



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Ewa Polkowska

LLU.410.026.04.2017
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
Kontrolerzy	1. Szczepan Olejnik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/177/2017 z dnia 28.11.2017 r. 2. Jacek Romanowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/178/2017 z dnia 28.11.2017 r. (dowód: akta kontroli, tom I str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (dalej „GIOŚ”), ul. Wawelska 52/54, 00-034 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Ciećko, p.o. Głównego Inspektora Ochrony Środowiska od 30.07.2018 r. Poprzednio, od 25.05.2016 r. do 25.07.2018 r. Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska był Marek Haliniak (dalej „Główny Inspektor”)¹. (dowód: akta kontroli, tom I str. 5-9)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Główny Inspektor w niewystarczającym stopniu uwzględniał w swojej działalności sprawy związane z ochroną przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od stacji bazowych telefonii komórkowej (dalej „SBTK”). W okresie objętym kontrolą:

- nie zapewniono jednolitego podejścia WIOŚ do realizacji kluczowych zadań kontrolnych w obszarze pól elektromagnetycznych (dalej „PEM”),
- nie obejmowano kontrolą realizacji ogólnych wytycznych zawartych w „Informatycznym Systemie Kontroli” w odniesieniu do PEM,
- nie upowszechniano w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska (dalej „PMŚ”) danych na temat poziomów natężenia PEM w bezpośrednim otoczeniu SBTK, w tym o przekroczeniach dopuszczalnego poziomu PEM, przez co PMŚ dostarczał niepełne informacje o dotrzymywaniu standardu jakości środowiska w zakresie PEM,
- nie organizowano szkoleń dotyczących metody sprawdzania dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK dla pracowników IOŚ wykonujących czynności kontrolne.

Zadania związane z ochroną przed promieniowaniem elektromagnetycznym przypisano komórkom organizacyjnym GIOŚ, jednak nie w pełni skonkretyzowano je w zakresach obowiązków pracowników. Organizowane przez GIOŚ szkolenia dotyczące PEM przeznaczone były dla pracowników laboratoriów WIOŚ

¹ Od 19 listopada 2015 r. do 24 maja 2016 r. obowiązki Głównego Inspektora pełnił Roman Jaworski. Od 1 lutego do 18 listopada 2015 r. Głównym Inspektorem był Jerzy Kuliński, a do 31.01.2015 r. Andrzej Jagusiewicz.

² 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.

realizujących pomiary. Nie organizowano natomiast szkoleń dotyczących metody sprawdzania dotrzymania dopuszczalnego poziomu PEM dla pracowników, którym powierzono zadania kontrolne, w tym weryfikację sprawozdań z pomiarów PEM, przedkładanych WIOŚ przez użytkowników SBTK w drodze realizacji obowiązku określonego w art. 122a ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (dalej: „Poś”). Mierniki szerokopasmowe, używane przez WIOŚ do pomiarów PEM, w przypadku stwierdzenia przekroczenia dopuszczalnego poziomu PEM nie dawały możliwości identyfikacji, które z okolicznych SBTK i w jakim stopniu przyczyniają się do tego przekroczenia. Urządzenia te nie pozwalały także na ustalenie natężenia PEM przy najbardziej niekorzystnych parametrach pracy SBTK, wynikających w szczególności z największego obciążenia SBTK ruchem telekomunikacyjnym.

Na skutek braku akredytacji Polskiego Centrum Akredytacji do wykonywania, przez sześć z 16 WIOŚ, pomiarów PEM w otoczeniu SBTK konieczne było zlecenie pomiarów kontrolnych akredytowanym laboratoriom zewnętrznym.

W przygotowanym w 2016 r. projekcie dokumentu pt. „Wzmocnienie potencjału IOŚ poprzez poprawę jakości pomiarów kontrolnych w zakresie PEM oraz dostosowanie jakości tych pomiarów do wymagań określonych w przepisach prawnych” Główny Inspektor trafnie zdiagnozował podstawowe (sprzętowe, metodyczne i szkoleniowe) bariery działalności IOŚ w zakresie ochrony przed PEM. Wobec niezależnych od GIOŚ okoliczności dokument ten, nie został zakwalifikowany do realizacji ze środków finansowych Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020.

Główny Inspektor już w 2013 r. wskazał „zmniejszenie narażenia na działanie PEM”, jako jeden z głównych celów działania IOŚ, który miał być realizowany poprzez kontrole natężenia PEM. W wytycznych do planowania działalności IOŚ został on ujęty jednak dopiero na lata 2017 i 2018.

Do dnia zakończenia kontroli, w IOŚ nie było jednolitych dla wszystkich jednostek wytycznych i zaleceń dotyczących analizy ryzyka, planowania, przeprowadzania i dokumentowania pomiarów kontrolnych PEM. Dotyczyło to zarówno pomiarów interwencyjnych, jak i podejmowanych z własnej inicjatywy WIOŚ. W ocenie NIK, przyczyniło się to do ograniczenia działalności WIOŚ do pomiarów interwencyjnych. Pomimo dostrzeżenia przez GIOŚ potrzeby zintensyfikowania kontroli sprawozdań z pomiarów PEM przedkładanych przez użytkowników SBTK, w IOŚ nie ustalono szczegółowych wytycznych ich przeprowadzania. W rezultacie kontrole WIOŚ w tym zakresie koncentrowały się jedynie na aspektach formalnych oraz na sprawdzeniu, czy w wynikach pomiarów nie wskazano natężeń PEM przekraczających dopuszczalny poziom. Pomijały zaś zgodność ich przeprowadzenia z metodyką referencyjną.

GIOŚ koordynował realizację PMŚ. W latach 2014-2015 zrealizowane przez WIOŚ pomiary monitoringowe³ uzupełniono dodatkowymi pomiarami przeprowadzonymi w wybranych miastach o liczbie mieszkańców powyżej 250 tys.

Prowadzone przez GIOŚ w ramach państwowego monitoringu środowiska analizy i oceny stanu środowiska nie dostarczały pełnych informacji o dotrzymywaniu standardu jakości środowiska w obszarze PEM. W raportach GIOŚ nie uwzględniał informacji o stwierdzonych przez WIOŚ przekroczeniach normy PEM w miejscach dostępnych dla ludności, co było niezgodne z art. 25 ust. 3 pkt 1 Poś. W raportach tych nie uwzględniano wyników pomiarów kontrolnych WIOŚ oraz wyników przedstawianych WIOŚ przez operatorów telefonii komórkowej, według których

³ Na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2007 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia okresowych badań poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku (Dz. U. Nr 221, poz. 1645), które zakładało wykonanie corocznie pomiarów w 45 punktach na terenie województwa, z tego 15 w centralnych dzielnicach miast lub osiedlach miast o liczbie mieszkańców przekraczającej 50 tys., 15 w pozostałych miastach i 15 na terenach wiejskich.

poziomy PEM niejednokrotnie były bliskie dopuszczalnemu. Wprawdzie jednostki IOŚ nie dysponowały możliwością zautomatyzowanej analizy wyników pomiarów pochodzących od operatorów, niemniej jednak, zdaniem NIK, prezentowanie co najmniej informacji o ich skrajnych wartościach i rodzajach miejsc ich występowania, stanowiłoby realizację założeń PMS i jego celu określonego w art. 25 ust. 3 Poś, a także dyspozycji art. 27 ust. 1 pkt 4 Poś.

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. Realizacja zadań Głównego Inspektora związanych z monitorowaniem i kontrolą PEM w środowisku przypisana⁴ była Departamentowi Inspekcji i Orzecznictwa⁵ (dalej „DliO”) oraz Departamentowi Monitoringu i Informacji o Środowisku⁶ (dalej „DMS”)7. Pracownikowi DMS przypisano m.in. prowadzenie spraw związanych z monitoringiem PEM w ramach PMS, udział w opracowywaniu wieloletnich programów PMS oraz opiniowanie wojewódzkich programów monitoringu środowiska i analizę stanu ich realizacji, udział w opracowywaniu cyklicznych raportów tematycznych dotyczących stanu środowiska w zakresie PEM oraz wieloletnich raportów o stanie środowiska. W DliO, sprawy z zakresu PEM przypisano pracownikowi zatrudnionemu w GIOŚ do końca marca 2017 r. oraz kolejnemu pracownikowi zatrudnionemu od początku października 2017 r. Zakres obowiązków pierwszego z nich obejmował doradztwo prawno-merytoryczne w zakresie ochrony środowiska przed wpływem PEM dla pracowników GIOŚ i wydziałów inspekcji WIOŚ oraz prowadzenie spraw związanych z problematyką ochrony środowiska przed wpływem PEM⁸. Zakres obowiązków pracownika DliO, zatrudnionego od października 2017 r., obejmował, oprócz ww. zadań, opracowywanie wytycznych, wskazówek i innych materiałów pomocniczych (m.in. w zakresie ochrony środowiska przed wpływem PEM) dotyczących prowadzenia przez pracowników WIOŚ kontroli w zakresie powierzonych zadań, zgłaszanie wniosków w sprawie konieczności zmian przepisów prawnych z zakresu ochrony środowiska przed wpływem PEM; przygotowywanie założeń do projektów oraz projektów aktów prawnych lub innych dokumentów, wsparcie merytoryczne w załatwianiu spraw związanych ze skargami i wnioskami o podjęcie interwencji, kierowanymi do GIOŚ w zakresie dotyczącym ochrony środowiska przed wpływem PEM; rozpatrywanie i opracowywanie projektów odpowiedzi na wnioski i skargi

⁴ Regulamin Organizacyjny Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, Załącznik do zarządzenia nr 6 Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Głównemu Inspektoratowi Ochrony Środowiska z dnia 13 listopada 2015 r.

⁵ Zadaniem DliO była koordynacja i realizacja zadań Inspekcji w zakresie kontroli przestrzegania prawa ochrony środowiska, w szczególności m.in. prowadzenie spraw w zakresie zadań, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (dalej „uIOŚ”) (Dz. U. z 2016 r. poz. 1688, ze zm.).

⁶ Zadaniem DMS było prowadzenie prac związanych z organizacją, wdrażaniem i funkcjonowaniem państwowego monitoringu środowiska zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 uIOŚ, w szczególności opracowywanie wieloletnich programów PMS, wytycznych i aktualizacji oraz opiniowanie wojewódzkich programów monitoringu środowiska, analiza ich realizacji; prowadzenie spraw związanych z wykonywaniem badań i ocen stanu środowiska; prowadzenie spraw związanych z wykonywaniem badań i ocen stanu środowiska zgodnie z art. 26 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (dalej „Poś”) (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.).

⁷ W piśmie z 14.03.2018 r. Główny Inspektor poinformował, że nazwa Departament Monitoringu i Informacji o Środowisku została zmieniona na Departament Monitoringu, Ocen i Prognoz Stanu Środowiska.

⁸ Do zadań tego pracownika należało m.in. doradztwo prawno-merytoryczne w zakresie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem, naruszenia wymagań ochrony środowiska w zakresie gospodarki odpadami oraz realizacji zadań wynikających z art. 286a Poś udzielane pracownikom GIOŚ oraz wydziałów inspekcji wojewódzkich inspektoratów; rozpatrywanie odwołań od decyzji, a także zażeń na postanowienia wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska w związku z naruszeniem wymogów ochrony środowiska w zakresie ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem oraz w związku z naruszeniem wymagań ochrony środowiska w zakresie gospodarki odpadami; przygotowywanie projektów decyzji i postanowień GIOŚ jako organu II instancji w postępowaniu administracyjnym.

obywateli dotyczące wykonywania zadań przez organy IOŚ⁹, udział w zespołach i grupach roboczych zajmujących się zagadnieniami ochrony powietrza przed zanieczyszczeniami, ochrony środowiska przed wpływem PEM.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 10-22)

Zadania dotyczące nadzoru merytorycznego i kontroli realizacji przez WIOŚ wytycznych w zakresie ochrony środowiska przed wpływem PEM nie zostały, do czasu rozpoczęcia kontroli NIK, przypisane w formie pisemnej żadnemu pracownikowi GIOŚ.

Jak poinformował Główny Inspektor, obowiązujące przepisy prawa pracy nie nakładają na pracodawcę obowiązku sporządzenia zakresu czynności w formie pisemnej. Konkretnie zadania, jakie pracownik ma wykonywać, mogą być mu przekazane w formie ustnej. Ponadto, w razie konieczności, powierzano zadania innym pracownikom. Pod określeniem „realizacja zadań z zakresu ochrony przed PEM” mieści się zarówno przygotowanie wyjaśnień i wytycznych do realizacji przez WIOŚ zadań z zakresu kontroli PEM, jak i późniejsza kontrola ich realizacji. Natomiast szerszy zakres obowiązków z zakresu ochrony przed PEM, wpisany pracownikowi zatrudnionemu w GIOŚ od października 2017 r. wynikał ze zmiany przepisów prawa, związanych ze zwiększeniem zadań kontrolnych (*przeprowadzenie kontroli PEM na wniosek organu samorządu terytorialnego*) oraz planowanych nowych zadań dla IOŚ, w związku z projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z oddziaływaniem PEM, a także zgłoszonym akcesem do realizacji projektu „*Wzmocnienie potencjału Inspekcji Ochrony Środowiska poprzez poprawę jakości pomiarów kontrolnych w zakresie pola elektromagnetycznego oraz dostosowanie jakości tych pomiarów do wymagań określonych w przepisach prawnych*”.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 238-239)

Mimo że przepisy prawa nie zobowiązują pracodawcy do zapoznania pracowników z ich obowiązkami przez wręczenie pisemnego dokumentu, zdaniem NIK pisemna forma zapoznania pracowników z zakresem obowiązków, pozwala pracodawcy skuteczniej nadzorować i egzekwować prawidłowe ich wykonanie.

Główny Inspektor poinformował, że aktualna liczba pracowników GIOŚ zapewnia koordynację i nadzór merytoryczny nad działalnością inspekcyjną i monitoringową w zakresie poziomów PEM w środowisku. Prowadzona przez Kierownictwo GIOŚ bieżąca analiza czasochłonności realizacji zadań w zakresie PEM, nie wykazała potrzeby zatrudnienia dodatkowych pracowników.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 239-240)

Spośród trzech pracowników mających w formie pisemnej przypisane w zakresach obowiązków zadania dotyczące PEM, jedynie pracownik DMŚ odbył szkolenia związane z tematyką PEM. Pracownik ten uczestniczył w porównaniach międzylaboratoryjnych¹⁰ w zakresie pomiarów PEM, szkoleniach z zakresu

⁹ Pracownik miał przypisane również zadania m.in. z zakresu ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem (doradztwo prawno-merytoryczne w zakresie działalności kontrolnej, opracowywanie wytycznych, wskazówek; koordynowanie spraw związanych z zagadnieniami ochrony powietrza, nadzór nad prowadzeniem kontroli określonych grup zakładów w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących ochrony powietrza).

¹⁰ Porównania międzylaboratoryjne (ILC - Interlaboratory Comparisons) - zorganizowanie, wykonanie i ocena pomiarów lub badań tego samego lub podobnych obiektów, przez co najmniej dwa laboratoria, zgodnie z uprzednio określonymi warunkami (źródło: PN-EN ISO/IEC 17043, 3.4).

W dalszej części wystąpienia pokontrolnego używane jest także pojęcie badanie biegłości (PT - Proficiency Testing) - ocena rezultatów działania uczestnika względem wcześniej ustalonego kryterium, za pomocą porównań międzylaboratoryjnych (źródło: PN-EN ISO/IEC 17043, 3.7).

Porównania międzylaboratoryjne i badania biegłości są instrumentem kontroli miarodajności wyników badań. Prowadzone są w celu sprawdzenia metod pomiarowych oraz kompetencji laboratoriów.

Szerzej na temat porównań międzylaboratoryjnych i badań biegłości laboratoriów: <https://www.pca.gov.pl/akredytacja/badania-bieglosci/korzysci/>.

pomiarów poziomów PEM w środowisku oraz z zakresu regulacji prawnych dotyczących ochrony przed PEM (w tym szkolenie „Ochrona przed promieniowaniem jonizującym i niejonizującym. Nowe uregulowania prawne, źródła, problemy pomiarowe”). Kierownicy komórek, ani pracownicy wykonujący zadania związane z PEM, nie składali innych wniosków o szkolenia w zakresie PEM.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 254, 283)

Zgodnie z informacją Głównego Inspektora, do 31 marca 2017 r. zadania z zakresu ochrony przed PEM, realizował pracownik GIOŚ, zgodnie z posiadanym zakresem obowiązków. Zadania z tego zakresu realizowała również Naczelnik Wydziału Inspekcji w DliO, mająca wieloletnie doświadczenie wynikające z poprzedniej pracy w WIOŚ w Warszawie. Od 1 października 2017 r. w DliO zatrudniony został pracownik na stanowisku głównego specjalisty posiadający wieloletnie doświadczenie wynikające z pracy w Laboratorium WIOŚ w Warszawie, Delegatury w Radomiu, w tym w zakresie jakości wykonywanych pomiarów PEM. Doświadczenia powyższych osób pozwalają na wykonywanie zadań z zakresu koordynacji i nadzoru merytorycznego nad działalnością kontrolną WIOŚ w obszarze wykonywania zadań dotyczących PEM, dlatego też powyższe osoby nie były przeszkolone w tym zakresie. Główny Inspektor poinformował także, iż wobec braku realizacji wnioskowanego przez GIOŚ projektu w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020 (dalej „POLiŚ”), w listopadzie 2017 r., na szkoleniu zorganizowanym przez GIOŚ dla inspektorów o krótkim stażu, uwzględniono również tematykę dotyczącą PEM. W planie szkoleń GIOŚ na I półrocze 2018 r. zaplanowano szkolenie dla pracowników WIOŚ i GIOŚ pt. „Pomiary PEM w ramach pomiarów kontrolnych, zgodnie z wymaganiami przepisów ochrony środowiska oraz interpretacje wyników badań w obszarze regulowanym”.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 505-506)

Potrzeby szkoleniowe¹¹, sprzętowe i finansowe IOŚ zostały sprecyzowane przez GIOŚ w pismach kierowanych do Ministerstwa Środowiska w związku ze składanymi wnioskami o dofinansowanie w ramach POLiŚ 2014-2020¹² projektu pt. „Wzmocnienie potencjału Inspekcji Ochrony Środowiska poprzez poprawę jakości pomiarów kontrolnych w zakresie pola elektromagnetycznego oraz dostosowanie jakości tych pomiarów do wymagań określonych w przepisach prawnych” (dalej zwany „Projektem Wzmocnienia Potencjału IOŚ”). Szacowany koszt projektu wynosił 7 mln zł, przy dofinansowaniu z Unii Europejskiej 5,95 mln zł, a czas jego realizacji przewidziano na lata 2018-2020. Projekt nie został jednak przyjęty do realizacji¹³.

