiacyjnej sprawowanego przez organy PIS. (...) Mając na względzie ograniczone zasoby kadrowe i środki techniczne, konieczne stało się skupienie wysiłków na nadzorze nad źródłami promieniowania jonizującego w medycynie oraz promieniowania elektromagnetycznego w środowisku pracy. SBTk pracują w trybie bezobsługowym i nie stanowią zagrożenia dla pracowników, zaś na czas konserwacji i innych czynności naprawczych są wyłączane. Dlatego też większość pomiarów PEM w otoczeniu SBTk jest skutkiem interwencji ludności. (...) Mając na względzie, iż: przeprowadzone pomiary nie wykazywały przekroczeń, a istniejący stan wiedzy fachowej nie dostarczył twardych danych potwierdzających stwarzanie przez promieniowanie elektromagnetyczne emitowane przez SBTk bezpośredniego zagrożenia dla zdrowia i życia, wypracowanie standardów raportowania czy postępowania wobec przekroczeń nie jawiło się priorytetem”. Główny Inspektor Sanitarny wskazał, iż „uwzględniając jednakże konieczność całościowego spojrzenia na kwestię nadzoru nad warunkami higieny radiacyjnej w części dotyczącej promieniowania niejonizującego pochodzącego od urządzeń telefonii komórkowej, podjęte zostaną starania stworzenia jednolitego sposobu analizowania i archiwizowania wyników pomiarów przekazywanych do WSSE na podstawie art. 122a ust. 2 oraz art. 152 ust. 7a Poś. Podobne starania dotyczyć będą

wypracowania jednolitego sposobu prezentowania w wojewódzkich raportach o stanie sanitarnym danych na temat działań PWIS w zakresie nadzoru nad warunkami higieny radiacyjnej w części dotyczącej promieniowania niejonizującego pochodzącego od urządzeń telefonii komórkowej”.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 63-68)

Ocena częściowa

W okresie objętym kontrolą, GIS – w ramach koordynacji i sprawowanego nadzoru nad jednostkami organizacyjnymi PIS – nie zapewnił jednolitego podejścia we wszystkich WSSE do spraw związanych z ewidencjonowaniem i dokumentowaniem analiz dokumentów przedkładanych przez użytkowników SBTk w ramach realizacji ich obowiązków określonych w art. 122a ust. 2 i 152 ust. 7a Poś. Nie zapewniono także jednolitego sposobu rozpatrywania wniosków o pomiary interwencyjne PEM w otoczeniu SBTk, jak również nie ustalono zasad podejmowania w tym zakresie działań z własnej inicjatywy, w drodze realizacji zadań organu sprawującego nadzór nad warunkami higieny radiacyjnej na terenie danego województwa. NIK podkreśla, iż przepisy uPIS uprawniają PWIS do przeprowadzania – w ramach nadzoru nad warunkami higieny radiacyjnej w województwie – pomiarów PEM z własnej inicjatywy w miejscach dostępnych dla ludności. Powinno to następować m.in. w sytuacji uzasadnionych zastrzeżeń do miarodajności wyników pomiarów przedłożonych przez użytkownika SBTk, łącznie ze skierowaniem ich do PCA celem szczegółowej weryfikacji.

Prowadzony nadzór nad PWIS w obszarze higieny radiacyjnej w części dotyczącej dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTk ograniczał się do uwzględnienia w kontroli WSSE w Lublinie prawidłowości ewidencjonowania wyników pomiarów PEM otrzymywanych od użytkowników SBTk, a w kontroli WSSE w Bydgoszczy sprawy zakończonej wydaniem stanowiska niezgłaszającego sprzeciwu do rozpoczęcia użytkowania SBTk.

3. Działalność oświatowo-zdrowotna w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą Główny Inspektor Sanitarny nie korzystał ze wsparcia naukowego i merytorycznego Rady Sanitarno-Epidemiologicznej (dalej: „RSE”)³⁵ w zakresie spraw związanych z ochroną przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej. W składzie 17 osobowej Rady obecnej kadencji (2017-2020) i 18 osobowej Rady minionej kadencji (2014-2017), powołanej przez Ministra Zdrowia na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego, znajdowali się pracownicy nauki i osoby posiadające przygotowanie praktyczne w dziedzinie sanitarno-epidemiologicznej.

