



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ

KGP-4101-05-01/2012

P/12/055

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/055 – Opracowanie oraz realizacja <i>Programu Polskiej Energetyki Jądrowej</i> ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Jolanta Roter, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 82924 z dnia 02.10.2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Justyna Mianowska-Bednarz, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 82925 z dnia 02.10.2012 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Ryszard Lewiński, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 82940 z dnia 02.11.2012 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6) 4. Piotr Sitnicki, doradca ekonomiczny, nr legitymacji 11415.
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Gospodarki ² , Pl. Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Piechociński, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Gospodarki od dnia 6 grudnia 2012 r. Wcześniej, w okresie od dnia 18 listopada 2007 r. do dnia 27 listopada 2012 r., Wiceprezesem Rady Ministrów, Ministrem Gospodarki był Pan Waldemar Pawlak. Stanowisko Pełnomocnika Rządu do Spraw Polskiej Energetyki Jądrowej ³ , w randze Podsekretarza Stanu w MG, od dnia 15 maja 2009 r., zajmuje Pani Hanna Trojanowska. (dowód: akta kontroli str. 4967-4968)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości⁴ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie od początku 2009 r. do dnia zakończenia badań kontrolnych (15 lutego 2013 r.).

Prezentując powyższą ocenę NIK uwzględniła wyjaśnienia oraz dokumentację źródłową przekazaną w trybie art. 29. ust. 1 pkt 2 lit. f i art. 40 ust. 7 *ustawy o NIK*⁵ w trakcie kontroli w MG przez wybrane podmioty zaangażowane w opracowanie i realizację *PPEJ* oraz wskazanych w nim działań, a także wyniki równoległe prowadzonych kontroli w części z nich, tj. w PAA⁶ i PGE SA⁷.

¹ Dalej: *PPEJ* lub *Program*.

² Dalej: MG lub Ministerstwo.

³ Dalej: Pełnomocnik.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁵ *Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli* (tj. Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.) – dalej: *ustawa o NIK*.

⁶ Państwowa Agencja Atomistyki, dalej także – Agencja.

⁷ PGE Polska Grupa Energetyczna SA, dalej także – inwestor.

Zgodnie z *Harmonogramem Programu Polskiej Energetyki Jądrowej*⁸ opisującym zadania administracji rządowej i inwestora, minister właściwy do spraw gospodarki zobligowany został:

- w ramach działania 1 „Ramy prawne dla budowy i funkcjonowania energetyki jądrowej w Polsce”, razem z Prezesem PAA, do przygotowania, przekazania do uchwalenia i wdrożenia aktów prawnych, których wprowadzenie jest niezbędne dla umożliwienia budowy i funkcjonowania energetyki jądrowej oraz związanej z tym infrastruktury⁹;
- w ramach działania 2 „Analizy i ekspertyzy niezbędne do realizacji i aktualizacji PPEJ”, do wykonania prac w tym zakresie¹⁰;
- w ramach działania 3 „Analizy lokalizacyjne elektrowni jądrowych”, razem z inwestorem, do określenia potencjalnych lokalizacji dla elektrowni jądrowych, przy czym PGE SA jest odpowiedzialne za wybór lokalizacji i związane z tym badania¹¹;
- w ramach działania 4 „Końcowa faza cyklu paliwowego – gospodarka odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym – analizy i badania dotyczące lokalizacji składowiska nisko- i średnioaktywnych odpadów promieniotwórczych, przygotowanie projektu składowiska oraz jego budowa”, razem z Zakładem Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych¹², do ustalenia jego lokalizacji, przygotowania projektu oraz budowy tego obiektu¹³;
- w ramach działania 5 „Końcowa faza cyklu paliwowego – gospodarka odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym – Krajowy Plan Postępowania z Odpadami Promieniotwórczymi i Wypalonym Paliwem Jądrowym”¹⁴, do przygotowania i wprowadzenia technicznie oraz ekonomicznie racjonalnej, a także społecznie akceptowalnej gospodarki odpadami promieniotwórczymi i wypalonym, paliwem jądrowym, co jest jednym z kluczowych elementów związanych z funkcjonowaniem energetyki jądrowej¹⁵;
- w ramach działania 6 „Kształcenie i szkolenie kadr dla instytucji i przedsiębiorstw związanych z energetyką jądrową”, razem z ministrem właściwym do spraw nauki i szkolnictwa wyższego oraz Prezesem PAA, do przygotowania kadr dla polskiej energetyki jądrowej, zarówno dla potrzeb przygotowania i rozwoju infrastruktury, jak również eksploatacji elektrowni jądrowych¹⁶;
- w ramach działania 7 „Kampania informacyjna i edukacyjna”, razem z ministrem właściwym do spraw edukacji oraz inwestorem, do przedstawienia społeczeństwu wiarygodnej i rzetelnej informacji na temat energetyki jądrowej oraz poprzez działania edukacyjne do podniesienia w społeczeństwie wiedzy w tym zakresie¹⁷;
- w ramach działania 8 „Zaplecze naukowo-badawcze”, razem z ministrem właściwym do spraw nauki i szkolnictwa wyższego, do utworzenia silnego zaplecza naukowo-badawczego pracującego na potrzeby energetyki jądrowej, co jest niezbędne dla wieloaspektowego, pełnego wykorzystania przez Polskę szans i możliwości związanych z jej wprowadzeniem¹⁸;

