



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.026.01.2017
P/17/082

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/082 – Działania organów administracji publicznej w zakresie ochrony ludności przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontrolerzy	Adam Borowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/173/2017 z dnia 24.11.2017 r. Jerzy Wasilewski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LSZ/200/2017 z dnia 20.12.2017 r. oraz nr LSZ/89/2018 z dnia 14.05.2018 r. Katarzyna Kozłowska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/201/2017 z dnia 20.12.2017 r. Tomasz Wołos, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/30/2018 z dnia 01.02.2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6, 1603)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Szczecinie, ul. Wały Chrobrego 4, 70-502 Szczecin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Miluch, Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Szczecinie ¹ . (dowód: akta kontroli str. 7-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Szczecinie³ – w latach 2015-2018⁴ - w ograniczonym zakresie realizował zadania dotyczące ochrony ludności przed promieniowaniem elektromagnetycznym⁵ pochodzącym od stacji bazowych telefonii komórkowej⁶.

WIOŚ nie w pełni był przygotowany pod względem kadrowym i sprzętowym do realizacji kontroli dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTk. Laboratorium WIOŚ nie posiadało akredytacji Polskiego Centrum Akredytacji⁷ na wykonywanie pomiarów kontrolnych PEM w otoczeniu SBTk, a posiadany sprzęt pomiarowy do czasu kontroli NIK nie pozwalał na przeprowadzanie takich pomiarów w sposób w pełni zgodny z przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzenia dotrzymania tych poziomów⁸. Przeszkoleni zostali pracownicy Laboratorium WIOŚ wykonujący pomiary w ramach państwowego monitoringu środowiska⁹ według wymogów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2007 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia okresowych badań poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku¹⁰. Natomiast nie przeszkolono pracowników pionu Inspekcji, których zadaniem była m.in. kontrola wyników pomiarów przedkładanych przez użytkowników SBTk

¹ Od dnia 20.10.2008 r.; dalej: ZWIOŚ.

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.

³ Dalej: WIOŚ.

⁴ Lata 2015 – 2018 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych), z uwzględnieniem zdarzeń z okresu wcześniejszego, jeżeli miały istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą NIK.

⁵ Zwane dalej PEM

⁶ Dalej: SBTk

⁷ Dalej: PCA.

⁸ Dz. Nr 192, poz. 1883, zwane dalej: rozporządzenie MŚ z 2003 r.

⁹ Dalej: PMŚ.

¹⁰ Dz. U. Nr 221, poz. 1645, zwane dalej: rozporządzenie MŚ z 2007 r.

w drodze realizacji obowiązku ustanowionego w art. 122a ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo Ochrony Środowiska¹¹.

WIOŚ nie prowadził z własnej inicjatywy kontroli dotyczących dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska¹², a także po analizie ryzyka na podstawie wyników pomiarów otrzymywanych od użytkowników SBTK, gdyż operatorzy SBTK zaliczeni byli do V kategorii zakładów i kontrole tych podmiotów znajdowały się poza priorytetami określonymi przez GIOŚ. W latach 2015-2017 WIOŚ przeprowadził kontrole 18,6% przedłożonych przez użytkowników SBTK sprawozdań na podstawie art. 122a ust. 2 Poś, które sprowadzały się głównie do kwestii formalnych i analizy wyników pomiarów w nich zawartych.

Do WIOŚ w badanym okresie wpłynęło 13 skarg od osób fizycznych i prawnych dotyczących zagrożenia promieniowaniem od SBTK. Wszystkie skargi rozpatrzono zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹³ i terminowo udzielono odpowiedzi skarżącemu. Tylko w jednym przypadku, po interwencji GIOŚ dotyczącej wniosku osób fizycznych, został przeprowadzony pomiar kontrolny przez laboratorium zewnętrzne działające na zlecenie WIOŚ, które posiadało akredytację PCA do wykonywania pomiarów PEM w otoczeniu SBTK miernikiem szerokopasmowym. W przypadku innych sześciu wniosków osób fizycznych WIOŚ przeprowadził pomiary w pojedynczych punktach stosując metodykę właściwą dla pomiarów PEM w ramach państwowego monitoringu środowiska, co nie dawało podstaw do formułowania wniosków o dotrzymaniu dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK.

WIOŚ prawidłowo wykonywał zadania w ramach państwowego monitoringu środowiska¹⁴. Wojewódzkie programy monitoringu środowiska na lata 2013-2015 oraz 2016-2020 zostały sformułowane zgodnie z założeniami odpowiednich programów krajowych, pomiary PEM zrealizowano i udokumentowano zgodnie z przyjętym zakresem i metodyką określoną w rozporządzeniu MŚ z 2007 r. W ocenie NIK - publikowane corocznie raporty o stanie środowiska na obszarze województwa - nie dostarczały jednak pełnych informacji o dotrzymywaniu standardu jakości środowiska w zakresie PEM. Sformułowane wnioski wskazywały, iż poziom natężenia PEM na obszarze województwa utrzymuje się na poziomie znacznie niższym od dopuszczalnego. Formułując je opierano się na wynikach 135 pomiarów przeprowadzonych w latach 2015-2017 zgodnie z metodyką pomiarów monitoringowych określoną w rozporządzeniu MŚ z 2007 r. Nie uwzględniano zaś informacji na temat wyników pomiarów dokonywanych na zlecenie użytkowników SBTK, a w tym o poziomach PEM zbliżonych do dopuszczalnego.

Formułując przedmiotową ocenę NIK dostrzega kadrowe, sprzętowe i finansowe ograniczenia w działalności WIOŚ, zgłaszane systematycznie do GIOŚ i Wojewody Zachodniopomorskiego, niewystarczający zakres specjalistycznych szkoleń, a także brak jednolitych wytycznych GIOŚ w zakresie realizacji kluczowych zadań kontrolnych w zakresie PEM, tj. planowania i prowadzenia pomiarów w otoczeniu SBTK oraz weryfikacji sprawozdań pomiarowych przedkładanych przez użytkowników SBTK. NIK uwzględnił także działania podejmowane przez WIOŚ (również w trakcie kontroli NIK) w celu doposażenia Laboratorium z urzędu i oprogramowanie umożliwiające pełne wykorzystanie miernika selektywnego do pomiarów PEM w otoczeniu SBTK.

¹¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 799 ze zm., zwana dalej: Poś.

¹² Dz. U. z 2016 r. poz. 1688 ze zm., zwana dalej: UIOŚ.

¹³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, zwany dalej: Kpa.

¹⁴ Dalej: PMŚ.

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. Regulacje wewnętrzne i zakresy czynności

1.1.1. Wojewoda Zachodniopomorski zarządzeniem nr 352/2010 z dnia 29 czerwca 2010 r. nadał statut WIOŚ. W statucie¹⁵ zapisano m.in., że WIOŚ zapewnia wykonywanie przez Wojewódzkiego Inspektora zadań wynikających z uIOŚ, Poś oraz przepisów odrębnych (§ 4) oraz że organizację wewnętrzną, szczegółowy zakres zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych (wymienionych w § 8 ust. 2) określi regulamin organizacyjny ustalony przez Wojewódzkiego Inspektora w drodze zarządzenia i zatwierdzony przez Wojewodę Zachodniopomorskiego (§ 9).

(dowód: akta kontroli str. 9-11)

Regulamin organizacyjny WIOŚ z dnia 30 sierpnia 2011 r. i jego zmiana z dnia 7 października 2011 r.¹⁶ określały, że w ramach struktury WIOŚ funkcjonują komórki organizacyjne realizujące zadania m. in. z zakresu promieniowania elektromagnetycznego, tj. Wydział Inspekcji; Dział Inspekcji Delegatury w Koszalinie; Wydział Monitoringu Środowiska i Laboratorium. Zadania ww. komórek organizacyjnych (określone w §§ 23-24) dotyczące kontroli, monitoringu, badań, pomiarów i analiz zapisane były ogólnie dla wszystkich komponentów ochrony środowiska. W regulaminie nie wyszczególniono zadań z zakresu ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej, tj.:

- prowadzenia inspekcyjnych pomiarów PEM w środowisku w ramach planowych i doraźnych kontroli WIOŚ (art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz art. 5 ust. 4 pkt 1 uIOŚ),
- prowadzenia kontroli przestrzegania przez użytkowników SBTk zakresu, częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów wielkości emisji PEM i jej wpływu na stan środowiska (art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. b uIOŚ w zw. z art. 122a ust. 2 Poś),
- prowadzenia państwowego monitoringu środowiska w części dotyczącej PEM, w tym opracowywania wojewódzkich programów monitoringu środowiska (WPMŚ), analizy wyników pomiarów, dokonywania ocen stanu środowiska w zakresie PEM oraz raportowania wyników (w szczególności art. 5 ust. 4 pkt 3 i 4 uIOŚ).

(dowód: akta kontroli str. 13 – 40)

1.1.2. Zadania z zakresu PEM realizowało w WIOŚ 8 pracowników (poza ZWIOŚ, jego zastępcą, kierownikami i naczelnikami komórek organizacyjnych), z tego:

- czterech w Laboratorium, których głównym zadaniem było wykonywanie pomiarów PEM i hałasu oraz przygotowanie sprawozdań z tych badań,
- trzech w Wydziale lub Dziale Inspekcji, których głównym zadaniem było przeprowadzanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów, decyzji administracyjnych dotyczących ochrony środowiska, w szczególności ochrony przed hałasem i PEM,
- jeden w Wydziale Monitoringu Środowiska (pełniący obowiązki Naczelnika Wydziału), którego głównym zadaniem było przygotowanie oceny jakości środowiska dla województwa zachodniopomorskiego w aspekcie zagrożenia hałasem i PEM oraz planowanie badań w ramach monitoringu hałasu i PEM.

(dowód: akta kontroli str. 41-48)

W badanym okresie ww. 8 pracowników poza zadaniami związanymi z ochroną przed hałasem i PEM wykonywali inne zadania, na których realizację wg szacunku ZWIOŚ zużywano 10% nominalnego czasu pracy 3 pracowników Wydziału i Działu Inspekcji, 15% - 4 pracowników Laboratorium i 30% pracownik Wydziału Monitoringu.

(dowód: akta kontroli str. 1525-1526)

¹⁵ Uwzględniając zmianę określoną w zarządzeniu Wojewody nr 574/2011 z dnia 30 września 2011 r.

¹⁶ Zatwierdzone przez Wojewodę zarządzeniami odpowiednio nr 575/2011 z dnia 30 września 2011 r. i nr 662/2011 z dnia 19 października 2011 r.

Analiza zakresów obowiązków ośmiu pracowników¹⁷ wykazała, że:

- trzem pracownikom Wydziału i Działu Inspekcji w zakresach czynności przypisano od 33 do 37 zadań, z których jedno jednoznacznie dotyczyło PEM - *wykonywanie zadań IOŚ wynikających z przepisów ochrony środowiska związanych z ochroną przed hałasem oraz promieniowaniem elektromagnetycznym*. W zakresie obowiązków pracownikom przypisano odpowiedzialność za *prawidłowe, zgodne z obowiązującymi przepisami i wytycznymi przeprowadzanie kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz warunków korzystania ze środowiska*.
- czterem pracownikom Laboratorium w zakresach czynności przypisano od 24 do 27 zadań, z których dwa zadania dotyczyło PEM: 1) sporządzanie, weryfikacja i autoryzowanie sprawozdań z badań hałasu i pól elektromagnetycznych; 2) Wykonywanie prac pomiarowych w Pracowni Pomiarów Terenowych i Poboru Prób zgodnie z posiadanymi upoważnieniami oraz obowiązującymi normami i procedurami badawczymi. Pracownicy posiadali upoważnienie do wykonywania czynności i badań w zakresie PEM:
 - a) terenów przeznaczonych pod zabudowę i miejsc dostępnych dla ludności, o których mowa w art. 122 Poś na podstawie przepisów rozporządzenia MŚ z 2003 r.,
 - b) poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku i obserwacji zmian w ramach państwowego monitoringu środowiska, o których mowa w art. 123 Poś na podstawie przepisów rozporządzenia MŚ z 2007 r.,
- pracownikowi Wydziału Monitoringu Środowiska (p.o. naczelnika wydziału) w zakresie czynności przypisano 22 zadania, z których sześć jednoznacznie dotyczyło PEM: 1) opracowanie programu ochrony środowiska w zakresie monitoringu hałasu i PEM; 2) weryfikacja i gromadzenie wyników pomiarów hałasu i PEM; 3) pełnienie administratora regionalnego baz EHAS i JELMAG; 4) przygotowanie i ewidencjonowanie korespondencji związanej z monitoringiem hałasu i promieniowania elektromagnetycznego; 5) przygotowanie propozycji do planów rocznych oraz opracowanie sprawozdań z ich realizacji w zakresie monitoringu hałasu i promieniowania elektromagnetycznego; 6) przygotowanie wstępnych kalkulacji kosztów zaplanowanych badań hałasu i promieniowania elektromagnetycznego. W zakresie obowiązków pracownikowi przypisano m.in. uprawnienie do kontrolowania i merytorycznego nadzoru zgodności wykonywanych badań z zakresu monitoringu hałasu i promieniowania elektromagnetycznego z wytycznymi Państwowego Monitoringu Środowiska w części dotyczącej PEM.

(dowód: akta kontroli str. 49-55)

ZWIOŚ wyjaśnił: (...) dla inspektorów Wydziału Inspekcji w opracowanych zakresach obowiązków ujmowane są zapisy o treści, cyt. „wykonywanie zadań IOŚ wynikających z przepisów ochrony środowiska”. Zapisy te mogą być doprecyzowywane w odniesieniu do poszczególnych komponentów środowiska. Natomiast postanowienia § 24 Regulaminu Organizacyjnego odnoszą się do zakresu działania Wydziału Monitoringu Środowiska, zgodnie, z którym obejmuje on między innymi gromadzenie wyników pomiarów stanu środowiska uzyskiwanych w sieci krajowej, regionalnej i lokalnej monitoringu środowiska. Laboratorium WIOŚ w myśl brzmienia § 25 Regulaminu Organizacyjnego wykonuje badania, pomiary i analizy w związku z realizacją zadań określonych w ustawie z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska. Potwierdza to, że zadania przypisane WIOŚ z zakresu ochrony przed polami elektromagnetycznymi są przez WiŚ realizowane.

Podkreślenia wymaga również fakt, że przepisy prawa pracy nie zawierają legalnej definicji zakresu czynności pracownika. Nie wynika bezpośrednio z ich treści również obowiązek sporządzania dla pracownika zakresu jego czynności w szczególnej formie. Pracodawca zgodnie z art. 94 pkt 1 Kodeksu pracy zobligowany jest jedynie do zaznajomienia pracownika z zakresem jego obowiązków. Zakres czynności może być również kształtowany w drodze bezpośrednich poleceń pracodawcy mających związek z wykonywaną pracą. (...).

(dowód: akta kontroli str. 1234-1235, 1265-1267)

¹⁷ Obowiązujących na dzień rozpoczęcia kontroli NIK.

1.2. Aktualność i rzetelność danych na temat źródeł PEM

Z informacji uzyskanej od Zachodniopomorskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Szczecinie na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁸ wynikało m.in., że na terenie województwa czynnych było 1994 SBTk, a wyłączonych z eksploatacji było 117.

(dowód: akta kontroli str. 506-510)

WIOŚ nie miał pełnego rozeznania o czynnych na terenie województwa zachodniopomorskiego SBTk oraz danych i informacji o ich lokalizacji, liczbie, rodzaju i mocy emisyjnej. Z wydruku z dnia 7 grudnia 2017 r. z Informatycznego Systemu Kontroli¹⁹ wynikało, że w ewidencji SBTk ujętych było 579 stacji bazowych. Dla danej stacji bazowej wpisywane były następujące dane: nazwa operatora i nr stacji bazowej; regon; miejscowość położenia SB, gmina, powiat i województwo.