W latach 2015-2017 odbyło się dziewięć posiedzeń RSE i trzy posiedzenia Prezydium RSE. Tematy tych posiedzeń nie obejmowały spraw związanych z ochroną przed promieniowaniem niejonizującym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej, ani z działaniami oświatowo-zdrowotnymi w zakresie ochrony przed tym promieniowaniem. RSE nie formułowała również wniosków, stanowisk, ani rekomendacji w ww. zakresie. W poprzedniej kadencji RSE (lata 2014-2017) i w obecnej (lata 2017-2020) w jej składzie nie utworzono Komisji ds. higieny radiacyjnej, która funkcjonowała w składzie Rady do 23 września 2014 r. i która w dniu 9 października 2007 r. zajęła stanowisko w sprawie potencjalnych szkodliwości pól elektromagnetycznych emitowanych przez urządzenia bazowe

³⁵ Zgodnie z art. 9 ust. 1 uPIS organem doradczym i opiniodawczym Głównego Inspektora Sanitarnego w sprawach objętych zakresem działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej jest Rada Sanitarno-Epidemiologiczna, powoływana na okres trzech lat.

telefonii komórkowej. Główny Inspektor Sanitarny nie zwracał się do RSE o aktualizację tego stanowiska.

G. Hudzik – Zastępca Głównego Inspektora Sanitarnego wyjaśnił, że w poprzedniej i obecnej kadencji Rady, nie została powołana Komisja higieny radiacyjnej, ponieważ kwestiami dotyczącymi higieny radiacyjnej zajmowała się w poprzedniej kadencji Komisja ds. bezpieczeństwa zdrowotnego środowiska, a w obecnej kadencji Komisja ds. zagrożeń środowiskowych. Poinformował też, że w skład Komisji ds. bezpieczeństwa zdrowotnego środowiska wchodził od 19 marca 2015 r. kierownik Zakładu Higieny Radiacyjnej i Radiobiologii Narodowego Instytutu Zdrowia-Państwowy Zakład Higieny w Warszawie, natomiast w skład Komisji ds. zagrożeń środowiskowych wchodzi od 12 grudnia 2017 r. p.o. kierownika w ww. Zakładzie.

Dyrektor Departamentu Nadzoru i Kontroli GIS oraz dyrektor Biura Głównego Inspektora Sanitarnego poinformowali, że w latach 2014-2018 (do 31 stycznia), nie odbywały się posiedzenia Komisji ds. bezpieczeństwa zdrowotnego (dot. kadencji X lata 2014-2017) oraz Komisji ds. zagrożeń środowiskowych (dot. kadencji XI lata 2017-2020).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 277-300, 408-422, 425-426)

3.2. W okresie objętym kontrolą, GIS nie inicjował oraz nie realizował zadań w obszarze działalności oświatowo-zdrowotnej w zakresie ochrony przed PEM pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej.

G. Hudzik – Zastępca Głównego Inspektora Sanitarnego wyjaśnił, że GIS oraz pracownicy oddziałów higieny radiacyjnej WSSE nie prowadzili działalności prozdrowotnej, ani nie podejmowali współpracy z resortami, instytucjami badawczymi, uczelniami wyższymi, organizacjami pozarządowymi ani sektorem prywatnym w zakresie sposobów korzystania z urządzeń mobilnych w sposób ograniczający ekspozycję na PEM. Oddziały te nie mają w kompetencjach ww. działalności. Dodał, iż problematyka zapewnienia bezpieczeństwa w środowisku szkolnym jest bardzo istotnym zagadnieniem. Jednakże ze względu na brak informacji o potrzebie realizacji działań profilaktycznych w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym, GIS nie podejmował działań w tym obszarze.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 194-196, 199-205, 301-355, 408-412)

NIK wskazuje, że działalność oświatowo-zdrowotna w zakresie ochrony przed PEM pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej mieści się w zadaniach PIS określonych w art. 6 w związku z art. 1 pkt 3 oraz art. 2 uPIS. Uwzględniając zasadę ostrożności i kierując się troską o zdrowie publiczne PIS powinna uwzględniać zarówno istniejące, jak i mogące się pojawić zagrożenia dla zdrowia ludzi.