⁸ Dalej: *Harmonogram PPEJ*.

⁹ Szerzej patrz pkt 2.1. *Wystąpienia pokontrolnego*.

¹⁰ Szerzej patrz pkt 1.2. *Wystąpienia pokontrolnego*.

¹¹ Szerzej patrz pkt 1.3. *Wystąpienia pokontrolnego*.

¹² Dalej: ZUOP.

¹³ Szerzej patrz pkt 3.1. *Wystąpienia pokontrolnego*.

¹⁴ Dalej: *KPPzOPiWPJ*.

¹⁵ Szerzej patrz pkt 3.2. *Wystąpienia pokontrolnego*.

¹⁶ Szerzej patrz pkt 3.3. *Wystąpienia pokontrolnego*.

¹⁷ Szerzej patrz pkt 3.4. *Wystąpienia pokontrolnego*.

¹⁸ Szerzej patrz pkt 3.5. *Wystąpienia pokontrolnego*.

- w ramach działania 9 „Udział polskiego przemysłu w programie energetyki jądrowej”, do zapewnienia jak największego udziału polskiego przemysłu w dostawach urządzeń i usług dla energetyki jądrowej¹⁹;
- w ramach działania 10 „Wstępna faza cyklu paliwowego – Zapewnienie dostaw uranu ze źródeł wewnętrznych i zewnętrznych”, razem z ministrem właściwym do spraw środowiska, do uzyskania danych o znajdujących się na terytorium RP zasobach uranu oraz możliwościach ich wykorzystania, a także uzyskiwania informacji dotyczących najkorzystniejszych możliwości zaopatrzenia polskiej energetyki jądrowej w uran²⁰;
- w ramach działania 11 „Dozór jądrowy”, razem z ministrem właściwym do spraw środowiska (nadzorującym Agencję) oraz Prezesem PAA, do zapewnienia funkcjonowania niezależnego, nowoczesnego i profesjonalnego dozoru jądrowego, który jako instytucja zaufania publicznego będzie mógł sprostać wyzwaniom, jakie niesie ze sobą rozwój energetyki jądrowej w Polsce²¹.