¹¹ Wśród zgłaszanych potrzeb szkoleń dla GIOŚ, było m.in. szkolenie „Pole elektromagnetyczne - prowadzenie pomiarów zgodnie z wymaganiami przepisów ochrony środowiska oraz ocena wyników tych pomiarów” dla trzech pracowników DliO.

¹² Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020 (POLiŚ 2014-2020) to krajowy program wspierający m.in. gospodarkę niskoemisyjną, ochronę środowiska, przeciwdziałanie i adaptację do zmian klimatu. Instytucją Zarządzającą POLiŚ jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego (obecnie Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju). Funkcję Instytucji Pośredniczącej pełni m.in. Ministerstwo Środowiska, do którego kompetencji należy m.in. zarządzanie poszczególnymi priorytetami programu; wybór projektów oraz podpisywanie umów o dofinansowanie z beneficjentami.

¹³ Pismem z 18.11.2016 r. Główny Inspektor wystąpił do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska o wpisanie w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020 (w II Osi Priorytetowej Ochrona Środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu w działaniach 2.1 Adaptacja do zmian klimatu wraz z zabezpieczeniem i zwiększeniem odporności na klęski żywiołowe, w szczególności katastrofy naturalne oraz monitoring środowiska), projektu *Wzmocnienie potencjału Inspekcji Ochrony Środowiska poprzez poprawę jakości pomiarów kontrolnych w zakresie pola elektromagnetycznego oraz dostosowanie jakości tych pomiarów do wymagań określonych w przepisach prawnych* na listę projektów indywidualnych Ministerstwa Środowiska.

Lista projektów indywidualnych jest dokumentem informującym o najważniejszych inwestycjach planowanych do realizacji w ramach programów krajowych oraz programów regionalnych, realizowanych ze środków UE. Wpisanie inwestycji na listę jest warunkową deklaracją jego realizacji i związane jest z zarezerwowaniem środków w ramach budżetu programu. Projekty umieszczone na liście nie podlegają procedurze konkursowej i nie konkurują o środki z pozostałymi projektami. Uzyskanie wsparcia jest możliwe po spełnieniu wymogów formalnych i merytorycznych, zgodnych z kryteriami wyboru projektów zatwierdzonymi dla programu, oraz akceptacji wniosku o dofinansowanie. Lista projektów indywidualnych zamieszczana była na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju)

(dowód: akta kontroli, tom I str. 150-176, 241, 254,283)

W ramach przygotowań do realizacji tego projektu, Główny Inspektor zidentyfikował obszary działalności IOŚ wymagające wzmocnienia kadrowego i sprzętowego. Dotyczyły one głównie działalności WIOŚ. Do głównych problemów zaliczono niewystarczającą liczbę inspektorów realizujących zadania kontrolne przy lawinowo wzrastających nowych obowiązkach kontrolnych oraz rażąco niskie wynagrodzenia, w stosunku do wymaganych wysokich kwalifikacji inspektorów WIOŚ. Wskazano, iż przy poziomie płac w IOŚ nie ma możliwości zatrudniania wysokiej klasy specjalistów z dłuższym stażem pracy, którzy mogliby sprawnie realizować coraz szerszy zakres zadań. Zaznaczono, że w wielu WIOŚ brak jest osób specjalizujących się w PEM (ten zakres kontrolny został przypisany przykładowo do osób wykonujących kontrole chociażby emisji hałasu emitowanego do środowiska, czy też kontrole z nadzoru rynku). Kontrola poziomów PEM wymaga również wyposażenia w odpowiedni sprzęt i aparaturę. Jako uzasadnienie potrzeby wzmocnienia kadrowego WIOŚ, w związku z zadaniami kontroli poziomów PEM, wskazano, że znaczna liczba wyników pomiarów poziomów PEM w środowisku przesyłanych do WIOŚ przez prowadzących instalacje oraz użytkowników urządzeń emitujących PEM, wymaga bieżącej ich analizy.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 433-442)

1.2. GIOŚ w 2015 r. oraz 2017 r. zebrał informacje od WIOŚ o zapotrzebowaniu na szkolenia specjalistyczne. Wnioskowane szkolenia w zakresie PEM dotyczyły:

- prowadzenia kontroli (pomiar w przypadku kontroli wielu źródeł promieniowania, walidacja, niepewność pomiarowa, badania biegłości, interpretacja wyników, pomiar PEM z rozkładem na widma, z rozróżnieniem częstotliwości nadawania, analiza pomiarów i dokumentów przedkładanych do WIOŚ),
- prowadzenia monitoringu środowiska w zakresie PEM.

Główny Inspektor w piśmie do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska, przesłanym w 2016 r. w związku ze złożonym Projektem Wzmocnienia Potencjału IOŚ, przedstawił zapotrzebowanie na szkolenia specjalistyczne pracowników WIOŚ. Zgłoszone szkolenia dla wydziału inspekcji w zakresie PEM miały obejmować: obowiązujący stan prawny, zasady wykonywania kontroli (w tym pomiarów), analizę wyników pomiarów PEM oraz podstawy teoretyczne i podejście praktyczne¹⁴. Szkolenia dla wydziału monitoringu miały dotyczyć zakresu pomiarów i oceny poziomów PEM¹⁵, zaś dla laboratoriów - pomiarów PEM zgodnie z aktualnymi wymaganiami prawnymi oraz walidacji metod i szacowania niepewności pomiaru¹⁶.

W planach szkoleń pracowników WIOŚ i GIOŚ organizowanych przez GIOŚ w poszczególnych latach badanego okresu, nie było szkoleń dotyczących kwestii związanych z działalnością kontrolną i monitoringową w obszarze PEM.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 443-448)

W latach 2015-2017 GIOŚ zorganizował dla pracowników WIOŚ porównania międzylaboratoryjne w zakresie pomiarów PEM, prowadzone przez ekspertów zewnętrznych. Obejmowały one m.in. wykłady na temat charakterystyki źródeł PEM,

W związku z nieujęciem ww. projektu w zaktualizowanym 20.03.2017 r. przez Ministerstwo Rozwoju „Wykazie Projektów Zidentyfikowanych”, Główny Inspektor wystąpił pismem z 10.04.2017 r. do Ministerstwa Środowiska z prośbą o rozważenie możliwości realizacji projektu dotyczącego pomiarów PEM. W odpowiedzi pismem z 11.05.2017 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska przedstawił stanowisko, zgodnie z którym projekt wprowadzie wpisywał się w zakres działania 2.1. POIiŚ, jednakże w związku ze zobowiązaniami nałożonymi na Ministerstwo Środowiska, dotyczącymi konieczności osiągnięcia odpowiedniego stopnia certyfikacji do końca 2018 r., zgodnie z zaleceniem Instytucji Zarządzającej, w pierwszej kolejności dofinansowane miały być projekty, generujące wydatki jeszcze w 2017 r.

¹⁴ Szkolenia dla 37 pracowników z 7 WIOŚ.

¹⁵ Szkolenie dla 4 pracowników z 2 WIOŚ.

¹⁶ Szkolenia dla 29 pracowników z 9 WIOŚ.

technik pomiarowych PEM, problemów metrologicznych, szacowania niepewności pomiarowej i innych zagadnień związanych z interpretacją wyników. W ramach części praktycznej wykonywano pomiary monitoringowe i kontrolne.

Zagadnienia związane z PEM, w okresie objętym kontrolą, były omawiane podczas dwóch narad naczelników wydziałów i kierowników działów w 2016 r.¹⁷ oraz dwóch narad w 2017 r., w tym jednej naczelników wydziałów z kierownikami laboratorium¹⁸ oraz narady dla inspektorów o krótkim stażu pracy¹⁹.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 243, 322-332)

Jak poinformował Główny Inspektor zaproszenia na szkolenia organizowane przez DMS, w ramach zamówienia pt.: „Organizacja i przeprowadzenie porównań międzylaboratoryjnych dla pracowników WIOŚ” wraz z planowanym zakresem merytorycznym kierowane były na adresy WIOŚ, natomiast wybór pracowników oddelegowanych na szkolenia leżał w gestii kierownictwa WIOŚ. Ze względu na charakter i zakres szkoleń, które w dużej części obejmowały pomiary PEM w środowisku, dedykowane one były głównie pracownikom laboratoriów WIOŚ. Niemniej w szkoleniach, w trakcie których nie przeprowadzano „porównań międzylaboratoryjnych” brali udział również pracownicy wydziałów monitoringu. GIOŚ kierując się potrzebą udoskonalania technik pomiarowych zespołów pomiarowych WIOŚ, które wykonują badania zarówno na potrzeby monitoringu środowiska jak i kontroli podmiotów, w zakresie merytorycznym organizowanych szkoleń, kładzie nacisk na zagadnienia związane z pomiarami PEM w środowisku.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 506)

1.3. GIOŚ posiadał rozpoznanie wyposażenia WIOŚ w sprzęt do pomiarów kontrolnych i badania stanu środowiska (w tym również do pomiarów PEM). Na wyposażeniu 16 WIOŚ pozostawały 43 urządzenia pomiarowe, w tym cztery służące do pomiarów selektywnych²⁰. Pozostałe umożliwiały wykonanie pomiarów PEM metodą szerokopasmową.

Zdaniem Głównego Inspektora większość WIOŚ dysponuje sprzętem, który umożliwia wykonanie pomiarów PEM przy wykorzystaniu metody szerokopasmowej. W związku z tym, mierzone poziomy PEM w danym punkcie pomiarowym są poziomami mogącymi pochodzić od wielu źródeł pracujących na częstotliwościach objętych zakresem pomiarowym sondy. WIOŚ nie dysponują miernikami, które umożliwiają wyodrębnienia pola pochodzącego z poszczególnych źródeł.

Wydane przez GIOŚ zalecenia i wytyczne dla WIOŚ w zakresie utrzymania i sposobu wykorzystania sprzętu dotyczyły przeprowadzenia w 2015 r. i 2017 r. wzorcowania mierników PEM oraz uczestnictwa w organizowanych i nadzorowanych przez GIOŚ porównaniach międzylaboratoryjnych. Kontrola wykonania zaleceń polegała natomiast na zebraniu świadectw wzorcowania, sprawozdań z porównań międzylaboratoryjnych oraz na nadzorowaniu wpływających do bazy danych JELMAG wyników pomiarów z monitoringu PEM.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 243-245, 449-469; tom II str. 303-374)

Jednym z głównych celów określonych przez GIOŚ w Projekcie Wzmocnienia Potencjału IOŚ było wyposażenie WIOŚ w sprzęt niezbędny do dokonywania

¹⁷ Program warsztatów szkoleniowych w dniach 17-19.10.2016 r. obejmował półgodzinne omówienie zagadnień dotyczących kontroli PEM. Program spotkania w dniach 26-28.10.2016 r. obejmował dwudziestominutowe omówienia zadań bieżących i planów na 2017 r. dotyczących monitoringu PEM przez DMS.

¹⁸ Program spotkania w dniach 4-6.10.2017 r. obejmował piętnastominutowe omówienia zadań bieżących i planów na rok 2018 r. dotyczących monitoringu PEM przez DMS.

¹⁹ Program warsztatów dla inspektorów o krótkim stażu pracy przewidywał m.in. 45 minutowe szkolenie z oceny sprawozdań przedkładanych do WIOŚ przez zakłady w zakresie badania gazów i pól elektromagnetycznych.

²⁰ WIOŚ w Szczecinie, w Krakowie, w Katowicach, w Warszawie.

pomiarów PEM metodą selektywną, umożliwiającą identyfikację operatorów systemów, przy wykorzystaniu przydziałów częstotliwości. W przekazanej do Ministerstwa Środowiska dokumentacji projektu przedstawiono planowane do zakupu mierniki, sondy pomiarowe oraz oprogramowanie, umożliwiające wykonanie selektywnych pomiarów PEM z podziałem na poszczególne systemy i z możliwością identyfikacji operatorów tych systemów, wykorzystując obowiązujący przydział częstotliwości. Planowano również zakup sprzętu komputerowego niezbędnego do obsługi oprogramowania i obróbki wyników pomiarów. Zakładano uzyskanie przez WIOŚ akredytacji i zapewnienie prowadzenia pomiarów kontrolnych poziomów PEM metodą selektywną, a także przygotowanie przez ekspertów wytycznych i poradników w zakresie planowania i wykonywania pomiarów kontrolnych PEM oraz prezentacji ich wyników. Przewidywano również wsparcie WIOŚ, polegające na przeszkoleniu personelu w zakresie obsługi zakupionego sprzętu oraz obsługi oprogramowania komputerowego do obliczeń i prezentacji wyników pomiarów. Cel ten, wobec braku dofinansowania ze środków UE, nie został jeszcze osiągnięty.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 152-176)

1.4. W latach 2015 i 2017 GIOŚ zorganizował porównania międzylaboratoryjne laboratoriów badawczych WIOŚ w zakresie pomiarów PEM. Ich celem była ocena kompetencji i zdolności do prowadzenia badań przez laboratoria biorące udział w porównaniach międzylaboratoryjnych. Program badań biegłości zaprojektowano jako porównanie wyników pomiaru tego samego obiektu przez wszystkich uczestników (16 zespołów pomiarowych z laboratoriów badawczych WIOŚ).

Główny Inspektor poinformował, że porównania międzylaboratoryjne połączone z częścią teoretyczną zostały przeprowadzone zgodnie z wymogami normy PN-EN ISO/IEC 17043 „Ocena zgodności”, a koordynatorem porównania było Laboratorium Wzorców i Metrologii Pola Elektromagnetycznego (LWiMP AB-361). Ogólne wymagania dotyczące badania biegłości laboratorium wykonano zgodnie z wytycznymi dokumentu PCA-DA-05. Wynikiem badania biegłości było sprawozdanie przekazane wszystkim laboratoriom oraz certyfikat uczestnictwa w porównaniach międzylaboratoryjnych. W ramach ww. badań przeprowadzonych w 2017 r., Laboratorium WIOŚ w Krakowie wykonało dodatkowo pomiary miernikiem NARDA SRM-3006 (miernikiem selektywnym z analizatorem widma). Zespoły ze wszystkich 16 WIOŚ uzyskały pozytywne ogólne oceny w ramach przeprowadzonych badań biegłości. Koszt przeprowadzenia porównań międzylaboratoryjnych wyniósł w 2015 r. – 113.870 zł, a w 2017 r. – 116.070 zł.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 245)

1.5. Pracownicy GIOŚ uczestniczyli w konferencjach, spotkaniach roboczych poświęconych tematyce PEM, na których prezentowane były m.in. doświadczenia i osiągnięcia w dziedzinie pomiarów PEM w innych krajach²¹.

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

1.6. Na podstawie art. 28g ust. 1 i 2 uIOŚ, w GIOŚ tworzy się krajowe laboratorium referencyjne i wzorcujące, które wykonuje zadania w zakresie jakości powietrza atmosferycznego, natomiast zgodnie z art. 28g ust. 4 pkt 3 tej ustawy, laboratorium referencyjne i wzorcujące²² może wykonywać zadania w zakresie jakości badań

²¹ International Telecommunication Union (ITU) wraz z Ministerstwem Cyfryzacji, Workshop „5G, EMF & HEALT” w dniu 5.12.2017 r.; Instytut Łączności – PIB konferencja „Pole elektromagnetyczne i jego wpływ na środowisko” w dniu 6.12.2017 r.; Urząd Miasta Krakowa – konferencja „II międzynarodowe forum Ochrony środowiska przed zanieczyszczeniem polami elektromagnetycznymi. Ochrona dzieci” – w dniu 27.11.2017 r.; Urząd Miasta Krakowa – konferencja „Międzynarodowe forum Ochrony środowiska przed zanieczyszczeniami polami elektromagnetycznymi. Prawo mieszkańca do informacji” – w dniu 5.12.2016 r.; Instytut Łączności – PIB konferencja „Medyczne, biologiczne, techniczne i prawne aspekty wpływu pola elektromagnetycznego na środowisko” – w dniu 15.12.2016 r.