(dowód: akta kontroli str. 65-86)

ZWIOŚ – Andrzej Miluch wyjaśnił: *Do gromadzenia danych o podmiotach/zakładach kontrolowanych przez Inspekcję Ochrony Środowiska (IOŚ), planach kontroli, przeprowadzanych kontrolach i podejmowanych działaniach pokontrolnych oraz generowaniu raportów na potrzeby sprawozdawcze, wykorzystywana jest informatyczna baza ISK, która ujednoliciła sposób ewidencjonowania wszystkich zakładów wprowadzanych do bazy. Informatyczna baza została wprowadzona do IOŚ w 2012 roku (poprzednio ISWK, obecnie ISK) i jest administrowana oraz zarządzana przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska. Użytkownicy informatycznej bazy ISK, którymi są przede wszystkim inspektorzy wykonujący kontrole, w zakładce „Dane zakładu” mogą w odpowiednich edytowalnych polach wprowadzić nazwę zakładu, REGON, NIP, Nr KRS, przedstawiciela, dane adresowe (województwo, powiat, gmina, miejscowość, kod pocztowy, ulica/nr działki, telefon, fax, e-mail, adres strony www), wybrać kategorię zakładu (jeżeli nie była wykonywana analiza wielokryterialna), rodzaj i grupę zakładu (...). Do informatycznej bazy ISK nie ma możliwości wpisania danych dotyczących częstotliwości, mocy i innych parametrów technicznych(...) W przekazanym wydruku z dnia 7 grudnia 2017 r. ujętych było 579 SBTk, natomiast na dzień 29 grudnia 2017 r. (ostatni dzień roboczy w 2017 r.) w ewidencji informatycznej bazy ISK było 590 SBTk.*

Ewidencja SBTk w informatycznej bazie ISK jest tworzona przede wszystkim w oparciu o informacje zawarte w przekazywanych na podstawie art. 122a ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska wyników pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku. Wprowadzenie wszystkich zakładów do informatycznej bazy ISK, w tym także wszystkich SBTk, występujących na terenie całego województwa zachodniopomorskiego wymagałoby zaangażowania zwiększonych zasobów kadrowych. Dlatego baza ISK uzupełniana jest na bieżąco, w głównej mierze podczas prowadzenia czynności kontrolnych przez inspektorów prowadzących kontrole z wyjazdem w teren oraz kontrole dokumentacyjne. (...).

(dowód: akta kontroli str. 100-101, 146-148)

1.3. Potencjał kadrowy do kontroli i monitorowania poziomów PEM w środowisku.

1.3.1. Według stanu na 31 grudnia 2017 r. w WIOŚ zatrudnionych było 128 osób. Zadania z zakresu PEM i hałasu realizowało ośmiu pracowników (poza ZWIOŚ, zastępcą ZWIOŚ oraz naczelnikami i kierownikami komórek organizacyjnych²⁰), którzy posiadali wyższe wykształcenie i kwalifikacje adekwatne do realizowanych zadań. W latach 2015-2017:

- pracownicy Wydziału i Działu Inspekcji realizowali kontrole dokumentacyjne sprawozdań pomiarowych przedkładanych przez użytkowników SBTk na podstawie art. 122a ust. 2 Poś (szerszej – pkt 2.2 i 2.6.1 obszaru 2 niniejszego wystąpienia) oraz rozpatrywali wnioski o zbadanie natężenia PEM pochodzącego od SBTk,
- pracownicy Laboratorium wykonywali pomiary PEM według wymogów rozporządzenia MŚ z 2007 r., natomiast nie wykonywali pomiarów kontrolnych dopuszczalnego poziomu PEM na zasadach określonych w rozporządzeniu MŚ z 2003 r.,
- pracownik Wydziału Monitoringu Środowiska realizował zadania związane w szczególności z przygotowaniem i realizacją WPMŚ w obszarze PEM.

¹⁸ Dz. U. z 2017 r., poz. 524 ze zm., zwanej dalej: ustawą o NIK.

¹⁹ Dalej: ISK.

²⁰ Naczelnik Wydziału Inspekcji, kierownik Działu Inspekcji, kierownik Laboratorium, kierownik Pracowni, kierownik Delegatury i naczelnik Wydziału Monitoringu Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 41-48)

1.3.2. W latach 2015-2017 pracownicy bezpośrednio zajmujący się PEM byli uczestnikami szkoleń²¹ obejmujących specyfikę PEM w otoczeniu urządzeń telefonii komórkowej:

- a) ekspert i starszy administrator z Laboratorium w dniach 6-8.09.2015 r. - szkolenie w zakresie porównań międzylaboratoryjnych (badania bieguści) w zakresie pomiarów PEM w środowisku dla pracowników WIOŚ,
- b) dwóch ekspertów z Laboratorium w dniach 5-7.09.2016 r. - szkolenie z zakresu pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku ogólnym dla pracowników WIOŚ,
- c) dwóch ekspertów z Laboratorium w dniach 7-9.09.2017 r. – szkolenie w zakresie porównań międzylaboratoryjnych (badania bieguści) w zakresie pomiarów PEM w środowisku dla pracowników WIOŚ²²,

Z zestawienia sporządzonego przez WIOŚ w zakresie szkoleń pracowników wynikało, że w latach 2015-2017 pracownicy Wydziału i Działu Inspekcji nie byli przeszkoleni w zakresie weryfikacji sprawozdań składanych na podstawie art. 122a Poś przez operatorów SBTk (w tym z zakresu specyfiki pomiarów PEM w otoczeniu SBTk), a pracownicy Laboratorium nie byli przeszkoleni w zakresie prowadzenia badań urządzeniem umożliwiającym pomiar natężenia pola elektromagnetycznego metodą selektywną. W dniu 08.02.2018 r. czterech pracowników Laboratorium wzięło udział i pozytywnie ukończyło szkolenie „Obsługa selektywnego miernika pól elektromagnetycznych SRM-3006”²³.

(dowód: akta kontroli str. 56-64, 141-144, 149, 1197, 1268-1271)

ZWIOŚ wyjaśnił: (...) w roku 2012 w Inspekcji Ochrony Środowiska został wprowadzony System Kontroli stanowiący zbiór procedur, które opisują wszystkie fazy procesu kontroli oraz materiałów ułatwiających prowadzenie czynności kontrolnych i pokontrolnych. (...) Dedykowany inspektorom schemat przeprowadzania kontroli jest taki sam dla danej kategorii, charakteru kontroli, bez względu na będący jej przedmiot "komponent" środowiska. WIOŚ planuje i przeprowadza kontrole wszystkich podmiotów (w tym powodujących emisje PEM do środowiska) w oparciu o zasady w ISK oraz wytyczne GIOŚ przekazane do planowania. Rekomendacje dotyczące przeprowadzania kontroli dokumentacyjnych zostały opisane w dokumencie 1.5.3. ISK – Wykonywanie kontroli w oparciu o dokumenty (...) kontrole oparte na analizie badań automonitoringowych przeprowadzane były dla każdego komponentu środowiska oddzielnie. (...) Dokumenty podlegające kontroli automonitoringowej to wyniki m. in. dotyczące poziomu PEM w środowisku. (...) w WIOŚ nie było potrzeby ustalania wytycznych do prowadzenia kontroli dokumentacyjnych innych niż przyjęte do stosowania (...) w ramach w ISK. Każdy z inspektorów Wydziału i Działu Inspekcji został zapoznany z treścią ISK, dostęp do elektronicznej bazy danych zapewniający jest na każdym stanowisku pracy. Każdy inspektor jest zobowiązany do stosowania wytycznych zawartych w ISK. (...) organizowane były cykle szkoleń i warsztatów dedykowanych inspektorom w związku z wdrażaniem nowego systemu kontroli, np. w 2015 r. inspektorzy brali udział w szkoleniu na temat modyfikacji wprowadzonych do ISK, co zostało potwierdzone uzyskaniem certyfikatu²⁴ (...)

(dowód: akta kontroli str. 1464-1465, 1467-1473)

1.3.3. W latach 2014-2017 ZWIOŚ przekazywał - do Wydziału Finansów i Budżetu Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie²⁵ raporty z bieżącej działalności wykazując w nich braki kadrowe, fluktuacje kadr i niedobór środków finansowych powodujące trudności i ograniczenie zakresu działalności.

(dowód: akta kontroli str. 523-525, 527-554)

²¹ Organizatorem szkoleń opisanych niżej w pkt a) i od c) do e) był GIOŚ, a w pozostałych b), f) i g) podmioty zewnętrzne.

²² Szkolenie poza częścią teoretyczną obejmowało warsztaty pomiarowe umożliwiające badanie bieguści uczestników w zakresie poziomów PEM w środowisku zgodnie z Normą PN-EN ISO/IEC 17043:2011 „Ocena Zgodności” dla pomiarów monitoringowych poziomów PEM o częstotliwości co najmniej 3 MHz-3000 MHz (składowa elektryczna) zgodnie z rozp. MŚ z 2007 r. oraz pomiarów kontrolnych poziomów PEM o częstotliwości 100 kHz – 60 GHz (składowa elektryczna) w otoczeniu SBTk i o częstotliwości 50 Hz (składowa elektryczna i magnetyczna) napowietrznych linii energetycznych 400 kV zgodnie z rozporządzenia MŚ z 2003 r.

²³ Szkolenie obejmowało fizykę PEM, teorię analizy widma oraz zasady działania i obsługę miernika.

²⁴ Dwóch inspektorów Wydziału Inspekcji uzyskało certyfikat poświadczający udział w szkoleniu w zakresie obsługi ISWK po modyfikacji systemu zrealizowanych w ramach działania 2 „Wdrożenie skutecznego systemu przetwarzania danych z kontroli” projektu pt. Monitoring efektów realizacji projektu PLO0100 „Wzrost efektywności działalności Inspekcji Ochrony Środowiska, na podstawie doświadczeń norweskich”

²⁵ Dalej: ZUW.

ZWIOŚ wielokrotnie zgłaszał w latach 2015–2017 Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska i Departamentom potrzebę wzmocnienia etatowego WIOŚ o ok. 30 etatów, co zapewniłoby pełną realizację nowych zadań nałożonych dyrektywami unijnymi oraz nowelizowanymi ustawami we wszystkich komponentach środowiska. WIOŚ w pismach stwierdzał m.in., że pełna realizacja zadań w zakresie PEM, tj. prowadzenie kontroli, pomiarów i monitoringu środowiska może być możliwa po wzmocnieniu:

- Wydziału Monitoringu o 1 etat (pisma z 28.04.2015 r. i 27.07.2015 r. odpowiednio do Zastępcy GIOŚ i do Departamentu Ochrony Środowiska GIOŚ),
- Działu i Oddziału Inspekcji o 2 etaty i Laboratorium o 2 etaty (pismo z 17.11.2016 r. do Departamentu Inspekcji i Orzecznictwa),
- Wydziału Monitoringu o 1 etat, Wydziału i Działu Inspekcji o 2 etaty i Laboratorium o 2 etaty (pismo z 22.11.2016 r. do GIOŚ).

(dowód: akta kontroli str. 525-526, 554-560, 577-595)

ZWIOŚ wyjaśnił, że w latach 2015-2017 nie przyznano żadnego etatu na zadania kontroli, pomiarów i monitoringu w zakresie PEM. W omawianym okresie przyznano 6 nowych etatów na realizację nowych zadań związanych z wdrażaniem dyrektyw unijnych oraz nowelizacji ustaw krajowych, z tego:

- trzy na monitoring wód powierzchniowych i podziemnych w zakresie oznaczania substancji priorytetowych wynikające z transpozycji dyrektywy 2013/39/UE,
- dwa na walkę z obserwowanymi patologiami w ochronie środowiska,
- jeden na kontrolę użytkowników oraz prowadzenie postępowań i wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych.

(dowód: akta kontroli str. 1460-1464)

Stan zatrudnienia w WIOŚ²⁶:

- 129 osób, w tym 32 w Wydziale i Oddziale Inspekcji, 45 w Laboratorium i 15 w Wydziale Monitoringu w 2011 r.
- 125 osób, w tym 34 w Wydziale i Oddziale Inspekcji, 45 w Laboratorium i 15 w Wydziale Monitoringu w 2015 r.,
- 126 osób w tym 35 w Wydziale i Oddziale Inspekcji, 45 w Laboratorium i 16 w Wydziale Monitoringu w 2016 r.,
- 128 osób, w tym 35 w Wydziale i Oddziale Inspekcji, 46 w Laboratorium i 14 w Wydziale Monitoringu w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str.1242)

1.4. Sprzęt pomiarowy

WIOŚ w badanym okresie nie posiadał urządzenia pomiarowego do pomiaru składowej magnetycznej natężenia pola elektromagnetycznego. Dysponował trzema urządzeniami pomiarowymi do pomiaru natężenia składowej elektrycznej PEM:

- 1) od 26.04.2004 r. modelem PMM 8053A z sondą pomiarową EP 300 do wykonywania pomiaru metodą szerokopasmową i świadectwem wzorcowania ważnym do 19.02.2019 r.,
- 2) od 01.09.2009 r. modelem Narda NBM-550 z dwiema sondami pomiarowymi Narda EF 0391 i EF 6091 do wykonywania pomiaru metodą szerokopasmową, świadectwem wzorcowania ważnym do 19.02.2019 r.,
- 3) od 26.04.2017 r. modelem Narda SRM 3006 z sondą typu 420 MHz-6 GHz do wykonywania pomiaru metodą selektywną, świadectwem wzorcowania ważnym do 04.07.2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 87, 149)

W badanym okresie 2 urządzenia do pomiaru natężenia PEM metodą szerokopasmową wykorzystywane były przy pomiarach w ramach monitoringu środowiska, a zakupiony w kwietniu 2017 r. miernik SRM-3006, nie był w badanym okresie wykorzystywany do pomiarów natężenia PEM w środowisku ze względu na brak testera (wzorca sond pomiarowych) oraz braku oprogramowania umożliwiającego ekstrapolację wyników pomiarów. Urządzeniem PMM 8053A wykonano pomiary wg wymogów rozporządzenia MŚ z 2007 r. ogółem 83 (25 w 2015 r., 31 w 2016 r. i 27 w 2017 r.), a urządzeniem NBM-550 – ogółem 58 pomiarów (20 w 2015 r., 15 w 2016 r. i 23 w 2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 89-92,149)

²⁶ Rzeczywiste stany zatrudnienia bez pomniejszeń o zwolnienia lekarskie, urlopy wychowawcze i bezpłatne.

ZWIOŚ wyjaśnił: *WIOŚ posiada 2 mierniki szerokopasmowe (...) Mierniki te są wystarczające do realizacji zadań związanych z monitoringiem PEM w środowisku. W celu wykonywania pomiarów kontrolnych został zakupiony miernik selektywny (...).*

(dowód: akta kontroli str. 1465-1466)

1.5. Akredytacja w zakresie pomiarów kontrolnych PEM.

WIOŚ nie posiadał akredytacji PCA na wykonywanie pomiarów kontrolnych PEM w otoczeniu SBTK na zasadach określonych w rozporządzeniu MŚ z 2003 r. Kierownik Laboratorium wyjaśniła, że wynikało to z braku niezbędnego wyposażenia. Dodała, że *W kwietniu 2017 r. został zakupiony analizator widma pól elektromagnetycznych. Podjęcie działań mających na celu uzyskanie akredytacji wymaga posiadania wzorca testera miernika pól elektromagnetycznych. Przeprowadzono analizę rynku, która wykazała, iż brak jest możliwości zakupu niniejszego urządzenia. W chwili obecnej, konieczne jest zakupienie wzorca testera miernika pól elektromagnetycznych, gdyż jedyny producent i dostawca w Polsce: Politechnika Wrocławska (katedra Telekomunikacji i Teleinformatyki, Pracownia Ochrony Środowiska Elektromagnetycznego) zaprzestał produkcji, z uwagi na długotrwałą nieobecność pracownika odpowiedzialnego za realizację prac w tym zakresie.*

(dowód: akta kontroli str. 88)

ZWIOŚ wyjaśnił, że zakupiony 24 kwietnia 2017 r. za kwotę 99 709,34 zł miernik selektywny natężenia PEM z analizatorem widma SRM-3006 wraz z oprogramowaniem podstawowym jest wdrażany do użytku.

(dowód: akta kontroli str. 98-99, 130-142)

1.6. Porównania międzylaboratoryjne i badania biegłości w zakresie pomiarów PEM.

W szkoleniach obejmujących porównania międzylaboratoryjne PT/ILC laboratoriów badawczych w zakresie pola elektromagnetycznego organizowanych przez Centrum Edukacji GIOŚ:

- uczestniczył ekspert i starszy administrator w dniach 7-9.2015 r. w zakresie *Programu badań biegłości PT/ILC/GIOŚ/L.WIMP/2015*,
- uczestniczyło dwóch ekspertów w dniach 6-8.09.2017 r. w zakresie *Programu badań biegłości PT/ILC/GIOŚ/L.WIMP/2017*.

Udział w ww. porównaniach wzięło 3 pracowników Laboratorium na 4 zatrudnionych i wykonujących pomiary PEM.