*Uzasadnienie
oceny ogólnej*

Sformułowanie oceny pozytywnej mimo stwierdzonych nieprawidłowości – pomimo nieprzedstawienia do tej pory Radzie Ministrów do przyjęcia ostatecznej wersji *PPEJ* (co według harmonogramu pierwotnie miało nastąpić do końca 2010 r.) oraz przesunięcia terminu uruchomienia elektrowni jądrowej o ok. 4 lata, co mogłoby nawet stanowić przesłanki dla niższej oceny – uzasadnia nowatorski charakter, złożoność oraz skalę tego interdyscyplinarnego projektu. W ramach przewidzianych w nim działań, zakładanych do uruchomienia i wykonania w analizowanym okresie, Minister Gospodarki oraz jego aparat pomocniczy²² (z udziałem podmiotów zewnętrznych), podjął i zrealizował (choć nie zawsze terminowo, prawidłowo i zgodnie z pierwotnymi założeniami) większość z nich, w tym w szczególności stworzył ramy prawne warunkujące przystąpienie w Polsce do programu rozwoju energetyki jądrowej.

Powstałe opóźnienia w przedstawieniu ostatecznej wersji projektu *PPEJ* i jego przyjęciu przez Radę Ministrów wynikały częściowo z uwarunkowań zewnętrznych – niezależnych od MG, spowodowanych przedłużającymi się uzgodnieniami transgranicznymi prowadzonymi w trybie 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 środowisko²³.

Niezależnie od powyższego, w ocenie NIK, mając na względzie kolejne decyzje rządowe i towarzyszące im uregulowania prawne²⁴ nadające Pełnomocnikowi szerokie kompetencje, w latach 2009–2012, prerogatywy te nie zostały w pełni wykorzystane, a w konsekwencji uwarunkowania wewnętrzne (zależne od MG) miały również negatywny wpływ na dotychczasowy przebieg prac nad tym dokumentem, będącym kluczowym elementem budowy długoterminowego bezpieczeństwa energetycznego państwa i przyczyniły się do powstałych opóźnień.

Zdaniem NIK dopiero formalne przyjęcie *PPEJ* przez Radę Ministrów będzie w praktyce oznaczało potwierdzenie:

- woli politycznej rozwoju energetyki jądrowej, zasygnalizowanej pierwotnie w *Polityce energetycznej Polski do 2030 roku*²⁵, zakładającej m.in. dywersyfikację struktury wytwarzania energii elektrycznej poprzez wprowadzenie energetyki jądrowej – aktualnie jest jedyny oficjalny dokument rządowy, w ramach którego dla okresu 2009–2012 opracowany został, zbieżny

¹⁹ Szerzej patrz pkt 3.6. *Wystąpienia pokontrolnego*.

²⁰ Szerzej patrz pkt 3.7. *Wystąpienia pokontrolnego*.

²¹ Szerzej patrz pkt 2.2. *Wystąpienia pokontrolnego*.

²² Pełnomocnik oraz Departament Energii Jądrowej (dalej: DEJ lub Departament).

²³ Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm. – dalej *ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku*. Szerzej patrz pkt 1.1. *Wystąpienia pokontrolnego*.

²⁴ Szerzej patrz pkt 1.1. *Wystąpienia pokontrolnego*.

²⁵ Dalej: *Polityka energetyczna*. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów uchwałą Nr 202/2009 z dnia 10 listopada 2009 r.

z przytoczonymi powyżej działaniami zawartymi w projekcie *PPEJ, Program działań wykonawczych*, określający poszczególne zadania oraz wskazujący podmioty odpowiedzialne za ich wykonanie²⁶;

- stworzenia warunków prawnych i ekonomicznych dla przyszłego inwestora, które umożliwią mu realizację przedsięwzięcia budowy pierwszej elektrowni jądrowej – na powyższą kwestię zwracają uwagę zmodyfikowane zapisy ww. *Polityki energetycznej*²⁷ oraz oświadczenie Pełnomocnika z dnia 15 listopada 2012 r. „Inwestor powinien mieć zapewnione przewidywalne warunki do budowy elektrowni jądrowej”, potwierdzające konieczność zagwarantowania PGE SA dostatecznego bezpieczeństwa prowadzenia inwestycji.