²² Zadania takiego laboratorium obejmują zapewnienie nadzoru nad jakością badań, w szczególności poprzez organizowanie porównań międzylaboratoryjnych, ujednolicanie metod i procedur badawczych, wdrażanie nowych metod badawczych,

PEM. W przyjętej w 2009 r. przez Sejm RP „Polityce ekologicznej państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016”, wskazano na brak laboratorium referencyjnego w zakresie pomiaru PEM. W ramach kierunków działań w latach 2009-2012 za istotne uznano jego zorganizowanie w ramach IOŚ i szkolenie specjalistów w zakresie ich pomiaru.

Informując o przyczynach nieutworzenia takiego laboratorium, Główny Inspektor wskazał, że wobec braku obowiązków w tym zakresie wynikających bezpośrednio z przepisów unijnych, GIOŚ podjął decyzję, aby w pierwszej kolejności utworzyć laboratorium referencyjne w zakresie emisji zanieczyszczeń do powietrza. Stwierdził jednocześnie, że dostrzegana jest potrzeba utworzenia laboratorium w obszarze PEM. Jednakże z uwagi na brak środków finansowych, zarówno na siedzibę, jak i sprzęt niezbędny do jego utworzenia oraz potrzebę zatrudnienia wyspecjalizowanej kadry, utworzenie laboratoriów referencyjnych w zakresie emisji, w tym również PEM, zostanie rozważone w ramach prac nad projektem ustawy o bezpieczeństwie ekologicznym.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 248, 507)

1.7. 10 spośród 16 WIOŚ, posiadało urządzenia (łącznie 20 mierników) z użyciem których pomiary PEM objęte były akredytacją Polskiego Centrum Akredytacji (dalej: „PCA”) na wykonywanie pomiarów na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów (dalej „rozporządzenie MŚ z 30.10.2003 r.”²³)²⁴. W okresie objętym kontrolą NIK jednostki te przeprowadziły z wykorzystaniem tych urządzeń łącznie 199 kontroli dotrzymania dopuszczalnego poziomu PEM. Pomiary kontrolne PEM wykonane w pozostałych 71 przypadkach nie były objęte akredytacją²⁵.

Główny Inspektor poinformował, że niezapewnienie we wszystkich WIOŚ akredytacji PCA na przeprowadzanie pomiarów kontrolnych PEM na zasadach określonych w rozporządzeniu MŚ z 30.10.2003 r., spowodowane jest m.in. tym, że GIOŚ nie nadzoruje gospodarowania finansami WIOŚ. Posiadanie akredytacji PCA w ww. zakresie wymaga środków finansowych na specjalistyczny sprzęt, etaty pracowników wykonujących pomiary, uczestnictwo osób przeprowadzających pomiary w badaniach biegłości, wprowadzenie nowej metodyki badawczej, szkolenia oraz okresowe audyty. Powyższe środki finansowe powinny być zapewnione przez wojewodę. Do poszczególnych WIOŚ należy decyzja dotycząca zgłaszania na nie zapotrzebowania.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 23-41, 479-482, 507)

1.8. W okresie objętym kontrolą GIOŚ współpracował z Ministerstwem Cyfryzacji, Instytutem Łączności – Państwowym Instytutem Badawczym oraz Ministerstwem Środowiska. Współpraca z Ministerstwem Cyfryzacji dotyczyła prac nad ustawą o polach elektromagnetycznych. Jej wynikiem były uwagi zgłoszone przez GIOŚ do projektu ustawy.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 246, 414-428)

szkolenie pracowników laboratoriów WIOŚ w zakresie nowych metod badawczych, współpraca z laboratoriami referencyjnymi państw członkowskich UE oraz gromadzenie i rozpowszechnianie informacji dotyczących metod badawczych stosowanych przez laboratoria referencyjne państw członkowskich UE.

²³ Dz. U. Nr 192, poz. 1883.

²⁴ WIOŚ w Kielcach, w Bydgoszczy, w Rzeszowie, w Lublinie, w Krakowie, w Katowicach, w Opolu, w Poznaniu, w Łodzi, w Warszawie.

²⁵ Takie kontrole przeprowadził: WIOŚ we Wrocławiu – 6 kontroli; WIOŚ w Warszawie – 52 kontrole; WIOŚ w Zielonej Górze – 3 kontrole; WIOŚ w Katowicach – 4 kontrole; WIOŚ w Szczecinie – 6 kontroli.

GIOŚ wraz z Ministerstwem Środowiska w 2017 r. brał udział w prowadzonych przez Ministerstwo Cyfryzacji pracach nad koncepcją systemu teleinformatycznego umożliwiającego publiczny dostęp do danych technicznych instalacji oraz sprawozdań z pomiarów PEM. Jego utworzenie założono w ramach „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”, planowanej do wdrożenia do 2030 r. Wśród głównych założeń systemu znalazło się zapewnienie spójności danych o instalacjach wytwarzających PEM, monitorowanie i badanie PEM oraz doskonalenie struktur organizacyjnych prowadzących wymienione działania. Przewidziano także opracowanie narzędzi teleinformatycznych oraz modeli obliczeniowych umożliwiających przetwarzanie danych administracyjnych, agregację i przetwarzanie danych pomiarowych z różnych dostępnych źródeł oraz precyzyjną estymację ciągłych rozkładów PEM w oparciu o pomiary i opracowane modele matematyczne. Założono też opracowanie procedur administracyjnych zapewniających bezpieczną lokalizację źródeł tych pól, wprowadzenie prawnego obowiązku składania informacji o instalacjach wytwarzających PEM za pomocą systemu oraz określenie wymagań odnośnie sposobu prezentowania wyników pomiarów w sprawozdaniach.

W założeniu projektowany system teleinformatyczny ma również pozwolić na usprawnienie procesu inwestycyjnego dla instalacji telekomunikacyjnych poprzez wdrożenie narzędzia planistycznego pokazującego poziomy PEM w dowolnie wybranym punkcie na terytorium kraju. Zamierzeniem było, aby system korzystał z danych zawartych w innych systemach i rejestrach, w tym z danych IOŚ (zawartych w systemie Ekoinfonet, moduł JELMAG, zawierającym wyniki pomiarów monitoringowych, kontrolnych i interwencyjnych PEM) oraz Urzędu Komunikacji Elektronicznej²⁶ (zawartych w rejestrze pozwoleń radiowych i urzędzeń, których użytkowanie nie wymaga takiego pozwolenia), a także umożliwiał realizację usług administracyjnych za pośrednictwem systemu ePUAP.

Jak wskazał Główny Inspektor, prowadzona współpraca w obszarze ochrony środowiska przed PEM z innymi organami administracji publicznej polegała także na prowadzeniu szkoleń i konsultacji dla IOŚ dotyczących PEM przez eksperta od PEM w Ministerstwie Środowiska oraz Kierownika Technicznego i ds. Jakości Laboratorium Wzorców i Metrologii Pola Elektromagnetycznego Politechniki Wrocławskiej.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 248, 405-412)

1.9. Główny Inspektor poinformował, że w GIOŚ zarówno kontrole wewnętrzne i zewnętrzne, jak i zadania audytowe nie obejmowały swoim zakresem zagadnień związanych z kontrolą i monitoringiem poziomów PEM niejonizującego.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 250)

1.10. Jako główne bariery z jakimi Inspekcja Ochrony Środowiska spotyka się przy realizacji zadań związanych z kontrolą i monitoringiem poziomów PEM, Główny Inspektor wskazał:

- brak aktualnych danych na temat lokalizacji SBTk na terenie objętym kontrolą i monitoringiem;
- ograniczenia sprzętowe. Większość WIOŚ dysponuje sprzętem, który umożliwia wykonanie pomiarów PEM przy wykorzystaniu metody szerokopasmowej. Poziomy natężenia PEM mierzone w danym punkcie pomiarowym mogą zaś pochodzić od wielu źródeł pracujących na częstotliwościach objętych zakresem pomiarowym sondy. Mierniki znajdujące się w posiadaniu WIOŚ nie umożliwiają

²⁶ Dalej: „UKE”.

wyodrębnienia pola pochodzącego od różnych źródeł. Poziomy PEM pochodzące od SBTK położonych w bezpośrednim sąsiedztwie stacji kontrolowanej oraz od innych źródeł promieniowania są uwzględniane jedynie poprzez podanie w sprawozdaniu informacji o wszystkich wiadomych źródłach promieniowania w pobliżu punktu pomiarowego;

- nieprzekazywanie do WIOŚ kopii zgłoszenia instalacji wytwarzających PEM, o których mowa w art. 152 Poś²⁷. Informacje zawarte w zgłoszeniach umożliwiałyby przygotowanie planu pomiaru;
- brak możliwości nałożenia administracyjnej kary pieniężnej za ewentualne przekroczenie dopuszczalnych poziomów PEM w środowisku. Przepisy Poś przewidują wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych za przekroczenia warunków określonych w pozwoleniach i decyzjach, określających warunki korzystania ze środowiska (art. 298 Poś). W przypadku poziomów PEM, takich pozwoleń ani decyzji nie wydaje się. Instalacje wytwarzające PEM, mogące negatywnie oddziaływać na środowisko podlegają zgłoszeniu organowi ochrony środowiska (art. 152 ust. 1 Poś);
- brak szczegółowych wymagań (określonych w stosownym rozporządzeniu Ministra Środowiska) odnośnie sposobu prezentowania wyników pomiarów wykonywanych zarówno przez WIOŚ, jak i przekazywanych do WIOŚ przez prowadzących instalację.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 250-251)

W wydanej w 2016 r. przez Głównego Inspektora „Informacji o realizacji zadań IOŚ w 2015 roku”²⁸, zwrócono uwagę na podstawowe utrudnienia organizacyjne mogące wpłynąć na prawidłowe wykonywanie zadań IOŚ. Wskazano przede wszystkim na – wynikający z obowiązujących regulacji prawnych – złożony i niespójny system zależności pomiędzy WIOŚ, GIOŚ, wojewodą i Ministrem Środowiska, który sprawia, iż trudno jest jednoznacznie stwierdzić, kto i w jakim stopniu odpowiada za realizację ustawowych zadań IOŚ. Zgodnie z art. 51 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie²⁹ wojewoda, jako zwierzchnik rządowej administracji zespolonej w województwie kieruje, koordynuje i kontroluje jej działalność; zapewnia warunki skutecznego jej działania; ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania. Główny Inspektor Ochrony Środowiska, jako kierujący Inspekcją, jest odpowiedzialny za warunki i efekty jej działalności w skali kraju. Przepisy uIOŚ nie określają relacji pomiędzy Głównym Inspektorem i wojewodą. Nie istnieje model odpowiedzialności za realizację zadań kontrolnych, monitoringowych oraz informacyjno-sprawozdawczych w obszarze środowisko i gospodarka wodna. Główny Inspektor podkreślił, że „w istniejącym systemie prawnym nie jest możliwa optymalizacja kosztów działania służb ochrony środowiska. Finansowanie przez budżet państwa zadań wykonywanych przez organy IOŚ nie jest skorelowane i przebiega dwutorowo. GIOŚ i WIOŚ finansowane są z odrębnych części budżetu państwa, których dysponentami są różne organy... W obecnej strukturze, opartej na formalnej podległości WIOŚ wojewodzie – w obszarze kadrowo-finansowym – Główny Inspektor Ochrony Środowiska nie ma narzędzi do bezpośredniego oddziaływania na wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Implikuje to możliwość powstania rozbieżności interesów, zwłaszcza w sferze realizacji zadań kontrolno-egzekucyjnych.... Wojewódzcy inspektorzy funkcjonujący w obecnej strukturze terenowej administracji zespolonej jako organy

²⁷ Stosownie do art. 152 ust. 1 Poś, zgłoszenie instalacji, zawierające podstawowe dane o jej lokalizacji i parametrach przekazywane jest przez prowadzącego instalację do organu ochrony środowiska, którym – stosownie do art. 378 ust. 1 Poś – jest właściwy starosta. Podstawowe dane o instalacji (w tym o rezygnacji z rozpoczęcia lub zakończeniu eksploatacji), zgodnie z art. 152 ust. 7a Poś, podlegają przedłożeniu państwowemu wojewódzkiemu inspektorowi sanitarnemu.

²⁸ http://www.gios.gov.pl/images/dokumenty/raporty/Inform_2015_ost.pdf

²⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2234 ze zm.

IOŚ, realizują stale zwiększającą się liczbę zadań³⁰.... Ich realizacja, głównie w sferze kontroli przestrzegania przepisów o środowisku i monitoringu środowiska, wymaga zatrudnienia i utrzymania profesjonalnej kadry, co jest praktycznie niemożliwe w systemie finansowania płac pracowników z budżetu wojewody na drastycznie niskim poziomie.”

(dowód: akta kontroli, tom I str. 141-142)

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. Do października 2017 r. żadnemu pracownikowi GIOŚ nie przypisano zadań dotyczących opracowywania wytycznych i zaleceń określających sposób postępowania w trakcie realizacji zadań dotyczących ochrony środowiska przed PEM. Kontrola stanu ich realizacji, do czasu kontroli NIK, nie została skonkretyzowana w zakresach obowiązków pracowników. Ograniczanie się do wydawania pracownikom ustnych dyspozycji w istotnych obszarach ich działania, jakkolwiek dopuszczalne prawnie, może utrudniać sprawowanie przez Głównego Inspektora skutecznego nadzoru nad pracownikami GIOŚ realizującymi zadania określone w art. 4a ust. 1 pkt 1 uIOŚ. Należy mieć również na uwadze, że zgodnie z wydanymi przez Ministra Finansów „Standardami kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych”³¹, stanowiącymi wskazówki w zakresie funkcjonowania, tworzenia, oceny i doskonalenia systemów kontroli zarządczej – struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań, a aktualny zakres wykonywanych obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.
2. W okresie objętym kontrolą, GIOŚ nie organizował, w ramach swoich zadań określonych w art. 4a ust. 1 pkt 8 Poś, bieżących szkoleń specjalistycznych dotyczących metod sprawdzania dotrzymania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK dla:
 - a. pracowników GIOŚ posiadających w zakresie obowiązków m.in. doradztwo prawno-merytoryczne w zakresie ochrony środowiska przed wpływem PEM, udzielane pracownikom GIOŚ oraz wydziałom inspekcji wojewódzkich inspektoratów, opracowywanie wytycznych, wskazówek i innych materiałów pomocniczych dla WIOŚ w tym zakresie oraz zgłaszanie wniosków w sprawie konieczności zmian przepisów prawnych. Niezależnie od doświadczenia pracowników GIOŚ, zdaniem NIK właściwa realizacja tych zadań wymaga od nich szerokiej i aktualnej wiedzy specjalistycznej. Utrzymywanie wysokich kwalifikacji pracowników realizujących zadania Głównego Inspektora dotyczące PEM, jest szczególnie istotne również ze względu na podnoszone w informacjach braki kadrowe w WIOŚ;
 - b. pracowników WIOŚ wykonujących kontrole przestrzegania zakresu, częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów wielkości PEM w otoczeniu SBTK. Zdaniem NIK przeszkolenie specjalistyczne pracowników prowadzących kontrole w zakresie PEM jest niezbędne dla zapewnienia odpowiedniej jakości i skuteczności przeprowadzanych kontroli automonitoringowych, tj. kontroli sprawozdań z pomiarów PEM przedkładanych WIOŚ przez użytkowników SBTK w drodze realizacji obowiązku określonego w art. 122a ust. 2 Poś.

³⁰ Liczba zadań nakładanych na IOŚ zwiększyła się ze 120 w 2004 r. do około 300 na koniec 2015 r. Stan zatrudnienia w tym okresie uległ zmniejszeniu o 7,3 %.

³¹ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

3. Pomiary środowiskowe wykonywane przez WIOŚ przy pomocy mierników szerokopasmowych nie pozwalały na identyfikację źródeł PEM, co jest szczególnie istotne w lokalizacjach, w których w niewielkiej odległości od siebie funkcjonują SBTK różnych operatorów, w tym w przypadkach, gdzie niezbędne jest stwierdzenie, który z nich powoduje przekroczenie dopuszczalnego poziomu PEM. Z opinii biegłych, powołanych w trakcie kontroli NIK, wynika, iż pomiary PEM przeprowadzane metodą szerokopasmową (szczególnie w ww. sytuacjach) nie pozwalają na pełne dotrzymanie wymogów metodyki pomiarów określonej w rozporządzeniu MŚ z 30.10.2003 r., tj. zastosowanie poprawek pomiarowych, umożliwiających uwzględnienie parametrów pracy instalacji wytwarzających te pola najbardziej niekorzystnych z punktu widzenia oddziaływania na środowisko. 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. Spośród wszystkich WIOŚ, tylko cztery wyposażone były w mierniki umożliwiające pomiary selektywne³², z czego dwa WIOŚ nie posiadały modułów dekodujących, niezbędnych do realizacji pomiarów selektywnych z ekstrapolacją wyników³³. Tym samym IOŚ miała ograniczone możliwości samodzielnej realizacji pomiarów środowiskowych w sposób w pełni zgodny z wymogami rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r.
4. NIK zwraca uwagę, iż sześć wojewódzkich inspektoratów nie posiadało akredytacji PCA na wykonywanie pomiarów PEM w otoczeniu SBTK. Wprawdzie w art. 28f ust. 4 uIOŚ przewidziano możliwość zlecenia w takiej sytuacji pomiarów laboratorium zewnętrznemu posiadającemu stosowną akredytację, jednakże brak potwierdzonych przez PCA kompetencji do wykonywania pomiarów PEM na zasadach określonych w rozporządzeniu MŚ z 30.10.2003 r. uniemożliwiał realizację we własnym zakresie zadania określonego w art. 2 ust. 1 lit. a) uIOŚ w części dotyczącej kontroli dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM. Uwzględniając wskazywane przez Głównego Inspektora ograniczenia wynikające ze sposobu finansowania WIOŚ, NIK wskazuje, że brak oddziaływania GIOŚ w tym obszarze w formie merytorycznych zaleceń i wytycznych (o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 uIOŚ) w sprawie potrzeby zapewnienia akredytacji na wykonywanie pomiarów PEM, ogranicza możliwość ubiegania się o przyznanie niezbędnych środków finansowych.

