



LLU.430.006.2018

Nr ewid. 186/2018/P/17/082/LLU

Informacja o wynikach kontroli

**DZIAŁANIA
ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
W ZAKRESIE OCHRONY
PRZED PROMIENIOWANIEM ELEKTROMAGNETYCZNYM
POCHODZĄCYM OD URZĄDZEŃ
TELEFONII KOMÓRKOWEJ**

DELEGATURA W LUBLINIE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Działania organów administracji publicznej w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej

Dyrektor Delegatury w Lublinie

Edward Lis



Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Ewa Polkowska

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 19. III. 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA	9
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	11
4. WNIOSKI.....	24
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	27
5.1. Przygotowanie organów IOŚ i PIS do wykonywania zadań w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej.....	27
5.1.1. Inspekcja Ochrony Środowiska.....	29
5.1.2. Państwowa Inspekcja Sanitarna	36
5.2. Działalność kontrolna IOŚ i PIS w zakresie przestrzegania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w otoczeniu SBTK	42
5.2.1. Działalność kontrolna IOŚ w zakresie przestrzegania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w otoczeniu SBTK	46
5.2.2. Działalność kontrolna PIS w zakresie przestrzegania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w otoczeniu SBTK	62
5.2.3. Wyniki pomiarów PEM wykonywanych na zlecenie operatorów telefonii komórkowej	73
5.3. Prowadzenie państwowego monitoringu środowiska w zakresie pól elektromagnetycznych.....	82
5.4. Działania oświatowo-zdrowotne w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej.....	90
6. ZAŁĄCZNIKI	96
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	96
6.2. Panele ekspertów dotyczące ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej.....	100
6.3. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	104
6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	116
6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	117
6.6. Stanowisko Ministra Środowiska do informacji o wynikach kontroli	118
6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Środowiska	121
6.8. Stanowisko Ministra Zdrowia do informacji o wynikach kontroli	123
6.9. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Zdrowia	136

Wykaz stosowanych skrótowców i pojęć

Dopuszczalny poziom PEM	Dopuszczalny poziom PEM określony w zał. nr 1 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r.;
GIOŚ	Główny Inspektor Ochrony Środowiska lub Główny Inspektorat Ochrony Środowiska;
GIS	Główny Inspektor Sanitarny lub Główny Inspektorat Sanitarny;
IOŚ	Inspekcja Ochrony Środowiska;
Metodyka referencyjna	Metodyka sprawdzania dotrzymania dopuszczalnego poziomu PEM określona w zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r.;
PCA	Polskie Centrum Akredytacji;
PEM	Pole elektromagnetyczne;
PIS	Państwowa Inspekcja Sanitarna;
PMS	Państwowy monitoring środowiska;
Poś	Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.);
Pomiar PEM	Pomiar natężenia składowej elektrycznej PEM [V/m] lub pomiar gęstości mocy PEM [W/m ²];
PPMŚ	Wieloletni program państwowego monitoringu środowiska;
Prawo budowlane	Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.);
PWIS	Państwowy wojewódzki inspektor sanitarny;
Rozporządzenie MŚ z 30.10.2003 r.	Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów (Dz. U. Nr 192, poz. 1883);
Rozporządzenie MŚ z 12.11.2007 r.	Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2007 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia okresowych badań poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku (Dz. U. Nr 221, poz. 1645);
Rozporządzenie MŚ z 2.07.2010 r. w sprawie rodzajów instalacji, których eksploatacja wymaga zgłoszenia	Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie rodzajów instalacji, których eksploatacja wymaga zgłoszenia (Dz. U. Nr 130, poz. 880, ze zm.);
Rozporządzenie MŚ z 2.07.2010 r. w sprawie zgłoszenia instalacji	Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie zgłoszenia instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne (Dz. U. Nr 130, poz. 879);
Rozporządzenie MŚ z 21.09.2015 r.	Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 września 2015 r. w sprawie systemu informatycznego Inspekcji Ochrony Środowiska „Ekoinfonet” (Dz. U. z 2015 r. poz. 1584);
SBTK	Stacja bazowa telefonii komórkowej;

- uIOŚ** Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2018 r.poz. 1471, ze zm.);
- UKE** Urząd Komunikacji Elektronicznej;
- uPIS** Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1261, ze zm.);
- WIOŚ** Wojewódzki inspektor ochrony środowiska lub wojewódzki inspektorat ochrony środowiska;
- WPMS** Wojewódzki program monitoringu środowiska;
- WSSE** Wojewódzka stacja sanitarno-epidemiologiczna.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działania organów administracji publicznej w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej były prawidłowe i skuteczne?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy organy administracji publicznej były przygotowane pod względem organizacyjnym, kadrowym i technicznym do prawidłowej i skutecznej realizacji ustawowych zadań z zakresu ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym?
2. Czy organy inspekcji państwowych odpowiedzialnych za kontrolę i monitorowanie poziomów promieniowania elektromagnetycznego rzetelnie wykonywały przypisane im zadania?
3. Jakie działania oświatowo-zdrowotne w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym były realizowane przez organy Inspekcji Sanitarnej?

Jednostki kontrolowane

Główny Inspektorat Ochrony Środowiska

Główny Inspektorat Sanitarny

Pięć WIOŚ i WSSE (w Katowicach, Krakowie, Lublinie, Poznaniu i Szczecinie)

Okres objęty kontrolą

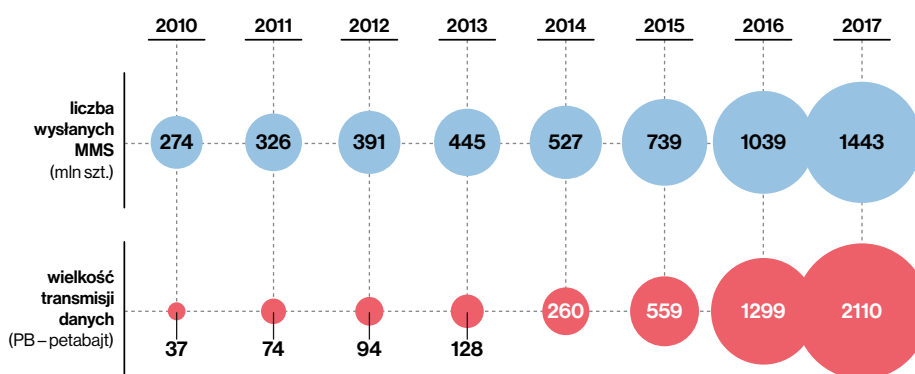
2015–2018 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych)

Od kilkunastu lat następuje w Polsce dynamiczny rozwój rynku usług telekomunikacyjnych. Wynika on w szczególności z konkurencji w tym sektorze, wzrastającego ruchu w sieci, poszerzania jej zasięgu oraz wdrażania kolejnych standardów transmisji bezprzewodowej. Coraz większe są też oczekiwania konsumentów odnośnie jakości i szybkości usług telekomunikacyjnych. Wzrasta również intensywność korzystania z tych usług. Ponad 11-krotnie zwiększył się od 2003 r. do 2017 r. ruch krajowy w połączeniach telefonicznych mierzony liczbą minut, zaś prawie czterokrotnie wzrósł w tym okresie średni czas połączeń w ruchu krajowym przypadający na jednego abonenta (zob. infografika nr 2 i 3). Najszybciej wzrasta jednak intensywność korzystania z usług telekomunikacyjnych pozwalających na przesyłanie obrazów i innych danych. W latach 2010–2017 liczba wysłanych wiadomości MMS wzrosła ponad pięciokrotnie, ale najbardziej intensywny wzrost obserwowany jest w przypadku korzystania przez abonentów z Internetu mobilnego. Wolumen przesłanych w ten sposób danych wzrósł w tym okresie ponad 57-krotnie (zob. infografika nr 1). Prognozuje się dalszy, dynamiczny jego wzrost: pięciokrotnie do 2021 r. i ok. 24-krotnie do 2030 r., w tempie zbliżonym do innych krajów Europy¹. Postęp w radiokomunikacji ruchomej prowadzi do rozbudowy i zagęszczenia infrastruktury telekomunikacyjnej, a także – w związku ze specyfiką nowoczesnych systemów – do instalacji anten na mniejszych wysokościach². Powoduje to, że środowisko, a w tym i ludzie, poddawani są coraz większej presji ze strony sztucznie wytwarzanych PEM, których źródłami są m.in. SBTk i urządzenia mobilne.

Nowoczesne technologie stanowią niewątpliwie istotny czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, co zaakcentowano w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 z perspektywą do 2030 r.*³ Dostrzeżono jednocześnie zanieczyszczenie środowiska oddziaływaniem PEM, towarzyszące rozwojowi infrastruktury energetycznej i łączności. Uznano, iż skuteczność działań ochronnych w tym obszarze wymaga rozwoju wiedzy, wzrostu kompetencji kadr i przejrzystości procesu decyzyjnego.

Infografika nr 1

Wielkość transmisji danych oraz liczba wysłanych MMS w latach 2010–2017



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych UKE.

¹ Wpływ limitów gęstości mocy (PDL – Power Density Limits) na łączność bezprzewodową; czy Polsce grozi opóźnienia w rozwoju 5G? BCG, http://image-src.bcg.com/Images/Effects-Polish-Power-Density-Limits_tcm78-196349.pdf.

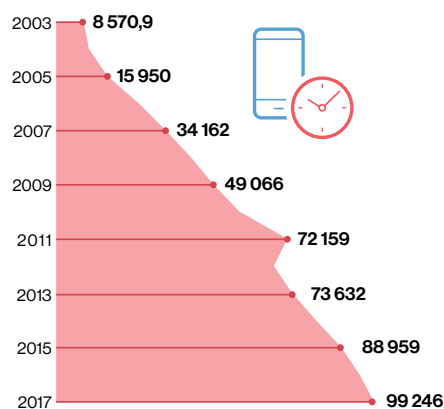
² Zob. P. Bieńkowski, J. Podlaska, *Pole elektromagnetyczne w środowisku – pomiary i monitoring w Polsce*, „Przegląd Elektrotechniczny” nr 12/2017, s. 71.

³ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r.

WPROWADZENIE

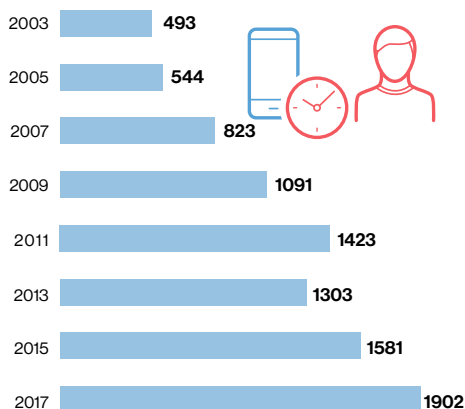
Infografika nr 2

Liczba minut połączeń w ruchu krajowym wychodzącym (w mln) w latach 2003–2017



Infografika nr 3

Średni czas połączeń na jednego abonenta w latach 2003–2017 (w min)



Źródło: Opracowania NIK na podstawie danych GUS.

Wzrostowi intensywności korzystania z usług telefonii komórkowej oraz rozbudowie infrastruktury telekomunikacyjnej towarzyszy brak w środowisku naukowym konsensusu odnośnie wpływu PEM na człowieka, jednak biorąc pod uwagę potencjalne ryzyko negatywnych skutków zaleca się stosowanie w tym obszarze reguły ALARA (ang. *As Low As Reasonably Achievable*, tj. tak nisko jak to jest rozsądnie możliwe), zachowanie ostrożności oraz zapewnienie rzetelnej informacji, edukacji i dialogu z różnymi grupami społecznymi⁴. Częste są bowiem obawy o negatywny wpływ PEM na zdrowie. PEM jest zasadniczo nieodczuwalne przez ludzi, a jednocześnie brak jest w społeczeństwie szerszej wiedzy odnośnie skutków jego oddziaływania. Sprzyja to niepokojom wśród osób zamieszkujących w bezpośrednim otoczeniu SBTK oraz konfliktom na etapie rozbudowy sieci, które są trudne do rozwiązania ze społecznego, biznesowego i prawnego punktu widzenia. Liczne są doniesienia o protestach przeciwko budowie SBTK, a także informacje, zapytania i stanowiska kierowane do NIK (również w trakcie niniejszej kontroli) przez osoby zamieszkujące w otoczeniu SBTK, parlamentarzystów, organizacje pozarządowe, przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego oraz organizacji zrzeszających przedsiębiorców z branży telekomunikacyjnej. Kontrowersje wzmagane są przez brak jednoznacznych i przejrzystych regulacji prawnych normujących proces powstawania i modernizacji SBTK, które pozwalałyby już na tzw. etapie przedinwestycyjnym (tj. przed budową lub modernizacją SBTK) przeprowadzenie przez kompetentny organ rzetelnej oceny ryzyka narażenia na ponadnormatywne PEM w bezpośrednim sąsiedztwie SBTK, a jednocześnie nie stwarzałyby przedsiębiorcom barier administracyjnych wydłużających proces inwestycyjny. Należy przy tym zauważyć, iż w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 z perspektywą do 2030 r.* podkreślono istotną rolę jasnych i przejrzystych przepisów prawa – głównie budowlanych i środowiskowych – służących trwałości decyzji administracyjnych związanych z procesem inwestycyjnym w sieci telekomunikacyjnej.

⁴ Por. E. Rokita, G. Tatoń, *Aspekty medyczne i biofizyczne promieniowania elektromagnetycznego o częstotliwości radiowej*, Uniwersytet Jagielloński Collegium Medicum, Wydział Lekarski, Katedra Fizjologii, Zakład Biofizyki, 2016. Publikacja opracowana na zlecenie Ministerstwa Cyfryzacji.

Wobec stwierdzonych przez NIK w 2015 r. nieprawidłowości i problemów w stosowaniu przepisów prawa regulujących postępowania administracyjne związane z budową i modernizacją SBTK⁵, aktualnie jedynym sposobem oceny dotrzymania standardu jakości środowiska w obszarze PEM pozostają pomiary w otoczeniu SBTK, realizowane przez akredytowane laboratoria badawcze działające na zlecenie operatorów telefonii komórkowej oraz pomiary przeprowadzane przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska i Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Ogromne znaczenie ma więc rzetelność i miarodajność takich pomiarów, w tym ich dokonywanie w miejscach, w których występuje najwyższe ryzyko występowania natężeń PEM przekraczających dopuszczalny poziom. Istotne jest również dostosowanie procedur pomiarowych do dynamicznie rozwijających się technik nadawczych w telefonii komórkowej. Międzynarodowy Związek Telekomunikacyjny⁶, bazując na swoich doświadczeniach, wskazuje na istotne znaczenie obiektywizmu i wiarygodności pomiarów PEM, a także ich wykonywania zgodnie z odpowiednią metodyką i za pomocą sprawnego i odpowiedniego sprzętu. Podkreśla również, iż jeżeli ich wyniki są udostępniane publicznie w zrozumiałym sposób, pomagają ograniczyć obawy opinii publicznej związane z narażeniem na PEM⁷.

Biorąc pod uwagę stwierdzone w ramach kontroli P/14/092 braki w sprawozdaniach pomiarowych sporządzonych przez akredytowane laboratoria badawcze działające na zlecenie operatorów telefonii komórkowej oraz obowiązywanie od 2003 r. niezmiennie tej samej metodyki pomiarowej określonej przez Ministra Środowiska, niniejsza kontrola NIK koncentrowała się na ocenie prawidłowości i skuteczności działań organów odpowiedzialnych za kontrolę i nadzór nad dotrzymywaniem dopuszczalnych poziomów PEM w otoczeniu SBTK. Badaniem objęto również prowadzenie państwowego monitoringu środowiska w obszarze PEM. Wobec faktu powszechnego korzystania z telefonii komórkowej, w szczególności przez dzieci i młodzież, zweryfikowano także zakres działalności oświatowo-zdrowotnej w obszarze PEM, ukierunkowanej na promowanie sposobów korzystania z urządzeń mobilnych w sposób ograniczający nadmierne narażenie na promieniowanie elektromagnetyczne. Działania NIK w tych obszarach stanowiły więc kontynuację badań podjętych w ramach kontroli P/14/092 i konsekwencję dokonanych w jej wyniku ustaleń.

W związku z kontrolą, NIK zorganizowała dwa panele ekspertów, które potwierdziły wysoką złożoność oraz wrażliwość społeczną zagadnień związanych z ochroną przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej, a także pomogły zidentyfikować podstawowe problemy w tym obszarze⁸.

⁵ Zob. Informacja o wynikach kontroli P/14/092 *Postępowania administracyjne związane z budową i funkcjonowaniem stacji bazowych telefonii komórkowej*, NIK 2015. Kontrola ta wykazała w szczególności brak jednolitości w stosowaniu przepisów Prawa budowlanego w zakresie obowiązków inwestora na etapie poprzedzającym budowę SBTK. Wykazała także brak instrumentów prawnych pozwalających na rzetelną ocenę wpływu zwiększania mocy istniejących SBTK na możliwość zagospodarowania i korzystania z terenów sąsiednich.

⁶ Wyspecjalizowana agenda ONZ zrzeszająca 194 państwa (Polska od 1921 r.), do której mogą należeć również przedstawiciele środowiska naukowego oraz przedsiębiorcy funkcjonujący na rynku telekomunikacyjnym i radiokomunikacyjnym (aktualnie ponad 700 podmiotów z całego świata).

⁷ Por. np. Recommendation ITU-T K.83, *Monitoring of electromagnetic field levels*, ITU (03/2011).

⁸ Zob. załącznik 6.2 do niniejszej informacji o wynikach kontroli.

2. OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia prowadzone w okresie objętych kontrolą działania organów administracji publicznej w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej. System nadzoru nad dotrzymywaniem dopuszczalnego poziomu pól elektromagnetycznych (PEM) w otoczeniu stacji bazowych telefonii komórkowej (SBTK) nie działa prawidłowo i skutecznie. Mimo, iż już w 2009 r., w przyjętej przez Sejm RP *Polityce Ekologicznej Państwa w Latach 2009–2012 z Perspektywą do Roku 2016*⁹, stan ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym określono mianem zaniedbanego, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli sytuacja w tym zakresie nie uległa widocznej poprawie i diagnozę sprzed 10 lat należy uznać za wciąż aktualną.

Organy Inspekcji Ochrony Środowiska oraz Państwowej Inspekcji Sanitarnej nie są organizacyjnie i technicznie przygotowane do realizacji zadań kontrolnych dotyczących PEM. Ich kompetencje nakładają się, a przepisy prawa nie określają jednoznacznie ich roli w systemie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej. Sześć z 16 wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska oraz sześć z 16 wojewódzkich stacji sanitarno-epidemiologicznych nie miała potwierdzonych przez Polskie Centrum Akredytacji kompetencji do wykonywania pomiarów PEM. W ramach doskonalenia zawodowego pracowników tych jednostek, w niewystarczającym stopniu uwzględniano zagadnienia związane z metodyką takich pomiarów. Organy obu Inspekcji nie były wyposażone w sprzęt i metody, które pozwalałyby na dokonywanie, zgodnie z obowiązującą metodyką referencyjną, pomiarów PEM z uwzględnieniem najbardziej niekorzystnych parametrów pracy SBTK. Dokonywały więc jedynie pomiarów chwilowej wartości PEM.

Wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska oraz państwowi wojewódzcy inspektorzy sanitarni jedynie w bardzo ograniczonym zakresie i często nieprawidłowo realizowali przypisane im zadania związane z kontrolą dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK. Działalność w tym obszarze nie była skoordynowana przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska oraz Głównego Inspektora Sanitarnego i praktycznie sprowadzała się jedynie do wykonywania nielicznych pomiarów PEM na wnioski osób prywatnych lub jednostek samorządu terytorialnego. Ani na poziomie krajowym, ani wojewódzkim nie wypracowano natomiast koncepcji prowadzenia kontroli z inicjatywy organu, ukierunkowanej na miejsca najbardziej narażone na ponadnormatywne poziomy PEM. Wszystkie stwierdzone przez jednostki objęte kontrolą NIK przekroczenia dopuszczalnego poziomu PEM odnotowano w wyniku pomiarów „interwencyjnych” (przeprowadzonych na wnioski, a nie z urzędu).

Pomimo wejścia w 2008 r. w życie przepisów obligujących przedsiębiorców telekomunikacyjnych do przekazywania wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska oraz państwowym wojewódzkim inspektorom sanitarnym wyników pomiarów PEM w otoczeniu SBTK, organy Inspekcji Ochrony Środowiska i Państwowej Inspekcji Sanitarnej nie wypracowały skutecznych metod weryfikacji ich rzetelności oraz zasad postępowania w przypadku zastrzeżeń do ich treści, mimo że kontrola sposobu wykonania takich pomiarów należy do ustawowych zadań wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, a państwowy wojewódzki inspektor

System kontroli poziomów PEM w otoczeniu SBTK nie działa prawidłowo i skutecznie

Nieprzygotowanie organów IOŚ i PIS do realizacji zadań w zakresie kontroli poziomów PEM

Brak identyfikacji miejsc najbardziej narażonych na ponadnormatywne PEM i prowadzenia w nich pomiarów kontrolnych

Brak merytorycznej kontroli wyników pomiarów PEM przekazywanych organom przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych

⁹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 maja 2009 r. w sprawie przyjęcia dokumentu *Polityka ekologiczna Państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016* (M.P. Nr 34, poz. 501).

sanitarny jest organem sprawującym nadzór nad warunkami higieny radiacyjnej. W praktyce ich rola sprowadzała się jedynie do formalnego sprawdzenia części z tych dokumentów oraz, czy nie zostały w nich wykazane ponadnormatywne wartości PEM. Poza weryfikacją pozostawało zaś, czy pomiary prowadzone były zgodnie z obowiązującą metodyką referencyjną. Nie reagowano więc na odstępstwa od tej metodyki, ograniczające lub nawet wyłączające przydatność wyników pomiarów dla oceny dotrzymania dopuszczalnego poziomu PEM. Weryfikację tych danych utrudniał też brak szczegółowych wymagań dotyczących wyników pomiarów, wynikający z nieskorzystania przez Ministra Środowiska z możliwości wydania rozporządzenia na podstawie art. 122a ust. 3 Poś, mimo iż NIK już w 2015 r. wnioskuje o określenie w przepisach prawa formy i układu wyników badań PEM¹⁰.

Brak pełnych danych na temat dotrzymania dopuszczalnego poziomu PEM w środowisku

Pomimo prowadzenia przez Inspekcję Ochrony Środowiska od 2008 r. w jednolity sposób państwowego monitoringu środowiska w zakresie PEM, wciąż nie ma pełnych, dostępnych publicznie informacji na temat dotrzymania dopuszczalnego poziomu PEM w środowisku. Formułowane przez tę Inspekcję oceny koncentrowały się jedynie na bardzo niskich poziomach PEM stwierdzonych w miejscach wyznaczonych zgodnie z założeniami państwowego monitoringu środowiska, słabo narażonych na podwyższone lub ponadnormatywne wartości PEM. W ocenach nie uwzględniano posiadanych przez Inspekcję danych o wartościach PEM stwierdzanych przez operatorów oraz wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska w bezpośrednim otoczeniu SBTK, które niejednokrotnie sięgały poziomu dopuszczalnego. Naruszając przepisy prawa, nie informowano również społeczeństwa i innych organów administracji o zidentyfikowanych przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska ponadnormatywnych wartościach PEM.

Niewystarczające działania oświatowo-zdrowotne

Organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, właściwe w sprawie ochrony zdrowia publicznego, nie podejmowały skoordynowanych i adekwatnych do potrzeb działań oświatowo-zdrowotnych polegających na promowaniu sposobów korzystania z urządzeń mobilnych w sposób ograniczający nadmierne narażenie na promieniowanie elektromagnetyczne, szczególnie wśród powszechnie używających je dzieci i młodzieży. Niezależnie od tego, że działalność taka mieści się w ustawowych zadaniach Państwowej Inspekcji Sanitarnej, potrzeba jej prowadzenia była dostrzegana przez środowiska naukowe, instytucje międzynarodowe, Ministerstwo Zdrowia oraz Ministerstwo Cyfryzacji.

¹⁰ Informacja o wynikach kontroli P/14/092 Postępowania administracyjne związane z budową i funkcjonowaniem stacji bazowych telefonii komórkowej, NIK 2015.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Od czasu zidentyfikowania przez NIK w 2015 r. problemów dotyczących stosowania przez organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz organy ochrony środowiska przepisów Prawa budowlanego i PoS¹¹, nadal obowiązujące w Polsce przepisy Prawa budowlanego, a także system kwalifikowania pojedynczych SBTK do ocen oddziaływania na środowisko¹², nie gwarantują, że w otoczeniu SBTK zostanie dotrzymany dopuszczalny poziom PEM. W systemach prawnych obowiązujących w innych krajach stosowane są rozwiązania polegające na wykazywaniu przez inwestorów dotrzymania standardu środowiska poprzez określenie (w drodze obliczeń) przewidywanych rozkładów PEM w otoczeniu SBTK. Ich weryfikację przeprowadza organ właściwy w sprawie gospodarki zasobami częstotliwości, ochrony środowiska lub ochrony zdrowia. W polskim systemie prawnym nie ma jednoznacznej procedury prawnej pozwalającej kompetentnemu organowi rzetelnie ocenić oddziaływanie nowobudowanej lub modernizowanej SBTK na otoczenie, a jednocześnie niestanowiącej bariery w rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej.

Brak jednoznacznej procedury weryfikacji na etapie budowy i rozbudowy SBTK

W aktualnym systemie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym, dokonywanie pomiarów kontrolnych PEM w otoczeniu SBTK stanowi w zasadzie jedyny sposób oceny dotrzymania dopuszczalnego poziomu PEM. Prowadzenie takich pomiarów należy do zadań organów IOŚ i PIS. Od 15 listopada 2008 r. obowiązek przekazywania WIOŚ i PWIS wyników pomiarów PEM w otoczeniu SBTK wykonanych przez akredytowane laboratoria badawcze został nałożony także na przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Udzielając informacji i wyjaśnień Minister Środowiska wskazał, iż istotne znaczenie dla skuteczności aktualnego systemu ochrony środowiska przed PEM ma jakość wykonywanych pomiarów. Nie podejmował jednak w tym zakresie działań w ramach zwierzchniego nadzoru nad IOŚ¹³. Znaczenie zapewnienia dobrze przygotowanej służby kontrolnej w obszarze PEM podkreślali także Minister Cyfryzacji i Minister Zdrowia.

[str. 42–44]

Decydująca rola pomiarów kontrolnych w aktualnym systemie ochrony przed PEM

Kontrola NIK wykazała, iż pomimo dynamicznego rozwoju technologii i infrastruktury telekomunikacyjnej, nie ma należytej przygotowanej, wyposażonej i działającej pod jednolitym kierownictwem służby kontrolnej w zakresie pomiarów PEM w otoczeniu SBTK. Zadania w tym obszarze przypisane są zarówno WIOŚ, jak i PWIS, przy czym przepisy prawa nie określają jednoznacznie roli tych Inspekcji. Powtarzające się kompetencje oraz brak należytej koordynacji ze strony GIOŚ i GIS, skutkuje stosowaniem różnych praktyk przez organy w poszczególnych województwach, a także nieprawidłowościami w sprawowaniu przez nie funkcji kontrolnej. Skuteczność działań tych organów ograniczało oddzielenie

Brak odpowiednio przygotowanej służby kontrolnej w obszarze PEM

¹¹ Zob. Informacja o wynikach kontroli P/14/092 *Postępowania administracyjne związane z budową i funkcjonowaniem stacji bazowych telefonii komórkowej*, NIK 2015.

¹² Z opinii biegłych powołanych przez NIK w ramach kontroli P/14/092 wynikało, że „należy zmodyfikować zapisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. dotyczące sposobów kwalifikowania inwestycji wytwarzającej pola elektromagnetyczne, gdyż kryterium oparte na linii prostej nie odpowiada rzeczywistym uwarunkowaniom propagacji fal wytwarzanych przez anteny sektorowe”.

¹³ Zgodnie z art. 2 ust. 2 uIOŚ w brzmieniu obowiązującym do 17 sierpnia 2018 r., do zadań Ministra Środowiska należało sprawowanie zwierzchniego nadzoru nad wykonywaniem zadań IOŚ.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

nadzoru merytorycznego GIOŚ i GIS nad działalnością WIOŚ i PWIS od jej finansowania, ze względu na funkcjonowanie tych ostatnich w ramach administracji zespolonej w województwie.

Nie wszystkie zadania z zakresu nadzoru i kontroli nad dotrzymywaniem dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK zostały jednoznacznie przypisane odpowiednim komórkom organizacyjnym i ich pracownikom. W GIOŚ dopiero w 2017 r. skonkretyzowano w regulacjach wewnętrznych zadania związane z opracowaniem wytycznych i zaleceń określających sposób postępowania w trakcie realizacji zadań dotyczących ochrony przed PEM. Z kolei w GIS, regulacje wewnętrzne i zakresy czynności pracowników pomijały zadania związane z nadzorem i koordynacją działań PWIS związanych z PEM w otoczeniu SBTK. We wszystkich skontrolowanych WSSE nie były jednoznacznie przypisane zadania z zakresu ewidencjonowania i weryfikacji wyników pomiarów PEM oraz przedkładanych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych danych na temat SBTK. [str. 29, 36–37]

Niewystarczający zakres szkoleń specjalistycznych z zakresu PEM w IOŚ i PIS

Mimo, że jednym z kierunków działań ustalonych w przyjętej przez Sejm RP *Polityce ekologicznej Państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016 r.* było szkolenie specjalistów w zakresie pomiarów PEM, w ramach doskonalenia zawodowego pracowników IOŚ i PIS w niewystarczającym stopniu uwzględniano zagadnienia związane z metodyką pomiarów PEM w otoczeniu SBTK. Efektem tego są stwierdzone w trakcie kontroli NIK nieprawidłowości w realizacji i dokumentowaniu pomiarów kontrolnych PEM oraz brak jednolitego podejścia jednostek do potrzeb sprzętowych, interpretacji niektórych wymogów metodyki pomiarowej ustalonej przez Ministra Środowiska, a także zasadności dysponowania akredytacją na wykonywanie pomiarów PEM w otoczeniu instalacji radiokomunikacyjnych. Szkoleń z zakresu metodyki pomiarów PEM nie organizowano również dla pracowników WIOŚ i WSSE właściwych w sprawie analizy wyników pomiarów PEM przedkładanych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych na podstawie art. 122a ust. 2 Poś. W *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 z perspektywą do 2030 r.* dostrzeżono istotną rolę wzrostu kompetencji kadr dla zapewnienia skuteczności działań związanych z zanieczyszczeniem środowiska PEM. [str. 30–31, 37–38]

Sześć z 16 WIOŚ i sześć z 16 WSSE nie posiadało akredytacji na wykonywanie pomiarów PEM

W toku kontroli stwierdzono, że sześć spośród 16 WIOŚ nie posiadało akredytacji PCA na wykonywanie pomiarów PEM w otoczeniu instalacji radiokomunikacyjnych na zasadach określonych w zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r., stanowiących formalne potwierdzenie kompetencji do realizacji takich pomiarów. Wprawdzie art. 28f ust. 4 uIOŚ przewiduje możliwość zlecenia w takiej sytuacji pomiarów laboratorium zewnętrznemu posiadającemu akredytację, jednak brak potwierdzonych kompetencji do wykonywania pomiarów PEM uniemożliwia WIOŚ realizację zadania określonego w art. 2 ust. 1 lit. a uIOŚ w części dotyczącej kontroli dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM z wykorzystaniem własnych zasobów. Uwzględniając wskazywane w trakcie kontroli przez GIOŚ ograniczenia wynikające z funkcjonowania WIOŚ w ramach administracji zespolonej w województwie należy zauważyć, że GIOŚ nie wydał merytorycznych zaleceń i wytycznych (o których mowa w art. 4a ust. 1 pkt 1 uIOŚ) w sprawie

potrzeby uzyskania przez WIOŚ akredytacji na wykonywanie pomiarów PEM, co ograniczało możliwość ubiegania się o przyznanie niezbędnych środków finansowych z budżetu wojewody.

Sześć spośród 16 WSSE nie posiadało akredytacji PCA na przeprowadzanie pomiarów PEM w otoczeniu SBTk na zasadach określonych w zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. Podejście jednostek PIS do kwestii zasadności posiadania akredytacji nie było jednolite. Część WSSE utrzymywała akredytację na wykonywanie pomiarów PEM w otoczeniu instalacji radiokomunikacyjnych. Inne wskazywały na brak ku temu podstaw prawnych bądź na brak uzasadnienia dla ponoszenia związanych z tym wydatków. [str. 34, 39–40]

W ramach IOŚ nie utworzono laboratorium referencyjnego w zakresie PEM. Potrzeba jego zorganizowania została zidentyfikowana już w 2009 r., w *Polityce ekologicznej Państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016*, jednak według opracowanego w 2014 r. raportu z jej realizacji, w wyrażonej wówczas ocenie GIOŚ „nie ma potrzeby tworzenia takiego laboratorium”. Kontrola NIK wykazała natomiast brak spójnej koncepcji prowadzenia pomiarów kontrolnych PEM ukierunkowanych na miejsca najbardziej narażone na ponadnormatywne wartości PEM. NIK stwierdziła nieprawidłowości i problemy w prowadzeniu i dokumentowaniu pomiarów kontrolnych przez WIOŚ, odstępstwa od obowiązującej metodyki referencyjnej, rozbieżne podejścia do potrzeb sprzętowych oraz niezaspokojenie potrzeb szkoleniowych. Brak było merytorycznej kontroli WIOŚ nad prawidłowością i rzetelnością pomiarów PEM realizowanych na zlecenie operatorów telefonii komórkowej.

Brak w IOŚ
laboratorium
referencyjnego
w zakresie PEM

Do zadań laboratorium referencyjnego należy m.in. koordynacja właściwego stosowania metodyki referencyjnej, ujednolicanie oraz wdrażanie metod i procedur badawczych oraz szkolenie pracowników laboratoriów. Brak takiego laboratorium (lub innej komórki organizacyjnej GIOŚ), które śledziłoby zmiany technologiczne oraz wydawałoby dla WIOŚ informacje, opinie, zalecenia lub interpretacje przepisów i norm dotyczących sposobów wykonywania pomiarów PEM wskazywał w trakcie kontroli NIK np. WIOŚ w Lublinie. Również w opiniach Ministra Środowiska oraz GIOŚ, wyrażonych w trakcie kontroli, aktualnie dostrzegana jest potrzeba utworzenia laboratorium referencyjnego w obszarze PEM. Jak wskazali, nie zostało ono zorganizowane z uwagi na „brak środków finansowych, zarówno na siedzibę, jak i sprzęt oraz potrzebę zatrudnienia wyspecjalizowanej kadry”. Minister Środowiska poinformował NIK, iż z uwagi na brak obowiązku jego zorganizowania (wynikającego bezpośrednio z przepisów unijnych), GIOŚ podjął decyzję aby w pierwszej kolejności utworzyć laboratorium referencyjne w zakresie emisji zanieczyszczeń do powietrza. Dodał, iż „utworzenie laboratoriów w zakresie emisji, w tym również PEM, zostanie rozważone w ramach prac nad projektem zmian w uIOŚ”. NIK wskazuje, iż przepisy prawa stanowiące podstawę dla realizacji zadań laboratorium referencyjnego w zakresie jakości badań PEM obowiązują od 1 stycznia 2011 r., a zostały znowelizowane z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2019 r.¹⁴ [str. 34–35]

¹⁴ Art. 28g uIOŚ.

Ograniczenia sprzętowe

Organy IOŚ i PIS nie były wyposażone w sprzęt umożliwiający wykonywanie w pełni miarodajnych i zgodnych z przepisami prawa pomiarów kontrolnych. Stosowane urządzenia szerokopasmowe nie pozwalają na identyfikację źródeł PEM w kontrolowanej lokalizacji, a nawet na stwierdzenie, czy wszystkie SBTK funkcjonują w momencie pomiarów. Szczególnie istotne jest to w lokalizacjach, w których w bezpośrednim sąsiedztwie funkcjonują wielosystemowe SBTK różnych operatorów (typowa sytuacja w warunkach gęstej zabudowy miejskiej), jak również gdy niezbędne jest ustalenie, która z instalacji i w jakim stopniu przyczynia się do przekroczenia dopuszczalnego poziomu PEM. Pomiary przeprowadzane metodą szerokopasmową (szczególnie w sytuacji funkcjonowania w badanym miejscu kilku wielosystemowych SBTK) nie pozwalają w praktyce na pełne dotrzymanie wymogów metodyki pomiarów określonej w rozporządzeniu MŚ z 30.10.2003 r., tj. zastosowanie poprawek pomiarowych, umożliwiających uwzględnienie najbardziej niekorzystnych parametrów pracy SBTK z punktu widzenia oddziaływania na środowisko¹⁵. Tylko cztery WIOŚ i dwie WSSE posiadały urządzenia służące do pomiarów selektywnych umożliwiających identyfikację źródeł, jednak żadna z tych jednostek nie była akredytowana do wykonywania pomiarów z ich użyciem. Urządzenia te nie mogły być wykorzystane w pełnym zakresie, głównie ze względu na brak odpowiedniego oprzyrządowania, oprogramowania lub przeszkolenia pracowników.

Jak wykazała kontrola NIK, zarówno WIOŚ, jak i PWIS nie prezentowali jednolitego podejścia do potrzeb sprzętowych w zakresie prowadzenia pomiarów PEM. O ile część z nich uznawała posiadane urządzenia szerokopasmowe za wystarczające dla prawidłowej realizacji ustawowych zadań, o tyle inne zakupywały lub podejmowały działania celem uzyskania urządzeń służących do pomiarów metodą selektywną. GIOŚ posiadał rzetelne rozeznanie potrzeb w zakresie doposażenia WIOŚ w urządzenia służące do pomiarów kontrolnych PEM. Podejmował również działania zmierzające do uzyskania środków na sfinansowanie zakupu dla WIOŚ mierników selektywnych wraz z niezbędnym oprogramowaniem i zapewnieniem szkoleń z ich obsługi, jednak próby te nie były skuteczne. Główny Inspektor Sanitarny nie dokonywał udokumentowanych analiz zapotrzebowania PWIS na urządzenia służące do pomiarów PEM, choć ostatecznie wyraził opinię, iż sprzęt pomiarowy, w który wyposażone są organy PIS jest niewystarczający do wykonywania rzetelnych pomiarów PEM w otoczeniu SBTK. Podkreślił przy tym, iż obowiązująca metodyka referencyjna nie wskazuje wymogów, co do rodzaju urządzeń, jakimi powinny być wykonywane pomiary. [str. 31–34, 38–39]

Zasoby kadrowe

W okresie objętym kontrolą w IOŚ identyfikowano poważne braki kadrowe utrudniające lub nawet uniemożliwiające realizację zadań kontrolnych w obszarze PEM. Podkreślano fluktuację pracowników wynikającą z niskich wynagrodzeń, przy jednoczesnych wysokich wymaganiach co do kwalifi-

¹⁵ Tzw. „najgorszy przypadek” związany w szczególności z wahaniami w obciążeniu sieci komórkowych ruchem telekomunikacyjnym.

kacji inspektorów. Informacje na temat problemów kadrowych były przekazywane przez WIOŚ do GIOŚ oraz do wojewodów, natomiast przez GIOŚ do Ministra Środowiska. GIOŚ informował Ministra Środowiska, iż „w wielu WIOŚ brak jest osób specjalizujących się w PEM, stąd ten zakres kontrolny został przypisany przykładowo do osób wykonujących kontrole chociażby emisji hałasu emitowanego do środowiska, czy też kontrole z nadzoru rynku”.

W PIS nie identyfikowano problemów kadrowych. Główny Inspektor Sanitarny przyjmował, iż zasoby kadrowe są wystarczające dla działań kontrolnych w zakresie ochrony przed promieniowaniem w środowisku pracy i zastosowaniach medycznych. W GIS nie analizowano, czy są one adekwatne do zadań dotyczących kontroli PEM w otoczeniu SBTK. [str. 29–30, 37]

W działalności IOŚ i PIS pomiarom kontrolnym PEM przypisywany jest niski priorytet. „Zmniejszenie narażenia na działanie PEM” zostało wprawdzie wskazane przez GIOŚ, jako jeden z najważniejszych celów działania IOŚ, jednak nie znajdowało to odzwierciedlenia w działalności WIOŚ. Z kolei GIS, jako jeden z kierunków działania w dziedzinie higieny radiacyjnej wskazywał nadzór w zakresie ochrony przed PEM od 0 do 300 GHz w obszarze zastosowań pozamedycznych, jednak organy PIS przyjmowały, iż nie dotyczy to SBTK, lecz urzędzeń przemysłowych emitujących PEM. Uznawano przy tym, iż brak jest „twardych dowodów na negatywny wpływ PEM na zdrowie”, a także wniosków w sprawie podjęcia działań odnośnie tej problematyki oraz sygnałów o przekroczeniach obowiązujących norm. Podnoszono także brak szczegółowych wytycznych np. z Ministerstwa Zdrowia, co do konieczności uwzględnienia w planowaniu działalności PIS zagadnień związanych z ochroną ludzi przed PEM w otoczeniu SBTK. [str. 46–47, 63]

Zarówno w IOŚ, jak i w PIS, nie wypracowano spójnej, opartej o analizę ryzyka, koncepcji sprawowania kontroli, ukierunkowanej na miejsca najbardziej narażone na ponadnormatywne poziomy PEM w otoczeniu SBTK. W rezultacie, działalność kontrolna WIOŚ i PWIS ograniczała się do prowadzenia nielicznych pomiarów (tzw. „interwencyjnych”) na wniosek stron, przy czym w części województw w latach 2015–2017 nie przeprowadzono żadnej kontroli PEM, a w innych takie kontrole należały do rzadkości¹⁶ (zob. infografika nr 4 i 5).

Niski priorytet pomiarów kontrolnych PEM w działalności IOŚ i PIS

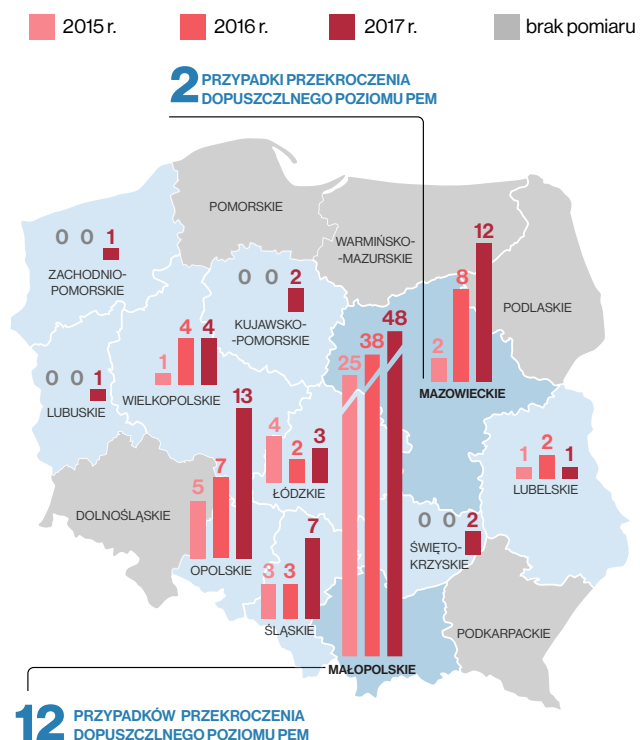
Brak analizy ryzyka w działalności kontrolnej w obszarze PEM w otoczeniu SBTK

¹⁶ W latach 2015–2017 pomiarów kontrolnych PEM nie przeprowadzały WIOŚ: we Wrocławiu, w Rzeszowie, w Białymstoku, w Gdańsku oraz w Olsztynie, natomiast WIOŚ w Zielonej Górze oraz WIOŚ w Szczecinie przeprowadziły w tym okresie po jednej kontroli, WIOŚ w Bydgoszczy oraz WIOŚ w Kielcach – po dwie kontrole, a WIOŚ w Lublinie – cztery. W tym samym okresie, WSSE we Wrocławiu, WSSE w Białymstoku oraz WSSE w Kielcach nie przeprowadzały pomiarów kontrolnych PEM, WSSE w Opolu przeprowadziła dwa pomiary, WSSE w Rzeszowie i WSSE w Poznaniu – po trzy, a WSSE w Zielonej Górze – cztery.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 4

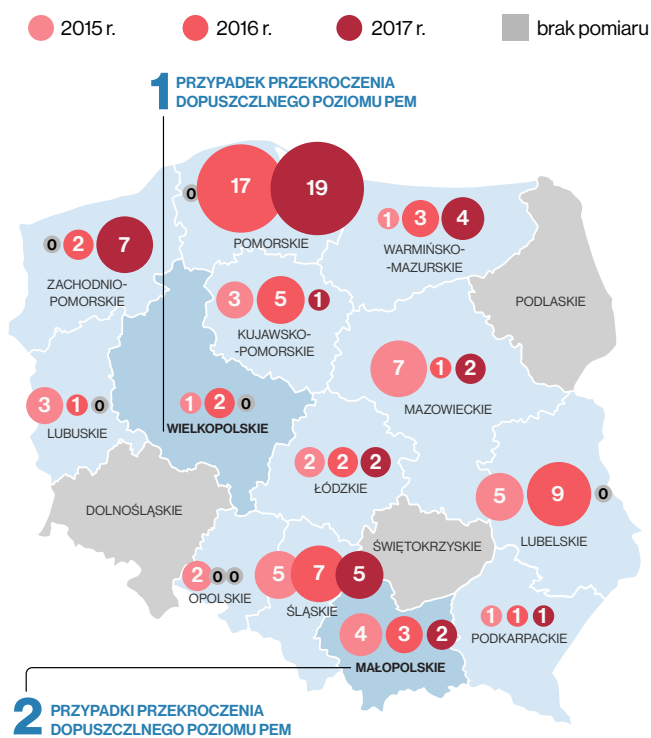
Liczba pomiarów PEM w otoczeniu SBTK przeprowadzona przez WIOŚ w latach 2015–2017



Źródło: Opracowanie NIK na podstawie danych z kontroli.

Infografika nr 5

Liczba pomiarów PEM w otoczeniu SBTK przeprowadzona przez WSSE w latach 2015–2017



Źródło: Opracowanie NIK na podstawie danych z kontroli.

Koncentrowanie się WIOŚ i PWIS jedynie na nielicznych pomiarach interwencyjnych realizowanych na wniosek, przy braku własnej analizy ryzyka, nie zapewniało kierowania działań kontrolnych WIOŚ i WSSE na miejsca najbardziej narażone na ponadnormatywne poziomy PEM. W okresie objętym kontrolą, przekroczenie dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK zostało stwierdzone w 16 punktach pomiarowych w dziewięciu lokalizacjach. W żadnym z nich pomiary nie zostały wykonane z inicjatywy organu, lecz zainicjowały je osoby fizyczne lub jednostki samorządu terytorialnego.

[str. 63–64, 47–49]

WIOŚ i PWIS nie analizowali wyników obliczeń rozkładów PEM w otoczeniu SBTK. Stanowią one zaś (obok pomiarów) podstawowy instrument służący ocenie narażenia na PEM w otoczeniu SBTK i powinny być wykorzystywane do typowania miejsc o najwyższym ryzyku wystąpienia ponadnormatywnych poziomów PEM. Przepisy prawa nie przewidują obowiązku ich przedkładania przez inwestorów na etapie poprzedzającym budowę i modernizację SBTK, ani na etapie przekazywania organowi ochrony środowiska zgłoszeń instalacji, o których mowa w art. 152 Poś. Z kolei organy IOŚ i PIS nie wykorzystywały swoich uprawnień kontrolnych (poza jednym stwierdzonym przez NIK przypadkiem) do uzyskania takich dokumentów od operatorów na potrzeby kontroli. Brak w IOŚ i PIS analizy wyników obliczeń rozkładów PEM w otoczeniu SBTK uniemożliwia realizację jednego z wymogów obowiązującej metodyki pomiarowej, według którego pomiary przeprowadza się w szczególności w tych miejscach, w których na podstawie uprzednio przeprowadzonych obliczeń, stwierdzono występowanie PEM o poziomach zbliżonych do poziomów dopuszczalnych¹⁷.

[str. 50–51, 67]

Działalność WIOŚ w zakresie kontroli dotrzymywania dopuszczalnych poziomów PEM utrudniał brak aktualnych danych na temat lokalizacji SBTK na terenie objętym kontrolą i monitoringiem. W odróżnieniu od PWIS, WIOŚ nie został wskazany w Poś, jako adresat podstawowych danych na temat SBTK zawartych w zgłoszeniach instalacji, o których mowa w art. 152 Poś.

Kontrola NIK wykazała, iż zakres kontroli prowadzonych przez WIOŚ i PWIS nie był jednolity w poszczególnych województwach. Dotyczyło to w szczególności kwestii prowadzenia pomiarów kontrolnych w budynkach lub lokalach mieszkalnych oraz na balkonach i tarasach, na których mogą przebywać ludzie. Pomimo jednoznacznych wymogów obowiązującej metodyki referencyjnej, określających zasady doboru punktów i pionów pomiarowych¹⁸, niektóre WIOŚ posiadające akredytacje PCA na wykonywanie pomiarów PEM, wskazywały PWIS, jako organ kompetentny do prowadzenia pomiarów w budynkach mieszkalnych¹⁹. Z kolei, PWIS w Krakowie, wymagał od wnioskodawców wskazania konkretnych lokali mieszkalnych na potrzeby pomiarów, uzależniając od tego podjęcie jakichkolwiek czynności, zaś wnioski o pomiary w otoczeniu SBTK przekazywał do WIOŚ. PWIS w Poznaniu i PWIS w Lublinie przeprowadzali pomiary również na obszarze otaczającym SBTK w samodzielnie dobranych miejscach.

[str. 52, 65]

Brak przejrzystego podziału kompetencji kontrolnych pomiędzy WIOŚ i PWIS

¹⁷ Pkt 5 zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r.

¹⁸ Pkt 13 i 14 zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r.

¹⁹ WIOŚ w Krakowie i WIOŚ w Poznaniu.

Ograniczona
miarodajność
pomiarów kontrolnych
WIOŚ i WSSE

Sposób przeprowadzania przez WIOŚ i WSSE pomiarów PEM nie był w pełni zgodny z obowiązującą metodyką referencyjną, a sprawozdania z pomiarów nie pozwalały na jednoznaczną ocenę stopnia dotrzymania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK. Dotyczyło to w szczególności miejsc, w których stwierdzono wartości zbliżone do dopuszczalnego poziomu PEM. Wszystkie wyniki pomiarów informowały jedynie o stwierdzonych chwilowych wartościach PEM. Nie dostarczały natomiast danych na temat wartości PEM przy najbardziej niekorzystnych parametrach pracy SBTK (związanych ze zróżnicowanym obciążeniem SBTK ruchem telekomunikacyjnym, który jest uzależniony w szczególności od pory dnia i specyfiki miejsca), choć wymaga tego pkt 6 zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. W żadnym sprawozdaniu pomiarowym nie zawarto też przyczyn odstąpienia od realizacji tego wymogu oraz związanych z tym ograniczeń dla oceny zgodności z dopuszczalnym poziomem PEM w danej lokalizacji. Ustalenia kontroli NIK wskazują, iż niedotrzymywanie go wynikało z niedostosowania sprzętu i procedur pomiarowych do obecnie stosowanych technik transmisji bezprzewodowych. [str. 50–52, 66–70]

Nieprawidłowości
w realizacji
przez WIOŚ pomiarów
kontrolnych PEM

Istotną nieprawidłowością stwierdzoną przez NIK w trzech z pięciu skontrolowanych WIOŚ²⁰ było pomijanie, wymaganych przez obowiązującą metodykę, pomiarów PEM w punktach zlokalizowanych w budynkach mieszkalnych, na balkonach i tarasach, na których mogą przebywać ludzie, gdzie należy się z reguły spodziewać wyższych poziomów PEM, aniżeli w punktach przygruntowych²¹. Stanowiło to szczególne zaniedbanie w przypadkach, gdy organ dysponował przekazanymi przez stronę (osobę lub podmiot wnioskujący o pomiary) informacjami wskazującymi na zwiększone ryzyko ponadnormatywnych poziomów PEM w konkretnych lokalizacjach w budynkach. W żadnym ze sprawozdań z pomiarów przeprowadzonych jedynie w punktach przygruntowych nie zamieszczono adnotacji wskazujących na ograniczenia w zastosowaniu tych dokumentów do oceny zgodności z dopuszczalnym poziomem PEM. NIK stwierdziła też przypadki stosowania do pomiarów kontrolnych metodyki właściwej dla pomiarów PEM realizowanych w ramach państwowego monitoringu środowiska, co ze względu na specyfikę i przeznaczenie tych ostatnich, wykluczało możliwość dokonania oceny dotrzymania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK²².

²⁰ WIOŚ w: Lublinie, Krakowie i Poznaniu.

²¹ Wynika to ze specyfiki rozkładów przestrzennych PEM w otoczeniu SBTK, w szczególności w przypadku zlokalizowania takich obiektów w gęstej zabudowie miejskiej. Wskazują na to ustalenia kontroli NIK, według których wszystkie przekroczenia dopuszczalnego poziomu PEM zostały stwierdzone na wyższych kondygnacjach budynków. Również wartości PEM notowane w sprawozdaniach pomiarowych przedkładanych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych dowodzą, że poziom zbliżony do dopuszczalnego (przekraczające 5 V/m) występowały w większości przypadków na wyższych kondygnacjach budynków.

²² Metodyka pomiarów PEM realizowanych w ramach państwowego monitoringu środowiska zakłada wykonanie pomiaru w pojedynczym punkcie (np. na ulicy, chodniku). Metodyka pomiarów kontrolnych PEM określona w zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. przewiduje natomiast dobór punktów i pionów pomiarowych w otoczeniu SBTK, w których występuje ryzyko wystąpienia podwyższonych lub ponadnormatywnych poziomów PEM, tj. w szczególności: pomiary w miejscach, w których, na podstawie uprzednio przeprowadzonych obliczeń, stwierdzono występowanie PEM o poziomach zbliżonych do poziomów dopuszczalnych; uwzględnienie najbardziej niekorzystnych parametrów pracy instalacji z punktu widzenia oddziaływania na środowisko; wykonanie pomiarów wzdłuż kierunków maksymalnego zasięgu oddziaływania PEM oraz wzdłuż linii łączących urządzenia nadawcze z najbliższymi osiedlami i wolno stojącymi budynkami mieszkalnymi; wykonywanie pomiarów w budynkach mieszkalnych oraz na balkonach i tarasach, na których mogą przebywać ludzie.