Aktualny status projektu *PPEJ* oraz zachodzące zmiany (przykładowo niższe zapotrzebowanie na energię elektryczną, wzrost podaży energii elektrycznej ze źródeł konwencjonalnych i odnawialnych, spadające ceny uprawnień do emisji CO₂, czy też równoległe prowadzone prace w zakresie rozpoznania możliwości wykorzystania gazu łupkowego w procesie dywersyfikacji źródeł pozyskiwania energii), w ocenie NIK, wskazują na zasadność kontynuacji przez Pełnomocnika poszukiwania, w porozumieniu z wszystkimi pozostałymi uczestnikami *Programu*, instrumentów ekonomicznych i rozwiązań legislacyjnych, które pozwolą na zapewnienie opłacalności projektu budowy pierwszej elektrowni jądrowej oraz umożliwią wdrożenie dostępnych do zaimplementowania, w ramach polityki energetycznej i klimatycznej Unii Europejskiej, mechanizmów wsparcia warunkujących rentowność tej inwestycji, przy jednoczesnym zachowaniu ich zgodności z zasadami pomocy publicznej. Dla konsekwentnej realizacji działań w tym obszarze niezbędna jest z kolei większa aktywność Ministra Gospodarki, odpowiedzialnego za przygotowanie *PPEJ*.

Jednocześnie NIK zauważa, że nieprzyjęcie przez Radę Ministrów do tej pory *Programu* spowodowało nieumieszczenie w projekcie budżetu Ministerstwa Gospodarki na 2013 r. środków na realizację części zadań i działań związanych z wdrażaniem w Polsce energetyki jądrowej, takich jak m.in.: kampania informacyjna i edukacyjna, szkolenie edukatorów i kadr, przygotowanie analiz i ekspertyz, a także rozwój zaplecza naukowo-badawczego.

Powyższa okoliczność może z kolei dodatkowo wstrzymać i przedłużyć prace nad tym dokumentem, który z racji upływu czasu, zmian uwarunkowań rynkowych oraz ostatecznie wprowadzonych rozwiązań prawnych i organizacyjnych (odmiennych od tych wskazanych w projekcie *PPEJ* – nieaktualizowanym od grudnia 2011 r., po wprowadzeniu aneksu) wymagać może, wbrew stanowisku Pełnomocnika i Ministerstwa wyrażanemu w trakcie kontroli, głębszej modyfikacji i korekt.

Mając na względzie dotychczasowy brak ostatecznego rozstrzygnięcia odnośnie wdrażania *Programu*, w ramach którego na wyznaczonym przez Rząd inwestorze spoczywa obowiązek wyboru modelu finansowania i partnerów do realizacji budowy elektrowni jądrowej, NIK dodatkowo wskazuje na zasadność odpowiedniej modyfikacji *Harmonogramu PPEJ*, w tym także terminu uruchomienia pierwszego bloku tej elektrowni (pierwotnie miało to nastąpić do końca 2020 r., a obecnie – odpowiednio w 2024 r.).

Stwierdzając powyższe należy mieć na uwadze, że inwestycja ta jest procesem skomplikowanym zarówno z technologicznego, jak też ekonomicznego i prawnego

²⁶ Poza jednostkami wskazanymi w projekcie *PPEJ*, do których w trakcie kontroli w MG wystąpiono w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 *ustawy o NIK* o wyjaśnienia i dokumentację źródłową, w odniesieniu do przedsięwzięć określonych w tym dokumencie analogiczne postępowanie zastosowano w przypadku: Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOSiGW), ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, ministra do spraw nauki i szkolnictwa wyższego, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości oraz operatora systemu przesyłowego – Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA, zaangażowanych w ich realizację.