Ocena częściowa

Kluczowe zadania GIOŚ dotyczące ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od SBTK uwzględniono w ramach ogólnych zadań poszczególnych komórek organizacyjnych. Nie w pełni zostały one jednak skonkretyzowane w zakresach obowiązków pracowników. Główny Inspektor zapewnił WIOŚ systematyczne porównania międzylaboratoryjne w zakresie pomiarów PEM w otoczeniu SBTK. Nie organizowano natomiast szkoleń dotyczących metod sprawdzania dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK dla pracowników IOŚ, którym powierzono zadania kontrolne, w tym weryfikację sprawozdań z pomiarów PEM, przedkładanych WIOŚ przez ich użytkowników w trybie art. 122a ust. 2 Poś. W ocenie NIK, tego typu szkolenia są niezbędne dla zapewnienia skuteczności tych kontroli i reagowania na przypadki odstępstw od metodyki pomiarowej, które ograniczają przydatność prezentowanych wyników pomiarów PEM dla potwierdzenia dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK.

³² WIOŚ w Szczecinie, w Krakowie, w Katowicach, w Warszawie.

³³ WIOŚ w Szczecinie, w Warszawie.

Wykorzystywane przez WIOŚ mierniki szerokopasmowe PEM umożliwiały jedynie uzyskanie wartości chwilowego natężenia PEM w ramach pomiarów monitoringowych oraz pomiarów interwencyjnych. Wykorzystywane mierniki nie pozwalały 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. W przypadku stwierdzenia przekroczenia dopuszczalnego poziomu PEM nie dawały również możliwości identyfikacji, które z okolicznych SBTk i w jakim stopniu przyczynia się do tego przekroczenia. Nie wszystkie WIOŚ posiadały akredytację PCA na wykonywanie pomiarów PEM w otoczeniu SBTk, co ograniczało działalność kontrolną w obszarze emisji PEM.

2. Działalność kontrolna Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej

Opis stanu
faktycznego

2.1. „Zmniejszenie narażenia na działanie PEM” wskazane zostało jako jeden z najważniejszych celów działania IOŚ, w opracowanych przez GIOŚ „Ogólnych kierunkach działania Inspekcji Ochrony Środowiska w latach 2013-2015”³⁴, jak i w latach 2016-2020³⁵. Cel ten miał zostać osiągnięty w drodze działań kontrolnych³⁶ oraz prowadzonego monitoringu.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 54-66)

W wydanych przez Głównego Inspektora wytycznych do planowania działalności organów IOŚ, zadanie w zakresie prowadzenia kontroli PEM ujęte zostało dopiero na lata 2017 i 2018.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 67-130)

Ogólne procedury, dotyczące kontroli podmiotów korzystających ze środowiska opisano w dokumentacji „Informatycznego Systemu Kontroli”, wprowadzonego przez Głównego Inspektora do stosowania w IOŚ od początku 2016 r.³⁷ Dokumentacja ta wprowadzała kategoryzację kontrolowanych podmiotów, zwanych w niej zakładami, pod względem ich uciążliwości dla środowiska, określała zasady wykonywania kontroli zakładów w terenie, jak również wykonywania kontroli w oparciu o dokumenty.

Wprowadzenie kategoryzacji zakładów, miało z założenia pozwolić na zwiększenie częstotliwości kontroli w zakładach zaliczonych do wyższej kategorii (bardziej uciążliwych dla środowiska) kosztem liczby kontroli w zakładach zaliczonych do niższej kategorii (mniej uciążliwych dla środowiska). Wprowadzono pięć kategorii zakładów, przy czym najniższa V kategoria obejmuje zakłady, dla których WIOŚ nie miały obowiązku planowania kontroli.

Pismem z 23.09.2016 r. skierowanym do wszystkich WIOŚ, Zastępca Głównego Inspektora przypominał, że zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 uIOŚ, jednym z zadań IOŚ jest kontrola podmiotów korzystających ze środowiska w zakresie przestrzegania

³⁴ „Ogólne kierunki działania Inspekcji Ochrony Środowiska w latach 2013-2015 (z perspektywą do 2020 r.)”, Warszawa, Listopad 2012 r.

³⁵ „Ogólne kierunki działania Inspekcji Ochrony Środowiska w latach 2016-2020 (z perspektywą do 2025 r.)”, Warszawa, listopad 2015 r.

³⁶ W okresie 2013-2015 założono realizację celu przez działania kontrolne instalacji emitujących PEM, w szczególności zlokalizowanych na terenach, na których stwierdzono przekroczenie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku i ujętych w rejestrze WIOŚ.

³⁷ Dokumentacja ta określa m.in. priorytety podczas planowania kontroli na poziomie makro; procedury przeprowadzania kontroli zakładów w terenie oraz kontroli na podstawie dokumentacji, jak i kontroli bez ustalonego podmiotu, dotyczy całego przebiegu kontroli (w tym kontroli PEM), począwszy od jej wszczęcia, aż do zakończenia protokołem kontroli.

zakresu, częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów wielkości emisji i jej wpływu na stan środowiska oraz polecił bieżące wypełnianie obowiązku weryfikacji przekazywanych WIOŚ pomiarów automonitoringowych PEM. Zaznaczył przy tym, że pomiary automonitoringowe PEM przekazywane do WIOŚ przez podmioty korzystające ze środowiska mogą być prowadzone nieprawidłowo, a ich wyniki mogą być obciążone licznymi błędami.

Dokumentem potwierdzającym wykonanie przez inspektora czynności kontrolnych opartych na analizie dokumentacji przekazanej przez podmiot powinna być adnotacja sporządzona w „Informatycznym Systemie Kontroli”, wydrukowana i podpisana przez inspektora zgodnie ze wzorem dokumentu określonym w załączniku I.5.3.1. „Adnotacja z kontroli w oparciu o dokumenty na podstawie badań automonitoringowych”. W dokumentacji „Informatycznego Systemu Kontroli” założono, że adnotacji nie sporządza się jedynie w przypadku stwierdzenia naruszeń i jednoczesnym podjęciu decyzji o przeprowadzeniu kontroli w terenie. Dokonane ustalenia traktuje się jako materiał do przygotowania kontroli w terenie.

Główny Inspektor poinformował, że weryfikacja sprawozdań z badań automonitoringowych przekazywanych przez operatorów do WIOŚ, powinna opierać się na wymaganiach zawartych w metodyce referencyjnej, tj. w załączniku nr 2³⁸ do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. Stwierdzenie, że wyniki i dane zawarte w sprawozdaniach nie nasuwają zastrzeżeń, możliwe jest gdy zawierają one co najmniej informacje określone w ww. metodyce.

Jak zaznaczył Główny Inspektor, brak szczegółowych wymagań (określonych w stosownym rozporządzeniu) odnośnie sposobu prezentowania wyników pomiarów wykonywanych przez operatorów instalacji emitujących PEM powoduje, że wyniki badań prezentowane są w różnej formie i szacie graficznej. Do połowy 2017 r. nie było jasnych wytycznych do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. Dopiero wprowadzonym przez PCA w 2017 r. dokumentem DAB-18³⁹, podjęto próbę uporządkowania zawartości m.in. sprawozdań z badań. Dokument ten może być pomocny w ocenie sprawozdań z badań przedstawianych do WIOŚ.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 213, 544, 570-613, 619-620; tom II str. 289)

GIOŚ nie wydał jednolitych dla wszystkich WIOŚ wytycznych, instrukcji i zaleceń w zakresie:

- prowadzenia pomiarów kontrolnych PEM w otoczeniu SBTK, w tym przesłanek do podejmowania takich działań przez WIOŚ, sposobu typowania lokalizacji do kontroli, zakresu analiz poprzedzających pomiary oraz sposobu planowania, prowadzenia i dokumentowania pomiarów;
- sposobu rozpatrywania napływających do WIOŚ wniosków o wykonanie pomiarów (głównie od osób obawiających się negatywnego oddziaływania PEM w otoczeniu SBTK, a także od administratorów budynków oraz organów j.s.t.), a w tym m.in. sposobu planowania i prowadzenia pomiarów kontrolnych oraz zakresu dokumentów podlegających pozyskaniu od użytkownika SBTK w celu zapewnienia miarodajności wyników pomiarów;
- szczegółowego sposobu postępowania z wynikami pomiarów przedkładanymi WIOŚ na podstawie art. 122a ust. 2 Poś, w tym sposobu sprawdzania dotrzymania wymogów metodyki referencyjnej, a także działań podejmowanych w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości lub braków w tym zakresie.

³⁸ Metody sprawdzania dotrzymania dopuszczalnych poziomów PEM w środowisku.

³⁹ Program Akredytacji Laboratoriów Badawczych Wykonujących Pomiary Pola Elektromagnetycznego w Środowisku.

Opracowanie wytycznych i poradników w zakresie planowania i wykonywania pomiarów kontrolnych PEM oraz prezentacji danych pomiarowych PEM było planowane w ramach realizacji Projektu Wzmocnienie Potencjału IOŚ, który do czasu zakończenia kontroli NIK nie uzyskał finansowania.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 474-475)

Minister właściwy do spraw środowiska w ramach sprawowanego nadzoru nad wykonywaniem zadań przez Inspekcję Ochrony Środowiska dotyczących PEM, w okresie objętym kontrolą nie wydawał zaleceń, wytycznych lub wskazówek w tym zakresie. Wykonywanie przez IOŚ zadań dotyczących PEM wokół SBTk nie było również przedmiotem kontroli Ministra Środowiska.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 507)

2.2. W latach 2015–2017, WIOŚ przeprowadziły łącznie 199 kontroli dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTk, w toku których wykonywano pomiary natężenia PEM, w tym 29 kontroli planowych (2015 r. – dwie kontrole; 2016 r. – dwie; 2017 r. – 25) oraz 170 kontroli pozaplanowych – interwencyjnych (2015 r. – 39 kontroli; 2016 r. – 62; 2017 r. – 69). W wyniku tych kontroli w 13 przypadkach stwierdzono przekroczenia dopuszczalnego poziomu PEM.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 479-482)

Powołani przez NIK biegli⁴⁰, dokonali oceny ośmiu sprawozdań z pomiarów PEM w otoczeniu SBTk, przeprowadzonych przez cztery laboratoria WIOŚ⁴¹. Sformułowali w szczególności uwagi dotyczące:

- braku w sprawozdaniach udokumentowania analiz i odniesień do dokumentów stwierdzających zakres występowania PEM o poziomach zbliżonych do dopuszczalnego oraz rozkładu przestrzennego tych pól, na podstawie których powinny zostać wyznaczone pionowy pomiarowe. Bardzo często niekompletnie dokumentowano także parametry techniczne SBTk (brak informacji o wielkości mocy równoważnej EIRP⁴², kątach nachylenia wiązek),
- braku w sprawozdaniach analizy wpływu kąta pochylenia anten na wartość natężenia PEM;
- niespełnienia wymogu pracy instalacji 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 na środowisko. W warunkach jej maksymalnego występowania i obciążenia ruchem telekomunikacyjnym należy się spodziewać wyższych wartości natężenia PEM niż podane w sprawozdaniach,
- braku staranności w sporządzaniu sprawozdań,
- często nieprawidłowego wyboru głównych pionów pomiarowych, zazwyczaj w lokalizacjach „przyziemnych” (na ścieżkach, drogach, chodnikach),
- całkowitego braku lub małej liczby wykonywanych pomiarów w budynkach mieszkalnych w bezpośrednim sąsiedztwie instalacji antenowych, co stanowi rażące zaniedbanie.

W opinii biegłych procedury pomiarowe laboratoriów WIOŚ 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. 463-471)

⁴⁰ Z Katedry Elektroniki Wydziału Informatyki, Elektroniki i Telekomunikacji Akademii Górniczo-Hutniczej im. Stanisława Staszica w Krakowie.

⁴¹ Łącznie osiem sprawozdań z pomiarów PEM w otoczeniu SBTk wykonanych przez laboratoria WIOŚ w: Katowicach, Krakowie, Lublinie i Poznaniu.

⁴² Równoważna moc promieniowana izotropowo.

WIOŚ wykonywały kontrole dokumentacyjne (automonitoringowe), polegające na analizie sprawozdań z pomiarów przekazywanych, na podstawie art. 122a ust 2 Poś, przez operatorów telefonii komórkowej. Operatorzy SBTk przekazali do WIOŚ, w 2015 r. – 10.203 sprawozdań dotyczących 8.953 SBTk, w 2016 r. – 11.674 sprawozdań dotyczących 10.174 SBTk, a w 2017 r. – 11.602 sprawozdań dotyczących 10.228 SBTk.

Liczba kontroli dokumentacyjnych przeprowadzonych przez WIOŚ w 2015 r. wynosiła 5.141; w 2016 r. – 6.232, a w 2017 r. – 6.883. WIOŚ zakwestionowały łącznie 14 wyników pomiarów automonitoringowych⁴³ (dwa sprawozdania z 2015 r., trzy z 2016 r. i dziewięć z 2017 r.).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 483-486, 491, 624-627)

Pismem z 23.09.2016 r. kierowanym do WIOŚ, Zastępca Głównego Inspektora przypomniał o wynikającym z art. 2 ust. 1 pkt 1 uIOŚ obowiązku kontroli podmiotów korzystających ze środowiska w zakresie przestrzegania zakresu, częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów wielkości emisji i jej wpływu na stan środowiska. Jednocześnie polecił wyjaśnienie przyczyn braku wykonywania pełnej weryfikacji pomiarów automonitoringowych w zakresie PEM za 2015 r. oraz I połowę 2016 r. W wyjaśnieniach, WIOŚ wskazywały głównie braki kadrowe i znaczne obciążenie pracowników innymi obowiązkami (np. podano, że osoby zajmujące się weryfikacją sprawozdań wykonują przede wszystkim kontrole m.in. hałasu, odpadów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, baterii i akumulatorów)⁴⁴. WIOŚ w Poznaniu zwrócił uwagę, że na kilkanaście tysięcy sprawozdań, jakie wpłynęły do wszystkich inspektoratów w kraju w roku 2015 i pierwszym półroczu 2016 r., i ponad 7 tys. kontroli tych sprawozdań, tylko pięć zostało zakwestionowanych, a w jednym tylko przypadku przeprowadzono kontrolę terenową. Oznacza to, zdaniem WIOŚ w Poznaniu, że działania te, mimo czasochłonnej pracy wielu osób, nie stwierdzają nieprawidłowości. Zatem ich efektywność jest niewspółmierna do nakładu pracy, a kontrola wszystkich sprawozdań spowoduje niewykonanie innych zadań przypisanych osobom wykonującym te kontrole⁴⁵.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 544-570)

2.3. Według opinii biegłych, powołanych w ramach kontroli NIK do oceny wyników pomiarów PEM przedłożonych WIOŚ na podstawie art. 122a ust. 2 Poś, zbadane

⁴³ W 2015 r. WIOŚ Świętokrzyski wniósł zastrzeżenia ponieważ przedłożone wyniki dotyczyły wyłącznie pomiarów poziomów PEM w środowisku pracy (BHP). Po wezwaniu do sprostowania i uzupełnienia dokumentów, podmiot przekazał prawidłowe wyniki pomiarów automonitoringowych w środowisku. W 2015 r. Zachodniopomorski WIOŚ zakwestionował sprawozdanie z uwagi na wykazane przekroczenie dopuszczalnych wartości granicznych PEM emitowanych przez obiekt - Węzeł Łączności, zlokalizowany na ogólnie dostępnej dla ludności wieży widokowej w Koszalinie. Wykazane natężenia PEM w pionach pomiarowych umieszczonych na V piętrze wynosiły 8,15 V/m; 9,30 V/m; 11,40 V/m i tarasie wieży widokowej 32 V/m; 52 V/m; 41 V/m. WIOŚ poinformował Prezydenta Miasta Koszalin o ustaleniach i wniósł o zastosowanie art. 362 Poś i nałożenie obowiązku ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko. Z przekazanego w 2018 r. sprawozdania wynika, że w miejscach dostępnych dla ludzi, w tym na tarasie oraz piątym piętrze wieży widokowej, nie występują przekroczenia dopuszczalnych poziomów PEM. W 2016 r. Mazowiecki WIOŚ zakwestionował dwa sprawozdania z pomiarów automonitoringowych w zakresie PEM w otoczeniu SBTk. W obu tych przypadkach z przedłożonych sprawozdań przez operatora wynikało, że nie wykonano pomiarów w środowisku na wszystkich głównych kierunkach promieniowania anten. WIOŚ przekazał uwagi do operatora, jednocześnie zwracając się o wykonanie pomiarów zgodnie z wymogami prawa. W odpowiedzi operator poinformował o przeprowadzeniu pomiaru na wskazanych przez organ azymutach i przekazał sprawozdanie z pomiarów PEM w środowisku. W 2016 r. Świętokrzyski WIOŚ zakwestionował jedno sprawozdanie z pomiarów automonitoringowych w zakresie PEM, w którym wykazano natężenie PEM nawet 70,97 V/m. WIOŚ wszczął kontrolę terenową operatora stacji bazowej telefonii komórkowej. Przeprowadzono pomiary poziomów PEM w otoczeniu SBTk w tych samych punktach, w których były wykonane zakwestionowane pomiary operatora. Uzyskane wyniki pomiarów wykazały, że zmierzone wartości PEM nie przekraczały wartości dopuszczalnych. W 2017 r. Dolnośląski WIOŚ zakwestionował dziewięć wyników pomiarów automonitoringowych. Powodem zakwestionowania był brak zamieszczenia w sprawozdaniach szczegółowych informacji dotyczących warunków meteorologicznych, w których zostały przeprowadzone pomiary. Do operatorów wysłano pisma informujące, że szczegółowe dane tj. temperaturę i wilgotność powinno się zamieszczać w sprawozdaniach z pomiarów. Operatorzy przesłali do WIOŚ wyjaśnienia i poprawione sprawozdania.