Celem pomiarów prowadzonych przez WSSE było w większości przypadków sprawdzenie dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w miejscach wskazanych przez wnioskodawców, a nie wyznaczonych w drodze analizy ryzyka występowania ponadnormatywnych poziomów PEM. Nie były to więc pomiary przeprowadzone w sposób w pełni odpowiadający wymogom obowiązującej metodyki referencyjnej. Dwie WSSE, które podjęły się przeprowadzenia pomiarów PEM w terenie otaczającym SBTK, naruszyły wymogi tej metodyki i nierzetelnie udokumentowały pomiary, co nie dawało podstaw do sformułowania przez nie wniosków końcowych o dotrzymaniu dopuszczalnego poziomu PEM²³. [str. 52, 67]

Nieprawidłowości
w realizacji
przez WSSE pomiarów
kontrolnych PEM

Pomimo obowiązywania od 15 listopada 2008 r. przepisów nakładających na przedsiębiorców telekomunikacyjnych obowiązek przekazywania WIOŚ i PWIS wyników pomiarów PEM w otoczeniu SBTK (razem średnio ok. 22 tys. dokumentów rocznie w latach 2015–2017), nie wypracowano skutecznych mechanizmów służących weryfikacji ich rzetelności i miarodajności. Do ustawowych zadań WIOŚ należy kontrola sposobu wykonywania pomiarów realizowanych przez podmioty działające na zlecenie przedsiębiorców telekomunikacyjnych, a PWIS jest organem sprawującym nadzór nad warunkami higieny radiacyjnej na terenie województwa. Tymczasem faktyczna rola tych organów ograniczała się jedynie do weryfikacji części sprawozdań z pomiarów pod względem formalnym oraz sprawdzenia, czy nie odnotowano w nich przekroczenia dopuszczalnego poziomu PEM. W skontrolowanych WIOŚ czynności te były dokumentowane, a w przypadku WSSE nie było protokołów, adnotacji lub paraf na sprawozdaniach, choć PWIS udzielali NIK wyjaśnień, że napływające dokumenty podlegają analizie.

Brak merytorycznej
analizy wyników
pomiarów PEM
przedkładanych
przez operatorów
telefonii komórkowej

Zważywszy, że skontrolowane WIOŚ i PWIS nie dokonywały merytorycznej weryfikacji sposobu realizacji pomiarów wykonywanych przez akredytowane laboratoria na zlecenie przedsiębiorców telekomunikacyjnych, organy te nie reagowały na istotne odstępstwa od metodyki referencyjnej, które wyłączały przydatność przekazanych wyników do jednoznacznej oceny dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK. Udzielając wyjaśnień w trakcie kontroli NIK, WIOŚ i PWIS powoływali się na autorytet akredytowanych laboratoriów lub wskazywali na braki kadrowe uniemożliwiające szczegółową kontrolę napływających dokumentów.

W opinii NIK, posiadanie akredytacji PCA przez podmioty wykonujące pomiary kontrolne stanowi wprawdzie formalne potwierdzenie kompetencji do ich prowadzenia, to jednak nie wyłącza obowiązku reagowania przez WIOŚ i PWIS na braki w sprawozdaniach pomiarowych.

W IOŚ i PIS nie było wytycznych dotyczących zakresu i sposobu analizy wyników pomiarów PEM przedkładanych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz działań w przypadku stwierdzenia braków ograniczających lub wyłączających przydatność tych dokumentów dla jednoznacznej oceny dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM. GIOŚ w 2016 r. skierował do wszystkich WIOŚ pismo przypominające o koniecz-

²³ WSSE w Lublinie oraz WSSE w Poznaniu.

ności bieżącej weryfikacji wyników pomiarów PEM wskazując, że część z nich może być obciążona licznymi błędami. GIS nie podejmował żadnych działań koordynacyjnych w tym zakresie.

Identyfikowaną przez WIOŚ i PWIS barierą w realizacji zadań w tym obszarze był brak szczegółowych wymogów oraz jednolitego wzoru sprawozdania z pomiarów wynikający z nieskorzystania Ministra Środowiska z możliwości wydania stosownego rozporządzenia na podstawie art. 122a ust. 3 Poś. [str. 56–62, 70–72]

Ograniczona przydatność wyników pomiarów PEM przedkładanych przez prowadzących SBTK

Kontrola NIK wykazała, że wyniki pomiarów PEM przedkładanych WIOŚ i PWIS przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych w drodze realizacji obowiązku określonego w art. 122a ust. 2 Poś, nie pozwalały na jednoznaczną ocenę dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK. W żadnym z nich nie zastosowano poprawek pomiarowych uwzględniających najbardziej niekorzystne warunki pracy SBTK. Nie podano również wpływu tego odstępstwa od wymogów metodyki na przydatność wyników pomiarów do oceny dotrzymania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu badanych SBTK. W gęstej zabudowie miejskiej, często w sposób niepełny realizowano wymóg przeprowadzenia pomiarów PEM w budynkach mieszkalnych, na balkonach i tarasach, na których mogą przebywać ludzie. W skrajnym przypadku laboratorium badawcze wyliczyło w sprawozdaniu prawie pół tysiąca mieszkań niedostępnych dla pomiarów z powodu nieobecności lokatorów i sformułowało wniosek końcowy, iż „wyniki pomiarów wskazują, że w żadnym punkcie wokół obiektu i w miejscach przebywania ludności nie zostały przekroczone wartości dopuszczalne”. Przeprowadzanie pomiarów w takich miejscach stanowi natomiast jeden z wymogów obowiązującej metodyki referencyjnej, a jego niedopełnienie uniemożliwia jednoznaczną ocenę dotrzymania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK, w szczególności w przypadku instalacji zlokalizowanych wśród gęstej zabudowy.

Analiza wyników pomiarów PEM przekazywanych WIOŚ i PWIS na podstawie art. 122a ust. 2 Poś wykazała także inne czynniki ograniczające możliwość jednoznacznej oceny dotrzymania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK. Należały do nich w szczególności: brak odniesień do dokumentów obrazujących rozkład przestrzenny PEM w otoczeniu SBTK, na podstawie których powinny być wyznaczone miejsca pomiarów, niejednolite dokumentowanie parametrów technicznych SBTK, brak analizy wpływu na wynik pomiarów kąta nachylenia wiązek promieniowania, niejednoznaczne definiowanie warunków pracy SBTK w momencie pomiarów. Incydentalnie wątpliwości budziła również możliwość przeprowadzenia pomiarów w czasie podanym w sprawozdaniu. [str. 73–82]

Brak pełnych i publicznie dostępnych danych na temat jakości środowiska w obszarze PEM

Pomimo prowadzenia przez IOŚ od 2008 r. w jednolity sposób państwowego monitoringu środowiska w zakresie PEM, wciąż nie ma pełnych, dostępnych publicznie informacji na temat faktycznych poziomów PEM.

Pomiary w ramach PMŚ, choć nie zawsze prawidłowo dokumentowane, były realizowane przez WIOŚ zgodnie z założeniami PPMŚ oraz WPMŚ, tj. corocznie w 45 punktach pomiarowych na obszarze każdego z województw. Dotychczasowe wyniki monitoringu wykonywane w cyklach

trzyletnich wskazywały na bardzo niskie wartości PEM w środowisku. Średnia wartość PEM stwierdzona w ramach PMŚ w latach 2014–2016 w ponad 2 tys. punktów pomiarowych kształtowała się na poziomie 0,35 V/m, co stanowiło 5% wartości dopuszczalnej (7 V/m)²⁴. Należy jednak zauważyć, iż poziomy te notowano w miejscach z natury słabo narażonych na podwyższone lub ponadnormatywne poziomy PEM.

Organy IOŚ, dokonując na szczeblu krajowym i wojewódzkim ocen stanu środowiska związanych z PEM, nie uwzględniały wyników pomiarów PEM notowanych w bezpośrednim sąsiedztwie SBTK, tj. wyników pomiarów kontrolnych przeprowadzonych przez WIOŚ oraz pomiarów wykonywanych na zlecenie przedsiębiorców telekomunikacyjnych przedkładanych WIOŚ w drodze realizacji obowiązku określonego w art. 122a ust. 2 Poś. Niejednokrotnie były one zbliżone do poziomu dopuszczalnego PEM (np. na wyższych kondygnacjach budynków). PPMŚ przewidywały natomiast możliwość wykorzystania do oceny poziomów PEM w środowisku wyników działalności kontrolnej WIOŚ w obszarze PEM. Z kolei wyniki pomiarów PEM przekazywane WIOŚ przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych znajdowały się w katalogu danych, które powinny być wykorzystywane na potrzeby realizacji PMŚ, w tym przy formułowaniu ocen stanu środowiska. Uwzględniając brak elektronicznej ewidencji wyników pomiarów PEM przekazywanych WIOŚ przez przedsiębiorców, zdaniem NIK, prezentowanie co najmniej informacji o ich skrajnych wartościach i rodzajach miejsc ich występowania, stanowiłoby realizację założeń PMŚ i jego celu określonego w art. 23 ust. 10 uIOŚ, a także dyspozycji art. 23 ust. 12 pkt 2 uIOŚ²⁵.

Główny Inspektor Ochrony Środowiska oraz Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Krakowie, w raportach o stanie środowiska nie informowali społeczeństwa oraz organów administracji o stwierdzonych przekroczeniach dopuszczalnego poziomu PEM w miejscach dostępnych dla ludności. Naruszało to art. 25 ust. 3 pkt 1 Poś²⁶ oraz ograniczało miarodajność ocen formułowanych na poziomie województwa oraz na poziomie krajowym. [str. 82–90]

Wartości PEM w bezpośrednim otoczeniu SBTK są ze swej natury znacznie wyższe od wartości notowanych w ramach państwowego monitoringu środowiska. Pomimo, że WIOŚ nie prowadziły pomiarów kontrolnych PEM w miejscach wytypowanych na podstawie analizy ryzyka występowania ponadnormatywnych wartości PEM (tj. przekraczających 7 V/m), to w latach 2015–2017 stwierdziły je w ramach ośmiu ze 199 zrealizowanych pomiarów kontrolnych przeprowadzonych w otoczeniu SBTK. Ponadnormatywne, chwilowe wartości PEM²⁷ wynosiły w tych przypadkach

Poziomy PEM
w otoczeniu SBTK

²⁴ W podziale na poszczególne typy obszarów wartości te kształtowały się następująco: dla centralnych dzielnic lub osiedli miast o liczbie mieszkańców przekraczającej 50 tys. – 0,52 V/m, dla pozostałych miast – 0,31 V/m, dla terenów wiejskich – 0,21 V/m.

²⁵ Do 31 grudnia 2018 r. odpowiednio: art. 25 ust. 3 Poś i art. 27 ust. 1 pkt 4 Poś.

²⁶ Od 1 stycznia 2019 r. art. 23 ust. 10 pkt 1 uIOŚ.

²⁷ Wartości PEM bez zastosowania poprawek pomiarowych umożliwiających uwzględnienie najbardziej niekorzystnych parametrów pracy SBTK z punktu widzenia oddziaływania na środowisko (tzw. „najgorszy przypadek”).

od 7,3 V/m do 13,2 V/m. Notowane przez WIOŚ chwilowe wartości PEM niższe od poziomu dopuszczalnego kształtowały się natomiast na poziomie od 0,1 V/m do 6,7 V/m. Z kolei, w żadnym z przeanalizowanych przez NIK 135 sprawozdań z pomiarów PEM, przedłożonych WIOŚ przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych (na podstawie art. 122a ust. 2 Poś), nie odnotowano przekroczenia dopuszczalnego poziomu PEM. Niemniej jednak chwilowe wartości PEM zbliżone do poziomu dopuszczalnego (tj. wynoszące od 5 V/m do 6,9 V/m) odnotowano w 15 sprawozdaniach (11,1% zbadanych). Wartości te występowały z reguły na balkonach, w oknach lokali mieszkalnych lub klatek schodowych, zlokalizowanych na wyższych kondygnacjach budynków.

Polska należy do grupy krajów, w których ustanowiono dopuszczalny poziom PEM na poziomie niższym od wynikającego z zalecenia Rady z 12 lipca 1999 r. w sprawie ograniczenia narażenia ludności na PEM (od 0 Hz do 300 GHz) (1999/519/WE)²⁸ i przyjętego w części krajów europejskich. Miarodajność porównań samych poziomów dopuszczalnych (tzw. „limitów PEM”) pozostaje jednak ograniczona, gdyż pomija sposób prawnego uregulowania w poszczególnych krajach zasad lokalizacji SBTK, metody weryfikacji dotrzymania dopuszczalnego poziomu PEM²⁹, a także zakres stosowania w systemach prawnych innych państw zasady minimalizowania oddziaływania PEM na tyle, na ile jest to rozsądnie możliwe (tzw. zasada ALARA). Pomija też faktyczne poziomy PEM notowane w innych krajach (w szczególności w miejscach zamieszkania, nauki i innych, charakteryzujących się długotrwałym przebywaniem ludzi). Z publikacji wskazanych przez Ministerstwo Środowiska i Ministerstwo Cyfryzacji wynika, iż w innych krajach Europy, pomimo obowiązywania wielokrotnie wyższych dopuszczalnych poziomów PEM, nie są notowane lub notowane są incydentalnie poziomy PEM przekraczające dopuszczalny poziom w Polsce. [str. 88–90]

Brak skoordynowanej działalności oświatowo-zdrowotnej w obszarze PEM

W okresie objętym kontrolą, PIS, właściwa w sprawie ochrony zdrowia publicznego, nie prowadziła skoordynowanej i adekwatnej do potrzeb działalności oświatowo-zdrowotnej w zakresie zaznajamiania społeczeństwa ze sposobami korzystania z urządzeń telefonii komórkowej w sposób ograniczający nadmierne narażenie na promieniowanie elektromagnetyczne. Należy zwrócić uwagę na powszechność korzystania z takich urządzeń przez dzieci i młodzież (64% dzieci w wieku od sześciu miesięcy do 6,5 lat korzysta z urządzeń mobilnych, 25% – codziennie³⁰). Powyższe, poza ryzykiem tzw. e-uzależnienia³¹, wiąże się z narażeniem na promieniowanie elektromagnetyczne emitowane przez takie urządzenia.

²⁸ Dz. Urz. UE L199 z 30.07.1999, str. 59 (zalecenie Rady Unii Europejskiej).

²⁹ Por. S. Różycki, *Ochrona ludności przed polami elektromagnetycznymi w Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem pól o częstotliwości przemysłowej*, [w:] M. Zmyślony, E. M. Nowosielska (red.), *Ochrona przed promieniowaniem jonizującym i niejonizującym. Nowe uregulowania prawne, źródła, problemy pomiarowe*, WAT, Warszawa 2015, s. 259.

³⁰ Zob. szerzej: *Korzystanie z urządzeń mobilnych przez małe dzieci w Polsce. Wyniki badania ilościowego*, Fundacja Dzieci Niczyje 2015. Badania zrealizowano w ramach projektu „Polish Safer Internet Centre” (dofinansowano z UE). Główny partner: Fundacja Orange.

³¹ Zob. Informacja o wynikach kontroli P/16/070 *Przeciwdziałanie e-uzależnieniu dzieci i młodzieży*, NIK 2016.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

GIS nie inicjował, nie prowadził i nie koordynował działalności oświatowo-zdrowotnej dotyczącej oddziaływania PEM. Mieszczą się one natomiast w zadaniach PIS określonych w art. 6 w związku z art. 1 pkt 3, art. 2 i art. 8a ust. 1 pkt 1 uPIS oraz w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2016–2020³². W skontrolowanych WSSE z reguły dostrzegano potrzebę realizacji takich działań, jednak ich aktywność ograniczała się do zamieszczenia na stronach internetowych ulotki z podstawowymi poradami. W WSSE w Szczecinie współpraca ze szkołami w tym zakresie została zainicjowana na prośbę nauczycieli, a w WSSE w Poznaniu wyjaśniono NIK, że udzielanie porad należy do producenta sprzętu. PWIS tłumaczyli z reguły, że nie otrzymali żadnych wytycznych z GIS. Główny Inspektor Sanitarny poinformował NIK, że zostaną zainicjowane działania w tym obszarze. Niezależnie od ustawowych zadań PIS w tym zakresie, potrzeba takiej aktywności była artykułowana przez środowiska naukowe, Ministerstwo Zdrowia oraz dostrzegana przez Ministerstwo Cyfryzacji.

[str. 90–95]

³² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020 (Dz. U. poz. 1492).

4. WNIOSKI

W aktualnym stanie prawnym kwestie związane z szeroko rozumianą ochroną przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej, jak również zasoby informacyjne o SBTK na terenie kraju, pozostają rozproszone wśród kompetencji różnych resortów i organów³³. Mając na uwadze wyniki kontroli, NIK wnioskuje do:

Prezes Rady Ministrów

I. Prezesa Rady Ministrów o wypracowanie skutecznego systemu kontroli dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK. System ten powinien uwzględniać:

- 1) badanie potencjalnego narażenia na ponadnormatywne poziomy PEM już na etapie poprzedzającym powstanie lub modernizację SBTK, na podstawie rozkładów przestrzennych PEM w otoczeniu instalacji radiokomunikacyjnych, wyznaczonych w drodze obliczeń wykonanych na podstawie jednolitych zasad;
- 2) przypisanie kompetencji w zakresie kontroli dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM jednemu wyspecjalizowanemu organowi, działającemu pod jednolitym kierownictwem i posiadającym dostęp do danych o podstawowych parametrach SBTK oraz o rozkładach przestrzennych PEM w otoczeniu SBTK;
- 3) wykonywanie pomiarów kontrolnych PEM za pomocą urządzeń adekwatnych do stanu rozwoju technik nadawczych w telefonii komórkowej;
- 4) adekwatne do rozwoju systemów telekomunikacyjnych oraz metodyk pomiarowych doskonalenie zawodowe pracowników organu kontrolnego wykonujących pomiary PEM w otoczeniu SBTK oraz weryfikujących wyniki pomiarów realizowanych na zlecenie przedsiębiorców telekomunikacyjnych;
- 5) metody identyfikacji lokalizacji SBTK, w otoczeniu których występują miejsca potencjalnie narażone na występowanie ponadnormatywnych poziomów PEM;
- 6) metody prowadzenia analizy poprzedzającej pomiary, pozwalającej na optymalny dobór punktów i pionów pomiarowych, ukierunkowany na miejsca najbardziej narażone na ponadnormatywne poziomy PEM;
- 7) wykonywanie analiz tzw. „najgorszego przypadku”, tj. określania wartości PEM przy najbardziej niekorzystnych parametrach pracy SBTK, wynikających w szczególności ze zróżnicowanego obciążenia stacji ruchem telekomunikacyjnym;
- 8) kryteria obligujące do przeprowadzania pomiarów PEM w otoczeniu SBTK metodą selektywną, uzależnione w szczególności od występowania kilku wielosystemowych SBTK w danej lokalizacji, mocy emisyjnej zainstalowanych anten oraz gęstości zabudowy;
- 9) metodykę pomiarów, adekwatną do stanu rozwoju technik nadawczych w telefonii komórkowej, określającą w szczególności sposób prowadzenia pomiarów metodą selektywną, w tym identyfikacji źródeł PEM, ekstrapolacji wyników pomiarów PEM do poziomów najbardziej niekorzystnych z punktu widzenia oddziaływania na środowisko;

³³ Zob. pkt 6.3 Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.

- 10) określony zgodnie z art. 122a ust. 3 Poś wzór sprawozdania z pomiarów PEM przewidujący obowiązek odnoszenia się do wszystkich podstawowych wymogów obowiązującej metodyki, a także:
 - podawanie w sposób jednoznaczny trybu pracy SBTK w trakcie pomiarów;
 - umieszczanie informacji na temat zakresu wykorzystania uprzednio przeprowadzonych obliczeń do identyfikacji miejsc, w których stwierdzono występowanie PEM o poziomach zbliżonych do poziomu dopuszczalnego;
 - opis odstępstw od wymogów metodyki referencyjnej i ich wpływu na przydatność wyników pomiarów do oceny dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK;
 - dokładne określenie i zwizualizowanie na planie sytuacyjnym miejsc wykonywania pomiarów;
- 11) utworzenie systemu informatycznego pozwalającego na gromadzenie i wizualizację oraz publiczne udostępnianie podstawowych danych na temat SBTK i wyników pomiarów PEM;
- 12) mechanizmy nadzoru i kontroli wyników pomiarów realizowanych na zlecenie przedsiębiorców telekomunikacyjnych, w tym instrumenty prawne umożliwiające organowi skuteczne egzekwowanie prawidłowych i rzetelnych wyników pomiarów PEM (w tym możliwość odrzucenia sprawozdania z pomiarów PEM niespełniającego wymogów metodyki referencyjnej);
- 13) sankcje administracyjne za dopuszczanie do przekraczania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK³⁴.

Mając na uwadze złożoną oraz wrażliwą w odbiorze społecznym kwestię ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej, NIK zwraca uwagę na zasadność wykorzystania w pracach nad systemem kontroli dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK potencjału państwowych instytutów badawczych oraz ośrodków i towarzystw naukowych zajmujących się problematyką pomiarów PEM.

II. Ministra Zdrowia o:

Minister Zdrowia

- 1) inicjowanie działań edukacyjnych dotyczących korzystania z urządzeń mobilnych w sposób ograniczający nadmierne narażenie na promieniowanie elektromagnetyczne, ukierunkowanych w szczególności na dzieci i młodzież powszechnie korzystające z usług telefonii ruchomej;
- 2) objęcie nadzorem działalności Głównego Inspektora Sanitarnego w obszarze kontroli dotrzymywania dopuszczalnych poziomów PEM w otoczeniu SBTK.

³⁴ Np. w sposób analogiczny jak w przypadku regulacji zawartych w art. 115a i art. 298 ust. 1 pkt 5 Poś w zakresie przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu.

Minister Środowiska **III. Ministra Środowiska o:**

- 1) skorzystanie z delegacji zawartej w art. 122a ust. 3 Poś i określenie wymagań dotyczących wyników pomiarów poziomów PEM w środowisku w celu ujednolicenia sposobu prezentacji wyników pomiarów oraz zapewnienia właściwego ich wykonywania;
- 2) objęcie nadzorem działań Głównego Inspektora Ochrony Środowiska na obszarze ochrony środowiska przed PEM.

**Główny Inspektor
Ochrony Środowiska,
wojewódzcy inspektorzy
ochrony środowiska
i państwowi wojewódzcy
inspektorzy sanitarni**

IV. Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska i państwowych wojewódzkich inspektorów sanitarnych o:

- 1) zapewnienie prowadzenia pomiarów kontrolnych w miejscach najbardziej narażonych na występowanie ponadnormatywnego poziomu PEM;
- 1) sprawdzanie wyników pomiarów PEM, prowadzonych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych i przedkładanych Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska i państwowemu wojewódzkiemu inspektorowi sanitarnemu, pod kątem spełnienia wymogów obowiązującej metodyki referencyjnej, a w razie zastrzeżeń konsekwentne przekazywanie spraw do Polskiego Centrum Akredytacji lub podejmowanie własnych pomiarów kontrolnych.

**Dyrektor Polskiego
Centrum Akredytacji**

V. Dyrektora Polskiego Centrum Akredytacji o zintensyfikowanie nadzoru nad jednostkami posiadającymi akredytację PCA na wykonywanie pomiarów PEM w środowisku w celu konsekwentnego eliminowania przypadków niedotrzymywania przez te jednostki wymogów obowiązującej metodyki referencyjnej.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Przygotowanie organów IOŚ i PIS do wykonywania zadań w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej

Ochrona przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej należy w szczególności do organów IOŚ i PIS. W województwach zadania inspekcji realizują: WIOŚ i PWIS, działający jako organy rządowej administracji zespolonej, którzy zostali wyposażeni w uprawnienia umożliwiające kontrolę dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK. Na szczeblu centralnym zadania tych inspekcji wykonywane są przez GIOŚ i GIS.

W Polsce nie ma rozwiązań systemowych zapewniających organom IOŚ i PIS dogodny dostęp do danych na temat lokalizacji SBTK i ich podstawowych parametrów, co ogranicza możliwości analizy ryzyka ukierunkowanej na typowanie lokalizacji do pomiarów kontrolnych PEM. Dane te są rozproszone w dokumentach przedkładanych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych organom ochrony środowiska (starostom) w formie zgłoszeń instalacji, o których mowa w art. 152 Poś oraz PWIS w formie danych zawartych w takich zgłoszeniach.

Nie ma jednolitych zasad ewidencjonowania tych dokumentów, zarówno na poziomie krajowym, wojewódzkim, jak i powiatowym. Na poziomie centralnym częściowymi danymi na temat SBTK dysponuje Prezes UKE, właściwy w sprawie wydawania pozwoleń radiowych³⁵. Dane te obejmują m.in. lokalizację SBTK oraz ich parametry, w tym deklarowane i zatwierdzone w pozwoleniach radiowych moce systemów antenowych. Prezes UKE nie dysponuje danymi na temat faktycznych mocy, gdyż przepisy prawa nie przewidują obowiązku ich gromadzenia w ramach inwentaryzacji infrastruktury telekomunikacyjnej³⁶.

Ministerstwo Cyfryzacji wraz z Instytutem Łączności – Państwowym Instytutem Badawczym, w 2017 r. przystąpiło do prac koncepcyjnych nad systemem teleinformatycznym umożliwiającym gromadzenie, przetwarzanie i publiczne udostępnianie wyników analiz wybranych parametrów instalacji emitujących PEM oraz wartości wytwarzanych przez nie PEM³⁷. Poza wynikami pomiarów założono udostępnianie danych o wartościach estymowanych PEM poza punktami pomiarowymi. Do prac nad tym systemem został zaproszony m.in. GIOŚ. Przewidywany termin realizacji projektu określono na 2020 r.

Liczba SBTK na terenie Polski na koniec 2017 r. wynosiła ponad 40 tys. i była trzykrotnie wyższa niż w 2003 r. (zob. infografika nr 6). Z kolei dane wynikające z pozwoleń radiowych wydawanych przez Prezesa UKE³⁸, obra-

Rola IOŚ i PIS w systemie nadzoru nad dotrzymywaniem dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK

Ograniczony dostęp do podstawowych danych na temat SBTK

Działania w zakresie poprawy dostępu do informacji o SBTK

Liczba SBTK na terenie Polski

³⁵ Art. 143 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2018 r. poz. 1954, ze zm.).

³⁶ Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 24 lutego 2014 r. w sprawie inwentaryzacji infrastruktury i usług telekomunikacyjnych (Dz. U. poz. 276).

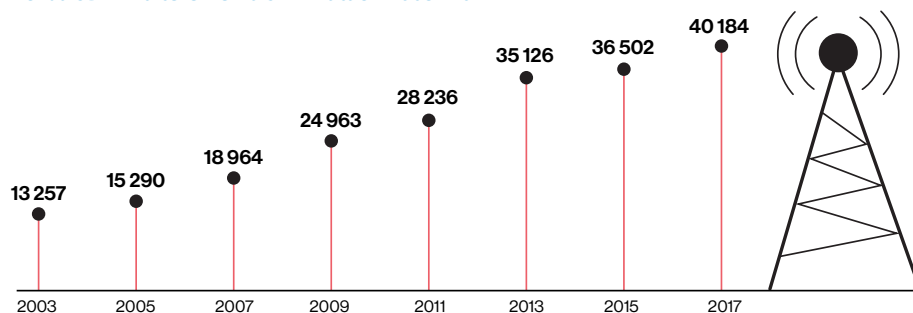
³⁷ Opracowanie systemu informatycznego zawierającego dane o instalacjach wytwarzających PEM, powiązanego z rejestrami prowadzonymi przez UKE oraz wprowadzenie prawnego obowiązku składania dokumentacji takich instalacji za pomocą tego systemu, stanowiło jedną z rekomendacji Instytutu Łączności – PIB sformułowanych w „Raporcie z pilotażowych badań i analiz dotyczących dopuszczalnych poziomów PEM” (2016).

³⁸ Art. 143 ustawy Prawo telekomunikacyjne.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

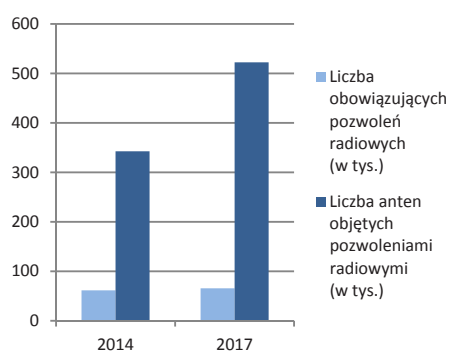
zują zachodzące zmiany technologiczne. W latach 2014-2017 wzrosła liczba systemów antenowych zainstalowanych na SBTK oraz moc emitowanego przez nie promieniowania (wykresy 1-4).

Infografika nr 6
Liczba SBTK na terenie Polski w latach 2003-2017

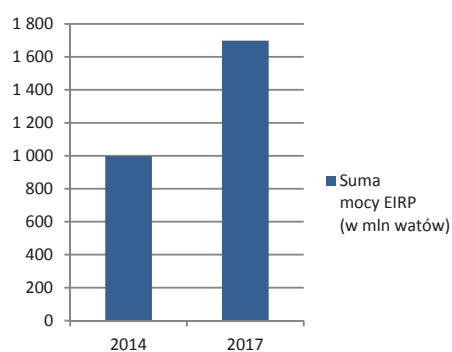


Źródło: Opracowanie NIK na podstawie danych GUS.

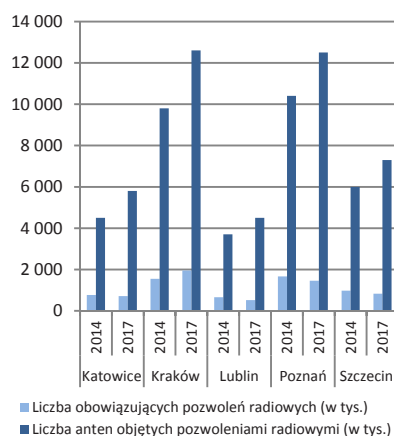
Wykres nr 1
Liczba obowiązujących pozwoleń radiowych wydanych przez Prezesa UKE oraz liczba objętych nimi systemów antenowych



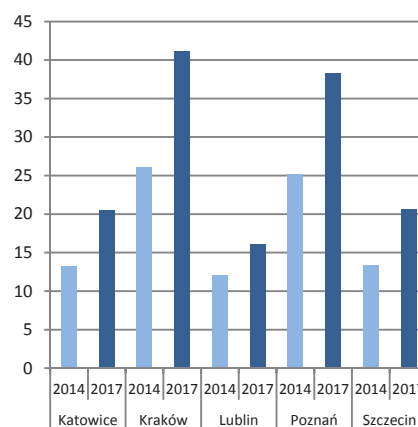
Wykres nr 2
Suma mocy emitowanych przez anteny objęte obowiązującymi pozwoleniami radiowymi



Wykres nr 3
Liczba obowiązujących pozwoleń radiowych oraz liczba objętych nimi systemów antenowych w wybranych pięciu miastach



Wykres nr 4
Suma mocy emitowanych przez anteny objęte obowiązującymi pozwoleniami radiowymi w wybranych pięciu miastach (w mln watów)



Źródło: Opracowanie NIK na podstawie danych UKE.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Organy IOŚ i PIS nie były wystarczająco przygotowane pod względem kadrowym, organizacyjnym oraz technicznym do prawidłowej i skutecznej realizacji zadań z zakresu ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej.

5.1.1. Inspekcja Ochrony Środowiska

We wszystkich skontrolowanych WIOŚ kontrola dotrzymania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK oraz kontrola wyników pomiarów przedkładanych przez operatorów telefonii komórkowej mieściła się w ogólnych zadaniach wydziałów inspekcji i ich pracowników, a zadania dotyczące prowadzenia państwowego monitoringu środowiska w zakresie PEM – w zadaniach wydziałów monitoringu środowiska. Do pracowników laboratoriów WIOŚ należało prowadzenie pomiarów PEM na potrzeby działalności kontrolnej i monitoringowej. Zadania dotyczące PEM były przypisane z reguły pracownikom właściwym także w innych obszarach działalności WIOŚ, np. w zakresie hałasu komunikacyjnego i przemysłowego, badania wody, gleby, ścieków, jak również jakości powietrza atmosferycznego.

W GIOŚ, dopiero w październiku 2017 r. częściowo skonkretyzowano w regulacjach wewnętrznych zadania wynikające z art. 4a ust. 1 pkt 1 uIOŚ. Jednemu z pracowników, oprócz doradztwa prawno-merytorycznego dla pracowników WIOŚ w zakresie ochrony środowiska przed PEM oraz prowadzenia spraw związanych z tą problematyką, przypisano dodatkowo m.in. opracowywanie wytycznych, wskazówek i innych materiałów pomocniczych dotyczących prowadzenia kontroli. Żadnemu z pracowników nie została jednak formalnie przypisana kontrola stanu realizacji tych wytycznych.

Skontrolowani WIOŚ identyfikowali poważne problemy kadrowe utrudniające bądź nawet uniemożliwiające realizację zadań kontrolnych IOŚ w obszarze PEM, o czym informowano GIOŚ. Podkreślano dużą fluktuację pracowników wynikającą z niskich wynagrodzeń oferowanych przez WIOŚ, przy jednoczesnych wysokich wymaganiach od kandydatów na inspektorów kwalifikacjach. Wskazywano wzrastającą liczbę zadań realizowanych przez WIOŚ na podstawie przepisów prawa krajowego i unijnego, które wykonywali pracownicy mający w zakresach obowiązków również zadania dotyczące PEM. Świadczy to o nieprzygotowaniu organizacyjnym organów IOŚ do realizacji zadań kontrolnych dotyczących PEM.

Niewystarczające przygotowanie organów IOŚ i PIS do wykonywania kontroli dotrzymania dopuszczalnego poziomu PEM

Organizacja wykonywania zadań dotyczących PEM

Poważne problemy kadrowe identyfikowane w IOŚ

Przykłady

W informacji z 16 grudnia 2016 r. GIOŚ wskazał Ministerstwu Środowiska na niewystarczającą liczbę inspektorów wykonujących kontrole, lawinowy wzrost nowych obowiązków, rażąco niskie wynagrodzenia i znaczną fluktuację kadr. Zaznaczył, iż w wielu WIOŚ nie ma osób specjalizujących się w PEM, stąd zadania w tym zakresie przypisano osobom wykonującym kontrole w innych obszarach. Podkreślił konieczność bieżącej analizy znacznej liczby wyników pomiarów PEM przedkładanych przez prowadzących instalacje.

Zdaniem WIOŚ w Katowicach, ze względu na braki kadrowe oraz ogromną liczbę wyników pomiarów PEM przedkładanych przez operatorów, nie było możliwe bieżące ich ewidencjonowanie. WIOŚ dodał, iż szczegółowa analiza ich poprawności jest niewykonalna przy aktualnym stanie kadrowym oraz poziomie obciążenia pracowników innymi zadaniami. Podobne stanowisko wyraził WIOŚ w Poznaniu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

WIOŚ w Szczecinie wskazał na bardzo niski poziom finansowania WIOŚ oraz fluktuację kadr spowodowaną niskimi i mało konkurencyjnymi wynagrodzeniami.

WIOŚ w Krakowie identyfikował problem dużej rotacji pracowników merytorycznych, głównie z przyczyn ekonomicznych, co powodowało niewykonanie zaplanowanych zadań. Wskazywał, że z uwagi na wzrastające obciążenie inspektorów np. w 2017 r. nie zostały wykonane kontrole wyników pomiarów PEM przedkładanych przez operatorów telefonii komórkowej. Ze względu na problemy kadrowe pracownicy Wydziału Monitoringu Środowiska nie uczestniczyli w pomiarach monitoringowych PEM. Uniemożliwiało to weryfikację w terenie informacji na temat SBTK w otoczeniu punktów pomiarowych. Ze względu na trudną sytuację kadrową Wydziału Inspekcji, kontrole w zakresie poziomów PEM zostały przydzielone jednemu pracownikowi, jako jedno z wielu realizowanych przez niego zadań. Spowodowało to, że przy dużej liczbie sprawozdań z pomiarów PEM, przesyłanych przez operatorów, nie sposób było dokonać ich pełnej rejestracji i weryfikacji oraz wykonać wszystkie zaplanowane kontrole.

WIOŚ w Lublinie, jako barierę działalności kontrolnej w zakresie PEM wskazał brak środków na zatrudnienie wysoko wyspecjalizowanej kadry pomiarowej.

Niewystarczający zakres szkoleń specjalistycznych w zakresie PEM

W IOŚ brakowało szkoleń dotyczących metodyki sprawdzania dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK. GIOŚ organizował cykliczne porównania międzylaboratoryjne³⁹, przy czym działania te ukierunkowane były na pracowników laboratoriów WIOŚ wykonujących pomiary PEM. Kontrola NIK wykazała jednak, że w czterech z pięciu skontrolowanych WIOŚ⁴⁰ wystąpiły nieprawidłowości w realizacji pomiarów kontrolnych PEM, a we wszystkich przeprowadzone pomiary nie pozwalały na jednoznaczne stwierdzenie, czy w otoczeniu SBTK dotrzymany został dopuszczalny poziom PEM⁴¹.

GIOŚ nie organizował, w ramach swoich zadań określonych w art. 4a ust. 1 pkt 8 uIOŚ, bieżących szkoleń specjalistycznych dotyczących metod sprawdzania dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK dla:

- pracowników GIOŚ świadczących doradztwo prawno-merytoryczne w zakresie ochrony środowiska przed wpływem PEM dla pracowników GIOŚ oraz wydziałów inspekcji WIOŚ, opracowywanie wytycznych, wskazówek i innych materiałów pomocniczych dla WIOŚ oraz zgłaszanie wniosków w sprawie konieczności zmian przepisów prawnych. Niezależnie od doświadczenia posiadanego przez pracowników GIOŚ, właściwa realizacja tych zadań wymaga od nich szerokiej i aktualnej wiedzy specjalistycznej;
- pracowników wydziałów inspekcji WIOŚ wykonujących kontrole wyników pomiarów PEM przedkładanych WIOŚ przez przedsiębiorców na podstawie art. 122a ust. 2 Poś. Celem tych pomiarów jest wykazanie, że w miejscach dostępnych dla ludności w otoczeniu SBTK dotrzymany jest dopuszczalny poziom PEM. Zważywszy, że WIOŚ jest właściwy

³⁹ Zorganizowanie, wykonanie i ocena pomiarów lub badań tego samego lub podobnych obiektów, przez co najmniej dwa laboratoria, zgodnie z uprzednio określonymi warunkami. Zob. szerzej: <https://www.pca.gov.pl/akredytacja/badania-bieglosci/korzysci/>.

⁴⁰ W Krakowie, Lublinie, Poznaniu i Szczecinie.

⁴¹ Szerzej – pkt 5.2.1 dotyczący działalności kontrolnej WIOŚ.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w sprawie kontroli sposobu prowadzenia tych pomiarów, niezbędne jest zapewnienie pracownikom dostępu do specjalistycznych szkoleń ułatwiających ocenę rzetelności ich wykonania oraz inicjowanie działań w przypadku zastrzeżeń.

Przykłady

Tylko jeden z sześciu pracowników pionu inspekcji WIOŚ w Katowicach uczestniczył w latach 2015–2017 w jednym jednodniowym szkoleniu dotyczącym ochrony środowiska przed PEM.

Według WIOŚ w Lublinie, brak udziału pracowników inspekcji w szkoleniach w zakresie PEM wynikał z trudnej sytuacji finansowej WIOŚ (co nie pozwoliło na skorzystanie ze szkoleń zewnętrznych) oraz z braku oferty szkoleniowej ze strony GIOŚ i Ministerstwa Środowiska. Brak szkoleń w zakresie wykonywania kontroli instalacji oraz weryfikacji sprawozdań przedkładanych przez operatorów SBTK uznano jako jedną z barier działalności kontrolnej w obszarze PEM.

Pracownicy WIOŚ w Krakowie, WIOŚ w Szczecinie oraz WIOŚ w Poznaniu, właściwi w sprawach weryfikacji wyników pomiarów PEM przedkładanych przez operatorów, nie uczestniczyli w szkoleniach dotyczących zakresu i sposobu analizy wyników tych pomiarów. Zdaniem WIOŚ w Krakowie szkolenia winny określić tryb postępowania w zakresie kontroli planowych, interwencyjnych oraz kontroli wyników pomiarów PEM przedkładanych przez operatorów.

WIOŚ zgłaszały zapotrzebowanie na szkolenia w zakresie PEM. Potrzeby te były również identyfikowane przez GIOŚ, co znalazło wyraz w informacjach kierowanych do Ministerstwa Środowiska oraz w przygotowanym przez GIOŚ projekcie: *Wzmocnienie potencjału IOŚ poprzez poprawę jakości pomiarów kontrolnych w zakresie PEM oraz dostosowanie jakości tych pomiarów do wymagań określonych w przepisach prawnych*. Zakładano m.in. zorganizowanie dla pracowników wydziałów inspekcji szkoleń obejmujących kwestie prawne, zasady wykonywania kontroli, przeprowadzania pomiarów oraz analizy ich wyników. Przewidziano także szkolenia dla pracowników wydziałów monitoringu dotyczące realizacji pomiarów i ocen poziomów PEM oraz dla pracowników laboratoriów WIOŚ obejmujące prowadzenie pomiarów PEM zgodnie z aktualnymi wymaganiami prawnymi. Projekt był przewidywany do realizacji w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020, jednak nie został zakwalifikowany do dofinansowania.

Należy podkreślić, że już w 2009 r., w przyjętej przez Sejm RP *Polityce ekologicznej państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016* za istotne uznano szkolenie specjalistów w zakresie pomiaru PEM. Podobnie w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 z perspektywą do 2030 r.* wskazano potrzebę wzrostu kompetencji kadr w tym obszarze.

WIOŚ, jako organy posiadające prawnie przypisane zadania kontrolne w zakresie sprawdzania dotrzymania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK, nie miały urządzeń pomiarowych pozwalających na wykonywanie pomiarów w pełni zgodnych z obowiązującą metodyką. Wszystkie skontrolowane WIOŚ dysponowały urządzeniami umożliwiającymi dokonywanie pomiarów PEM metodą szerokopasmową, które były

Brak odpowiednich urządzeń pomiarowych służących działalności kontrolnej IOŚ w obszarze PEM

sprawne i posiadały aktualne świadectwa wzorcowania. Nie pozwalały jednak na identyfikację źródeł PEM, co jest szczególnie istotne w lokalizacjach, w których w niewielkiej odległości od siebie funkcjonują wielosystemowe SBTK różnych operatorów, jak również w przypadkach, gdzie niezbędne jest ustalenie, który z nich i w jakim stopniu przyczynia się do przekroczenia dopuszczalnego poziomu PEM. Nie pozwalały nawet na zweryfikowanie, czy wszystkie systemy antenowe pracowały w momencie przeprowadzania pomiarów kontrolnych. Ponadto, w wynikach pomiarów PEM realizowanych metodą szerokopasmową (szczególnie w sytuacji funkcjonowania w danej lokalizacji kilku wielosystemowych SBTK) nie było możliwości zastosowania poprawek pomiarowych uwzględniających najbardziej niekorzystne parametry pracy SBTK z punktu widzenia oddziaływania na środowisko, czyli tzw. „najgorszy przypadek” związany z obciążeniem SBTK maksymalną liczbą użytkowników oraz dobowymi wahaniami w obciążeniu instalacji ruchem telekomunikacyjnym⁴². Ze względu na specyfikę współczesnych systemów telefonii komórkowej i brak możliwości zapewnienia maksymalnego obciążenia w sieci w momencie realizacji pomiarów, poprawki wyznaczone mogą zostać praktycznie wyłącznie na drodze ekstrapolacji, po wykonaniu pomiarów metodą selektywną⁴³.

Tylko cztery WIOŚ (w Szczecinie, Krakowie, Katowicach i Warszawie) posiadały urządzenia służące do pomiarów PEM metodą selektywną, jednak żaden z nich nie posiadał akredytacji PCA na wykonywanie pomiarów z ich użyciem. WIOŚ w Warszawie i WIOŚ w Szczecinie nie dysponowały modułami dekodującymi, niezbędnymi do realizacji pomiarów metodą selektywną z ekstrapolacją wyników. WIOŚ w Szczecinie i Katowicach nie posiadały oprogramowania umożliwiającego dokonywanie ekstrapolacji wyników pomiarów do najbardziej niekorzystnych warunków pracy instalacji. Z kolei WIOŚ w Krakowie uprawniony był do wykorzystywania urządzenia jedynie na terenie miasta Krakowa, gdyż obligowały go do tego warunki użyczenia sprzętu przez Urząd Miasta Krakowa. Do czasu kontroli NIK nie wykorzystywano w pełni tego sprzętu do realizacji pomiarów PEM.

GIOŚ posiadał rzetelne rozeznanie na temat urządzeń pomiarowych wykorzystywanych przez WIOŚ do pomiarów kontrolnych PEM. Podstawowe potrzeby w tym zakresie uwzględnił w opracowanym w 2016 r. projekcie: *Wzmocnienie potencjału IOŚ poprzez poprawę jakości pomiarów kontrolnych w zakresie PEM oraz dostosowanie jakości tych pomiarów do wymagań określonych w przepisach prawnych*. Jednym z założeń projektu było wyposażenie WIOŚ w urządzenia służące do pomiarów PEM metodą selektywną oraz sprzęt i oprogramowanie komputerowe niezbędne do obróbki i analizy wyników pomiarów. Planowano też przeszkolenie pracowników WIOŚ w zakresie obsługi tego sprzętu i oprogramowania oraz prezentacji wyników. Projekt nie został jednak zakwalifikowany do dofinansowania.

⁴² Zgodnie z pkt 6 zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r., przy pomiarach pól elektromagnetycznych uwzględnia się poprawki pomiarowe, umożliwiające uwzględnienie parametrów pracy instalacji wytwarzających te pola najbardziej niekorzystnych z punktu widzenia oddziaływania na środowisko.

⁴³ Opinia pracowników Katedry Elektroniki Wydziału Informatyki, Elektroniki i Telekomunikacji Akademii Górniczo-Hutniczej im. Stanisława Staszica w Krakowie, powołanych w trakcie kontroli NIK w charakterze biegłych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcie nr 6

Miernik selektywny, analizator widma – po lewej oraz miernik szerokopasmowy – po prawej



Źródło: Podsumowanie wyników badań monitoringowych pól elektromagnetycznych, prowadzonych w trzech trzyletnich cyklach, obejmujących lata 2008–2016, WIOŚ w Katowicach, Katowice 2017.

Skontrolowane WIOŚ prezentowały niejednolite podejście do zapotrzebowania na sprzęt niezbędny do przeprowadzania pomiarów PEM w sposób w pełni zgodny z metodyką określoną w zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. Świadczy to o braku koordynacji realizacji funkcji kontrolnej WIOŚ w obszarze PEM, a w tym jednolitej koncepcji na realizację pomiarów PEM na zasadach określonych w obowiązującej metodyce referencyjnej.

Niejednolite stanowisko WIOŚ w kwestii zapotrzebowania na urządzenia służące do pomiarów PEM

Przykłady

Według WIOŚ w Lublinie urządzenia szerokopasmowe były wystarczające dla pomiarów monitoringowych, natomiast w zakresie działalności kontrolnej za niezbędny uznano zakup analizatora widma PEM (urządzenia do wykonywania pomiarów metodą selektywną). Potrzebę zakupu takiego sprzętu WIOŚ zgłosił w 2016 i w 2017 r. do GIOŚ oraz w 2017 r. do Wojewody Lubelskiego. Do zakończenia kontroli NIK sprzęt nie został zakupiony.

Zdaniem WIOŚ w Poznaniu posiadany sprzęt szerokopasmowy zapewnił realizację podstawowych zadań wynikających z obowiązujących przepisów prawa, a rozporządzenie MŚ z 30.10.2003 r. nie wskazuje na konieczność wykonywania pomiarów PEM analizatorem selektywnym. Według WIOŚ eksploatacja takiego miernika wymagałaby poniesienia dodatkowych kosztów (wzorcowanie, naprawy, koszty akredytacji), a jego zastosowanie byłoby uzasadnione tylko w przypadku stwierdzenia przekroczeń poziomów dopuszczalnych PEM. Dotychczasowa działalność nie wykazała takich przekroczeń⁴⁴, co wskazuje, że takie zjawisko może wystąpić jedynie incydentalnie, a w tych przypadkach bardziej racjonalnie ekonomicznie będzie zlecenie takich pomiarów uprawnionym laboratoriom.

WIOŚ w Szczecinie zakupił w 2017 r. urządzenie służące do pomiarów PEM metodą selektywną, jednak – ze względu na niewystarczające środki finansowe – bez pełnego oprzyrządowania i oprogramowania. Wcześniej, w piśmie z 17 listopada 2016 r. informował GIOŚ, że aktualnie posiadany sprzęt służy do realizacji pomiarów w ramach państwowego monitoringu środowiska, natomiast do wykonywania pomiarów kontrolnych niezbędny jest analizator

⁴⁴ W latach 2015–2017 WIOŚ w Poznaniu przeprowadził dziewięć pomiarów terenowych PEM.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

widma PEM. WIOŚ wskazywał, że nie dysponuje takim sprzętem, ani środkami umożliwiającymi jego zakup lub zlecenie pomiarów zewnętrznemu laboratorium⁴⁵.

WIOŚ w Krakowie nie zgłaszał zapotrzebowania na zakup urządzeń selektywnych umożliwiających wykonywanie pomiarów selektywnych na całym obszarze właściwości Urzędu, gdyż rozporządzenie MŚ z 30.10.2003 r. nie nakłada obowiązku wykonywania pomiarów selektywnych, jak również nie wskazuje żadnych algorytmów obliczeniowych umożliwiających stosowanie metody pomiarów selektywnych w odniesieniu do dopuszczalnych poziomów PEM.

Część WIOŚ nie posiadała akredytacji na wykonywanie pomiarów kontrolnych PEM w otoczeniu SBTK

W okresie objętym kontrolą NIK, sześć z 16 WIOŚ nie posiadało akredytacji PCA na wykonywanie pomiarów kontrolnych PEM w otoczeniu SBTK⁴⁶, tj. formalnie potwierdzonych kompetencji do realizacji takich pomiarów. Wprawdzie w art. 28f ust. 4 uIOŚ przewidziano możliwość zlecenia pomiarów laboratorium zewnętrznemu posiadającemu stosowną akredytację, jednak brak potwierdzonych przez PCA kompetencji do wykonywania pomiarów PEM uniemożliwiał WIOŚ nieposiadającym tej akredytacji na systematyczną realizację we własnym zakresie zadania określonego w art. 2 ust. 1 lit. a uIOŚ w części dotyczącej kontroli dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM.

GIOŚ, jako przyczynę nieposiadania przez część WIOŚ akredytacji, wskazywał brak możliwości nadzoru nad ich finansami. Utrzymanie akredytacji wymaga natomiast środków finansowych na specjalistyczny sprzęt, etaty pracowników wykonujących pomiary, ich uczestnictwo w badaniach biegłości, wprowadzenie nowej metodyki badawczej, szkolenia oraz okresowe audyty. Środki te powinny być zapewnione przez wojewodę, a do poszczególnych WIOŚ należy decyzja o zgłaszaniu zapotrzebowania na nie. Uwzględniając wskazywane przez GIOŚ ograniczenia wynikające ze sposobu finansowania WIOŚ należy stwierdzić, iż brak merytorycznych zaleceń i wytycznych GIOŚ (o których mowa w art. 4a ust. 1 pkt 1 uIOŚ) w sprawie potrzeby zapewnienia akredytacji na wykonywanie pomiarów PEM ograniczał możliwość ubiegania się o przyznanie niezbędnych środków finansowych z budżetu wojewody.

Potrzeba zorganizowania w IOŚ laboratorium referencyjnego w zakresie PEM

W ramach IOŚ nie utworzono laboratorium referencyjnego wykonującego zadania w zakresie jakości badań PEM, choć taką możliwość przewidziano w art. 28g ust. 4 pkt 3 uIOŚ w brzmieniu obowiązującym do końca 2018 r.⁴⁷ Jego brak dostrzegano w już w 2009 r. w *Polityce ekologicznej państwa*

⁴⁵ Zob. także odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska z dnia 10 lutego 2010 r. – z upoważnienia ministra – na zapytanie Posła na Sejm RP nr 5524 w sprawie zainstalowania SBTK wraz z masztem na budynku w centrum Kołobrzegu. W ramach tej odpowiedzi przywołano stanowisko Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, który w piśmie z 15 stycznia 2010 r., odnosząc się do podniesionej przez organizację pozarządową kwestii rzekomego obniżania przez operatorów mocy na czas pomiarów, podał, że nie stwierdzono takiego postępowania, co nie wyklucza takiej możliwości. Zaznaczył, że wdrożenie mechanizmów przeciwdziałających będzie możliwe po wyposażeniu inspekcji sanitarnej i WIOŚ w urządzenia pomiarowe umożliwiające określenie obciążenia SBTK w trakcie pomiarów oraz precyzyjną identyfikację źródła promieniowania, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/61B29EA1>

⁴⁶ WIOŚ w: Białymstoku, Gdańsku, Olsztynie, Szczecinie, Wrocławiu i w Zielonej Górze. Pozostałe posiadały urządzenia, z użyciem których pomiary PEM objęte były akredytacją PCA. WIOŚ w Szczecinie uzyskał akredytację 5 lipca 2018 r., tj. już po zakończeniu kontroli NIK.

⁴⁷ Od 1 stycznia 2019 r. art. 28g ust. 2 pkt 2 uIOŚ.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016. W raporcie z jej realizacji podano jednak, że w ówczesnej ocenie GIOŚ nie było potrzeby jego tworzenia.