3.3. Dyrektor IMP w Łodzi wskazał³⁶, iż Instytut wielokrotnie postulował wdrożenie akcji uświadamiającej społeczeństwo o możliwości negatywnego działania urządzeń telefonii komórkowej, a więc skłanianie do używania telefonów dających najmniejszy SAR³⁷ i konieczności ostrożnego z nich korzystania, zwłaszcza w windach, samochodach czy pociągach, w których sygnał jest słaby, a co najważniejsze prowadzenia jak najkrótszych rozmów, trzymanie telefonu na wyciągniętej ręce podczas wyszukiwania numeru rozmówcy (występuje wtedy najsilniejsze pole). Wskazał, iż wśród dzieci należy promować korzystanie z telefonów do wysyłania

³⁶ Informacje uzyskane w trakcie niniejszej kontroli NIK na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

³⁷ Ang. Specific Absorption Rate – współczynnik używany do określania ilości energii wypromieniowanej przez telefon komórkowy, która jest absorbowana przez organizm użytkownika.

wiadomości tekstowych, a nie prowadzenia rozmów. Powinno się również promować korzystanie z urządzeń słuchawkowych.

Podobne kierunki zostały wskazane w ramach informacji i wyjaśnień udzielonych NIK przez:

- Ministra Zdrowia, który wskazując na potrzebę wzrostu świadomości społecznej na temat możliwego negatywnego działania urządzeń emitujących PEM, zauważał też, iż działania uświadamiające w tym zakresie podejmują niektórzy operatorzy telefonii komórkowej. Poinformował też o planowanym przeprowadzeniu konkursu na realizację zadania związanego z przygotowaniem kompleksowego przeglądu badań nad wpływem promieniowania elektromagnetycznego na zdrowie ludzi oraz opracowanie i rozpowszechnienie zaleceń w zakresie ochrony przed ewentualnymi negatywnymi skutkami ekspozycji na PEM pochodzące ze źródeł sztucznych;
- Przewodniczącego Komisji ds. Problemów Bioelektromagnetycznych Polskiego Towarzystwa Badań Radiacyjnych im. Marii Skłodowskiej-Curie, która 13 października 2009 r. wydała rezolucję w sprawie oddziaływania na zdrowie systemów telefonii komórkowej. Poinformował, iż przedstawiono w niej opinie Towarzystwa odnośnie oddziaływania PEM na ludzi i środowisko, zasad ochrony ludzi i środowiska przed jego oddziaływaniem i poziomów dopuszczalnej ekspozycji środowiskowej na PEM. Wskazał też, iż wobec braku odpowiedzi ze strony organów (Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Zdrowia, Główny Inspektorat Sanitarny), do których skierowano wówczas rezolucję, Towarzystwo zaprzestało takich działań.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 461-473, 503, 505 i tom II str. 6-15, 57)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W okresie objętym kontrolą, GIS nie inicjował, nie prowadził i nie koordynował działalności oświatowo-zdrowotnej zmierzającej do zaznajamiania społeczeństwa (a w szczególności dzieci i młodzieży) ze sposobami korzystania z urządzeń mobilnych w sposób ograniczający ekspozycję na promieniowanie elektromagnetyczne. GIS nie korzystał też z możliwości zasięgnięcia opinii RSE na temat optymalnego zakresu takich działań.

NIK podkreśla, iż:

- podejmowanie takich działań mieści się w zadaniach PIS określonych w art. 6 w związku z art. 1 pkt 3 oraz art. 2 uPIS. Zgodnie z art. 6 pkt 1, 3 i 4 uPIS, PIS inicjuje, organizuje, prowadzi, koordynuje i nadzoruje działalność oświatowo-zdrowotną w celu ukształtowania odpowiednich postaw i zachowań, a w szczególności inicjuje i wytycza kierunki przedsięwzięć zmierzających do zaznajamiania społeczeństwa z czynnikami szkodliwymi dla zdrowia (...), udziela porad i informacji w zakresie zapobiegania i eliminowania negatywnego wpływu czynników i zjawisk fizycznych, chemicznych i biologicznych na zdrowie ludzi, a także ocenia działalność oświatowo-zdrowotną prowadzoną przez szkoły i inne placówki oświatowo-wychowawcze, szkoły wyższe oraz środki masowego przekazywania, podmioty lecznicze oraz inne podmioty, instytucje i organizacje, a także udziela im pomocy w prowadzeniu tej działalności;
- GIS został wskazany w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2016-2020, jako jeden z podmiotów mających prowadzić działania informacyjno-edukacyjne dotyczące uświadamiania ryzyka związanego z nadmiernym narażeniem na promieniowanie elektromagnetyczne. Powyższe ma służyć realizacji celu operacyjnego nr 4 „Ograniczenie ryzyka zdrowotnego wynikającego z zagrożeń

fizycznych, chemicznych i biologicznych w środowisku zewnętrznym, miejscu pracy, zamieszkania oraz nauki”.