(dowód: akta kontroli str. 58-59, 88)

Ze sprawozdania z porównania międzylaboratoryjnego z 2015 r. wynikało m.in., że:

- program porównań obejmował trzy sesje pomiarowe w trzech zakresach:
 - 1) pomiary monitoringowe PEM (składowa elektryczna) wg wymogów rozporządzenia MŚ z 2007 r. pochodzącego od masztu nadajnika radiowego,
 - 2) pomiary kontrolne poziomu PEM (składowa elektryczna) wg wymogów rozporządzenia MŚ z 2003 r. pochodzącego od SBTK,
 - 3) pomiary kontrolne poziomu PEM (składowa elektryczna i magnetyczna) wg wymogów z rozporządzenia MŚ z 2003 r. pochodzącego od energetycznej linii napowietrznej 220 kV i 400 kV,
- program badań biegłości został zrealizowany zgodnie z wymogami normy PN-EN ISO/IRC 17043: 2011 *Ocena zgodności – Ogólne wymagania dotyczące badania biegłości*, a ocenę laboratorium dokonano zgodnie z wytycznymi dokumentu DA-05 PCA odpowiednio wydanie 5 z 2011 r. i 6 z 2016 r.,
- metodyka pomiarów była zbieżna ze standardowymi badaniami akredytowanymi wykonywanymi przez laboratoria badawcze uczestniczące w programie,
- uczestnicy uzyskali ocenę pozytywną osiągnięć badania biegłości.

(dowód: akta kontroli str. 159-204)

1.7. Bariery uniemożliwiające i ograniczające realizację zadań przez WIOŚ

ZWIOŚ w pismach do Wojewody Zachodniopomorskiego i GIOŚ oraz w wyjaśnieniach wskazywał na następujące bariery ograniczające pełną realizację zadań przez WIOŚ we wszystkich komponentach ochrony środowiska:

- wzrost liczby zadań realizowanych ze 130 w roku 2004 do ponad 300 wynikający z konieczności wdrożenia dyrektyw Unii Europejskiej i regulacji prawa krajowego przy braku niezbędnego zwiększenia etatów oraz niezbędnej aparatury kontrolno-pomiarowej,

- bardzo niski poziom finansowania WIOŚ w ramach przyznanych limitów finansowych środków budżetowych przez Wojewodę oraz nie przyznanie w latach 2015-2017 dodatkowych środków na realizację nowych zadań, przy konieczności ponoszenia większych wydatków w celu utrzymywania w gotowości aparatury technicznej i kontrolno-pomiarowej oraz zakupu odczynników i materiałów eksploatacyjnych ze względu na wzrost cen,
- fluktuacja kadr spowodowana m.in. niskimi i mało konkurencyjnymi wynagrodzeniami w stosunku do sektora prywatnego, czy też innych instytucji związanych z ochroną środowiska, co stwarza duży problem z utrzymaniem wyszkolonych pracowników oraz z pozyskaniem do pracy wysokiej klasy specjalistów ochrony środowiska.

Ponadto ZWIOŚ wskazał, że przyczynami ograniczającymi pełną realizację zadań w zakresie PEM było:

- niedosprzętowanie Laboratorium skutkujące w zakresie PEM brakiem możliwości prowadzenia pomiarów wg wymogów określonych w rozporządzeniu MŚ z 2003 r. i uzyskania akredytacji,
- niewystarczająca liczba pracowników zajmujących się PEM i hałasem oraz nieprzyznaniem 5 etatów, o które wnioskował ZWIOŚ,
- zaliczenie operatorów SBTk emitujących PEM do V kategorii zakładów i nieujmowanie ich w corocznych planach kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 577-595)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Dokonując zakupu w kwietniu 2017 r. miernika selektywnego Narda SRM-3006 nie zapewniono jego pełnego oprzyrządowania i oprogramowania²⁷, co dotychczas uniemożliwiało wykorzystywanie tego urządzenia do pomiarów kontrolnych PEM w otoczeniu SBTk.

(dowód: akta kontroli str. 87-91, 99, 1197, 1268-1271)

ZWIOŚ wyjaśnił: (...) *Po otrzymaniu miernika wraz z instrukcją obsługi wyłącznie w języku angielskim pracownicy Laboratorium przystąpili do tłumaczenia jej na język polski. Ze względu na brak środków finansowych w 2017 r. nie udało się zakupić dodatkowego oprogramowania do SRM-3006 umożliwiającego oszacowanie maksymalnego natężenia PEM (ekstrapolacje wyników) emitowanego przez kontrolowanego operatora. Zakup (...) uzależniony jest od zgody Wojewody na zmianę przeznaczenia środków budżetowych. W celu jak najszybszego rozpoczęcia pomiarów miernikiem selektywnym, tester sond pomiarowych PEM (wzorzec) został wypożyczony od Laboratorium Wzorców i Metrologii Pola Elektromagnetycznego Politechniki Wrocławskiej (...).*

(dowód: akta kontroli str. 1465-1466)

Ponadto ZWIOŚ wyjaśnił, że analiza potrzeb wykazała konieczność zmiany zakresu rzeczowego ustalonego w planie wydatków na 2018 r przez Wojewodę²⁸ na zakup modułów zawierających dodatkowe oprogramowanie miernika selektywnego Narda SRM-3006. Procedura rozeznania rynku została zakończona i na chwilę obecną oszacowano wartość zakupu modułów²⁹ wraz z przeszkoleniem pracowników WIOŚ na kwotę 112.500 zł, a planowany termin zakończenia realizacji tego zadania to początek III kw. 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1527-1528)

2. WIOŚ nie posiadał akredytacji PCA na wykonywanie pomiarów PEM w otoczeniu SBTk. Wprawdzie w art. 28f ust. 4 uIOŚ przewidziana została 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 2003 r. uniemożliwiał realizację we własnym zakresie zadania określonego w art. 2 ust. 1 lit. a) uIOŚ w części dotyczącej

²⁷WIOŚ zakupił miernik bez wzorca testera miernika pól elektromagnetycznych, oprogramowania umożliwiającego ekstrapolację wyników pomiarów PEM oraz dopiero 08.02.2018 r. przeszkolił pracowników Laboratorium w prowadzeniu pomiarów miernikiem selektywnym według wymogów rozporządzenia MŚ z 2003 r.

²⁸ Pismo znak FB-1.3111.38.5.2018.Pw z dnia 28.02.2018 r.

²⁹ Moduły do miernika natężenia pola elektromagnetycznego Narda SRM-3006: UMTS P-CPICH Demodulator 3701/04, LTE FDD Demodulator 37/06 oraz LTE TDD Demodulator 3701/07.

kontroli dotrzymania dopuszczalnego poziomu PEM określonego w ww. rozporządzeniu. (dowód: akta kontroli str. 88)

Według wyjaśnienia ZWIOŚ (...) *Laboratorium planuje na najbliższym audycie w 2018 roku zgłosić do akredytacji metody, zawarte w rozporządzeniu MŚ z 2003 r. i rozporządzeniu MŚ z 2007 r.*

(dowód: akta kontroli str. 98-99)

ZWIOŚ wystąpił w dniu 12.03.2018 r. do PCA³⁰ z wnioskiem o przedłużenie dla Laboratorium WIOŚ akredytacji AB 177 oraz rozszerzenie zakresu akredytacji o pomiary natężenia PEM w zakresie częstotliwości od 0,1 MHz do 3000 MHz wg wymogów zał. nr 1 i 2 rozporządzenia MŚ z 2003 r. oraz o pomiary PEM w zakresie częstotliwości od 3 MHz do 3 GHz wg wymogów rozporządzenia MŚ z 2007 r.

(dowód: akta kontroli str. 1540-1546)

3. Biorąc pod uwagę zadania IOŚ określone w art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. a i b uIOŚ, a także założenia „Informatycznego Systemu Kontroli”, NIK zwraca uwagę na niewystarczający zakres specjalistycznych szkoleń dotyczących specyfiki pomiarów PEM w otoczeniu SBTK dla pracowników Wydziału i Działu Inspekcji WIOŚ, którym powierzono zadania kontrolne w obszarze prowadzenia kontroli dotrzymania dopuszczalnych poziomów PEM oraz w zakresie analizy wyników pomiarów, przedkładanych WIOŚ przez ich użytkowników w trybie art. 122a ust. 2 Poś. Biorąc pod uwagę cel przeprowadzania pomiarów PEM w otoczeniu SBTK przez ich użytkowników (potwierdzenie, czy w miejscach dostępnych dla ludności w otoczeniu SBTK nie został przekroczony dopuszczalny poziom PEM), pracownicy WIOŚ powinni dysponować aktualną wiedzą zapewniającą ocenę rzetelności przedkładanych sprawozdań pomiarowych, jak również inicjowanie działań w przypadku stwierdzenia zastrzeżeń do ich treści.

Ocena częściowa

WIOŚ nie był w pełni przygotowany pod względem kadrowym i sprzętowym do realizacji zadań kontrolnych w zakresie PEM. Nie posiadał akredytacji na wykonywanie pomiarów kontrolnych PEM w otoczeniu SBTK, a posiadany sprzęt pomiarowy do czasu kontroli NIK nie pozwalał na przeprowadzanie takich pomiarów w sposób w pełni zgodny z przepisami prawa. Przeszkoleniu z zakresu PEM podlegali pracownicy Laboratorium WIOŚ wykonujący pomiary w ramach PMS. Brak było zaś szkoleń dla pracowników pionu Inspekcji, których zadaniem była m.in. kontrola wyników pomiarów przedkładanych WIOŚ przez użytkowników SBTK w drodze realizacji obowiązku ustanowionego w art. 122a ust. 2 Poś.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Planowanie kontroli poziomów PEM w otoczeniu SBTK

W planach działalności kontrolnej WIOŚ na lata 2015, 2016, 2017 i 2018 nie uwzględniono pomiarów kontrolnych dotrzymania dopuszczalnych poziomów PEM w otoczeniu SBTK. Planowa działalność WIOŚ skoncentrowana była głównie na kontroli zakładów uciążliwych dla środowiska, w tym farm wiatrowych³¹ i stacji elektroenergetycznych³² w zakresie poziomów PEM. W ramach działalności kontrolnej pozaplanowej, przewidziano natomiast realizację zadań kwalifikowanych, tj. kontrole na podstawie przedkładanej dokumentacji m.in. związane z analizą przekazywanych sprawozdań przez podmioty z wynikami pomiarów PEM.

(dowód: akta kontroli str. 202–245, 246–256, 261, 265–272, 277, 281–293, 297, 301 – 307, 511–513)

ZWIOŚ w sprawie planowania kierunków działań wyjaśnił: (...) *były ustalane na podstawie wytycznych formułowanych przez GIOŚ z uwzględnieniem możliwości finansowych określonych w planach wydatków budżetu wojewody (...). Wskazane w planach działalności kontrolnej na lata 2016 – 2018 zapisy na str. 7 i 11 dotyczą kontroli w zakresie „poziomów pól elektromagnetycznych (PEM)”. GIOŚ corocznie wyznacza ogólnopolskie cele kontroli,*

³⁰ Pismo znak L.7074.2.2018.MB z dnia 12.03.2018 r. zawierające w załączeniu wniosek FA-01, formularze FAB-01, FAB-14, FAB-28 oraz informację o wnioskowanych zmianach do zakresu akredytacji AB 177.

³¹ Np. 5 w 2018 r. oraz 4 w 2017 r.

³² Np. 2 w 2016 r.

w tym także cel dotyczący PEM (str. 7), przy czym zakres tego celu obejmuje również SBTk. Należy jednak zauważyć, że stacje SBTk nie są jedynym źródłem PEM. Promieniowanie elektromagnetyczne jest także emitowane przykładowo przez linie wysokiego napięcia, stacje elektroenergetyczne. Podobnie przedstawia się zapis dotyczący kontroli PEM, wskazany na str. 11 wyżej wymienionych planów. W tym przypadku odnosi się to do przeprowadzania kontroli w oparciu o dokumentację, czyli o wyniki badań PEM przesyłane do Inspektoratu przez operatorów SBTk.

(dowód: akta kontroli str. 93, 95, 495 i 498)

2.2. Realizacja planowych kontroli poziomów PEM w otoczeniu SBTk

W latach 2015 - 2017 WIOŚ:

- nie planował kontroli w zakresie dopuszczalnych poziomów PEM w otoczeniu SBTk;
- przeprowadził – z inicjatywy GIOŚ podyktowanej skargą mieszkańców – pozaplanową kontrolę SBTk w Mierzynie (szczegóły w pkt. 2.5 niniejszego wystąpienia);
- przeprowadził 371 kontroli dokumentacyjnych³³ w obszarze przestrzegania przez operatorów telefonii komórkowej zakresu, częstotliwości i sposobu dokonywania pomiarów wielkości emisji PEM, polegających na sprawdzeniu 18,6% sprawozdań³⁴ z pomiarów, o których mowa w art. 122a ust. 2 Poś pod kątem m.in.: dotrzymywania dopuszczalnych wielkości limitów promieniowania elektromagnetycznego w otoczeniu SBTk określonych w rozporządzeniu MŚ z 2003 r. oraz wykonania badań przez akredytowane laboratorium. Wyniki ww. kontroli nie wykazały nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 152, 308 -391)

ZWIOŚ w sprawie przyczyn braku aktywności kontrolnej w obszarze dopuszczalnych poziomów PEM w otoczeniu SBTk wyjaśnił, że (...) zgodnie z kryteriami Informatycznego Systemu Kontroli (ISK) obowiązującego od 1 stycznia 2016 r. w IOŚ SBTk zaliczono do zakładów V kategorii i nie muszą być ujmowane w planach kontroli (...) - ich kontrola może być oparta o dokumentację. Czynności kontrolne oparte na analizie dokumentacji przekazanej przez podmiot była adnotacja sporządzona w systemie ISK. Dokumenty podlegające kontroli dokumentacyjnej w przypadku SBTk to wyniki pomiarów poziomu pól elektromagnetycznych w środowisku, wykonywane zgodnie z metodyką sprawdzania dotrzymywania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku, zawartą w rozporządzeniu MŚ. (...) Inspektorzy przeprowadzający kontrole dokumentacyjną SBTk sprawdzali przede wszystkim, czy dotrzymywane były dopuszczalne wielkości emisji w otoczeniu SBTk, czy badania i pomiary zostały wykonane w miejscu i zakresie określonym w przepisach prawa, czy pobieranie próbek i badania zostały wykonane przez akredytowane laboratorium zgodnie z metodyką referencyjną, czy wyniki nie nasuwają zastrzeżeń. W latach 2015 – 2017 WIOŚ przeprowadził jedną pozaplanową kontrolę SBTk w terenie oraz 371 kontroli dokumentacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 93- 97, 99-100,495, 498 - 501)

2.3. Kontrole poziomów PEM na wniosek organu samorządu terytorialnego

W latach 2015-2017 WIOŚ nie przeprowadzał kontroli w zakresie dotrzymywania dopuszczalnych poziomów PEM w otoczeniu SBTk na wniosek organu samorządu terytorialnego. W badanym okresie jednostka kontrolowana nie otrzymała przedmiotowych wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 392-394)

2.4. Wewnętrzne procedury prowadzenia kontroli w otoczeniu SBTk

W okresie objętym kontrolą w WIOŚ nie obowiązywały wewnętrzne procedury prowadzenia kontroli w otoczeniu SBTk, określające m.in.: zasady typowania lokalizacji do wykonania pomiarów kontrolnych WIOŚ, zakres analizy przedkontrolnej, sposób planowania i przeprowadzania pomiarów. Brak było również wytycznych GIOŚ w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 105 - 129)

ZWIOŚ nawiązując do powyżej tezy wyjaśnił, że: (...) dodatkowe i bardziej szczegółowe procedury (wytyczne, instrukcje) określone są w przypadku podjęcia decyzji przez GIOŚ o realizacji w danym roku ogólnopolskiego cyklu kontrolnego dotyczącego danego obszaru.

³³ Z tego w roku: 2015 – 86, 2016 - 190 oraz 2017 - 95.

³⁴ Wynoszącej 1.993, z tego w roku: 2015 – 609, 2016 – 685 oraz 2017 - 699.

W takim przypadku GIOŚ opracowuje przedmiotowe wytyczne i na ich podstawie wykonywane są kontrole w ramach cyklu kontrolnego. Dotychczas nie był realizowany cykl kontrolny dotyczący PEM. W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, że w WIOŚ w Szczecinie nie zostały ustalone wewnętrzne procedury prowadzenia kontroli w otoczeniu SBTK inne niż przyjęte do stosowania w Inspekcji Ochrony Środowiska oraz wszystkich wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska w ramach Informatycznego Systemu Kontroli.(...)

(dowód: akta kontroli str. 97- 98, 495, 497, 498, 1464-1465)

2.5. Rzetelność przeprowadzanych kontroli

2.5.1. W kontrolowanym okresie WIOŚ przeprowadził dwie pozaplanowe kontrole SBTK zlokalizowanej w Mierzynie i jej operatora, w tym: dokumentacyjną z wyjazdem w teren oraz z wykonaniem - na zlecenie WIOŚ – pomiarów natężenia PEM w jej otoczeniu w dniu 15.01.2018 r. przez akredytowane laboratorium badawcze³⁵.