W opinii NIK utworzenie w IOŚ laboratorium referencyjnego w obszarze PEM jest uzasadnione, gdyż kontrola NIK wykazała nieprawidłowości w prowadzeniu i dokumentowaniu przez WIOŚ pomiarów PEM, niepełne stosowanie metodyki referencyjnej, rozbieżne podejścia do kwestii stosowania jej wymogów oraz do potrzeb sprzętowych. Świadczy to o braku w IOŚ jednolitej realizacji jej ustawowego zadania w zakresie kontroli dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK. Wyraźnie w IOŚ były również braki szkoleniowe.

Zdaniem Ministra Środowiska oraz GIOŚ, wyrażonym w trakcie kontroli NIK, dostrzegana jest potrzeba utworzenia laboratorium referencyjnego w obszarze PEM. Nie zorganizowano go z uwagi na brak środków finansowych na siedzibę i sprzęt oraz potrzebę zatrudnienia wyspecjalizowanej kadry. Minister Środowiska poinformował, iż zostanie to rozważone w ramach prac nad projektem zmian w uIOŚ.

Do najważniejszych barier w realizacji funkcji kontrolnej w obszarze PEM, organy IOŚ zaliczały:

- brak aktualnych danych na temat lokalizacji SBTK na terenie objętym kontrolą i monitoringiem (GIOŚ zgłaszał postulat dotyczący uwzględnienia WIOŚ w art. 152 ust. 7a Poś, tj. w gronie adresatów danych na temat SBTK przekazywanych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych);
- brak odpowiedniego sprzętu pomiarowego, co uniemożliwia prowadzenie pomiarów według wymogów określonych w przepisach rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r.;
- niewystarczającą liczbę inspektorów przy jednoczesnym wzroście liczby zadań statutowych IOŚ;
- mało konkurencyjne płace i dużą rotację pracowników;
- powierzenie WIOŚ zadania monitorowania PEM w środowisku bez wsparcia etatowego, jako kolejnego zadania pracowników merytorycznych specjalizujących się w zupełnie innych dziedzinach;
- niewystarczający zakres szkoleń specjalistycznych dotyczących PEM;
- niskie środki przyznawane przez wojewodę na funkcjonowanie WIOŚ.

GIOŚ zwrócił także uwagę na złożony i niespójny system zależności między WIOŚ, GIOŚ, wojewodami i Ministrem Środowiska, który sprawia, iż trudno jest jednoznacznie stwierdzić, kto i w jakim stopniu odpowiada za realizację ustawowych zadań IOŚ. Podkreślał, iż GIOŚ, jako kierujący IOŚ, jest odpowiedzialny za warunki i efekty jej działalności w skali kraju. Przepisy uIOŚ nie określają jednak relacji między GIOŚ i wojewodą, a także nie istnieje model odpowiedzialności za realizację zadań kontrolnych, monitoringowych oraz informacyjno-sprawozdawczych. Wskazał, iż w obecnej strukturze, opartej na formalnej podległości WIOŚ wojewodzie w obszarze kadrowo-finansowym, GIOŚ nie ma narzędzi do bezpośredniego oddziaływania na WIOŚ.

Barier w realizacji zadań IOŚ w obszarze PEM

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zwierzchni nadzór Ministra Środowiska nad IOŚ

W okresie objętym kontrolą NIK Minister Środowiska nie wydawał zaleceń, wytycznych lub wskazówek, ani nie podejmował kontroli w IOŚ w zakresie PEM. Podkreślił, że ze względu na funkcjonowanie WIOŚ w strukturze administracji rządowej zespolonej, nie ma ani prawnych, ani organizacyjnych narzędzi rzeczywistego oddziaływania na WIOŚ. Środki budżetowe na działalność WIOŚ przyznawane są przez wojewodów bez żadnej koordynacji ze strony GIOŚ, jako kierującego działalnością IOŚ i bez żadnego wpływu Ministra Środowiska. NIK wskazuje, że zgodnie z art. 2 ust. 2 uIOŚ w brzmieniu obowiązującym do 17 sierpnia 2018 r., zadania Ministra Środowiska obejmowały zwierzchni nadzór nad wykonywaniem zadań IOŚ. Według art. 3a tej ustawy, do Ministra Środowiska należy nadzór nad GIOŚ.

Minister Środowiska poinformował NIK, że Państwowa Rada Ochrony Środowiska, będąca organem doradczym i opiniodawczym Ministra⁴⁸, nie zajmowała się zagadnieniami promieniowania elektromagnetycznego emitowanego przez SBTk. W jej skład nie wchodziły i nie wchodziły osoby z wykształceniem i wiadomościami specjalnymi odpowiadającymi specyfice oddziaływania na środowisko PEM pochodzących od urządzeń telefonii komórkowej. Dodał, iż według posiadanych informacji w środowisku samodzielnych pracowników naukowych praktycznie nie ma osób dysponujących całościową wiedzą dotyczącą zagadnień oddziaływania PEM na środowisko, w powiązaniu ze znajomością prawa w tym zakresie oraz ustanowionych prawem procedur administracyjnych.

5.1.2. Państwowa Inspekcja Sanitarna

Organizacja wykonywania zadań dotyczących PEM

W regulaminie organizacyjnym GIS i wewnętrznym regulaminie organizacyjnym Departamentu Higieny Środowiska oraz zakresach czynności pracowników GIS nie określono jednoznacznie komórek i osób odpowiedzialnych za nadzór merytoryczny i koordynację działań PWIS w obszarze kontroli dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTk oraz sposobu postępowania z dokumentami przedkładanymi przez operatorów telefonii komórkowej w drodze realizacji obowiązków określonych w art. 122a ust. 2 oraz art. 152 ust. 7a Poś. W trakcie kontroli nie przedstawiono dokumentów świadczących o podejmowaniu przez komórki organizacyjne GIS i ich pracowników działań koordynacyjnych w zakresie zapewnienia jednolitości postępowania PWIS w obszarze PEM w otoczeniu SBTk. Biorąc pod uwagę liczbę wyników pomiarów wpływających corocznie (od 2008 r.⁴⁹) do WSSE na podstawie art. 122a ust. 2 Poś (łącznie 38,7 tys. dokumentów w latach 2015–2017), liczbę dokumentów przekazywanych przez operatorów na podstawie art. 152 ust. 7a Poś (ponad 33 tys. w latach 2015–2017), dyspozycję art. 1 pkt 3, art. 4 ust. 1 pkt 1 oraz art. 12

⁴⁸ Do zadań Państwowej Rady Ochrony Środowiska należy opracowywanie opinii w sprawach ochrony środowiska, a także przedstawianie propozycji i wniosków zmierzających do tworzenia warunków zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska oraz do zachowania lub poprawy jego stanu (art. 387 i 388 Poś).

⁴⁹ Art. 122a ust. 2 oraz art. 152 ust. 7a Poś zostały dodane z dniem 15 listopada 2008 r. przez art. 144 pkt 19 i pkt 23 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 środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227, ze zm.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ust. 1a pkt 2 uPIS, zadania w zakresie koordynacji i nadzoru nad jednostkami PIS w tym obszarze (określone w art. 8a ust. 1 pkt 1 uPIS) powinny zostać skonkretyzowane w regulacjach wewnętrznych GIS.

We wszystkich skontrolowanych WSSE, nie było jednoznacznego przypisania zadań w zakresie kontroli poziomu PEM w otoczeniu SBTK oraz weryfikacji dokumentów przedkładanych przez przedsiębiorców na podstawie art. 122a ust. 2 oraz art. 152 ust. 7a Poś (wyniki pomiarów PEM oraz dane zawarte w zgłoszeniach instalacji). Zadania te zostały ujęte w zakresach czynności poszczególnych pracowników dopiero w trakcie lub po kontrolach NIK w WSSE: w Krakowie, Lublinie, Poznaniu i Szczecinie.

W GIS przyjmowano, iż zasoby kadrowe są wystarczające do działań kontrolnych w zakresie ochrony przed promieniowaniem w środowisku pracy i zastosowaniach medycznych. Nie było analiz, czy są one adekwatne do zadań dotyczących kontroli dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK.

Kontrola NIK wykazała, że GIS praktycznie nie koordynował i nie nadzorował działalności PWIS w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej. Z kolei, zadania PWIS w tym obszarze były realizowane w bardzo ograniczonym stopniu, o czym świadczy brak pomiarów kontrolnych PEM z inicjatywy PWIS, nieliczne jedynie pomiary interwencyjne realizowane wyłącznie na wnioski osób zamieszkujących w otoczeniu SBTK oraz brak jakiegokolwiek dokumentowania analiz wyników pomiarów PEM przedkładanych przez operatorów telefonii komórkowej⁵⁰.

W ramach doskonalenia zawodowego pracowników GIS, realizujących zadania z zakresu koordynacji i nadzoru nad PWIS, nie prowadzono specjalistycznych szkoleń w zakresie metodyki sprawdzania dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK. Szkoleń tego rodzaju nie organizowano również dla pracowników WSSE właściwych w sprawie przyjmowania, ewidencjonowania i analizy wyników pomiarów PEM w otoczeniu SBTK oraz dokumentów na temat lokalizacji i parametrów tych instalacji, przedkładanych PWIS przez operatorów telefonii komórkowej. W niektórych skontrolowanych WSSE uznawano, iż pracownicy są odpowiednio przygotowani do realizacji zadań PIS w obszarze higieny radiacyjnej, w innych dostrzegano potrzebę takich szkoleń w odniesieniu do specyfiki PEM w otoczeniu SBTK.

Niewystarczający zakres szkoleń specjalistycznych w zakresie PEM

Przykłady

Według PWIS w Katowicach pracownicy byli przeszkoleni zgodnie z przypisanymi zakresami obowiązków, przy czym ogólne zasady pomiarów w otoczeniu SBTK są analogiczne, jak w otoczeniu innych źródeł PEM.

Zdaniem PWIS w Krakowie zakres szkoleń w połączeniu z wykształceniem pracowników dawały rękojmię właściwego wykonywania zadań w obszarze higieny radiacyjnej. W związku z wzrastającym zainteresowaniem problematyką promieniowania od telefonii komórkowej, będą jednak podejmowane działania w celu organizacji szkoleń specjalistycznych w tym obszarze.

⁵⁰ Szerzej: pkt 5.2.2 niniejszej informacji o wynikach kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Według PWIS w Szczecinie potrzeby szkoleniowe uwzględniano w odniesieniu do wytycznych GIS dotyczących planowania działalności PIS oraz do napływających ofert szkoleniowych. Nie określano ich w sposób wychodzący poza ramy wytycznych, wobec braku stosownych procedur i ograniczonych środków budżetowych. Brak szkoleń dotyczących sposobów i procedur wykonywania nadzoru nad dotrzymywaniem poziomów PEM w otoczeniu SBTK stanowił – według PWIS w Szczecinie – jedną z barier działalności kontrolnej w tym obszarze.

Potrzebę szerszego uwzględniania w ramach doskonalenia zawodowego pracowników PIS specjalistycznych szkoleń w zakresie metodyki sprawdzania dotrzymywania dopuszczalnych poziomów PEM w otoczeniu SBTK uzasadniają ustalenia kontroli NIK w GIS i w pięciu WSSE⁵¹. W ich wyniku stwierdzono:

- przypadki nierzetelnego dokumentowania pomiarów kontrolnych i nieuzasadnionego powoływania się na zastosowaną metodę pomiarów określoną w zał. nr 2 do rozporządzeniu MŚ z 30.10.2003 r.⁵²;
- niejednorodną realizację kontroli w zakresie PEM w otoczeniu SBTK;
- niedokumentowanie przez WSSE analiz wyników pomiarów PEM przedkładanych PWIS przez operatorów na podstawie art. 122a ust. 2 Poś.

Biorąc pod uwagę, że celem pomiarów realizowanych przez operatorów jest wykazanie, że w miejscach dostępnych dla ludności w otoczeniu SBTK dotrzymany został dopuszczalny poziom PEM, niezbędne jest zapewnienie pracownikom PIS dostępu do specjalistycznych szkoleń ułatwiających ocenę miarodajności przedstawianych wyników i inicjowanie działań w przypadku stwierdzenia zastrzeżeń do ich treści. PWIS poinformowali NIK, iż podjęto lub zostaną podjęte działania w tym zakresie.

Ograniczone możliwości sprzętu służącego pomiarom kontrolnym PEM

Wszystkie WSSE wyposażone były w mierniki szerokopasmowe, natomiast tylko dwie, także w mierniki selektywne⁵³. W WSSE skontrolowanych przez NIK, urządzenia pomiarowe były sprawne oraz posiadały aktualne świadectwa wzorcowania, poza WSSE w Lublinie, w której świadectwa wzorcowania urządzeń utraciły ważność 30 kwietnia 2017 r.

Z opinii biegłych powołanych w ramach kontroli NIK wynika, iż większość WSSE dysponuje miernikami szerokopasmowymi, które nie pozwalają na identyfikację źródeł PEM oraz wprowadzenie poprawek pomiarowych, umożliwiających uwzględnienie parametrów pracy instalacji wytwarzających PEM najbardziej niekorzystnych z punktu widzenia oddziaływania na środowisko, a tym samym na spełnienie wszystkich wymogów metodyki referencyjnej. Urządzenia te były wystarczające jedynie dla dokonywania pomiarów chwilowej wartości PEM w ramach działań interwencyjnych. W opinii biegłych, „część zasobów sprzętowych WSSE jest dość przestarzała i należy zastanowić się nad ich przydatnością do realizacji pomiarów”⁵⁴. Z opinii biegłych wynika również, że mierniki selektywne stanowiące wyposażenie

⁵¹ WSSE w: Katowicach, Krakowie, Lublinie, Poznaniu i Szczecinie.

⁵² WSSE w: Poznaniu i Lublinie.

⁵³ WSSE w: Bydgoszczy i Kielcach (nieobjęte kontrolą NIK).

⁵⁴ Opinia pracowników Katedry Elektroniki Wydziału Informatyki, Elektroniki i Telekomunikacji Akademii Górniczo-Hutniczej im. Stanisława Staszica w Krakowie, powołanych w trakcie kontroli NIK w charakterze biegłych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

WSSE w Bydgoszczy i WSSE w Kielcach pozostawały niewykorzystane, w przypadku pierwszej z nich ze względu na brak modułów dekodujących (bez nich pomiary nie są możliwe w pełnym zakresie), a w przypadku drugiej, zakupiony w październiku 2017 r. miernik pozostawał na dzień zakończenia kontroli NIK na etapie wdrażania do użytkowania. Z kolei zdaniem GIS, „sprzęt pomiarowy, w który wyposażone są WSSE, należy uznać za niewystarczający do wykonywania rzetelnych pomiarów PEM w otoczeniu SBTK. Należy jednak podkreślić, że w rozporządzeniu MŚ z 30.10.2003 r. nie ujęto wytycznych co do rodzaju mierników jakim powinny być wykonywane pomiary natężenia PEM”.

Skontrolowani PWIS przyjmowali, że sprzęt pomiarowy jest wystarczający dla realizacji pomiarów PEM w otoczeniu SBTK, więc nie podejmowano działań zmierzających do zakupu mierników selektywnych. Stanowiska skontrolowanych PWIS i GIS dotyczące adekwatności wyposażenia WSSE do przeprowadzania pomiarów PEM w otoczeniu SBTK świadczą o braku spójnej koncepcji wykonywania zadań związanych z kontrolą poziomów PEM w otoczeniu SBTK w sposób spełniający wymogi metodyki referencyjnej.

Przykłady

Zdaniem PWIS w Katowicach posiadane urządzenia umożliwiały uzyskiwanie miarodajnych wyników. PWIS wyjaśnił, że nie występowało o zakup selektywnych mierników, gdyż WSSE nie była prawnie zobligowana do wykonywania pomiarów z uwzględnieniem ekstrapolacji do najbardziej niekorzystnych warunków funkcjonowania SBTK, liczba wykonywanych pomiarów jest niewielka (kilka rocznie), a koszt mierników z analizatorem widma promieniowania jest wysoki.

PWIS w Krakowie nie zgłaszał zapotrzebowania na miernik selektywny, gdyż metoda pomiarowa określona w rozporządzeniu MŚ z 30.10.2003 r. nie precyzuje, że pomiary PEM powinny być wykonywane miernikami selektywnymi.

Według PWIS w Poznaniu nie ma umocowania prawnego do wykonywania pomiarów PEM ściśle według przepisów rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. Sprzęt pomiarowy jest wystarczający do pełnej realizacji zadań. Wykorzystywany jest tylko na potrzeby nadzoru, celem przeprowadzenia kontroli w sytuacjach zgłoszenia lub podejrzenia zagrożenia zdrowia. Jeżeli zaistnieje podejrzenie naruszenia normatywów, to zostaje o tym powiadomiony WIOŚ. Kierownik Oddziału Higieny Radiacyjnej WSSE w Poznaniu stwierdził, iż pomiary wykonywane są w trakcie normalnej eksploatacji wszystkich źródeł PEM (bez uzgadniania z operatorami zapewnienia maksymalnego obciążenia SBTK), stąd nie są spełnione warunki określone w ust. 6 i 9 zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r., polegające na ocenie grupy instalacji wytwarzających PEM o poziomach najwyższych.

W okresie objętym kontrolą akredytację PCA na przeprowadzanie pomiarów PEM w otoczeniu SBTK na zasadach określonych w zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. posiadało 10 spośród 16 WSSE⁵⁵. Niejednolite było podejście jednostek PIS do kwestii zasadności posiadania akredytacji, a więc formalnie potwierdzonych przez PCA kompetencji wykonywania tego rodzaju pomiarów. Część WSSE utrzymywała akredytację

Brak jednolitego podejścia do kwestii zasadności posiadania akredytacji na wykonywanie pomiarów PEM w otoczeniu SBTK

⁵⁵ Na dzień 2 lutego 2018 r. akredytacji na przeprowadzanie pomiarów PEM niejonizującego w otoczeniu SBTK na zasadach określonych w rozporządzeniu MŚ z 30.10.2003 r. nie posiadały WSSE w: Gdańsku, Opolu, Poznaniu, Wrocławiu, Gorzowie Wielkopolskim (od 16 października 2017 r.) i w Lublinie (od 6 listopada 2017 r.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

i ponosiła związane z tym koszty, inne wskazywały na brak ekonomicznego uzasadnienia dla ubiegania się o akredytację, brak prawnego obowiązku w tym zakresie lub brak obowiązku wykonywania pomiarów PEM w otoczeniu SBTK. W opinii NIK rozbieżne stanowiska prezentowane przez skontrolowane jednostki są skutkiem braku koordynacji i nadzoru GIS nad ich działalnością.

Przykłady

W WSSE w Katowicach i WSSE w Szczecinie utrzymywano akredytację w zakresie pomiarów PEM w otoczeniu SBTK.

W WSSE w Krakowie przyjmowano, iż uzyskanie akredytacji to wydatek rzędu kilku, kilkunastu tysięcy złotych i byłby całkowicie nieuzasadniony w stosunku do niewielkiej liczby pomiarów wykonywanych na prośbę mieszkańców. Wskazano też na brak przepisów prawnych o konieczności posiadania takiej akredytacji.

W WSSE w Lublinie akredytacja wygasła 6 listopada 2017 r. Uznano, że działania zmierzające do jej uzyskania będą uzależnione od aktualnej sytuacji prawnej dotyczącej pomiarów PEM dla celów BHP oraz posiadania wzorcowanego sprzętu.

W GIS brak akredytacji w części WSSE tłumaczono brakiem przepisów, które nakładałyby na WSSE obowiązek wykonywania takich pomiarów, wysokimi kosztami uzyskania i utrzymania akredytacji, brakiem zapotrzebowania na pomiary wokół SBTK oraz dysponowaniem przez WSSE sprzętem pomiarowym wykorzystywanym na potrzeby działalności nadzorczej, celem przeprowadzenia kontroli w sytuacjach zgłoszenia lub podejrzenia zagrożenia zdrowia.

Brak w PIS jednolitego podejścia do kwestii zasadności uczestnictwa w porównaniach międzylaboratoryjnych (badaniach biegłości)

Podejście skontrolowanych PWIS do kwestii celowości udziału pracowników WSSE w porównaniach międzylaboratoryjnych (badaniach biegłości), służących wykazaniu kompetencji laboratoriów WSSE w obszarze pomiarów PEM w otoczeniu instalacji radiokomunikacyjnych było niejednolite.

Przykłady

W okresie objętym kontrolą NIK pracownicy WSSE w Szczecinie dwukrotnie uczestniczyli w badaniach biegłości z zakresu pomiarów PEM w środowisku, z których uzyskali pozytywne wyniki. Pracownicy WSSE w Krakowie oraz WSSE w Lublinie uczestniczyli w takich badaniach jeden raz.

Pracownicy WSSE w Katowicach i WSSE w Poznaniu nie brali udziału w takich badaniach. W przypadku tej ostatniej przyjmowano, że SBTK to obiekty bezobsługowe i nie kwalifikują się do ujęcia w rocznych planach kontroli oraz brak jest prawnego obowiązku udziału w takich pomiarach.

Bariery w realizacji zadań PIS w obszarze PEM

Skontrolowane jednostki PIS, jako bariery w realizacji zadań w obszarze PEM, wskazywały najczęściej brak przepisów prawa i procedur regulujących zakres kompetencji organów PIS w sprawowaniu nadzoru nad dotrzymywaniem dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK. Zwracały też uwagę na:

- brak regulacji rozdzielających kompetencje między PIS i IOŚ, stwierdzając, że obowiązek kontroli PEM w otoczeniu SBTK został nałożony na WIOŚ (WSSE w Krakowie);

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

– brak szkoleń o sposobach i procedurach wykonywania nadzoru nad dotrzymywaniem dopuszczalnych poziomów PEM, brak wyników badań określających jednoznacznie negatywny wpływ PEM w otoczeniu urządzeń telefonii komórkowej na zdrowie człowieka, pomijanie w priorytetach PIS PEM ze źródeł telefonii komórkowej, a także brak sygnałów o przekroczeniach dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK (według sprawozdań z pomiarów PEM przedkładanych przez operatorów telefonii komórkowej organom PIS oraz stosownie do treści sprawozdań z realizacji państwowego monitoringu środowiska) (WSSE w Szczecinie).

Z kolei zdaniem GIS:

- wskazywane przez Ministra Zdrowia zadania organów PIS „w zakresie kontroli przestrzegania normatywów pól i promieniowania elektromagnetycznego na stanowiskach pracy oraz normatywów w środowisku życia człowieka (w szczególności mieszkania, miejsca użyteczności publicznej, miejsca dostępne dla ludności)”⁵⁶ są realizowane poprzez planowe i doraźne kontrole PEM w środowisku pracy oraz poprzez analizę wyników pomiarów przekazywanych do WSSE na podstawie art. 122a ust. 2 oraz art. 152 ust. 7a Poś;
- wskazanie przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji WSSE (obok WIOŚ), jako jednostek uprawnionych do pomiaru PEM w otoczeniu SBTK⁵⁷, nie obliguje WSSE do wykonywania takich pomiarów, a jedynie umożliwia ewentualne ich przeprowadzanie;
- sprawowanie nadzoru na warunkami higieny sanitarnej realizowane jest poprzez ewidencjonowanie informacji o wynikach pomiarów oraz sprawdzanie zgodności z obowiązującymi przepisami prawa.

Jednostki PIS nie podejmowały działań zmierzających do zainicjowania zmian w przepisach prawa precyzujących rolę PIS w systemie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej. Nie wypracowały też procedur określających sposób realizacji przez PWIS funkcji kontrolnej w zakresie przestrzegania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK.

GIS nie korzystał ze wsparcia naukowego i merytorycznego Rady Sanitarno-Epidemiologicznej w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej⁵⁸. Kwestie te nie były poruszane na posiedzeniach Rady, które odbyły się w okresie objętym kontrolą. Tą problematyką nie zajmowała się również Rada ds. Zdrowia Publicznego pełniąca funkcję opiniodawczo-doradczą

Niekorzystanie
ze wsparcia merytorycznego
ciał doradczych
i opiniodawczych

⁵⁶ Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Zdrowia z dnia 25 sierpnia 2011 r. – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 23966 w sprawie szeroko rozumianej problematyki telefonii komórkowej w zakresie oddziaływania na środowisko, zmian legislacyjnych w ustawie o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz zachorowalności ludności zamieszkałej w pobliżu stacji bazowych telefonii komórkowej.

⁵⁷ Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji z dnia 16 marca 2012 r. – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 1618 w sprawie pomiaru promieniowania z anten telefonii komórkowej.

⁵⁸ Zgodnie z art. 9 ust. 1 uPIS Rada Sanitarno-Epidemiologiczna jest organem doradczym i opiniodawczym Głównego Inspektora Sanitarnego w sprawach objętych zakresem działania PIS.

Nadzór Ministra Zdrowia nad GIS

dla ministra właściwego do spraw zdrowia⁵⁹. Tymczasem, jak wskazał Minister Zdrowia, jej członkowie należą do najlepszych w kraju specjalistów w zakresie tematyki związanej ze zdrowiem publicznym, w tym także z problematyką promieniowania elektromagnetycznego.

Minister Zdrowia, który zgodnie z art. 8 ust. 5 uPIS sprawuje nadzór nad GIS, nie formułował wytycznych dotyczących realizacji przez jednostki PIS zadań w zakresie nadzoru nad dotrzymywaniem dopuszczalnych poziomów PEM w otoczeniu SBTK, bądź w zakresie ochrony zdrowia publicznego przed PEM.

Minister Zdrowia poinformował⁶⁰, że kompetencje związane z problematyką PEM leżą głównie w zakresie działania Ministerstwa Środowiska oraz IOŚ. Podkreślił, iż nadzór nad stosowaniem promieniowania jonizującego i promieniowania niejonizującego sprawują oddziały higieny radiacyjnej WSSE. Zaznaczył, że funkcjonowanie PIS w warunkach zespolenia z administracją rządową w województwie i powiecie uniemożliwia sprawowanie skutecznego, skoordynowanego nadzoru w zakresie zdrowia publicznego oraz podejmowanie przez Ministra Zdrowia decyzji umożliwiających bezzwłoczne i adekwatne do zagrożenia działanie służb sanitarno-epidemiologicznych w całym kraju. Zwrócił uwagę na różnorodność zagadnień leżących w kompetencjach GIS oraz dodał, że promieniowanie elektromagnetyczne od urządzeń telefonii komórkowej to tylko jeden z aspektów związanych z problematyką promieniowania, pozostającą w kompetencjach GIS.

Należy podkreślić, że zadania związane z kontrolą przestrzegania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK mieszczą się w prawie określonych zadaniach organów PIS. W opinii NIK powinny być więc uwzględniane w ramach nadzoru Ministra Zdrowia sprawowanego nad GIS.

5.2. Działalność kontrolna IOŚ i PIS w zakresie przestrzegania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w otoczeniu SBTK

Brak pełnej oceny narażenia na PEM na etapie poprzedzającym budowę lub modernizację SBTK

W polskim systemie prawnym nie ma jednoznacznej procedury prawnej pozwalającej właściwym organom rzetelnie ocenić oddziaływanie nowobudowanej lub modernizowanej SBTK na otoczenie, a jednocześnie niestanowiącej bariery w rozwoju bezprzewodowej infrastruktury telekomunikacyjnej. Wciąż brak jest regulacji prawnych przewidujących analizę poziomów PEM już na etapie poprzedzającym powstanie lub modernizację SBTK. W radiokomunikacji wykorzystywane są natomiast powszechnie dokładne metody obliczeniowe pozwalające na prognozowanie rozkładów PEM w otoczeniu SBTK⁶¹. Międzynarodowy Związek Telekomunikacyjny wskazuje, iż w innych państwach inwestorzy zazwyczaj wykazują dotrzymanie dopuszczalnego poziomu PEM na etapie przedin-

⁵⁹ Art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1492).

⁶⁰ Informacje uzyskane w trakcie kontroli NIK na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.).

⁶¹ S. Różycki, *Ochrona środowiska przed polami elektromagnetycznymi. Informator dla administracji samorządowej*, Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Warszawa 2011, s. 50.

westycyjnym, poprzez określenie (w drodze obliczeń) przewidywanych rozkładów PEM w otoczeniu SBTK. Weryfikację przeprowadzają organy: administracji lokalnej, gospodarki zasobami częstotliwości, ochrony środowiska lub ochrony zdrowia⁶².

Obowiązujące przepisy *Prawa budowlanego*, a także system kwalifikowania pojedynczych SBTK do ocen oddziaływania na środowisko (bez uwzględnienia innych SBTK funkcjonujących w bezpośrednim sąsiedztwie), nie gwarantują, że w otoczeniu SBTK zostanie dotrzymany dopuszczalny poziom PEM⁶³. Dotyczy to głównie instalacji lokalizowanych w gęstej zabudowie miejskiej. W opinii GIOŚ, ze względu na stale rosnącą ilość źródeł PEM, zmieniające się technologie, moce nadawcze oraz zagęszczenie źródeł PEM mogą pojawić się miejsca, gdzie wartości dopuszczalne PEM zostaną przekroczone⁶⁴. Aktualność problemów zidentyfikowanych przez NIK w 2015 r. w obszarze procedur prawnych regulujących proces powstawania i modernizacji SBTK potwierdzają opinie starostów i prezydentów miast na prawach powiatu uzyskane w trakcie niniejszej kontroli⁶⁵. W ramach tych opinii wskazywano w szczególności na:

- trudności z zakwalifikowaniem SBTK, jako obiektu budowlanego, a także brak w przepisach prawa jednoznacznego zdefiniowania pojęć z zakresu infrastruktury telekomunikacyjnej, co uniemożliwia właściwe ich interpretowanie na gruncie *Prawa budowlanego*;
- problemy z jednoznacznym określeniem obszaru oddziaływania SBTK oraz z zastosowaniem w konkretnej sprawie ogólnej definicji tego obszaru;
- dzielenie przez inwestorów realizacji przedsięwzięcia na etapy, tj. nie-ujmowanie we wnioskach i projektach montażu anten i tym samym nieuwzględnianie ich parametrów emisyjnych;
- brak oznaczenia SBTK jako budowli stanowiącej całość techniczno-użytkową, co pośrednio prowadzi do „sztucznego” omięcia przepisów prawa poprzez podzielenie budowy na wykonanie samej konstrukcji i na instalowanie anten. Niejednolite są praktyki wśród prowadzących instalacje, którzy nie zgłaszają w organie architektoniczno-budowlanym części zmian, kwalifikując je jako wykonywanie robót budowlanych polegających na instalowaniu urządzeń o wysokości nieprzekraczającej 3 m;
- trudności z przeprowadzeniem analizy przedsięwzięcia pod kątem rzetelnego sprawdzenia, czy przedsięwzięcie nie kwalifikuje się jako wymagające oceny oddziaływania na środowisko;

⁶² Por. *Strategies and policies concerning human exposure to electromagnetic fields*, Międzynarodowy Związek Telekomunikacyjny, 2017. Zob. również E. Rokita, G. Tatoń, *Aspekty medyczne i biofizyczne promieniowania elektromagnetycznego o częstotliwości radiowej*, Uniwersytet Jagielloński Collegium Medicum, Wydział Lekarski, Katedra Fizjologii, Zakład Biofizyki, 2016, s. 21–22.

⁶³ Por. Informacja o wynikach kontroli P/14/092 „*Postępowania administracyjne związane z budową i funkcjonowaniem stacji bazowych telefonii komórkowej*”, NIK 2015. Zob. również P. Bieńkowski, J. Podolska, *Pomiary kontrolne i monitoring natężenia pola elektromagnetycznego w świetle polskich przepisów ochrony środowiska*, „Przegląd Telekomunikacyjny”, nr 6/2018, s. 441.

⁶⁴ *Stan środowiska w Polsce. Sygnały 2016*, GIOŚ, Warszawa 2017, s. 68.

⁶⁵ W trakcie kontroli, działając na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, uzyskano od 11 starostów i dziewięciu prezydentów miast na prawach powiatu informacje na temat barier dotyczących realizacji zadań organu administracji architektoniczno-budowlanej oraz organu ochrony środowiska w obszarze związanym z powstawaniem i funkcjonowaniem SBTK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- niejedolite orzecznictwo sądów w zakresie: dopuszczalności realizacji SBTK na podstawie zgłoszenia, wyznaczania obszaru oddziaływania SBTK, kwalifikacji tożsamych przedsięwzięć, jako wymagających lub niewymagających pozwolenia na budowę oraz instalowania urządzeń na podstawie art. 29 ust. 2 pkt 15 *Prawa budowlanego*, w opozycji do pojęcia rozbudowy SBTK. Brak jest zasad, którymi organ mógłby się kierować wydając decyzje związane z budową SBTK;
- brak reglamentacji prawnej w zakresie oddziaływania poszczególnych anten na tereny sąsiednie (zabudowa istniejąca i przyszła);
- brak obowiązku dokumentowania kwalifikacji przedsięwzięcia na etapie modyfikacji SBTK polegającej na wzroście mocy anten. Każdorazowe zgłoszenie zmiany w trybie art. 152 Poś powinno być poprzedzone kwalifikacją przez właściwe organy. Analiza powinna zawierać odniesienie się do zjawiska superpozycji PEM – aktualnie w tym zakresie brak jest norm ustawowych, co wyklucza prawdziwą ocenę zgłoszeń w zakresie oddziaływania PEM rozbudowywanych stacji na miejsca dostępne dla ludzi.

Należy podkreślić, iż w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* dostrzeżono istotną rolę jasnych i przejrzystych przepisów – głównie budowlanych i środowiskowych, służących trwałości decyzji administracyjnych związanych z procesem inwestycyjnym w sieci telekomunikacyjne.

Rola pomiarów kontrolnych w aktualnym systemie ochrony przed PEM

W aktualnym systemie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od SBTK, wyniki pomiarów PEM stanowią jedyny sposób określenia realnego narażenia na to promieniowanie. Udzielając informacji na potrzeby kontroli, Minister Środowiska wskazał, iż istotne znaczenie dla skuteczności ochrony środowiska przed PEM ma jakość pomiarów. Istotną rolę dobrze przygotowanej służby kontrolnej w obszarze PEM podkreślał Minister Cyfryzacji i Minister Zdrowia⁶⁶.

Organy i podmioty uczestniczące w systemie nadzoru nad dotrzymywaniem dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK

W okresie objętym kontrolą NIK, w systemie nadzoru nad dotrzymywaniem dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK, uczestniczyły następujące organy i podmioty (zob. infografika nr 7):

- 16 WIOŚ właściwych w sprawie kontroli dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM oraz kontroli zakresu, częstotliwości i sposobu prowadzenia przez przedsiębiorców pomiarów kontrolnych PEM w otoczeniu SBTK;
- GIOŚ właściwy w zakresie kierowania IOŚ, a w tym m.in. ustalania kierunków jej działalności, wydawania zaleceń i wytycznych, określających sposób postępowania WIOŚ w trakcie realizacji zadań, kontrolowania stanu ich realizacji oraz organizowania szkoleń dla pracowników IOŚ;
- 16 PWIS, do których zadań należał nadzór nad warunkami higieny radiacyjnej, obejmujący m.in. nadzór nad przestrzeganiem dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK, realizowany zarówno w drodze pomiarów kontrolnych, jak i analizy wyników pomiarów przedkładanych PWIS przez użytkowników telefonii komórkowej;

⁶⁶ Zob. np. odpowiedź Ministra Zdrowia z dnia 11 maja 2018 r. na interpelację poselską nr 19226 oraz odpowiedź Ministra Cyfryzacji z dnia 13 sierpnia 2018 r. na interpelację poselską nr 23863 oraz z dnia 8 stycznia 2018 r. na interpelację nr 17718.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- GIS ustalający ogólne kierunki działania organów PIS oraz koordynujący i nadzorujący ich działalność;
- przedsiębiorcy telekomunikacyjni poprzez realizację obowiązku wykonywania pomiarów PEM w otoczeniu SBTK i ich przekazywania WIOŚ i PWIS. Pomiary te realizują w praktyce laboratoria posiadające akredytację PCA na wykonywanie pomiarów PEM w środowisku.

W 2017 r. w Polsce funkcjonowały 42 podmioty prywatne posiadające akredytację PCA na wykonywanie pomiarów PEM w otoczeniu SBTK metodą szerokopasmową zgodnie z zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. Według stanu na 11 maja 2018 r. żaden nie miał akredytacji na wykonywanie takich pomiarów metodą selektywną (uszczegółowienie metody dokonywania pomiaru stosowane jest od dnia opublikowania dokumentu DAB-18⁶⁷).

Zdjęcia nr 1–5

Stacje bazowe telefonii komórkowej



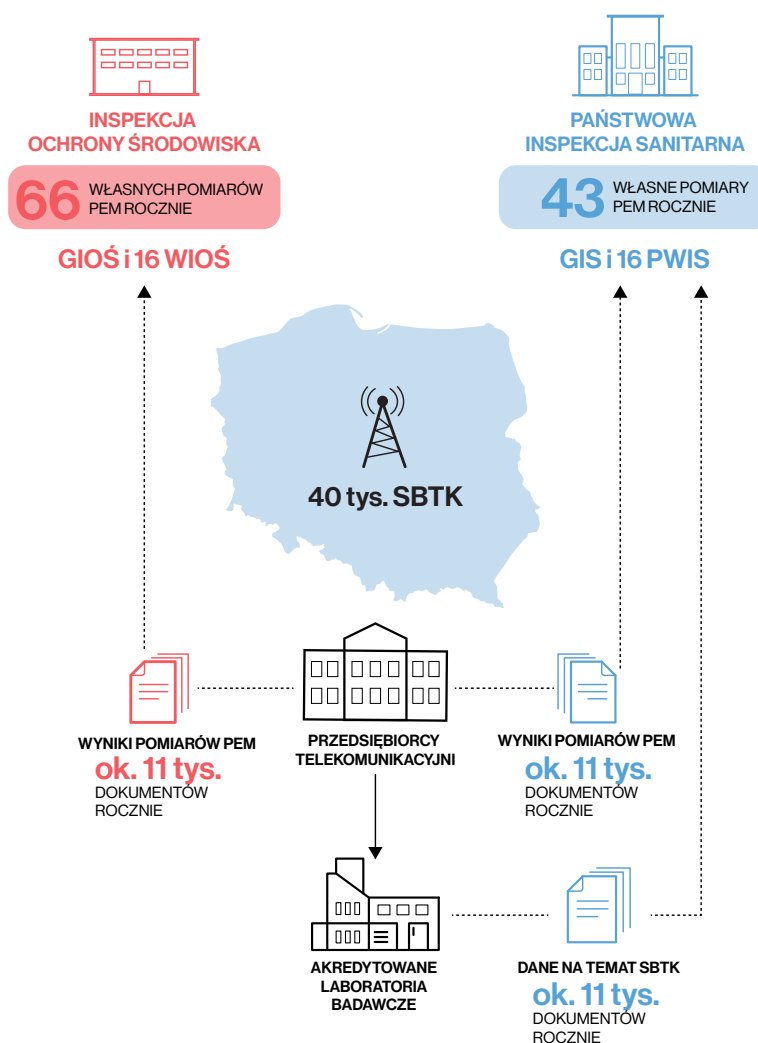
Źródło: Stock.adobe.com.

⁶⁷ Program akredytacji laboratoriów badawczych wykonujących pomiary pola elektromagnetycznego w środowisku, DAB-18, Wydanie 1, Polskie Centrum Akredytacji, Warszawa, 02.02.2017 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 7

Organy i podmioty uczestniczące w systemie nadzoru nad dotrzymywaniem dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli.

5.2.1. Działalność kontrolna IOŚ w zakresie przestrzegania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w otoczeniu SBTK

PEM w celach i planowaniu działalności IOŚ

Kontrola dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK

„Zmniejszenie narażenia na działanie PEM” było jednym z najważniejszych celów działania IOŚ wskazanych w opracowanych przez GIOŚ „Ogólnych kierunkach działania IOŚ w latach 2013–2015”, jak i w latach 2016–2020. Cel ten miał zostać osiągnięty w drodze działań kontrolnych i monitoringowych.

GIOŚ nie zapewnił w latach 2015–2016 spójności pomiędzy „Ogólnymi kierunkami działania IOŚ” w obszarze PEM, a wytycznymi do planowania działalności organów IOŚ. W wytycznych do planowania działalności organów IOŚ, kontrole PEM ujęte zostały dopiero na lata 2017 i 2018. W rezultacie kontrole PEM na lata 2015 i 2016 zaplanował i przeprowadził

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

jedynie WIOŚ w Opolu (łącznie cztery). Prowadzenie kontroli PEM ujęte zostało dopiero w wytycznych GIOŚ na 2017 r., jednak mimo to kontrole w tym obszarze zostały zaplanowane i przeprowadzone jedynie przez sześć z 16 WIOŚ (łącznie 25 kontroli, z tego po 10 w WIOŚ w Krakowie i w WIOŚ w Opolu).

Różne były tłumaczenia skontrolowanych WIOŚ, co do przyczyn braku uwzględniania kontroli PEM w otoczeniu SBTK w ich planowej działalności, co świadczy o braku wypracowanej w IOŚ koncepcji wykonywania kontroli dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK. Wojewódzcy inspektorzy wskazywali w szczególności na:

- nieznaczne oddziaływanie SBTK na środowisko, a w związku z tym brak konieczności ujmowania ich w planach rocznych;
- brak określenia przez GIOŚ minimalnej liczby kontroli na 2017 r. oraz brak wskazania takich kontroli w wytycznych GIOŚ na poprzednie lata;
- zapisy obowiązującego w IOŚ „Informatycznego Systemu Kontroli”, który zaliczał SBTK do najniższej „kategorii zakładów”, dla których nie ma obowiązku wykonywania kontroli planowych;
- określanie przez GIOŚ jedynie kierunków w planowaniu działalności na 2017 r., a nie nakładanie obowiązków kontrolnych na WIOŚ;
- przyjmowanie, iż kontrole PEM będą prowadzone jedynie na napływające wnioski o przeprowadzenie pomiarów interwencyjnych PEM;
- niewykazywanie przez operatorów telefonii komórkowej w sprawozdaniach z pomiarów PEM przeprowadzonych na ich zlecenie, przekroczeń dopuszczalnego poziomu PEM.

W IOŚ nie było wytycznych i zaleceń dla WIOŚ dotyczących prowadzenia działalności kontrolnej w zakresie dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK, tj. w szczególności zasad typowania SBTK do pomiarów kontrolnych oraz sposobu planowania, prowadzenia i dokumentowania pomiarów. Stąd, skontrolowane WIOŚ (za wyjątkiem WIOŚ w Krakowie w 2017 r.) nie prowadziły kontroli PEM w lokalizacjach wytypowanych na podstawie własnej analizy ryzyka, ukierunkowanej na wybór miejsc narażonych na występowanie ponadnormatywnego poziomu PEM (np. SBTK w gęstej zabudowie miejskiej, SBTK kilku operatorów w bliskim sąsiedztwie; lokalizacje, w których stwierdzono poziomy PEM zbliżone do dopuszczalnych; lokalizacje, w których w ogóle lub w niewystarczającym stopniu zostały wykonane pomiary PEM przez laboratoria działające na zlecenie operatorów). Jedynie WIOŚ w Krakowie w 2017 r. wytypował do kontroli 18 SBTK kierując się: lokalizacją SBTK, dla których w poprzednich latach stwierdzono przekroczenie dopuszczalnego poziomu PEM (lub które były przedmiotem powtarzających się interwencji), liczbą użytkowników przesyłających badania z miejsca lokalizacji SBTK oraz gęstością zabudowy w otoczeniu SBTK.

Działalność kontrolna WIOŚ w obszarze PEM koncentrowała się niemal wyłącznie na prowadzeniu nielicznych pomiarów o charakterze interwencyjnym, tj. podejmowanych na wnioski mieszkańców wyrażających obawy o negatywny wpływ okolicznych SBTK na ich zdrowie, administratorów budynków lub organów jst.

Brak w zasad analizy ryzyka w typowaniu lokalizacji do pomiarów kontrolnych PEM

Niska aktywność kontrolna WIOŚ w obszarze PEM

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2015–2017 11 WIOŚ przeprowadziło 199 kontroli dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK, w toku których wykonywano pomiary PEM (średnio tylko 66 kontroli rocznie na ponad 40 tys. SBTK w Polsce wg stanu na koniec 2017 r.), w tym:

- 170 kontroli interwencyjnych (2015 r. – 39, 2016 r. – 62, 2017 r. – 69),
- 29 kontroli planowych (2015 r. – dwie, 2016 r. – dwie i w 2017 r. – 25).

Brak pomiarów kontrolnych PEM w pięciu województwach

W tablicy nr 1 zestawiono liczbę kontroli terenowych SBTK przeprowadzonych przez WIOŚ w latach 2015–2017 oraz liczbę stwierdzonych przekroczeń dopuszczalnego poziomu PEM. Z zestawienia tego wynika, że w pięciu województwach nie przeprowadzono ani jednej kontroli (dolnośląskie, podkarpackie, podlaskie, pomorskie i warmińsko-mazurskie). Spośród pozostałych województw, najwięcej kontroli przeprowadził WIOŚ w Krakowie, co wynikało z największej liczby wniosków o przeprowadzenie pomiarów PEM, kierowanych z reguły przez osoby prywatne, jak również Urząd Miasta Krakowa.

Tablica nr 1

Liczba przeprowadzonych przez WIOŚ kontroli terenowych SBTK w latach 2015–2017 oraz liczba stwierdzonych przekroczeń dopuszczalnego poziomu PEM

Województwo	Liczba kontroli		
	2015	2016	2017
Dolnośląskie	0	0	0
Kujawsko-Pomorskie	0	0	2
Lubelskie	1	2	1
Lubuskie	0	0	1
Łódzkie	4	2	3
Małopolskie	25	38	48
Mazowieckie	2	8	12
Opolskie	5	7	13
Podkarpackie	0	0	0
Podlaskie	0	0	0
Pomorskie	0	0	0
Śląskie	3	3	7
Świętokrzyskie	0	0	2
Warmińsko-Mazurskie	0	0	0
Wielkopolskie	1	4	4
Zachodniopomorskie	0	0	1
Razem	41	64	94
Przekroczenia dopuszczalnego poziomu PEM			
Małopolskie	4	4	4
Mazowieckie	0	1	1
Razem	4	5	5

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GIOŚ.

Wartości PEM w świetle kontroli IOŚ

Spośród wszystkich kontroli PEM przeprowadzonych przez WIOŚ w latach 2015–2018 (I kw.), chwilowe wartości PEM przekraczające dopuszczalny poziom zostały stwierdzone:

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w 12 przypadkach (sześć lokalizacji) przez WIOŚ w Krakowie i wynosiły od 7,3 V/m do 13,2 V/m (przy dopuszczalnym poziomie 7 V/m),
- w 2 przypadkach (dwie lokalizacje) przez WIOŚ w Warszawie i wynosiły 7,4 V/m i 8,1 V/m.

Stwierdzone przez WIOŚ wartości PEM niższe od dopuszczalnej wynosiły:

- w 2015 r. od 0,1 V/m do 5,5 V/m,
- w 2016 r. od 0,3 V/m do 6,0 V/m,
- w 2017 r. od 0,3 V/m do 6,7 V/m,
- w I kw. 2018 r. od 0,4 V/m do 2,2 V/m.

Wszystkie te wyniki stanowiły chwilową wartość PEM w miejscach dostępnych dla ludności. Nie uwzględniały kwestii zróżnicowania wartości PEM w zależności od pory dnia lub obciążenia SBTK ruchem telekomunikacyjnym.

Wszystkie pomiary kontrolne, w których WIOŚ w Krakowie stwierdził przekroczenie dopuszczalnego poziomu PEM zostały przeprowadzone, jako pomiary interwencyjne, na wniosek mieszkańców obawiających się negatywnego wpływu PEM z okolicznych SBTK na ich zdrowie, bądź Urzędu Miasta Krakowa w związku z wynikami analizy sprawozdań z pomiarów PEM przeprowadzonych przez akredytowane laboratoria.

**Przekroczenia
dopuszczalnego poziomu
PEM w Krakowie**

Przykłady

O przeprowadzenie pomiarów PEM w otoczeniu SBTK przy ul. Bochenka w Krakowie zwrócił się Urząd Miasta Krakowa. Wniosek uzasadnił wysokimi wartościami składowej elektrycznej pola (powyżej 3,5 V/m) zawartymi w sprawozdaniu pomiarowym przedłożonym przez operatora na podstawie art. 122a ust. 2 Poś.

W przypadku SBTK przy ul. Przewóz w Krakowie⁶⁸ o przekroczeniu dopuszczalnego poziomu PEM poinformował okoliczny mieszkaniec, dołączając wyniki pomiarów PEM wykonanych na jego zlecenie przez akredytowane laboratorium. Zwrócił uwagę, iż SBTK otoczona jest wyższymi blokami, a w jej otoczeniu powstaje kolejny budynek.

O przeprowadzenie pomiarów w otoczeniu SBTK przy ul. Raławickiej w Krakowie zwróciła się osoba fizyczna, która wskazała na możliwość zagrożenia zdrowia mieszkańców sąsiedniego budynku oraz na montaż anten na wysokości jego okien.

W przypadku SBTK przy ul. Drukarskiej w Krakowie wnioskodawca zwrócił się o przeprowadzenie pomiarów PEM na wysokości okien jego mieszkania. Wskazał, iż budynek, w którym zamieszkuje powstał już po wybudowaniu SBTK oraz, że jego pomieszczenia znajdują się na wysokości anten, w odległości ok. 19,5 m.

W przypadku SBTK przy ul. Teligi w Krakowie mieszkańcy sąsiedniego bloku przedłożyli WIOŚ wyniki pomiarów PEM przeprowadzonych na ich zlecenie przez akredytowane laboratorium, w których zawarte były wartości przekraczające dopuszczalny poziom PEM. Wskazali też, że anteny są zainstalowane na wysokości ich mieszkań. Dodali, że poprzednie pomiary WIOŚ nie spełniały wymogów pkt 13 i 14 zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r., gdyż wykonano je tylko w punktach przyziemnych.

⁶⁸ Sprawa została przekazana do WIOŚ w Krakowie przez PWIS w Krakowie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wszystkie miejsca, w których WIOŚ w Krakowie stwierdził przekroczenia dopuszczalnego poziomu PEM zlokalizowane były na wyższych kondygnacjach budynków, tj. od trzeciego do dziewiątego piętra, na balkonach i w oknach budynków. W żadnym przypadku nie odnotowano przekroczeń w punktach „przygruntowych”. O przekroczeniach dopuszczalnego poziomu PEM w tych lokalizacjach nie raportowali operatorzy telefonii komórkowej w przedkładanych WIOŚ i PWIS sprawozdaniach pomiarowych.

W przypadku stwierdzenia przekroczenia dopuszczalnego poziomu PEM WIOŚ zawiadamiał operatorów działających w danej lokalizacji i otrzymywał informacje zwrotne na temat optymalizacji mocy SBTK. Przeprowadzał lub ujmował w planie kontroli ponowne pomiary sprawdzające. Niemniej jednak nie w każdym przypadku było to skuteczne.

Przykład

W przypadku SBTK przy ul. Teligi ponowne pomiary nie wykazały przekroczenia dopuszczalnego poziomu PEM (najwyższa wartość wynosiła 5,5 V/m). Po ok. 18 miesiącach WIOŚ ponownie stwierdził przekroczenie dopuszczalnego poziomu PEM. Następne pomiary, wykonane po 6 miesiącach, nie wykazały przekroczeń, jednak ze względu na odmowę mieszkańców nie zostały przeprowadzone w mieszkaniach najbardziej narażonych na ponadnormatywne poziomy PEM. W ramach uzasadnienia podali oni, iż odległość anten od ich bloku wynosi ok. 60 m, powołali się na wyniki badań całodobowych wykonanych przez Urząd Miasta Krakowa wykazujących przekroczenia normy PEM, zwiększenie mocy anten o ponad 600% oraz nakaz rozbiórki SBTK, która wciąż funkcjonuje. Jednocześnie wyrazili obawę o ponowne obniżenie mocy na czas pomiarów, co w ich ocenie niosło ryzyko wydłużenia postępowania.

Prawidłowość wykonywania przez WIOŚ pomiarów kontrolnych PEM

W ramach kontroli NIK, przeprowadzonej w pięciu WIOŚ, analizie poddano łącznie 30 wyników pomiarów PEM wykonanych przez laboratoria WIOŚ z reguły na wnioski osób zamieszkujących w otoczeniu SBTK, obawiających się negatywnego wpływu PEM na ich zdrowie, jak również organów jst, czy też innych podmiotów, osób lub instytucji⁶⁹.

Pomiary w 28 przypadkach przeprowadzono z wykorzystaniem urządzeń szerokopasmowych, zaś w dwóch przypadkach w WIOŚ w Katowicach – selektywnych (bez ekstrapolacji wyników). Wszystkie urządzenia posiadały aktualne świadectwa wzorcowania.

Pomiary kontrolne – zgodnie z wyjaśnieniami WIOŚ – były z reguły poprzedzane analizą wyników pomiarów PEM przedłożonych wcześniej przez operatorów telefonii komórkowej, jednak nie było to w żaden sposób dokumentowane. Tylko w WIOŚ w Katowicach wyznaczano punkty i piony pomiarowe w miejscach, w których na podstawie wcześniejszych pomiarów wykonanych na zlecenie operatorów stwierdzono wartości PEM przekraczające 50% poziomu dopuszczalnego (4,6–5,5 V/m).

Pomiarów kontrolnych nie poprzedzano analizą dokumentacji technicznej SBTK będącej w posiadaniu operatorów telefonii komórkowej (w tym rozkładów przestrzennych PEM wyznaczonych w drodze obliczeń). Powinna

⁶⁹ Np. organizacji pozarządowej, urzędu wojewódzkiego, czy też rodziców uczniów zamieszkujących w bursie zlokalizowanej w bezpośrednim sąsiedztwie SBTK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ona służyć zaplanowaniu pomiarów, w tym doborowi punktów i pionów pomiarowych, w których występuje największe narażenie na ponadnormatywne PEM. Nie wykorzystywano wynikającej z art. 9 ust. 2 pkt 7 uIOŚ możliwości zażądania przedstawienia dokumentów mających związek z kontrolą WIOŚ. Tylko WIOŚ w Szczecinie w ramach jedynej przeprowadzonej kontroli PEM w latach 2015–2017 otrzymał od operatora dokumentację techniczną, w tym analizę występowania obszaru PEM o poziomach gęstości mocy większych lub równych $0,1 \text{ W/m}^2$.