⁴⁴ WIOŚ we Wrocławiu.

⁴⁵ Pismo z 07.10.2016 r. znak KD.7023.106.2016.sk

sprawozdania⁴⁶ cechuje duża różnorodność, co do staranności dokumentowania pomiarów oraz przestrzegania procedur, mających na celu obiektywne wykonanie pomiarów. Do głównych nieprawidłowości, uchybień i problemów zidentyfikowanych w sprawozdaniach biegli zaliczyli w szczególności, te odnoszące się również do pomiarów realizowanych przez WIOŚ. Poza zastrzeżeniami i problemami identycznymi, jak przedstawione w pkt 2.2 niniejszego wystąpienia, biegli podkreślili dodatkowo:

- niejednoznaczne definiowanie warunków pracy SBTK: testowa, znamionowa, eksploatacyjna, pomiarowa lub normalna, na jakie powołują się laboratoria. 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 środowisko⁴⁷ (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 do odrzucenia już po wstępnej analizie (przez operatora zlecającego pomiar lub urząd administracji publicznej, do którego jest ono kierowane).

NIK podziela stanowisko biegłych, że pomiary PEM, w których nie wyznaczono głównych pionów pomiarowych w budynkach na osiach głównych anten sektorowych, jak również nie wyznaczono dodatkowych pionów pomiarowych w budynkach mieszkalnych w bezpośrednim sąsiedztwie SBTK, nie spełniają wymogów metodyki sprawdzania dotrzymania dopuszczalnych poziomów PEM w Środowisku określonej w załączniku nr 2⁴⁸ do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r., a tym samym nie stanowią wiarygodnej informacji o dotrzymaniu dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku.

Biegli stwierdzili również, iż w kilku przypadkach poziom natężenia PEM wykazany w sprawozdaniach był niewiele niższy od dopuszczalnego. Ze względu na fakt niewysterowania 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. 463-468)

Zastępca Dyrektora PCA poinformował⁴⁹, że badania wykonywane przez akredytowany podmiot w granicach posiadanej akredytacji są badaniami, których wyniki powinny być traktowane, jako wyniki miarodajne. Dodał jednak, że przydatność wyników badań przedstawionych w sprawozdaniu z badań uzależniona jest od ustaleń z klientem, który określa cel wykonania badania i tym samym jego potrzeby. W przypadku badań PEM w środowisku, wykonywanych na potrzeby oceny zgodności z przepisami prawa, wyłączenie pomiarów w punktach lub pionach

⁴⁶ Łącznie 21 sprawozdań z pomiarów PEM w otoczeniu SBTK przedłożonych WIOŚ w: Katowicach, Krakowie, Lublinie, Poznaniu i Szczecinie.

⁴⁷ Ust. 6 zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r.

⁴⁸ Metody sprawdzania dotrzymania dopuszczalnych poziomów PEM w środowisku.

⁴⁹ 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.).

dodatkowych (wymaganych przepisami zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r.) może stanowić o braku przydatności wyniku badania do oceny zgodności, niemniej o tym fakcie decyduje przede wszystkim odbiorca wyniku badania. Zastępca Dyrektora PCA poinformował jednocześnie, że w ramach audytów prowadzonych przez PCA stwierdzono, że w sprawozdaniach z badań pojawiają się zapisy na temat braku możliwości pozyskania od właściciela instalacji dodatkowych informacji o urządzeniach lub wykonania pomiarów w dodatkowych pionach pomiarowych, zgodnie z przepisami rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. W takich przypadkach PCA oczekuje przedstawienia obiektywnych dowodów na podejmowanie takich działań. Zaznaczył, że PCA nie akceptuje przedstawienia w sprawozdaniu z badań ogólnych informacji o braku wykonania pomiarów w dodatkowych pionach, nie wskazujących ograniczeń zastosowania wyniku badania. W powyższych przypadkach laboratorium powinno powiadomić klienta o niepełnej realizacji metody referencyjnej i tym samym o braku możliwości zastosowania uzyskanego wyniku do oceny zgodności z wymaganiami prawa.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 84-93)

2.4. W latach 2015-2017 do GIOŚ wpłynęło łącznie siedem wniosków o podjęcie interwencji dotyczących SBTk⁵⁰, w tym jeden zawierający sprzeciw mieszkańców przeciwko budowie takiej stacji, jeden zawierający jednocześnie sprzeciw mieszkańców przeciwko budowie SBTk i wniosek o przeprowadzenie pomiarów PEM wokół istniejących już SBTk, oraz pięć o przeprowadzenie pomiarów natężenia PEM emitowanego do środowiska w otoczeniu SBTk. Wnioski te, w zależności od sformułowanego zakresu żądania, GIOŚ przekazał do organów nadzoru budowlanego, burmistrza miasta, WIOŚ (sześć spraw) i organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

We wszystkich sprawach przekazywanych do WIOŚ, Główny Inspektor zwracał się o poinformowanie o sposobie załatwienia wniosku (w tym przekazanie pisma skierowanego do interweniującego). Informacje takie otrzymał w stosunku do dwóch spraw (brak jest informacji dotyczących sprawy z 2016 r.⁵¹ i trzech spraw z 2017 r.).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 492-495)

W jednej sprawie, z wniosku o przeprowadzenie pomiarów natężenia PEM emitowanego do środowiska w otoczeniu SBTk w Głogowie⁵², WIOŚ we Wrocławiu przekazał w 2015 r. do GIOŚ pismo skierowane do interweniującego. W piśmie tym poinformował o wykonaniu pomiarów w oparciu o rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2007 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia okresowych badań poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku⁵³, tj. zgodnie z metodyką wykonywania pomiarów PEM w ramach PMŚ.

W przedmiotowej sprawie pomiary dokonano w punkcie pomiarowym zlokalizowanym w odległości 140 m od rzutu anten, a zmierzony poziom pola elektromagnetycznego wyniósł 2 V/m. W konkluzji stwierdzono, że nie przekracza ono dopuszczalnego poziomu pól elektromagnetycznych w środowisku, określonych w rozporządzeniu MŚ z 30.10.2003 r., który wynosi 7 V/m.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 496-497)

Jak poinformował Główny Inspektor, zastosowana przez WIOŚ we Wrocławiu w przeprowadzonej kontroli metoda pomiarów PEM była niewłaściwa. Pomiary natężenia PEM w otoczeniu SBTk powinny być przeprowadzone zgodnie

⁵⁰ W 2015 r. – dwa wnioski; w 2016 r. – dwa wnioski i 2017 – trzy wnioski.

⁵¹ Sprawa znak DliO/4140/04-01/180/2016/jh.

⁵² Sprawa znak DliO/4140/04-01/146/2015/jse.

⁵³ Dz. U. Nr 221, poz. 1645.

z metodyką określoną w rozporządzeniu MŚ z 30.10.2003 r. Z uwagi na fakt, iż Laboratorium WIOŚ we Wrocławiu nie posiada akredytacji na wykonanie pomiarów natężenia PEM zgodnie z ww. metodyką, działając na podstawie art. 28 f ust. 4 uIOŚ, Dolnośląski WIOŚ powinien zlecić ich wykonanie przez zewnętrzne laboratorium akredytowane. W związku z tym, w trakcie kontroli NIK, GIOŚ wystąpił do Dolnośląskiego WIOŚ o prawidłową realizację zadań z zakresu wykonywania pomiarów PEM⁵⁴.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 508)

W drugiej sprawie, w której skarżący wskazywał na wyłączanie SBTK podczas kontroli PEM⁵⁵, WIOŚ w Rzeszowie w piśmie skierowanym do wnoszącego o podjęcie interwencji poinformował m.in. o przeprowadzeniu w 11 punktach pomiarowych badania poziomów PEM, emitowanych przez SBTK. Pomiaru przeprowadzone zostały bez powiadamiania operatorów. W żadnym z punktów pomiarowych nie stwierdzono przekroczenia dopuszczalnych poziomów PEM.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 494, 498, 499)

W opinii Głównego Inspektora, przeprowadzone badania poziomów PEM bez udziału operatorów SBTK, nie spełniają wymagań określonych w rozporządzeniu MŚ z 30.10.2003 r. Operator instalacji przekazuje odpowiednie informacje oraz zapewnia odpowiedni tryb pracy instalacji, a zwłaszcza tych, o których mowa w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia. Ww. pomiary PEM wykonano w warunkach odpowiadających charakterystynom eksploatacyjnym tych urządzeń w okresie najbardziej niekorzystnym z punktu widzenia oddziaływania na środowisko oraz w punktach gdzie występowały najwyższe wartości natężenia PEM. Pomiarów przeprowadzonych za pomocą miernika szerokopasmowego nie należy wykorzystywać do ekstrapolacji. Bez możliwości rozróżnienia częstotliwości (analogizator selektywny) taka ekstrapolacja prowadzi do znacznego przeszacowania maksymalnej ekspozycji. W związku z powyższym, uwzględniono poprawki związane z charakterystyką dynamiczną (Cd) oraz częstotliwością (Cf), a czas pomiaru dostosowano do okresu potencjalnie najbardziej niekorzystnego pod kątem negatywnego wpływu na środowisko. Z uwagi na kontrolę interwencyjną i brak dokumentacji stacji bazowej, a zwłaszcza azymutów anten, pomiar wykonano na kierunku gdzie występowały najwyższe wartości natężenia promieniowania elektromagnetycznego oraz przed budynkami mieszkalnymi i na balkonie osoby skarżącej. Pomiary wykonano w 11 punktach pomiarowych. W żadnym z nich nie stwierdzono występowania PEM o poziomie wyższym od dopuszczalnego. W momencie stwierdzenia przekroczenia dopuszczalnych poziomów PEM, IOŚ ma możliwość podjęcia dalszych działań kontrolnych w celu ograniczenia negatywnego oddziaływania instalacji na środowisko.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 509-510)

W sprawie, dotyczącej promieniowania z SBTK w Rawiczu, w której GIOŚ przekazał wniosek o podjęcie interwencji do Wielkopolskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w zakresie pomiaru PEM w pomieszczeniach⁵⁶, Główny Inspektor poinformował że, do kompetencji IOŚ należy kontrola dotrzymywania dopuszczalnych poziomów PEM w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymywania tych poziomów określonych w rozporządzeniu MŚ z 30.10.2003 r. IOŚ nie jest organem właściwym do stwierdzenia, czy instalacje niepowodujące naruszeń standardów środowiska mogą negatywnie wpływać na zdrowie ludzi i nie może wyjaśnić kwestii odczuwania przez skarżących skutków istnienia źródeł PEM.

⁵⁴ Pismo z 14.03.2018 r.

⁵⁵ Sprawa znak DliO/4140/04-01/211/2016/sj.

⁵⁶ Sprawa znak DliO/4140/04-01/180/2016/jh.

W związku z tym, że w treści skargi poruszono zagadnienia z zakresu negatywnego oddziaływania na zdrowie ludzkie, a w sprawie zdrowia publicznego właściwe są organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, GIOŚ przekazał wniosek do właściwego miejscowo państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego.

Główny Inspektor poinformował również, że organy IOŚ, w ramach podejmowanych interwencji, wykonują pomiary w budynkach mieszkalnych oraz na balkonach i tarasach, na których mogą przebywać ludzie, zgodnie z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu MŚ z 30.10.2003 r. Pomiary takie wykonuje się m.in. w pomieszczeniach budynków (w środku pomieszczenia, w płaszczyźnie otworów okiennych od strony źródła PEM, przy wyłączonych źródłach PEM wewnątrz pomieszczeń) znajdujących się w otoczeniu SBTk. W omawianej sprawie współpraca między organami Państwowej Inspekcji Sanitarnej i IOŚ oraz nadzór nad rozpatrywanym wnioskiem umożliwiła kompleksowe rozpatrzenie sprawy dotyczącej SBTk w Rawiczu. Jak wynika z załączonego pisma z 3 sierpnia 2016 r., Wielkopolski Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny wykonał pomiary w mieszkaniu skarżącej. Zmierzone wartości PEM dla składowej elektrycznej nie przekraczały 1/5 wartości dopuszczalnych. Natomiast zgodnie z pismem Wielkopolskiego WIOŚ z 25 maja 2016 r., przeprowadzone zostały badania poziomu PEM w środowisku w ośmiu punktach pomiarowych na terenie miasta Rawicza. Trzy z nich zlokalizowane były w otoczeniu budynku, w którym mieszka skarżąca, a pozostałe – usytuowane w pobliżu obiektów stanowiących źródła PEM w centrum miasta. W żadnym z punktów pomiarowych nie stwierdzono występowania PEM o poziomach wyższych od poziomu dopuszczalnego, który dla badanych źródeł wynosi 7 V/m (wartość składowej elektrycznej PEM).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 492-493, 510)

Wyjaśniając przyczyny braku wytycznych i zaleceń GIOŚ w sprawie rozpatrywania wniosków o podjęcie interwencji dotyczących PEM wokół SBTk, Główny Inspektor wskazał, że w związku ze zgłaszanymi interwencjami dotyczącymi PEM wokół SBTk, WIOŚ przeprowadzają kontrole funkcjonowania SBTk i wykonują pomiary natężenia PEM. Procedury przeprowadzania takich kontroli szczegółowo opisane są w dokumentach „Informatycznego Systemu Kontroli”. Natomiast sposób wykonania pomiarów określa rozporządzenie MŚ z 30.10.2003 r. Odpowiedzi w sprawie podjętych działań przez WIOŚ, kierowane są zarówno do interweniujących, jak i do GIOŚ. Każdą odpowiedź GIOŚ analizuje i w przypadku konieczności objęcia większym nadzorem SBTk, wydaje polecenie właściwemu miejscowo WIOŚ. W przypadku kontroli sposobu rozpatrzenia przez WIOŚ wniosków o podjęcie interwencji przekazanych przez GIOŚ w latach 2015–2017 r. dotyczących PEM, GIOŚ stwierdził nieprawidłowości, w przypadku działań podejmowanych przez Dolnośląskiego WIOŚ, w związku ze skargą dotyczącą SBTk w Głogowie. Innym przykładem monitorowania przez GIOŚ działań WIOŚ, jest sprawa dotycząca załatwienia przez Zachodniopomorskiego WIOŚ interwencji w sprawie funkcjonowania SBTk zlokalizowanej w Mierzynie. W tej sprawie GIOŚ polecił Zachodniopomorskiemu WIOŚ przeprowadzenie kontroli w terenie z wykonaniem pomiarów natężenia PEM oraz zobowiązał do poinformowania wnioskujących oraz GIOŚ o wynikach przeprowadzonej kontroli.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 508-513)

2.5. Główny Inspektor poinformował, że w latach 2015-2017 GIOŚ nie przeprowadzał kontroli prowadzenia przez WIOŚ działalności kontrolnej w obszarze dotrzymywania dopuszczalnych poziomów PEM w otoczeniu SBTk oraz przestrzegania zakresu, częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów PEM przez użytkowników SBTk.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 475)

2.6. W okresie objętym kontrolą GIOŚ współpracował z Ministerstwem Cyfryzacji w zakresie dotyczącym zmian przepisów prawa regulujących ochronę przed PEM. W ramach tej współpracy GIOŚ został zaproszony przez Ministerstwo Cyfryzacji do prac zespołu roboczego ds. PEM. Spotkania odbyły się 15.07.2016 r. oraz 18.11.2016 r. Współpraca dotyczyła toczących się prac nad ustawą o PEM. GIOŚ zgłosił m.in. uwagi do projektu ustawy o zmianie ustaw w związku z oddziaływaniem PEM z dnia 17 listopada 2016 r., propozycji ustawy o ochronie zdrowia przed zanieczyszczeniem PEM oraz o przeciwdziałaniu e-uzależnieniom oraz rekomendacji wynikających z Raportu Instytutu Łączności – Państwowego Instytutu Badawczego pt. „Pilotażowe badania i analizy dotyczące dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych (PEM)”. GIOŚ wskazał m.in. że zaproponowane zmiany w przepisach prawa, dotyczące prezentowania wyników pomiarów na stronach internetowych WIOŚ, miały na celu umożliwienie organizacjom społecznym i innym podmiotom dostępu do informacji o stanie środowiska w zakresie PEM.