W ich wyniku stwierdzono, że:

- nie przekroczono dopuszczalnej granicznej wartości PEM określonej w załączniku nr 2 do rozporządzenia MŚ z 2003 r.³⁶;
- inwestycja polegająca na budowie ww. stacji nie wymagała decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach - art. 71. ust. 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³⁷;
- proces inwestycyjny i uruchomienie stacji przeprowadzono z zachowaniem wymogów ustawowych w tym zakresie³⁸.

(dowód: akta kontroli str. 143 – 145, 1308 – 1438)

Przesłanką do przeprowadzenia ww. kontroli była:

- inicjatywa GIOŚ z dnia 25 lipca 2017 r.³⁹, podjęta na wniosek grupy osób fizycznych⁴⁰ zamieszkujących w otoczeniu SBTK, obawiających się negatywnego wpływu na ich zdrowie promieniowania emitowanego przez przedmiotową stację oraz „niewidzących zasadności jej lokalizacji w miejscu zamieszkałym przez duże skupisko ludzi”;
- polecenie GIOŚ z dnia 22 listopada 2017 r.⁴¹ ze wskazaniem konieczności wykonania pomiarów natężenia pola elektromagnetycznego emitowanego przez ww. stację.

(dowód: akta kontroli str. 143, 1308, 1309)

Użytkownik stacji został zawiadomiony przez WIOŚ o zamiarze wszczęcia kontroli obejmującej przestrzeganie przepisów decyzji administracyjnych w zakresie ochrony środowiska, natomiast nie był informowany o zamiarze wykonania pomiarów natężenia PEM.

(dowód: akta kontroli str. 1311, 1315, 1409)

Działające na zlecenie WIOŚ, laboratorium badawcze wykonało pomiary interwencyjne PEM w otoczeniu ww. stacji przy zastosowaniu metody szerokopasmowej. Zmierzone wartości zawierały się w przedziale 0,5 ÷ 1,85 V/m, przy dopuszczalnym poziomie natężenia pola elektromagnetycznego wynoszącym 7 V/m.

(dowód: akta kontroli str. 1428 – 1438)

W toku kontroli WIOŚ żądał i uzyskał od użytkownika SBTK dokumentację techniczną SBTK na podstawie art. 9 ust. 2 pkt 6 uIOŚ, w tym analizę występowania obszaru PEM o poziomach gęstości mocy większych lub równych 0,1 W/m² (pierwotną oraz sporządzoną po zwiększeniu mocy nadawczej anten sektorowych i zwiększeniu emisji PEM o równoważnych mocach promieniowanych izotropowo (EIRP) i modyfikacji kierunków azymutów).

(dowód: akta kontroli str. 1312-1313)

Pomiary te poprzedzone były analizą:

³⁵ Certyfikat Laboratorium Badawczego nr AB 529 ważny do 16.09.2020 r.

³⁶ Ustalono na podstawie analizy 2 sprawozdań z wyników pomiarów PEM przedłożonych przez operatora w trybie art. 122a.2 PoŚ – oraz pomiarów wykonanych przez laboratorium zewnętrzne.

³⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 1405 ze zm., zwanej dalej: ustawą z 2008 r. o udostępnianiu informacji i ocen o stanie środowiska.

³⁸ Patrz pismo WI.021.1.89.1.2017.MGA WIOŚ z 10.10.2017 r. adresowane do GIOŚ stanowiące o wynikach przeprowadzonej kontroli dokumentacyjnej z wyjazdem w teren i protokół kontroli nr WIOŚ – SZ 266/2017 27.09.2017 r.

³⁹ Pismo DliO/4130/04-01/395/2017/mw GIOŚ Departament Inspekcji i Orzecznictwa.

⁴⁰ Pismo mieszkańców Mierzyna z 2 lipca 2017 r. adresowane do Ministra Środowiska i do wiadomości: Premiera RP; Ministra Sprawiedliwości; Ministra Cyfryzacji; Ministra Infrastruktury i Budownictwa; Prezesa NIK.

⁴¹ Pismo DliO/4130/04-01/395/2017/mw GIOŚ.

- wyników pomiarów dostępnych w sprawozdaniach⁴² przekazanych na podstawie art. 122a ust. 2 Poś przez użytkownika SBTk;
- pozyskanej dokumentacji technicznej SBTk,
- analizą występowania obszarów pól elektromagnetycznych o poziomach gęstości mocy większych lub równych 0,1 W/m².

(dowód: akta kontroli str. 1255, 1408 – 1427, 1310 - 1401)

Do pomiarów wykorzystano urządzenie pomiarowe⁴³, które w dniu 16 lutego 2016 r. Laboratorium Wzorców i Metrologii Pola Elektromagnetycznego Instytutu Telekomunikacji, Teleinformatyki i Akustyki Politechniki Wrocławskiej poddało sprawdzeniu poprawności wzorcowania.

(dowód: akta kontroli str.1430)

Przedmiotowych pomiarów dokonano w warunkach środowiskowych spełniających wymogi rozporządzenia MŚ z 2003 r., tj. przy braku opadów atmosferycznych, temperaturze powietrza +3°C oraz wilgotności względnej wynoszącej 55 %, co odnotowane zostało w sprawozdaniu.

(dowód: akta kontroli str.1432)

Poprzednie wyniki pomiarów¹⁸ w badanej lokalizacji nie wykazały występowania PEM o poziomach zbliżonych do dopuszczalnych, określonych w pkt 5 załącznika nr 2 do rozporządzenia MŚ z 2003 r.

(dowód: akta kontroli str. 1356-1364, 1391-1401)

Sprawozdanie z badania rozkładu pól elektromagnetycznych SBTk przeprowadzonego przez akredytowane laboratorium zewnętrzne nie zawierało adnotacji o uwzględnieniu poprawek pomiarowych, umożliwiających uwzględnienie parametrów pracy instalacji wytwarzających te pola najbardziej niekorzystnych z punktu widzenia oddziaływania na środowisko, określonych w pkt 6 załącznika nr 2 do rozporządzenia MŚ z 2003 r. Nie zawierało także zapisów dotyczących odstąpienia od zastosowania ww. poprawek.

(dowód: akta kontroli str.1428-1438)

ZWIOŚ wskazał, że: (...) obecnie nie ma jednolitych zasad prezentacji wyników pomiarów PEM przekazywanych przez prowadzących SBTk na podstawie art. 122a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519 z późn. zm.). Jeżeli sprawozdanie z pomiarów przygotowuje laboratorium akredytowane przez PCA, to forma takiego dokumentu spełnia wymagania normy PN-EN ISO/IEC 17025: 2005, a akredytowane laboratorium posiada odpowiednie kompetencje ich wykonania. Ponadto, akredytowane laboratorium posiada Księgę Jakości, w której znajdują się zapisy dotyczące sposobu przedstawiania wyników z badań. Każde laboratorium może jednak przyjąć własny wzór sprawozdania, gdyż przepisy prawa, ani wskazana norma, nie narzucają sposobu prezentacji wyników.

(dowód: akta kontroli str. 1259, 1263)

Pomiary poziomów PEM w otoczeniu SBTk:

- wykonano w sposób umożliwiający wyznaczenie miejsc występowania PEM o poziomach dopuszczalnych oraz wyznaczenie granic obszarów ograniczonego użytkowania, stosownie do pkt 7 załącznika nr 2 do rozporządzenia MŚ z 2003 r.,
- dokonano w wielorodzinnych budynkach mieszkalnych, na balkonach i tarasach na piątym piętrze, na których mogą przebywać ludzie, określonych w pkt 13 i 14 ww. załącznika.

(dowód: akta kontroli str. 1430, 1432-1434, 1437- 1438)

Biegli⁴⁴ powołani w ramach kontroli NIK do oceny poprawności merytorycznej i zgodności z metodyką pomiarów określoną w zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 2003 r. sformułowali m.in. następujące uwagi odnośnie pomiarów i ich wyników zawartych w sprawozdaniu nr U-002/18.SB.1.1.1 z dnia 15.01.2018 r. przeprowadzonych 9.01.2018 r. przez zewnętrzne laboratorium posiadające akredytację PCA:

- w sprawozdaniu podano typy anten sektorowych, nie zawarto jednak analiz i odniesień stwierdzających zakres występowania pól elektromagnetycznych o poziomach zbliżonych do

⁴² Sprawozdania nr: SP-42/35G/17/OS z 01.03.2017 r. oraz SP-42/150G/17/OS z 07.07. 2017 r.

⁴³ Szerokopasmowy miernik pola elektromagnetycznego NBM - 520 z sondą EF-6092 umożliwiającą pomiar natężenia pola elektromagnetycznego o wartościach 0,5 ÷ 300 V/m w zakresie częstotliwości 80 MHz ÷ 90 GHz

⁴⁴ Z Katedry Elektroniki Wydziału Informatyki, Elektroniki i Telekomunikacji Akademii Górniczo-Hutniczej im. Stanisława Staszica w Krakowie – powołanych przez Dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie postanowieniem z dnia 23.02.2018 r. – akta kontroli str. 1474.

dopuszczalnych oraz rozkładu przestrzennego tych pól, w odniesieniu do miejsc dostępnych dla ludności,

- piony pomiarowe zostały wyznaczone na kierunkach zgodnych z azymutami anten sektorowych, jednak odległości między pionami oraz ich liczba (28) była zbyt mała (w sprawozdaniu pomiarowym SP-42/150G/17/OS z dnia 07.07.2017 z badania tego samego typu innej SBTk wyznaczono 61 pionów). Dodatkowe piony zlokalizowano na najwyższych piętrach budynków wielorodzinnych od strony SBTk, co było zgodne z teoretycznymi przesłankami identyfikacji miejsc, gdzie mogą występować pola o najwyższych natężeniach,
- podano prawidłowo sposób określania niepewności pomiarowej,
- nie podano informacji o występowaniu w otoczeniu (lub braku) innych źródeł promieniowania elektromagnetycznego,
- nie określono, z jaką mocą pracowała SBTk i nie zawarto informacji oysterowaniu anteny maksymalną mocą (pkt 9 zał. nr 2 ww. rozporządzenia)⁴⁵,
- pomiary wykonano przy stałym kącie pochylenia anten oraz nie wykonano analizy zmiany nachylenia kąta. Nie określono też przy jakiej wartości ustawienia kąta anten wykonano pomiary i informacji o uwzględnieniu podczas pomiarów zmiany nachylenia kąta anten (pkt 9 i 12 zał. nr 2 ww. rozporządzenia). Czynniki te mogą zaś wpływać na poziom natężenia PEM, jak również modyfikować zakres strefy zagrożenia podwyższoną wartością PEM,
- pomiary wykonano miernikiem szerokopasmowym, co nie pozwalało na zastosowanie poprawek pomiarowych umożliwiających uwzględnienie parametrów pracy instalacji wytwarzających te pola najbardziej niekorzystnych z punktu widzenia oddziaływania na środowisko (pkt 6 zał. nr 2 ww. rozporządzenia). W ocenie biegłych, biorąc pod uwagę specyfikę działania współczesnych systemów telefonii komórkowej, poprawki te mogą zostać wyznaczone praktycznie wyłącznie na drodze ekstrapolacji. Miernik ten nie zapewniał też identyfikacji źródeł PEM,
- nie było możliwe wydanie jednoznacznej opinii na temat dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTk.

(dowód: akta kontroli str. 1587-1594)

Poinformowany o powyższym ZWIOŚ wyjaśnił m. in.: (...) Operator SBTk nie został zawiadomiony o zamiarze wszczęcia kontroli. (...) Laboratorium Badawcze wykonało w „warunkach zastanych” i szczegółowej wiedzy o źródłach (zarówno o parametrach bieżących, jak i maksymalnych) pomiary promieniowania i opracowało sprawozdanie zgodnie z zasadami właściwymi dla akredytowanych laboratoriów badawczych, tj. wg normy PN-EN ISO/IEC 17025:2005 i polityki Państwowego Centrum Akredytacji. (...) Fakt, iż prawdopodobnie urządzenia nie pracowały z mocą maksymalną i ze wszystkimi możliwymi kanałami radiowymi nie stanowi podstawy do kwestionowania badania, gdyż laboratorium badawcze może dokonać kontrolowanego odstępstwa od metodyki pomiarowej (...) pod warunkiem, że poinformuje Klienta o zakresie odstępstwa, a Klient je zaakceptuje – co miało miejsce w tym przypadku. (...) WIOŚ nie ma żadnej możliwości doprowadzenia do takiego stanu pracy stacji, w którym byłyby włączone wszystkie nadajniki. Pozostaje zatem wykonanie pomiarów w czasie pory, gdy istnieje prawdopodobieństwo pewnego ruchu telekomunikacyjnego. (...) Przedmiotowy pomiar nastąpił właśnie w typowych warunkach eksploatacyjnych (...) W ocenie WIOŚ (...) wartość dopuszczalna zostałaby przekroczona dopiero, gdyby liczba pracujących nadajników wzrosła aż 12-krotnie. (...) Brak danych o liniach radiowych nie wpływa w żaden sposób na wiarygodność i poprawność wyników badania i sprawozdania. (...) Żaden przepis ani żadne zasady akredytacji laboratoriów nie określają w jakikolwiek sposób liczby pionów pomiarowych ani ich gęstości. Zdaniem WIOŚ nie było podstaw do zakwestionowania sprawozdania oraz podjęcia dodatkowych czynności kontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 1597-1600)

2.6. Weryfikacja i wykorzystywanie danych przedkładanych przez operatorów

2.6.1. WIOŚ otrzymywaną korespondencję, w tym sprawozdania z pomiarów PEM, rejestrował w Systemie Komputerowej Obsługi Korespondencji (SKOK). Ponadto, dane tj. data wpływu sprawozdania, nazwa oraz lokalizacja stacji bazowej ewidencjonowane były w bazie Excel,

⁴⁵ Wg biegłych spełnienie tego warunku jest trudne z uwagi na sposób pracy systemów telekomunikacyjnych.

co umożliwiało sprawne ich wyszukanie. W badanym okresie w ww. rejestrze zaewidencjonowano łącznie 1.993 sprawozdania z pomiarów PEM, z tego: 609 w 2015 r., 685 w 2016 r. i 699 w 2017 r. W okresie objętym kontrolą nie obowiązywały wewnętrzne, wprowadzone przez ZWIOŚ lub GIOŚ zasady ewidencjonowania wyników pomiarów przedkładanych przez użytkowników instalacji na podstawie art. 122a ust. 2 Poś, a sposób prowadzenia ewidencji uniemożliwiał podanie informacji na temat liczby SBTk, których dotyczyły te sprawozdania w ww. latach.

(dowód: akta kontroli str.: 100-101, 495, 496, 499, 1439-1447)

Zgodnie z „Informatycznym Systemem Kontroli”, wprowadzonym przez GIOŚ z dniem 01.01.2016 r., kontroli automonitoringowej podlegają m.in. wyniki pomiarów poziomu PEM w środowisku. Sprawdzeniu podlega przede wszystkim, czy: dotrzymywane są dopuszczalne wielkości emisji, pomiary zostały wykonane w miejscu i zakresie określonym w przepisach prawa, badania zostały wykonane przez akredytowane laboratorium zgodnie z metodykami referencyjnymi, wyniki nie nasuwają zastrzeżeń, pomiary zostały wykonane terminowo, wyniki pomiarów zostały przekazane terminowo do WIOŚ, sposób prezentacji pomiarów jest zgodny z obowiązującymi wzorami i przepisami. W okresie objętym kontrolą nie obowiązywały wewnętrzne, wprowadzone przez WIOŚ lub GIOŚ wytyczne dotyczące kontroli dokumentacyjnych wyników pomiarów automonitoringowych przedkładanych przez użytkowników instalacji na podstawie art. 122a ust. 2 Poś.

(dowód: akta kontroli str. 1467-1471)

ZWIOŚ wyjaśnił, m.in. że(...) *Rekomendacje dotyczące przeprowadzania kontroli dokumentacyjnych zostały opisane w dokumencie 1.5.3 ISK – Wykonywanie kontroli w oparciu o dokumenty. Zgodnie z zapisami niniejszych wytycznych kontrole oparte na analizie pomiarów automonitoringowych przeprowadzane były dla każdego dokumentu oddzielnie. Dokumentem potwierdzającym wykonanie przez inspektora czynności kontrolnych opartych na analizie dokumentacji przekazanej przez podmiot jest adnotacja sporządzona w systemie ISK, wydrukowana i podpisana przez inspektora (...) Dokumenty podlegające kontroli dokumentacyjnej to wyniki m.in. dotyczące pomiarów automonitoringowych poziomu PEM w środowisku. W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, że w WIOŚ w Szczecinie nie było potrzeby ustalania wytycznych do prowadzenia kontroli dokumentacyjnych innych niż przyjęte do stosowania w IOŚ oraz wszystkich wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska w ramach ISK.(...)*

(dowód: akta kontroli str. 1464-1465)

W piśmie z dnia 23.09.2016 r. nr DliO/070/98/2016/km, skierowanym do wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, Zastępca GIOŚ przypomniał, że zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 uIOŚ, jednym z zadań IOŚ jest kontrola podmiotów korzystających ze środowiska, dotycząca przestrzegania zakresu, częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów wielkości emisji i jej wpływu na stan środowiska. Dlatego polecił bieżące wypełnianie obowiązku weryfikacji przekazywanych WIOŚ pomiarów automonitoringowych PEM. W przedmiotowym piśmie Zastępca GIOŚ wskazał, że pomiary automonitoringowe PEM przekazywane do wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska przez podmioty korzystające ze środowiska mogą być prowadzone nieprawidłowo, a ich wyniki mogą być obciążone licznymi błędami.