Brak analizy przestrzennego rozkładu PEM w otoczeniu SBTK utrudniał dobór punktów i pionów pomiarowych, w których występowało najwyższe narażenie na PEM. Wykluczał też możliwość wypełnienia wymogu metodyki referencyjnej, według którego pomiary powinny być prowadzone w tych miejscach, w których na podstawie uprzednio przeprowadzonych obliczeń, stwierdzono występowanie PEM o poziomach zbliżonych do dopuszczalnych (pkt 5 zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r.). Kontrole prowadzone przez WIOŚ pomijały więc kwestię weryfikacji założeń projektowych dokonanych przez inwestorów na etapie budowy lub modernizacji SBTK. Nie dawały również pewności, iż pomiary przeprowadzono w miejscach najbardziej narażonych na ponadnormatywne poziomy PEM⁷⁰.

W żadnym ze zbadanych przez NIK wyników pomiarów PEM przeprowadzonych przez WIOŚ nie zastosowano poprawek pomiarowych umożliwiających uwzględnienie parametrów pracy SBTK najbardziej niekorzystnych z punktu widzenia oddziaływania na środowisko. Stanowiło to naruszenie wymogu pkt 6 zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. Wyniki pomiarów nie dostarczały więc informacji na temat najwyższej wartości PEM w otoczeniu SBTK związanej z porą dnia lub obciążeniem ruchem telekomunikacyjnym. W sprawozdaniach z pomiarów nie opisywano przyczyn tego odstępstwa i jego wpływu na przydatność wyników pomiarów dla oceny zgodności z dopuszczalnym poziomem PEM. Kontrola NIK wykazała, że WIOŚ nie były ani sprzętowo, ani metodycznie przygotowane do uwzględniania powyższego wymogu. Przepisy prawa nie precyzowały w jaki sposób powinno następować określanie wartości PEM przy najbardziej niekorzystnych parametrach pracy SBTK. W IOŚ nie wypracowano także żadnych wewnętrznych wytycznych dotyczących sposobu określania poprawek pomiarowych uwzględniających te parametry.

Przykłady

WIOŚ w Katowicach wskazał na trudności przy określaniu właściwej poprawki ze względu na bardzo dużą zmienność obciążenia instalacji, wynikającą przede wszystkim z liczby abonentów korzystających w danym momencie z urządzeń połączonych radiowo z instalacją. Konsekwencją tego jest zmienność mocy emitowanej przez instalację w momencie pomiaru, co bezpośrednio rzutuje na brak możliwości wyznaczenia właściwej poprawki dającej pewność wyniku końcowego.

⁷⁰ Por. S. Różycki, *Ochrona środowiska przed polami elektromagnetycznymi. Informator dla administracji samorządowej*, Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Warszawa 2011, s. 36, gdzie wskazano, iż wykonując pomiary zgodnie z pkt 5 zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. można uniknąć dobierania pionów pomiarowych w miejscach, o których wiadomo z góry, że nie będą w nich występowały pola elektromagnetyczne o wartościach istotnych z punktu widzenia ochrony ludności i środowiska.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W WIOŚ w Lublinie wskazywano na brak wytycznych, które określałyby metodę obliczeniową, taką samą dla wszystkich laboratoriów, pozwalającą uzyskać reprezentatywne, powtarzalne i nieobarczone błędem wyniki. Przyjmowano więc, że brak jest podstaw do dokonywania obliczeń, jak i podawania w sprawozdaniach poprawek, o których mowa w metodyce.

Zdaniem WIOŚ w Krakowie, rozporządzenie nie definiuje sposobu przeprowadzania ekstrapolacji i nie przedstawia algorytmów pozwalających na wyznaczenie teoretyczne maksymalnych wartości PEM emitowanego przez SBTK po wykonaniu pomiarów selektywnych, jak też poprawek mogących znacząco zmienić wartość zmierzonego PEM.

W opinii Ministra Środowiska, wyrażonej w trakcie kontroli NIK, istotne było i jest wskazanie w jaki sposób laboratoria badawcze powinny uwzględniać zmiany technik nadawczych, z którymi mamy nieustannie do czynienia w telekomunikacji ruchomej w odniesieniu do zapisu pkt 6 zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. Mimo to, Minister nie podejmował działań zmierzających do ustalenia, jak powinien być realizowany wymóg uwzględniania w wynikach pomiarów PEM najbardziej niekorzystnych parametrów pracy SBTK.

W 13 z 30 zbadanych przez NIK kontroli terenowych nie przeprowadzono pomiarów PEM w budynkach mieszkalnych oraz na balkonach i tarasach, co stanowiło naruszenie wymogów metodyki referencyjnej określonych w pkt 13 i 14 zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. W żadnym ze sprawozdań dokumentujących te pomiary nie zawarto wzmianki o niezrealizowaniu tego wymogu oraz wpływie tego odstępstwa na przydatność wyników pomiarów do oceny dotrzymania dopuszczalnego poziomu PEM. Podejście organów IOŚ do kwestii realizacji wymogu dokonywania pomiarów w budynkach mieszkalnych oraz na balkonach i tarasach było niejednolite. Świadczy to o braku wypracowanej w IOŚ koncepcji realizacji pomiarów PEM na zasadach określonych w obowiązującej metodyce referencyjnej.

Przykłady

WIOŚ w Katowicach realizował pomiary w budynkach, na balkonach, tarasach, jednak w niektórych przypadkach wskazywał na brak dostępu do wytypowanych lokali z uwagi na nieobecność mieszkańców lub brak zgody na wykonanie pomiaru⁷¹.

WIOŚ w Krakowie w siedmiu z 12 zbadanych kontroli nie przeprowadził pomiarów w budynkach, na balkonach, tarasach⁷². Przyjmowano, że pomiary w budynkach powinien wykonywać PWIS. Z kolei, pomiary w otoczeniu SBTK przy ul. Cechowej w Krakowie były realizowane na wniosek Urzędu Miasta Krakowa, a WIOŚ nie dysponował żadnymi kontaktami do okolicznych mieszkańców, więc nie podejmował prób przeprowadzenia pomiarów w takich miejscach.

⁷¹ Pomiary w otoczeniu SBTK przy ul. Poleskiej 43 w Częstochowie (13.10.2017 r.) oraz przy ul. Szczęśliwej 23 w Bielsku-Białej (25.06.2015 r.).

⁷² Dotyczyło to następujących lokalizacji SBTK: w Krakowie przy ul. Obozowej 36, ul. Cechowej 57, ul. Czarnogórskiej 14 i ul. Włoskiej 17, w Sułoszowej, w Bochni przy ul. Proszowskiej 1 oraz w Tarnowie przy ul. PCK 30.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

WIOŚ w Lublinie w trzech z pięciu przeprowadzonych kontroli, nie przeprowadził pomiarów w budynkach, na balkonach, tarasach, mimo że zwracały się o to strony⁷³. Powyższe wyjaśniano zakresem zlecenia od komórki zlecającej pomiary, tj. Wydziału Inspekcji WIOŚ. W trakcie kontroli WIOŚ zobowiązał pracowników realizujących kontrole PEM do wykonywania pomiarów również wewnątrz budynków.

Osiem sprawozdań z pomiarów PEM w otoczeniu SBTK, przeprowadzonych przez cztery laboratoria WIOŚ (w Katowicach, Krakowie, Lublinie i Poznaniu) zostało poddanych analizie pracowników Katedry Elektroniki Wydziału Informatyki, Elektroniki i Telekomunikacji Akademii Górniczo-Hutniczej im. Stanisława Staszica w Krakowie, powołanych przez NIK w charakterze biegłych. W jej wyniku stwierdzili szereg czynników ograniczających przydatność zawartych w nich wyników pomiarów. Stwierdzili, że na podstawie danych zawartych w ocenianych sprawozdaniach nie jest możliwe jednoznaczne stwierdzenie, czy w otoczeniu SBTK dotrzymany został dopuszczalny poziom PEM. Pomiary wykonane z użyciem mierników szerokopasmowych nie pozwalają na spełnienie wymagań rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. dotyczących zastosowania poprawek pomiarowych, umożliwiających uwzględnienie parametrów pracy instalacji wytwarzających te pola najbardziej niekorzystnych z punktu widzenia oddziaływania na środowisko (tzw. „najgorszego przypadku”). Specyfika współczesnych systemów telefonii komórkowej powoduje, iż moc wypromieniowana przez anteny zależy od amplitudy (poziomu) sygnału generowanego w kanale rozmównym oraz liczby aktywnych połączeń (liczby użytkowników). Ponieważ nie sposób zapewnić maksymalnego obciążenia w sieci w czasie pomiarów, wartości PEM w otoczeniu SBTK mogą w znaczący sposób różnić się np. w zależności od godzin realizacji pomiarów. Wyznaczenie odpowiednich poprawek jest możliwe praktycznie wyłącznie na drodze ekstrapolacji, po wykonaniu pomiarów metodą selektywną. Miernik selektywny, w odróżnieniu od szerokopasmowego, pozwala też na identyfikację źródeł promieniowania. Jest to istotne w lokalizacjach, gdzie w niewielkiej odległości od siebie pracują SBTK różnych operatorów. Zdaniem biegłych, wszystkie pomiary środowiskowe PEM wytwarzanego przez SBTK, realizowane przy wykorzystaniu mierników szerokopasmowych należy zakwalifikować, jako niezgodne z wymogami rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. Biegli zaznaczyli, że ponieważ jest to niezależne od metodyki i samej realizacji pomiarów, a wynika z nieadekwatności sprzętu i procedur pomiarowych w stosunku do obecnie stosowanych technik realizacji transmisji bezprzewodowych, w ramach ich oceny przeanalizowano zgodność sprawozdań pomiarowych z wymogami rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. w zakresie, w jakim możliwe było ich spełnienie przez podmioty wykonujące pomiary.

⁷³ Pomiary w otoczeniu SBTK w Borkach i dwóch SBTK w Biłgoraju: przy ul. 3-go maja 1 i przy ul. Kościuszki 15.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdaniem biegłych część laboratoriów WIOŚ przeprowadzała pomiary metodycznie poprawnie, inne z rażącymi zaniedbaniami. Zidentyfikowane przez nich problemy dotyczyły m.in.:

- braku w sprawozdaniach pomiarowych udokumentowania analiz i odniesień do dokumentów stwierdzających zakres występowania PEM o poziomach zbliżonych do dopuszczalnego oraz rozkładu przestrzennego tych pól, na podstawie których powinny zostać wyznaczone pionowe pomiarowe. Bardzo często niekompletnie dokumentowano także parametry techniczne SBTK (brak informacji o wielkości mocy równoważnej EIRP⁷⁴, czy też kątach nachylenia wiązki promieniowania);
- braku analizy wpływu kąta pochylenia anten na wartość PEM;
- niespełnienia wymogu pracy instalacji w najbardziej niekorzystnych dla otoczenia warunkach emisji promieniowania. Pomiary wykonywane w warunkach normalnej eksploatacji, czy też pomiary przy małym natężeniu ruchu w komórce (np. poranne godziny pomiarów), nie odzwierciedlają rzeczywistego oddziaływania SBTK na środowisko. W warunkach jej maksymalnego występowania i obciążenia ruchem telekomunikacyjnym należy się spodziewać wyższych wartości PEM niż podane w sprawozdaniach;
- często nieprawidłowego wyboru pionów pomiarowych, zazwyczaj w lokalizacjach „przyziemnych” (na ścieżkach, drogach, chodnikach);
- całkowitego braku lub małej liczby pomiarów w budynkach mieszkalnych w bezpośrednim sąsiedztwie SBTK, co stanowiło istotne zaniedbanie;
- realizacji pomiarów przy wykorzystaniu nieodpowiednio dobranego sprzętu (wykorzystywanie do pomiarów mierników, których pasmo częstotliwościowe nie obejmuje wszystkich częstotliwości wykorzystywanych w danej instalacji).

Przykłady z opinii biegłych

W sprawozdaniach pomiarowych WIOŚ w Katowicach podawano informację, że SBTK pracowała przy „obciążeniu rzeczywistym”, co nie pozwalało na określenie warunków dokonywania pomiarów.

Przeprowadzone przez WIOŚ w Krakowie pomiary PEM w otoczeniu SBTK przy ul. Cechowej w Krakowie wykonano nieprawidłowo i w przypadkowych głównych i pomocniczych pionach pomiarowych (na ulicach wokół instalacji). Pominięto wymogi metodyki dotyczące wyznaczenia pionów pomiarowych w liniach azymutów anten i w budynkach w pobliżu SBTK. Zdaniem biegłych, w tak złożonej „wieloooperatorowej”⁷⁵ lokalizacji, niezbędna dla prawidłowego wyznaczenia punktów pomiarowych jest wstępna analiza teoretyczna, mająca na celu wyznaczenie obszarów potencjalnie zagrożonych podwyższonym poziomem PEM, szczególnie w związku z nakładaniem się pól pochodzących z instalacji różnych operatorów. WIOŚ nie wykorzystał informacji zawartych w dostarczonej dokumentacji z wcześniej wykonywanych pomiarów, wskazujących na możliwość wystąpienia przekroczeń dopuszczalnych poziomów PEM w budynkach mieszkalnych. Pomiar w tych budynkach powinien wynikać już z samych zasad wyznaczania głównych i pomocniczych pionów pomiarowych. Fakt wcześniejszego zdiagnozowania w tych lokalizacjach podwyższonych poziomów PEM powinien wyczulić WIOŚ na konieczność realizacji tych pomiarów.

⁷⁴ Równoważna moc promieniowana izotropowo.

⁷⁵ Kilka SBTK różnych operatorów funkcjonujących w bezpośrednim sąsiedztwie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Pomiary PEM w otoczeniu SBTK przy ul. Czarnogórskiej i Włoskiej w Krakowie przeprowadzono głównie w budynku przy ul. Włoskiej (na wniosek mieszkańców), jednak biorąc pod uwagę zlokalizowanie tam SBTK czterech operatorów, o bardzo wysokich mocach wyjściowych, niezrozumiałe było praktycznie całkowite zaniechanie pomiarów w terenie otwartym oraz w pozostałych budynkach. Były one usytuowane w pobliżu instalacji radiowych, oraz azymutów anten, w warunkach zróżnicowanej wysokościowo zabudowy terenu. Ponadto wcześniej stwierdzono tam wysokie wartości PEM (5,0–6,7 V/m). Zdaniem biegłych, w tak złożonej, „wieloperatorowej” lokalizacji, niezbędna jest wstępna analiza teoretyczna, mająca na celu wyznaczenie obszarów potencjalnie zagrożonych podwyższonym poziomem PEM, szczególnie w związku z nakładaniem się pól pochodzących z instalacji różnych operatorów. Podkreślili, iż pomiary realizowano w warunkach eksploatacyjnych, co oznacza, iż nie ma gwarancji, iż wysterowano anteny mocą maksymalną. Godzina realizacji pomiarów (około 10 przed południem), kiedy wielu mieszkańców jest poza domem i ruch generowany w sieci jest niewielki, nie gwarantuje również, że wartości PEM emitowanych przez anteny są najwyższe w cyklu dobowym. Oba te czynniki spowodować mogą, że poziomy PEM w tych punktach mogą być wyższe o innej porze dnia.

W toku pomiarów PEM wykonanych przez WIOŚ w Poznaniu na terenie Rawicza wybrano osiem punktów na terenie miasta, nie dokonując uprzedniej identyfikacji źródeł PEM, ani kierunków pomiarowych. Nie wykonano pomiarów w mieszkaniach (nawet w mieszkaniu skarżącej). Z kolei w ramach pomiarów w otoczeniu SBTK w Poznaniu przy ul. Chrobrego, pomiary wykonano w siedmiu punktach (w tym na balkonie osoby wnioskującej o pomiar), nie wykonano ich zaś w innych punktach, w których pomiary przeprowadzone uprzednio na zlecenie operatora wykazały wartości PEM sięgające 5 V/m. W obu przypadkach metodyka referencyjna została zastosowana jedynie fragmentarycznie i powoływanie się na nią było nieuprawnione.

W przypadku SBTK w Biłgoraju przy ul. Kościuszki, WIOŚ w Lublinie wykonał pomiary na osiach głównych anten sektorowych jedynie w lokalizacjach „pryzemnych” (ścieżki, drogi, chodniki). Wyznaczono tylko 10 głównych pionów pomiarowych. Zastrzeżenia budzi ich liczba, gdyż w terenie zabudowanym, przy stosunkowo wysokich mocach emisji anten należałoby się spodziewać znacznie większej liczby takich pionów. Niewykonanie pomiarów w dodatkowych pionach pomiarowych w budynkach mieszkalnych w bezpośrednim sąsiedztwie instalacji stanowił znaczące zaniedbanie.

Dobra praktyka

W przypadku pomiarów wykonanych przez WIOŚ w Katowicach w otoczeniu SBTK przy ul. Czecha w Katowicach biegli wskazali na przemyślany wybór pionów pomiarowych, wynikający z analizy warunków topograficzno-architektonicznych. Wybrano 66 pionów obejmujących kierunki promieniowania o największym zasięgu, ale także kierunki związane z sąsiedztwem wolnostojących budynków i osiedli w pobliżu SBTK. Pomiary wykonywano w miejscach, w których uprzednie pomiary, wykonane na zlecenie operatora, wykazały podwyższone wartości PEM.

Kontrole przeprowadzone przez NIK w pięciu WIOŚ wykazały również inne, następujące nieprawidłowości:

- w sześciu przypadkach WIOŚ w Szczecinie i w jednym WIOŚ w Lublinie, rozpatrując wnioski o wykonanie pomiarów PEM w otoczeniu SBTK, przeprowadziły pomiary tylko w jednym punkcie, stosując metodykę określoną

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w rozporządzeniu MŚ z 12.11.2007 r. Zważywszy, że jest ona właściwa jedynie w odniesieniu do pomiarów PEM realizowanych w ramach państwowego monitoringu środowiska, uzyskane wyniki nie mogły stanowić podstawy do stwierdzenia, że w miejscach dostępnych dla ludności w otoczeniu SBTK został dotrzymany dopuszczalny poziom PEM;
- pomimo uzyskania od PWIS w Poznaniu informacji o zidentyfikowanym przekroczeniu dopuszczalnego poziomu PEM w miejscu dostępnym dla ludności (8,53 V/m) oraz wniosku Urzędu Miasta Poznania o przeprowadzenie pomiarów kontrolnych PEM w tej lokalizacji (po modyfikacjach dokonanych przez operatora), WIOŚ w Poznaniu nie podjął żadnych działań. W szczególności nie przeprowadził kontroli SBTK (ani nawet pojedynczego pomiaru interwencyjnego) w drodze realizacji zadania przypisanego w art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. a uIOŚ.

W opinii NIK do zidentyfikowanych nieprawidłowości i problemów przyczynił się brak wytycznych i zaleceń dla WIOŚ dotyczących prowadzenia kontroli dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM, tj. w szczególności zasad typowania SBTK do pomiarów kontrolnych oraz sposobu planowania, prowadzenia i dokumentowania pomiarów, do których wydania GIOŚ był właściwy na podstawie art. 4a ust. 1 pkt 1 uIOŚ. Brak takich zaleceń i wytycznych sprzyjał niejednolitości postępowania WIOŚ, a także ograniczał skuteczność ich działania, w tym miarodajność realizowanych pomiarów PEM, szczególnie w sytuacji stwierdzonych przez NIK ograniczeń sprzętowych i niewystarczającego zakresu szkoleń dla pracowników WIOŚ. Na potrzebę określenia trybu postępowania w zakresie kontroli planowych i interwencyjnych wskazywał w trakcie kontroli WIOŚ w Krakowie.

Kontrola wyników pomiarów PEM przedkładanych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych na podstawie art. 122a ust. 2 Poś

Operatorzy telefonii komórkowej mają obowiązek wykonywania pomiarów PEM

Stosownie do art. 147a ust. 1 Poś operatorzy telefonii komórkowej są zobowiązani zapewnić wykonanie pomiarów wielkości emisji PEM w otoczeniu SBTK przez akredytowane laboratorium w rozumieniu ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie zgodności⁷⁶. Zgodnie z art. 122a ust. 2 Poś w brzmieniu obowiązującym do końca 2018 r. byli też zobligowani do przedkładania wyników tych pomiarów właściwym WIOŚ i PWIS, bezpośrednio po rozpoczęciu użytkowania SBTK oraz każdorazowo w przypadku zmiany jej warunków pracy lub wyposażenia, o ile zmiany te mogą mieć wpływ na zmianę poziomów PEM (od 1 stycznia 2019 r. adresatami wyników pomiarów PEM są: GIOŚ oraz PWIS). Wprowadzeniu tego obowiązku towarzyszyło uchylenie przepisów Poś zobowiązujących operatora do uzyskiwania pozwolenia na emitowanie PEM do środowiska. W to miejsce wprowadzono obowiązek zgłoszenia instalacji organowi ochrony środowiska. Zobowiązanie do przeprowadzania pomiarów PEM miało zaś pozwolić na jednoznaczne ustalenie, czy w miejscach dostępnych dla ludności w otoczeniu instalacji nie występują poziomy PEM

⁷⁶ Dz. U z 2017 r. poz. 1226, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

większe od dopuszczalnych⁷⁷. Wykonywanie pomiarów PEM przez laboratoria akredytowane ma gwarantować wiarygodność i porównywalność wyników pomiarów⁷⁸.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. b uIOŚ jednym z zadań WIOŚ jest kontrola podmiotów korzystających ze środowiska w zakresie przestrzegania zakresu, częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów wielkości emisji i jej wpływu na stan środowiska. Zadanie to obejmuje więc m.in. kontrolę wyników pomiarów PEM w otoczeniu SBTK.

W IOŚ obowiązywał „Informatyczny System Kontroli” (dalej „ISK”), który określał zakres „kontroli dokumentacyjnych” („automonitoringowych”), tj. kontroli prowadzonych w oparciu o dokumenty. Zakres ten, poza wynikami pomiarów PEM, odnosił się także do wyników pomiarów przedkładanych przez prowadzących instalacje innego rodzaju⁷⁹. Regulacje ISK zakładały sprawdzenie, 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 wykonano i przekazano terminowo do WIOŚ oraz czy sposób prezentacji pomiarów jest zgodny z obowiązującymi wzorami.

W okresie objętym kontrolą, do WIOŚ wpłynęło łącznie 33,5 tys. wyników pomiarów PEM przeprowadzonych przez akredytowane laboratoria działające na zlecenie operatorów telefonii komórkowej, tj. średnio ok. 11 tys. dokumentów rocznie. Część jednostek obejmowała sprawdzeniem wszystkie lub większość wyników pomiarów PEM, zaś w innych aktywność kontrolna była znacznie niższa. Na przykład w województwie zachodniopomorskim w latach 2015–2017 skontrolowano 18,6% wyników pomiarów, w wielkopolskim 1,2%, a w podkarpackim w ogóle nie prowadzono tego typu kontroli. W latach 2015–2017 wszystkie WIOŚ skontrolowały 54,6% wyników pomiarów PEM złożonych przez operatorów telefonii komórkowej (zob. infografika nr 8).

Kontrola wyników pomiarów PEM przedkładanych przez operatorów telefonii komórkowej, jako jedno z zadań WIOŚ

Kontrola wyników pomiarów PEM w regulacjach wewnętrznych IOŚ

Zróżnicowana aktywność kontrolna WIOŚ w odniesieniu do wyników pomiarów PEM przedkładanych przez operatorów

⁷⁷ Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie Poś oraz niektórych innych ustaw, Sejm RP IV kadencji, nr druku 3386.

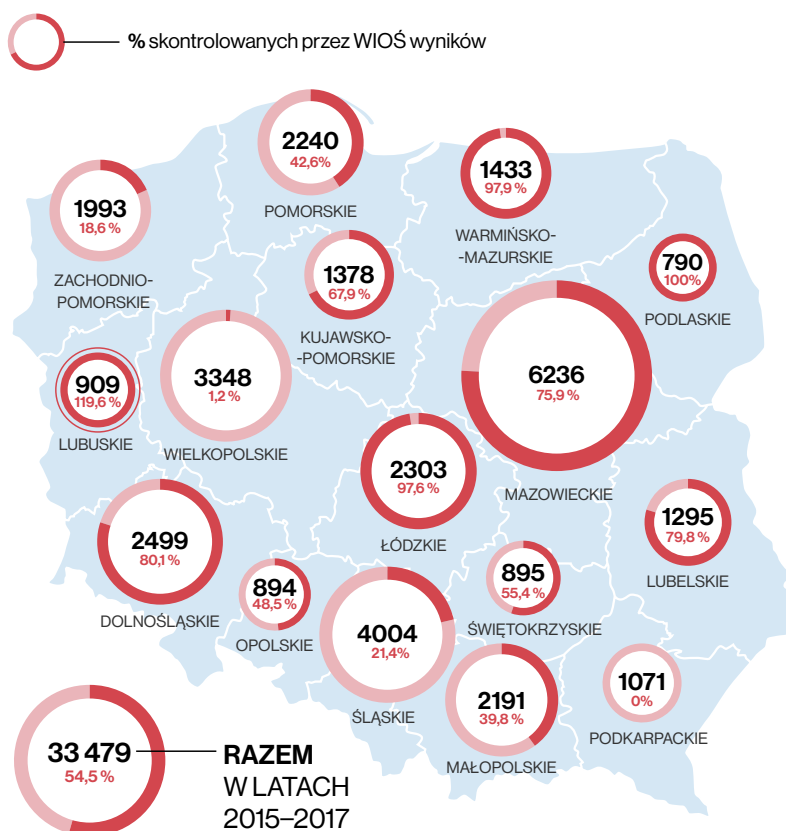
⁷⁸ Z. Bukowski, Prawo ochrony środowiska – Komentarz, Lexis Nexis, wydanie 1, stan prawny 25 listopada 2013 r., s. 249.

⁷⁹ Oprócz pomiarów poziomu PEM w środowisku dotyczył także pomiarów: emisji pyłów i gazów do powietrza, jakości i ilości odprowadzanych ścieków, ilości pobieranej wody, poziomu hałasu emitowanego do środowiska oraz badań stanu środowiska w obszarze oddziaływania różnych obiektów (np. składowiska odpadów, stacje i bazy paliw).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 8

Liczba wyników pomiarów PEM przekazanych WIOŚ przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych w latach 2015–2017 i udział wyników skontrolowanych przez WIOŚ⁸⁰



Źródło: Opracowanie NIK na podstawie danych z kontroli w GIOŚ.

Działania GIOŚ w obszarze kontroli wyników pomiarów PEM przedkładanych przez operatorów

O obowiązkach w zakresie kontroli wyników pomiarów PEM w otoczeniu SBTK przypominał Zastępca GIOŚ, kierując do WIOŚ pismo z 23 września 2016 r. Poleciał bieżące wypełnianie obowiązku weryfikacji przekazywanych WIOŚ wyników pomiarów. Zaznaczył, że pomiary te mogą być prowadzone nieprawidłowo, a ich wyniki mogą być obciążone licznymi błędami. Polecenie to nie zostało w pełni wykonane. WIOŚ wskazywali na problemy kadrowe i organizacyjne utrudniające lub uniemożliwiające realizację tego zadania. Świadczą one o nieprzygotowaniu organów IOŚ do dokonywania kontroli rzetelności sprawozdań z pomiarów PEM przedkładanych przez operatorów telefonii komórkowej.

Przykłady

WIOŚ we Wrocławiu wskazał, że osoba weryfikująca wyniki pomiarów PEM wykonuje głównie kontrole z zakresu hałasu, odpadów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, baterii i akumulatorów. Liczne interwencje i skomplikowany charakter niektórych spraw nie pozwalają na bieżącą analizę wyników pomiarów PEM. Wskazał też na brak regulacji dotyczących zakresu informacji, jakie muszą się znaleźć w sprawozdaniu z pomiarów PEM. Brak jest więc podstaw do weryfikacji sposobu i zakresu prezentowanych w sprawozdaniu danych oraz terminowości ich przekazania.

⁸⁰ W województwie lubuskim WIOŚ skontrolował również wyniki pomiarów, które wpłynęły w latach poprzednich.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

WIOŚ w Bydgoszczy zwrócił uwagę na konieczność realizacji innych obowiązków kontrolnych oraz dużą rotację kadry spowodowaną wysokością oferowanych wynagrodzeń. Dodał, że osoby odpowiedzialne za podejmowanie działań kontrolnych z zakresu PEM w ramach swoich obowiązków prowadziły również działania związane z kontrolami żywności pierwotnej pochodzenia roślinnego, uzupełnianiem bazy EKOINFONET oraz realizacją w zastępstwie kontroli stacji demontażu pojazdów.

WIOŚ w Krakowie, WIOŚ Katowicach, WIOŚ w Szczecinie oraz WIOŚ w Opolu wskazali na braki kadrowe, jak również dużą liczbę nowych zadań nałożonych na WIOŚ.

WIOŚ w Poznaniu stwierdził, że przeprowadzanie weryfikacji wszystkich wyników pomiarów leży poza możliwościami kadrowymi Inspektoratu. Poinformował, iż PEM zajmują się dwie osoby, przy czym nie są to ich jedyne zadania. Zauważył, że kontrole sprawozdań nie wykazują nieprawidłowości, stąd ich efektywność jest niewspółmierna do nakładu pracy. Zadeklarował zwiększenie liczby kontroli, jednak zaznaczył, że zapewnienie pełnej kontroli jest przy aktualnym stanie zatrudnienia w WIOŚ niewykonalne i nieuzasadnione.

Pomimo przeprowadzenia w latach 2015–2017 przez WIOŚ 18,3 tys. kontroli wyników pomiarów przedstawionych przez operatorów, ich zakres – zgodnie z ustaleniami NIK dokonanymi w pięciu WIOŚ – był istotnie ograniczony w stosunku do zakresu przedmiotowego takiej kontroli określonego w art. 2 ust. 1 pkt 1 lit b uIOŚ oraz pkt 5.3 ISK obowiązującego w GIOŚ. Kontrole WIOŚ nie obejmowały weryfikacji dotrzymania wymogów metodyki referencyjnej, tj.: zastosowania poprawek pomiarowych, umożliwiających uwzględnienie parametrów pracy instalacji najbardziej niekorzystnych z punktu widzenia oddziaływania na środowisko, poprawności wyznaczenia punktów i pionów pomiarowych, uwzględnienia pomiarów w budynkach mieszkalnych, na balkonach, tarasach, na których mogą przebywać ludzie, a także trybu pracy SBTK. Skutkowało to niepodejmowaniem przez WIOŚ działań w przypadkach nieprawidłowego doboru punktów i pionów pomiarowych, braku informacji o parametrach pracy anten, czy nierealności czasu wykonania pomiarów PEM⁸¹. W WIOŚ objętych kontrolą NIK ograniczono się do zbadania poprawności sprawozdań jedynie pod względem formalnym, tj. weryfikowano, czy laboratorium wykonujące pomiary posiada akredytację oraz czy w sprawozdaniu nie wykazano ponadnormatywnych wartości PEM. Świadczy to o braku realizacji zadania określonego w art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. b uIOŚ, polegającego na kontroli sposobu przeprowadzenia pomiarów PEM wykonywanych na zlecenie operatorów telefonii komórkowej. W rezultacie poza kontrolą pozostawała przydatność tych wyników do oceny dotrzymania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK.

Ograniczony zakres kontroli dokumentacyjnych prowadzonych przez WIOŚ

Przykłady

W WIOŚ w Lublinie nie kwestionowano sprawozdań, pomimo stwierdzenia w nich braków, ponieważ pomiary wykonywały laboratoria posiadające akredytację PCA.

W WIOŚ w Szczecinie zakładano, że skoro pomiary przeprowadziło laboratorium akredytowane przez PCA, to forma takiego dokumentu spełnia wymagania odpowiedniej normy, a laboratorium posiada odpowiednie kompetencje.

⁸¹ Szerzej na ten temat – pkt 5.2.3 niniejszej informacji o wynikach kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W WIOŚ w Krakowie zakładano, że akredytowane laboratoria prowadzą badania zgodnie z wytycznymi określonymi w zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r.

Według wyjaśnień WIOŚ w Katowicach sprawdzano też poprawność wyboru miejsc wykonania pomiarów. Niemniej jednak, według ustaleń NIK, w żadnej z adnotacji z kontroli dokumentacyjnych nie było ustaleń dotyczących takiego sprawdzenia.

Według stanowiska GIOŚ wyrażonego w trakcie kontroli NIK, weryfikacja wyników pomiarów przekazywanych do WIOŚ, powinna opierać się na wszystkich wymaganiach metodyki określonej w zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. W razie zastrzeżeń, WIOŚ może wystąpić do operatora o uzupełnienie danych w sprawozdaniu z pomiarów lub przy dalszych wątpliwościach co do miarodajności wyników – do PCA o sprawdzenie, czy laboratorium, przeprowadziło badanie zgodnie z metodyką referencyjną.

Ograniczona przydatność wyników pomiarów PEM przedkładanych przez operatorów do oceny zgodności z dopuszczalnym poziomem PEM

Analiza sprawozdań z pomiarów PEM wykonanych przez akredytowane laboratoria badawcze działające na zlecenie operatorów telefonii komórkowej wykazała szereg czynników ograniczających lub wyłączających przydatność ich wyników do oceny dotrzymania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK. Do najistotniejszych odstępstw od metodyki referencyjnej należały przypadki niewykonywania pomiarów w budynkach, na balkonach i tarasach w bezpośrednim sąsiedztwie SBTK, niejednoznacznego określania parametrów pracy SBTK, braku uwzględnienia najbardziej niekorzystnych parametrów pracy SBTK. Nie było także danych i informacji wskazujących, iż pomiary zostały przeprowadzone w miejscach najbardziej narażonych na ponadnormatywne PEM⁸².

Należy podkreślić, że pomiary PEM w otoczeniu SBTK wykonane z odstępstwami od metodyki referencyjnej, bez jednoczesnego opisu tych odstępstw i oceny ich wpływu na miarodajność wyników pomiarów, nie mogą być podstawą do jednoznacznego stwierdzenia, że w miejscach dostępnych dla ludności w otoczeniu danej SBTK dotrzymany został dopuszczalny poziom PEM. Zdaniem NIK, istotne zastrzeżenia WIOŚ w zakresie miarodajności wyników pomiarów przedkładanych na podstawie art. 122a ust. 2 Poś powinny stanowić przesłankę do skierowania otrzymanych sprawozdań pomiarowych do weryfikacji przez PCA, wykonania własnych pomiarów kontrolnych w danej lokalizacji w ramach wykonania uprawnień kontrolnych określonych w art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. a uIOŚ, czy też wydania zarządzenia pokontrolnego na podstawie wyników kontroli, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. b uIOŚ. Żaden z WIOŚ objętych kontrolą NIK nie podejmował takich działań, pomimo zidentyfikowanych przez NIK odstępstw od metodyki referencyjnej.

Przyczyny braku reakcji WIOŚ na braki w sprawozdaniach z pomiarów PEM

Brak reakcji na przypadki niedotrzymywania wymogów metodyki pomiarów PEM określonej w zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. skontrolowane WIOŚ tłumaczyły w zróżnicowany sposób, co świadczy o braku wytycznych GIOŚ w zakresie sposobu postępowania

⁸² Wyniki analizy przedstawiono w pkt 5.2.3 niniejszej informacji o wynikach kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nia z wynikami pomiarów PEM przedkładanymi przez operatorów oraz o niewystarczającej liczbie szkoleń uwzględniających specyfikę PEM w otoczeniu SBTK⁸³.

Przykłady

WIOŚ w Katowicach wskazał, że przepisy prawa nie określają wzoru dokumentu, którym możliwe byłoby zobowiązanie operatorów do uzupełnienia lub ponowienia pomiarów PEM oraz nałożenia ew. sankcji za niewykonanie tego obowiązku. Stwierdził, iż stawianie WIOŚ maksymalnych wymagań odnośnie szczegółowości analiz poprawności wyników pomiarów przedkładanych przez operatorów, przy obecnym stanie kadrowym jest niewykonalne, zważywszy, że obciążenie pracowników innymi zadaniami, szczególnie w kwestii rozpatrywania interwencji, jest ogromne.

WIOŚ w Lublinie wskazał na brak procedur określających sposób postępowania w przypadku stwierdzenia nierzetelności sprawozdań, a także brak szczegółowych wytycznych GIOŚ w tym zakresie. Podkreślił także brak szkoleń pracowników WIOŚ oraz wykonywanie wielu innych zadań o wysokim priorytecie przez pracowników, którzy mają w swoim zakresie m.in. kontrole dotyczące PEM.

WIOŚ w Szczecinie wskazał, że zastrzeżenia do akredytowanych metod badawczych i sposobów ich realizacji należy kierować do PCA, które sprawuje nadzór nad wykonywaniem przez laboratoria badań i pomiarów.

W WIOŚ w Krakowie wystąpiły przypadki odstąpienia od kontroli wyników pomiarów PEM przedłożonych przez operatorów, pomimo wniosków kierowanych do WIOŚ przez Urząd Miasta Krakowa. Np. dnia 30 stycznia 2015 r. Urząd zwrócił się do WIOŚ o ocenę sposobu wykonania pomiarów PEM przez firmy realizujące je na zlecenie operatora – dla SBTK przy ul. Cechowej i na os. Bohaterów Września w Krakowie. Wniósł też o ewentualne przeprowadzenie kontroli i wykonanie pomiarów PEM. WIOŚ w Krakowie poinformował Urząd m.in., że wszystkie sprawozdania posiadają znaki akredytacji PCA, i jako takie, z formalnego punktu widzenia są prawidłowe, a jedynie PCA, w ramach swojego nadzoru, może sprawdzać poprawność sprawozdania. Dodał, że Laboratorium WIOŚ nie jest kompetentne do oceny przedmiotowych sprawozdań.

Ustalenia NIK w zakresie realizacji przez WIOŚ zadań kontrolnych określonych w art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. b uIOŚ świadczą o braku jednolitych dla wszystkich WIOŚ zasad prowadzenia kontroli wyników pomiarów PEM przedkładanych przez operatorów, a w szczególności ich zakresu i sposobu postępowania WIOŚ w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości i braków powodujących nieprzydatność przedłożonych wyników w obszarze regulowanym (np. przekazanie ich do weryfikacji przez PCA, wezwanie operatora do ich uzupełnienia bądź złożenia wyjaśnień lub podjęcie własnych pomiarów PEM).

Brak wytycznych GIOŚ w obszarze kontroli wyników pomiarów PEM przedkładanych przez operatorów

⁸³ Zob. szerzej pkt 5.1.1 niniejszej informacji o wynikach kontroli, gdzie wskazano na brak specjalistycznych szkoleń z zakresu PEM dla pracowników WIOŚ właściwych w sprawach przyjmowania, ewidencjonowania i kontroli wyników pomiarów PEM przedkładanych przez operatorów telefonii komórkowej na podstawie art. 122a ust. 2 Poś.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Bariery działalności kontrolnej organów IOŚ w obszarze PEM

Skontrolowane przez NIK organy IOŚ do najistotniejszych barier w działalności kontrolnej w obszarze PEM zaliczały w szczególności:

- brak po stronie operatorów prawnego obowiązku przekazywania WIOŚ kopii zgłoszeń instalacji wytwarzających PEM, o których mowa w art. 152 Poś⁸⁴, podczas gdy dane w nich zawarte umożliwiałyby przygotowanie planu pomiaru;
- brak możliwości nałożenia administracyjnej kary pieniężnej za ewentualne przekroczenie dopuszczalnych poziomów PEM w środowisku. Przepisy Poś przewidują wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych za przekroczenia warunków określonych w pozwoleniach i decyzjach, określających warunki korzystania ze środowiska (art. 298 Poś). W przypadku PEM, takich pozwoleń ani decyzji nie wydaje się. Instalacje wytwarzające PEM, mogące negatywnie oddziaływać na środowisko podlegają zgłoszeniu organowi ochrony środowiska (art. 152 ust. 1 Poś);
- brak szczegółowych wymagań odnośnie sposobu prezentowania wyników pomiarów wykonywanych zarówno przez WIOŚ, jak i przekazywanych do WIOŚ przez prowadzących instalacje;
- brak oficjalnych interpretacji wymogów metodyki referencyjnej, wiążących dla wszystkich podmiotów realizujących pomiary PEM;
- zaliczenie operatorów SBTK emitujących PEM w procedurach IOŚ do V „kategorii zakładów” i nieujmowanie ich w corocznych planach kontroli;
- brak szczegółowych wytycznych do wykonywania kontroli instalacji oraz weryfikacji sprawozdań przedkładanych przez operatorów.

NIK, w świetle ustaleń niniejszej kontroli, podziela przedstawione powyżej stanowiska skontrolowanych jednostek.

5.2.2. Działalność kontrolna PIS w zakresie przestrzegania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w otoczeniu SBTK

Zadania organów PIS w obszarze PEM

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

⁸⁴ Stosownie do art. 152 ust. 1 Poś, zgłoszenie instalacji, zawierające podstawowe dane o jej lokalizacji i parametrach przekazywane jest przez prowadzącego instalację do organu ochrony środowiska, którym – stosownie do art. 378 ust. 1 Poś – jest właściwy starosta. Podstawowe dane o instalacji (w tym o rezygnacji z rozpoczęcia lub zakończeniu eksploatacji), zgodnie z art. 152 ust. 7a Poś, podlegają przedłożeniu państwowemu wojewódzkiemu inspektorowi sanitarnemu.

Działania organów PIS w zakresie kontroli dotrzymania dopuszczalnego poziomu PEM w miejscach dostępnych dla ludności w otoczeniu SBTK

Kontrola dotrzymania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK nie była uwzględniana w planowaniu działalności organów PIS. W wytycznych do planowania i działalności PIS, wydawanych przez GIS w okresie objętym kontrolą, wśród ogólnych kierunków działania PIS w dziedzinie higieny radiacyjnej, określono wprawdzie sprawowanie nadzoru w zakresie ochrony przed PEM od 0 do 300 GHz w obszarze zastosowań pozamedycznych, jednak przyjmowano, że w tym pojęciu nie mieszczą się SBTK, lecz urządzenia przemysłowe emitujące PEM. Nieuwzględnianie zagadnień związanych z ochroną ludności przed promieniowaniem pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej tłumaczono w GIS „brakiem badań, które dostarczałyby twarde dowody na istnienie związku pomiędzy działaniem promieniowania niejonizującego na ludzi i jego negatywnym wpływem na zdrowie”, „brakiem informacji, sygnałów ani wniosków o konieczności podjęcia działań w zakresie problematyki schorzeń u osób zamieszkanych w pobliżu SBTK, bądź też zjawisk związanych z przekroczeniem obowiązujących norm oraz skutków długofalowych ekspozycji na PEM”. Wskazywano też na brak szczegółowych wytycznych np. z Ministerstwa Zdrowia, co do konieczności uwzględnienia w planowaniu działalności PIS zagadnień związanych z ochroną przed PEM w otoczeniu SBTK.

Brak pomiarów kontrolnych PEM w otoczeniu SBTK w planowej działalności organów PIS

GIS nie podejmował działań określonych w art. 8a ust. 1 pkt 1 uPIS polegających na koordynacji i nadzorze nad PWIS w obszarze kontroli przestrzegania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK. W PIS nie określono przesłanek podejmowania pomiarów przez PWIS, w tym zasad typowania lokalizacji do pomiarów kontrolnych oraz zasad planowania, prowadzenia i dokumentowania takich pomiarów. Również w żadnej z WSSE objętych kontrolą NIK nie wypracowano wewnętrznych instrukcji lub procedur podejmowania i realizacji działań w tym zakresie.

Brak koordynacji i nadzoru GIS nad działalnością PWIS w obszarze PEM w otoczeniu SBTK

Skontrolowane WSSE nie ujmowały pomiarów PEM w otoczeniu SBTK w kierunkach działań oraz w rocznych planach pracy na lata 2015–2018. Plany kontroli koncentrowały się na pomiarach w środowisku pracy i w zastosowaniach medycznych. Niejednoznaczne było stanowisko skontrolowanych PWIS i GIS na temat nadzoru nad warunkami higieny radiacyjnej w obszarze PEM w otoczeniu SBTK i roli PIS w tym zakresie. Ponadto było niespójne z odpowiedziami na interpelacje poselskie udzielanymi przez Ministra Zdrowia i Ministra Administracji i Cyfryzacji, którzy wskazywali, iż organy PIS kontrolują przestrzeganie normatywów PEM w środowisku życia człowieka (w szczególności mieszkania, miejsca użyteczności publicznej, inne miejsca dostępne dla ludności) oraz są uprawnione do pomiarów promieniowania elektromagnetycznego w otoczeniu SBTK⁸⁵.

⁸⁵ Zob. odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Zdrowia z dnia 25 sierpnia 2011 r. – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 23966 w sprawie szeroko rozumianej problematyki telefonii komórkowej w zakresie oddziaływania na środowisko, zmian legislacyjnych w ustawie o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz zachorowalności ludności zamieszkałej w pobliżu stacji bazowych telefonii komórkowej oraz odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji z dnia 16 marca 2012 r. – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 1618 w sprawie pomiaru promieniowania z anten telefonii komórkowej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Skontrolowani PWIS wskazywali z reguły, że SBTK są urządzeniami bezobsługowymi, więc nie są objęte bieżącym nadzorem polegającym na kontroli warunków pracy pracowników zatrudnionych w narażeniu na PEM oraz wskazywali na prowadzenie pomiarów PEM na wnioski ludności. Z kolei w opinii GIS, nie planowano i nie realizowano pomiarów PEM w otoczeniu SBTK, gdyż z analizy wyników pomiarów przekazywanych do WSSE na podstawie art. 122a ust. 2 Poś wynika, że dopuszczalne poziomy PEM były dotrzymane. Zdaniem GIS, mając na względzie ograniczone zasoby kadrowe i techniczne, konieczne stało się skupienie działań na nadzorze nad źródłami promieniowania jonizującego w medycynie oraz promieniowania elektromagnetycznego w środowisku pracy.

Ograniczanie się PWIS wyłącznie do tzw. pomiarów interwencyjnych PEM podejmowanych na wniosek

Wobec braku działań koordynacyjno-nadzorczych GIS, działalność kontrolna PWIS w obszarze PEM w otoczeniu SBTK ograniczała się do nielicznych pomiarów interwencyjnych, a nie była w ogóle prowadzona w lokalizacjach wytypowanych w oparciu o własną analizę ryzyka, ukierunkowaną na wybór miejsc narażonych na występowanie ponadnormatywnego poziomu PEM.

NIK zwraca uwagę, że przepisy uPIS uprawniają PWIS do przeprowadzania – w ramach nadzoru nad warunkami higieny radiacyjnej – pomiarów PEM, z własnej inicjatywy, w miejscach wskazanych w art. 25 ust. 1 pkt 1 uPIS, czy też w art. 26 uPIS, za uprzednią zgodą mieszkańca.

Skala i zakres działalności kontrolnej PIS w zakresie PEM w otoczeniu SBTK

W tablicy nr 2 zestawiono liczby pomiarów kontrolnych PEM w otoczeniu SBTK wykonanych przez WSSE w latach 2015–2017. W okresie objętym kontrolą NIK były one dokonywane wyłącznie w trybie interwencyjnym (tj. na wniosek). W latach 2015–2017 przeprowadzono w Polsce zaledwie 130 takich pomiarów PEM, przy czym trzy spośród 16 WSSE (w Białymstoku, Kielcach i Wrocławiu) nie wykonały ani jednego pomiaru.

Tablica nr 2

Liczba pomiarów kontrolnych PEM w otoczeniu SBTK wykonanych przez WSSE w latach 2015–2017

Województwo	Liczba kontroli		
	2015	2016	2017
Dolnośląskie	0	0	0
Kujawsko-Pomorskie	3	5	1
Lubelskie	5	9	0
Lubuskie	3	1	0
Łódzkie	2	2	2
Małopolskie	4	3	2
Mazowieckie	7	1	2
Opolskie	2	0	0
Podkarpackie	1	1	1
Podlaskie	0	0	0
Pomorskie	0	17	19
Śląskie	5	7	5
Świętokrzyskie	0	0	0
Warmińsko-Mazurskie	1	3	4
Wielkopolskie	1	2	0
Zachodniopomorskie	0	2	7
Razem	34	53	43

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli w GIS.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

GIS nie posiadał pełnych informacji na temat wyników pomiarów PEM w otoczeniu SBTK przeprowadzonych przez WSSE. Z informacji udzielonej w trakcie kontroli NIK wynikało, że w żadnym przypadku nie stwierdzono przekroczenia dopuszczalnego poziomu PEM, tymczasem ustalenia kontroli NIK wykazały, że:

- WSSE w Poznaniu stwierdziła ponadnormatywny poziom PEM (8,53 V/m) w miejscu dostępnym dla ludności (taras), o czym poinformowała WIOŚ,
- WSSE w Krakowie stwierdziła przekroczenie w ramach dwóch pomiarów kontrolnych. Wartość PEM w oknach lokali mieszkalnych w budynkach znajdujących się w otoczeniu SBTK wynosiła 9,3 i 9,5 V/m, o czym poinformowała WIOŚ. O przeprowadzenie pomiarów zwrócił się administrator budynku informując o ponadnormatywnych poziomach PEM stwierdzonych przez osoby zamieszkujące w lokalach na 9 p. budynku.

W PIS nie było jednolitych dla wszystkich WSSE zasad rozpatrywania wniosków o wykonanie pomiarów kontrolnych PEM, głównie w związku z obawami osób zamieszkujących w otoczeniu SBTK o negatywny wpływ pochodzącego z nich promieniowania elektromagnetycznego na zdrowie. Prowadziło to do różnych praktyk w tym zakresie stosowanych przez WSSE objęte kontrolą NIK, jak również do rozbieżności w sposobie przeprowadzania oraz dokumentowania pomiarów kontrolnych.

Część skontrolowanych WSSE realizowała pomiary wyłącznie w pomieszczeniach wskazanych przez wnioskodawców, inne zaś wykonywały również pomiary na ich posesjach lub w miejscach ogólnodostępnych dla ludności w otoczeniu SBTK. W PIS nie było więc wypracowanej koncepcji wykonywania kontroli dotrzymania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK.

Brak w PIS jednolitych zasad wykonywania pomiarów interwencyjnych PEM

Zróżnicowany zakres pomiarów kontrolnych PEM prowadzonych przez PWIS

Przykłady

W WSSE w Krakowie, oceniając wniosek o wykonanie pomiarów, w pierwszej kolejności sprawdzano, czy strona wnioskuje o pomiar w konkretnym lokalu, czy też w otoczeniu SBTK. Jeżeli wniosek dotyczył pomiarów w otoczeniu SBTK, w miejscach ogólnodostępnych, PWIS uznawał się za niewłaściwego do ich przeprowadzenia i w trybie art. 65 § 1 K.p.a. przekazywał sprawę do WIOŚ, przywołując art. 123 Poś.

WSSE w Szczecinie przeprowadzała pomiary PEM na wniosek osób lub podmiotów, zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz budynków (na posesjach wnioskodawców).

WSSE w Lublinie i WSSE w Poznaniu przeprowadzały pomiary PEM w lokalach wskazanych przez wnioskodawców oraz podejmowały się pomiarów w miejscach ogólnodostępnych w otoczeniu SBTK (np. na osiedlu mieszkaniowym na wniosek spółdzielni mieszkaniowej lub na terenie miejscowości na wniosek zastępcy wójta).

W ramach kontroli NIK analizie poddano 60 sprawozdań z pomiarów PEM przeprowadzonych przez pięć WSSE, na wniosek osób zamieszkujących w otoczeniu SBTK, administratorów budynków oraz organów jst, w tym dziewięć poddano ocenie pracowników Katedry Elektroniki Wydziału Informatyki, Elektroniki i Telekomunikacji Akademii Górniczo-Hutniczej im. Stanisława Staszica w Krakowie, powołanych w charakterze biegłych.

Najczęstsze przesłanki występowania do PWIS o pomiary kontrolne PEM

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Jako uzasadnienie wniosków o wykonanie pomiarów wskazywano m.in. obawy o negatywny wpływ PEM na zdrowie, instalację anten SBTK w bezpośrednim sąsiedztwie budynków mieszkalnych, obawy o zwiększanie mocy anten poza czasem pomiarów kontrolnych, dotychczasowy brak pomiarów w mieszkaniu wnioskodawcy pomimo bezpośredniego sąsiedztwa SBTK, złe samopoczucie, powstanie budynku mieszkalnego w sąsiedztwie już funkcjonującej SBTK, obawy związane z obserwowaną rozbudową SBTK oraz większą liczbę anten aniżeli wskazana w pozwoleniu na budowę. Zdarzały się też przypadki kwestionowania rzetelności pomiarów PEM przeprowadzanych przez laboratoria działające na zlecenie operatorów.

Przykład

W jednej ze spraw w WSSE w Krakowie, prezes zarządu spółdzielni mieszkaniowej poinformował PWIS, że informacja o pomiarach PEM wykonanych przez akredytowane laboratorium działające na zlecenie operatora nie satysfakcjonuje mieszkańców bloków sąsiadujących z SBTK, gdyż nie zostali o tych pomiarach poinformowani w żaden sposób. Podkreślił, że pomiary wykonano na terenie osłoniętym (na klatkach schodowych), podczas gdy okna oraz balkony mieszkańców znajdują się na wprost anteny. Wskazał, iż wykonywanie pomiarów na klatkach, których okna skierowane są na ulicę, a nie wykonanie pomiarów w lokalach znajdujących się na wprost anteny (w odległości od 20 do 40 metrów) to zamierzone działanie, które nie obrazuje wielkości promieniowania w tych lokalach. W związku z tym podtrzymał wniosek o przeprowadzenie pomiarów PEM. Chwilowe wartości PEM odnotowane przez laboratorium działające na zlecenie operatora w budynkach wyniosły 0,7 V/m, zaś przez laboratorium WSSE w lokalach mieszkalnych i na balkonach od 1,1 V/m do 4,1 V/m.