²⁷ Uchwała Nr 157/2010 Rady Ministrów z dnia 29 września 2010 r.

punktu widzenia, a co za tym idzie także długotrwałym i kosztownym. W związku z tym nie można więc wykluczyć kolejnych odchyleń od zakładanych pierwotnie sposobów wykonania poszczególnych zadań, czy też przypisanych im terminów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Opracowanie i przedstawienie Radzie Ministrów *projektu PPEJ*

1.1. Działania związane z opracowaniem *PPEJ* i przedstawieniem go do akceptacji Radzie Ministrów

Opis stanu faktycznego

W dniu 13 stycznia 2009 r., w celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju oraz uwzględniając potrzebę zrównoważonego rozwoju gospodarczego, Rada Ministrów podjęła uchwałę Nr 4/2009 w sprawie działań podejmowanych w zakresie rozwoju energetyki jądrowej. W uchwale tej uznano za niezbędne przygotowanie i wdrożenie *PPEJ*, a jako osobę odpowiedzialną za opracowanie i przedstawienie Radzie Ministrów projektu *Programu* wskazano Pełnomocnika.

(Dowód: akta kontroli str. 4991)

Stanowisko Pełnomocnika oraz przypisane mu kompetencje i zadania określone zostały w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 12 maja 2009 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Polskiej Energetyki Jądrowej*²⁸.

Do zadań Pełnomocnika należy m.in.:

- opracowanie i przedstawienie Radzie Ministrów projektu *PPEJ*, zawierającego w szczególności liczbę, wielkość i możliwe lokalizacje elektrowni jądrowych;
- opracowanie i przedstawienie Radzie Ministrów projektu programu zmian instytucjonalno-legislacyjnych niezbędnych do wdrożenia *Programu*;
- inicjowanie i prowadzenie prac związanych z przygotowaniem projektów aktów prawnych koniecznych do wdrożenia *PPEJ*;
- inicjowanie, koordynowanie i monitorowanie działań organów administracji rządowej w zakresie przygotowania i budowy obiektów energetyki jądrowej w RP oraz koordynowanie i monitorowanie realizacji zadań przez międzyinstytucjonalne zespoły robocze.

Wykonując powierzone mu zadania Pełnomocnik przykładowo :

- współdziała z właściwymi organami administracji rządowej, które są zobowiązane do udzielania mu pomocy;
- podejmuje współpracę z organami samorządu terytorialnego i organizacjami pozarządowymi;
- współpracuje z PGE SA przy przygotowywaniu i wdrożeniu *PPEJ*.

W celu realizacji ww. zadań i dotrzymania zadeklarowanego przez Rząd terminu uruchomienia pierwszego bloku pierwszej elektrowni jądrowej w 2020 r. Pełnomocnik opracował *Ramowy harmonogram działań dla energetyki jądrowej (materiał informacyjny dla Rady Ministrów)*²⁹ przyjęty przez Rząd w dniu 11 sierpnia 2009 r.

Ramowy harmonogram obejmował następujące etapy:

- etap I – do 31.12.2010 r.: opracowanie i przyjęcie przez Radę Ministrów *PPEJ*, a tym samym ostateczne przesądzenie o wdrażaniu energetyki jądrowej

²⁸ Dalej: *rozp. RM ws. Pełnomocnika* – Dz. U. Nr 72, poz. 622.

²⁹ Dalej: *Ramowy harmonogram*.

- w Polsce w oparciu o pożądany zakres i tempo rozwoju energetyki jądrowej i towarzyszącej infrastruktury;
- etap II – 01.01.2011 r. – 31.12.2013 r.: ustalenie lokalizacji i zawarcie kontraktu na budowę pierwszej elektrowni jądrowej;
 - etap III – 01.01.2014 r. – 31.12.2015 r.: wykonanie projektu technicznego i uzyskanie wszystkich wymaganych prawem uzgodnień;
 - etap IV – 01.01.2016 r. – 31.12.2020 r.: budowa pierwszej elektrowni jądrowej.