(dowód: akta kontroli str. 1533)

W odpowiedzi na ww. pismo ZWIOŚ stwierdził m.in., że (...) *Głównym problemem jest fluktuacja kadry, która skutkuje utrudnieniem w wykonywaniu zadań kontrolnych (...) Niskie płace (...) nie zachęcają osób z dużym doświadczeniem do podejmowania pracy w WIOŚ (...) Wskazane powyżej okoliczności sprawiły, że w 2015 r. udział procentowy zrealizowanych kontroli dokumentacyjnych WIOŚ w 2015 r. z pomiarów automonitoringowych PEM był nawet mniejszy w stosunku do I poł. 2016 r. (...) WIOŚ w 2015 r. nie prowadził kontroli planowych i pozaplanowych w zakresie PEM. (...) W 2016 r. przeprowadzono do tej pory jedną kontrolę planową obejmującą swym zasięgiem PEM. W trakcie kontroli nie wykonano pomiarów kontrolnych PEM z uwagi na brak odpowiedniego sprzętu pomiarowego. (...)*

(dowód: akta kontroli str. 1535-1538)

WIOŚ w ramach kontroli dokumentacyjnych, w tym wg zasad określonych w ISK, prowadził analizę sprawozdań z pomiarów PEM przekazywanych przez użytkowników SBTk w trybie

art. 122a ust 2 Poś. Sprawozdania do analizy typowano losowo, w tym w latach 2015 – 2017 objętych nią było łącznie 371 sprawozdań, z tego 86 w 2015 r., 190 w 2016 r. oraz 95 w roku 2017. Na okoliczność wykonania analizy sporządzano „Adnotację z kontroli dokumentacyjnej (...).”

(dowód: akta kontroli str. 308 – 391, 495, 496, 499 – 501, 1253 – 1257, 1448 – 1455)

Główny specjalista w Wydziale Inspekcji WIOŚ przeprowadzający kontrole dokumentacyjne sprawozdań w wyjaśnieniach podał, że (...) *Zgodnie z ISK kontrole dokumentacyjne w zakresie PEM miały obejmować m.in. sprawdzenie czy na podstawie zawartych w sprawozdaniach wyników pomiarów (przedkładanych z art. 122a Poś) nie występowały przekroczenia poziomów dopuszczalnych, czy pomiary były wykonywane przez akredytowane laboratorium oraz czy pomiary były przeprowadzone według obowiązującej metodyki referencyjnej, tj. w miejscach i w sposób określony w obowiązujących metodykach referencyjnych. (...) sprawozdania operatorów były sprawdzane czy nie występowały przekroczenia dopuszczalnych poziomów PEM, czy pomiary dokonało akredytowane laboratorium i czy zastosowano wymaganą metodykę referencyjną (rozporządzenia MŚ z 2003 r.)*

(dowód: akta kontroli str.1531-1532)

W sprawie niekierowania do użytkowników SBTK oraz PCA informacji o zidentyfikowanych brakach lub nieprawidłowościach odnośnie danych zawartych w sprawozdaniach pomiarowych ZWIOŚ wyjaśnił: (...) *w latach 2015-2017 na podstawie weryfikacji sprawozdań z pomiarów PEM, przesyłanych przez operatorów SBTK i dokumentowanych w postaci adnotacji z kontroli dokumentacyjnej, nie stwierdzono konieczności wystąpienia do użytkowników SBTK o wyjaśnienia zawartości treści wyników pomiarów PEM, jak również zwrócenia się do Polskiego Centrum Akredytacji z wnioskiem o zbadanie prawidłowości dokonywania pomiarów PEM.*

(dowód: akta kontroli str. 501)

Sporządzane adnotacje z kontroli dokumentacyjnej sprawozdań (objętych badaniami NIK) nie zawierały zapisów, jakie wymogi z określonych w zał. nr 2 rozporządzenia MŚ z 2003 r. zostały spełnione, a jedynie dwa rodzaje ustaleń: *Bez uwag lub Na podstawie analizy sprawozdania stwierdzono, co następuje: 1) dotrzymywane są dopuszczalne poziomy PEM; 2) pobieranie próbek i badania wykonane zostały przez akredytowane laboratorium zgodnie z metodyką referencyjną; 3) wyniki nie budzą zastrzeżeń.*

(dowód: akta kontroli str. 721,768-769, 878-879, 889, 937-938,1000-1001,1047)

Główny specjalista w Wydziale Inspekcji w wyjaśnieniach podał, że (...) *sprawozdania operatorów były sprawdzane czy nie występowały przekroczenia dopuszczalnych poziomów PEM, czy pomiary dokonało akredytowane laboratorium i czy zastosowano wymaganą metodykę referencyjną (rozporządzenie MŚ z 2003 r.)*

(dowód: akta kontroli str.1532)

2.6.2. Kontrola 34 sprawozdań z lat 2015-2017 przekazanych WIOŚ przez użytkowników 20 SBTK, wykazała, że:

- wyniki pomiarów przekazane były w formie sprawozdań pomiarowych⁴⁶. Stwierdzone różnice pomiędzy zakresem danych podawanych w poszczególnych sprawozdaniach dotyczyły głównie opisu warunków pogodowych oraz otoczenia obiektu. W 24 brak było informacji o opadach, a w 10 sprawozdaniach nie określono otoczenia obiektu.
- laboratoria badawcze, które wykonywały pomiary PEM w otoczeniu SBTK posiadały aktualną akredytację na wykonywanie pomiarów PEM na zasadach określonych w przepisach rozporządzenia MŚ z 2003 r.
- wartości natężenia PEM wykazane w sprawozdaniach pomiarowych objętych analizą wynosiły od <0,7 V/m do 6,9 V/m. Najwyższe wartości natężenia PEM (przekraczające 5 V/m) zostały stwierdzone od SBTK:
 - 1) Szczecin ul. Niemcewicza, m.in. na balkonie mieszkania na X kondygnacji budynku przy ul. Kałubka na azymucie 280° w pionie pomiarowym 23 – 6,0 V/m, w oknie mieszkania na IV kondygnacji budynku przy ul. Kałubka azymut 160° pion pom. 19c -

⁴⁶ Zawierających m.in.: nazwę laboratorium badawczego, numer akredytacji PCA, adres obiektu (źródła promieniowania), datę wykonania pomiarów, parametry systemów antenowych SBTK (w tym m.in. liczbę anten oraz ich azymuty), parametry miernika, oszacowanie niepewności pomiarów, wyniki pomiarów w formie tabelarycznej, mapkę obrazującą lokalizację punktów pomiarowych z uwzględnieniem lokalizacji SBTK i azymutów (kierunków promieniowania) oraz interpretację wyników pomiarów.

- 5,8 V/m, w otwartym oknie na klatce schodowej na IX kondygnacji budynku przy ul. Kałubka na azymucie 280° w pionie pom. 23a – 6,9 V/m⁴⁷,
- 2) Szczecin ul. Szczawiowa, na balkonach 2 mieszkań na X kondygnacji budynku przy ul. Boryny w punktach dodatkowych w pionie pomiarowym 38 i 40 – 6,5 V/m i 6,0 V/m,
- 3) Szczecin ul. Chłopska, w terenie na azymucie 150° w pionie pom. nr 14 obok autostrady – 6,3 V/m
- 4) Szczecin ul. Chopina, w oknie korytarza na VI kondygnacji budynku przy ul. Chopina w punkcie dodatkowym pion pom. 56 – 5,5 V/m,
- 5) Koszalin ul. Niepodległości, w oknie mieszkania budynku⁴⁸ przy ul. Niepodległości na azymucie 188° w pionie pomiarowym 10 – 5,1 V/m,
- 6) Szczecin ul. Niemierzyńska, m.in. na balkonie mieszkania na XI kondygnacji budynku przy ul. Krasieńskiego na azymucie 80° w pionie pom. 12 – 5,5 V/m⁴⁹,
- 7) Police ul. Piaskowa, na balkonie mieszkania na V kondygnacji przy ul. Wyszyńskiego na azymucie 320° w pionie pomiarowym 30 – 5,3 V/m,
- 26 sprawozdań spełniało wymogi metodologii określonej w pkt 13 załącznika nr 2 rozporządzenia MŚ z 2003 r., tj. pomiary poziomów natężenia PEM przeprowadzono w dodatkowych pionach pomiarowych w budynkach mieszkalnych, na balkonach i tarasach, na których mogli przebywać ludzie z uwzględnieniem wymogów wynikających z pkt. 14 ww. załącznika.
 - osiem sprawozdań nie spełniało wymogu określonego pkt 13 zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 2003 r., gdyż w czterech przypadkach⁵⁰ nie wykonano pomiarów na balkonach i w oknach budynków na określonych azymutach (wykonano pomiary tylko w terenie), w jednym przypadku⁵¹ brak było informacji potwierdzającej wykonanie pomiarów w budynkach oraz na balkonach i w oknach mieszkań na określonych azymutach, w trzech przypadkach⁵² nie wykonano pomiarów w budynkach na niektórych wyznaczonych azymutach (wykonano po jednym pomiarze w 1 lub 2 budynkach). Ponadto brak było w ww. ośmiu sprawozdaniach informacji o próbach wykonania pomiarów w tych miejscach,
 - dwa sprawozdania⁵³, w tym jedno poddane kontroli dokumentacyjnej WIOŚ (bez uwag) wskazywały na brak wykonania pomiarów w miejscach, w których na podstawie uprzednio przeprowadzonych obliczeń stwierdzono występowanie PEM o poziomach zbliżonych do poziomów dopuszczalnych,
 - we wszystkich przypadkach, w tym dziewięciu poddanych kontroli dokumentacyjnej WIOŚ (bez uwag) nie zawarto informacji o uwzględnieniu poprawek pomiarowych, o których mowa w pkt 6 zał. nr 2 rozporządzenia MŚ z 2003 r.,
 - 27 sprawozdań, w tym 8 poddanych kontroli dokumentacyjnej WIOŚ (bez uwag)⁵⁴, brak było informacji o przeprowadzeniu pomiarów w sposób umożliwiający wyznaczenie miejsc występowania pól elektromagnetycznych o poziomach dopuszczalnych oraz granic obszarów ograniczonego użytkowania, tj. w sposób określony w pkt 7 zał. nr 2 rozporządzenia MŚ z 2003 r.

(dowód: akta kontroli str. 1253-1257)

W związku z powyższymi ustaleniami ZWIOŚ wyjaśnił, że: (...) *nie ma jednolitych zasad prezentacji wyników pomiarów PEM przekazywanych przez prowadzących SBTK (...). Jeżeli sprawozdanie z pomiarów przygotowuje laboratorium akredytowane przez PCA, to*

⁴⁷ Sprawozdania odpowiednio z dnia 03.06.2015 r., 13.01.2016 r. i 29.11.2016 r.

⁴⁸ W sprawozdaniu nie podano, na jakiej kondygnacji 10 kondygnacyjnego budynku wykonano pomiar, a tylko, że pomiar wykonano w oknie mieszkania o konkretnym numerze.

⁴⁹ Sprawozdania z dnia 15.05.2015 r. i 09.06.2016 r.

⁵⁰ Sprawozdanie nr 45/8/OS/2016 – BT 43280 Szczecin ul. Ustki; PEM 124/2015 – SBTK 43658 Dąbki, ul. Wydymowa; LBNT/22/12/16/PEM/OS – BT 42914 Chłopy gm. Mielno; 2699/2107/OS – SBTK 42747 Nowe Gonne.

⁵¹ Sprawozdanie nr PP-PS/16-12-69 – BT 43543 Mostkowo.

⁵² Sprawozdanie nr 316/OŚ/2017 SB 43658 Dąbki ul. Wydymowa; PEM 24/06/OŚ/2015 –SBTK 3848 Dąbki, ul. Wydymowa; LBMT/79/03/15/PEM/OŚ – BT 43088 Lipiany.

⁵³ Dotyczyły sprawozdań nr SP-42/398/16/OS stacji bazowej SZC 1154 przy ul. Szczawiowej i nr SP-42/304/16/OS stacji bazowej SZC 1046 przy ul. Chłopskiej w Szczecinie.

⁵⁴ Dotyczy sprawozdań nr: SP-42/304/16/OS – SBTK SZC1046 Szczecin, ul. Chłopska); SP-42/306/16/OS –SBTKSZC1029 Szczecin ul. Niemierzyńska); LBMT/13/07/15/PEM/OS – SBTK BT 43280 Szczecin, ul. Ustki; SP-42/35G/17/OS i SP-42/150G/17/OS – SBTK P4SZC1151 Mierzyn, ul. Spółdzielców; PEM 24/06/OŚ/2015 –SBTK 3848 Dąbki, ul. Wydymowa; SP-42/228G/17/OS z 2017 r. – SBTK SZC1101 Szczecin, ul. Chopina; SP-42/395/15/OS – SBTK ST0009 Stargard, ul. Piłsudskiego.

forma takiego dokumentu spełnia wymagania normy PN-EN ISO/IEC 17025: 2005, a akredytowane laboratorium posiada odpowiednie kompetencje ich wykonania. Ponadto, akredytowane laboratorium posiada Księgę Jakości, w której znajdują się zapisy dotyczące sposobu przedstawiania wyników z badań. Każde laboratorium może jednak przyjąć własny wzór sprawozdania, gdyż przepisy prawa, ani wskazana norma, nie narzucają sposobu prezentacji wyników (...). Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. b uIOŚ do zadań Inspekcji Ochrony Środowiska należy kontrola podmiotów korzystających ze środowiska w rozumieniu ustawy Poś w zakresie przestrzegania decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska oraz przestrzegania zakresu, częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów wielkości emisji i jej wpływu na stan środowiska. Wskazać należy, że zgodnie z ustawą o Inspekcji Ochrony Środowiska, na podstawie ustaleń kontroli może zostać wydane zarządzenie pokontrolne skierowane do kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub kontrolowanej osoby fizycznej. Zarządzenie pokontrolne wydawane jest w razie stwierdzenia, w wyniku przeprowadzonej kontroli, naruszeń prawa i ma na celu wyeliminowanie tych naruszeń poprzez zobowiązanie do realizacji zadań i poinformowania o działaniach, jakie kontrolowany podjął, aby dalsza jego działalność nie naruszała prawa. Zgodnie z przyjętymi wytycznymi odnośnie do sporządzania zarządzeń pokontrolnych, ujętymi w Informatycznym Systemie Kontroli zarządzenia pokontrolnego nie wydaje się na podstawie ustaleń kontroli w oparciu o dokumenty.

(dowód: akta kontroli str. 1258-1259, 1262-1263)

2.6.3. Stosownie do opinii biegłych, powołanych w ramach kontroli NIK m.in. do oceny pięciu sprawozdań z pomiarów PEM⁵⁵ przedłożonych WIOŚ na podstawie art. 122a ust. 2 Poś, wszystkie pomiary zostały wykonane miernikami szerokopasmowymi, które nie pozwalają na identyfikację źródeł PEM oraz pełne dotrzymanie wymogów metodyki pomiarów określonej w rozporządzeniu MŚ 2003 r., w szczególności 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 miernikiem selektywnym. W zbadanych przypadkach nie było możliwe wydanie jednoznacznej opinii o dotrzymaniu lub przekroczeniu dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTk. Biegli sformułowali m.in. następujące uwagi:

- brak było w sprawozdaniach udokumentowania analiz i odniesień do dokumentów stwierdzających zakres występowania PEM o poziomach zbliżonych do dopuszczalnych oraz rozkładu przestrzennego tych pól, na podstawie, których powinny zostać wyznaczone pionowe pomiarowe. Często niekompletnie dokumentowano także parametry techniczne SBTk,
- we wszystkich sprawozdaniach nie przeanalizowano wpływu kąta nachylenia anten na wartość natężenia PEM, podczas gdy zmiana pochylenia może powodować wzrost natężenia PEM na wszystkich kierunkach w pobliżu SBTk,
- niespełnienie wymogu pracy instalacji w najbardziej niekorzystnych dla otoczenia warunkach emisji promieniowania,
- niejednoznaczne definiowanie konfiguracji pracy SBTk, tj. testowa, znamionowa, eksploatacyjna lub normalna,
- w jednym ze sprawozdań⁵⁶ wyznaczano tylko główne punkty pomiarowe na osiach głównych anten sektorowych w lokalizacjach przyziemnych oraz nie wyznaczano punktów pomiarowych w budynkach mieszkalnych w bezpośrednim sąsiedztwie instalacji antenowych, co stanowiło poważne zaniedbanie. Z kolei, w trzech przypadkach⁵⁷ biegli podkreślili uwzględnienie w dużym stopniu obowiązku wyznaczania pionów pomiarowych w budynkach znajdujących się w otoczeniu SBTk, co stanowi przykład dobrej praktyki pomiarowej,

⁵⁵ SBTk: Stargard ul. Pierwszej Brygady (SP-42/118G/17/OS z 09.06.2017 r.); Szczecin ul. Szczawiowa (LBPEM/O/Z/10/OS/2016 z 10.10.2016 r.); Szczecin ul. Niemcewicz (SP42/413/16/OS z 29.11.2016 r.); Szczecin Dąbie ul. Ustki (45/8/OS/2016 z 01.08.2016); Unieście ul. Morska (PEM-118/12/14/OS z 06.02.2015 r.).