**Prawidłowość
i rzetelność prowadzenia
i dokumentowania
pomiarów PEM
przez WSSE**

Analiza 60 sprawozdań z pomiarów PEM przeprowadzonych przez WSSE objęte kontrolą NIK wykazała, że:

- wszystkie pomiary przeprowadzono metodą szerokopasmową. Użyte urządzenia posiadały aktualne świadectwa wzorcowania;
- najwyższe chwilowe wartości PEM nieprzekraczające dopuszczalnego poziomu wynosiły w przypadku: WSSE w Katowicach 5,8 V/m (okno mieszkania i balkon), WSSE w Krakowie 7,0 V/m (pokój w mieszkaniu), WSSE w Poznaniu 5,81 V/m (taras), WSSE w Szczecinie 1,75 V/m oraz WSSE w Lublinie „poniżej 3,0 V/m”;
- przekroczenia dopuszczalnego poziomu PEM zostały stwierdzone przez WSSE w Poznaniu (8,53 V/m) oraz WSSE w Krakowie (9,3 V/m i 9,5 V/m);

Przykłady

Przesłanką wykonania przez WSSE w Krakowie pomiarów w mieszkaniach w budynku przy ul. Zachodniej w Krakowie było zgłoszenie administratora budynku, w którym poinformował WSSE o wykonaniu przez właścicieli lokali pomiarów PEM w dwóch mieszkaniach na dziewiątym piętrze, które wykazały wartości ponadnormatywne (8 – 8,5 V/m). Pomiary WSSE wykazały w dwóch mieszkaniach na dziewiątym piętrze odpowiednio wartości: 9,3 V/m i 9,5 V/m (aneksy kuchenne przy oknach) oraz 7 V/m i 6 V/m (środki salonów). PWIS przekazał sprawę do WIOŚ, zaznaczając, że na dachu okolicznego budynku znajdują się SBTK różnych operatorów, stąd WSSE nie może wskazać, od której z nich pochodzi przekroczenie norm PEM. Dodał, iż zachodzi

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

prawdopodobieństwo przekroczenia dopuszczalnego poziomu PEM w innych miejscach w tej lokalizacji. WIOŚ poinformował, iż przeprowadził w tej lokalizacji kontrolę (na wniosek), która wykazała przekroczenia oraz zobowiązał operatorów do podjęcia stosownych działań. Od jednego z nich uzyskał informację, iż jego SBTK znajduje się w znacznie dalszej odległości niż dwie pozostałe, od drugiego, że pomiary wykonane po optymalizacji pracy SBTK przez akredytowane laboratorium nie wykazały przekroczeń, a od trzeciego, że wprowadzono ograniczenia mocy z SBTK.

Przesłanką wykonania przez WSSE w Poznaniu pomiarów na tarasie budynku przy ul. Stary Rynek w Poznaniu był wniosek jednostki Policji oraz anonimowe zgłoszenie. Pomiary WSSE wykazały przekroczenie dopuszczalnego poziomu PEM (8,53 V/m), w związku z czym PWIS przekazał sprawę do WIOŚ w Poznaniu.

- nie było zasad dotyczących zakresu wykonywania pomiarów PEM przez laboratoria WSSE. Przyjmowanym przez WSSE w Katowicach, Krakowie i Szczecinie celem pomiarów było sprawdzenie dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w danej lokalizacji, wynikającej z wniosku strony (najczęściej w jej mieszkaniu). Nie były to więc pomiary przeprowadzone w sposób pełni odpowiadający wymogom metodyki referencyjnej, która zakłada wykonywanie pomiarów w miejscach najbardziej narażonych na PEM w otoczeniu SBTK. WSSE w Lublinie i WSSE w Poznaniu podejmowały się również pomiarów PEM w otoczeniu SBTK lub nawet na terenie całej miejscowości, jednak sposób przeprowadzenia i udokumentowania pomiarów nie uprawniał do powoływania się na metodykę określoną w zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. i nie pozwalał na formułowanie wniosków w zakresie dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK;
- WSSE nie zawiadamiały operatorów o planowanych pomiarach. Nie występowały również do nich o przedłożenie dokumentacji technicznej SBTK (w tym przestrzennych rozkładów PEM). Stąd, pomiary kontrolne nie były realizowane w tych miejscach, w których na podstawie uprzednio przeprowadzonych obliczeń, stwierdzono występowanie PEM o poziomach zbliżonych do dopuszczalnych (pkt 5 zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r.). Jedynie WSSE w Katowicach w pięciu zbadanych przypadkach po wykonaniu pomiarów interwencyjnych zwracała się do operatorów o podanie informacji dotyczących parametrów pracy systemów antenowych SBTK w czasie pomiarów (obciążenie, moce nadajników, czas pracy, raport funkcjonowania urządzeń elektronicznych). Operatorzy każdorazowo przekazywali takie dane;
- w żadnym ze zbadanych sprawozdań z pomiarów PEM, WSSE nie zaskazywały poprawek pomiarowych, umożliwiających uwzględnienie parametrów pracy instalacji najbardziej niekorzystnych z punktu widzenia oddziaływania na środowisko, czego wymagał pkt 6 zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. W rezultacie, wyniki pomiarów nie dostarczały informacji na temat wartości PEM przy największym obciążeniu SBTK ruchem telekomunikacyjnym. Jednocześnie w sprawozdaniach z pomiarów nie opisano przyczyn tego odstępstwa i jego wpływu na przydatność wyników pomiarów do oceny zgodności z dopuszczalnym poziomem PEM. W PIS (podobnie jak w IOŚ) nie było wytycznych, w jaki sposób należy realizować powyższy wymóg metodyki referencyjnej.

Przykłady

W WSSE w Katowicach wskazano, że adnotacje o poprawkach zaczęto umieszczać w sprawozdaniach od końca 2017 r., tj. od momentu ukazania się metodyki umożliwiającej określenie odpowiedniej poprawki⁸⁶.

W WSSE w Krakowie tłumaczono, iż sytuacja, w której uwzględnia się poprawki pomiarowe, dotyczy pracy instalacji wytwarzających pola, najbardziej niekorzystne z punktu widzenia oddziaływania na środowisko przy dobowej zmienności parametrów takich stacji. Mając na uwadze, że pomiary są wykonywane w czasie największej aktywności, nie było wskazań do zastosowania dodatkowo poprawek pomiarowych (laboratorium przyjęło, że SBTK wytwarzają najbardziej niekorzystne pola w godzinach od ok. 7:00 do 22:00). Wskazano również, że rozporządzenie MŚ z 30.10.2003 r. nie określa szczegółowej metodyki wykonywania pomiarów i oszacowania maksymalnych wartości PEM, jak również szczegółowego wzoru sprawozdań z badań.

W WSSE w Szczecinie przyjmowano, że do pomiarów PEM wykorzystuje się miernik szerokopasmowy. Przy tego typu pomiarach nie stosuje się poprawek, gdyż ekstrapolacja może prowadzić do przeszacowania wyniku. Ponadto nie ma algorytmów umożliwiających ekstrapolację wyników pomiarów dokonanych takim miernikiem.

Biegli powołani przez NIK do oceny dziewięciu sprawozdań z pomiarów PEM w otoczeniu SBTK przeprowadzonych przez pięć laboratoriów WSSE⁸⁷, sformułowali uwagi dotyczące:

- braku jednolitych zasad dotyczących zakresu kompetencyjnego wykonywania pomiarów PEM przez laboratoria WSSE. Pomiary interwencyjne, mające na celu sprawdzenie dotrzymania dopuszczalnego poziomu PEM w konkretnej lokalizacji (najczęściej mieszkaniu), wykonywane są zazwyczaj poprawnie (pomimo zastrzeżeń);
- niezgodnego z metodyką referencyjną przeprowadzania pomiarów przez WSSE podejmujące się pomiarów PEM w otoczeniu SBTK. Główne zastrzeżenia dotyczyły: braku odniesień do dokumentów stwierdzających zakres występowania PEM o poziomach zbliżonych do dopuszczalnych oraz rozkładu przestrzennego tych pól (na podstawie których winny zostać wyznaczone piony pomiarowe), nieprawidłowego doboru pionów pomiarowych (głównie w lokalizacjach „przyziemnych”), braku lub zbyt małej liczby pomiarów w budynkach, braku analizy wpływu kąta pochylenia wiązki promieniowania na wartość PEM, niespełnienia wymogu pracy instalacji w najbardziej niekorzystnych warunkach. W warunkach jej maksymalnego występowania i obciążenia ruchem telekomunikacyjnym należy się spodziewać wyższych wartości PEM niż podane w sprawozdaniach), niekompletne dokumentowanie parametrów technicznych SBTK, brak staranności w sporządzaniu sprawozdań.

⁸⁶ Śląska PWIS przywołała publikację: P. Bieńkowski i in., *Narażenie na PEM w przestrzeni pracy podczas użytkowania urządzeń nadawczych systemów radiokomunikacyjnych. Metoda pomiaru in situ – wymagania szczegółowe*, „Podstawy i Metody Oceny Środowiska Pracy”, nr 2 (92) 2017.

⁸⁷ Laboratoria WIOŚ w: Katowicach, Krakowie, Lublinie, Poznaniu i Szczecinie.

Przykłady z opinii biegłych

Celem pomiaru wykonanego przez WSSE w Katowicach było sprawdzenie dotrzymania dopuszczalnego poziomu PEM w konkretnym mieszkaniu. Pomiar realizowały taki cel i w zasadniczym zakresie spełniały główne założenia metodyki referencyjnej. Biegli zwrócili uwagę na stwierdzenie wartości PEM zbliżonej do poziomu dopuszczalnego (5,7 V/m), przy jednoczesnym braku informacji o kącie nachylenia wiązki promieniowania i jednoznacznej informacji o mocy, z jaką pracowała SBTK⁸⁸. Biorąc pod uwagę stosunkowo wysoką wartość PEM uznali, iż badany lokal należy do miejsc, w których należy wymagać powtórzenia pomiarów przy każdej zmianie warunków nadawania SBTK. W celu jednoznacznego wykluczenia możliwości występowania przekroczeń dopuszczalnego poziomu PEM należałoby dokonać pomiaru całodobowego lub pomiaru selektywnego z identyfikacją źródeł i ekstrakcją wyników.

Celem pomiarów wykonanych w Sieprawiu i w Krakowie przy ul. Zachodniej przez WSSE w Krakowie było stwierdzenie, czy w danych pomieszczeniach dotrzymany został dopuszczalny poziom PEM. Biegli nie sformułowali uwag, w zakresie doboru punktów pomiarowych, podkreślając w pierwszym przypadku przemyślane i celowe wyznaczenie punktów pomiarowych (na wszystkich kondygnacjach mieszkalnych, w oknach od strony SBTK, na środku pomieszczeń oraz w innych punktach dodatkowych). Pomiarów dokonano w warunkach normalnej pracy SBTK. W drugim przypadku, w którym stwierdzono przekroczenia dopuszczalnego poziomu PEM w mieszkaniach, biegli zwrócili uwagę, iż pomiary wykonywano w godzinach porannych (9:00–10:00), a w związku z tendencją do wzrostu liczby użytkowników sieci w godzinach wieczornych wartości PEM mogłyby w tym czasie być znacząco wyższe.

Celem pomiarów wykonanych w Unieściu i w Stargardzie przez WSSE w Szczecinie było stwierdzenie, czy w danych pomieszczeniach dotrzymany jest dopuszczalny poziom PEM. Zdaniem biegłych miejsca pomiarów dobrano prawidłowo. W sposób celowy i przemyślany wyznaczono punkty pomiarowe w obrębie budynków i bardzo dobrze udokumentowano czynności pomiarowe. Pomiary wykonywano w normalnych warunkach pracy SBTK, choć metodyka pomiarów wymagała ich przeprowadzenia w warunkach odpowiadających charakterystykom eksploatacyjnym tych urządzeń, przy tym rodzaju pracy, przy którym występują PEM o najwyższym poziomie.

W przypadku pomiarów przy ul. Stary Rynek w Poznaniu, w wyniku których WSSE stwierdziła przekroczenie dopuszczalnego poziomu PEM na tarasie jednego z budynków (8,53 V/m), nawet orientacyjny i nieakredytowany pomiar był przesłanką do oceny braku zgodności i stanowił podstawę dalszych kroków (PWIS poinformował WIOŚ o wyniku pomiaru). Pomiary udokumentowano jednak niewłaściwie, w formie nieczytelnych, odręcznych oraz niepodpisanych notatek. Nieprawidłowe było działanie WSSE w Poznaniu w odniesieniu do pomiarów PEM na terenie miejscowości Suchy Las. Na wniosek jst podjęto się badań na terenie całej miejscowości, jednak pomiary udokumentowano nierzetelnie również w formie nieczytelnych oraz niepodpisanych notatek. Nie zidentyfikowano źródeł PEM, a miejsca pomiarów zostały opisane w chaotyczny sposób. Nie podano opisu zastosowanej aparatury pomiarowej, ani warunków meteorologicznych w trakcie pomiarów. Biegli

⁸⁸ W opisie warunków pracy SBTK podano „pełne obciążenie”, jako informację uzyskaną od operatora, który ma możliwośćysterowania anten pełną mocą nadawania. Poziom PEM zależy od obciążenia sieci, czyli liczby abonentów w sektorze SBTK. Dość wczesne godziny wykonywania pomiarów (9:30–10:30) nie były sprzyjające dla możliwości uzyskania takich warunków.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

podkreślili, iż odstępstwo od wyznaczania głównych i pomocniczych kierunków pomiarowych może być uzasadnione jedynie pomiarem interwencyjnym w określonej lokalizacji (np. w mieszkaniu). Stwierdzili, że tego rodzaju wyniki badań mogły posłużyć tylko do wewnętrznego użytku WSSE i nie powinno się na ich podstawie formułować żadnych wniosków, a tym bardziej informować o nich podmiotów zewnętrznych.

W WSSE w Lublinie pomiary kontrolne PEM, realizowane w okresie objętym kontrolą na wnioski osób fizycznych, administratorów budynków i instytucji były nierzetelnie dokumentowane, za pomocą odręcznych notatek niezawierających podstawowych danych dotyczących wykonywanych pomiarów. Uniemożliwiało to ocenę metodyki, poprawności wyników oraz sformułowanych wniosków. Biorąc pod uwagę, iż w tych przypadkach badano dotrzymanie dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK, sposób przeprowadzenia i udokumentowania pomiarów nie dawał podstaw do sformułowania wniosków o braku przekroczeń poziomu dopuszczalnego.

Postępowanie organów PIS z wynikami pomiarów PEM w otoczeniu SBTK oraz danymi na temat tych instalacji przedkładanymi przez operatorów telefonii komórkowej

Zakres dokumentów dotyczących SBTK przekazywanych PWIS

Stosownie do art. 122a ust. 2 w zw. z art. 147a ust. 1 Poś, PWIS jest (obok WIOŚ) adresatem wyników pomiarów PEM w otoczeniu SBTK wykonywanych przez akredytowane laboratoria na zlecenie operatorów telefonii komórkowej. W odróżnieniu od WIOŚ, PWIS został także wskazany w art. 152 ust. 7a Poś, jako adresat danych na temat SBTK zawartych w zgłoszeniach instalacji, o których mowa w art. 152 Poś. Dane te obejmują informacje o lokalizacji i podstawowych parametrach SBTK, aktualizacje takich informacji oraz o zakończeniu eksploatacji SBTK.

Liczba dokumentów dotyczących SBTK napływających do WSSE

Według danych GIS, w latach 2015–2017 do wszystkich WSSE wpłynęło:

- 38,7 tys. wyników pomiarów PEM przeprowadzonych na zlecenie operatorów telefonii komórkowej;
- 33 tys. danych na temat SBTK, o których mowa w art. 152 ust. 7a Poś, w tym zgłoszenia dotyczące rozpoczęcia użytkowania SBTK, aktualizacje takich zgłoszeń w trakcie eksploatacji SBTK oraz informacje o zakończeniu eksploatacji SBTK⁸⁹.

Brak w PIS jednolitych zasad postępowania z dokumentami dotyczącymi SBTK przekazywanymi przez operatorów

W PIS nie było ustalonych zasad postępowania PWIS z przedkładanymi przez operatorów wynikami pomiarów PEM oraz danymi na temat SBTK pochodzącymi ze zgłoszeń instalacji. Pomimo obowiązywania od 15 listopada 2008 r. przepisu art. 122a ust. 2 Poś, GIS nie określił sposobu ewidencjonowania wyników pomiarów, zakresu ich analizy, a także działań w przypadku stwierdzenia zastrzeżeń powodujących brak ich przydatności dla oceny dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM. GIS nie podejmował w tym zakresie działań koordynacyjno-nadzorczych w ramach art. 8a ust. 1 pkt 1 uPIS. Skontrolowane WSSE nie wypracowały również we własnych zasadach postępowania z tymi dokumentami.

⁸⁹ Dane nie uwzględniają liczby tego typu dokumentów, które wpłynęły do WSSE w Poznaniu, która – z uwagi na brak odpowiednich funkcjonalności systemu informatycznego – nie była w stanie podać informacji w tym zakresie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ramach wyjaśnień, udzielanych w toku kontroli, PWIS stwierdzili, że wyniki pomiarów PEM przedkładane przez operatorów podlegały bieżącej analizie. Wskazywali, iż analizy ograniczały się z reguły do sprawdzenia, czy nie zostały wykazane ponadnormatywne poziomy PEM, a nie obejmowały wiarygodności i rzetelności przeprowadzonych pomiarów. W skontrolowanych WSSE nie dokumentowano takich analiz. Nie sporządzano odrębnych notatek, protokołów, nie zamieszczano też na sprawozdaniach pomiarowych adnotacji lub paraf świadczących o fakcie i o zakresie ich analizy przez pracowników WSSE. Zdaniem NIK przyczynił się do tego brak określenia przez PWIS lub przez GIS sposobu postępowania z tymi dokumentami, brak przejrzystego przypisania obowiązków w tym zakresie pracownikom WSSE oraz ich niewystarczające przeszkolenie w tym obszarze. Biorąc pod uwagę brzmienie przepisów art. 1 pkt 1 i 3, art. 4 ust. 1 pkt 1 oraz art. 12 ust. 1a pkt 2 uPIS oraz zobligowanie operatorów do przekazywania PWIS średniorocznie ok. 11 tys. sprawozdań z pomiarów PEM na potrzeby sprawowania nadzoru nad warunkami higieny radiacyjnej, sposób postępowania z tymi dokumentami powinien być wewnętrznie ustalony oraz dokumentowany. Brak procedur w tym zakresie, a także notatek lub adnotacji potwierdzających wykonanie analizy tego rodzaju sprawozdań utrudniał również sprawowanie przez PWIS nadzoru nad pracownikami WSSE, którym powierzono wykonywanie czynności w zakresie nadzoru nad warunkami higieny radiacyjnej.

Analiza sprawozdań z pomiarów PEM wykonanych przez akredytowane laboratoria działające na zlecenie operatorów telefonii komórkowej wykazała szereg czynników ograniczających lub wyłączających przydatność zawartych w nich wyników do oceny dotrzymania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK⁹⁰. W skontrolowanych WSSE z reguły przyjmowano, jako wiarygodne, wyniki pomiarów wykonanych przez akredytowane laboratoria i uznawano, że ich kompetencje podlegają stałemu nadzorowi ze strony PCA. PWIS wskazywali też brak podstaw prawnych do weryfikacji sprawozdań, trudności kadrowe oraz inne, poniższe okoliczności. Stanowiska prezentowane przez skontrolowanych PWIS świadczą o braku w PIS koncepcji weryfikacji sprawozdań pomiarowych przedkładanych przez operatorów telefonii komórkowej oraz wykorzystywania danych zawartych w tych dokumentach.

Przykłady

Według Śląskiej PWIS, pomimo wątpliwości, co do zawartości wyników pomiarów PEM, nie zwracano się do operatorów o uzupełnienie braków, ponieważ w przepisach prawa nie określono wzoru sprawozdania. WSSE nie posiada kompetencji prawnych oraz możliwości technicznych do weryfikacji laboratorium pomiarowego.

W WSSE w Krakowie wskazywano na brak prawnie wiążącej formy sprawozdania z pomiarów. Przyjmowano, że pomiary wykonywane były w warunkach maksymalnej mocy emisyjnej anten. Odnośnie braku ponawiania prób wykonania pomiarów w budynkach po stwierdzeniu nieobecności mieszkańców, przyjmowano, że organ nie ma podstawy do kwestionowania informacji zawartych w sprawozdaniu, tym bardziej, że nie wystąpiła sytuacja, w której organy ochrony środowiska, czy mieszkańcy wystąpiliby o uzupełnienie przedstawianych wyników pomiarów.

Brak w WSSE udokumentowanych analiz wyników pomiarów PEM przekazywanych przez operatorów

⁹⁰ Wyniki analizy przedstawiono w pkt 5.2.3 niniejszej informacji o wynikach kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W WSSE w Lublinie wyniki pomiarów uznawano za wiarygodne i przyjmowano, że instytucją właściwą do oceny pomiarów jest PCA. Ponadto pracownik analizujący te wyniki nie odbył szkoleń dotyczących ich analizy, a zakres jego zadań uniemożliwiał mu wnikliwe prowadzenie analiz sprawozdań pomiarowych i zgłoszeń instalacji.

W WSSE w Szczecinie utrzymywano, iż brak jest przepisów prawa i wytycznych GIS, z których wynikałby obowiązek sprawowania nadzoru nad prawidłowością prowadzenia pomiarów i sporządzania sprawozdań przez akredytowane laboratoria.

W trakcie kontroli, GIS poinformował, że „uwzględniając konieczność całościowego spojrzenia na kwestię nadzoru nad warunkami higieny radiacyjnej w części dotyczącej promieniowania niejonizującego pochodzącego od urządzeń telefonii komórkowej, podjęte zostaną starania o stworzenie jednolitego sposobu analizowania i archiwizowania wyników pomiarów przekazywanych do WSSE na podstawie art. 122a ust. 2 oraz art. 152 ust. 7a Poś”.

Niejednolity sposób prezentacji zagadnień związanych z ochroną przed PEM w raportach o stanie sanitarnym kraju i województw

W ramach działalności koordynacyjno-nadzorczej GIS nie wypracowano jednolitego podejścia do prezentacji w raportach o stanie sanitarnym województw danych i informacji na temat działalności PWIS w obszarze sprawowania kontroli przestrzegania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK. Tylko część WSSE umieszczała informacje w tym zakresie w udostępnianych publicznie raportach wojewódzkich.

Przykłady

GIS nie ujmował w raportach o stanie sanitarnym informacji na temat działalności PIS w zakresie kontroli dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK.

PWIS w Katowicach i PWIS w Szczecinie uwzględniali w raportach wojewódzkich zagadnienia związane z dotrzymywaniem dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK.

PWIS w Lublinie nie ujmował w raportach wojewódzkich zagadnień związanych z PEM w otoczeniu SBTK.

PWIS w Krakowie uwzględnił w raporcie o stanie sanitarnym województwa w 2013, 2014 i 2016 r. informacje na temat nadzoru nad dotrzymywaniem dopuszczalnych poziomu PEM w otoczeniu SBTK, kiedy nie były stwierdzane jego przekroczenia. W raporcie za 2015 r. takie dane się nie znalazły, a był to okres, w którym stwierdzono przekroczenie dopuszczalnego poziomu w dwóch lokalach mieszkalnych w otoczeniu SBTK. Niejednolitość działania tłumaczono brakiem odgórnych wytycznych wskazujących, które informacje winny być ujęte w raporcie.

Główny Inspektor Sanitarny w trakcie kontroli NIK poinformował, iż podjęte zostaną działania zmierzające do wypracowania sposobu prezentowania w wojewódzkich raportach o stanie sanitarnym danych na temat działań PWIS w zakresie nadzoru nad warunkami higieny radiacyjnej w części dotyczącej promieniowania niejonizującego pochodzącego od urządzeń telefonii komórkowej. Nie określił jednak terminu, w którym to nastąpi.

5.2.3. Wyniki pomiarów PEM wykonywanych na zlecenie operatorów telefonii komórkowej

W ramach kontroli NIK analizie poddano 135 sprawozdań z pomiarów PEM wykonanych przez akredytowane laboratoria badawcze działające na zlecenie operatorów telefonii komórkowej dla 57 lokalizacji⁹¹, z czego 26 sprawozdań zostało poddanych ocenie przez pracowników Katedry Elektroniki Wydziału Informatyki, Elektroniki i Telekomunikacji Akademii Górniczo-Hutniczej im. Stanisława Staszica w Krakowie, powołanych przez NIK w charakterze biegłych. Analiza przedmiotowych dokumentów wykazała szereg czynników ograniczających lub wyłączających przydatność wyników pomiarów PEM przedłożonych WIOŚ i PWIS w trybie art. 122a ust. 2 Poś, do oceny dotrzymania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK

Zakres danych i informacji zawartych w sprawozdaniach z pomiarów oraz sposób ich prezentacji był zróżnicowany w zależności od laboratorium realizującego pomiary. W sposób niejednorodny prezentowano dane dotyczące: współrzędnych geograficznych SBTK, innych źródeł PEM w sąsiedztwie SBTK obejmowanej pomiarami, warunków pracy SBTK w momencie pomiarów, godziny dokonywania pomiarów, daty ważności świadectw wzorcowania urządzeń pomiarowych, opisu miejsc wykonywania pomiarów, odległości punktów pomiarowych od SBTK. Zróżnicowany był również sposób prezentacji punktów i pionów pomiarowych na mapach sytuacyjnych, stanowiących element sprawozdania.

Zróżnicowany zakres danych prezentowanych w sprawozdaniach z pomiarów

Do czasu kontroli NIK, Minister Środowiska nie skorzystał z możliwości przewidzianej w art. 122a ust. 3 Poś, tj. określenia wymagań dotyczących wyników pomiarów, o których mowa w art. 122a ust. 1 Poś w celu ich ujednolicenia oraz zapewnienia właściwego wykonywania pomiarów.

Brak prawnie określonego wzoru sprawozdania z pomiarów PEM

Należy podkreślić, że określenie w przepisach prawa formy i układu przekazywanych wyników badań PEM, o których mowa w art. 122a Poś stanowiło jeden z wniosków sformułowanych przez NIK w 2015 r. po kontroli P/14/092 *Postępowania administracyjne związane z budową i funkcjonowaniem stacji bazowych telefonii komórkowej*. Opracowanie formularza sprawozdania z pomiarów (na podstawie art. 122a ust. 3 Poś) stanowiło również jeden z postulatów Instytutu Łączności – PIB w wyniku przeprowadzenia w 2016 r. *Pilotażowych badań i analiz dotyczących dopuszczalnych poziomów PEM*⁹².

Minister Środowiska poinformował, iż w Ministerstwie Cyfryzacji trwają prace nad systemem informatycznym, który ma gromadzić dane ze sprawozdań, co „wymusi” jednolitość przekazywanych danych. Dodał, iż w Ministerstwie Środowiska trwają prace nad dopracowaniem przepisów projektu rozporządzenia w tej sprawie.

⁹¹ Dobór lokalizacji do analizy ukierunkowany był przede wszystkim na miejsca, w których SBTK funkcjonuje w otoczeniu gęstej zabudowy mieszkaniowej, komercyjnej i obiektów oświatowych oraz w bezpośrednim sąsiedztwie innych SBTK.

⁹² *Raport z pilotażowych badań i analiz dotyczących dopuszczalnych poziomów PEM*, Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa, grudzień 2016, s. 9.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Spełnienie wymogu posiadania akredytacji

Wszystkie poddane analizie NIK pomiary zostały przeprowadzone przez laboratoria posiadające aktualną akredytację PCA na wykonywanie pomiarów PEM w otoczeniu SBTK. Pomiary zrealizowano metodą szerokopasmową.

Cel pomiarów według sprawozdań

Jako cel badań laboratoria wskazywały z reguły: „ustalenie, czy promieniowanie elektromagnetyczne wokół obiektu oraz w miejscach przebywania osób postronnych, spełnia wymagania obowiązujących przepisów”, „wyznaczenie w otoczeniu instalacji dopuszczalnych poziomów PEM w środowisku, zróżnicowane dla miejsc dostępnych dla ludności, a także wyznaczenie granic obszarów ograniczonego użytkowania”, „sprawdzenie, czy w miejscach dostępnych dla ludzi nie zostały przekroczone poziomy promieniowania elektromagnetycznego oraz ewentualne wyznaczenie obszarów o przekroczonych wartościach dopuszczalnych”, czy też „ustalenie wpływu na środowisko SBTK w odniesieniu do wymagań określonych w rozporządzeniu MŚ z 30.10.2003 r.”

Wnioski formułowane w sprawozdaniach pomiarowych

W ramach wniosków końcowych sformułowanych w sprawozdaniach podanych analizie wskazywano np., że: „w otoczeniu SBTK nie stwierdzono występowania wartości wyższych niż dopuszczalna, w związku z czym w otoczeniu SBTK przebywanie ludności nie podlega ograniczeniom”, „otrzymane wyniki pomiarów przeprowadzonych dla celów ochrony środowiska w typowych warunkach pracy urzędzeń SBTK wskazują, że w żadnym punkcie pomiarowym wokół SBTK nie występują przekroczenia wartości granicznych natężenia PEM i przebywanie we wszystkich miejscach dostępnych dla ludności dozwolone jest bez żadnych ograniczeń”, czy też, że „w otoczeniu SBTK nie występuje obszar dostępny dla ludności, na którym elektromagnetyczne promieniowanie niejonizujące przekracza dopuszczalną wartość graniczną, a zatem obiekt ten nie jest uciążliwy dla ludzi i środowiska”.

Wartości PEM według sprawozdań z pomiarów

W żadnym z analizowanych sprawozdań nie wykazano ponadnormatywnych poziomów PEM, natomiast chwilowe wartości PEM bliskie dopuszczalnej (wynoszące od 5 do 6,9 V/m) wykazano w 15 ze 135 sprawozdań poddanych analizie⁹³. Z reguły wartości te występowały na balkonach, w oknach lokali mieszkalnych lub klatek schodowych, zlokalizowanych na wyższych kondygnacjach budynków.

Brak analizy tzw. „najgorszego przypadku” oddziaływania SBTK na otoczenie

W żadnym ze sprawozdań z pomiarów nie zawarto adnotacji o zastosowaniu (bądź przyczynach niezastosowania), poprawek pomiarowych, umożliwiających uwzględnienie parametrów pracy SBTK najbardziej niekorzystnych z punktu widzenia oddziaływania na środowisko. Wymagał tego pkt 6 zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. W żadnym ze sprawozdań nie oceniono wpływu tego odstępstwa od metodyki na przydatność wyników pomiarów do oceny dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w miejscach dostępnych dla ludności. NIK zwraca uwagę, iż niespełnienie tego wymogu powoduje, iż wyniki pomiarów cechuje ograniczona przydatność dla pełnej kontroli dotrzymania standardu środowiska w obszarze PEM. Dotyczy to w szczególności miejsc, w których notowano wartości PEM bliskie poziomowi dopuszczalnemu.

⁹³ W tym 11 sprawozdań przedłożonych WIOŚ w Katowicach, jedno WIOŚ w Lublinie, sześć WIOŚ w Poznaniu, siedem WIOŚ w Szczecinie i jedno WIOŚ w Krakowie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

NIK podkreśla, że już w 2009 r. Komisja ds. Problemów Bioelektromagnetycznych Polskiego Towarzystwa Badań Radiacyjnych im. M. Skłodowskiej-Curie wskazywała, iż zgodnie z rozporządzeniem MŚ z 30.10.2003 r., przy pomiarach PEM powinno się wprowadzać poprawki pomiarowe umożliwiające uwzględnienie najbardziej niekorzystnych parametrów pracy instalacji z punktu widzenia oddziaływania na środowisko. Stwierdziła, iż w praktyce wymóg ten często nie jest przestrzegany⁹⁴.

Według pkt 13 zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. pomiary poziomów PEM należy przeprowadzać w dodatkowych pionach pomiarowych w budynkach mieszkalnych oraz na balkonach, tarasach, na których mogą przebywać ludzie. Analiza wyników pomiarów PEM przedłożonych WIOŚ i PWIS na podstawie art. 122a ust. 2 Poś wykazała, iż w części przypadków wymóg ten nie był w pełni realizowany, co wyłączało przydatność wyników pomiarów do miarodajnej oceny dotrzymania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK. W skrajnym przypadku laboratorium wskazało blisko 500 lokali mieszkalnych niedostępnych do pomiarów z uwagi na nieobecność mieszkańców, przy braku jakichkolwiek informacji o próbach ponowienia pomiarów. W żadnym ze sprawozdań nie zawarto adnotacji o ograniczeniach w zastosowaniu takich wyników, lecz formułowano wnioski o dotrzymaniu standardu jakości środowiska w miejscach dostępnych dla ludności. Również żaden ze skontrolowanych WIOŚ i PWIS nie zwracał się do laboratoriów o uzupełnienie wyników, ani nie kierował sprawozdań pomiarowych do weryfikacji przez PCA.

Pomijanie pomiarów w budynkach, na balkonach i tarasach, jako istotne odstępstwo od wymogów metodyki

Prowadzenie pomiarów w budynkach mieszkalnych, na balkonach i tarasach, w których mogą przebywać ludzie jest jednym z istotnych wymogów metodyki referencyjnej, bez spełnienia którego nieuprawnione jest formułowanie wniosków o dotrzymaniu dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK. Celem takich pomiarów jest sprawdzenie, czy w miejscach dostępnych dla ludności w otoczeniu SBTK dotrzymany jest dopuszczalny poziom PEM. Ustalenia kontroli potwierdzają, że ryzyko wystąpienia ponadnormatywnego poziomu PEM występuje na wyższych wysokościach, co wynika ze specyfiki rozkładów PEM w otoczeniu SBTK, szczególnie w gęstej zabudowie miejskiej. NIK podkreśla przy tym, że:

- chwilowe wartości PEM zbliżone do poziomu dopuszczalnego (wynoszące od 5,0 V/m do 6,9 V/m), stwierdzane przez akredytowane laboratoria badawcze działające na zlecenie operatorów telefonii komórkowej, występowały w większości przypadków na wyższych kondygnacjach budynków, na balkonach, tarasach oraz w oknach pomieszczeń;
- w latach 2015–2017 WIOŚ w Krakowie w 12 przypadkach stwierdził przekroczenia dopuszczalnego poziomu PEM, przy czym zawsze na balkonach i w oknach lokali mieszkalnych, a w żadnym przypadku w lokalizacjach przyziemnych w otoczeniu SBTK⁹⁵;

⁹⁴ Rezolucja Komisji ds. Problemów Bioelektromagnetycznych Polskiego Towarzystwa Badań Radiacyjnych im. M. Skłodowskiej-Curie w sprawie oddziaływania na zdrowie systemów telefonii komórkowej, Łódź 13 października 2009 r.

⁹⁵ Zob. pkt 5.2.1 niniejszej informacji o wynikach kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- biegli, powołani w ramach niniejszej kontroli, brak pomiarów w budynkach w otoczeniu SBTK wskazywali jako jedno z najistotniejszych naruszeń metodyki referencyjnej;
- biegli z Wojskowej Akademii Technicznej⁹⁶ powołani w ramach kontroli P/14/092⁹⁷ wskazywali, że w wielu sprawozdaniach brakuje informacji o wynikach pomiarów wewnątrz pomieszczeń mieszkalnych znajdujących się w pobliżu SBTK, co w ich ocenie było karygodną sprzecznością z obowiązującym prawem, a co za tym idzie istotną niezgodnością w przypadku laboratoriów posiadających akredytację PCA. Stwierdzili, że w przypadku niewykonania pomiarów PEM wewnątrz pomieszczeń mieszkalnych będących w pobliżu SBTK, a szczególnie znajdujących się na kierunkach promieniowania anten, całkowicie niedopuszczalne jest umieszczanie w sprawozdaniach wniosku, iż wyniki pomiarów wskazują, że w żadnym punkcie wokół obiektu i w miejscach przebywania ludności nie zostały przekroczone wartości dopuszczalne;
- Instytut Medycyny Pracy im. prof. J. Nofera w Łodzi stwierdził, iż bez informacji o poziomach PEM w mieszkaniach, domach, czy budynkach biurowych nie można wnosić o dotrzymaniu dopuszczalnych wartości w otoczeniu mierzonych SBTK⁹⁸;
- Zastępca Dyrektora PCA wskazał, że w przypadku wskazywania w sprawozdaniach z pomiarów PEM przez akredytowane laboratoria braku możliwości wykonania pomiarów w dodatkowych pionach pomiarowych zgodnie z przepisami rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r., w celu potwierdzenia podjęcia przez laboratorium działań związanych z wykonaniem pomiarów w dodatkowych pionach pomiarowych, oczekiwane jest przedstawienie obiektywnych dowodów tych działań. Dodał, że PCA nie akceptuje przedstawienia w sprawozdaniu z badań ogólnej informacji o braku wykonania pomiarów w dodatkowych pionach, nie wskazujących ograniczeń zastosowania wyniku badania. W powyższych przypadkach laboratorium powinno powiadomić o niepełnej realizacji metody referencyjnej i tym samym o braku możliwości zastosowania uzyskanego wyniku do oceny zgodności z wymaganiami prawa.

Miarodajność pomiarów PEM w otoczeniu SBTK w świetle opinii biegłych powołanych przez NIK

Według opinii biegłych, sformułowanej na podstawie analizy 26 sprawozdań z pomiarów PEM przedłożonych skontrolowanym WIOŚ i PWIS, oceniane sprawozdania cechuje duża różnorodność, co do staranności dokumentowania pomiarów oraz przestrzegania procedur mających na celu obiektywne wykonanie pomiarów. We wszystkich sprawozdaniach stwierdzili brak poprawek pomiarowych umożliwiających uwzględnienie parametrów pracy SBTK najbardziej niekorzystnych z punktu widzenia oddziaływania na środowisko (pkt 6 zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r.). Wszystkie pomiary wykonano z użyciem mierników szerokopasmowych. Zwrócili uwagę, iż biorąc pod uwagę specyfikę współczesnych systemów telefonii komórkowej, wyznaczenie takich poprawek

⁹⁶ Wydział Elektroniki Wojskowej Akademii Technicznej w Warszawie.

⁹⁷ Postępowania administracyjne związane z budową i funkcjonowaniem stacji bazowych telefonii komórkowej.

⁹⁸ Pismo z dnia 24 marca 2017 r. przekazane NIK przez Instytut Medycyny Pracy im. J. Nofera w Łodzi w związku z kontrolą prowadzoną w Głównym Inspektoracie Sanitarnym.

jest możliwe praktycznie wyłącznie na drodze ekstrapolacji wyników, po wykonaniu pomiarów metodą selektywną. Sformułowali także zastrzeżenia dotyczące często nieprawidłowego wyboru pionów pomiarowych, tj. wyznaczanie ich głównie w lokalizacjach „przyziemnych” (na ścieżkach, drogach, chodnikach itp.), często w przypadkowych lokalizacjach, a pomijanie miejsc zlokalizowanych w budynkach, co nie spełniało wymogów ust. 13 zał. nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. Całkowity brak lub mała liczba pomiarów w budynkach mieszkalnych w bezpośrednim sąsiedztwie instalacji antenowych stanowiła – zdaniem biegłych – istotne zaniedbanie. Wskazali, iż nieprawidłowe wyznaczenie pionów pomiarowych, stanowi podstawę do odrzucenia sprawozdania już po wstępnej analizie przez operatora zlecającego pomiar lub przez urząd administracji publicznej, do którego jest kierowane.

Przykłady

W trakcie pomiarów w otoczeniu SBTK przy ul. Przedwiośnie w Gliwicach (2 marca 2016 r.) piony wyznaczono w lokalizacjach „przyziemnych” (ścieżki, drogi, chodniki itp.). Pomiarów nie wykonano w najbliższych budynkach mieszkalnych oraz użyteczności publicznej (np. w jednym z bloków, położonym między głównymi kierunkami promieniowania anten, którego wysokość jest porównywalna z wysokością zamontowania anten oraz w budynku biblioteki publicznej). Brak pomiarów w tych miejscach był niedopuszczalny, tym bardziej, że w jednym z punktów zmierzona wartość PEM na wysokości 2 m od gruntu wynosiła 5,46 V/m.

W przypadku SBTK przy ul. Żurawiej w Gliwicach (22 stycznia 2015 r.) wyznaczono 50 pionów pomiarowych w środowisku gęstej zabudowy mieszkaniowej, jednak praktycznie wyłącznie w lokalizacjach „przyziemnych”. Nie wyznaczono ich w budynkach leżących najbliżej SBTK, co było niedopuszczalne, tym bardziej, że wartości PEM w kilku miejscach na wysokości do 2 m od gruntu były bliskie wartości granicznej (5,2 V/m na drodze wewnętrznej). Ponadto, na klatce schodowej, na nieokreślonej kondygnacji, przy zamkniętym oknie odnotowano 5,21 V/m. Nie wykonano pomiarów w kilku budynkach mieszkalnych znajdujących się w odległości nie większej niż 150 m od SBTK. Pomiarów nie wykonano w 10-piętrowym budynku, leżącym blisko wiązki głównej promieniowania.

Realizując pomiary PEM w otoczeniu SBTK przy ul. Strzelców Bytomskich w Katowicach (3 marca 2016 r.) piony wyznaczono na osiach głównych anten sektorowych, lecz pomiary udało się wykonać jedynie w lokalizacjach „przyziemnych” oraz na klatkach schodowych budynków. Odnotowano brak mieszkańców w 290 lokalach oraz odmowę udostępnienia lokalu w 17 przypadkach. Nie zawarto informacji o próbach wykonania pomiarów w innym terminie.

W przypadku SBTK przy ul. Tysiąclecia w Katowicach (23 października 2015 r.) pomiary wykonano w 101 punktach, głównie na ścieżkach, drogach, chodnikach, najniższych kondygnacjach budynków oraz klatkach schodowych i korytarzach. Wykonano tylko kilka pomiarów w mieszkaniach i na balkonach (nie podając numeru kondygnacji), stwierdzając tam wartości PEM od 3,47 do 5,47 V/m. Odnotowano nieobecność mieszkańców ok. 400 lokali i 81 odmów udostępnienia lokalu (bez informacji o próbach ponawiania pomiarów). Nie podjęto prób pomiarów w innych, równie wysokich budynkach w otoczeniu SBTK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W przypadku SBTK przy ul. Szwedzkiej w Krakowie (2 czerwca 2015 r.), pomiary wykonano jedynie w 24 punktach przyziemnych. Praktycznie nie wykonano pomiarów dla jednego z azymutów, dobór jednego z punktów pozbawiony był sensu (na poziomie gruntu, tuż za budynkiem separującym punkt od SBTK, gdzie trudno spodziewać się podwyższonego poziomu PEM). W przypadku dodatkowych pionów ograniczono się do pomiarów w wolnej przestrzeni w chaotycznie wyznaczonych punktach (kilka miejsc ulokowanych za jednym z budynków, a praktycznie brak pomiarów wzdłuż ulicy przed nim, znajdującej się na głównym kierunku pomiarowym). Nie wykonano pomiarów w mieszkaniach. W jednym z bloków podano brak mieszkańców i odmowę dostępu do jednego z mieszkań. Nie podano informacji o próbach ponowienia pomiarów. Nie zawarto informacji o próbach wykonania pomiarów w budynku internatu. Te dwa budynki były na azymutach anten, należało więc przeprowadzić pomiary w pomieszczeniach od strony SBTK.

Wykonując pomiary w otoczeniu SBTK przy ul. Czarnogórskiej w Krakowie (14 lipca 2016 r.) poprawnie wyselekcjonowano budynki ale nie przeprowadzono w nich pomiarów z uwagi na nieobecność mieszkańców lub odmowę dostępu. Wskazano ponad 360 mieszkań niedostępnych z powodu nieobecności lokatorów. W kontekście nieobecności lokatorów w bardzo dużej liczbie mieszkań można stwierdzić, że pomiary wykonane w tych godzinach były niemiarodajne. Poziom PEM, w otoczeniu instalacji antenowej, w momencie gdy mieszkańcy będą obecni i będą aktywnie korzystali z systemów komunikacji może znacząco wzrosnąć. Należałoby wykonać pomiary, gdy obciążenie sieci jest większe (lub dokonać ekstrapolacji wyników, na podstawie pomiarów selektywnych). Nieprawidłowy był dobór pionów pomiarowych nawet na osiach głównych anten sektorowych (zbyt mała liczba punktów w danym azymucie, czasem zupełny ich brak), pozostałe usytuowano w zupełnie przypadkowych lokalizacjach. Nie spełniono zalecenia o wyborze pionów w budynkach położonych w sąsiedztwie instalacji, w liniach prostych łączących budynki z antenami. Niewielka była liczba pomiarów w budynkach mieszkalnych w bezpośrednim sąsiedztwie instalacji.

W przypadku SBTK przy ul. Drukarskiej w Krakowie (7 czerwca 2017 r.), pomiarów dokonano praktycznie wyłącznie w otwartej przestrzeni oraz na kilku klatkach schodowych i dwóch balkonach (na jednym zmierzono 4,35 V/m z niepewnością 1,92 V/m, co powinno spowodować rozszerzenie pomiarów o sąsiednie lokale). Wybrano do pomiarów tylko kilka budynków (a właściwie klatki schodowe), leżące w azymutach bądź w pobliżu azymutów anten, podczas gdy w terenie o tak gęstej zabudowie powinno ich być znacznie więcej. W dużych, wielomieszkaniowych blokach próbowano wykonać pomiary w jednym, maksymalnie dwóch mieszkaniach. Nie podano informacji co z pozostałymi mieszkaniami (zlokalizowanymi obok, poniżej lub powyżej), szczególnie w kontekście wykrycia w tych lokalizacjach przekroczeń dopuszczalnego poziomu PEM (budynek przy ul. Zachodniej 21)⁹⁹.

Podczas pomiarów w otoczeniu SBTK przy ul. Onyksowej w Lublinie (16 listopada 2016 r.), pomiarów nie wykonano w budynkach, tylko w lokalizacjach „przyziemnych” (na ścieżkach, drogach, chodnikach, w przypadkowych lokalizacjach). W sprawozdaniu nie podano żadnej zmierzonej wartości PEM (każdy wynik opisano jako „poniżej 2,0” V/m). Całkowity brak pomiarów w budynkach w sąsiedztwie SBTK był znaczącym zaniedbaniem. Poważne zastrzeżenia budzi fakt, że nie powtórzono pomiarów w pionach, w których w ramach poprzednich pomiarów w tej lokalizacji stwierdzono dość wysoki poziom PEM. W ramach pomiarów przeprowadzonych w październiku 2014 r. zmierzone wartości PEM wynosiły od: „poniżej 0,70 V/m” (w punktach przy-

⁹⁹ Por. ustalenia przedstawione w pkt 5.2.1 niniejszej informacji o wynikach kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ziemnych w pobliżu SBTK do 4,2 V/m (w otwartych oknach sypialni i pokoju dzieciennego mieszkań zlokalizowanych w budynku w bezpośrednim sąsiedztwie SBTK).

W przypadku SBTK przy ul. Dragonów w Lublinie (18 maja 2016 r.), piony pomiarowe wyznaczono jedynie w wolnej przestrzeni wokół SBTK. Całkowity brak pomiarów w lokalach mieszkalnych w bezpośrednim sąsiedztwie SBTK był bardzo znaczącym zaniedbaniem. W ponad 220 mieszkaniach nie zastano lokatorów, w 18 nie uzyskano zgody na pomiary. Pomiary należało powtórzyć, tymczasem nie odnotowano takich prób. Ograniczono się jedynie do trzech pomiarów na klatce schodowej budynku.

W przypadku SBTK przy ul. Kołłątaja w Puławach (6 lutego 2017 r.) nie wyznaczono głównych pionów w budynkach położonych w otoczeniu SBTK. W ramach pomocniczych pionów wybrano kilkanaście lokalizacji, jednak prawie wyłącznie w przestrzeni otwartej. W oknie klatki schodowej jednego z budynków stwierdzono 6,19 V/m. Zaniedbano wyznaczenie pionów w lokalach mieszkalnych i użytkowych, podczas gdy kilka budynków znajduje się bardzo blisko azymutów anten. Na mapie zamieszczono informacje o braku dostępu lub zgody na wykonanie pomiaru, nie sprecyzowano jednak co było powodem braku dostępu. Pomiarów nie przeprowadzono w przedszkolu i szkole podstawowej, znajdujących się w sąsiedztwie SBTK (ok. 130 m).

W trakcie pomiarów w otoczeniu SBTK przy Al. Warszawskiej w Lublinie (12 sierpnia 2016 r.) ograniczono się wyłącznie do pomiarów z poziomu gruntu. Żadne z pionów nie zostały zlokalizowane w budynkach mieszkalnych, pomimo gęstej zabudowy (budynki jednorodzinne oraz bloki) oraz wysokich mocy anten.

W przypadku SBTK przy ul. Dożynkowej w Poznaniu (11 października 2016 r.) punkty wyznaczono głównie w lokalizacjach „przygruntowych”. Nie wyznaczono ich w budynku leżącym na jednym z azymutów. Punkty opisano nieprecyzyjnie – np. „wewnątrz budynku F”, bez określenia o jaką kondygnację chodzi, tymczasem całkiem innych wartości PEM można się spodziewać na parterze od strony zachodniej, a innych w oknach poddasza od strony wschodniej.

Dokonując pomiarów w otoczeniu SBTK przy ul. Bukowej w Poznaniu (września 2016 r.) pominięto kierunek na jeden z budynków oraz deptak i skwer przed nim. Wśród 41 pionów pomiarowych nie ma ani jednego wewnątrz mieszkań, ani na balkonach. Pomiary wykonano w zasadzie wyłącznie na klatkach schodowych. Tymczasem gęsta zabudowa mieszkaniowa wieżowców ulokowanych blisko siebie wymaga wielu dodatkowych punktów w budynkach. Przy wysokości zawieszenia anteny prawie 40 m nad ziemią, brak mierzalnych wartości w otoczeniu SBTK ok. 40, 60, 80 m od obiektu wzdłuż osi promieniowania nie dziwi, lecz nie jest przesłanką do oceny zgodności. W lokalizacjach przyziemnych były to też przypadkowe lokalizacje. Nie spełniono wymogu wyboru dodatkowych pionów w budynkach w sąsiedztwie instalacji antenowej, w liniach prostych łączących budynki z antenami.

W przypadku SBTK przy ul. Ustki w Szczecinie (19 lipca 2016 r.) wykonano tylko 28 pomiarów w środowisku gęstej zabudowy. Podano, że „pomiary wykonano w otoczeniu instalacji stacji bazowej w miejscach dostępnych dla ludności, w mieszkaniach i innych miejscach przebywania ludzi: w środku pomieszczeń, w płaszczyźnie otworu okiennego znajdującego się od strony źródła promieniowania...”, jednak w sprawozdaniu brak jest danych o wykonywaniu takich pomiarów oraz o dodatkowych pionach pomiarowych tam zlokalizowanych. Niepokoi mała liczba wytypowanych pionów pomiarowych oraz liczba wykonanych pomiarów. SBTK znajduje się na dachu bloku w centrum osiedla o zabudowie wielokondygnacyjnej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ramach dokonanych analiz biegli sformułowali także uwagi dotyczące:

- braku w ocenianych sprawozdaniach analiz i odniesień do dokumentów stwierdzających zakres występowania PEM o poziomach zbliżonych do dopuszczalnego oraz rozkładu przestrzennego tych pól, na podstawie których powinny zostać wyznaczone piony pomiarowe;
- braku w sprawozdaniach bliższych danych na temat funkcjonujących w danej lokalizacji SBTK innych operatorów, a w tym informacji o uwzględnieniu ich wpływu na rozkład PEM i wyznaczenie miejsc wspólnego oddziaływania SBTK, w których mogą wystąpić podwyższone wartości PEM. Identyfikacja poszczególnych źródeł nie była możliwa w ramach pomiarów szerokopasmowych (istnienie w bezpośrednim sąsiedztwie instalacji innych operatorów stwierdzono w 18 z 26 analizowanych sprawozdań);
- niekompletnego i niejednolitego dokumentowania parametrów technicznych SBTK, tj. np. braku informacji o wielkości mocy równoważnej EIRP anten i kątów nachylenia wiązek PEM (tzw. „tilt”), co nie pozwalało na wykorzystanie sprawozdania do analizy rozkładu pól w otoczeniu SBTK;
- braku we wszystkich przypadkach analizy wpływu kąta pochylenia anten (tilt) na wartość PEM. Zmiana kąta pochylenia wiązki w zakresie regulacji anten może spowodować znaczące zmiany wartości PEM na wszystkich kierunkach w pobliżu SBTK;
- niejednoznacznego definiowania warunków pracy SBTK w momencie pomiarów. Warunki pracy instalacji wykonawcy pomiarów określali jako: „testowe”, „znamionowe”, „eksploatacyjne”, „pomiarowe”, „normalne”, „maksymalne”, „standardowe” lub poprzez stwierdzenie, że „anten pracowały”. Tymczasem bliżej nieokreślone warunki pracy SBTK, nie pozwalają na weryfikację i powtórzenie pomiarów zgodnie z zastosowaną metodyką. Pomiary wykonane w warunkach normalnej eksploatacji, czy też pomiary przy małym natężeniu ruchu w komórce (wynikającym np. z pory dnia), nie odzwierciedlają rzeczywistego oddziaływania SBTK na środowisko. W warunkach jej maksymalnego wysterowania i obciążenia ruchem telekomunikacyjnym należy się spodziewać wyższych wartości PEM niż podane w sprawozdaniach. Biegli wskazali przy tym, że w badanych sprawozdaniach wystąpiły przypadki, w których odnotowany przez laboratorium poziom PEM był niewiele niższy od dopuszczalnego. Ze względu na fakt niewysterowania instalacji radiowych mocą maksymalną oraz zróżnicowanie poziomu PEM w zależności od liczby użytkowników sieci komórkowej, należałoby w tych lokalizacjach rozszerzyć czynności kontrolne np. o pomiar całodobowy lub pomiar selektywny z identyfikacją źródeł i ekstrapolacją wyników;
- braku w 13 z 26 badanych sprawozdań pory wykonywania pomiarów. W dwóch podano ogólnie, że były to godziny przedpołudniowe lub południowe. Brak informacji w tym zakresie nie pozwala na odniesienie się do kwestii poziomu obciążenia SBTK. Biorąc pod uwagę dynamikę ruchu telekomunikacyjnego w różnych porach dnia, nie pozwala to na szacunkową ocenę, przy jakim natężeniu ruchu w komórce były wykonywane pomiary. Rozpoczęcie i zakończenie sesji pomiarowej powinno być podawane dokładnie. W 10 przypadkach podano

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

godziny pomiarów. Według tych informacji, pomiary w pojedynczej lokalizacji trwały od 30 minut do ponad dwóch godzin. Biegli zwrócili uwagę, że uwzględniając konieczność przemieszczania się pomiędzy punktami pomiarowymi, ustawienia sprzętu, poziomu pomiaru, wykonania pomiaru oraz podejmowania prób uzyskania dostępu do poszczególnych miejsc, w niektórych przypadkach nierealne było przeprowadzenie rzetelnych pomiarów w tak krótkim czasie.