Natomiast w stanowisku do rekomendacji wynikającej z Raportu Instytutu Łączności – Państwowego Instytutu Badawczego, dotyczącej usprawnienia procedury nakładania sankcji za naruszenia przepisów w zakresie obowiązku wykonywania pomiarów, przestrzegania dopuszczalnych poziomów PEM oraz dokonywania zgłoszeń⁵⁷, GIOŚ stwierdził, że w obecnym stanie prawnym jest ona dyskusyjna. Zgodnie z rekomendacją, przewidziana jest odpowiedzialność karna, która z jednej strony jest surową sankcją, ale z drugiej strony, w praktyce rzadko jest stosowana i wymaga udowodnienia dodatkowych przesłanek odpowiedzialności (np. winy). Do rozważenia jest, zdaniem GIOŚ wprowadzenie kary pieniężnej nakładanej na podmiot eksploatujący instalację w razie stwierdzenia naruszeń, jak również obowiązku pokrycia kosztów pomiarów wykonanych przez organ lub Inspekcję (lub na jej zlecenie) w sytuacji, w której prowadzący instalację nie wykonał pomiarów wymaganych przez art. 122a Poś lub pomiary wykazują istotne rozbieżności. W swoim stanowisku GIOŚ zwrócił uwagę, że zgodnie z przepisami Poś podstawą wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, co do zasady, jest przekroczenie przez podmiot korzystający ze środowiska dopuszczalnych norm określających w pozwoleniu udzielonym przez właściwy organ ochrony środowiska. W przepisach prawnych dotyczących ochrony środowiska brak jest zapisu zobowiązującego podmiot korzystający ze środowiska w zakresie PEM do uzyskania pozwolenia. W związku z tym, wprowadzenie możliwości wymierzenia kar pieniężnych za naruszenie w tym zakresie wymagałoby przebudowy koncepcji wymierzania kar pieniężnych za naruszenia ochrony środowiska.

W swoim stanowisku GIOŚ podkreślił, że ustalenie przez organy IOŚ podmiotu powodującego przekroczenie dopuszczalnych poziomów PEM jest aktualnie niemożliwe z uwagi na jakość infrastruktury kontrolno-pomiarowej WIOŚ. Poprawa tej infrastruktury w taki sposób, aby umożliwić WIOŚ zidentyfikowanie podmiotu powodującego naruszenie wymagań ochrony środowiska w zakresie PEM wymagałaby ogromnych nakładów finansowych.

Pozostałe rekomendacje dotyczyły: wprowadzenia prawnego obowiązku przekazywania wyników pomiarów w formie elektronicznej bezpośrednio do systemu informatycznego przeznaczonego do gromadzenia tych danych⁵⁸; ujednolicenie

⁵⁷ *Pilotażowe badania i analizy dotyczące dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych (PEM)*, Instytut Łączności - Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa, grudzień 2016 r.

⁵⁸ Wskazano, że obecnie wyniki wszystkich pomiarów przekazywane są, co do zasady, w formie papierowej do WIOŚ i PWIS, a tylko niektóre wyniki pomiarów (tj. gdy wymagane jest zgłoszenie nowej lub istotnie zmienionej instalacji) do organu ochrony środowiska; przekazywanie wyników pomiarów w jedno miejsce w formie elektronicznej znacząco ułatwi wykonywanie obowiązku przez podmioty obowiązane, a z drugiej strony ułatwi organom i instytucjom dostęp do tych danych oraz wykonywania funkcji kontrolnych.

zakresu i formatu wyników pomiarów⁵⁹; wprowadzenie prawnego obowiązku przekazywania zgłoszeń nowej lub istotnie zmienionej instalacji w formie elektronicznej, bezpośrednio do właściwego organu ochrony środowiska albo do systemu informatycznego przeznaczonego do gromadzenia tych danych oraz uspołnienie tych danych z danymi dotyczącymi wyników pomiarów⁶⁰; usprawnienie procedury zgłoszenia instalacji radiokomunikacyjnych organom ochrony środowiska⁶¹.

W 2017 r. GIOŚ został ponownie zaproszony przez Ministerstwo Cyfryzacji do prac nad koncepcją kompleksowego systemu teleinformatycznego, który będzie umożliwiał będzie rejestrację, gromadzenie, przetwarzanie i raportowanie wyników analiz oraz publiczne udostępnianie informacji i danych dotyczących instalacji emitujących PEM, a także wartości emitowanych PEM. Wynikiem spotkania było przekazanie informacji o zakresie danych na temat PEM gromadzonych w bazach danych Inspekcji.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 405-428)

Zdaniem Głównego Inspektora wprowadzenie przepisu w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, umożliwiającego przeprowadzenie kontroli w zakresie poziomów PEM emitowanych z instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej lub radiolokacyjnej, bez zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, ułatwia, ale nie rozwiązuje problemu skuteczności kontroli⁶². Fakt, że operator nie jest wcześniej zawiadamiany o zamiarze wszczęcia kontroli nie oznacza, iż kontrola będzie odbywała się bez jego udziału. Generalne zasady ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, dotyczące przebiegu kontroli przedsiębiorcy muszą być przestrzegane – np.: art. 79a ust. 1, zgodnie z którym czynności kontrolne mogą być wykonywane przez pracowników organów kontroli po okazaniu przedsiębiorcy albo osobie przez niego upoważnionej legitymacji służbowej upoważniającej do wykonania takich czynności oraz po doręczeniu upoważnienia do przeprowadzenia kontroli (...) ⁶³.

Udział operatora w kontroli jest konieczny, gdyż operator instalacji przekazuje odpowiednie informacje, oraz zapewnia odpowiedni tryb pracy instalacji, a zwłaszcza tych, o których mowa w załączniku nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 519)

⁵⁹ Wskazano, że obecnie nie ma jednolitych zasad prezentacji wyników pomiarów, jeżeli wyniki miałyby być gromadzone w systemie informatycznym, to przepisy regulujące jego funkcjonowanie powinny również określić formularz dla elektronicznego przekazania danych, a w innym przypadku można skorzystać z delegacji zawartej w art. 122a ust. 3 Poś i w drodze rozporządzenia określić standardy dotyczące wyników pomiarów (sprawozdań z pomiarów) – w zależności od podjętej decyzji wymagane byłyby zmiany w przepisach Poś oraz ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, ewentualnie wydanie nowego rozporządzenia na podstawie art. 122a ust. 3 Poś.

⁶⁰ Wskazano, że obecnie nie ma obowiązku dokonywania zgłoszeń w formie elektronicznej i w zasadzie są dokonywane w formie papierowej, a dodatkowo przesyłane do PWIS; przekazywanie zgłoszeń bezpośrednio do systemu informatycznego, o którym mowa w pkt 1, mogłoby być celowym rozwiązaniem, gdyż głównym elementem zgłoszenia są wyniki pomiarów, a przekazując wyniki pomiarów wskazane jest pozyskanie również podstawowych danych charakteryzujących instalację oraz podmiot ją eksploatujący, w zasadzie są to zbierane bazy danych, przy czym obecnie pomiary dotyczą wszystkich nowych instalacji i ich zmian, a zgłoszenia tylko nowych instalacji i zmian istotnych; uspołnienie danych pomiędzy sprawozdaniem z pomiarów a zgłoszeniem pozwoliłoby na osiągnięcie zgodności pomiędzy tymi dokumentami i jednocześnie dane techniczne wymagane w zgłoszeniu byłyby potwierdzane przez zewnętrzne laboratorium w sprawozdaniu z pomiarów – w zależności od podjętej decyzji wymagane byłyby zmiany w przepisach Poś oraz ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, a także zmiany formularza zgłoszenia instalacji zawartego w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie zgłoszenia instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne (Dz. U. Nr 130, poz. 879).

⁶¹ Skonkretyzowanie „istotnej zmiany instalacji”, na wzór art. 30 stawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, ze zm.), wprowadzenie przerwania terminu w przypadku wezwania do uzupełnienia braków, formy postanowienia oraz zachowania terminu przez organ z chwilą nadania przesyłki ze sprzeciwem, określenie terminu i sposobu przekazywania informacji objętych zgłoszeniem do PWIS - wymagane byłyby zmiany w przepisach Poś.

⁶² Zgodnie z art. 79 ust. 2 pkt 4c ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm.), obowiązującym od 1 lipca 2016 r., zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli nie dokonuje się, w przypadku gdy kontrola jest przeprowadzana na podstawie przepisów uIOŚ w zakresie poziomów pól elektromagnetycznych emitowanych z instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej lub radiolokacyjnej. Obecnie zapis taki znajduje się w art. 48 ust. 11 pkt 8 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646).

⁶³ Obecnie mówi o tym art. 49 ustawy Prawo przedsiębiorców.

2.7. W latach 2015-2017 do GIOŚ nie wpływały odwołania od decyzji WIOŚ wstrzymujących użytkowanie instalacji, wydanych w związku ze stwierdzeniem niezgłoszenia instalacji przez podmiot korzystający ze środowiska lub eksploatacji instalacji niezgodnie z informacją zawartą w zgłoszeniu (art. 367 ust. 1 pkt 3 Poś).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 477)

2.8. Na okres Światowych Dni Młodzieży w Krakowie (dalej „ŚDM”) w 2016 r. uruchomionych zostało 12 tymczasowych stacji bazowych telefonii komórkowej (dalej „TSBTK”). Dla 11 TSBTK operatorzy wykonali i przedstawili wyniki pomiarów poziomów PEM, które, jak wykazała analiza dokonana przez Małopolskiego WIOŚ, nie wykazała przekroczenia wartości dopuszczalnych.

TSBTK po zakończeniu ŚDM zostały zdemontowane. Małopolski WIOŚ w okresie trwania ŚDM nie przeprowadzał kontroli TSBTK. Na wniosek Wydziału Kształtowania Środowiska Urzędu Miasta Krakowa przeprowadzono sześć pomiarów natężenia PEM wokół SBTk, które na czas ŚDM miały zwiększoną moc – nie były to stacje tymczasowe. Pomiar nie wykazały występowania PEM o wartościach przekraczających wartość dopuszczalną (7 V/m).

Główny Inspektor nie wydawał Małopolskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska zaleceń lub wytycznych określających sposób postępowania w związku z możliwością powstawania TSBTK, na zasadach określonych w art. 29 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 18 marca 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją wizyty Jego Świątobliwości Papieża Franciszka w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Światowych Dni Młodzieży – Kraków 2016⁶⁴.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 477-478)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2015-2016 nie zapewniono spójności pomiędzy „Ogólnymi kierunkami działania IOŚ” w obszarze PEM, a wytycznymi do planowania działalności organów IOŚ. Główny Inspektor, kierując działalnością IOŚ ustalił w ramach ogólnych kierunków, jako jeden z najważniejszych celów IOŚ w latach 2013-2015 i 2016-2020, „zmniejszenie narażenia na działanie PEM”, który miał zostać osiągnięty w drodze działań kontrolnych oraz prowadzonego monitoringu. W wydanych wytycznych do planowania działalności organów IOŚ, zadanie w zakresie prowadzenia kontroli PEM ujęte zostało dopiero na lata 2017 i 2018.

Główny Inspektor wyjaśnił, że opracowując roczny plan działalności kontrolnej, WIOŚ uwzględniają przede wszystkim ww. wytyczne, dlatego w planach działalności kontrolnej na lata 2015 i 2016 nie zostały ujęte kontrole w zakresie PEM (oprócz WIOŚ w Opolu). Główny Inspektor wyjaśnił również, że wytyczne do planowania działalności organów IOŚ to katalog najważniejszych zadań do realizacji przez organy Inspekcji. Stanowią one podstawę do opracowania planów działalności na następny rok. Ani przepisy prawa krajowego z zakresu ochrony przed PEM, ani przepisy prawa unijnego nie obligują IOŚ do sporządzenia raportu w oparciu o informacje z kontroli w zakresie PEM. W związku z powyższym w „Wytycznych do planowania działalności organów IOŚ w 2015 r.” oraz w 2016 nie ujęto zadania dla WIOŚ dotyczącego prowadzenia kontroli w zakresie PEM.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 473)

⁶⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 685.

NIK nie podziela wyrażonego w udzielonych przez Głównego Inspektora wyjaśnieniach stanowiska. Zgodnie z art. 4a ust. 1 pkt 1 u IOŚ Główny Inspektor, kierując działalnością IOŚ: ustala ogólne kierunki działania Inspekcji Ochrony Środowiska oraz wydaje zalecenia i wytyczne, określające sposób postępowania w trakcie realizacji zadań, o których mowa w art. 2 ust. 1, oraz kontroluje stan ich realizacji. Według art. 5 ust. 4 pkt 1 wojewódzki inspektor ochrony środowiska, kierując działalnością Inspekcji Ochrony Środowiska na obszarze województwa: wykonuje jej zadania zgodnie z ogólnymi kierunkami działania, zaleceniami i wytycznymi Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Ze wskazanych przepisów wynika, że ustalone ogólne kierunki działania wiążą jednostki IOŚ. Główny Inspektor określając w ogólnych kierunkach na 2015 i 2016 r. jako jeden z najważniejszych celów IOŚ, zmniejszenie narażenia na działanie PEM, który miał zostać osiągnięty w drodze działań kontrolnych, a jednocześnie nie ujmując tego celu w wytycznych do planowania działalności, nie zapewnił spójności wydanych wytycznych (określające sposób postępowania w trakcie realizacji zadań) z ogólnymi kierunkami działalności.

2. W okresie objętym kontrolą NIK w IOŚ brak było jednolitych dla wszystkich WIOŚ wytycznych i zaleceń dotyczących prowadzenia działalności kontrolnej w zakresie dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM, tj. w szczególności zasad typowania SBTk do pomiarów kontrolnych oraz sposobu planowania, prowadzenia i dokumentowania pomiarów, do których wydania GIOŚ był właściwy na podstawie art. 4a ust. 1 pkt 1 uIOŚ. Nie określono również szczegółowych zasad prowadzenia kontroli sprawozdań z pomiarów PEM przedkładanych przez użytkowników SBTk, a w szczególności ich zakresu i sposobu postępowania WIOŚ w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości i braków powodujących nieprzydatność przedłożonych wyników w obszarze regulowanym (np. przekazywanie ich do weryfikacji przez PCA, wzywanie użytkownika SBTk do ich uzupełnienia bądź złożenia wyjaśnień lub podejmowanie własnych pomiarów kontrolnych). Brak było także jednolitych zasad rozpatrywania wniosków o wykonanie pomiarów kontrolnych. NIK wskazuje, iż:

- brak wytycznych i zaleceń w ww. zakresie sprzyjał niejednolitości postępowania WIOŚ, a także ograniczał skuteczność ich działania, szczególnie w sytuacji braków kadrowych i niewystarczającego zakresu szkoleń specjalistycznych dla pracowników WIOŚ,
- jako jeden z najważniejszych celów IOŚ w latach 2013-2015 i 2016-2020, który miał zostać osiągnięty w szczególności w drodze działań kontrolnych, przyjęto „zmniejszenie narażenia na działanie PEM”,
- biegli powołani w ramach niniejszej kontroli do oceny wyników pomiarów przedkładanych WIOŚ na podstawie art. 122a ust. 2 uIOŚ stwierdzili liczne przypadki braków w sprawozdaniach pomiarowych, wpływających na ograniczenie ich przydatności dla oceny dotrzymania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTk,
- w okresie objętym kontrolą GIOŚ stwierdził nieprawidłowości w realizacji przez WIOŚ pomiarów interwencyjnych PEM. Nieprawidłowości i uchybienia, a także niejednolity sposób ich wykonywania zostały także wskazane przez biegłych powołanych przez NIK w toku niniejszej kontroli,
- w latach 2015-2018 (do zakończenia czynności kontrolnych NIK) GIOŚ nie kontrolował realizacji ogólnych wytycznych zawartych w „Informatycznym Systemie Kontroli” w odniesieniu do PEM,

- art. 4a ust. 1 pkt 1 uIOŚ stanowi, że Główny Inspektor Ochrony Środowiska, kierując działalnością Inspekcji Ochrony Środowiska, ustala ogólne kierunki działania IOŚ, wydaje zalecenia i wytyczne oraz kontroluje stan ich realizacji.

Jak wyjaśnił Główny Inspektor wytyczne dotyczące całego przebiegu kontroli (w tym kontroli w zakresie PEM), począwszy od jej wszczęcia aż do zakończenia protokołem kontroli zawarte są w dokumentach Informatycznego Systemu Kontroli. Procedury opisane w dokumentach Informatycznego Systemu Kontroli, dotyczące zarówno przeprowadzenia kontroli w terenie, jak i kontroli dokumentacyjnych (w tym dotyczących kontroli automonitoringowych sprawozdań z art. 122a Poś) są procedurami ogólnymi, dotyczącymi kontroli podmiotów korzystających ze środowiska, do których zaliczani są również operatorzy SBTk.