⁵⁶ 45/8/OS/2016 z 01.08.2016 - Szczecin Dąbie ul. Ustki.

⁵⁷ SP-42/398/16/OS z 09.11.2016 r., Szczecin, ul. Szczawiowa, SP-42/118G/17/OS z 09.06.2017 r., Stargard, ul. Pierwszej Brygady, PEM-118/12/14/OS z 06.02.2015 r.

- w dwóch przypadkach średni czas wykonania jednego pomiaru wynosił ok. 1 minuty. Biorąc pod uwagę konieczność przemieszczania się osób wykonujących pomiary na znacznym obszarze, konieczność ustawiania miernika, wchodzenia do pomieszczeń, wykonanie pomiaru w tak krótkim czasie nie jest realne,
- w przypadku dwóch sprawozdań⁵⁸ wyniki pomiarów zawierają wartości zbliżone do dopuszczalnych (6,0-6,9 V/m na balkonach oraz w oknach lokali mieszkalnych i klatki schodowej). Wartości te zostały zmierzone dla „pracy testowej” SBTK, czyli przy bliżej nieokreślonym poziomie mocy nadawania oraz przy nieznanej liczbie obsługiwanych połączeń. Zdaniem biegłych, można przypuszczać, że w granicznych warunkach pracy systemu wartość dopuszczalna PEM (7 V/m) zostanie przekroczona. W ocenie biegłych stanowi to wystarczającą przesłankę do rozszerzenia czynności kontrolnych np. o pomiar dobowy lub pomiar selektywny z identyfikacją źródeł i ekstrapolacją wyników.

(dowód: akta kontroli str. 1583-1586)

Poinformowany o powyższym ZWIOŚ wyjaśnił, że wykonanie pomiarów i ich udokumentowanie ww. sprawozdaniach było zgodne metodyką i wymogami rozporządzenia MS z 2003 r. oraz normy PN-EN ISO/IEC 17025:2005. W ocenie WIOŚ nie było podstaw do kwestionowania ww. sprawozdań oraz podjęcia dodatkowych czynności kontrolnych. Wskazał, że zastrzeżenia do akredytowanych metod badawczych i sposobów ich realizacji należy kierować do PCA, które sprawuje nadzór nad wykonywaniem przez laboratoria badawcze określonych badań i pomiarów oraz że obecnie nie ma jednolitych zasad prezentacji wyników pomiarów PEM przekazywanych przez prowadzących SBTK.

(dowód: akta kontroli str. 1600-1602)

2.6.4. Operatorzy 5 wybranych lokalizacji SBTK⁵⁹ w latach 2015-2017 przekazali sprawozdania, o których mowa w art. 122a Poś:

- Prezydentowi Szczecina dwa sprawozdania⁶⁰ dotyczące stacji SZC 1154F i SZC 1031 C, natomiast do WIOŚ sześć sprawozdań, w tym jedno dotyczące SZC 1154F, dwa dotyczące SZC 1031C i trzy dotyczące BT 43628,
- Prezydentowi Koszalina 3 sprawozdania, w tym dwa dotyczące KOS 0006 C⁶¹ i jedno dotyczące KOS 0033 A, natomiast do WIOŚ dwa, po jednej dla każdej lokalizacji.

(dowód: akta kontroli str. 1253-1257, 1294-1303, 1306-1307)

2.7. Skargi i wnioski

W okresie objętym kontrolą wpłynęło 13 skarg i wniosków osób zamieszkujących w otoczeniu SBTK lub organizacji pozarządowych, z tego: 3 w 2015 r., 2 w 2016 r. i 8 w 2017 r. Spośród nich 3 sprawy przekazano do rozpatrzenia zgodnie z właściwością przedmiotową innym organom na podstawie art. 243 Kpa: powiadamiając o tym wnioskodawców.

W wyniku analizy sposobu załatwienia 10 skarg i wniosków ustalono, że:

- wszystkie skargi i wnioski zostały załatwione z zachowaniem wymogów Kpa,
- w dziewięciu przypadkach WIOŚ nie przeprowadził pomiarów PEM w otoczeniu SBTK oraz w miejscu zamieszkania wnioskodawcy z zastosowaniem metodologii określonej w rozporządzeniu MS z 2003 r.,
- skargę nr SKOK 8265/2017 (SBTK w Mierzynie) – w związku z poleceniem GIOŚ – rozpatrzono po wykonaniu kontroli wraz z pomiarem natężenia PEM wykonanym przez zewnętrzne laboratorium badawcze (szerzej w pkt 2.5 niniejszego wystąpienia),
- wniosek nr SKOK 31802/k/2016 (SBTK w Chłopach) rozpatrzono tylko po analizie wyników pomiarów zawartych w sprawozdaniu złożonym wcześniej przez operatora SBTK na podstawie art. 122a ust. 2 Poś,
- skargę nr SKOK 4670/k/2017 (SBTK w Nowym Gonnym) rozpatrzono po analizie wcześniej wykonanych pomiarów w stałym punkcie PMS według metodologii określonej w rozporządzeniu MS z 2007 r.,
- wniosek nr SKOK 2177/k/2015 (SBTK w Dąbkach) rozpatrzono wyłącznie na podstawie analizy prowadzonego rejestru miejsc przekroczenia dopuszczalnego promieniowania PEM na terenie powiatu sławieńskiego,

⁵⁸ SP-42/398/16/OS z 09.11.2016 r., Szczecin, ul. Szczawiowa, SP-42/413/16/OS z 29.11.2016 r.

⁵⁹ Trzy w Szczecinie - SZC1154 ul. Szczawiowa, SZC 1031 C ul. Wawrzyniaka i BT 43628 ul. Niemcewicz oraz dwie w Koszalinie - KOS 0006C ul. Łużycka i nr KOS 0333A ul. Niepodległości.

⁶⁰ Nr SP-42/389/16/OS i SP-42/68/17/BHP.

⁶¹ Znak U-005/13/G.SB213.2.1 z 13.11.2015 r. i U-0005/13/G.sb334.2.1. z 20.06.2016 r.

- wnioski nr SKOK 4556/2016 i SKOK 4699/2016 (SBTK w Mostkowie) rozpatrzono po analizie wyników pomiarów zawartych w sprawozdaniach złożonych wcześniej przez operatorów SBTK na podstawie art. 122a ust. 2 Poś oraz po wykonaniu przez Laboratorium WIOŚ po jednym pomiarze wg metodologii określonej w rozporządzeniu MŚ z 2007 r.,
- wniosek nr SKOK 875/2017 (SBTK w Szczecinie) po wykonaniu przez Laboratorium dwóch pomiarów wg metodologii określonej w rozporządzeniu MŚ z 2007 r.,
- wnioski nr SKOK 5330/2017 (SBTK w Policach), nr SKOK 1811/2017 (SBTK w Stargardzie) i nr SKOK 5404/2017 (SBTK w Lipianach) rozpatrzono po przeprowadzeniu przez Laboratorium WIOŚ pomiarów natężenia PEM w 1 punkcie wg metodologii określonej w rozporządzenia MŚ z 2007 r.,
- we wszystkich ww. 10 przypadkach w odniesieniu do każdej sprawy poinformowano skarżących/wnioskodawców, że nie stwierdzono przekroczenia wartości dopuszczalnej natężenia PEM określonego w rozporządzeniu MŚ 2003 r. Podstawą tego twierdzenia były w jednym przypadku pomiary natężenia PEM wykonane – na zlecenie WIOŚ - przez zewnętrzne laboratorium akredytowane, w jednym przypadku analiza sprawozdań pomiarowych, o którym mowa w art. 122a ust. 1 Poś, w dwóch przypadkach analiza sprawozdań z pomiarów monitoringowych przeprowadzonych w stałych punktach PMŚ, a w pozostałych przypadkach przeprowadzone pomiary natężenia PEM przez Laboratorium WIOŚ według metodyki określonej w rozporządzeniu MŚ z 2007 r (w tym w jednym przypadku w dwóch punktach).

(dowód: akta kontroli str. 393 - 493, 514 – 518, 1428-1438, 1456- 1457)

ZWIOŚ w sprawie sposobów załatwiania skarg i wniosków wyjaśnił m. in. (...) zgodnie z art. 3 pkt 21 Poś przez pomiar rozumie się również obserwacje oraz analizy. (...) przy rozpatrywaniu przedmiotowych spraw wykorzystywano wszelkie dostępne informacje w tym zakresie, m.in. korzystano z wyników pomiarów PEM przedkładanych przez prowadzących instalacje oraz użytkowników SBTK. Potencjał kadrowy WIOŚ nie pozwala na przeprowadzenie 100% kontroli zakładów funkcjonujących na terenie województwa zachodniopomorskiego, w tym 100% kontroli SBTK.

(dowód: akta kontroli str. 1258 – 1261)

2.8. Dochody z tytułu usług zleconych

W badanym okresie WIOŚ nie uzyskiwał dochodów z tytułu usług zleconych w zakresie pomiarów PEM w otoczeniu SBTK.

(dowód: akta kontroli str. 494)

2.9. Skargi na działalność WIOŚ i pracowników

W kontrolowanym okresie do WIOŚ nie wpłynęła żadna skarga na działalność pracowników w zakresie pomiarów PEM w otoczeniu SBTK.

(dowód: akta kontroli str. 98 i 393 – 394)

2.10. Zgłaszanie trudności do GIOŚ

W kontrolowanym okresie ZWIOŚ występował do GIOŚ w sprawie niedoborów kadrowych i sprzętowych – co szczegółowo opisano wcześniej w pkt 1.3.3 i 1.4 niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 525, 526, 554 - 560, 577 – 595)

2.11. W latach 2015-2017 w WIOŚ nie przeprowadzano wewnętrznych i zewnętrznych kontroli realizacji zadań związanych z nadzorem nad przestrzeganiem dopuszczalnych poziomów PEM w otoczeniu SBTK oraz wywiązywania się przez operatorów z obowiązków pomiarowych w tym zakresie.

W planie kontroli zarządczej na rok 2018 zaplanowano kontrolę problemową w zakresie działalności kontrolnej WIOŚ związanej z wykonywaniem zadań dotyczących ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej.

W laboratorium WIOŚ, w latach jw., przeprowadzono 11 audytów wewnętrznych⁶², w wyniku których stwierdzono m.in., że:

⁶² Obejmujących analizę pomiarów pól elektromagnetycznych na podstawie próbek audytowych odnoszących się do: nadzorów nad dokumentami i zapisami; organizacji, systemu zarządzania, personelu, przeglądu zarządzania; zapewnienia, jakości wyników badań, wewnętrznej kontroli jakości, sprawozdania z badań; warunków lokalowych i środowiskowych, wyposażenia do pomiarów i badań, spójności pomiarowej; współpracy z klientem, zakup usług i dostaw, skarg; metod badań i ich walidacji, niepewności pomiaru.

- działa wg zasad określonych w systemie zarządzania dotyczącym metod badań oraz ich walidacji zgodnym z wymaganiami zawartymi w normie PN-EN ISO/IEC 17025, rozdz. 5.4 i w rozdziale 17 Księgi Jakości,
- stosuje właściwe metody badań opisane w polskich lub międzynarodowych normach, rozporządzeniach i procedurach badawczych dla badań objętych zakresem swojej działalności.

(dowód: akta kontroli str. 502-505 i 1204-1231)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. WIOŚ rozpatrując w sześciu przypadkach wnioski o wykonanie pomiarów PEM w otoczeniu SBTK zgłoszone przez osoby fizyczne w badanym okresie przeprowadził pomiary tylko w jednym punkcie, stosując metodykę określoną w rozporządzeniu MŚ z 2007 r. Zważywszy, że jest ona właściwa jedynie w odniesieniu do pomiarów PEM wykonywanych w ramach PMS, uzyskane wyniki nie mogły stanowić podstawy do stwierdzenia, że w miejscach dostępnych dla ludności w otoczeniu SBTK został dotrzymany dopuszczalny poziom PEM określony w zał. nr 1 do rozporządzenia MŚ z 2003 r. W takich sytuacjach, w przypadku stwierdzenia konieczności przeprowadzenia pomiarów, powinny one zostać przeprowadzone zgodnie z metodyką określoną w rozporządzeniu MŚ z 2003 r., a w przypadku braku akredytacji – zlecone do wykonania (w zw. z art. 28f ust 1 uIOŚ) zewnętrznemu laboratorium akredytowanemu⁶³.

(dowód: akta kontroli str. 393 - 493, 514 – 518, 1428-1438, 1456- 1457)

NIK zauważa, że ww. sposób rozpatrywania wniosków wynikał z braku akredytacji PCA na wykonywanie przez WIOŚ pomiarów PEM w otoczeniu SBTK, który uniemożliwiał realizację we własnym zakresie zadania określonego w art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. a uIOŚ.

ZWIOŚ wyjaśnił, że (...) *w ramach rozpatrywania wniosków interwencyjnych dotyczących SBTK, w celu zdiagnozowania, czy faktycznie istnieje zagrożenie przekroczenia poziomów dopuszczalnych PEM w otoczeniu SBTK, w pierwszej kolejności w rejonie posadowienia tych stacji wykonywał pomiary monitoringowe w oparciu o rozporządzenie MŚ z 2007 r. W większości analizowanych spraw (...) poziomy dopuszczalne PEM nie zostały przekroczone. W związku z powyższym stwierdzono, że nie zachodziła w tych sprawach potrzeba podejmowania dalszych działań kontrolnych w tym zakresie i ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z wykonaniem pomiarów PEM w otoczeniu SBTK przez laboratorium posiadające akredytację (...)*

(dowód: akta kontroli str. 1528-1529)

2. W badanym okresie WIOŚ nie kontrolował wyników pomiarów automonitoringowych PEM zawartych w 1.622 sprawozdaniach przedłożonych przez użytkowników SBTK (tj. 81,4 % przedłożonych w latach 2015-2017 na podstawie art. 122a ust. 2 Poś) w zakresie ustalonym w „Informatycznym Systemie Kontroli” w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. b uIOŚ, tj. w zakresie dotrzymania wymogów metodyki pomiarów określonej w zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 2003 r. Brak kontroli dokumentacyjnych 81,4% sprawozdań z pomiarów automonitoringowych ograniczył możliwość reagowania WIOŚ na ewentualne przypadki braków w sprawozdaniach oraz niespełnienia przez laboratoria badawcze kluczowych wymogów określonych w rozporządzeniu MŚ z 2003 r. lub w rozporządzeniu MŚ z 2007 r.

Ponadto Wydział i Dział Inspekcji WIOŚ przeprowadził kontrole dokumentacyjne 371 przedłożonych sprawozdań z pomiarów automonitoringowych (18,6%), które nie obejmowały weryfikacji dotrzymania kluczowych wymogów metodyki pomiarowej, tj. m.in. zastosowania poprawek pomiarowych, umożliwiających uwzględnienia parametrów pracy instalacji wytwarzających te pola najbardziej niekorzystne z punktu widzenia oddziaływania na środowisko; poprawności wyznaczenia pionów pomiarowych; uwzględnienia pomiarów w budynkach mieszkalnych, na balkonach, tarasach, na których mogą przebywać ludzie, a także uwzględnienia odpowiedniego trybu pracy SBTK.