Przykłady

Pomiary w otoczeniu SBTK przy ul. Kołłątaja w Puławach (6 lutego 2017 r.) zostały przeprowadzone w 52 punktach jednym przyrządem w ciągu 60 minut. Oznacza to, że na dojsię do miejsca pomiaru, ustawienie sprzętu, wyselekcjonowanie poziomu pomiaru oraz na sam pomiar przypadła ponad minuta (z pominięciem analizy, czy wykonawca próbował dostać się do punktów pomiarowych w budynkach, do których nie uzyskał dostępu).

W przypadku pomiarów w otoczeniu SBTK przy ul. Promienistej w Poznaniu (20 listopada 2014 r.) średni czas pomiaru w pojedynczym punkcie wynosił ponad pół minuty.

Pomiary w otoczeniu SBTK przy ul. Bukowej w Poznaniu (15 lipca 2015 r.) trwały 30 minut, a w pojedynczym punkcie 1 minuta 15 sekund. Poprawne wykonanie pomiarów w takim czasie nie jest realne, tym bardziej, że w sprawozdaniu odnotowano pomiary dwoma różnymi sondami pomiarowymi.

W ramach pomiarów w otoczeniu SBTK przy ul. Pierwszej Brygady w Starogardzie (9 czerwca 2017 r.) uzyskano niemal identyczne wyniki pomiarów w tych samych pionach pomiarowych, jak w przypadku pomiarów wykonanych 9 listopada 2016 r., wykonanych przed rozbudową SBTK, co było mało prawdopodobne.

We wszystkich ocenianych przypadkach, zważywszy na dokonane ustalenia, zdaniem biegłych „nie było więc możliwe wydanie jednoznacznej opinii o oddziaływaniu SBTK na środowisko zgodnie z rozporządzeniem MŚ z 30.10.2003 r., jak i braku takiego oddziaływania”.

W wyniku przeprowadzonych analiz biegli wskazali jednocześnie na przykłady dobrych praktyk w doborze punktów i pionów pomiarowych w otoczeniu SBTK.

Dobre praktyki

W przypadku SBTK przy ul. Czarna Rola w Poznaniu (pomiar z 15 grudnia 2016 r.) pomiary wykonano w mieszkaniach, w sposób uwzględniający sposób zagospodarowania terenu i fakt możliwości przebywania ludzi na wyższych kondygnacjach (IV-VI).

W otoczeniu SBTK przy ul. Szczawiowej w Szczecinie (pomiar z 9 listopada 2016 r.) dodatkowe pionów pomiarowe wyznaczono na różnych kondygnacjach budynków. W 11-piętrowym bloku mieszkalnym znajdującym się najbliżej SBTK, gdzie zmierzono najwyższe wartości PEM, wykonano 10 pomiarów na kondygnacjach od V (balkon 1,2 V/m) do X (balkon 6,5 V/m). Także w innym bloku wykonano cztery pomiary na najwyższej kondygnacji (wynik poniżej 1 V/m). Wyznaczono także dziewięć innych dodatkowych pionów pomiarowych, w obszarach, gdzie mogą przebywać ludzie. Wykonawca uwzględnił w dużym stopniu obowiązek wyznaczania pionów w budynkach znajdujących się w otoczeniu SBTK, co jest przykładem dobrej praktyki pomiarowej.

W przypadku SBTK przy ul. Niemcewicza w Szczecinie (pomiar z 29 listopada 2016 r.) wyznaczono pionowy pomiarowe na różnych kondygnacjach budynków. W pionie zlokalizowanym w jednym z budynków w bezpośrednim sąsiedztwie SBTK odnotowano 6,0 V/m (w otwartym oknie pokoju, IV kondygnacja) i 6,9 V/m (otwarte okno klatki schodowej, IX kondygnacja). Było to jedno z nielicznych sprawozdań, które nie zawiera zastrzeżeń dotyczących wyznaczania punktów pomiarowych. Wykonawca uwzględnił w dużym stopniu obowiązek wyznaczania pionów w budynkach znajdujących się w otoczeniu SBTK, co jest przykładem dobrej praktyki pomiarowej.

5.3. Prowadzenie państwowego monitoringu środowiska w zakresie pól elektromagnetycznych

GIOŚ wywiązywał się z obowiązku opracowania PPMŚ

GIOŚ, realizując dyspozycję art. 4a ust. 1 pkt 5 i art. 23 ust. 3 uIOŚ w zw. z art. 26 ust. 1 pkt 5 Poś w brzmieniu obowiązującym do końca 2018 r., opracowywał wieloletnie programy państwowego monitoringu środowiska (dalej „PPMŚ”), w których określał cele i zadania monitoringu środowiska w zakresie PEM. W okresie objętym kontrolą, Minister Środowiska nie zgłaszała uwag do treści tych dokumentów.

Zasadnicze cele PMS przyjmowane w obszarze PEM

W „PPMŚ na lata 2013–2015” oraz w „PPMŚ na lata 2016–2020” podkreślano, że PMS został utworzony w celu zapewnienia wiarygodnych informacji o stanie środowiska. Wskazywano na potrzebę zapewnienia odpowiednim organom informacji niezbędnych do zarządzania środowiskiem, a społeczeństwu możliwości dostępu do pełnej i zrozumiałej informacji o jego stanie. W zakresie dotyczącym PEM założono prowadzenie pomiarów monitoringowych i dokonanie oceny poziomów PEM w środowisku oraz wykonanie dodatkowych pomiarów PEM w środowisku w wybranych miastach o liczbie mieszkańców powyżej 250 tys. Przyjmowano, iż podstawowym założeniem obserwacji sztucznie wytwarzanych PEM jest śledzenie zmian poziomów PEM w odniesieniu do wartości dopuszczalnych. W PPMŚ zakładano pozyskiwanie informacji o presjach na środowisko, które w odniesieniu do PEM miały obejmować dane o źródłach i wielkościach emisji PEM do środowiska. Przyjmowano, że informacje o urządzeniach i instalacjach emitujących promieniowanie elektromagnetyczne będą uzyskiwane w ramach działalności monitoringowej, a dodatkowym źródłem informacji może być działalność kontrolna IOŚ, starosta oraz dane o pozwoleniach radiowych wydanych przez Prezesa UKE. Zakładano, że oceny zmian poziomów PEM w środowisku będą formułowane w oparciu o wyniki pomiarów monitoringowych WIOŚ w powiązaniu z informacją o występowaniu źródeł PEM oraz informacjami uzyskanymi w ramach pomiarów kontrolnych.

Spójność WPMS z PPMŚ

Wszystkie wojewódzkie programy monitoringu środowiska (dalej „WPMS”) opracowane w WIOŚ objętych kontrolą NIK, zostały zatwierdzone przez GIOŚ oraz były spójne w części dotyczącej PEM z PPMŚ. Zgodnie z przepisami rozporządzenia MŚ z 12.11.2007 r., w każdym z nich zaplanowano coroczne pomiary w 45 punktach, w tym po 15 w: centralnych dzielnicach lub osiedlach miast o liczbie mieszkańców przekraczającej 50 tys., w pozostałych miastach oraz na terenach wiejskich.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

We wszystkich skontrolowanych WIOŚ pomiary monitoringowe PEM były prowadzone w punktach spełniających wymagania rozporządzenia MŚ z 12.11.2007 r. Konkretnie lokalizacje punktów pomiarowych zostały ustalone w latach 2008–2010 (tj. w pierwszym cyklu pomiarowym).

Prawidłowość doboru przez WIOŚ miejsc pomiarów monitoringowych PEM

W celu pełniejszej oceny poziomów PEM, GIOŚ zlecił podmiotowi zewnętrznemu dokonanie „Pomiarów PEM w wybranych miastach Polski o liczbie mieszkańców powyżej 250 tys.” Laboratorium posiadające akredytację PCA, w 2014 i 2015 r. wykonało pomiary w 63 wskazanych przez GIOŚ punktach zlokalizowanych na terenie Łodzi, Warszawy, Krakowa, Szczecina, Poznania i Gdańska. Założeniem było powtórzenie serii pomiarów w tych samych miejscach, w których wykonano pomiary w latach 2001–2003. Oprócz pomiarów szerokopasmowych, w każdym punkcie pomiarowym zaplanowano przeprowadzenie analizy widma.

Dodatkowe zadania w ramach PMŚ w zakresie PEM

Spośród WIOŚ objętych kontrolą NIK, jedynie WIOŚ w Katowicach w WPMŚ na lata 2016–2020 ustalił dodatkowe zadanie lokalne w zakresie PEM, polegające na wykonywaniu corocznie w sześciu wybranych punktach pomiarowych, równoległe do pomiarów miernikiem szerokopasmowym, pomiarów za pomocą analizatora widma. Miało to na celu dokładniejsze rozpoznanie źródeł PEM w środowisku. Pomiary takie wykonano w 2017 r. Do analizy wybrano po dwa punkty reprezentujące poszczególne rodzaje terenów i stwierdzono, iż w większości przypadków dominującymi źródłami PEM wysokiej częstotliwości w środowisku są instalacje radiokomunikacyjne.

Pomiary PEM w ramach monitoringu środowiska prowadzone były przez pracowników WIOŚ z wykorzystaniem posiadanego sprzętu pomiarowego. W pełni zrealizowano je we wszystkich lokalizacjach ustalonych na poszczególne lata w WPMŚ.

Stopień realizacji zaplanowanych pomiarów

W przyjętej do kontroli próbie 10 sprawozdań w każdym z pięciu WIOŚ, w niektórych przypadkach stwierdzono odstępstwa od określonych w rozporządzeniu z 2007 r. wymagań dla takich sprawozdań¹⁰⁰. Polegały one głównie na nieujmowaniu informacji na temat SBTK zlokalizowanych w odległości nie większej niż 300 m od rzutu instalacji na powierzchnię terenu do punktu pomiarowego¹⁰¹. Tłumaczono to m.in. problemami z uzyskiwaniem i weryfikacją danych o instalacjach emitujących PEM do środowiska i brakiem centralnej bazy instalacji (WIOŚ w Katowicach), brakiem urządzeń pozwalających na identyfikację SBTK w pobliżu punktu pomiarowego (WIOŚ w Krakowie oraz WIOŚ w Lublinie), czy też pomyłkowym pominięciem w sprawozdaniu informacji w tym zakresie (WIOŚ w Szczecinie).

Rzetelność dokumentowania pomiarów monitoringowych

W WIOŚ w Lublinie stwierdzono także nieprawidłowości polegające na:

- wykazaniu w ośmiu sprawozdaniach współrzędnych innych punktów niż te, w których faktycznie wykonywano pomiary (odległych od nich od ok. 0,3 km do ok. 7,6 km, a w jednym przypadku ok. 100 km);

¹⁰⁰ Zał. Nr 3 do rozporządzenia MŚ z 12.11.2007 r.

¹⁰¹ Powyższe stwierdzono w przypadku dwóch sprawozdań w WIOŚ w Katowicach; trzech sprawozdań w WIOŚ w Krakowie; czterech sprawozdań w WIOŚ w Lublinie; dwóch sprawozdań w WIOŚ w Poznaniu, jednym sprawozdaniu w WIOŚ w Szczecinie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- nieprawidłowym przypisaniu w WPMŚ na lata 2016–2017 czterem punktom współrzędnych lokalizujących te punkty w zupełnie innych miejscach, przy innych ulicach, niż nazwy ulic określające te punkty w WPMŚ.

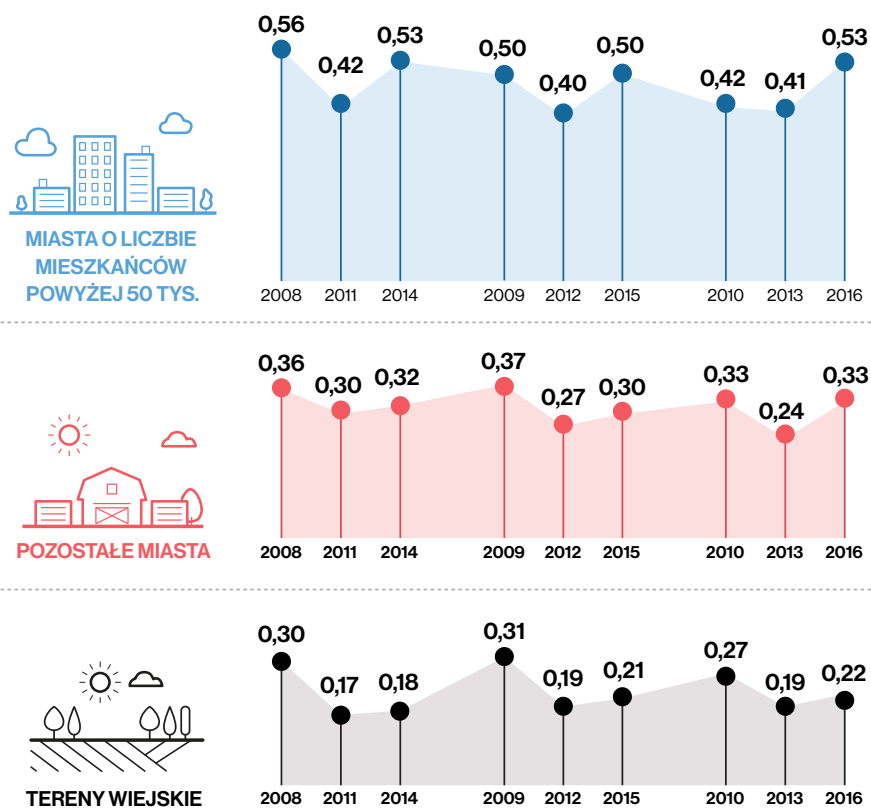
Oceny poziomów PEM w środowisku dokonywane przez IOŚ

GIOŚ dokonał ocen poziomów PEM w środowisku w latach 2014 i 2015 oraz za lata 2014–2016. Dane na temat wyników monitoringu środowiska w województwach, WIOŚ udostępniały na swoich stronach internetowych oraz w raportach o stanie środowiska w województwie.

W opracowaniach krajowych stwierdzono m.in., że średnia arytmetyczna wartości PEM dla obszaru Polski w 2014 r. i w 2015 r. wynosiła 0,34 V/m, co stanowiło 4,85% wartości dopuszczalnego poziomu 7 V/m. Trzyletnia średnia arytmetyczna pomiarów monitoringowych za lata 2014–2016 uzyskana z 2 161 punktów pomiarowych wyniosła 0,35 V/m. W podziale na poszczególne typy obszarów wartości te kształtowały się następująco: dla centralnych dzielnic lub osiedli miast o liczbie mieszkańców przekraczającej 50 tys. – 0,52 V/m, dla pozostałych miast – 0,31 V/m, dla terenów wiejskich – 0,21 V/m (zob. również infografika nr 9, gdzie zaprezentowano wyniki PMŚ z tych samych punktów pomiarowych wykonywane w odstępach trzyletnich).

Infografika nr 9

Średnie wartości PEM odnotowane w ramach PMŚ w latach 2008–2016 (prezentacja wyników z cykli trzyletnich – pomiary w tych samych punktach)



Źródło: Opracowanie NIK na podstawie danych GIOŚ.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ramach ocen wskazywano, iż wartość PEM w środowisku na terenie Polski utrzymuje się na niskim poziomie. Podobne wnioski zaprezentowano w raporcie GIOŚ „Stan środowiska w Polsce – Sygnały 2016”, niemniej jednak stwierdzono, iż ze względu na stale rosnącą liczbę źródeł emitujących PEM do środowiska, zmieniające się technologie, moce nadawcze oraz zagęszczenie źródeł, mogą pojawić się miejsca, w których wartości PEM zostaną przekroczone. Podkreślono, iż ten fakt oraz istniejące (choć ograniczone) dowody świadczące o możliwości szkodliwego oddziaływania PEM na ludzi może budzić obawy społeczeństwa, dlatego też konieczne jest stałe monitorowanie poziomów PEM w środowisku. Również w wojewódzkich raportach o stanie środowiska wskazywano niskie poziomy PEM stwierdzane w wyniku pomiarów monitoringowych.

Krajowe i wojewódzkie oceny stanu środowiska były formułowane wyłącznie na podstawie wyników pomiarów monitoringowych zrealizowanych przez WIOŚ, co w istotny sposób zawężyło zakres informacji dostarczanych adresatom ocen stanu środowiska w obszarze PEM. W ramach ocen formułowanych na poziomie krajowym i wojewódzkim nie uwzględniano:

- pełnej informacji o presjach na środowisko, które w odniesieniu do PEM miały obejmować dane o źródłach i wielkościach emisji PEM do środowiska;
- kształtowania się wartości PEM w bezpośrednim otoczeniu SBTK, notowanych w sprawozdaniach pomiarowych przedkładanych WIOŚ przez operatorów telefonii komórkowej na podstawie art. 122a ust. 2 Poś;
- wyników pomiarów kontrolnych PEM realizowanych przez WIOŚ, z reguły na wniosek osób zamieszkujących w bezpośrednim sąsiedztwie SBTK, administratorów budynków lub organów jst;
- informacji o stwierdzonych przez WIOŚ przekroczeniach dopuszczalnego poziomu PEM, co stanowiło naruszenie art. 25 ust. 3 pkt 1 Poś w brzmieniu obowiązującym do końca 2018 r.¹⁰²

Następstwem powyższego było dostarczanie adresatom ocen stanu środowiska w obszarze PEM jedynie informacji o tzw. „tle elektromagnetycznym” z pominięciem danych o kształtowaniu się wartości PEM w bezpośrednim otoczeniu SBTK (w tym w miejscach trwałego przebywania ludzi).

W ocenach formułowanych w ramach PMŚ, zarówno na poziomie krajowym, jak i wojewódzkim, nie było pełnych informacji o presji na środowisko w tym obszarze, podczas gdy dane te miały obejmować informacje o źródłach PEM i wielkościach emisji PEM do środowiska. Było to następstwem braku dostępu organów IOŚ do usystematyzowanych danych o liczbie SBTK i emitowanej przez nie mocy, głównie w związku z brakiem po stronie operatorów prawnego obowiązku przekazywania WIOŚ danych zawartych w zgłoszeniu instalacji, o którym mowa w art. 152 Poś. Przy dokonywaniu rocznych i trzyletnich ocen poziomu PEM w środowisku, celem ustalenia liczby SBTK, GIOŚ korzystał z rejestru pozwoleń radiowych, prowadzonego przez UKE. Nie uzyskiwał zaś danych na temat mocy urządzeń zawartych w pozwoleniach radiowych.

Czynniki ograniczające miarodajność ocen poziomów PEM w środowisku

Brak pełnych informacji na temat liczby SBTK i wielkości emisji PEM

¹⁰² Od 1 stycznia 2019 r. art. 23 ust. 10 pkt 1 uIOŚ.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zbiorczych danych na temat liczby SBTK oraz promieniowanej z nich mocy nie zawierały także wojewódzkie raporty o stanie środowiska sporządzone przez WIOŚ. Na przykład:

- WIOŚ w Lublinie podawał przybliżoną liczbę SBTK według nieoficjalnej strony internetowej („btsearch”);
- WIOŚ w Katowicach odstąpił od szacowania w bloku presje liczby instalacji ze względu na brak możliwości uzyskania wiarygodnych danych na ten temat. Przyjmowano m.in., iż dane UKE dotyczą pozwoleń radiowych, co nie jest równoznaczne z liczbą faktycznie pracujących instalacji. Poza tym trudne jest uzyskanie wiarygodnej informacji od starostw, ze względu na niejednorodny system ewidencji danych oraz częste niezgłaszanie przez operatorów faktu likwidacji poszczególnych instalacji;
- WIOŚ w Krakowie nie dokonywał analiz w tym zakresie, gdyż operatorzy nie mają prawnego obowiązku przekazywania do WIOŚ informacji o lokalizacji SBTK, a według WIOŚ w Poznaniu prowadzenie bazy źródeł PEM nie jest zadaniem WIOŚ.

Nieuwzględnianie
w ocenach stanu
środowiska w obszarze
PEM danych o poziomach
PEM w bezpośrednim
otoczeniu SBTK

Formułując oceny stanu środowiska GIOŚ opierał się jedynie na wynikach pomiarów monitoringowych przeprowadzonych przez WIOŚ na zasadach określonych w rozporządzeniu MŚ z 12.11.2007 r. Były to jednak wyniki z miejsc mało narażonych na podwyższone, czy ponadnormatywne poziomy PEM. Do ocen nie wykorzystywano wyników pomiarów PEM w bezpośrednim otoczeniu SBTK przekazywanych WIOŚ przez operatorów telefonii komórkowej na podstawie art. 122a ust. 2 Poś, w których z reguły wykazywane były wyższe wartości PEM (w tym zbliżone do dopuszczalnej) w miejscach dostępnych dla ludności, w tym również w oknach lokali mieszkalnych, na balkonach i tarasach¹⁰³. Wyniki te znajdują się natomiast w katalogu danych, które powinny być wykorzystywane na potrzeby realizacji PMS, w tym w szczególności przy formułowaniu ocen stanu środowiska¹⁰⁴.

Główną przyczyną nieuwzględniania tego rodzaju danych był brak krajowej, elektronicznej bazy danych takich wyników i dotychczasowy obieg tych dokumentów jedynie w wersji „papierowej”. W 2017 r. podjęte zostały przez Ministerstwo Cyfryzacji, przy współpracy z Ministerstwem Środowiska, Instytutem Łączności – PIB i GIOŚ, prace nad systemem teleinformatycznym, który umożliwić będzie rejestrację, gromadzenie, przetwarzanie i raportowanie wyników pomiarów oraz ich publiczne udostępnianie.

Skontrolowane WIOŚ wskazywały m.in. brak możliwości wprowadzania wyników pomiarów PEM przedkładanych przez operatorów telefonii komórkowej do systemu informatycznego ze względu na zróżnicowany układ sprawozdań pomiarowych (WIOŚ w Katowicach), brak kadrowych możliwości elektronicznego ewidencjonowania takich danych (WIOŚ w Katowicach i WIOŚ w Poznaniu), brak wskazywania w wytycznych GIOŚ konieczności uwzględniania takich danych w ocenach stanu środowiska (WIOŚ w Krakowie).

¹⁰³ Por. pkt 5.2.3 niniejszej informacji o wynikach kontroli.

¹⁰⁴ Art. 27 ust. 1 pkt 4 Poś w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2018 r. i art. 23 ust. 12 pkt 2 uIoŚ w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2019 r.

Przykłady

Spośród pięciu WIOŚ objętych kontrolą NIK, jedynie WIOŚ w Katowicach w raporcie o stanie środowiska w województwie śląskim w 2015 r. wskazał, iż poza pomiarami monitoringowymi, WIOŚ prowadzi na bieżąco analizę wyników pomiarów przesyłanych przez operatorów telefonii komórkowej. Podał, iż w niektórych miejscach zmierzono wartości bliskie dopuszczalnej. W raporcie za 2016 r. takiej informacji już nie zawarto.

WIOŚ w Lublinie w raporcie o stanie środowiska w 2016 r. oraz w raporcie za lata 2013–2015 wspomniał, iż przekroczeń dopuszczalnego poziomu PEM nie odnotowano w sprawozdaniach przedkładanych przez użytkowników SBTK oraz nie stwierdzono takich przypadków w ramach działalności kontrolnej WIOŚ.

W opinii Ministra Środowiska, wyrażonej w trakcie kontroli, wyniki pomiarów monitoringowych mają dostarczać danych o „tle elektromagnetycznym”, a ich celem nie jest weryfikowanie i zastępowanie pomiarów wykonywanych zgodnie z art. 122a Poś. Zdaniem Ministra, uwzględnienie przy ocenie stanu środowiska wyników tych pomiarów będzie możliwe po wprowadzeniu systemu informatycznego umożliwiającego elektroniczne przekazywanie wyników pomiarów organom administracji publicznej, w tym WIOŚ.

W okresie objętym kontrolą jednostki IOŚ nie dysponowały możliwością zautomatyzowanej analizy wyników PEM przedkładanych przez użytkowników SBTK. W opinii NIK, w aktualnym stanie, przynajmniej dane o zakresie tych wyników, ich skrajnych wartościach i rodzajach miejsc, w których występują powinny być wykorzystywane do oceny poziomów PEM w środowisku, a następnie upowszechniane w ramach raportów z WPMŚ i PPMŚ. Wskazują one bowiem na rzeczywiste poziomy PEM w bezpośrednim otoczeniu SBTK. Uwzględnianie takich informacji, chociażby w uproszczonej formie, stanowiłoby wypełnienie założeń PMŚ, dyspozycji art. 23 ust. 12 pkt 2 uIOŚ oraz realizację celu PMŚ określonego w art. 23 ust. 10 uIOŚ (do 31 grudnia 2018 r. odpowiednio: art. 27 ust. 1 pkt 4 oraz art. 25 ust. 3 Poś).

Dokonując ocen stanu środowiska na poziomie krajowym i wojewódzkim, organy IOŚ nie uwzględniały wyników pomiarów kontrolnych PEM realizowanych przez WIOŚ, podczas gdy w PPMŚ zakładano możliwość wykorzystywania do tego celu wyników działalności kontrolnej. W GIOŚ odstąpiono od ich wykorzystania ze względu na odmienny charakter pomiarów kontrolnych oraz inną metodykę pomiarową. W skontrolowanych WIOŚ również nie wykorzystywano wyników działalności kontrolnej w obszarze PEM. Przyjmowano np., że istnieje możliwość udostępniania tego typu informacji na wniosek każdemu zainteresowanemu (WIOŚ w Katowicach) lub powoływano się na brak wytycznych GIOŚ w tym zakresie (WIOŚ w Krakowie).

Zdaniem NIK dane o wynikach działalności kontrolnej WIOŚ w obszarze PEM powinny być, podobnie jak wyniki pomiarów PEM przedstawianych przez operatorów telefonii komórkowej, uwzględniane w krajowej i wojewódzkich ocenach stanu środowiska w celu pełnej realizacji założeń PMŚ.

Nieuwzględnianie w ocenach stanu środowiska w obszarze PEM danych o wynikach działalności kontrolnej WIOŚ

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ich wykorzystywanie jest niezbędne do dokonania oceny przedstawiającej zbliżony do rzeczywistego obraz poziomu PEM w środowisku. Wyniki pomiarów kontrolnych realizowanych przez WIOŚ były gromadzone w ramach „Informatycznego Systemu Wspomagania Kontroli” (ISKW), stanowiącego część systemu informatycznego IOŚ „Ekoinfonet”.

Jedynie WIOŚ w Poznaniu w raporcie o stanie środowiska za 2015 i za 2016 r. przedstawił szczegółowo wyniki kontroli interwencyjnych PEM wraz z podaniem zmierzonych wartości PEM.

Nieuwzględnianie w ocenach stanu środowiska w obszarze PEM danych o stwierdzonych przekroczeniach dopuszczalnego poziomu PEM

Kontrola NIK w GIOŚ oraz w WIOŚ w Krakowie wykazała, iż w ramach ocen stanu środowiska nie przedstawiano informacji na temat stwierdzonych przekroczeń dopuszczalnego poziomu PEM w miejscach dostępnych dla ludności¹⁰⁵. Stanowiło to naruszenie art. 25 ust. 3 pkt 1 Poś w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2018 r. (od 1 stycznia 2019 r. – art. 23 ust. 10 pkt 1 uIOŚ) oraz ograniczało miarodajność ocen formułowanych na poziomie województwa i na poziomie krajowym. Dane te były dostępne w systemie informatycznym prowadzonym przez GIOŚ.

Dopuszczalny poziom PEM w otoczeniu instalacji radiokomunikacyjnych

Obowiązujące w Polsce dopuszczalne poziomy PEM w środowisku zostały określone w zał. nr 1 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. Dla częstotliwości wykorzystywanych w telefonii komórkowej poziom ten wynosi 7 V/m (składowa elektryczna) lub 0,1 W/m² (gęstość mocy). Poziomy te dotyczą zarówno miejsc długo-, jak i krótkotrwałego przebywania ludzi.

Ustalanie dopuszczalnych poziomów PEM w środowisku pozostaje w indywidualnej gestii każdego państwa. Polska należy do grupy krajów, w których ustanowiono dopuszczalny poziom PEM na poziomie niższym od wynikającego z zalecenia Rady z 12 lipca 1999 r. w sprawie ograniczenia narażenia ludności na PEM (od 0 Hz do 300 GHz) (1999/519/WE)¹⁰⁶ i przyjętego w części krajów europejskich. Niemniej jednak miarodajność porównań samych poziomów dopuszczalnych (tzw. „limitów PEM”) pozostaje ograniczona, gdyż pomija sposób prawnego uregulowania w poszczególnych krajach zasad lokalizacji SBTK oraz stosowane sposoby weryfikacji dotrzymywania standardu środowiska w zakresie PEM¹⁰⁷. Pomija także zakres stosowania w systemach prawnych innych państw zasady minimalizowania oddziaływania PEM, na tyle na ile jest to rozsądnie możliwe (tzw. zasada ALARA). Niezależnie od tego, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Cyfryzacji, Ministerstwo Zdrowia, ani skontrolowane przez NIK jednostki IOŚ i PIS nie dysponowały usystematyzowaną wiedzą, czy w innych krajach Europy (głównie w tych, w których obowiązują znacznie wyższe niż w Polsce dopuszczalne poziomy PEM) rejestrowane są wartości PEM przekraczające polski poziom dopuszczalny (7 V/m) i na ile są to ekspozycje długoterminowe, zwłaszcza w miejscach zamieszkania, nauki

¹⁰⁵ Zob. pkt 5.2.1 niniejszej informacji o wynikach kontroli.

¹⁰⁶ Dz. Urz. UE L199 z 30.07.1999, str. 59. Określone w zaleceniu Rady Unii Europejskiej poziomy PEM odpowiadają wytycznym Międzynarodowej Komisji Ochrony przed Promieniowaniem Niejonizującym (ICNIRP). Wynoszą one 61 V/m (składowa elektryczna) i 10 W/m² (gęstość mocy).

¹⁰⁷ Por. S. Różycki, *Ochrona ludności przed polami elektromagnetycznymi w Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem pól o częstotliwości przemysłowej*, [w:] M. Zmyślony, E. M. Nowosielska (red.), *Ochrona przed promieniowaniem jonizującym i niejonizującym. Nowe uregulowania prawne, źródła, problemy pomiarowe*, WAT, Warszawa 2015, s. 259.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

i innych, charakteryzujących się stałym przebywaniem ludzi. Z dwóch publikacji wskazanych przez Ministra Środowiska wynika, iż w krajach Europy, pomimo obowiązywania znacznie wyższych dopuszczalnych poziomów PEM, w miejscach dostępnych dla ludności nie są notowane lub notowane są incydentalnie poziomy PEM przekraczające dopuszczalny poziom w Polsce.

Poziomy PEM według danych z niektórych państw Europy

Przykłady

Według jednej z publikacji poziomy PEM stwierdzone w 2013 r. w Słowenii nie przekraczały dopuszczalnego poziomu PEM w Polsce¹⁰⁸. Stosownie do drugiej, pochodzącej z 2010 r., w krajach europejskich w ponad 60% przypadków notowano wartości PEM niższe niż 1 V/m, w mniej niż 1% przypadków ponad 6 V/m i w mniej niż 0,1% przypadków ponad 20 V/m, podczas gdy dopuszczalne poziomy PEM dla miejsc dostępnych dla ludności wynosiły od 28 V/m do 87 V/m¹⁰⁹.

W krajach europejskich, w większości przypadków notowane są poziomy PEM mieszczące się w polskim limicie prawnym PEM.

Przykłady

Według badań przeprowadzonych w 2017 r. we Francji przez Narodową Agencję ds. Częstotliwości (ANFR), średni poziom PEM w 3 836 punktach wyniósł 0,34 V/m. Zidentyfikowano 15 punktów „nietypowych”, tj. miejsc, w których poziom PEM przekracza 6 V/m. Wartości PEM w tych miejscach wynosiły od 6 do 11,3 V/m i wystąpiły, zarówno na zewnątrz, jak i wewnątrz budynków w gęsto zaludnionych obszarach miejskich¹¹⁰. Punkty tego rodzaju zdefiniowano jako miejsca, w których poziom narażenia na PEM znacznie przekracza średni poziom obserwowany na terenie kraju. Określając poziom 6 V/m kierowano się danymi Światowej Organizacji Zdrowia na temat typowej maksymalnej ekspozycji na PEM od SBTK¹¹¹. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, zidentyfikowanie tego rodzaju punktów powinno uruchamiać działania zmierzające – w miarę możliwości technicznych i zachowania standardu usług – do ograniczenia poziomu PEM np. poprzez zmniejszenie mocy nadajników lub wyłączenie anteny bądź określonego sektora. Dopuszczalne poziomy PEM we Francji są zbieżne z zaleceniem Rady nr 1999/519/WE z 12 lipca 1999 r. i wynoszą od 28 V/m do 87 V/m, w zależności od częstotliwości w paśmie radiowym. Krajowy wykaz punktów „nietypowych” jest publikowany corocznie przez ANFR.

Wartości PEM zmierzone w 2016 r. w Hiszpanii (reg. Katalonia) w 253 z 280 przypadków wynosiły mniej niż 5 V/m, w 23 przypadkach pomiędzy 5 V/m a 10 V/m, w dwóch pomiędzy 10 a 15 V/m, w jednym 15–20 V/m i w jednym 20–25 V/m¹¹².

¹⁰⁸ T. Trček, B. Valič, P. Gajšek, *Elektromagnetna sevanja v okolici baznih postaj LTE*, Elektrotehniški vestnik 81(1-2): 39-44, 2014, http://www.inis.si/fileadmin/user_upload/INIS/publikacije/2014_04_09_Trcek_EV.pdf (dostęp: 15.11.2018 r.). *Report on the level of exposure (frequency, patterns and modulation) in the European Union*.

¹⁰⁹ *Report on the level of exposure (frequency, patterns and modulation) in the European Union*, EFHRAN 2010.

¹¹⁰ *Recensement des Points Atypiques*, Agence Nationale des Frequences (ANFR), grudzień 2017 r.

¹¹¹ <http://www.who.int/peh-emf/about/WhatisEMF/en/index4.html>.

¹¹² <http://governancaradioelectrica.gencat.cat/documents/10180/5044679/2016%20Annual%20Report%20vfinal%20EN.pdf>.

Wyniki kampanii pomiarowej¹¹³ przeprowadzonej w Chorwacji w 2016 r. w 169 lokalizacjach wykazały, że maksymalna zmierzona wartość PEM w otoczeniu SBTK wyniosła 2,729 V/m. Obowiązujące w Chorwacji dopuszczalne poziomy PEM wynoszą: 58 V/m oraz 24,4 V/m dla miejsc określanych, jako tzw. wrażliwe, takich jak m.in. budynki mieszkalne, szkoły, przedszkola i szpitale.

5.4. Działania oświatowo-zdrowotne w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej

W okresie objętym kontrolą, GIS nie inicjował, nie prowadził i nie koordynował działalności oświatowo-zdrowotnej zmierzającej do zaznajamiania społeczeństwa (a w szczególności dzieci i młodzieży) ze sposobami korzystania z urządzeń telefonii komórkowej ograniczającymi narażenie na promieniowanie elektromagnetyczne. Podejmowanie takich działań mieściło się w zadaniach GIS określonych w art. 6 w związku z art. 1 pkt 3, art. 2 i art. 8a ust. 1 pkt 1 uPIS oraz w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2016–2020¹¹⁴. Również WSSE nie prowadziły usystematyzowanej działalności w tym zakresie.

Zadania PIS
w obszarze działalności
oświatowo-zdrowotnej

PIS została powołana do realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego, w szczególności poprzez sprawowanie nadzoru nad warunkami higieny radiacyjnej w celu ochrony zdrowia ludzkiego przed niekorzystnym wpływem szkodliwości i uciążliwości środowiskowych. Wykonywanie tych zadań polega nie tylko na sprawowaniu zapobiegawczego i bieżącego nadzoru sanitarnego na zasadach określonych w przepisach uPIS, lecz również na prowadzeniu działalności oświatowo-zdrowotnej (art. 2 uPIS). Działania w powyższym zakresie powinny obejmować w szczególności inicjowanie i wytyczanie kierunków przedsięwzięć zmierzających do zaznajamiania społeczeństwa z czynnikami szkodliwymi dla zdrowia, udzielanie porad i informacji w zakresie zapobiegania i eliminowania negatywnego wpływu czynników i zjawisk fizycznych, a także na ocenianiu działalności oświatowo-zdrowotnej prowadzonej przez szkoły i inne placówki oświatowo-wychowawcze, szkoły wyższe oraz środki masowego przekazywania, podmioty lecznicze oraz inne podmioty, instytucje i organizacje, a także na udzielaniu im pomocy w prowadzeniu tej działalności.

Działalność
oświatowo-zdrowotna
w obszarze ochrony
przed PEM
według Narodowego
Programu Zdrowia

GIS został również wskazany w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2016–2020, jako jeden z podmiotów mających prowadzić działania informacyjno-edukacyjne dotyczące uświadamiania ryzyka związanego z nadmiernym narażeniem na promieniowanie elektromagnetyczne. Powyższe ma służyć realizacji celu operacyjnego nr 4 Programu: „Ograniczenie ryzyka zdrowotnego wynikającego z zagrożeń fizycznych, chemicznych i biologicznych w środowisku zewnętrznym, miejscu pracy, zamieszkania oraz nauki”.

¹¹³ HAKOM – Croatian Regulatory Authority for Network Industries, <http://mapiranje.hakom.hr/CellRadiationMeasure/en-US>, <https://www.hakom.hr/UserDocsImages/2016/dokumenti/Tablica%201.%20Usporedni%20prikaz%20rezultata%20provedenih%20akcija%20mjerjenje-20161102.pdf>.

¹¹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020 (Dz. U. poz. 1492).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

GIS nie korzystał ze wsparcia naukowego i merytorycznego Rady Sanitarno-Epidemiologicznej¹¹⁵ w zakresie spraw związanych z ochroną przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej, a w szczególności optymalnego zakresu działań oświatowo-zdrowotnych dotyczących PEM. Kwestie te nie były poruszane na posiedzeniach Rady, które odbyły się w okresie objętym kontrolą NIK.

W odniesieniu do składu Rady Sanitarno-Epidemiologicznej Minister Zdrowia poinformował NIK, że jej członków powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw zdrowia na wniosek GIS, spośród pracowników nauki i osób posiadających wybitne przygotowanie praktyczne z dziedziny sanitarno-epidemiologicznej. Rada działa na podstawie uchwalonego przez siebie regulaminu zatwierdzonego przez GIS. Zatem Ministerstwo Zdrowia nie ma bezpośredniego wpływu na skład oraz prace tej Rady.

Brak inicjowania i koordynacji GIS w zakresie działań oświatowo-zdrowotnych dotyczących PEM we wszystkich pięciu skontrolowanych WSSE skutkowało brakiem systematycznych i jednolitych działań w tym zakresie.

Niekorzystanie ze wsparcia merytorycznego ciał opiniotwórczych i doradczych

Brak w WSSE usystematyzowanej i skoordynowanej działalności oświatowo-zdrowotnej w obszarze PEM

Przykłady

W WSSE w Katowicach jedynym przejawem działalności oświatowo-zdrowotnej w zakresie PEM było zamieszczenie na stronie internetowej ulotki „Bezpieczny telefon”, w której podano podstawowe zasady ograniczające ekspozycję na promieniowanie. Wskazano na brak sygnałów na temat potrzeby szerszych działań oraz wytycznych GIS dotyczących metod i zakresu działalności w obszarze uświadamiania ryzyka związanego z PEM, na które narażone są osoby intensywnie korzystające z urządzeń mobilnych.

W WSSE w Lublinie tematykę dotyczącą ochrony przed PEM wśród dzieci i młodzieży uznano za istotną, jednak przyjęto, że brak publikacji i badań przeprowadzonych przez instytuty naukowe nie pozwalał na wdrożenie szerszych działań. Wskazano na brak wytycznych GIS w tym zakresie. Działania ograniczały się do rozdawania ulotek podczas wydarzeń organizowanych przez inne instytucje oraz publikację w listopadzie 2017 r. ulotki na stronie internetowej WSSE, która zawierała porady dotyczące minimalizacji szkodliwego oddziaływania telefonu komórkowego na organizm człowieka. PIS nie posiadała w swojej ofercie programu edukacyjnego dotyczącego problematyki PEM, więc nie było możliwe dokonywanie oceny działalności oświatowo-zdrowotnej prowadzonej przez szkoły i inne placówki oświatowo-wychowawcze.

W WSSE w Poznaniu w okresie objętym kontrolą nie podejmowano działań oświatowo-zdrowotnych dotyczących PEM. W latach wcześniejszych (2013) na stronie internetowej WSSE była informacja o sposobach ograniczających narażenie na PEM oraz w ramach dni otwartych (2014) prezentowano rozkład stref ochronnych wokół telefonu komórkowego. Przyjmowano, że tematyka PEM nie mieści się w zakresie działań oświaty zdrowotnej i promocji zdrowia WSSE. GIS nie zamieścił jej w planie przedsięwzięć na kolejne lata i nie przekazywał żadnych materiałów potwierdzających szkodliwość PEM. Zakładano też, że jeżeli urządzenia emitują PEM, to podmiot je udostępniający winien prowadzić działania informacyjne o sposobie korzystania z nich tak, by nie stwarzały zagrożenia dla zdrowia.

¹¹⁵ Zgodnie z art. 9 ust. 1 uPIS Rada Sanitarno-Epidemiologiczna jest organem doradczym i opiniotwórczym Głównego Inspektora Sanitarnego w sprawach objętych zakresem działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej powoływanym na okres trzech lat.

W WSSE w Szczecinie w latach 2015–2017 (I połowa) nie prowadzono działań informacyjno-edukacyjnych dotyczących PEM z uwagi na brak na nie zapotrzebowania. Dopiero w II połowie 2017 r. w związku z pytaniami nauczycieli na temat wpływu użytkowania smartfonów na zdrowie młodzieży, WSSE zamieściła na stronie internetowej informację na temat telefonów komórkowych i szkodliwości promieniowania elektromagnetycznego oraz możliwych sposobów jego ograniczania. Opracowano także prezentację multimedialną¹¹⁶. Wykorzystano ją do prelekcji w trzech szkołach.

Potrzeba prowadzenia działalności oświatowo-zdrowotnej w obszarze PEM

Działalność oświatowo-zdrowotna w zakresie ochrony przed PEM pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej mieści się w zadaniach PIS określonych w art. 6 w związku z art. 1 pkt 3 oraz art. 2 uPIS. Uwzględniając zadania PIS odnośnie ochrony zdrowia publicznego, jej organy powinny podejmować działania oświatowo-zdrowotne zmierzające do ograniczania ryzyka nadmiernego narażenia na promieniowanie elektromagnetyczne pochodzące od urządzeń telefonii komórkowej.

Potrzeba prowadzenia działalności edukacyjnej dotyczącej ryzyka związanego z użytkowaniem urządzeń mobilnych była artykułowana przez podmioty krajowe i instytucje międzynarodowe. W szczególności:

- Europejska Agencja Środowiska¹¹⁷ rekomenduje zastosowanie zasady przezorności uzasadniając to potrzebą uniknięcia lub zredukowania potencjalnie poważnych i nieodwracalnych skutków dla zdrowia i środowiska. Wskazuje, że społeczeństwo powinno być lepiej informowane o ryzykach związanych z użytkowaniem urządzeń mobilnych. Zaznacza, że ryzyko jest tu wystarczająco udowodnione aby edukować społeczeństwo, a w szczególności dzieci, jak użytkować telefony komórkowe (wiadomości tekstowe i używanie zestawów słuchawkowych ok. 10-krotnie zmniejsza narażenie na PEM, w porównaniu gdy telefon styka się z głową)¹¹⁸;
- Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w rezolucji z 2011 r. wskazało na rosnącą ekspozycję społeczeństw na PEM w związku z rozwojem kolejnych standardów nadawczych w telefonii komórkowej oraz na konieczność stosowania zasady przezorności. Podkreśliło, iż ignorowanie wczesnych ostrzeżeń o ryzykach może wywołać bardzo wysokie koszty społeczne i ekonomiczne. Wśród rekomendacji dla krajów członkowskich wskazało m.in. na potrzebę prowadzenia kampanii informacyjnych na temat ryzyk związanych z użytkowaniem urządzeń mobilnych, ukierunkowanych w szczególności na dzieci, a także ich rodziców i nauczycieli, a także prewencyjne, znaczne obniżenie dopuszczalnych poziomów PEM w miejscach długotrwałej ekspozycji (wewnątrz

¹¹⁶ Zawierała informacje dotyczące: zasady przekazywania sygnału telefonicznego, elektrodynamicznego oddziaływania PEM na organizm człowieka, a także sytuacji i momentów najsilniejszej emisji PEM w trakcie korzystania z telefonów.

¹¹⁷ Jedną z agencji UE, której zadaniem jest dostarczanie rzetelnych i obiektywnych informacji dotyczących ochrony środowiska, w szczególności dla podmiotów związanych z opracowywaniem, przyjmowaniem, wdrażaniem i ocenianiem polityki ochrony środowiska oraz dla opinii publicznej (<https://www.eea.europa.eu/pl/about-us/who/who-we-are>).

¹¹⁸ *Health risks from mobile phone radiation – why the experts disagree*, European Environment Agency, 2011.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

budynków)¹¹⁹, podjęcie przez ministerstwa (edukacji, środowiska i zdrowia) kampanii informacyjnych ukierunkowanych na nauczycieli, rodziców, dzieci aby ostrzec ich przed określonymi ryzykami związanymi z długotrwałym użytkowaniem urządzeń mobilnych emitujących fale elektromagnetyczne;

- Naukowcy z Collegium Medicum Uniwersytetu Jagiellońskiego w opracowaniu przygotowanym w 2016 r. na zlecenie Ministerstwa Cyfryzacji¹²⁰ wskazali, iż ludzie oceniając swoje narażenie na PEM, wyższe ryzyko wiążą z fizycznie większymi źródłami pola oraz dłuższym i częstszym naświetlaniem. Jest to jeden z powodów, dla których ludzie nie akceptują SBTK w ich środowisku, ale nie postrzegają swoich telefonów, jako stwarzających zagrożenie dla ich zdrowia. W istocie zaś – zdaniem Autorów – zagrożenie ze strony promieniowania emitowanego przez telefon jest znacznie większe, niż ze strony emisji od SBTK. Dostrzegli też znikomą wiedzę na temat PEM. Stwierdzili, iż aktualnie dowody na przyczynowy związek pomiędzy PEM i zdrowiem ludzkim są mało przekonujące, jednak zważywszy, że jest to stosunkowo nowe zjawisko, najlepszym rozwiązaniem wydaje się zachowanie ostrożności i prewencja. Jedynie rzetelna informacja, edukacja i dialog ze społeczeństwem może zniwelować pojawiające się niepewność i niepokój. Najlepszym sposobem na redukcję narażenia społeczeństwa na ekspozycję na PEM jest edukacja, w szczególności w zakresie wskazówek i rad, w jaki sposób korzystać z urządzeń;
- w Rezolucji Komisji ds. Problemów Bioelektromagnetycznych Polskiego Towarzystwa Badań Radiacyjnych im. M. Skłodowskiej-Curie z 13 października 2009 r. w sprawie oddziaływania na zdrowie systemów telefonii komórkowej zauważono, że poziomy PEM działających na ludzi przebywających w pobliżu SBTK są bardzo małe ale emisja występuje w sposób nieprzerwany. Dla telefonów zaś wartości PEM działających na człowieka są stosunkowo wysokie, a ich czas działania ogranicza się tylko do czasu prowadzenia rozmowy. Badania efektów zdrowotnych PEM prowadzone są od lat, lecz nie przyniosły ostatecznych rozstrzygnięć, co determinuje konieczność prowadzenia dalszych badań dotyczących wpływu takiej ekspozycji na samopoczucie, jak również dotyczących kontrowersyjnego zjawiska tzw. nadwrażliwości na PEM. Analiza wyników badań prowadzonych nad wpływem na zdrowie PEM emitowanych przez telefony pozwala stwierdzić, wg aktualnego stanu wiedzy, że wieloletnie intensywne użytkowanie telefonów komórkowych nie jest obojętne dla zdrowia. Wpływ zależy od czasu trwania i liczby prowadzonych rozmów, a przede wszystkim od okresu użytkowania telefonu, dlatego użytkowanie telefonów komórkowych należy w sposób racjonalny ograniczać i kontrolować. Autorzy rezolucji uznali to za szczególnie ważne w stosunku do dzieci poniżej 15-go roku życia. Stwierdzili oni, iż należy prowadzić systemowe badania epidemiologiczne narażenia na PEM, a także opartą o rzetelne dane naukowe, akcję edukacyjną

¹¹⁹ Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, 1815 (2011).

¹²⁰ E. Rokita, G. Tatoń, *Aspekty medyczne i biofizyczne promieniowania elektromagnetycznego o częstotliwości radiowej*, Uniwersytet Jagielloński Collegium Medicum, Wydział Lekarski, Katedra Fizjologii, Zakład Biofizyki, 2016.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

na temat ewentualnych skutków związanych z korzystaniem z tej formy łączności, co pozwoli na jej świadomy wybór i racjonalne ograniczenia. Zdaniem Autorów ta grupa wiekowa może być szczególnie wrażliwa na działanie PEM i będzie korzystała z telefonów komórkowych przez kilkadziesiąt najbliższych lat.

Podobne kierunki zostały wskazane w ramach informacji i wyjaśnień udzielonych NIK w trakcie niniejszej kontroli¹²¹ przez:

- Dyrektora IMP w Łodzi, który wskazał, iż Instytut wielokrotnie postulował wdrożenie akcji uświadamiającej społeczeństwo o możliwości negatywnego działania urządzeń telefonii komórkowej, a więc skłanianie do używania telefonów dających najmniejszy SAR¹²² i konieczności ostrożnego z nich korzystania, zwłaszcza w windach, samochodach czy pociągach, w których sygnał jest słaby, a co najważniejsze prowadzenia jak najkrótszych rozmów, trzymanie telefonu na wyciągniętej ręce podczas wyszukiwania numeru (występuje wtedy najsilniejsze pole)¹²³. Wskazał, iż wśród dzieci należy promować korzystanie z telefonów do wysyłania wiadomości tekstowych, a nie prowadzenia rozmów. Powinno się również promować korzystanie z urządzeń słuchawkowych. Postulował też wdrożenie szeroko pojętej kampanii informacyjnej, która będzie miała na celu przekazanie społeczeństwu rzetelnej wiedzy dotyczącej PEM i zagrożeń, które wnoszą one w codzienne życie. IMP wielokrotnie zwracał uwagę na konieczność opracowania programów edukacyjnych dla różnych grup ludności (zarówno dla młodzieży, jak i dorosłych);
- Ministra Zdrowia, który wskazując na potrzebę wzrostu świadomości społecznej na temat możliwego negatywnego działania urządzeń emitujących PEM, zauważył, iż działania uświadamiające w tym zakresie podejmują niektórzy operatorzy telefonii komórkowej. Poinformował też o planowanym przeprowadzeniu konkursu na realizację zadania związanego z przygotowaniem kompleksowego przeglądu badań nad wpływem promieniowania elektromagnetycznego na zdrowie ludzi oraz opracowanie i rozpowszechnienie zaleceń w zakresie ochrony przed ewentualnymi negatywnymi skutkami ekspozycji na PEM pochodzące ze źródeł sztucznych. Z przedstawionej korespondencji z Ministerstwem Cyfryzacji wynika, iż w Ministerstwie Zdrowia dostrzegany był problem braku rzetelnej, skoordynowanej działalności edukacyjnej na temat zdrowotnych skutków działania PEM. Podkreślano, iż konieczne jest przygotowanie zasad i programu działań edukujących społeczeństwo począwszy od dzieci, które mają kontakt z urządzeniami emitującymi PEM (telefony komórkowe, tablety), już w wieku przedszkolnym¹²⁴;

¹²¹ Informacje i wyjaśnienia uzyskane w trakcie niniejszej kontroli NIK na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

¹²² Ang. Specific Absorption Rate – współczynnik używany do określania ilości energii wypromieniowanej przez telefon komórkowy, która jest absorbowana przez organizm użytkownika.

¹²³ Opinię taką wyraził również Minister Zdrowia w odpowiedzi z dnia 29 stycznia 2018 r. na zapytanie nr 6464 Posła na Sejm RP w sprawie działań związanych z przeciwdziałaniem szkodliwemu wpływowi używania telefonów komórkowych na zdrowie.