W związku ze zgłaszanymi interwencjami dotyczącymi PEM wokół SBTk, WIOŚ przeprowadzają kontrole funkcjonowania SBTk i wykonują pomiary natężenia PEM. Sposób wykonania pomiarów określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów PEM w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymywania tych poziomów. Główny Inspektor zaznaczył, że w ramach projektu „Wzmocnienie potencjału Inspekcji Ochrony Środowiska poprzez poprawę jakości pomiarów kontrolnych w zakresie pola elektromagnetycznego oraz dostosowanie jakości tych pomiarów do wymagań określonych w przepisach prawnych” miały zostać zrealizowane dokumenty w zakresie planowania i wykonywania pomiarów kontrolnych oraz prezentacji danych pomiarowych w postaci między innymi wytycznych i poradników.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 475, 508, 521)

Ocena częściowa

Główny Inspektor w niewystarczającym stopniu uwzględniał w swojej działalności sprawy związane z kontrolą dotrzymywania dopuszczalnych poziomów PEM w otoczeniu SBTk. W ramach IOŚ nie obowiązywały jednolite dla wszystkich jednostek wytyczne i zalecenia dotyczące analizy ryzyka, planowania, przeprowadzania i dokumentowania pomiarów poziomów PEM. Dotyczyło to zarówno pomiarów podejmowanych na wniosek, jak i pomiarów poziomów PEM podejmowanych z własnej inicjatywy WIOŚ. Zdaniem NIK brak koordynacji w tym zakresie przyczynił się do koncentrowania się większości WIOŚ na pomiarach interwencyjnych. Pomimo dostrzegania przez GIOŚ potrzeby zintensyfikowania kontroli sprawozdań pomiarów przedkładanych przez użytkowników SBTk, w IOŚ nie ustalono szczegółowych wytycznych ich przeprowadzania, które wspomagałyby pracowników WIOŚ w realizacji tego zadania. NIK wskazuje przy tym, iż niewystarczające były ogólne wytyczne zawarte w „Informatycznym Systemie Kontroli”, które dotyczą wykonywania kontroli dokumentacyjnych we wszystkich obszarach działalności IOŚ. W GIOŚ monitorowano załatwianie wybranych wniosków o pomiary kontrolne, niemniej jednak w jednej ze spraw z 2015 r., pomimo błędów w sposobie jej rozpatrzenia, działania GIOŚ zostały podjęte dopiero w trakcie kontroli NIK.

Formułując powyższą ocenę NIK uwzględnia, iż w GIOŚ w 2016 r. zidentyfikowano potrzebę opracowania wytycznych i zakładano ich przygotowanie w ramach Projektu Wzmocnienia Potencjału IOŚ, który jak dotąd nie został przyjęty do dofinansowania. Ponadto, zadania w zakresie opracowania wytycznych przypisano jednemu z pracowników GIOŚ w październiku 2017 r.

3. Państwowy monitoring środowiska w zakresie pól elektromagnetycznych

Opis stanu
faktycznego

3.1. Zgodnie z art. 4a ust. 1 pkt 5 uIOŚ, GIOŚ opracowywał wieloletnie programy państwowego monitoringu środowiska (dalej: „PPMŚ”), w których określone zostały m.in. cele i zadania monitoringu środowiska w zakresie PEM.

W „PPMŚ na lata 2013-2015” wyszczególniono dwa zadania dotyczące PEM: pomiary monitoringowe i ocena poziomów PEM w środowisku oraz (w zależności od dostępności środków) wykonanie dodatkowych pomiarów PEM w środowisku w wybranych miastach o liczbie mieszkańców powyżej 250 tys. Celem przeprowadzenia pomiarów dodatkowych miała być pełniejsza ocena poziomów PEM. Z kolei w „PPMŚ na lata 2016-2020” założono dokonywanie pomiarów monitoringowych oraz rocznych i trzyletnich ocen poziomów PEM w środowisku, przy czym dokonanie ocen trzyletnich zaplanowano w latach 2017 i 2020.

W ww. programach tych wskazano, że prowadzenie pomiarów monitoringowych PEM jest zadaniem WIOŚ, a zakres i sposób prowadzenia badań określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2007 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia okresowych badań poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku⁶⁵ (dalej: „rozporządzenie MŚ z 12.11.2007 r.”). W „PPMŚ na lata 2013-2015” podano, że oceny zmian poziomów PEM w środowisku będą formułowane na podstawie wyników pomiarów monitoringowych WIOŚ (w powiązaniu z informacją o występowaniu źródeł PEM) oraz będą mogły być uzupełniane o informacje uzyskane w ramach pomiarów kontrolnych w środowisku. W „PPMŚ na lata 2016-2020” wskazano, że dodatkowym źródłem informacji może być działalność kontrolna IOŚ, starosta oraz baza danych o pozwoleniach radiowych wydanych przez Prezesa UKE.

W okresie objętym kontrolą Minister Środowiska nie wydawał zaleceń i wytycznych odnośnie opracowywania PPMŚ w obszarze PEM. Przed zatwierdzeniem PPMŚ na lata 2013-2015 i 2016-2020 nie zgłaszał uwag do treści dotyczącej PEM.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 1-19, 209, 212, 270-272)

3.2. W bazie danych pól elektromagnetycznych JELMAG (będącej częścią systemu informatycznego Ekoinfonet) znajdowały się informacje o SBTK uzyskane w trakcie realizacji PMS i działalności kontrolnej WIOŚ.

Obowiązujące przepisy nie nakładają na prowadzących SBTK obowiązku przekazywania do WIOŚ zgłoszenia instalacji mogącej negatywnie oddziaływać na środowisko, o którym mowa w art. 152 ust 3 Poś. Wobec nieotrzymywania zgłoszeń oraz braku w tym zakresie ewidencji, IOŚ nie dysponuje informacjami o liczbie funkcjonujących na terenie kraju SBTK jak również emitowanej przez nie mocy. Takie informacje mają być dostępne dopiero po wdrożeniu projektowanego systemu teleinformatycznego umożliwiającego publiczny dostęp do danych technicznych instalacji oraz sprawozdań z pomiarów PEM (więcej w pkt. 1.8. wystąpienia). Przy dokonywaniu rocznych i trzyletnich ocen poziomu PEM w środowisku GIOŚ celem ustalenia liczby SBTK korzystał z rejestru pozwoleń radiowych, prowadzonego przez UKE.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 20, 206-208, 249, 406-408)

3.3. W okresie objętym kontrolą, GIOŚ dokonał oceny poziomu PEM w środowisku w latach 2014 i 2015 oraz za lata 2014-2016, na podstawie wyników pomiarów WIOŚ. W opracowaniach stwierdzono m.in., że WIOŚ w latach 2014-2016.

⁶⁵ Dz. U. Nr 221, poz. 1645.

zrealizowały program PMŚ w zakresie pomiarów PEM. Średnia arytmetyczna natężenia PEM dla obszaru Polski w 2014 r. i w 2015 r. wynosiła 0,34 V/m, co stanowiło 4,85% wartości dopuszczalnego poziomu. W ocenie poziomu PEM za lata 2014-2016 wskazano, że natężenie PEM w środowisku na terenie Polski utrzymywało się na niskim poziomie. Trzyletnia średnia arytmetyczna za lata 2014-2016 uzyskana z 2 161 punktów pomiarowych wyniosła 0,35 V/m, co stanowiło 5% wartości dopuszczalnej (7 V/m). W podziale na poszczególne typy obszarów wartości te kształtowały się następująco:

- dla centralnych dzielnic lub osiedli miast o liczbie mieszkańców przekraczającej 50 tys. – 0,52 V/m,
- dla pozostałych miast – 0,31 V/m,
- dla terenów wiejskich – 0,21 V/m.

Najwyższe wartości, odnotowano w województwie zachodniopomorskim i lubuskim, w punktach pomiarowych zlokalizowanych na obszarze centralnych dzielnic i osiedli miast o liczbie mieszkańców przekraczającej 50 tys. (2,96 V/m oraz 2,93 V/m).

Ww. ocen i analiz GIOŚ dokonał na podstawie wyników pomiarów dokonanych w ramach PMŚ. Nie wykorzystano natomiast danych ze sprawozdań pomiarowych przedkładanych WIOŚ przez użytkowników SBTk. W ocenach i analizach nie przedstawiono również skali i wyników działalności kontrolnej WIOŚ.

Główny Inspektor wyjaśnił, że „GIOŚ w swoich ocenach i analizach poziomu PEM w środowisku wykorzystuje dane pozyskane w ramach PMŚ, czyli z pomiarów okresowych PEM. W programie PMŚ na lata 2013-2015 przewidziano możliwość wykorzystania do oceny również wyników z pomiarów kontrolnych WIOŚ. Wyniki tych kontroli (...) brane były pod uwagę przy opracowywaniu ocen poziomu PEM w środowisku. Wykonując te oceny, GIOŚ przeanalizował dostępne wyniki pomiarów kontrolnych w odniesieniu do uzyskanych wyników z pomiarów okresowych PEM, jednak biorąc pod uwagę odmienny charakter pomiarów kontrolnych i inną metodykę ich prowadzenia nie włączono ich do treści ocen. W ocenach opracowywanych przez GIOŚ wykorzystywano informację o ilości instalacji emitujących PEM głównie z ogólnodostępnych rejestrów pozwoleń radiowych wydanych przez Prezesa UKE. GIOŚ nie wykorzystywał w ocenach poziomu PEM w środowisku informacji ze sprawozdań przekazywanych przez użytkowników SBTk. Sprawozdania te, zgodnie z Poś, przekazywane są w wersji papierowej do WIOŚ, a w związku z brakiem krajowej, elektronicznej bazy danych tych zgłoszeń dostęp do nich jest znacznie ograniczony. W związku ze zidentyfikowaniem tego problemu, w 2017 r., zostały podjęte prace w Ministerstwie Cyfryzacji przy współpracy m.in. z Ministerstwem Środowiska, Instytutem Łączności i GIOŚ nad systemem teleinformatycznym, który umożliwiać będzie rejestrację, gromadzenie, przetwarzanie i raportowanie wyników analiz oraz publiczne udostępnianie informacji i danych dotyczących instalacji emitujących PEM oraz wartości emitowanych PEM. W bazie danych JELMAG gromadzone są informacje o źródłach, pozyskane w ramach działalności monitoringowej i kontrolnej, natomiast baza nie gromadzi sprawozdań przekazywanych przez operatorów”.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 23-66, 209, 212-213, 241-269, 281, 288-289)

W dniu 27 czerwca 2017 r. Główny Inspektor zlecił, osobie wyłonionej w drodze zapytania ofertowego, sporządzenie „Oceny poziomu PEM w środowisku za lata 2014-2016 – na podstawie pomiarów wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska”. Opracowanie miało być wykonane do 20 listopada 2017 r., wynagrodzenie określono w wysokości 10.500 zł brutto. W dniu 4 grudnia 2017 r. wykonawca poinformował GIOŚ, że rezygnuje z wykonania pracy, zaś 8 stycznia

2018 r., zgodnie z § 8 ww. umowy, zapłacił karę za niewykonanie zlecenia w wysokości 1.575 zł (15% umówionej kwoty wynagrodzenia brutto).

Główny Inspektor poinformował, że opracowywanie wieloletnich ocen poziomu PEM dla kraju nie jest obowiązkiem ustawowym, wynika z programu PMS i jest elementem działań nadzorczych i strategicznych związanych z informowaniem społeczeństwa i decydentów o stanie poziomu PEM w środowisku. Ostatnia ocena miała zostać rozszerzona o kompleksową, ekspercką analizę wyników z ostatnich dziewięciu lat. Praca o wieloaspektowym charakterze została zlecona na zewnątrz do realizacji przez eksperta w dziedzinie PEM. W związku z rezygnacją z wykonania pracy przez wyłonionego wykonawcę, GIOŚ wykonał ocenę poziomu PEM za lata 2014-2016 własnymi siłami, w węższym niż przewidywano zakresie. Zrezygnowano z przeprowadzenia kompleksowej analizy trzech cykli pomiarowych. Ocena poziomu PEM w środowisku za lata 2014-2016 została zamieszczona na stronie internetowej GIOŚ⁶⁶ pod koniec grudnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 67-73, 203-206, 209, 213-214)

3.4. Ustalenia kontroli NIK w WIOŚ w Katowicach, Krakowie, Lublinie, Poznaniu i Szczecinie wskazują, że poziomy natężenia PEM wykazywane w ramach wyników pomiarów przedkładanych WIOŚ na podstawie art. 122a ust. 2 Poś niejednokrotnie zbliżały się do maksymalnie dopuszczalnego (7 V/m)⁶⁷. Utrzymywanie tak wysokiego natężenia PEM grozi tym, że w sytuacji zwiększenia obciążenia SBTk ruchem telekomunikacyjnym, przekroczy dopuszczalne. Odnotowywano je zazwyczaj w budynkach mieszkalnych (na balkonach i w świetle okien).

Wykonane przez laboratoria WIOŚ pomiary PEM w 13 przypadkach wykazały przekroczenia dopuszczalnego (7 V/m) poziomu PEM. W województwie małopolskim w 2015 r. stwierdzono trzy przypadki, w których natężenie PEM sięgało 9,64 V/m; w 2016 r. – cztery przypadki (do 13,20 V/m); w 2017 r. – cztery przypadki (do 8,71 V/m) oraz województwie mazowieckim w 2016 r. – jeden przypadek (do 7,39 V/m) i w 2017 r. – jeden przypadek (do 8,13 V/m).

(dowód: akta kontroli, tom I str.479)

3.5. WIOŚ przesyłały do GIOŚ sprawozdania z działalności w danym roku, w których m.in. informowały o realizacji zaplanowanych pomiarów PEM. Informacje o realizacji PMS dotyczące PEM, w tym o systemie pomiarowym, narzędziach pomiaru, wynikach, instalacjach emitujących PEM, gromadzone były w bazie danych PEM JELMAG. GIOŚ, jako administrator krajowy bazy, kontrolował zakres informacji wprowadzonych przez WIOŚ oraz zatwierdzał wyniki pomiarów na poziomie krajowym.

W ramach koordynacji realizacji PMS w zakresie PEM, GIOŚ m.in.:

- corocznie w styczniu przysyłał do WIOŚ informacje o zaplanowanych do realizacji zadaniach w zakresie PEM na dany rok,
- organizował coroczne narady konsultacyjne z naczelnikami wydziałów monitoringu i kierownikami laboratoriów WIOŚ, podczas których omawiano zakres prac, wyniki zrealizowanego programu, wyniki badań biegłości oraz plany na kolejne lata,
- w celu zapewnienia jednolitości i wiarygodności uzyskiwanych wyników organizował cykliczne szkolenia dla pracowników WIOŚ, obejmujące

⁶⁶http://www.gios.gov.pl/images/dokumenty/pms/monitoring_pol_elektromagnetycznych/Ocena_poziomu_pol_elektromagnetycznych_zalata_2014-2016.pdf

⁶⁷ Wynosiły nawet 6,9 V/m.

porównania międzylaboratoryjne w zakresie pomiarów PEM oraz wzorcowanie mierników PEM.

Dyrektor DMS poinformowała, że nie było potrzeby uzupełniania postanowień rozporządzenia MS z 12.11.2007 r. o dodatkowe zalecenia lub wytyczne, gdyż zapisany w zał. nr 1 do ww. rozporządzenia sposób wyboru punktów pomiarowych jest jasny i czytelny dla WIOŚ.

Główny Inspektor poinformował, że GIOŚ nie dokonywał oceny sposobu wyboru przez WIOŚ punktów pomiarowych PEM w ramach wojewódzkich programów monitoringu środowiska (dalej: „WPMŚ”). Sieć punktów pomiarowych została określona w WPMŚ na lata 2007-2009 oraz 2010-2012 na podstawie rozporządzenia MS z 2007 r. Zgodnie z rozporządzeniem pomiary w punktach miały być powtarzane co trzy lata, co umożliwi analizę trendów poziomów PEM w określonych lokalizacjach. Założeniem było uzyskanie odpowiedniej liczby i jakości wyników, co najmniej z trzech cykli pomiarowych, które umożliwią wykonanie analizy trendów oraz kompleksowej analizy systemu monitoringu PEM. Przygotowując program PMŚ na lata 2016-2020, GIOŚ zidentyfikował potrzebę przeprowadzenia szczegółowej analizy pozyskiwanych w ramach monitoringu PEM wyników, pod kątem rozważenia ewentualnych zmian w zakresie i sposobie prowadzenia okresowych badań poziomów PEM w środowisku.

Główny Inspektor stwierdził, że „zgodnie z art. 124 Poś rejestr terenów, na których stwierdzono przekroczenie dopuszczalnych poziomów PEM prowadzi i aktualizuje corocznie WIOŚ. Nie ma obowiązku prawnego przekazywania informacji o rejestrze do GIOŚ. Rejestry (...) są ogólnodostępne na stronach WIOŚ i GIOŚ posiada wiedzę o ich zakresie. Ponadto GIOŚ ma na bieżąco informację o pomiarach, w których stwierdzono przekroczenie poziomów dopuszczalnych poprzez bazę danych JELMAG. W bazie przewidziano system ewidencji terenów, na których stwierdzono przekroczenie, ale nie jest on traktowany jako rejestr z art. 124 Poś. W sytuacji, kiedy został wprowadzony pomiar z przekroczeniem, ta informacja automatycznie pojawia się w zakładce – tereny z przekroczeniami”.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 20-21, 74-123, 210, 214-215, 219)

3.6. Ostatni raport o stanie środowiska w Polsce GIOŚ opracował w 2014 r. Sporządzenie kolejnego planowane jest w roku 2018.