Główny Inspektor Sanitarny wyjaśnił, że „jednostki organizacyjne PIS prowadziły działania w zakresie edukacji zdrowotnej zgodnie z wytycznymi GIS na poziomie ogólnopolskim i w oparciu o diagnozę sytuacji epidemiologicznej na poziomie regionalnym (WSSE) i lokalnym (PSSE)”. Poinformował, że „w latach 2015-2017 jednostki organizacyjne PIS nie prowadziły działalności oświatowo-zdrowotnej w zakresie korzystania z urządzeń telefonii komórkowej w sposób ograniczający ekspozycję na promieniowanie niejonizujące, ponieważ brak jest naukowych dowodów szkodliwości działania PEM na zdrowie i życie ludzi. Prowadzenie działalności oświatowo-zdrowotnej w zakresie korzystania z urządzeń telefonii komórkowej w sposób ograniczający ekspozycję na promieniowanie niejonizujące nie było pierwszoplanowym zadaniem wśród zadań realizowanych w celu: „Ograniczenia ryzyka zdrowotnego wynikającego z zagrożeń fizycznych, chemicznych i biologicznych w środowisku zewnętrznym, miejscu pracy, zamieszkania, rekreacji oraz nauki”. Główny Inspektor Sanitarny poinformował również, że GIS zainicjował działania oświatowo-zdrowotne w postaci akcji społecznej, skierowanej na wskazanie oddziaływania PEM w środowisku życia człowieka. Ww. działania polegać mają na przekazaniu, poprzez kanały „social media” i stronę internetową, najistotniejszych informacji o PEM, w tym pochodzącym od SBTK.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 194-205, 301-355, 408-412, tom II str. 63-68)

Ocena częściowa

W okresie objętym kontrolą, GIS nie inicjował, nie prowadził i nie koordynował działalności oświatowo-zdrowotnej zmierzającej do zaznajamiania społeczeństwa ze sposobami korzystania z urządzeń telefonii komórkowej w sposób ograniczający ekspozycję na promieniowanie elektromagnetyczne. Podejmowanie takich działań mieści się w zadaniach GIS określonych w art. 6 w związku z art. 1 pkt 3, art. 2 oraz art. 8a ust. 1 pkt 1 uPIS oraz w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2016-2020.

IV. Uwagi i 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 Kontroli³⁸, wnosi o:

- 1) objęcie nadzorem i koordynacją działań państwowych wojewódzkich inspektorów sanitarnych w obszarze nadzoru nad dotrzymywaniem dopuszczalnych poziomów PEM w otoczeniu SBTK, a w szczególności zapewnienie jednolitego podejścia do:
 - planowania, prowadzenia i dokumentowania pomiarów kontrolnych PEM podejmowanych, zarówno na wniosek, jak i z własnej inicjatywy;
 - analizy wyników pomiarów PEM przedkładanych przez użytkowników SBTK z uwzględnieniem jej zakresu, a także niezbędnych działań w przypadku stwierdzenia braków ograniczających lub wykluczających przydatność tych wyników dla zapewnienia o dotrzymaniu dopuszczalnego poziomu PEM w miejscach dostępnych dla ludności w bezpośrednim sąsiedztwie SBTK;
- 2) prowadzenie działań oświatowo-zdrowotnych zmierzających do zaznajamiania społeczeństwa (w szczególności dzieci i młodzieży) ze sposobami korzystania z urządzeń telefonii komórkowej w sposób ograniczający ekspozycję na promieniowanie elektromagnetyczne oraz skoordynowanie działań państwowych wojewódzkich inspektorów sanitarnych w tym obszarze.

³⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 (dalej: „ustawa o NIK”).

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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

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.

Warszawa, dnia 21 sierpnia 2018 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Ewa Polkowska

.....
Podpis