¹²⁴ Pismo Ministerstwa Zdrowia nr ZPŚ.073.25.2017.2 z 9 maja 2017 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- Ministra Cyfryzacji, który wskazał, iż w pracach Ministerstwa przewidziano działania informacyjno-edukacyjne mające na celu budowanie świadomości wśród obywateli na temat wpływu rozwoju technologii mobilnych na ich życie, m.in. poprzez uruchomienie rządowego portalu informacyjnego dotyczącego oddziaływania PEM;
- Przewodniczącego Komisji ds. Problemów Bioelektromagnetycznych Polskiego Towarzystwa Badań Radiacyjnych im. Marii Skłodowskiej-Curie, który poinformował, iż w rezolucji z 2009 r. przedstawiono opinie Towarzystwa odnośnie oddziaływania PEM na ludzi i środowisko, zasad ochrony ludzi i środowiska przed jego oddziaływaniem i poziomów dopuszczalnej ekspozycji środowiskowej na PEM. Wskazał też, iż wobec braku odpowiedzi ze strony organów, do których skierowano wówczas rezolucję (Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Zdrowia, Główny Inspektorat Sanitarny), Towarzystwo zaprzestało takich działań. Podkreślił również, iż potencjał naukowy i praktyczny ciała jakim jest Komisja ds. Problemów Bioelektromagnetycznych jest zupełnie niewykorzystywany.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Czy działania organów administracji publicznej w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej były prawidłowe i skuteczne?
Cele szczegółowe	<ol style="list-style-type: none">1. Czy organy administracji publicznej były przygotowane pod względem organizacyjnym, kadrowym i technicznym do prawidłowej i skutecznej realizacji ustawowych zadań z zakresu ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym?2. Czy organy inspekcji państwowych odpowiedzialnych za kontrolę i monitorowanie poziomów promieniowania elektromagnetycznego rzetelnie wykonywały przypisane im zadania?3. Jakie działania oświatowo-zdrowotne w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym były realizowane przez organy Inspekcji Sanitarnej?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto 12 jednostek, w tym: Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, Główny Inspektorat Sanitarny, pięć wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska oraz pięć wojewódzkich stacji sanitarno-epidemiologicznych.
Kryteria kontroli	Legalność, rzetelność, gospodarność, celowość.
Okres objęty kontrolą	Lata 2015–2018 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych w jednostkach), z uwzględnieniem zdarzeń z okresu wcześniejszego, jeżeli miały istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą NIK. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 20 listopada 2017 r. do 21 sierpnia 2018 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	<p>W trakcie kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zasięmano informacji od:</p> <ul style="list-style-type: none">– Ministra Cyfryzacji,– Ministra Środowiska,– Ministra Zdrowia,– Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej,– Dyrektora Polskiego Centrum Akredytacji,– Instytutu Medycyny Pracy im. prof. J. Nofera w Łodzi,– Polskiego Towarzystwa Badań Radiacyjnych im. Marii Skłodowskiej-Curie,– 11 starostów oraz dziewięciu prezydentów miast realizujących zadania organu ochrony środowiska na obszarach ich właściwości miejscowej.
Udział biegłych	<p>W ramach 12 kontroli jednostkowych NIK powołała w charakterze biegłych pracowników Katedry Elektroniki Wydziału Informatyki, Elektroniki i Telekomunikacji Akademii Górniczo-Hutniczej im. Stanisława Staszica w Krakowie w celu wydania opinii na temat:</p> <ul style="list-style-type: none">– poprawności merytorycznej i zgodności z metodyką wykonywania pomiarów określonej w załączniku nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. wybranych sprawozdań z badań PEM, przedłożonych WIOŚ i PWIS przez operatorów telefonii komórkowej, na podstawie art. 122a ust. 2 Poś oraz wybranych sprawozdań z pomiarów PEM w otoczeniu SBTK wykonanych przez WIOŚ i WSSE, w tym oceny miarodajności wniosków końcowych zawartych w tych dokumentach;

ZAŁĄCZNIKI

- sprzętu służącego do pomiarów PEM w otoczeniu SBTK, stanowiącego wyposażenie 16 WIOŚ oraz 16 WSSE, w zakresie adekwatności sprzętu do dokonywania miarodajnych i zgodnych z przepisami prawa pomiarów PEM.

W niniejszej informacji o wynikach kontroli, w celu pełniejszego przedstawienia zidentyfikowanych problemów, wykorzystano również wyniki kontroli NIK P/14/092 *Postępowania administracyjne związane z budową i funkcjonowaniem stacji bazowych telefonii komórkowej*.

Kontrola P/17/082 *Działania organów administracji publicznej w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej* została przeprowadzona z inicjatywy NIK.

Wyniki kontroli przedstawiono w 12 wystąpieniach pokontrolnych, w których łącznie sformułowano 26 wniosków. Z informacji o sposobie wykonania tych wniosków wynika, że 17 z nich zostało zrealizowanych, jeden niezrealizowany, a osiem pozostaje w trakcie realizacji.

Do GIOŚ wnioskowano o: wydanie wytycznych określających sposób postępowania w trakcie realizacji zadań kontrolnych WIOŚ w obszarze PEM; przeprowadzanie kontroli WIOŚ w zakresie stanu realizacji wytycznych (po ich opracowaniu) oraz ujmowanie w ocenach poziomów PEM w środowisku, informacji na temat przekroczeń dopuszczalnego poziomu PEM, stwierdzonych w wyniku działalności kontrolnej WIOŚ.

Do WIOŚ wnioskowano m.in. o:

- przeprowadzanie pomiarów kontrolnych PEM w otoczeniu SBTK w sposób uwzględniający wymogi metodyki określonej w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Środowiska z 30 października 2003 r.;
- podjęcie działań zmierzających do zapewnienia prowadzenia kontroli dokumentacyjnych w obszarze PEM w pełnym zakresie wynikającym z art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. b uIOŚ oraz zgodnie z założeniami ISK;
- wykonywanie pomiarów kontrolnych PEM w budynkach mieszkalnych oraz na balkonach i tarasach, na których mogą przebywać ludzie, a w razie braku takiej możliwości odnotowywanie tego odstępstwa w sprawozdaniach pomiarowych wraz z oceną przydatności uzyskanych wyników pomiarów;
- wykonywanie pomiarów kontrolnych PEM w szczególności w miejscach, w których na podstawie uprzednio przeprowadzonych obliczeń, stwierdzono występowanie PEM o poziomach zbliżonych do poziomów dopuszczalnych;
- rzetelne dokumentowanie pomiarów monitoringowych PEM, ze szczególnym zwróceniem uwagi na współrzędne punktów pomiarowych i informacje o funkcjonujących w promieniu 300 m instalacjach emitujących PEM.

Do GIS wnioskowano o: objęcie nadzorem i koordynacją działań PWIS w obszarze nadzoru nad dotrzymywaniem dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK, a w szczególności zapewnienie jednolitego podejścia do planowania, prowadzenia i dokumentowania pomiarów kontrolnych PEM oraz analizy wyników pomiarów PEM przedkładanych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych; prowadzenie działań oświatowo-zdrowotnych zmierzających do zaznajamiania społeczeństwa

Wykorzystanie wyników
innych kontroli NIK

Pozostałe informacje

Stan realizacji
wniosków pokontrolnych

ZAŁĄCZNIKI

ze sposobami korzystania z urządzeń telefonii komórkowej w sposób ograniczający ekspozycję na promieniowanie elektromagnetyczne oraz skoordynowanie działań PWIS w tym obszarze.

Do WSSE wnioskowano m.in. o rzetelne dokumentowanie pomiarów kontrolnych PEM, w tym uwzględnianie informacji o zakresie stosowanej metody badawczej, bądź wzmianki o jej niestosowaniu.

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych złożyli: Główny Inspektor Sanitarny (17 zastrzeżeń) oraz Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Krakowie (jedno zastrzeżenie). Wszystkie zastrzeżenia zostały oddalone.

ZAŁĄCZNIKI

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Lublinie	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska	Paweł Ciećko, poprzednio od 25.05.2016 r. do 25.07.2018 r. Marek Haliniak, od 19.11.2015 r. do 24.05.2016 r. Roman Jaworski, a od 01.02.2015 r. do 18.11.2015 r. Jerzy Kuliński
		Główny Inspektorat Sanitarny	Jarosław Jan Pinkas, poprzednio od 03.08.2015 r. do 31.08.2018 r. Marek Posobkiewicz
		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Lublinie	Leszek Żelazny
		Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Lublinie	Irmina Nikiel, poprzednio od 26.11.2012 r. do 01.09.2016 r. Miroslaw Starzyński
2.	Delegatura NIK w Katowicach	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Katowicach	Agata Bucko-Serafin, poprzednio od 02.05.2016 r. do 11.07.2018 r. Tadeusz Sadowski, od 01.03.2016 r. do 01.05.2016 r. Jerzy Kopyczok, a do 28.02.2016 r. Anna Wrześniak
		Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Katowicach	Urszula Mendera-Bożek, poprzednio do 15.09.2015 r. Grzegorz Hudzik
3.	Delegatura NIK w Krakowie	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Krakowie	Barbara Żuk, poprzednio do 25.07.2018 r. Paweł Ciećko
		Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Krakowie	Jarosław Foremny od 16.11.2015 r., poprzednio Michał Seweryn
4.	Delegatura NIK w Poznaniu	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Poznaniu	Waldemar Kołaski, poprzednio od 06.03.2018 r. do 28.05.2018 r. Hanna Kończal, a od 07.05.2007 r. do 28.02.2018 r. Zdzisław Wojciech Krajewski
		Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Poznaniu	Andrzej Trybusz
5.	Delegatura NIK w Szczecinie	Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Szczecinie	Andrzej Miluch
		Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Szczecinie	Małgorzata Domagała-Dobrzycka

6.2. Panele ekspertów dotyczące ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej

Tematyka spotkań eksperckich w NIK na temat PEM w otoczeniu SBTK

W związku z niniejszą kontrolą NIK zorganizowała dwa panele ekspertów, które odbyły się 15 lutego 2018 r. i 9 października 2018 r. w Centrali NIK.

Tematyka pierwszego z nich koncentrowała się na zagadnieniach związanych z obowiązującą metodyką pomiarów w otoczeniu SBTK wobec rozwoju technik nadawczych w telefonii komórkowej, a także roli organów administracji publicznej w tym zakresie. Udział w panelu wzięli przedstawiciele Ministerstwa Środowiska, Ministerstwa Cyfryzacji, Ministerstwa Zdrowia, Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, Polskiego Centrum Akredytacji, Instytutu Łączności – PIB, Instytutu Medycyny Pracy im. prof. J. Nofera, Polskiej Akademii Nauk, Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Politechniki Wrocławskiej, Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie, Politechniki Krakowskiej, organizacji pozarządowych oraz organizacji zrzeszającej firmy przemysłu teleinformatycznego.

Tematyka drugiego panelu zorganizowanego przez NIK dotyczyła w szczególności:

- zasadniczych elementów skutecznego i spójnego systemu nadzoru nad dotrzymywaniem dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK,
- oceny narażenia na ponadnormatywne poziomy PEM z wykorzystaniem obliczeń rozkładów przestrzennych PEM oraz wyników szerokopasmowych i selektywnych pomiarów kontrolnych,
- podstawowych zasad planowania i prowadzenia pomiarów kontrolnych PEM w otoczeniu SBTK, służących miarodajnej ocenie ekspozycji na PEM.

Mając na uwadze charakter powyższych zagadnień, do udziału w tym panelu zostały zaproszone osoby posiadające specjalistyczną wiedzę teoretyczną i praktyczną w zakresie specyfiki PEM w otoczeniu instalacji radiokomunikacyjnych. W panelu wzięli udział: przedstawiciele Instytutu Łączności – PIB, Instytutu Medycyny Pracy im. prof. J. Nofera, Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – PIB, Politechniki Wrocławskiej, Akademii Górniczo-Hutniczej im. Stanisława Staszica w Krakowie, Wojskowej Akademii Technicznej w Warszawie, Wojskowego Instytutu Higieny i Epidemiologii w Warszawie oraz PCA. Część z ekspertów była członkami towarzystw naukowych zajmujących się problematyką pól elektromagnetycznych, takich jak Polskie Towarzystwo Badań Radiacyjnych im. Marii Skłodowskiej-Curie oraz Polskie Towarzystwo Zastosowań Elektromagnetyzmu.

Panel ekspertów z 15 lutego 2018 r.

Podczas panelu ekspertów, który odbył się 15 lutego 2018 r. wskazywano w szczególności na:

- trudności z dostępem do dokumentacji SBTK oraz przypadki niespójności pomiędzy danymi na ich temat zawartymi w zgłoszeniach instalacji przedkładanych przez przedsiębiorców organom ochrony środowiska, a danymi zawartymi w pozwoleniach radiowych wydawanych przez Prezesa UKE;

- brak gwarancji, iż spełnienie przed budową lub modernizacją SBTK wymogów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko¹²⁵ zapewni dotrzymanie dopuszczalnego poziomu PEM na etapie późniejszego jej funkcjonowania;
- potrzebę zapewniania szczegółowych pomiarów kontrolnych PEM (metodą selektywną), gdy poziom chwilowy poziom PEM w danej lokalizacji zbliża się do poziomu dopuszczalnego. Podkreślano przy tym złożoność tego typu pomiarów, a w tym szacowania maksymalnej wartości PEM w aktualnym stanie rozwoju technik nadawczych w telefonii ruchomej;
- konieczność rozpoznania na etapie pomiarów źródeł PEM w badanej lokalizacji, istotną rolę informacji od przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, znaczenie pory wykonywania pomiarów, jak również konieczność ich prowadzenia w miejscach, w których na podstawie uprzednio przeprowadzonych obliczeń stwierdzono wartości PEM zbliżone do dopuszczalnych;
- istotność pełnego stosowania metodyki pomiarowej, a w przypadku odstępstw od jej wymogów, zawierania w sprawozdaniach z pomiarów ich opisu oraz oceny przydatności wyników do weryfikacji dotrzymania dopuszczalnego poziomu PEM w danej lokalizacji;
- trudności kadrowe i finansowe IOŚ w realizacji zadań związanych z PEM, brak bieżącego wglądu WIOŚ do zgłoszeń instalacji przedkładanych przez przedsiębiorców organom ochrony środowiska i PWIS, a także problem braku w większości jednostek urzędów umożliwiających pomiary PEM metodą selektywną. Podnoszono również brak systemu informatycznego gromadzącego dane na temat SBTK, który ułatwiałby działalność kontrolną oraz brak prawnych wymogów w zakresie prezentacji wyników pomiarów. Wskazywano, iż przyjmowanie zgłoszeń i sprawozdań pomiarowych w wersji elektronicznej stanowiłoby ułatwienie dla przedsiębiorców.

W trakcie panelu ekspertów, który odbył się 9 października 2018 r. powtarzały się głosy o istniejącej potrzebie nowelizacji obowiązującej metodyki pomiarowej wartości PEM w otoczeniu SBTK. Wskazywano w szczególności na:

- potrzebę zapewnienia w pracach legislacyjnych w obszarze systemu nadzoru nad dotrzymaniem dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK (w tym opracowania metodyki pomiarów, którą wszyscy byliby w stanie stosować) opinii i ekspertyz pochodzących z różnych źródeł (w tym środowisk naukowych);
- występowanie w innych krajach europejskich podobnych jak w Polsce rzeczywistych wartości PEM, pomimo znacznie wyższych poziomów dopuszczalnych bądź nawet ich braku;
- potrzebę podjęcia działań zmierzających do zorganizowania racjonalnego systemu obejmującego kontrolę parametrów i lokalizacji instalacji radiokomunikacyjnych na etapie przedinwestycyjnym, uwzględniającego weryfikację w praktyce założeń projektowych, a także podejmowania

Panel ekspertów
z 9 października 2018 r.

¹²⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 71.

- konsekwentnych działań w przypadku stwierdzenia naruszeń obowiązujących norm. Przykładowo wskazano na kierunek rozważenia wprowadzenia tzw. „systemu hybrydowego” opartego na określaniu wartości PEM w drodze obliczeń, a zobligowanie przedsiębiorcy do przeprowadzenia szczegółowych pomiarów PEM w przypadku ustalenia, iż w danej lokalizacji może nastąpić przekroczenie określonej wartości PEM;
- niejednolite rozwiązania prawne w krajach europejskich w zakresie prawnego przypisania określonemu organowi lub podmiotowi zadań w zakresie kontroli dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK. Wskazywano, iż kompetencje te realizują z reguły organy regulacyjne w obszarze telekomunikacji, państwowe instytuty badawcze, inne jednostki naukowe lub organy inspekcji ochrony środowiska;
 - potrzebę zapewnienia osobom zamieszkującym w otoczeniu SBTK pełnej wiedzy o narażeniu na PEM w otoczeniu SBTK, a także wykonywania pomiarów na ich wniosek;
 - oczywistą potrzebę prowadzenia analiz zmierzających do wytypowania lokalizacji do pomiarów kontrolnych PEM, przy czym działania w tym zakresie ułatwiają przestrzenne rozkłady PEM wyznaczone w drodze obliczeń. Wskazywano na potrzebę zapewnienia rzetelności takich obliczeń;
 - diagnostyczny charakter pomiarów PEM prowadzonych metodą szerokopasmową;
 - praktyczne problemy w określaniu obciążenia SBTK w trakcie pomiarów;
 - potrzebę przeprowadzania w określonych przypadkach pomiarów metodą selektywną. Ze względu na ich złożoność, wskazywano na konieczność zapewnienia kompetentnego personelu do ich wykonywania. Podkreślano też brak prawnie wiążących zasad ich przeprowadzania;
 - zasadniczą rolę doboru punktów w ramach strategii pomiarów;
 - problem niskiej jakości sprawozdań z pomiarów PEM wykonywanych na zlecenie przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz brak reakcji inspekcji państwowych na braki i błędy w tych sprawozdaniach, w tym brak z ich strony wniosków do PCA o zbadanie poprawności tych dokumentów;
 - potrzebę mierzenia maksymalnych wartości PEM w badanej lokalizacji (tzw. „najgorszy przypadek”), co stanowi wymóg obowiązującej metodyki pomiarowej. Wskazywano, że analiza taka byłaby zasadniczo możliwa po wykonaniu pomiarów metodą szerokopasmową, jednak wymagałoby to dysponowania szczegółową wiedzą w zakresie warunków pracy wszystkich okolicznych SBTK i zastosowania odpowiednich współczynników korekcyjnych, które nie są jednak określone w sposób prawnie wiążący;
 - nieuprawnione formułowanie wniosków w sprawozdaniach z pomiarów, iż w żadnym punkcie w otoczeniu SBTK nie występują przekroczenia dopuszczalnego poziomu PEM, w sytuacji niedopełnienia wszystkich wymogów obowiązującej metodyki pomiarowej;
 - problem z wyraźnym oddzieleniem kompetencji WIOŚ i PWIS do wykonywania pomiarów kontrolnych i istniejącą praktykę odsyłania pomiędzy tymi organami wniosków o wykonanie pomiarów;
 - kontrowersje dotyczące sygnałów o konieczności zwiększenia dopuszczalnego poziomu PEM w związku z wdrażaniem standardu 5G. Z jednej strony podkreślano związaną z tym potrzebę znacznego zagęszc-

nia źródeł PEM (do ok. 400 tys. SBTK) oraz wysokie koszty budowy sieci przy aktualnie obowiązującym limicie PEM. Z drugiej, akcentowano potrzebę stosowania zasady przezorności, wystarczający zapas do poziomu dopuszczalnego, a także zbyt mało argumentów za koniecznością łagodzenia aktualnie obowiązującej normy.

Prezentowane stanowiska potwierdziły wysoką złożoność oraz wrażliwość społeczną zagadnień związanych z ochroną przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej. Pozwoliły także na sformułowanie ogólnego wniosku o konieczności zweryfikowania aktualnie obowiązującego systemu nadzoru nad dotrzymywaniem dopuszczalnych poziomów PEM w otoczeniu SBTK i dostosowania go do postępującego rozwoju standardów nadawczych w telefonii ruchomej. Zmiany w tym systemie powinny zostać ukierunkowane na zapewnienie społeczeństwu i organom administracji publicznej miarodajnych danych na temat ekspozycji na PEM w otoczeniu tego typu instalacji z uwzględnieniem selekcji do szczegółowych i rzetelnych pomiarów kontrolnych miejsc o najwyższym narażeniu. Ponadto ocena narażenia na PEM powinna w większym niż dotychczas stopniu opierać się o analizę rozkładów przestrzennych PEM wyznaczonych w drodze rzetelnych obliczeń.

Ogólne wnioski
z paneli ekspertów
zorganizowanych
przez NIK

6.3. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

W aktualnym stanie prawnym kwestie związane z szeroko rozumianą ochroną przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej, jak również zasoby informacyjne o SBTK funkcjonujących na terenie kraju, pozostają rozproszone wśród kompetencji różnych resortów i organów, tj.:

- organów administracji architektoniczno-budowlanej (starostów), którzy wydają pozwolenia na budowę, przyjmują zgłoszenia zamiaru wykonania robót polegających na budowie SBTK i analizują obszary oddziaływania tych obiektów na podstawie parametrów zadeklarowanych przez inwestorów, lecz – wobec braku odpowiednich przepisów – nie ponawiają już takich analiz w sytuacji modernizacji SBTK polegającej np. na montażu dodatkowych anten lub zwiększeniu mocy istniejących. Niezależnie od tego, w praktyce SBTK będące obiektami niższymi niż 3 m pozostają poza kompetencjami tych organów, więc wyłączona jest w tych przypadkach analiza obszaru oddziaływania SBTK na sąsiednie obiekty i tereny, jak i możliwość ich przyszłego zagospodarowania;
- organów ochrony środowiska (starostów), które przyjmują zgłoszenia instalacji, o których mowa w art. 152 Poś wraz z wynikami pomiarów PEM. Organy te nie dysponują jednak instrumentami pozwalającymi na żądanie uzupełnienia lub ponowienia pomiarów, a przesłanką wniesienia sprzeciwu do zgłoszenia jest stwierdzenie, iż inwestor w ramach przedkładanych dokumentów wykazał przekroczenie dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK, której dotyczy zgłoszenie¹²⁶. Nie prowadzą także w jednolity sposób ewidencji SBTK pozwalającej na ustalenie liczby SBTK i ich mocy emisyjnej na obszarze objętym ich właściwością miejscową;
- WIOŚ i PWIS, których kompetencje kontrolne w obszarze PEM nie są jednoznacznie rozdzielone i które nie są w pełni przygotowane pod względem technicznym, metodycznym oraz organizacyjnym do prawidłowej realizacji zadań kontrolnych w zakresie PEM. WIOŚ, w przeciwieństwie do PWIS i organu ochrony środowiska, nie są ujęci w art. 152 Poś w gronie adresatów podstawowych informacji na temat SBTK. Z kolei PWIS, które takie dane otrzymują, nie ewidencjonują ich w sposób pozwalający na określenie liczby i parametrów SBTK na terenie województwa;
- GIOŚ i GIS, do których zadań należy ustalanie kierunków działań dla WIOŚ i PWIS, jednak finansowanie zadań tych ostatnich należy do zadań wojewodów. GIOŚ i GIS również nie dysponują ewidencją pozwalającą na ustalenie liczby i mocy emisyjnej SBTK funkcjonujących na terenie kraju;
- Prezesa UKE, który wydaje pozwolenia radiowe niezbędne dla funkcjonowania SBTK oraz prowadzi inwentaryzację infrastruktury telekomunikacyjnej, która nie uwzględnia jednak faktycznej mocy emisyjnej zainstalowanych anten SBTK¹²⁷;

¹²⁶ Zob. szerzej – kontrola NIK P/14/092 „Postępowania administracyjne związane z budową i funkcjonowaniem stacji bazowych telefonii komórkowej”.

¹²⁷ Art. 143 i nast. ustawy Prawo telekomunikacyjne oraz rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 24 lutego 2014 r. w sprawie inwentaryzacji infrastruktury i usług telekomunikacyjnych (Dz. U. poz. 276).

- Ministra Środowiska, który – w porozumieniu z Ministrem Zdrowia – określa dopuszczalne poziomy PEM w środowisku oraz sposoby sprawdzania dotrzymania tych poziomów oraz nadzoruje GIOŚ¹²⁸, przy czym aktualnie obowiązująca metodyka pomiarowa została przyjęta w 2003 r. i nie była jak dotąd aktualizowana. Minister Środowiska wskazywał też na znacznie ograniczone w aktualnym stanie prawnym możliwości oddziaływania na organy IOŚ;
- Ministra Zdrowia, któremu podlega PIS, w której zadaniach mieści się prowadzenie działalności oświatowo-zdrowotnej w obszarze PEM i prowadzenie pomiarów PEM. Minister Zdrowia również podkreślał trudności w sprawowaniu nadzoru nad organami PIS działającymi w warunkach zespolenia z administracją rządową;
- Ministra Inwestycji i Rozwoju, właściwego w sprawie budownictwa, a w tym zagadnień związanych z regulacjami dotyczącymi formalności podlegającymi dopełnieniu przez inwestora – zgodnie z przepisami Prawa budowlanego – na etapie poprzedzającym powstanie SBTK;
- Ministra Cyfryzacji, właściwego w sprawie informatyzacji, który nadzoruje Prezesa UKE i który zlecił i sfinansował kampanie pomiarowe na terenie Polski prowadzone przez Instytut Łączności – PIB według własnej, zaawansowanej metodyki, która choć ograniczała pomiary jedynie do punktów „przygruntowych” w otoczeniu wybranych SBTK, to pozwalała na określenie w tych punktach wartości PEM uwzględniających maksymalne obciążenie ruchem telekomunikacyjnym¹²⁹.

Podstawowe regulacje dotyczące ochrony przed PEM znajdują się w Tytule II w Dziale VI ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (Poś)¹³⁰. Zgodnie z art. 121 Poś ochrona przed polami elektromagnetycznymi polega na zapewnieniu jak najlepszego stanu środowiska, poprzez utrzymanie poziomów pól elektromagnetycznych poniżej dopuszczalnych lub co najmniej na tych poziomach oraz zmniejszanie poziomów pól elektromagnetycznych, co najmniej do dopuszczalnych, gdy poziomy te nie są dotrzymane. W art. 3 pkt 18 Poś zdefiniowano pole elektromagnetyczne, jako pole elektryczne, magnetyczne oraz elektromagnetyczne o częstotliwościach od 0 Hz do 300 GHz¹³¹. W zał. nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów (dalej: rozporządzenie MŚ z 30.10.2003 r.)¹³², w tabeli 2 określono dopuszczalny poziom pola elektromagnetycznego dla częstotliwości od 300 MHz do 300 GHz dla miejsc dostępnych dla ludności, poprzez określenie dopuszczalnej wartości poziomu składowej elektrycznej na 7 V/m oraz gęstości mocy na poziomie 0,1 W/m².

¹²⁸ Art. 122 Poś oraz art. 3a uIOŚ.

¹²⁹ Raport – *Pilotażowe badania i analizy dotyczące dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych (PEM)*, Instytut Łączności – PIB, Warszawa, grudzień 2016 r. oraz Raport – *Pomiary pól elektromagnetycznych (PEM) wytwarzanych przez stacje bazowe telefonii komórkowej. Etap II – pomiary na terenie całego kraju*, Instytut Łączności – PIB, Warszawa, grudzień 2017 r., <https://pem.itl.waw.pl/raporty/>.

¹³⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.

¹³¹ Zakres przydzielonych kanałów dla poszczególnych operatorów w Polsce wynosi od 450,4 MHz do 2620 MHz.

¹³² Rozporządzenie z dnia 30 października 2003 r. (Dz. U. Nr 192, poz. 1883).

Obowiązki prowadzącego i użytkownika

Zgodnie z § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie rodzajów instalacji, których eksploatacja wymaga zgłoszenia¹³³, instalacje radiokomunikacyjne, radionawigacyjne i radiolokacyjne, których równoważna moc promieniowana izotropowo wynosi nie mniej niż 15 W, emitujące pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 30 kHz do 300 GHz, z uwagi na wytwarzanie pól elektromagnetycznych wymagają zgłoszenia organowi ochrony środowiska.

Prowadzący instalację jest obowiązany do dokonania zgłoszenia przed rozpoczęciem jej eksploatacji (art. 152 ust. 3 Poś). Zgłoszenie takie powinno zawierać m.in. wielkość i rodzaj emisji; opis stosowanych metod ograniczania wielkości emisji; informację, czy stopień ograniczania wielkości emisji jest zgodny z obowiązującymi przepisami. Zobowiązany jest także do poinformowania organu o rezygnacji z rozpoczęcia eksploatacji instalacji, zakończeniu jej eksploatacji oraz o zmianach w zakresie danych objętych zgłoszeniem, a w przypadku jeżeli wprowadzona zmiana w instalacji ma charakter istotnej zmiany, jest obowiązany do dokonania ponownego zgłoszenia instalacji. Powyższe wynika z art. 152 ust. 2 i ust. 6 pkt 2 Poś. Przepisy Poś definiują wprawdzie pojęcie „istotnej zmiany instalacji” (art. 3 pkt 7 Poś), jednak czynią to w sposób niedookreślony. Nie wskazują przesłanek pozwalających na przypisanie danej zmianie miana „mogącej powodować znaczące zwiększenie negatywnego oddziaływania na środowisko”. Zgodnie z art. 378 ust. 1 Poś organem ochrony środowiska właściwym do przyjęcia zgłoszenia jest starosta.

Wzór zgłoszenia instalacji wytwarzających PEM oraz szczegółowe wymagania dotyczące zakresu danych ujętych w tym zgłoszeniu określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie zgłoszenia instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne¹³⁴. Zgłoszenie powinno zawierać m.in.: dane lokalizacyjne instalacji; zakresy częstotliwości, na jakiej pracuje instalacja; wysokości środków elektrycznych anten nad poziomem terenu; równoważne moce promieniowane izotropowo poszczególnych anten; zakresy azymutów i kątów pochylenia osi głównej wiązek promieniowania anten lub informację, że anteny mają charakterystyki dookólne, wraz z podaniem kątów pochylenia osi głównych wiązek promieniowania; kwalifikację instalacji, jako przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, przez podanie informacji, czy miejsca dostępne dla ludności znajdują się w określonej w rozporządzeniu odległości od środków elektrycznych poszczególnych anten, w osi ich głównych wiązek promieniowania; wyniki pomiarów poziomów PEM, o których mowa w art. 122a Poś, jeśli takie były wymagane. Przepisy rozporządzenia nie obligują prowadzących instalację do dołączania do zgłoszenia żadnych dokumentów potwierdzających prawidłowość zakwalifikowania instalacji, jako niewymagającej przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, ani sprawozdań z pomiarów PEM.

Do rozpoczęcia eksploatacji instalacji nowo zbudowanej lub zmienionej w sposób istotny można przystąpić, jeżeli organ właściwy do przyjęcia zgłoszenia, w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia nie wniesie

¹³³ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. (Dz. U. Nr 130, poz. 880, ze zm.).

¹³⁴ Dz. U. Nr 130, poz. 879.

sprzeciwu w drodze decyzji (art. 152 ust. 4 Poś). Stosownie do art. 152 ust. 4a Poś, przesłanką do wniesienia sprzeciwu jest stwierdzenie, iż eksploatacja instalacji powodowałaby przekroczenie standardów emisyjnych lub standardów jakości środowiska lub instalacja nie spełnia wymagań ochrony środowiska, o których mowa w art. 76 ust. 2 pkt 1 i 2 tej ustawy. Sprzeciw może być więc skutecznie wniesiony przez organ ochrony środowiska wyłącznie w przypadku wykazania przez operatora telefonii komórkowej w zgłoszeniu instalacji przekroczeń dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK¹³⁵.

Niedokonanie zgłoszenia, o którym mowa w art. 152 Poś lub eksploatacja instalacji niezgodnie ze złożoną informacją jest wykroczeniem i jest zagrożone karą grzywny (art. 342 ust. 1 Poś).

Informacje zawarte w zgłoszeniu oraz informacje o zmianie danych w zgłoszeniu, prowadzący instalację ma obowiązek przedłożyć również państwowemu wojewódzkiemu inspektorowi sanitarnemu (art. 152 ust. 7a Poś), który stosownie do art. 12 ust. 1a pkt 2 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej¹³⁶ (dalej „uPIS”), jest organem właściwym w zakresie higieny radiacyjnej. Przepisy Poś nie przewidują natomiast przekazywania tego rodzaju informacji wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska, którego ustawowe zadania obejmują kontrolę przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz przestrzegania zakresu, częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów wielkości emisji i jej wpływu na stan środowiska (art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska¹³⁷). Ponadto, stosownie do art. 367 ust. 1 pkt 3 Poś w razie niezgłoszenia instalacji przez podmiot korzystający ze środowiska lub eksploatacji instalacji niezgodnie z informacją zawartą w zgłoszeniu, wojewódzki inspektor ochrony środowiska może wstrzymać, w drodze decyzji, użytkowanie instalacji.

Prowadzący instalację lub użytkownik urządzenia¹³⁸ emitującego pola elektromagnetyczne, które są stacjami emitującymi pola o częstotliwościach od 30 kHz do 300 GHz, są obowiązani do wykonania pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych bezpośrednio po rozpoczęciu użytkowania instalacji lub urządzenia oraz każdorazowo w przypadku zmiany warunków pracy instalacji lub urządzenia, w tym zmiany spowodowanej zmianami w wyposażeniu instalacji lub urządzenia, o ile zmiany te mogą mieć wpływ na zmianę poziomów pól elektromagnetycznych, których źródłem jest instalacja lub urządzenie (art. 122a ust. 1 Poś). Niewykonanie takich pomiarów jest wykroczeniem i jest zagrożone karą aresztu, ograniczenia wolności lub karą grzywny (art. 338a Poś). Przepis ten sankcjonuje więc wyłącznie

¹³⁵ Tak samo: J. Wilczewski, *Analiza stanu prawnego i opracowanie propozycji zmian przepisów prawa w zakresie dotyczącym instalacji radiokomunikacyjnych wytwarzających pola elektromagnetyczne (PEM)*, opracowanie wykonane na zlecenie Instytutu Łączności – Państwowego Instytutu Badawczego, Wrocław 2016.

¹³⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1261, ze zm.

¹³⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1471, ze zm. (dalej „uIOŚ”).

¹³⁸ Użytkownik urządzenia – podmiot uprawniony na podstawie określonego tytułu prawnego do władania urządzeniem w celu jego eksploatacji zgodnie z wymaganiami ochrony środowiska, na zasadach wskazanych w ustawie (art. 3 pkt 42a Poś).

niewykonanie pomiarów, a nie ich niekompletność, nierzetelność czy naruszenie wymogów metodyki pomiarowej. Zgodnie z art. 122a ust. 2 Poś wyniki pomiarów należy przekazać Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska i państwowemu wojewódzkiemu inspektorowi sanitarnemu (do 31 grudnia 2018 r. adresatami wyników pomiarów PEM byli: wojewódzki inspektor ochrony środowiska i państwowy wojewódzki inspektor sanitarny). Zgodnie z art. 147a ust. 1 pkt 1 Poś pomiary emisji winny być wykonane przez akredytowane laboratorium w rozumieniu ustawy o systemie oceny zgodności¹³⁹.

Metody sprawdzania dotrzymania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku określone zostały w załączniku nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r. Pomiarów PEM w otoczeniu SBTK dokonuje się bezpośrednio po pierwszym uruchomieniu instalacji oraz każdorazowo w razie zmiany warunków jej pracy, o ile zmiany te mogą mieć wpływ na zmianę poziomów PEM (pkt 2 załącznika nr 2 do rozporządzenia MŚ z 30.10.2003 r.). Pomiary powinny być przeprowadzane w temperaturze nie niższej niż 0°C, przy wilgotności względnej nie większej niż 75%, bez opadów atmosferycznych (pkt 4), w szczególności w tych miejscach, w których, na podstawie uprzednio przeprowadzonych obliczeń, stwierdzono występowanie PEM o poziomach zbliżonych do dopuszczalnych (pkt 5). Przy pomiarach PEM uwzględnia się poprawki pomiarowe, umożliwiające uwzględnienie parametrów pracy instalacji wytwarzających te pola najbardziej niekorzystnych z punktu widzenia oddziaływania na środowisko (pkt 6). Pomiary powinny umożliwiać wyznaczenie miejsc występowania PEM o poziomach dopuszczalnych i wyznaczenie granic obszarów ograniczonego użytkowania (pkt 7). Pomiary w otoczeniu SBTK powinny być wykonywane podczas pracy wszystkich urządzeń wytwarzających pola elektromagnetyczne w danym zakresie częstotliwości, w warunkach odpowiadających charakterystykom eksploatacyjnym tych urządzeń. W przypadku możliwości eksploatacji w kilku rodzajach pracy – pomiary należy wykonać przy tym rodzaju, przy którym występują pola elektromagnetyczne o najwyższym poziomie (pkt 9). Pomiary w otoczeniu SBTK powinny być wykonywane w punktach pomiarowych na wysokości 0,3-2 m nad powierzchnią ziemi albo nad innymi powierzchniami, na których mogą przebywać ludzie (pkt 11). Pomiary prowadzi się w punktach i pionach wzdłuż głównych oraz pomocniczych kierunków pomiarowych¹⁴⁰ (pkt 12 ppkt 1). Pomiary należy też przeprowadzać w dodatkowych pionach w budynkach mieszkalnych oraz na balkonach i tarasach, na których mogą przebywać ludzie (pkt 13 i 14).

W art. 122a ust. 3 Poś została zawarta delegacja ustawowa do wydania przez ministra właściwego do spraw środowiska rozporządzenia określającego wymagania dotyczące wyników pomiarów PEM, kierując się potrzebą ujednoczenia wyników pomiarów oraz zapewnienia właściwego ich wykonywania. Minister Środowiska nie skorzystał z tej możliwości.

¹³⁹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1226, ze zm.).

¹⁴⁰ Główne kierunki pomiarowe ustala się wzdłuż kierunku maksymalnego zasięgu oddziaływania PEM oraz wzdłuż linii prostych łączących urządzenie nadawcze z najbliższymi osiedlami i wolno stojącymi budynkami mieszkalnymi, a pomocnicze ustala się przy uwzględnieniu lokalizacji instalacji, warunków terenowych występujących na obszarach je otaczających oraz parametrów technicznych zainstalowanych urządzeń.

W aktualnym stanie prawnym brak jest podstaw prawnych do żądania przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska¹⁴¹ lub państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego uzupełnienia, skorygowania bądź przedłożenia nowego sprawozdania z badania PEM otrzymanego od prowadzącego instalację w trybie art. 122a ust. 2 Poś.

Kontrola podmiotów korzystających ze środowiska w zakresie przestrzegania przepisów o ochronie środowiska, przestrzegania zakresu, częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów wielkości emisji i jej wpływu na stan środowiska należy do zadań IOŚ. Do jej zadań należy wykonywanie pomiarów wielkości emisji oraz poziomu substancji lub energii występujących w środowisku, jak również podejmowanie decyzji wstrzymujących działalność prowadzoną z naruszeniem wymagań związanych z ochroną środowiska lub naruszeniem warunków korzystania ze środowiska (art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. a i lit. b, pkt 3 i pkt 14 uIOŚ). Podstawowe zadania kontrolne IOŚ obejmują więc kontrolę dotrzymywania dopuszczalnych poziomów PEM w otoczeniu SBTK oraz kontrolę prawidłowości przeprowadzania pomiarów PEM w otoczeniu przez prowadzących instalacje (wyniki pomiarów, o których mowa w art. 122a Poś). Zadania IOŚ obejmują również prowadzenie państwowego monitoringu środowiska (art. 2 ust. 1 pkt 2 uIOŚ). Zgodnie z art. 2 ust. 2 uIOŚ w brzmieniu obowiązującym do 17 sierpnia 2018 r. zwierzchni nadzór nad wykonywaniem zadań IOŚ sprawował minister właściwy do spraw środowiska. Z dniem 18 sierpnia 2018 r. przedmiotowy przepis został uchylony.

Zadania Inspekcji
Ochrony Środowiska

Główny Inspektor Ochrony Środowiska, będący centralnym organem administracji rządowej, kierując działalnością IOŚ m.in. ustala ogólne kierunki działania Inspekcji oraz wydaje zalecenia i wytyczne, określające sposób postępowania w trakcie realizacji zadań oraz kontroluje stan ich realizacji; może wydawać WIOŚ polecenia dotyczące podjęcia określonych czynności i żądać będących w ich posiadaniu informacji o stanie środowiska i jego ochronie oraz o zakresie i wynikach ich działania. Główny Inspektor Ochrony Środowiska opracowuje wieloletnie programy państwowego monitoringu środowiska (od 1 stycznia 2019 r. także je realizuje); dokonuje analiz i ocen: przestrzegania przepisów Poś, stanu środowiska; prowadzi system informatyczny, za pomocą którego są zbierane, przechowywane, przetwarzane i udostępniane dane dotyczące przestrzegania przepisów Poś, organizuje szkolenia pracowników IOŚ w zakresie wykonywania zadań określonych w ustawie i w przepisach odrębnych oraz sporządza roczne sprawozdanie z działalności IOŚ i przedkłada je do akceptacji ministrowi właściwemu do spraw środowiska w terminie do 31 maja roku następnego (art. 3a, art. 4a ust. 1 pkt 1–9 uIOŚ). Od 1 stycznia 2019 r. do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska należy również wykonywanie zadań IOŚ w zakresie prowadzenia państwowego monitoringu środowiska oraz prowadzenia działalności laboratoryjnej (art. 4a ust. 1a pkt 1 uIOŚ).

Wojewódzki inspektor ochrony środowiska kieruje działalnością IOŚ na obszarze województwa, wykonuje jej zadania (od 1 stycznia 2019 r. z wyłączeniem zadań, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 i 2a uIOŚ) zgod-

¹⁴¹ Do 31 grudnia 2018 r.: wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska.

nie z ogólnymi kierunkami działania, zaleceniami i wytycznymi Głównego Inspektora Ochrony Środowiska; ustala, w porozumieniu z wojewodą, kierunki działania oraz roczne plany pracy IOŚ w województwie, których elementem są roczne plany działalności kontrolnej; dokonuje na obszarze województwa analiz i ocen przestrzegania przepisów Poś oraz przedkłada GIOŚ informacje o realizacji zadań IOŚ na obszarze województwa za dany rok (art. 5 ust. 4 pkt 1, 2, 4 i 5 uIOŚ). Do 31 grudnia 2018 r. zadania wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska obejmowały opracowywanie i realizowanie wojewódzkich programów monitoringu środowiska oraz dokonywanie ocen stanu środowiska.

Roczne plany działalności kontrolnej obejmują m.in. ogólną ocenę znaczących zagadnień dotyczących środowiska; obszar objęty planem kontroli; wykaz zakładów objętych planem; procedury opracowywania programów kontroli planowych; procedury kontroli nieplanowych. Pozaplanowe kontrole przeprowadza się w szczególności w celu jak najszybszego zbadania skarg i wniosków o interwencje, wystąpienia poważnych awarii, stwierdzenia naruszeń wymogów określonych w pozwoleniach zintegrowanych oraz, w stosownych przypadkach, przed udzieleniem lub zmianą pozwolenia zintegrowanego (art. 5a ust. 1 pkt 1–5 i ust. 7 uIOŚ).

Przeprowadzenie kontroli nieobjętej planem kontroli IOŚ mogą zarządzić wojewoda lub wojewódzki inspektor ochrony środowiska. Na uzasadniony wniosek organu samorządu terytorialnego wojewódzki inspektor ochrony środowiska jest obowiązany przeprowadzić kontrolę nieobjętą planem kontroli IOŚ w zakresie poziomów PEM emitowanych z instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej lub radiolokacyjnej, których równoważna moc promieniowana izotropowo wynosi nie mniej niż 15W, emitujących PEM o częstotliwościach od 30 kHz do 300 GHz. IOŚ udziela pomocy organom samorządu terytorialnego w realizacji ich zadań kontrolnych w zakresie ochrony środowiska (art. 17 ust. 3, ust. 3a i ust. 4 uIOŚ).

Zgodnie z art. 9 ust. 1, ust. 2 pkt 2 i 4–7 oraz ust. 2a uIOŚ, kontrolę wykonują Główny Inspektor Ochrony Środowiska, wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska oraz upoważnieni przez nich pracownicy IOŚ. Przy wykonywaniu kontroli przestrzegania wymagań ochrony środowiska inspektor uprawniony jest m.in. do: przeprowadzania niezbędnych pomiarów lub badań w celu ustalenia na terenie kontrolowanej nieruchomości, w obiekcie lub jego części, stanu środowiska oraz oceny tego stanu w świetle przepisów o ochronie środowiska; oceny sposobu eksploatacji instalacji lub urządzeń; oceny stosowanych technologii i rozwiązań technicznych; żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwanie osób w zakresie niezbędnym dla ustalenia stanu faktycznego; żądania okazania dokumentów i udostępnienia wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli. Jeżeli przeprowadzenie niezbędnych pomiarów lub wykonanie innych czynności kontrolnych, wymaga specjalistycznej wiedzy lub umiejętności, Główny Inspektor Ochrony Środowiska lub wojewódzki inspektor ochrony środowiska może upoważnić do udziału w kontroli osobę niebędącą inspektorem, posiadającą taką wiedzę lub takie umiejętności. Stosownie do art. 9 ust. 2 pkt 9 uIOŚ inspektor ochrony środowiska przy wykonywaniu kontroli przestrzegania wymagań ochrony

środowiska uprawniony jest do oceny sposobu wykonywania pomiarów emisji, ilości pobranej wody oraz odprowadzanych ścieków przez jednostkę prowadzącą pomiary, w tym poprawności sposobu pobierania i analizy próbek.

Na podstawie ustaleń kontroli wojewódzki inspektor ochrony środowiska może w szczególności: wydać zarządzenie pokontrolne do kierownika kontrolowanej jednostki organizacyjnej lub osoby fizycznej; wydać na podstawie odrębnych przepisów decyzję administracyjną; wszcząć egzekucję, jeżeli obowiązek wynika z mocy prawa lub decyzji administracyjnej. W przypadku wydania zarządzenia pokontrolnego, kierownik jednostki kontrolowanej ma obowiązek we wskazanym terminie poinformować wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o zakresie podjętych i zrealizowanych działań służących wyeliminowaniu wskazanych naruszeń. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska może w trakcie kontroli wydać decyzję w przedmiocie wstrzymania działalności w zakresie stwarzającym zagrożenie zdrowia lub życia ludzi albo zagrożenie zniszczenia środowiska; oddania do użytku obiektu budowlanego, zespołu obiektów lub instalacji niespełniających wymagań ochrony środowiska (art. 12 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 uIOŚ).

Organy IOŚ mogą zwrócić się do każdego organu administracji publicznej lub Policji z wnioskiem o udzielenie informacji lub udostępnienie dokumentów i danych związanych z ochroną środowiska (art. 16 ust. 1 uIOŚ). IOŚ współdziała w wykonywaniu czynności kontrolnych z innymi organami kontroli, w tym z Państwową Inspekcją Sanitarną, organami administracji państwowej i rządowej, organami samorządu terytorialnego, organami obrony cywilnej oraz organizacjami społecznymi. Współdziałanie to obejmuje w szczególności rozpatrywanie wniosków o przeprowadzenie kontroli, składanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego; przekazywanie właściwym organom administracji państwowej i rządowej oraz organom samorządu terytorialnego informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych przez Inspekcję Ochrony Środowiska; wymianę informacji o wynikach kontroli (art. 17 ust. 1 i 2 pkt 1a–3 uIOŚ).

Oceny poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku i obserwacji zmian dokonuje się w ramach państwowego monitoringu środowiska, który jest podstawowym źródłem danych i informacji o stanie środowiska (art. 23 ust. 3 uIOŚ i art. 123 ust. 1 Poś). Zgodnie z art. 123 ust. 2 Poś w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2019 r. okresowe badania poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku prowadzi Główny Inspektor Ochrony Środowiska (do 31 grudnia 2018 r.: wojewódzki inspektor ochrony środowiska). Państwowy monitoring środowiska stanowi system pomiarów, ocen i prognoz stanu środowiska oraz gromadzenia, przetwarzania i rozpowszechniania informacji o stanie środowiska. Jego założeniem jest m.in. wspomaganie działań na rzecz ochrony środowiska poprzez systematyczne informowanie organów administracji i społeczeństwa o stanie elementów przyrodniczych, dotrzymywaniu standardów jakości środowiska określonych przepisami oraz obszarach występowania przekroczeń tych standardów (art. 23 ust. 2 i ust. 10 pkt 1 uIOŚ¹⁴²). Dane i informacje

Państwowy
monitoring środowiska

¹⁴² Poprzednio, do 31 grudnia 2018 r.: art. 25 ust. 2 i ust. 3 pkt 1 Poś.

na potrzeby państwowego monitoringu środowiska pozyskuje się w szczególności na podstawie badań monitoringowych; informacji udostępnionych przez inne organy administracji publicznej; pomiarów emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska, a także ewidencji, do których prowadzenia z mocy przepisów prawa lub na mocy decyzji obowiązane są podmioty korzystające ze środowiska; innych informacji uzyskanych odpłatnie lub nieodpłatnie od podmiotów niebędących organami administracji publicznej.

Stosownie do art. 2 ust. 1 pkt 2 uIOŚ do zadań IOŚ należy prowadzenie państwowego monitoringu środowiska, w szczególności: opracowywanie i realizacja wieloletnich strategicznych programów państwowego monitoringu środowiska i wykonawczych programów państwowego monitoringu środowiska, gromadzenie informacji o środowisku w zakresie ujętym w programach państwowego monitoringu środowiska, przetwarzanie zgromadzonych informacji o środowisku i dokonywanie ocen stanu środowiska, opracowywanie raportów o stanie środowiska.

Informacje o środowisku i jego ochronie objęte państwowym monitoringiem środowiska są gromadzone przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (art. 25 uIOŚ). Główny Inspektor Ochrony Środowiska opracowuje, nie rzadziej niż raz na cztery lata, raport o stanie środowiska w Polsce, uwzględniając w szczególności dane państwowego monitoringu środowiska (art. 25b uIOŚ).

Badania poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku prowadzi się według rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2007 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia okresowych badań poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku¹⁴³ (art. 123 ust. 1–3 Poś). Informacje o terenach, na których stwierdzono przekroczenie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku, z wyszczególnieniem terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową i miejsc dostępnych dla ludzi, ujmowane są w prowadzonym i aktualizowanym corocznie rejestrze (art. 124 ust. 1 Poś).

Rozporządzenie MŚ z 12.11.2007 r. określa sposób wyboru punktów pomiarowych, wymaganą częstotliwość prowadzenia pomiarów oraz sposoby prezentacji wyników pomiarów. Zgodnie z tym rozporządzeniem punkty pomiarowe dla badania poziomów PEM należy wybrać w dostępnych dla ludności miejscach usytuowanych na obszarze województwa: po 15 punktów w centralnych dzielnicach lub osiedlach miast o liczbie mieszkańców przekraczającej 50 tys. ; pozostałych miastach; terenach wiejskich. Łącznie na terenie województwa wyznacza się 135 punktów pomiarowych dla trzyletniego cyklu pomiarowego, po 45 punktów pomiarowych dla każdego roku. Punkty lokalizuje się w odległości nie mniejszej niż 100 m od rzutu anten instalacji radiokomunikacyjnych, radiolokacyjnych, radionawigacyjnych na powierzchnię terenu (pkt 1, 2 i 3 zał. nr 1 do rozporządzenia). W każdym z 45 punktów pomiarowych wyznaczonych dla danego roku pomiary wykonuje się raz w roku kalendarzowym, pomiędzy godzinami

¹⁴³ Dz. U. Nr 221, poz. 1645 (dalej „rozporządzenie MŚ z 12.11.2007 r.”).

10:00 a 16:00 w dni robocze, w temperaturze nie niższej niż 0°C, przy wilgotności względnej nie większej niż 75%, bez opadów atmosferycznych. W każdym z 45 punktów pomiarowych, pomiary powtarza się co trzy lata (pkt 1 i 2 zał. nr 2 do rozporządzenia).

Wyniki pomiarów prezentuje się w sprawozdaniu z pomiarów wykonanych w roku kalendarzowym oraz w postaci sprawozdania z cyklu pomiarów wykonanych w ciągu trzech lat. W sprawozdaniu z pomiarów wykonanych w ciągu roku kalendarzowego zamieszcza się dane punktu pomiarowego zawierające m.in. współrzędne punktu pomiarowego, datę i czas trwania pomiaru, informację o usytuowaniu punktów, informację na temat instalacji radiokomunikacyjnych, radiolokacyjnych, radionawigacyjnych emitujących promieniowanie elektromagnetyczne w zakresie częstotliwości od 3 MHz do 3.000 MHz, zlokalizowanych w odległości nie większej niż 300 m od rzutu instalacji na powierzchnię terenu do punktu pomiarowego. Informacja ta powinna obejmować: nazwę instalacji zgodną z nomenklaturą prowadzącego, częstotliwość pracy instalacji, arytmetyczną sumę mocy promieniowanych izotropowo przez anteny instalacji, wysokości środków elektrycznych anten instalacji nad poziomem terenu. W sprawozdaniu zamieszcza się także dane przyrządu, którym zostały wykonane pomiary; średnią arytmetyczną zmierzonych wartości skutecznych natężeń pól elektrycznych promieniowania elektromagnetycznego dla zakresu częstotliwości co najmniej od 3 MHz do 3000 MHz uzyskanych dla punktu pomiarowego; średnią arytmetyczną z uśrednionych wartości natężeń pól elektrycznych promieniowania elektromagnetycznego, uzyskanych w 15 punktach pomiarowych, dla każdego z trzech obszarów województwa, wartość niepewności pomiarów (pkt 1 i 2 zał. nr 3 do rozporządzenia). W sprawozdaniu z cyklu pomiarów wykonanych w ciągu trzech lat zamieszcza się średnią arytmetyczną z uśrednionych wartości natężeń pól elektrycznych promieniowania elektromagnetycznego, uzyskanych w 45 punktach pomiarowych składających się na trzyletni cykl pomiarowy, dla każdego z trzech obszarów, w których prowadzono pomiary (pkt 3 zał. nr 3 do rozporządzenia MŚ z 12.11.2007 r.).

Według stanu prawnego obowiązującego do 31 grudnia 2018 r. w wojewódzkich inspektoratach ochrony środowiska mogły działać laboratoria, które – o ile posiadały stosowną akredytację – wykonywały badania, pomiary i analizy w związku z realizacją zadań IOŚ. W stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 2019 r. w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska działa centralne laboratorium badawcze, które prowadzi działalność laboratoryjną oraz może wykonywać inne badania z zakresu ochrony środowiska. Laboratorium to wykonuje nieodpłatnie badania i analizy na potrzeby kontroli prowadzonych przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska (art. 28f uIOŚ).

W Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska działają krajowe laboratorium referencyjne do spraw jakości powietrza atmosferycznego oraz krajowe laboratorium referencyjne do spraw jakości wód powierzchniowych. Mogą być natomiast tworzone krajowe laboratoria referencyjne do spraw jakości pomiarów hałasu, pól elektromagnetycznych i emisji zanieczyszczeń do wód i powietrza (art. 28g ust. 1 i 2 uIOŚ).

Laboratoria IOŚ

Państwowa Inspekcja Sanitarna

Państwowa Inspekcja Sanitarna (PIS) jest powołana do realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego, poprzez sprawowanie nadzoru nad warunkami m.in. higieny radiacyjnej, w celu ochrony zdrowia ludzkiego przed niekorzystnym wpływem szkodliwości i uciążliwości środowiskowych, zapobiegania powstawaniu chorób, w tym chorób zakaźnych i zawodowych (art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej¹⁴⁴, dalej: uPIS).