Tymczasem zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 lit b uIOŚ do zadań IOŚ należy m.in. kontrola podmiotów korzystających ze środowiska w zakresie przestrzegania zakresu,

⁶³ Powyższe znajduje potwierdzenie w stanowisku GIOŚ wyrażonym w trakcie niniejszej kontroli NIK (pismo z dnia 14 marca 2018 r. znak GIOŚ nr DliO-0705/39/2017/eg.rk).

częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów wielkości emisji i jej wpływu na stan środowiska. Z kolei, zgodnie z zapisami pkt 5.3 „Informatycznego Systemu Kontroli”, wprowadzonego do stosowania przez GIOŚ, zakres kontroli dokumentacyjnych z pomiarów automonitoringowych, obejmujących wyniki pomiarów PEM w środowisku, powinien uwzględniać w szczególności zgodność wykonania pomiarów z metodyką referencyjną (tj. w przypadku PEM z wymogami określonymi w zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 2003 r.). O konieczności realizacji zadań kontrolnych w ww. zakresie przypomniał Zastępca GIOŚ w piśmie z dnia 23 września 2016 r. nr DliO/070/98/2016/km, skierowanym do wszystkich wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 152, 499-501, 1253-1257, 1533)

ZWIOŚ wyjaśnił, że: (...) *Inspektorzy przeprowadzający kontrole dokumentacyjną sprawdzali przede wszystkim, czy dotrzymywane były dopuszczalne wielkości emisji w otoczeniu SBTk, czy badania i pomiary zostały wykonane w miejscu i zakresie określonym w przepisach prawa, czy pobieranie próbek i badania zostały wykonane przez akredytowane laboratorium zgodnie z metodyką referencyjną, czy wyniki nie nasuwają zastrzeżeń. Ponadto stwierdził, że (...) nie ma jednolitych zasad prezentacji wyników pomiarów PEM przekazywanych przez prowadzących SBTk (...). Jeżeli sprawozdanie z pomiarów przygotowuje laboratorium akredytowane przez PCA, to forma takiego dokumentu spełnia wymagania normy PN-EN ISO/IEC 17025: 2005, a akredytowane laboratorium posiada odpowiednie kompetencje ich wykonania. (...).*

(dowód: akta kontroli str. 1258-1259, 1262-1263)

Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą WIOŚ nie prowadził z własnej inicjatywy kontroli w obszarze dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTk, w tym wynikających z analizy ryzyka wyników pomiarów otrzymywanych od użytkowników SBTk. W WIOŚ nie przeprowadzano kontroli dokumentacyjnych wyników pomiarów automonitoringowych zawartych w 81,4 % przedkładanych sprawozdań przez użytkowników SBTk na podstawie art. 122a ust. 2 Poś na zasadach przewidzianych w „Informatycznym Systemie Kontroli” w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. b uIOŚ. Weryfikowanie 18,6 % sprawozdań polegało głównie na sprawdzeniu czy pomiary wykonało akredytowane laboratorium wg metodyki określonej w zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 2003 r. oraz czy nie wystąpiło przekroczenie dopuszczalnych wielkości PEM.

3. Prowadzenie państwowego monitoringu środowiska w zakresie pól elektromagnetycznych

Opis stanu faktycznego

3.1. Wojewódzkie programy monitoringu środowiska

WIOŚ opracował Program PMŚ Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2013-2015, aneks do WPMŚ na lata 2013-2015⁶⁴ oraz Program PMŚ Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2016-2020⁶⁵ zatwierdzony przez GIOŚ odpowiednio 28.12.2012 r., 24.01.2014 r. i 30.12.2015 r., które zawierały problematykę PEM.

(dowód: akta kontroli str. 561, 567, 571)

Program WPMŚ na 2013-2015 zawierał w zakresie PEM informacje o planowanych pomiarach w 135 stałych punktach (po 45 w każdym roku), wykaz punktów pomiarowych PMŚ z ich współrzędnymi geograficznymi wybranymi zgodnie z przepisami rozporządzenia MŚ z 2007 r., mapkę z zaznaczonymi punktami pomiarowymi oraz ogólnikowe zapisy w zakresie gromadzenia danych: baza wyników okresowych badań PEM w środowisku; rejestr informacji o terenach, na których stwierdzono przekroczenie dopuszczalnego poziomu PEM; wyniki pomiarów kontrolnych; baza źródeł promieniowania elektromagnetycznego. WIOŚ wskazał, że dążyć będzie do uzyskania akredytacji do pomiarów PEM. Aneks do WPMŚ na 2013-2015 nie wprowadził zmian w zakresie PEM.

(dowód: akta kontroli str. 567-570a)

Program WPMŚ na 2016-2020 został opracowany w zakresie PEM zgodnie z wytycznymi GIOŚ. W programie zapisano w zakresie PEM: informacje o programie pomiarów w 135 stałych punktach w cyklu trzyletnim (po 45 w każdym roku); wykaz punktów pomiarowych PMŚ z ich

⁶⁴ Dalej: Program WPMŚ na 2013-2015.

⁶⁵ Dalej: Program WPMŚ na 2016-2020.

współrzędnymi geograficznymi identycznych jak w programie poprzednim; mapkę z zaznaczonymi punktami pomiarowymi; gromadzenie danych z pomiarów PEM wraz z informacjami o urządzeniach i instalacjach emitujących PEM oraz dążenie do uzyskania akredytacji w zakresie pomiarów PEM, czego warunkiem będzie pozyskanie miernika selektywnego. WIOŚ określił, że pozyskiwać będzie informacje o urządzeniach i instalacjach emitujących PEM w ramach działalności monitoringowej i kontrolnej. Ponadto WIOŚ gromadzić będzie informacje o źródłach PEM ze sprawozdań z pomiarów wykonanych przez użytkownika instalacji (zgodnie z art. 122a Poś), z bazy danych o pozwoleniach radiowych Urzędu Komunikacji Elektronicznej⁶⁶ oraz z informacji od Polskich Sieci Energetycznych S.A. Zebrane dane o źródłach PEM winny być systematycznie ujmowane w centralnej bazie pól elektromagnetycznych JELMAG i wykorzystywane do oceny poziomów PEM w środowisku. W programie określono też sposób gromadzenia danych: wyniki pomiarów wraz z informacjami o urządzeniach i instalacjach będą wprowadzane do centralnej bazy JELMAG i bazy WIOŚ o źródłach PEM. Ocena poziomu PEM w środowisku i obserwacja zmian wykonywana będzie na podstawie własnych pomiarów monitoringowych i kontrolnych, pomiarów wykonywanych przez inne jednostki oraz informacji o źródłach PEM.

(dowód: akta kontroli str. 571-576, 1161-1189)

W PPMŚ na lata 2013-2015 ustalono, że wojewódzkie inspektoraty informacje o instalacjach emitujących PEM będą uzyskiwać sukcesywnie w ramach działalności monitoringowej, zaś dodatkowym źródłem informacji może być działalność kontrolna IOŚ oraz baza danych o pozwoleniach radiowych wydanych przez UKE. W PPMŚ na lata 2016-2020, jako dodatkowe źródło danych wskazano starostę. W WPMŚ na lata 2013-2015 nie przewidziano UKE, jako dodatkowego źródła danych o źródłach PEM, natomiast w WPMŚ na lata 2016-2020, przewidziano UKE, lecz nie przewidziano starosty.

(dowód: akta kontroli str. 561-676)

ZWIOŚ w złożonych wyjaśnieniach stwierdził, że (...) WIOŚ wykorzystuje wszystkie wymienione w PPMŚ dodatkowe źródła informacji o źródłach PEM. Z działalności kontrolnej Wydziału Inspekcji i ze sprawozdań z pomiarów PEM w środowisku przekazywanych przez zarządzających SBTk, Wydział Monitoringu pozyskuje szczegółowe informacje na temat stacji (...) ilość nadajników, moc nadajnika (dBm), typ anteny, zysk energetyczny, arytmetyczna suma mocy promieniowanych izotopowo przez anteny instalacji (W). Od starostów, WIOŚ zbiera informacje o zgłoszeniach dotyczących eksploatacji instalacji wytwarzającej PEM mogąco negatywnie oddziaływać na środowisko, i wykorzystuje je do aktualizacji bazy danych o źródłach PEM. Z kolei, wykazy pozwoleń wydanych przez Prezesa UKE są wykorzystywane m.in. w sporządzaniu raportów o stanie środowiska.

(dowód: akta kontroli str.1524)

3.2. Wszystkie pomiary składowej elektrycznej natężenia PEM w ramach WPMŚ prowadzone były miernikami szerokopasmowymi przez 4 pracowników Laboratorium WIOŚ przy użyciu 2 urządzeń z ważnymi świadectwami wzorcowania do 19.02.2019 r. (PMM 8053A i Narda NBM-550).

(dowód: akta kontroli str. 87-92,149)

3.3. Raporty o stanie środowiska

WIOŚ w roku 2015, 2016 i 2017 sporządził raporty o stanie środowiska województwa zachodniopomorskiego odpowiednio w 2014 r., w latach 2013-2015 i w 2016 r. We wszystkich raportach zapisano, że stan środowiska określono corocznie na podstawie pomiarów natężenia PEM w 45 punktach pomiarowych w ramach PMŚ zgodnie z rozporządzeniem MŚ z 2007 r. Zamieszczano w raportach poglądową mapkę z zaznaczonymi miejscami położenia SBTk. Z raportów tych wynikało m.in. średnia arytmetyczna pomiarów monitoringowych wyniosła dla:

- miast pow. 50 tys. mieszkańców: 0,88 V/m w 2014 r., 0,76 V/m w 2015 r. i 1,14 V/m w 2016 r.,
- pozostałych miast: 0,43 V/m w 2014 r., 0,57 V/m w 2015 r. i 0,57 V/m w 2016 r.,
- terenów wiejskich: 0,30 V/m w 2014 r., 0,35 V/m w 2015 r. i 0,43 V/m w 2016 r.

W rocznych raportach o stanie środowiska nie podawano informacji o liczbie SBTk oraz promieniowanej mocy. Raporty te nie zawierały informacji na temat poziomów natężenia PEM wynikających ze sprawozdań pomiarowych przedkładanych WIOŚ przez użytkowników SBTk na podstawie art. 122a ust. 2 Poś”.

⁶⁶ Dalej: UKE.

W raportach przytaczano liczbę wydanych przez UKE pozwoleń radiowych dla SBTk oraz przedstawiano na mapie rozmieszczenie SBTk w województwie. W raportach za lata 2014 i 2015 wskazano, że liczba pozwoleń radiowych przekroczyła 7,5 tys., zaś w raporcie za 2016 r., że przekroczyła 9 tys. Wskazano przy tym na bardzo dynamiczny wzrost tych źródeł PEM.

Informacje zawarte w raportach ograniczono do danych o wartości składowej elektrycznej natężenia PEM w punktach monitoringowych oraz średnich arytmetycznych tych wyników w miastach powyżej 50 tys. mieszkańców, pozostałych miastach i na terenach wiejskich. W rocznych raportach zapisywano, że nie stwierdzono przekroczeń poziomów dopuszczalnych PEM w środowisku, a wyniki są dużo niższe od poziomów dopuszczalnych (raport z 2015 r. i z 2017 r.). W raporcie z 2016 r. stwierdzono, że nawet maksymalne wyniki są dużo niższe od poziomów dopuszczalnych (7 V/m).

(dowód: akta kontroli str. 669-706)

ZWIOŚ wyjaśnił: (...) Szczegółowo w raportach omawiane są własne pomiary monitoringowe PEM w środowisku prowadzone w sposób cykliczny (powtarzane co 3 lata) w celu sprawdzenia dotrzymania wyników poziomów PEM na poziomie dopuszczalnym i oceny obserwacji zmian. Na podstawie analizy wyników własnych, przekazywanych przez operatorów oraz pozostałych, które wpływają do WIOŚ powstaje wykaz terenów zagrożonych ponadnormatywnym poziomem PEM w środowisku. (...) Prowadzący instalacje wykonuje pomiary PEM wokół SBTk raz na kilka lat lub 2-3 razy w roku w kilkudziesięciu punktach pomiarowych, bez podania współrzędnych. Gdyby istniała konieczność zestawienia w raportach kilku tysięcy wyników pomiarów bez wskazania dokładnej lokalizacji, to raport byłby mało czytelny dla społeczeństwa i bardzo obszerny. Na uwagę zasługuje fakt, iż nie ma obowiązku prawnego gromadzenia informacji o instalacjach z wyjątkiem tych, znajdujących się w promieniu do 300 metrów od monitoringowego punktu pomiarowego, jednak gromadzi takie informacje i analizuje wszystkie wyniki pod kątem dotrzymania norm środowiskowych (...).

(dowód: akta kontroli str.1240-1241)

3.4. Realizacja pomiarów w ramach monitoringu środowiska

W latach 2015-2017 pomiary natężenia PEM metodą szerokopasmową WIOŚ wykonał w 135 punktach określonych w WPMS (po 45 w każdym roku) oraz 6 innych punktach w ramach pomiarów interwencyjnych (1 w 2016 r. i 5 w 2017 r.).

W każdym roku przeprowadzono 15 pomiarów w miastach powyżej 50 tys. mieszkańców, 15 w pozostałych miastach i 15 na terenach wiejskich w punktach określonych w Programie WPMS na 2013-2015 i Programie WPMS na 2016-2020. Pomiary monitoringowe w latach 2015-2017 WIOŚ przeprowadził w 135 punktach określonych w WPOŚ na 2013-2015 i WPOŚ na 2016-2020.

Pomiary monitoringowe wykazały, że natężenie składowej elektrycznej PEM w pasmie od 3 MHz do 3 GHz wynosiło:

- w miastach powyżej 50 tys. mieszkańców, od 0,42 V/m do 1,54 V/m w 2014 r., od <0,19 V/m do 1,45 V/m w 2015 r., od 0,26 V/m do 2,96 V/m w 2016 r. i od 0,24 V/m do 1,63 V/m w 2017 r.
- w pozostałych miastach, od <0,19 V/m do 0,96 V/m w 2014 r., od <0,19 V/m do 1,15 V/m w 2015 r., od <0,19 V/m do 1,65 V/m w 2016 r. i od <0,19 V/m do 2,22 V/m w 2017 r.,
- na terenach wiejskich, od <0,19 V/m do 0,71 V/m w od <0,19 V/m do 1,29 V/m w 2015 r., od <0,19 V/m do 1,70 V/m w 2016 r. i od 0,12 V/m do 1,07 V/m w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 89-92, 570, 687-690, 703-704, 1190-1194, 1232)

3.5. Dobór punktów pomiarowych i rzetelność przeprowadzanych pomiarów

3.5.1. Dobór 135 punktów pomiarowych PEM w ramach PMŚ został dokonany przy uwzględnieniu wymogów określonych w rozporządzeniu MŚ z 2007 r., w tym do przeprowadzenia pomiarów w 45 punktach w danym roku powtarzanych w tych samych punktach, co 3 lata. ZWIOŚ i GIOŚ nie ustalił dodatkowych zasad, czy wytycznych doboru punktów pomiarowych do badań PEM w środowisku.

(dowód: akta kontroli str. 1239)

ZWIOŚ wyjaśnił: Pomiary monitoringowe poziomów PEM prowadzone są w cyklu trzyletnim (...) w 135 punktach pomiarowych, w miejscach dostępnych dla ludności (...) 45 pomiarów

w centralnych dzielnicach lub osiedlach miast o liczbie mieszkańców przekraczającej 50 tys. (...) 45 pomiarów w pozostałych miastach (...) 45 pomiarów na terenach wiejskich. Punkty te, zgodnie z zapisami rozp. MŚ z 2007 r. rozmieszczone zostały równomiernie na obszarze województwa zachodniopomorskiego w trzech różnych obszarach w pobliżu stacji nadawczych telefonii komórkowych. Na podstawie prowadzonej bazy źródeł PEM punkty pomiarowe zlokalizowane są w odległości nie mniejszej niż 100 m od rzutu anten instalacji radiokomunikacyjnych, radiolokacyjnych, radionawigacyjnych na powierzchnie terenu. Przy dokładnej lokalizacji miernika brano również pod uwagę możliwość wpływu wtórnego promieniowania elektromagnetycznego, dlatego nie ustawiano miernika blisko metalowych obiektów (mogących polegać oddziaływaniom pola elektromagnetycznego) i w miarę możliwości na innych azymutach niż sąsiadujące źródła PEM.