W Raporcie z 2014 r., w rozdziale „Narażenie na PEM” przedstawiono wyniki monitoringu PEM prowadzonego w latach 2008-2012 przez WIOŚ w miejscach dostępnych dla ludności, dane GUS dotyczące rozwoju telefonii komórkowej oraz dane UKE przedstawiające liczbę pozwoleń radiowych wydanych w latach 2008-2012. Wyniki monitoringu wskazały, że poziom wytwarzanych PEM był bardzo niski i stanowił jedynie kilka procent wartości dopuszczalnej. W żadnym punkcie pomiarowym nie odnotowano przekroczenia dopuszczalnego poziomu PEM. Większość wyników natężenia PEM mieściła się w przedziale od 0,1 do 0,5 V/m. Utrzymywała się tendencja spadkowa poziomu PEM: w 2008 r. średnia arytmetyczna natężenia PEM wynosiła 0,41 V/m, w 2009 r. – 0,39, w 2010 – 0,34, w 2011 – 0,31, a w 2012 – 0,29 V/m.

W 2017 r., zgodnie z założeniami „PPMŚ na lata 2016-2020”, GIOŚ opracował syntetyczny raport wskaźnikowy „Stan środowiska w Polsce – Sygnały 2016”, w którym, na podstawie wyników monitoringu w 2015 r., potwierdzono utrzymywanie się wartości PEM w środowisku na niskim poziomie. W podsumowaniu raportu stwierdzono, że „ze względu na stale rosnącą ilość źródeł emitujących PEM do środowiska, zmieniające się technologie, moce nadawcze oraz zagęszczenie źródeł, mogą pojawić się miejsca, w których wartości PEM zostaną przekroczone. Ten fakt

oraz istniejące (choć ograniczone) dowody świadczące o możliwości szkodliwego oddziaływania PEM na ludzi może budzić obawy społeczeństwa, dlatego też konieczne jest stałe monitorowanie poziomów PEM w środowisku”.

W Raporcie z 2014 r. „Stan środowiska w Polsce” oraz w raporcie „Stan środowiska w Polsce – Sygnały 2016”, w ocenach zmian poziomów PEM w środowisku nie odniesiono się do wyników działalności kontrolnej WIOŚ oraz wartości natężenia PEM wynikających ze sprawozdań pomiarowych przedkładanych WIOŚ przez użytkowników SBTK. W PPMS na lata 2013-2015 założono, że oceny te będą mogły być uzupełnione o informacje uzyskane w ramach pomiarów kontrolnych w środowisku.

Główny Inspektor wyjaśnił, że „wykonując oceny poziomu PEM GIOŚ brał pod uwagę wyniki z działalności kontrolnej, które przekazywane są do GIOŚ. Przeanalizowano dostępne wyniki kontroli w odniesieniu do uzyskanych wyników z pomiarów okresowych PEM, jednak biorąc pod uwagę odmienny charakter pomiarów kontrolnych i inną metodykę ich prowadzenia nie włączono ich do treści ocen”.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 19, 124-133, 210, 215, 281, 288-289)

W 2014 r., po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, GIOŚ zlecił podmiotowi zewnętrznemu dokonanie „Pomiarów PEM w wybranych miastach Polski o liczbie mieszkańców powyżej 250 tys.”⁶⁸ Laboratorium badawcze akredytowane przez PCA w zakresie pomiarów PEM w środowisku oraz posiadające odpowiednią kadrę i aparaturę – w 2014 i 2015 r. wykonało pomiary w 63 wskazanych przez GIOŚ punktach zlokalizowanych na terenie Łodzi, Warszawy, Krakowa, Szczecina, Poznania i Gdańska. Założeniem było powtórzenie serii pomiarów w tych samych lokalizacjach, w których wykonano pomiary w latach 2001-2003. Wówczas przy wyborze punktów uwzględniono m.in.: rozmieszczenie SBTK oraz ich parametry techniczne, konfigurację terenu miasta, usytuowanie osiedli mieszkaniowych, gęstość zaludnienia. W ramach zlecenia wykonawca opracował dwa raporty (za rok 2014 i raport zbiorczy za lata 2014 i 2015), zawierające interpretację wyników, analizę zmian i wnioski. Koszt realizacji zadania, wynoszący 214.998 zł, sfinansowany został ze środków pochodzących z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Zgodnie z informacją Dyrektora DMŚ zadanie pt. „Pomiary PEM w wybranych miastach Polski o liczbie mieszkańców powyżej 250 tys.” nie zrealizowano w ramach działalności WIOŚ, ponieważ zadanie przewidziane było w PPMS do zrealizowania na poziomie krajowym, ze względu na poszerzony charakter pomiarów i ograniczone możliwości WIOŚ. Oprócz podstawowych pomiarów szerokopasmowych, zaplanowano przeprowadzenie w każdym punkcie pomiarowym analizę widma, a w tamtym okresie tylko dwa wojewódzkie inspektoraty dysponowały aparaturą umożliwiającą analizę widma.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 134-202, 273-279)

3.7. Od wejścia w życie rozporządzenia MŚ z 12.11.2007 r. w GIOŚ nie zidentyfikowano problemów w realizacji PMŚ i nie analizowano określonych w tym rozporządzeniu zasad prowadzenia PMŚ w zakresie PEM. Wykonanie takiej analizy przewidziano w programie PMŚ na lata 2016-2020, po zakończeniu pełnych trzech cykli pomiarowych PEM obejmujących dziewięć lat.

Główny Inspektor poinformował, że „GIOŚ w celu zapewnienia miarodajnych wyników pomiarów, a tym samym wysokiej jakości ocen rocznych i trzyletnich,

⁶⁸ Umowa Nr 11/2014/F z dnia 8.07.2014 r.

zapewnia laboratorium WIOŚ cykliczne wzorcowania mierników, porównania międzylaboratoryjne, regularne szkolenia pracowników WIOŚ w zakresie pomiarów PEM w środowisku oraz konsultacje z ekspertami ds. pomiarów PEM. Zgodnie z zapisami programu PMS na lata 2016-2020, zostanie przeprowadzona ocena funkcjonowania systemu monitoringu, w wyniku której zostaną podjęte decyzje co do ewentualnych zmian legislacyjnych w zakresie dotyczącym monitoringu PEM.”

(dowód: akta kontroli, tom II str. 13, 210, 215)

3.8. W związku z potrzebą zapewnienia narzędzi do gromadzenia, przetwarzania i udostępniania danych o poziomie PEM, GIOŚ wdrożył centralną bazę danych JELMAG. Dostęp do bazy odbywał się za pomocą przeglądarek internetowych, na komputerach będących w dyspozycji WIOŚ. Każdy użytkownik bazy po otrzymaniu loginu i hasła miał do niej dostęp w zakresie swoich uprawnień. GIOŚ na etapie wdrażania systemu i wprowadzania danych zapewnił pracownikom WIOŚ szkolenia oraz usługę helpdesk.

Na podstawie oględzin działania systemu informatycznego Ekoinfonet stwierdzono, że informacje dotyczące PMS znajdowały się w bazie danych PEM JELMAG, natomiast informacje z działalności kontrolnej wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska gromadzone były w Informatycznym Systemie Kontroli. Obie bazy były częścią systemu informatycznego Ekoinfonet. Dane o ustaleniach kontroli użytkowników SBTK wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska przekazywały do Ekoinfonetu zgodnie z § 4 ust. 2 pkt 2 lit. a rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 21 września 2015 r. w sprawie systemu informatycznego IOŚ Ekoinfonet⁶⁹ (dalej: rozporządzenie MŚ z 21.09.2015 r.). Informatyczny System Kontroli Inspekcji wymuszał wprowadzanie na bieżąco danych dotyczących rozpoczęcia kontroli i sporządzenia informacji. W Systemie w 2016 r. zaewidencjonowanych zostało 3 957 kontroli użytkowników SBTK, a w roku 2017 – 5 893 kontrole. Dane o poziomie PEM w 2016 r. wszystkie wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska wprowadziły do bazy JELMAG w terminie określonym w § 4 ust. 2 pkt 1 lit. c rozporządzenia MŚ z 21.09.2015 r. – do 31 marca 2017 r.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 207-208, 210, 215, 220-228, 281-288, 290-302)

W czerwcu 2017 r. GIOŚ został zaproszony przez Ministerstwo Cyfryzacji do prac nad koncepcją kompleksowego systemu teleinformatycznego, który umożliwiać ma rejestrację, gromadzenie, przetwarzanie i raportowanie wyników analiz oraz publiczne udostępnianie informacji i danych dotyczących instalacji emitujących PEM oraz wartości emitowanych PEM. Według zamierzeń Ministra Cyfryzacji system ten miałby m.in.: zapewnić jednoznaczność, kompletność i spójność danych o instalacjach wytwarzających PEM, skuteczne monitorowanie i badanie PEM, opracowanie narzędzi teleinformatycznych oraz modeli obliczeniowych umożliwiających przetwarzanie danych administracyjnych, agregację i przetwarzanie danych pomiarowych z różnych dostępnych źródeł, zakładano również opracowanie procedur administracyjnych zapewniających bezpieczną lokalizację źródeł tych pól oraz wprowadzenie prawnego obowiązku składania informacji o instalacjach wytwarzających PEM za pomocą projektowanego systemu teleinformatycznego o instalacjach emitujących PEM.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 405-413)

3.9. W dokumencie „Polityka ekologiczna Państwa w latach 2009-2012” z perspektywą do roku 2016, przyjętym przez Sejm RP w 2009 r.⁷⁰, stwierdzono m.in., że ochrona przed PEM stanowi jedną z zaniedbanych dziedzin. Uznano, iż

⁶⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1584.

⁷⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 maja 2009 r. w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka ekologiczna Państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016” (M.P. Nr 34, poz. 501).

ważne jest, aby rozwinąć w pełni monitoring PEM, wytwarzanych nie tylko przez linie wysokiego napięcia, ale także przez liczne stacje przekątnikowe telefonii komórkowej. Wskazano przy tym na brak w Polsce laboratorium referencyjnego w zakresie pomiaru pól tego rodzaju. Jednocześnie zauważono wzrastającą emisję PEM wraz z rozwojem sieci telefonii komórkowej oraz budową linii energetycznych. Jako cel średniookresowy do 2016 r. przyjęto dokonanie wiarygodnej oceny narażania społeczeństwa na ponadnormatywne PEM i podjęcie kroków do zmniejszenia tego zagrożenia tam, gdzie jest ono największe.

Odnośnie zapewnienia przez systemu PMŚ oraz działania IOŚ skutecznej realizacji ww. celu średniookresowego polityki ekologicznej, Główny Inspektor poinformował, że pomiary PEM w ramach PMŚ prowadzone są na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska. Zapisy rozporządzenia zostały tak ustalone, żeby uzyskać informację o średnim poziomie PEM w środowisku, którego można się spodziewać w miejscach dostępnych dla ludności. Pomiary monitoringowe, które dają obraz tzw. tła elektromagnetycznego mają inny charakter, metodykę i cel niż pomiary kontrolne instalacji emitujących PEM. Stopień wykwalifikowania zespołów pomiarowych, zapewnienie systemu jakości laboratoriów, regularne wzorcowanie mierników PEM oraz jasne przepisy dotyczące sposobu wykonywania pomiarów okresowych gwarantują, że GIOŚ na podstawie uzyskanych wyników, dokonuje wiarygodnej oceny poziomów PEM w środowisku. Niemniej jednak w PPMŚ na lata 2016-2020, GIOŚ przewidział analizę obowiązującego systemu monitoringu PEM pod kątem ewentualnych zmian przepisów prawa w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 210, 216-217)

3.10. Zgodnie z informacją Głównego Inspektora, w latach 2015-2017 GIOŚ na bieżąco kontrolował stopień wykonania PPMŚ w zakresie PEM poprzez bazę danych JELMAG oraz corocznie weryfikował „Informacje o realizacji zadań WIOŚ. Zamieszczone były tam informacje o zaplanowanym w WPMS i zrealizowanym programie pomiarowym w danym roku oraz o ewentualnych odstępstwach od planu. Wobec nie zidentyfikowania problemów w realizacji programu PMŚ w zakresie PEM, GIOŚ nie przeprowadzał kontroli WIOŚ w zakresie realizacji PMŚ w części dotyczącej PEM, w ich siedzibach.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 211, 217, 229-240)

3.11. Główny Inspektor wskazał, że największą wadą istniejącego modelu funkcjonowania Inspekcji Ochrony Środowiska, uniemożliwiającą sprawne zarządzanie i realizację zadań oraz niezapewniającą wystarczających środków finansowych na realizację ustawowych obowiązków, jest „podwójna podległość” WIOŚ - merytorycznie GIOŚ, finansowo wojewodzie. GIOŚ nie ma rzeczywistego wpływu na finansowanie zadań PMŚ realizowanych przez WIOŚ. Od stycznia 1999 r. wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska zostali włączeni do terenowych organów administracji rządowej zespolonej, w konsekwencji czego środki budżetowe na działalność WIOŚ przyznawane są przez wojewodów, bez żadnej koordynacji ze strony GIOŚ kierującego działalnością Inspekcji.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 211, 217-218)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Nieujęcie w raportach z PMŚ informacji na temat przekroczeń dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK, stwierdzonych w wyniku działalności kontrolnej WIOŚ. Informacje tego rodzaju powinny być upowszechniane w ramach PMŚ stosownie do art. 25 ust. 3 pkt 1 Poś.

NIK zwraca uwagę na nieupowszechnianie w ramach PMŚ danych na temat:

- wyników pomiarów kontrolnych PEM realizowanych przez WIOŚ, z reguły na wniosek osób zamieszkujących w bezpośrednim sąsiedztwie SBTK, administratorów budynków lub organów jst,
- poziomów natężenia PEM w bezpośrednim otoczeniu SBTK prezentowanych w sprawozdaniach przedkładanych WIOŚ na podstawie art. 122a ust. 2 Poś.

NIK uwzględnia, iż w okresie objętym kontrolą jednostki IOŚ nie dysponowały możliwością zautomatyzowanej analizy wyników PEM przedkładanych przez użytkowników SBTK. Zdaniem NIK, dane o zakresie tych wyników, ich skrajnych wartościach i rodzajach miejsc, w których występują, a także informacje o wynikach pomiarów kontrolnych WIOŚ powinny być wykorzystywane do oceny poziomów PEM w środowisku, a następnie upowszechniane w ramach raportów z WPMŚ i PPMS. Wskazują one bowiem na rzeczywiste poziomy PEM w bezpośrednim otoczeniu SBTK. Uwzględnianie takich informacji stanowiłoby zaś wypełnienie założeń PMŚ, dyspozycji art. 27 ust. 1 pkt 4 Poś oraz realizację celu PMŚ określonego w art. 25 ust. 3 Poś.

Ocena cząstkowa

GIOŚ, zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 5 Poś, w Programach PMŚ uwzględnił monitoring PEM. Koordynował realizację PMŚ w województwach w tym obszarze, m.in. poprzez planowanie zadań oraz organizowanie corocznych narad i praktycznych szkoleń. Zlecił dokonanie w 2014 i 2015 r. uzupełniających pomiarów PEM w wybranych miastach Polski o liczbie mieszkańców powyżej 250 tys. podmiotowi dysponującemu odpowiednimi osobami i potencjałem technicznym do wykonania tego zadania. GIOŚ wywiązywał się z nałożonego art. 4a ust. 1 pkt 6 lit. b uIOŚ obowiązku dokonywania analiz i ocen stanu środowiska. Oceny sformułowane w opracowaniach GIOŚ nie dostarczały jednak pełnych informacji o dotrzymywaniu standardu jakości środowiska w obszarze PEM, określonego w zał. nr 1 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. Dokonywane były one bowiem na podstawie pomiarów monitoringowych wykonanych w punktach zlokalizowanych w miejscach mało narażonych na ponadnormatywne PEM. Nieprawidłowe było pomijanie w ww. ocenach informacji o stwierdzonych przez WIOŚ przekroczeniach dopuszczalnego poziomu PEM w miejscach dostępnych dla ludności. Nie uwzględniały one też wyników pomiarów kontrolnych WIOŚ oraz wyników przedstawianych WIOŚ przez operatorów telefonii komórkowej, według których podwyższone poziomy PEM (niejednokrotnie bliskie dopuszczalnemu), występują na wyższych kondygnacjach budynków (w szczególności na balkonach i w oknach).

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 Kontroli⁷¹, wnosi o:

- 1) wydanie wytycznych określających sposób postępowania w trakcie realizacji kluczowych zadań kontrolnych WIOŚ w obszarze PEM, w tym w szczególności dotyczących:
 - planowania, prowadzenia i dokumentowania pomiarów kontrolnych PEM podejmowanych zarówno na wniosek, jak i z własnej inicjatywy w oparciu o analizę ryzyka WIOŚ;
 - kontroli wyników pomiarów PEM przedkładanych przez użytkowników SBTK z uwzględnieniem wskazówek dotyczących szczegółowego zakresu tych kontroli, jak i niezbędnych działań w przypadku stwierdzenia przez WIOŚ

⁷¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

nieprawidłowości lub braków ograniczających lub wykluczających przydatność prezentowanych wyników dla zapewnienia o dotrzymaniu dopuszczalnego poziomu PEM w miejscach dostępnych dla ludności;

- 2) ujmowanie w wydawanych przez GIOŚ opracowaniach dotyczących oceny poziomu PEM w środowisku, informacji na temat przekroczeń dopuszczalnego poziomu PEM, stwierdzonych w wyniku działalności kontrolnej WIOŚ;
- 3) przeprowadzanie kontroli WIOŚ w zakresie stanu realizacji ogólnych i szczegółowych (po ich opracowaniu) wytycznych dotyczących działalności kontrolnej WIOŚ w obszarze PEM.

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