Wykonywanie zadań PIS, polega na sprawowaniu zapobiegawczego i bieżącego nadzoru sanitarnego oraz prowadzeniu działalności zapobiegawczej i przeciwepidemicznej w zakresie chorób zakaźnych i innych chorób powodowanych warunkami środowiska, a także na prowadzeniu działalności oświatowo-zdrowotnej (art. 2 uPIS).

Do zakresu działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej w dziedzinie zapobiegawczego nadzoru sanitarnego należy m.in. inicjowanie przedsięwzięć oraz prac badawczych w dziedzinie zapobiegania negatywnym wpływom czynników i zjawisk fizycznych, chemicznych i biologicznych na zdrowie ludzi (art. 3 pkt 4 uPIS).

Do zakresu działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej w dziedzinie bieżącego nadzoru sanitarnego należy kontrola przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne, dotyczących m.in. higieny środowiska, a zwłaszcza wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, powietrza w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi, gleby, wód i innych elementów środowiska w zakresie ustalonym w odrębnych przepisach (art. 4 ust. 1 pkt 1 uPIS). Dopuszczalne poziomy PEM mieszczą się w pojęciu innych elementów środowiska w zakresie ustalonym w odrębnych przepisach, tj. rozporządzeniu MŚ z 30.10.2003 r.

Zgodnie z art. 6 uPIS, Państwowa Inspekcja Sanitarna inicjuje, organizuje, prowadzi, koordynuje i nadzoruje działalność oświatowo-zdrowotną w celu ukształtowania odpowiednich postaw i zachowań zdrowotnych, a w szczególności: inicjuje i wytycza kierunki przedsięwzięć zmierzających do zaznajamiania społeczeństwa z czynnikami szkodliwymi dla zdrowia, popularyzowania zasad higieny i racjonalnego żywienia, metod zapobiegania chorobom oraz umiejętności udzielania pierwszej pomocy; pobudza aktywność społeczną do działań na rzecz własnego zdrowia; udziela porad i informacji w zakresie zapobiegania i eliminowania negatywnego wpływu czynników i zjawisk fizycznych, chemicznych i biologicznych na zdrowie ludzi; ocenia działalność oświatowo-zdrowotną prowadzoną przez szkoły i inne placówki oświatowo-wychowawcze, szkoły wyższe oraz środki masowego przekazu, podmioty lecznicze oraz inne podmioty, instytucje i organizacje, a także udziela im pomocy w prowadzeniu tej działalności.

Główny Inspektor Sanitarny ustala ogólne kierunki działania organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz koordynuje i nadzoruje działalność tych organów (art. 8a ust. 1 pkt 1 uPIS).

¹⁴⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1261, ze zm.

Organem właściwym w zakresie higieny radiacyjnej jest państwowy wojewódzki inspektor sanitarny (art. 12 ust. 1a pkt 2 uPIS).

Zgodnie z art. 152 ust. 7a Poś, państwowy wojewódzki inspektor sanitarny otrzymuje informacje zawarte w zgłoszeniu instalacji oraz informacje o zmianie danych w zgłoszeniu instalacji radiokomunikacyjnych, radionawigacyjnych i radiolokacyjnych, których równoważna moc promieniowana izotropowo wynosi nie mniej niż 15 W, emitujące pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 30 kHz do 300 GHz.

Państwowy wojewódzki inspektor sanitarny otrzymuje od prowadzącego instalację lub użytkownika urządzenia emitującego pola elektromagnetyczne, które są stacjami elektromagnetycznymi emitującymi pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 30 kHz do 300 GHz, wyniki wykonanych pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku bezpośrednio po rozpoczęciu użytkowania instalacji lub urządzenia oraz każdorazowo w przypadku zmiany warunków pracy instalacji lub urządzenia, w tym zmiany spowodowanej zmianami w wyposażeniu instalacji lub urządzenia, o ile zmiany te mogą mieć wpływ na zmianę poziomów pól elektromagnetycznych, których źródłem jest instalacja lub urządzenie (art. 122a ust. 2 Poś).

Państwowy inspektor sanitarny w związku z wykonywaną kontrolą ma prawo wstępu do zakładów pracy oraz wszystkich pomieszczeń wchodzących w ich skład, żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwania osób; żądania okazania dokumentów i udostępniania wszelkich danych; pobierania próbek do badań laboratoryjnych; prawo wstępu do mieszkań w razie podejrzenia lub stwierdzenia choroby zakaźnej, zagrożenia zdrowia czynnikami środowiskowymi, a także jeżeli w mieszkaniu jest lub ma być prowadzona działalność produkcyjna lub usługowa (art. 25 ust. 1 i art. 26 ust. 1 uPIS).

Jeżeli w toku wykonywanych czynności Państwowy Inspektor Sanitarny stwierdzi, że z powodu nieuwzględnienia wymagań higienicznych i zdrowotnych określonych w obowiązujących przepisach mogłoby nastąpić zagrożenie życia lub zdrowia ludzi przysługuje mu prawo zgłoszenia sprzeciwu przeciwko uruchomieniu wybudowanego lub przebudowanego zakładu pracy lub innego obiektu budowlanego, wprowadzeniu nowych technologii lub zmian w technologii, dopuszczeniu do obrotu materiałów stosowanych w budownictwie lub innych wyrobów mogących mieć wpływ na zdrowie ludzi (art. 28 ust. 1 uPIS).

6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 1471, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1261, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.)
6. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.).
7. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów (Dz. U. Nr 192, poz. 1883).
8. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie rodzajów instalacji, których eksploatacja wymaga zgłoszenia (Dz. U. Nr 130, poz. 880, ze zm.).
9. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie zgłoszenia instalacji wytwarzających pola elektromagnetyczne (Dz. U. Nr 130, poz. 879).
10. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2007 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia okresowych badań poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku (Dz. U. Nr 221, poz. 1645).
11. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 września 2015 r. w sprawie systemu informatycznego Inspekcji Ochrony Środowiska „Ekoinfonet” (Dz. U. z 2015 r. poz. 1584).

6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii
9. Sejmowa Komisja Infrastruktury
10. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
11. Sejmowa Komisja Zdrowia
12. Senacka Komisja Infrastruktury
13. Senacka Komisja Środowiska
14. Senacka Komisja Zdrowia
15. Minister Cyfryzacji
16. Minister Środowiska
17. Minister Inwestycji i Rozwoju
18. Minister Zdrowia
19. Polskie Centrum Akredytacji
20. Główny Inspektor Ochrony Środowiska
21. Główny Inspektor Sanitarny
22. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej
23. Wojewodowie
24. Wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska – wersja elektroniczna
25. Państwowi wojewódzcy inspektorzy sanitarni – wersja elektroniczna
26. Prezydenci miast na prawach powiatu – wersja elektroniczna
27. Starostowie – wersja elektroniczna
28. Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy
29. Instytut Medycyny Pracy im. prof. J. Nofera
30. Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy
31. Polskie Towarzystwo Badań Radiacyjnych im. Marii Skłodowskiej-Curie
32. Polskie Towarzystwo Zastosowań Elektromagnetyzmu

6.6. Stanowisko Ministra Środowiska do informacji o wynikach kontroli

Warszawa, dnia 11.04.2019r.

MINISTER ŚRODOWISKA

DZŚ-III.433.7.2019.MO

**Pani
Ewa Polkowska
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli***Szanowna Pani Wiceprezes*

nawiązując do pisma z dnia 29 marca 2019 r., znak LLU.430.006.2018, przekazującego informację o wynikach kontroli P/17/082 „Działania organów administracji publicznej w zakresie ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej”, uprzejmie informuję, że rozporządzenie zgodne z delegacją zawartą w art. 122a ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799, z późn. zm.), określające wymagania dotyczące wyników pomiarów pól elektromagnetycznych w środowisku, jest przedmiotem prac Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, na podstawie pełnomocnictwa Ministra Środowiska z dnia 19 grudnia 2018 r.

Jednocześnie, odnosząc się kompleksowo do wniosków zawartych w Informacji o wynikach kontroli, w zakresie dostępu organów IOŚ do usystematyzowanych danych o SBTk (stacjach bazowych telefonii komórkowej), należy wskazać na aktualny stan prac nad Systemem Informacyjnym o Instalacjach Wytwarzających Promieniowanie Elektromagnetyczne.

Zgodnie z obecnie procedowanym projektem zmiany ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw, przygotowanym przez Ministra Cyfryzacji, planowany System Informacyjny o Instalacjach Wytwarzających Promieniowanie Elektromagnetyczne, ma zapewnić dostęp do danych o poziomach pola elektromagnetycznego, pochodzących z pomiarów lub badań wykonywanych przez prowadzących instalację oraz użytkowników urządzeń emitujących pola elektromagnetyczne, GIOŚ, a także prowadzonych przez podmioty inne niż wymienione w art. 122a ust. 1 ustawy z dnia 1 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, lub instytucje, poza Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska, i wykonanych przez akredytowane laboratoria w rozumieniu ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz. U. z 2019 r. poz. 155).

Projektowany system ma również uwzględniać informacje zawarte w zgłoszeniach instalacji o których mowa w art. 152 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska i ponownych zgłoszeniach, o których mowa w art. 152 ust. 6 pkt 2 tej ustawy.

Dane zamieszczane w systemie będą miały umożliwić sporządzanie analiz dotyczących wyników z pomiarów oraz badań PEM dla dowolnie wybranej lokalizacji na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzanie symulacji dodania nowych instalacji emitujących pole elektromagnetyczne, o określonych parametrach, i obliczenia ich wpływu na natężenie pola elektromagnetycznego w środowisku.

Kompleksowa ocena stanu oddziaływania źródeł PEM na środowisko oraz określenie ewentualnych kierunków zmian ich rozkładu, będzie stanowić skuteczne narzędzie w realizacji zadań organów ochrony środowiska.

Jednocześnie mając na uwadze wnioski zawarte w informacji o wynikach kontroli NIK, uprzejmie informuję, że Minister Środowiska w ramach przysługujących instrumentów prawnych, dołoży wszelkich starań w zakresie usprawnienia nadzoru nad wykonywaniem zadań Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, związanych z ochroną przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej.

Ponadto, uprzejmie informuję, że część uwag pokontrolnych NIK odnosi się do kompetencji organów, dla których Minister Środowiska nie pełni roli nadzorującej.

Jednakże biorąc pod uwagę, właściwość ministra właściwego do spraw środowiska, przedstawiam następujące stanowisko Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, dotyczące oceny działań organów IOŚ w zakresie kontroli promieniowania elektromagnetycznego pochodzącego od urządzeń telefonii komórkowej:

w szczególności należy odnieść się do sformułowanych dwóch wniosków skierowanych do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska i wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska wskazanych w pkt 4. IV. 1) i 2) wskazując że niemożliwe jest ich wypełnienie bez wcześniejszej realizacji wniosków wskazanych w pkt 4. I, a w szczególności bez dostępu IOŚ do danych o podstawowych parametrach SBTk oraz rozkładach przestrzennych PEM, przy jednoczesnym braku systemu informatycznego do gromadzenia i wizualizacji danych na temat SBTk i wyników pomiarów PEM. Dopiero wdrożenie powyższego umożliwi IOŚ wykonywanie analizy ryzyka pod kątem zapewnienia prowadzenia pomiarów kontrolnych w miejscach najbardziej narażonych na występowanie ponadnormatywnych poziomów PEM.

Po drugie, jak słusznie spostrzegła NIK, największą bolączką organów Inspekcji Ochrony Środowiska są poważne braki kadrowe utrudniające lub nawet uniemożliwiające realizację zadań kontrolnych PEM, jak i nadzoru merytorycznego Głównego Inspektora Ochrony Środowiska nad wioś. W tym miejscu zaznaczyć należy jak przedstawia się liczba sprawozdań przekazywanych do IOŚ przez operatorów SBTk: 2015 r. — 10 203, 2016r. — 11 674, 2017r. - 11 602. Wobec takiej skali sprawozdań, które wymagają wyspecjalizowanej kadry o bardzo dużym zasobie wiedzy w tej dziedzinie niemożliwe jest zrealizowanie wniosku określonego w pkt IV.2. Wobec podkreślonych starań GIOŚ zmierzających do wzmocnienia kadrowego w zakresie działalności kontrolnej, jak również poprzez doposażenie w niezbędny sprzęt pomiarowy, organizację szkoleń w zakresie wykonywania pomiarów kontrolnych, jak i oceny wyników pomiarów przedkładanych przez operatorów SBTk oraz czasu niezbędnego na wypracowanie i wdrożenie narzędzia informatycznego do gromadzenia i wizualizacji danych na temat SBTk i wyników pomiarów PEM, wnoszę aby przy każdym z wniosków kierowanych do IOŚ wskazany został przynajmniej 5 letni okres przejściowy niezbędny do ich wdrożenia. Należy również brać pod uwagę fakt, że trwające obecnie w Unii Europejskiej prace nad wdrożeniem sieci 5G mogą spowodować zmianę aktualnego podejścia co do sposobu wykonywania pomiarów pól elektromagnetycznych w środowisku.

W świetle powyższego, moim zdaniem, ocena dokonana przez NIK i zaprezentowana w Informacji, jest niepełna i powinna zostać zweryfikowana o wskazanie okresu przejściowego z uwzględnieniem powyższych argumentów oraz o możliwości finansowo - kadrowe, a także prowadzonej reorganizacji Inspekcji Ochrony Środowiska, która w zakresie działalności kontrolnej nadal pozostaje w skomplikowanej strukturze organizacyjnej.

Należy wyjaśnić, że GIOŚ nie nadzoruje wydatków wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, a przyznawanie środków finansowych na działalność kontrolną i etaty dla wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska zależy od decyzji wojewody.

Ponadto nie mogę zgodzić się z zapisem zawartym na str. 9 w punkcie: Ocena ogólna; Brak pełnych danych na temat dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w środowisku; oraz na str. 70 w punkcie: Ważniejsze wyniki kontroli; Czynniki ograniczające miarodajność ocen

ZAŁĄCZNIKI

poziomów PEM w środowisku; w brzmieniu: „naruszając przepisy prawa, nie informowano również społeczeństwa i innych organów administracji o zidentyfikowanych przez wioś ponadnormatywnych wartościach PEM”. Wyjaśniam, że zgodnie z art. 124 ustawy o Poś organy IOŚ (do 31.12.2018 r. wojewódzki inspektor ochrony środowiska, a od 1.01.2019 r. Główny Inspektor Ochrony Środowiska) prowadzą aktualizowany corocznie publicznie dostępny rejestr zawierający informacje o terenach, na których stwierdzono przekroczenie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku, z wyszczególnieniem przekroczeń dotyczących:

- 1) Terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową;
- 2) Miejsc dostępnych dla ludności.

z powołaniem
Z WYKONANIA
PODSZEFARYZ STANU
Sławomir

6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Środowiska



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

LLU.430.006.2018
P/17/082

Warszawa, 19 kwietnia 2019 r.

**Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli**

**do stanowiska Ministra Środowiska do informacji o wynikach kontroli nr P/17/082
*Działania organów administracji publicznej w zakresie ochrony przed promieniowaniem
elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej***

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam opinię do wyżej wymienionego stanowiska.

Uprzejmie dziękuję za stanowisko Pana Ministra dotyczące ustaleń kontroli NIK przedstawionych w informacji o wynikach kontroli P/17/082 (dalej „Informacja”). W mojej ocenie jego treść w pełni potwierdza pilną potrzebę wypracowania skutecznego systemu kontroli dotrzymania dopuszczalnego poziomu pól elektromagnetycznych (dalej „PEM”) w otoczeniu stacji bazowych telefonii komórkowej (dalej „SBTK”). Świadczy o tym w szczególności podnoszony przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (dalej „GIOŚ”) brak możliwości realizacji podstawowych zadań kontrolnych przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska, tj. prowadzenia pomiarów PEM w miejscach najbardziej narażonych na ponadnormatywne poziomy PEM oraz kontroli wyników pomiarów PEM przedkładanych GIOŚ przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

Przyjmuję do wiadomości deklarację podjęcia przez Pana Ministra działań dotyczących usprawnienia nadzoru nad wykonywaniem zadań GIOŚ związanych z ochroną przed promieniowaniem elektromagnetycznym, a także informację o trwających pracach nad określeniem wymagań dotyczących wyników pomiarów PEM. Pragnę zauważyć, iż o ich podjęcie NIK wnioskowała już w 2015 r.² Dostrzegając wskazane w stanowisku prace nad Systemem Informacyjnym o Instalacjach Wytwarzających Promieniowanie Elektromagnetyczne, podkreślam konieczność zapewnienia rzetelności danych, które będą gromadzone w tym Systemie, tj. w szczególności wyników pomiarów kontrolnych PEM prowadzonych przez Inspekcję Ochrony Środowiska oraz akredytowane laboratoria działające na zlecenie przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

Nie w pełni podzielam przedstawione w stanowisku stwierdzenia GIOŚ o aktualnym braku możliwości realizacji wniosku NIK dotyczącego prowadzenia pomiarów kontrolnych PEM w miejscach najbardziej narażonych na występowanie ponadnormatywnego poziomu PEM. Dostrzegam problemy organizacyjne i finansowe artykułowane przez Pana Ministra, GIOŚ oraz wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, uzasadniane m.in. funkcjonowaniem tych ostatnich w warunkach zespoleń

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

² Informacja o wynikach kontroli P/14/092 Postępowania administracyjne związane z budową i funkcjonowaniem stacji bazowych telefonii komórkowej, NIK 2015.

z administracją rządową w województwie. Niemniej jednak należy podkreślić, iż identyfikacja miejsc obarczonych ryzykiem przekroczenia dopuszczalnego poziomu PEM może być prowadzona na podstawie analizy wyników pomiarów PEM przedkładanych GIOŚ przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych³ z ukierunkowaniem na lokalizacje, w których np. odnotowane wartości PEM przekraczają 50% poziomu dopuszczalnego⁴, a także lokalizacje, w których działa kilka wielosystemowych SBTk różnych operatorów w warunkach gęstej zabudowy mieszkaniowej, a akredytowane laboratorium pomiarowe nie zrealizowało wymogu przeprowadzenia pomiarów PEM w budynkach mieszkalnych oraz na balkonach i tarasach. Kontrola NIK wykazała jednak, że w działalności IOŚ przypisywano pomiarom kontrolnym PEM niski priorytet. Brak było również koncepcji prowadzenia kontroli z inicjatywy organu, ukierunkowanej na miejsca najbardziej narażone na ponadnormatywne poziomy PEM.

Zważywszy, że kwestie związane z szeroko rozumianą ochroną przed promieniowaniem elektromagnetycznym, jak również zasoby informacyjne o SBTk, pozostają rozproszone pomiędzy różne resorty i organy, NIK zaadresowała kompleksowe wnioski systemowe do Prezesa Rady Ministrów, nie przesądzając o ostatecznym kształcie docelowych rozwiązań. W szczególności, dostrzegając zróżnicowane rozwiązania stosowane w państwach europejskich (w tym np. rodzaj organu odpowiedzialnego za pomiary kontrolne), zdaniem NIK na etapie projektowania systemu kontroli dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM niezbędne jest zapewnienie optymalnych warunków organizacyjnych, prawnych i finansowych jego funkcjonowania. Nie podzielam więc zaprezentowanego w stanowisku poglądu, iż zawarta w Informacji ocena jest niepełna ze względu na niewskazanie okresu przejściowego i możliwości finansowo-kadrowych oraz prowadzonej reorganizacji Inspekcji działającej w skomplikowanej strukturze organizacyjnej.

W pełni podtrzymuję zawarte w Informacji stwierdzenie, iż naruszając przepisy prawa⁵, nie informowano społeczeństwa i innych organów administracji o zidentyfikowanych przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska ponadnormatywnych wartościach PEM. Zarówno GIOŚ, jak i Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Krakowie (których dotyczyły nieprawidłowości w tym zakresie) w odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne NIK poinformowali, iż w kolejnych opracowaniach dotyczących stanu środowiska będą ujmowane informacje na temat stwierdzonych przekroczeń dopuszczalnego poziomu PEM.

³ Na podstawie art. 122a ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska³ (dalej „Poś”).

⁴ Por. metodyka doboru lokalizacji stosowana przez Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy w kampaniach pomiarowych realizowanych na zlecenie Ministra Cyfryzacji. Np. *Raport. Pomiary pól elektromagnetycznych (PEM) wytwarzanych przez stacje bazowe telefonii komórkowej. Etap II – pomiary na terenie całego kraju*, Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa, grudzień 2017 r.

⁵ Art. 25 ust. 3 pkt 1 Poś w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2018 r. Od 1 stycznia 2019 r. – art. 23 ust. 10 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 1471, ze zm.).

6.8. Stanowisko Ministra Zdrowia do informacji o wynikach kontroli



Minister Zdrowia

Warszawa, 12 kwietnia 2019

NKA.093.1.2019.3.KCZ

Pani
Ewa Polkowska
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa

Szanowna Pani Prezes,

w nawiązaniu do Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli P/17/082 *Działania organów administracji publicznej w zakresie ochrony zdrowia przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej* przekazanej pismem z dnia 29 marca 2019 r. o znaku: LLU.430.006.2018, uprzejmie proszę o przyjęcie poniższego stanowiska do przedmiotowego dokumentu.

1) Strona 6 zdanie: „Brak w środowisku naukowym konsensusu odnośnie wpływu PEM na człowieka (...)”.

Najwyższa Izba Kontroli odwołuje się tutaj do analizy Collegium Medicum Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie i w konsekwencji do reguły ALARA, którą zaleca stosować. Reguła ta odnosi się jednak do **promieniowania jonizującego**, a więc innego niż PEM. „Zasada ALARA to polityka minimalizacji ryzyka poprzez utrzymanie ekspozycji na najniższym poziomie pod względem kosztów, technologii i korzyści dla zdrowia. Stosując zasadę ALARA badania diagnostyczne z zastosowaniem promieniowania jonizującego powinno wykonywać się w sposób gwarantujący osiągnięcie wymaganego rezultatu przy możliwie najmniejszej dawce promieniowania”.

(www.radioembolizacja.org.pl; www.ochronaradiologiczna.pl). O ile w przypadku promieniowania jonizującego, szczególnie w warunkach laboratoryjnych, jest to łatwe, o tyle w przypadku promieniowania elektromagnetycznego wymagałoby to wyłączenia wszystkich jego źródeł, czyli praktycznie wszystkich urządzeń elektrycznych, elektronicznych, jak i komunikacyjnych.

2) Strony 73-77, pkt 5.4. Działania Oświatowo-Zdrowotne w Zakresie Ochrony Przed Promieniowaniem Elektromagnetycznym Pochodzącym od Urządzeń Telefonii Komórkowej oraz strona 22, pkt II, wniosek nr 1 skierowany do Ministra Zdrowia.

Uprzejmie informuję, że podejmowanie inicjatyw profilaktycznych wpływających na poprawę zdrowia ludności stanowi dla Państwowej Inspekcji Sanitarnej jeden z głównych priorytetów z obszaru zdrowia publicznego. Zgodnie z ustawą z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej¹, realizacja zadań z zakresu zdrowia publicznego polega m.in. na prowadzeniu działalności zapobiegawczej i przeciwepidemicznej w zakresie chorób zakaźnych i innych chorób powodowanych warunkami środowiska, a także na prowadzeniu działalności oświatowo-zdrowotnej. Wybór działań realizowanych w zakresie oświaty zdrowotnej dokonywany jest w oparciu o analizę sytuacji epidemiologicznej w kraju, zgodnie z procedurą GIS-ZSZ-PL-05 – Konstruowanie i koordynowanie interwencji w zakresie profilaktyki chorób i promocji zdrowia oraz wskazań kierunków działań o charakterze priorytetowym. Prowadzenie działalności oświatowo-zdrowotnej zmierzającej do zaznajomienia społeczeństwa ze sposobem korzystania z urządzeń telefonii komórkowej ograniczającymi narażenie na promieniowanie elektromagnetyczne wymaga dotarcia do różnych grup odbiorców za pośrednictwem odpowiednio dobranych kanałów komunikacji, właściwie dobranej strategii spójnej pod względem realizowanego celu, jak również przekazującej informacje służące promowaniu właściwych postaw oraz zachowań, i która powinna charakteryzować się długofalowością działań nastawionych na kontynuację i rozwijanie wątków podjętych w początkowym etapie. Realizacja działań planowanych w tak szerokim zakresie wymaga zdiagnozowania ich, jako priorytetowych do realizacji oraz przyznania odpowiednich środków finansowych na realizację zadania.

Problematyka zapewnienia bezpieczeństwa przed promieniowaniem pola elektromagnetycznego pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej jest zagadnieniem zdrowia publicznego wymagającym podjęcia stosownych działań.

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 59.

W związku z powyższym Główny Inspektorat Sanitarny (dalej także „GIS”) rozpoczął popularyzację treści edukacyjnych w formie infografik na kanałach informacyjnych dotyczących PEM oraz właściwego korzystania z telefonów komórkowych. Opublikowane materiały dotarły do 110 tys. osób poprzez portale społecznościowe prowadzone przez urząd.

Jednocześnie, w związku z rozwojem rynku usług telekomunikacyjnych w Polsce oraz brakiem w społeczeństwie szerszej wiedzy odnośnie do skutków oddziaływania PEM na zdrowie, GIS dostrzega konieczność kontynuowania oraz rozszerzenia działalności edukacyjnej w powyższym zakresie.

Nadto informuję, że w miarę dostępności środków finansowych zostanie rozważona przez Ministerstwo Zdrowia możliwość zainicjowania działań edukacyjnych dotyczących właściwego korzystania z urządzeń mobilnych, ukierunkowanych w szczególności na dzieci i młodzież powszechnie korzystające z usług telefonii ruchomej.

3) Strona 22, pkt II, wniosek nr 2 skierowany przez NIK do Ministra Zdrowia.

Wskazuję, że zgodnie z obowiązującymi przepisami organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że wszelkie działania organu administracji publicznej są oparte o wyraźnie określoną normę kompetencyjną. Wymóg działania organów władzy publicznej na podstawie prawa oznacza w szczególności nakaz podejmowania przez te organy działań tylko w przypadkach prawem przewidzianych.

Jak wskazano w art. 123 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska² oceny poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku i obserwacji zmian dokonuje się w ramach państwowego monitoringu środowiska. Jednocześnie w ww. ustawie wskazano, iż Główny Inspektor Ochrony Środowiska prowadzi okresowe badania poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku. Zakres i sposób prowadzenia ww. badań został określony w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2007 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia okresowych badań poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku³. Dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposoby sprawdzania dotrzymania tych poziomów zostały natomiast określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia

² Dz. U. z 2018 r. poz. 799, z późn. zm.

³ Dz. U. Nr 221, poz. 1645.

30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów⁴.

W art. 122a ust. 2 ww. ustawy wskazano, iż wyniki pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku, do których wykonania jest zobowiązany prowadzący instalację oraz użytkownik urządzenia emitującego pola elektromagnetyczne, które są stacjami elektroenergetycznymi lub napowietrznymi liniami elektroenergetycznymi o napięciu znamionowym nie niższym niż 110 kV, lub instalacjami radiokomunikacyjnymi, radionawigacyjnymi lub radiolokacyjnymi, emitującymi pola elektromagnetyczne, których równoważna moc promieniowana izotropowo wynosi nie mniej niż 15 W, emitującymi pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 30 kHz do 300 GHz, przekazuje się Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska i państwowemu wojewódzkiemu inspektorowi sanitarnemu.

Zakres działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej determinują natomiast przepisy ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej dotyczące m.in. aspektów związanych z zapobieganiem i eliminowaniem negatywnego wpływu czynników i zjawisk fizycznych, chemicznych i biologicznych na zdrowie ludzi. Przepisy ww. ustawy regulują także kwestie uprawnień organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej w sytuacjach, w których mogłoby nastąpić zagrożenie życia lub zdrowia ludzi.

Jednocześnie należy nadmienić, iż obowiązujące w Polsce rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów określa, jako wartości dopuszczalne, gęstość mocy 0,1 W/m², czy odpowiadające mu natężenie pola elektrycznego 7 V/m.

Energia oddziałująca na organizm człowieka przy założeniu dotrzymania tych wartości jest od czterdziestu pięciu do stukrotnie niższa od dozwolonej w większości Państw Unii Europejskiej, czy świata. Nie istnieje jednocześnie żadna obiektywna wartość progowa, którą można przyjąć jako absolutnie, całkowicie obojętną z punktu widzenia oddziaływania PEM. Każde, nawet najslabsze PEM, jest ze swej natury nośnikiem energii, której jakąś część układy biologiczne absorbują, co może mieć na nie wpływ, choć nie musi się on przekładać w żaden sposób na skutki zdrowotne. Ustalenie wielkości PEM dopuszczalnych dla populacji jest zatem formą kompromisu pomiędzy istniejącym stanem badań naukowych, a potrzebami wynikającymi z rozwoju technologii.

⁴ Dz. U. Nr 192, poz. 1883.

Wykładnię tego kompromisu stanowi, stosowana już powszechnie na całym świecie w ochronie przed promieniowaniem jonizującym, a coraz częściej również w odniesieniu do pól niejonizujących, zasada ALARA (*As Low As Reasonably Achievable*), sugerująca by ekspozycja była tak niska, jak to jest osiągalne w rozsądny sposób. Przy istniejącym stanie wiedzy obecne przepisy chroniące populację polską przed PEM wydają się wystarczające, szczególnie, że normy w większości krajów są znacznie bardziej liberalne.

Jednocześnie należy zauważyć, że z prowadzonych na całym świecie badań naukowych nie można wyciągnąć jednoznacznych wniosków świadczących o znaczącej szkodliwości pola elektromagnetycznego (PEM) emitowanego przez stacje bazowe telefonii komórkowej. Na dzień dzisiejszy nie znane są dowody naukowe na szkodliwe oddziaływanie stacji bazowych na stan zdrowia mieszkańców okolic miejsc ich lokalizacji. Istnieje jedynie kilka dobrych metodologicznie prac wskazujących na zwiększenie ryzyka wystąpienia symptomów subiektywnych ze strony centralnego układu nerwowego (ból głowy, zaburzenia snu, drażliwość itp.) u mieszkańców okolic stacji bazowych. Jednakże nawet uznanie tego związku za udowodniony wymaga dalszych intensywnych badań⁵.

Dodatkowo stacje bazowe telefonii komórkowej nie stanowią najważniejszego czynnika zagrożenia. Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) w opracowaniu pt. „Jakie są czynniki ryzyka zdrowotnego związanego z telefonami komórkowymi i stacjami bazowymi?” konkluduje: *„Ponieważ ekspozycja na PEM emitowane przez telefony komórkowe jest ponad 1000 razy większa niż ekspozycja na PEM emitowane przez stacje bazowe, a w konsekwencji większe prawdopodobieństwo niekorzystnych efektów pochodzi od komórek, to badania naukowe koncentrują się prawie wyłącznie na możliwych skutkach wynikających z ekspozycji na PEM emitowane przez telefony komórkowe”*.

Główny Inspektorat Sanitarny podjął stosowne działania dotyczące planowania, prowadzenia i dokumentowania pomiarów kontrolnych PEM realizowanych, zarówno na wniosek, jak i z własnej inicjatywy. Działania państwowych wojewódzkich inspektorów sanitarnych (dalej „PWIS”) zostaną, w tym zakresie, skoordynowane i ujednoczone.

W grudniu 2018 r. w siedzibie GIS miało miejsce spotkanie kierowników nadzoru i laboratoriów higieny radiacyjnej w strukturach Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Jego celem było m.in. wypracowanie jednolitych metod postępowania w przypadku

⁵ M. Zmyślony, E. M. Nowosielska (red.) Ochrona przed promieniowaniem jonizującym i niejonizującym. Nowe uregulowania prawne, źródła, problemy pomiarowe, WAT, Warszawa, 2015, s. 259.

konieczności wykonywania pomiarów PEM w lokalach prywatnych. Na tym spotkaniu omówiono także problem jednolitego traktowania protokołów kontrolno-pomiarowych przesyłanych przez operatorów stacji bazowych telefonii komórkowej (dalej „SBTK”) do PWIS. Stwierdzono, że ujednoczenia wymaga sam Rejestr protokołów pod kątem ujętych w nim pozycji (nazwa SBTK, lokalizacja, emitowane moce, itd.). Projekt takiego Rejestru powstaje w GIS. Po konsultacji z PWIS zostanie wdrożony do stosowania.

4) Strony 8-9, zarzut o braku koordynacji przez Główny Inspektorat Sanitarny kontroli dokonywanych z inicjatywy organu ukierunkowanych na miejsca najbardziej narażone na ponadnormatywne poziomy PEM.

Należy jeszcze raz wskazać, iż stosownie do artykułu 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Minister Środowiska nie skorzystał z upoważnienia fakultatywnego zawartego w art. 122a ust 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska do wydania rozporządzenia określającego wymagania dotyczące wyników pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku. Wobec tego wszelkie próby Głównego Inspektora Sanitarnego zmierzające do ujednoczenia sposobów oceny wyników pomiarów mogących służyć wyznaczaniu na podstawie wiedzy fachowej miejsc najbardziej narażonych na ponadnormatywne poziomy PEM rodziłyby zarzut działania *contra legem* i przekroczenia uprawnień. Przykładowo zarzut taki został postawiony Głównemu Inspektorowi Sanitarnemu w Informacji o wynikach kontroli LBY.430.001.2018 Nr ewid. 153/2018/P/17/064/LBY *Finansowanie i realizacja „Programu inwestycji rozwojowych i modernizacyjnych w szpitalach wojewódzkich na lata 2009-2016” w województwie kujawsko-pomorskim*. W opisanym w ww. Informacji przypadku Główny Inspektor Sanitarny, wobec braku przepisu wykonawczego o zasadach opiniowania podmiotów leczniczych, wydał własne zalecenia, które zostały ocenione przez NIK jako „nie mające umocowania w przepisach prawa”.

Brak ww. rozporządzenia utrudnia wypracowanie jednolitego i jednoznacznego podejścia oraz interpretację sprawozdań z pomiarów przedkładanych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

Należy nadmienić, iż rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2007 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia okresowych badań poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku odnosi się wyłącznie do badań prowadzonych przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska.

5) Strona 11, dotyczy zarzutu, iż nie organizowano szkoleń z zakresu metodyki pomiarów PEM.

Należy wskazać, iż pracownicy pionu higieny radiacyjnej Państwowej Inspekcji Sanitarnej podnoszą swoje kwalifikacje poprzez udział: w Jesiennych Szkołach PEM organizowanych przez Instytut Medycyny Pracy im. prof. Jerzego Nofera w Łodzi (dalej „IMP”) i corocznych naradach pionu higieny radiacyjnej na które zapraszani są specjaliści od PEM z IMP.

6) Polityka Rady Ministrów w kontrolowanym przez NIK obszarze.

Rada Ministrów konsekwentnie od 2016 r. prowadzi szereg działań związanych z kwestiami dotyczącymi ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym w środowisku. Podejmowane działania (podkreślić należy, iż wiodącym resortem w tej materii jest Ministerstwo Cyfryzacji) mają zarówno charakter legislacyjny, jak i pozalegisłacyjny oraz wpisują się w szereg sformułowanych przez NIK w ww. Informacji wniosków. Wskazać tu przede wszystkim należy takie działania jak:

a) procedowany aktualnie projekt ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (wpisany do wykazu prac legislacyjnych pod nr UD 172 – aktualny etap prac legislacyjnych – po Komitecie Rady Ministrów ds. Cyfryzacji, projekt skierowany na Stały Komitet Rady Ministrów), który w zakresie kwestii związanych z ochroną przed promieniowaniem elektromagnetycznym tworzy system informacyjny o instalacjach wytwarzających promieniowanie elektromagnetyczne, czyli publiczną bazę danych zawierającą informacje o polu elektromagnetycznym w środowisku, którą będzie prowadził minister właściwy do spraw informatyzacji.

Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy: „Zgodnie z kierunkami rozwoju gospodarczego, w tym Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR), powszechny dostęp do nowoczesnych usług publicznych uwarunkowany jest szczególnie rozwojem sieci komunikacyjnych. Ograniczony dostęp do zasobów widma radiowego powoduje konieczność zwiększania liczby urządzeń nadawczych dla uzyskania zadowalających parametrów transmisyjnych, a tym samym zagwarantowania jakości tych usług. Obywatele coraz częściej oczekują od Państwa zapewnienia, iż systemy łączności radiowej nie wpływają ujemnie na stan ich zdrowia i jakość życia. Jednym z istotnych elementów ochrony obywateli przed potencjalnymi zagrożeniami, jakie mogłyby mieć miejsce

w sytuacji, gdyby wartości dopuszczalne poziomów pól elektromagnetycznych (PEM) występujących w środowisku nie byłyby dotrzymane, jest stworzenie i udostępnienie systemu bazującego na nowoczesnych narzędziach, zapewniającego skuteczną i sprawną kontrolę społeczną oraz monitoring źródeł promieniowania elektromagnetycznego. Zgodnie z zapisami Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju takim narzędziem, planowanym do wdrożenia do 2030 roku, jest „jednolity system informatyczny, umożliwiający publiczny dostęp do danych technicznych instalacji oraz sprawozdań z pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych”.

Jednocześnie brak jest ogólnodostępnego i otwartego systemu monitoringu i kontroli emisji PEM, pozwalającego na realną, rzetelną, a przede wszystkim, co najistotniejsze, kompleksową ocenę sumarycznych wartości PEM będących superpozycją pól wytwarzanych przez różne instalacje radiokomunikacyjne oraz ocenę całości możliwych do wystąpienia zjawisk związanych z występowaniem kumulacji pól elektromagnetycznych, mogących mieć potencjalny wpływ na środowisko naturalne oraz zdrowie człowieka.

Utworzona i prowadzona w ramach zbudowanego systemu baza danych przyczyni się do:

- zapewnienia jednoznaczności, kompletności i spójności danych odnoszących się do instalacji radiowych wytwarzających pole elektromagnetyczne z radiowego zakresu częstotliwości,
- skutecznego monitorowania i raportowania wyników badania pól elektromagnetycznych z zakresu radiowego, przy czym raportowane wyniki dotyczące różnych instalacji radiokomunikacyjnych pozwolą na określenie wartości skumulowanych PEM, które będą istotne nie tylko ze względu na swój charakter społeczny, ale także w związku z planowaniem i projektowaniem nowych sieci radiokomunikacyjnych przez prowadzących instalacje, dając informacje o dostępnym zapasie poziomu PEM w stosunku do określonej przepisem prawa wartości dopuszczalnej w środowisku – dzięki temu dotrzymanie właściwych poziomów PEM w środowisku będzie bardziej skuteczne,
- opracowania narzędzi teleinformatycznych oraz modeli obliczeniowych umożliwiających przetwarzanie danych administracyjnych, agregację i przetwarzanie danych pomiarowych z różnych dostępnych źródeł oraz

precyzyjną estymację ciągłych rozkładów PEM w oparciu o pomiary i analizy symulacyjne wypadkowych wartości PEM na bazie opracowanych modeli matematycznych i inżynierskich,

- ułatwienia dostępu do istotnych danych środowiskowych, jakimi są dane dotyczące poziomów PEM, dla obywateli, administracji, przedsiębiorców, naukowców, etc.,
- jednocześnie działania te przyczynią się do zwiększenia transparentności procesu podejmowania przez odpowiednie organy Państwa decyzji, mającej na celu wydawanie stosownych pozwoleń w tym obszarze, a także usprawnienia tego procesu w nadchodzącej erze technologii 5G.

W art. 29h w ust. 1 projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw dookreślono, do jakich informacji, prezentowanych za pomocą map cyfrowych i tabel, system zapewnia dostęp publiczny. Ustęp 2 wskazuje, że informacje gromadzi się w bazie danych prowadzonej w systemie teleinformatycznym zapewniającym gromadzenie, aktualizację i udostępnianie tych informacji w sposób jednolity dla obszaru całego kraju. W ust. 3 wskazane zostały funkcjonalności systemu. W ust. 4 wymienione zostały podmioty posiadające dostęp do funkcjonalności systemu umożliwiających wykonywanie przez te podmioty obowiązków ustawowych. W ust. 5 dookreślono, że udostępnianie informacji z systemu jest bezpłatne. Z kolei w art. 29i wskazane zostało, kto i w jakim terminie przekazuje informacje do systemu.”

Przewidziany do wprowadzenia w projekcie ustawy system (dalej „SI2PEM”) wprost wpisuje się w szereg wniosków wskazanych przez NIK w Informacji, przede wszystkim we wskazywane przez NIK utworzenie systemu informatycznego pozwalającego na gromadzenia i wizualizację publicznie dostępnych podstawowych danych na temat SBTK i wyników pomiarów PEM (wniosek nr 11 – adresat Prezes Rady Ministrów), jak i inne wnioski NIK związane z wypracowaniem skutecznego systemu kontroli dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w środowisku (wnioski adresowane do Prezesa Rady Ministrów nr 1 – badanie potencjalnego narażenia na ponadnormatywne poziomy PEM już na etapie poprzedzającym powstanie lub modernizację SBTK, na podstawie rozkładów przestrzennych PEM w otoczeniu instalacji radiokomunikacyjnych, wyznaczanych w drodze obliczeń na podstawie jednolitych zasad czy wniosek nr 5 – metody identyfikacji lokalizacji STBK, w otoczeniu których występują miejsca

potencjalnie narażone na występowanie ponadnormatywnych poziomów PEM). Sam system SI2PEM realizowany jest – na mocy zawartego przez Ministerstwo Cyfryzacji porozumienia – przez Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy, co realizuje także wniosek NIK dotyczący zasadności wykorzystania w pracach nad systemem kontroli dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTK potencjału państwowych instytutów badawczych oraz ośrodków i towarzystw naukowych zajmujących się problematyką pomiarów PEM;

- b) przewiduje zmiany w ustawie Prawo ochrony środowiska** – m.in. w zakresie obowiązku wykonywania pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku bezpośrednio przed (w aktualnym stanie prawnym – po) rozpoczęciem użytkowania instalacji lub urządzenia (art. 122a ust. 1 ww. ustawy) oraz wprowadzenia obowiązku (art. 152 ust. 7a ww. ustawy) przekazywania przez organ ochrony środowiska informacji zawartych w zgłoszeniu instalacji zarówno państwowemu wojewódzkiemu inspektorowi sanitarnemu, jak i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska (na kwestie braku posiadania przez organy inspekcji ochrony środowiska informacji zawartych w zgłoszeniu, w tym m.in. kwestię lokalizacji instalacji, NIK wskazywał w kilku fragmentach Informacji);
- c) wprowadza zmiany w delegacji do wydania rozporządzenia przewidzianego w art. 122 ustawy Prawo ochrony środowiska** – zgodnie z którymi, rozporządzenie określające dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych w środowisku będzie wydane przez ministra właściwego do spraw zdrowia publicznego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw informatyzacji, z kolei rozporządzenie określające sposoby sprawdzania dotrzymania tych poziomów będzie wydane przez ministra właściwego do spraw środowiska, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw informatyzacji oraz ministrem właściwym do spraw energii. W zakresie drugiego z tych rozporządzeń (dotyczącego sposobu sprawdzania dotrzymania tych poziomów) jako preferowana metoda pomiaru – nie przesądzając oczywiście w tym miejscu tej kwestii ostatecznie – proponowana będzie metoda selektywna, co wpisuje się w zawarte w Informacji NIK adresowane do Prezesa Rady Ministrów wnioski nr 8 (kryteria obligujące do przeprowadzenia pomiarów PEM w otoczeniu SBTK metodą selektywną, uzależnioną w szczególności od występowania kilku wielosystemowych SBTK w danej lokalizacji, mocy emisyjnej zainstalowanych

anten oraz gęstości zabudowy) oraz wniosku nr 9 (metodyka pomiarów, adekwatna do stanu rozwoju technik nadawczych w telefonii komórkowej (...));

d) przewiduje (w OSR do projektu ustawy) środki w wysokości 5,26 mln zł

(w okresie 10 lat) na zakup mierników dla wszystkich wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska – jak wskazano w OSR „W związku z wprowadzeniem zmian dotyczących kwestii związanych z oddziaływaniem pola elektromagnetycznego oraz możliwością nakładania kar na prowadzących instalacje lub użytkowników urządzeń emitujących pole elektromagnetyczne w przypadku stwierdzenia w wyniku kontroli przekroczenia dopuszczalnych poziomów tych pól w środowisku konieczne jest wyposażenie wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska w niezbędną aparaturę pomiarową. W celu identyfikacji podmiotu, który powoduje przekroczenie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku konieczne jest przeprowadzenie pomiarów selektywnych częstotliwościowo. W związku z nowym ustawowym obowiązkiem (rozwiązaniem) konieczny jest zakup mierników dla wszystkich wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska. Szacunki zakupu aparatury oparto na informacjach pochodzących z Instytutu Łączności – Państwowego Instytutu Badawczego, który zakupił mierniki na potrzeby prowadzenia kampanii pomiarowych PEM. Koszt zakupu jednego zestawu aparatury pomiarowej wynosi ok. 51.000 EUR netto (miernik z anteną do 3 GHz - 20.000 EUR, antena do 6 GHz – 10.000 EUR, dekoder UMTS – 7.000 EUR, dekoder LTE FDD – 7.000 EUR, dekoder LTE TDD – 7.000 EUR). Dla oszacowania przyjęto kurs na poziomie 4,30 PLN za 1 EUR. Dodatkowo co dwa lata aparatura pomiarowa musi przejść wzorcowanie, którego koszt wynosi 12.000 PLN za zestaw z dwoma antenami.”. Powyższe wpisuje się w wykonanie wniosku NIK nr 3 (wykonywanie pomiarów kontrolnych PEM za pomocą urządzeń adekwatnych do stanu rozwoju technik nadawczych w telefonii komórkowej).

7) Inicjatywy związane z pomiarem PEM wytwarzanego przez stacje bazowe telefonii komórkowej – kampanie pomiarowe PEM.

W 2017 r. Instytut Łączności przeprowadził na zlecenie Ministerstwa Cyfryzacji badania poziomu natężenia PEM w otoczeniu stacji bazowych telefonii komórkowych. Badania te były prowadzone w 64 lokalizacjach na terenie całego kraju, obejmujących przede wszystkim miasta wojewódzkie. Było to już drugie badanie poziomu PEM ze stacji bazowych telefonii komórkowych zlecone przez

Ministerstwo Cyfryzacji. Pierwsze, z 2016 r., obejmowało pilotażowe pomiary w Rzeszowie i Krakowie. Omawiane badanie jest pierwszym tego typu prowadzonym w Polsce – zarówno biorąc pod uwagę skalę (badanie ogólnopolskie), jak i sposób jego prowadzenia. W badaniu wykorzystywano urządzenia pomiarowe pozwalające na tzw. pomiar selektywny (symuluje teoretyczną sytuację, w której mierzona stacja oraz wszystkie inne stacje w okolicy pracują pod 100% obciążeniem), jak i na tradycyjny pomiar szerokopasmowy. W ramach obecnego badania przeanalizowano 3090 kompletów dokumentacji zgłoszeń instalacji, wybierając wstępnie 286 z nich. To pozwoliło na wytypowanie konkretnych lokalizacji do badań. Warto dodać, iż Instytut Łączności razem z Ministerstwem Cyfryzacji przed rozpoczęciem kampanii pomiarowej typuje lokalizacje szczególnie wrażliwe – czyli takie, w których z dokumentacji wynika, że jest przynajmniej połowa wartości dopuszczalnej, a więc 3,5 V/m. Właściwe pomiary przeprowadzono w 2010 punktach pomiarowych. W trakcie pomiaru szerokopasmowego jedynie w jednym punkcie (z 2010) odnotowano przekroczenie dopuszczalnej wartości pola. Przekroczenie to wyniosło 10%. Inaczej przedstawiają się wyniki tzw. pomiaru selektywnego. W tym przypadku oszacowano, że do przekroczenia wartości granicznej może dojść w 23 punktach pomiarowych bez tzw. rozszerzonej niepewności pomiaru i w 94 punktach pomiarowych, z uwzględnieniem rozszerzonej niepewności pomiaru. W najbliższym czasie planowana jest natomiast publikacja wyników badań przeprowadzonych przez Instytut Łączności na zlecenie Ministerstwa Cyfryzacji w 2018 r.

8) Prowadzone z inicjatywy Ministerstwa Cyfryzacji szkolenia.

Obecnie trwa kolejna edycja projektu Akademii Inwestycji Szerokopasmowych (szkolenia skierowane m.in. dla jednostek samorządu terytorialnego obejmujące także całodniowe szkolenie Budowa sieci szerokopasmowych mobilnych ze szczególnym uwzględnieniem kwestii środowiskowych).

Ponadto, są planowane w ramach realizowanego z Instytutem Łączności projektu dotyczącego budowy SI2PEM, szkolenia przeznaczone dla pracowników podmiotów wykonujących zadania publiczne, który nie są pracownikami IT, objętych wsparciem szkoleniowym podnoszącym umiejętności z zakresu promieniowania elektromagnetycznego, źródeł promieniowania i jego wpływu na środowisko naturalne oraz zdrowie.

Powyższe może się wpisywać pomocniczo w szereg wniosków NIK związanych z kwestiami edukacyjno-szkoleniowymi – takich jak choćby doskonalenie zawodowe pracowników organu kontrolnego wykonujących pomiary PEM w otoczeniu SBTK oraz weryfikujących wyniki pomiarów realizowanych na zlecenie przedsiębiorców telekomunikacyjnych (wniosek nr 4 adresowany do Prezesa Rady Ministrów).

Z wyrazami szacunku
z upoważnienia Ministra Zdrowia
Janusz Cieszyński
Podsekretarz Stanu
/dokument podpisany elektronicznie/

6.9. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Zdrowia



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

LLU.430.006.2018
P/17/082

Warszawa, 19 kwietnia 2019 r.

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Zdrowia do informacji o wynikach kontroli nr P/17/082
Działania organów administracji publicznej w zakresie ochrony przed promieniowaniem
elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam opinię do wyżej wymienionego stanowiska.

Uprzejmie dziękując za przekazane stanowisko do informacji o wynikach kontroli P/17/082 (dalej „Informacja”), z zadowoleniem przyjmuję stwierdzenie Pana Ministra, iż ochrona przed promieniowaniem elektromagnetycznym pochodzącym od urządzeń telefonii komórkowej jest zagadnieniem zdrowia publicznego wymagającym podjęcia stosownych działań. Nieodzowne są wskazane w stanowisku działania Głównego Inspektora Sanitarnego (dalej „GIS”) dotyczące popularyzacji treści edukacyjnych na temat pól elektromagnetycznych (dalej „PEM”) oraz inicjowanie przez Ministerstwo Zdrowia takich działań ukierunkowanych w szczególności na dzieci i młodzież. Podzielam przy tym pogląd Pana Ministra, iż kluczową kwestią jest dotarcie do różnych grup odbiorców, zastosowanie odpowiednich kanałów komunikacji oraz zapewnienie długofalowości podejmowanych działań.

Przyjmuję informację, iż GIS podjął stosowne działania koordynacyjne dotyczące planowania, prowadzenia i dokumentowania pomiarów kontrolnych PEM, jak również jednolitego traktowania protokołów kontrolno-pomiarowych przekazywanych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych. W moim przekonaniu nie zmienia to jednak faktu, iż ustalenia kontroli NIK wskazują na pilną potrzebę wypracowania skutecznego systemu kontroli dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu stacji bazowych telefonii komórkowej (dalej „SBTK”), począwszy od zapewnienia jasnych przepisów prawa regulujących zasady badania narażenia na ponadnormatywne poziomy PEM jeszcze przed budową lub modernizacją stacji bazowych telefonii komórkowej (na podstawie rozkładów przestrzennych PEM)², a skończywszy na rzetelnej weryfikacji założeń projektowych w drodze pomiarów kontrolnych w miejscach najbardziej narażonych na ponadnormatywne PEM, przeprowadzanych na etapie funkcjonowania SBTK. Dostrzegając projektowane zmiany legislacyjne wskazane przez Pana Ministra, wyrażam przekonanie, iż jedynie kompleksowa realizacja wszystkich

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

² Por. Informacja o wynikach kontroli P/14/092 Postępowania administracyjne związane z budową i funkcjonowaniem stacji bazowych telefonii komórkowej, NIK 2015.

wniosków pokontrolnych NIK powinna pozwolić na stworzenie spójnego systemu nadzoru nad dotrzymywaniem dopuszczalnego poziomu PEM w otoczeniu SBTk.

Za w pełni uzasadnione uznać trzeba zaangażowanie Instytutu Łączności – Państwowego Instytutu Badawczego w prace nad nowymi rozwiązaniami w zakresie systemu nadzoru nad dotrzymywaniem dopuszczalnego poziomu PEM. Pragnę jednak zwrócić uwagę na zasadność wykorzystania opinii także innych instytutów i towarzystw naukowych (reprezentowanych na panelach ekspertów organizowanych przez NIK), skupiających osoby posiadające szeroką wiedzę specjalistyczną z zakresu PEM, tj. Instytut Medycyny Pracy im. Prof. J. Nofera, Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy, Polskie Towarzystwo Badań Radiacyjnych im. M. Skłodowskiej-Curie, czy też Polskie Towarzystwo Zastosowań Elektromagnetyzmu.

Odnosząc się natomiast do podniesionej przez Pana Ministra kwestii dopuszczalnych poziomów PEM w państwach europejskich pragnę zauważyć, iż miarodajność porównań samych poziomów dopuszczalnych (tzw. „limitów PEM”) pozostaje znacznie ograniczona, gdyż koncentruje się jedynie na wartościach maksymalnych, pomijając prawne uregulowanie w poszczególnych krajach zasad lokalizacji SBTk, wykorzystywane metody weryfikacji dotrzymywania dopuszczalnego poziomu PEM, zakres stosowania zasady minimalizowania oddziaływania PEM na tyle, na ile jest to rozsądnie możliwe (tzw. zasada ALARA), czy wreszcie rzeczywiste poziomy PEM notowane w tych krajach w miejscach stałego przebywania ludzi.