(dowód: akta kontroli str. 101-102)

3.5.2. Analiza 10 wybranych losowo sprawozdań⁶⁷ i protokołów z badań natężenia PEM w miastach powyżej 50 tys. mieszkańców, w tym 5 przeprowadzonych w 2016 r. i 5 przeprowadzonych w 2017 r. wykazała m.in.:

- pomiary wykonywano przyrządami PMM 8053 z sondą EF 300 lub Narda NBM-550 z sondą EF 0391 (NBM) w paśmie od 100 kHz do 3 GHz, przez 2 godziny w czasie od 10.00 do 14.40, przy temperaturze od 5 do 26°C, wilgotności od 36% do 75%, stwierdzając średni poziom natężenia PEM od 0,55 do 2,43 V/m przy niepewności pomiaru od 0,04 do 0,35 V/m, tj. zgodnie z wymogami zał. nr 2 rozporządzenia MŚ z 2007 r.,
- w badanych sprawozdaniach wykazano, że punkt pomiarowy znajdował na wysokości 2 m i w odległości od 100 m do 290 m od rzutu anten instalacji mierzonej dalmierzem.
- sprawozdania nie zawierały zapisów arytmetycznej sumy mocy promieniowanych izotopowo przez anteny instalacji⁶⁸ (wymóg ust. 2 pkt 1 lit. e zał. nr 3 rozporządzenia MŚ z 2007 r.), natomiast w pozostałym zakresie zawierały wszystkie elementy wymagane w ust. 2 pkt 1-3 zał. nr 3 do rozporządzenia MŚ z 2007 r. oraz nr protokołu pomiaru, wykres natężenia PEM w cyklu pomiarowym, zdjęcie anteny SBTk widocznej z punktu pomiarowego, nazwiska i podpis osoby wykonującej pomiar, autoryzującej sprawozdanie i zatwierdzającej sprawozdanie,
- w 5 sprawozdaniach⁶⁹ z 10 badanych w pozycji 4. *Określenie metody badań* błędnie wpisano rozporządzenie MŚ z 2003 r.,
- w sprawozdaniu 12/PEM/2016 nie zamieszczono opisu i nie wykazywano wszystkich SBTk zlokalizowanych w promieniu 300 m od punktu pomiarowego.

(dowód: akta kontroli str. 707-709, 596-668)

Ekspert Laboratorium autoryzujący badane sprawozdania – wyjaśnił m.in., że:

- wykonane pomiary spełniały wymogi zarówno rozporządzenia MŚ z 2003 r., jak i rozporządzenia MŚ z 2007 r., a w ramach wewnętrznych uzgodnień z kierownikiem Laboratorium od 2017 r. wprowadzono zapis w pkt 4 sprawozdania - rozporządzenia MŚ z 2007 r.,
- w przypadku sprawozdania 12/PEM/2016 nadajnik na wieży kościoła został udokumentowany i omyłkowo nie umieszczono opisu o nim w pkt 2 sprawozdania, a sprawozdania zostały skorygowane w trakcie niniejszej kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 1195-1203)

ZWIOŚ w sprawie nie zawarcia informacji - w 9 z 10 badanych sprawozdań z pomiarów natężenia PEM w punktach monitoringowych, – o których mowa w ust. 2 pkt 1 lit. e zał. nr 3 rozporządzenia MŚ z 2007 r. wyjaśnił, że WIOŚ (...) *zamieszcza wszystkie dane z pomiarów PEM wraz z informacjami o urządzeniach i instalacjach emitujących promieniowanie elektromagnetyczne, w tym arytmetycznej sumy mocy promieniowania izotopowego (EIRP), w sprawozdaniach rocznych jak i trzyletnich generowanych z bazy JELMAG. W dokumentach wewnętrznych, tj. w sprawozdaniach z badań przekazywanych przez Laboratorium nie było potrzeby wpisywania danych uzupełnianych przez Wydział Monitoringu. Laboratorium w trakcie pomiarów w terenie nie ma możliwości stwierdzenia*

⁶⁷ 2 w Stargardzie 20/PEM/2016 i 16/PEM/2017, 3 w Koszalinie 57/PEM/2016, 70/PEM/2016 i 126/PEM/2017 oraz 5 w Szczecinie 12/PEM/2016, 63/PEM/2016, 14/PEM/2017, 65/PEM/2017 i 85/PEM/2017.

⁶⁸ Za wyjątkiem sprawozdania 63/PEM/2016, które zawierało takie dane.

⁶⁹ 126/PEM/2017, 57/PEM/2016, 70/PEM/2016, 63/PEM/2016, 12/PEM/2016

takiego poziomu mocy. Dla wykonania pomiarów monitoringowych informacje o mocy izotopowej nadajników nie są konieczne.(...).

(dowód: akta kontroli str. 1525)

3.5. Rejestr terenów, na których przekroczono dopuszczalne poziomy PEM

WIOŚ prowadził rejestr zawierający informacje o terenach, na których stwierdzono przekroczenie dopuszczalnych poziomów PEM w środowisku, dostępny na stronie www.wios.szczecin.pl w zakładce publikacje.

Wykaz terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, na którym stwierdzono przekroczenie dopuszczalnych poziomów PEM (20 V/m) obejmował w latach 2007 - 2017 obszary sąsiadujące z linią energetyczną 220 kV Krajnik-Glinki. W 2016 r. Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego wydał decyzję, w której zobowiązał właściciela do ograniczenia emisji PEM poprzez zmianę lokalizacji linii energetycznej.

Wykaz miejsc dostępnych dla ludności, w których stwierdzono przekroczenie dopuszczalnych poziomów PEM (7 V/m) obejmował w latach 2012 – 2014 wieżę widokową na Górze Chelmskiej w Koszalinie. W 2015 r. Prezydent Koszalina wydał decyzję i zamknął dostęp do wieży.

W rejestrze podane zostały wielkości przekroczeń stwierdzonych w wyniku przeprowadzonych przez WSSE Szczecin interwencyjnych pomiarów natężenia PEM.

(dowód: akta kontroli str.1097-1109)

3.6. Kontrole zewnętrzne i wewnętrzne

W zakresie realizacji zadań objętych PMŚ w latach 2015-2017 WIOŚ nie był kontrolowany, w tym w zakresie monitoringu PEM. W badanym okresie w WIOŚ nie planowano i nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych dotyczących tego zakresu. W dniu 27.10.2017 r. w Laboratorium przeprowadzono audyt wewnętrzny nr 6/2017, którego celem było sprawdzenie udokumentowania, wdrożenia i ocena elementów systemu zarządzania, – współpraca z klientem, zakupy usług i dostaw oraz skargi z normą PN-EN ISO/IEC 17025:2005 , Księga jakości oraz procedurami ogólnymi PO-5. PO-6 i PO-11. W ramach audytu sprawdzono sprawozdanie z badań monitoringowych PEM nr 57/PEM/2017. Stwierdzono w audycie zgodność elementu zarządzania dotyczącego współpracy z klientem oraz zakupów z ww. normą, księgą jakości i procedurami ogólnymi.

(dowód: akta kontroli str. 502-504, 1204-1206, 1243-1245)

3.7. Upowszechnianie wyników monitoringu środowiska.

Informacje dotyczące monitoringu środowiska w zakresie PEM udostępniane były instytucjom, takim jak ZUW, Urząd Morski, Straż Graniczna, Okręgowy Inspektorat Rybołówstwa Morskiego i na wniosek osobom fizycznym i firmom oraz cyklicznie publikowane na stronie internetowej www.wios.szczecin.pl. Udostępnieniu podlegały wszystkie dostępne informacje na temat monitoringu PEM, w tym: lokalizacja punktów pomiarowych (adres, współrzędne), zakres pomiarów, urządzenia pomiarowe, sposób wykonywania pomiarów, wyniki i niepewność pomiarów, informacje o terenach, na których stwierdzono przekroczenie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku, z wyszczególnieniem przekroczeń dotyczących terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową oraz miejsc dostępnych dla ludności. Ponadto WIOŚ, do 31 marca każdego roku, WIOŚ przekazywał wyniki PEM do GIOŚ i WFOŚiGW w Szczecinie oraz każdego roku publikował na stronie internetowej www.wios.szczecin.pl raporty o stanie środowiska na obszarze województwa zachodniopomorskiego. W latach 2015-2017 opublikowane zostały raporty o stanie środowiska za 2014 r. za lata 2013-2015 i za 2016 r. oraz roczne raporty o stanie środowiska na terenie 8 powiatów. Zgodnie z ustawą z 2008 r. o udostępnianiu informacji i ocen o stanie środowiska, dane na temat promieniowania elektromagnetycznego udostępniane były na wniosek. W latach 2015-2017 wyniki i ocenę PEM w środowisku na wnioskowanym obszarze udostępniono ponad 60 razy.

W latach 2011-2016 dane o ocenach i wynikach PEM, publikowane były także na stronie internetowej www.geopomerania.pl. Powyższe informacje były również dostępne w formie interaktywnej na portalu mapowym <http://mapy.geopomerania.pl/imap>.

(dowód: akta kontroli str.1273-1274)

3.8. Informacje o stanie środowiska z uwzględnieniem PEM

W badanym okresie po sporządzeniu raportu o stanie środowiska (do 30 września roku następnego) WIOŚ na wniosek 8 starostów sporządził w 2016 r. i 2017 r. informacje o stanie

środowiska odpowiednio w 2015 r. i 2016 r. w powiatach⁷⁰. We wszystkich 16 informacjach zawarte były m.in. wyniki wykonanych pomiarów monitoringowych natężenia PEM, stwierdzenie, że poziom natężenia PEM był znacznie poniżej wartości dopuszczalnej (7 V/m) oraz że wykaz terenów pod zabudowę i miejsc przebywania ludności, w których stwierdzono przekroczenie dopuszczalnego poziomu natężenia PEM znajduje się na stronie internetowej www.wios.szczecin.pl.

(dowód: akta kontroli str. 1110-1160)

ZWIOŚ wyjaśnił: (...) WIOŚ systematycznie przekazuje informacje o stanie środowiska na obszarze województwa z uwzględnieniem informacji zawierających wyniki kontroli przeprowadzonych w danym okresie na terenie danej gminy, bądź powiatu województwa zachodniopomorskiego, zgodnie z treścią wniosków otrzymywanych od organów jednostek samorządu terytorialnego (...) Organy stanowiące jąst analizują na sesjach rady przekazywane przez WIOŚ w Szczecinie informacje o stanie środowiska. Informacje te mogą być wykorzystywane do opracowania Programów ochrony środowiska dla poszczególnych obszarów, lecz zapisy w nich zawarte nie są konsultowane z WIOŚ. Nie jesteśmy także informowani o uchwaleniu takiego programu. Do WIOŚ nie wpłynął również żaden wniosek starosty lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o podjęcie kontroli w obszarze PEM, o którym mowa w art. 8a ust. 3 uIOŚ.

(dowód: akta kontroli str.1241)

3.9. Gromadzenie i ewidencja danych dotyczących PEM

W Wydziale Monitoringu prowadzone były ewidencje w wersji Excel zawierające takie same dane, jakie wprowadzano w systemie JELMAG. Zbierane były informacje o źródłach PEM - znajdujące się w odległości do 300 m od punktu monitoringowego PMS - na podstawie danych pozyskiwanych ze sprawozdań przekazywanych do WIOŚ na podstawie art. 122a Poś. Do 2016 r. z ww. sprawozdań były wpisywane do bazy Excel następujące informacje: nazwa operatora, nazwa instalacji zgodna z nomenklaturą prowadzącego, adres, zakres częstotliwości pracy instalacji od - do [MHz], wysokości środków elektrycznych anten instalacji nad poziomem terenu (m), długość geograficzna X, szerokość geograficzna Y, arytmetyczna suma mocy promieniowanych izotropowo przez anteny instalacji (W), liczba anten w sektorze, azymut, charakterystyka promieniowania, tilt/szerokość wiązki w poziomie H i pionie V, ilość nadajników, moc nadajnika (dBm), typ anteny, zysk energetyczny, EIRP, lokalizacja, link, data sprawozdania, rok. W bazie tej zinwentaryzowano 1 423 obiekty. Baza Excel cyklicznie była konwertowana do plików shape. Równolegle ww. bazy Excel prowadzona była baza źródeł PEM w Google Earth dla sprawdzenia lub odszukania dokładnych współrzędnych stacji. Baza udostępniana była pracownikom Laboratorium oraz Wydziału i Oddziału Inspekcji, który nie mieli dostępu do oprogramowania ArcGIS, celem odnalezienia SBTK w terenie. Od 2017 roku zaprowadzona została baza Excel źródeł PEM, w której zapisywane były następujące informacje: nazwa operatora, nazwa instalacji zgodna z nomenklaturą prowadzącego, lokalizacja instalacji -powiat, lokalizacja instalacji-gmina, lokalizacja instalacji-adres, zakres częstotliwości pracy instalacji [MHz], wysokości środków elektrycznych anten instalacji nad poziomem terenu (m), długość geograficzna X, szerokość geograficzna Y, lokalizacja, data sprawozdania, rok, uwagi.

(dowód: akta kontroli str.101, 146-148).

WIOŚ zobligowany był do wprowadzenia pomiarów PEM za rok poprzedni oraz informacji o źródłach PEM w promieniu 300 m od punktu pomiarowego do bazy JELMAG, w terminie do 31 marca każdego roku. Dane za lata 2015-2016 zostały wprowadzone, natomiast dane za rok 2017 były w trakcie wprowadzania.

Według stanu na dzień 12.02.2018 r. w bazie JELMAG w zakładce źródła PEM opisanych było 434 instalacji (SBTK znajdujących się w promieniu 300 m od punktów monitoringowych). Natomiast w ewidencji WIOŚ w Szczecinie, która zawiera informacje o źródłach PEM znajdowało się 1 345 SBTK zinwentaryzowanych na podstawie 2 667 zeskanowanych sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 1274)

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁷⁰ Policki, koszaliński, myśliborski, kołobrzesci, gryfiński, drawski, szczecinecki i choszczeński.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Pomiary PEM w punktach pomiarowych PMŚ przeprowadzone w latach 2014-2017 wskazywały, że natężenie PEM na terenie województwa zachodniopomorskiego w punktach PMŚ nie przekraczało 1,54 V/m w 2014 r., 1,45 V/m w 2015 r., 2,96 V/m w 2016 r., 2,22 V/m w 2017 r. i w raportach o stanie środowiska zapisywano, że średnia arytmetyczna natężenia była znacznie poniżej progu dopuszczalnego 7 V/m i nie ma zagrożenia dla mieszkańców województwa przez SBTk.

Należy zwrócić uwagę na nieuwzględnienie w raportach o stanie środowiska w województwie w latach 2014-2016, danych na temat poziomów natężenia PEM w otoczeniu SBTk prezentowanych w sprawozdaniach przedkładanych WIOŚ na podstawie art. 122a ust. 2 Poś, gdyż poziomy te niejednokrotnie były bliskie dopuszczalnemu w miejscach przebywania ludzi (z reguły na balkonach i w oknach lokali mieszkalnych). Uwzględnianie takich informacji stanowiłoby istotne uzupełnienie treści raportów w ramach wypełniania założeń PPMS, dyspozycji art. 27 ust. 1 pkt 4 Poś oraz realizacji celu PMŚ określonego w art. 25 ust. 3 Poś.

(dowód: akta kontroli str. 669-706, 1098-1109, 1232)

ZWIOŚ wyjaśnił m.in., że: (...) *Prowadzący instalacje wykonuje pomiary PEM wokół SBTk raz na kilka lat lub 2-3 razy w roku w kilkudziesięciu punktach pomiarowych, bez podania współrzędnych. Gdyby istniała konieczność zestawienia w raportach kilku tysięcy wyników pomiarów bez wskazania dokładnej lokalizacji, to raport byłby mało czytelny dla społeczeństwa i bardzo obszerny.*(...)

(dowód: akta kontroli str. 1240-1241)

WIOŚ prawidłowo wykonywał zadania w ramach PMŚ. Wojewódzkie PMŚ na lata 2013-2015 oraz 2016-2020 zostały sformułowane zgodnie z założeniami odpowiednich PPMS, a pomiary PEM zrealizowano i udokumentowano zgodnie z przyjętym zakresem i metodyką określoną w rozporządzeniu MŚ z 2007 r. Sformułowane wnioski w raportach wskazywały, iż poziom natężenia PEM na obszarze województwa utrzymuje się na poziomie znacznie niższym od dopuszczalnego. W ocenie NIK, raporty z realizacji PMŚ na obszarze województwa nie dostarczały jednak pełnych informacji o dotrzymywaniu standardu, jakości środowiska w obszarze PEM, gdyż opierały się na pomiarach monitoringowych zlokalizowanych zgodnie z metodyką pomiarów monitoringowych, natomiast nie uwzględniano w nich wyników pomiarów o poziomach PEM zbliżonych do dopuszczalnego zawartych w sprawozdaniach przedkładanych przez użytkowników SBTk.

Ocena cząstkowa

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Podjęcie działań zmierzających do zapewnienia prowadzenia kontroli dokumentacyjnych w pełnym zakresie wynikającym z art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. b uIOŚ oraz zgodnie z założeniami „Informatycznego Systemu Kontroli”.
2. Stosowanie metodyki pomiarowej właściwej dla pomiarów kontrolnych określonej w rozporządzeniu MŚ z 2003 r. w przypadku konieczności przeprowadzenia pomiarów interwencyjnych PEM w otoczeniu SBTk.

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 ust. 1 i 2 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków
i wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków 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.

Szczecin, dnia 15 czerwca 2018 r.

Kontroler
Jerzy Wasilewski
Doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

.....

.....