(Dowód: akta kontroli str. 550-568)

Z uwagi na interdyscyplinarny charakter *PPEJ* opracowanie jego projektu wymagało współpracy Pełnomocnika z ministerstwami oraz podmiotami zaangażowanymi w późniejszą realizację działań wchodzących w skład *Programu*.

W tym celu, z inicjatywy Pełnomocnika oraz pod jego przewodnictwem, *Zarządzeniem Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 września 2009 r.* (zmienionym *Zarządzeniem Nr 32 z dnia 6 maja 2010 r.*) powołany został *Zespół do spraw Polskiej Energetyki Jądrowej*³⁰. Do jego zadań należało m.in.:

- formułowanie wniosków dotyczących udziału energetyki jądrowej w krajowym systemie elektroenergetycznym;
- przeprowadzanie analiz obowiązujących regulacji prawnych oraz formułowanie opinii w zakresie dostosowania prawa do wymagań i potrzeb wynikających z wdrażania energetyki jądrowej;
- proponowanie rozwiązań w zakresie organizacji procesu budowy i eksploatacji obiektów energetyki jądrowej;
- przedstawianie opinii, wniosków i propozycji dotyczących strategicznych aspektów technicznych i technologicznych energetyki jądrowej, w tym cyklu paliwowego.

Posiedzenia *Zespołu* miały odbywać się co najmniej raz na kwartał, a faktycznie miały miejsce raz w roku (przy czym w 2011 r. nie odbyło się żadne posiedzenie tego gremium). Pełnomocnik wyjaśnił, że *Zespół* nie mógł być wykorzystany do przygotowania analiz i ekspertyz, ze względu na brak niezbędnej wiedzy.

Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w ramach cyklicznego przeglądu funkcjonowania Pełnomocników Rządu, zespołów, rad, komisji oraz komitetów nadzorowanych lub podporządkowanych Prezesowi Rady Ministrów³¹ wskazał na celowość uchylenia aktu prawnego powołującego *Zespół*.

W swojej odpowiedzi³² Pełnomocnik stwierdził m.in., że ciało to powinno być wykorzystane do sprawnego skonsultowania projektu *PPEJ* i rozwiązane po przyjęciu *Programu* przez Radę Ministrów.

(Dowód: akta kontroli str. 4017-4047, 4080-4091)

*Zarządzeniem Nr 20 Ministra Gospodarki z dnia 21 lipca 2009 r.*³³ utworzony został z kolei Społeczny Zespół Doradców przy Pełnomocniku Rządu ds. Polskiej Energetyki Jądrowej. W jego skład weszli wybitni eksperci w dziedzinie energetyki, zagadnień jądrowych, ochrony środowiska i komunikacji społecznej.

W 2010 r. Pełnomocnik przygotował i poddał uzgodnieniom projekt *PPEJ*. W dokumencie tym przedstawiono szczegółową informację na temat działań przewidzianych do realizacji do 2020 r. (w tym przygotowany przez inwestora harmonogram budowy pierwszej elektrowni jądrowej). Zadania te zostały podzielone na pięć etapów:

³⁰ Dalej: *Zespół*.

³¹ Pismo: DKN-0310-1(56)/12 z dnia 2 października 2012 r.

³² Pismo: DEJ-I-001-1/4/12 z dnia 20 listopada 2012 r.

³³ Dz. Urz. MG Nr 2, poz. 26.

- Etap I – do 30.06.2011 r.: opracowanie i przyjęcie przez Radę Ministrów *PPEJ* (jako programu wieloletniego – do 31.12.2010 r.) oraz uchwalenie i wejście w życie przepisów prawnych niezbędnych dla rozwoju i funkcjonowania energetyki jądrowej (do 30.06.2011 r.);
- Etap II – 1.07.2011 r. – 31.12.2013 r.: ustalenie lokalizacji i zawarcie kontraktu na budowę pierwszej elektrowni jądrowej;
- Etap III – 1.01.2014 r. – 31.12.2015 r.: wykonanie projektu technicznego i uzyskanie wymaganych prawem uzgodnień;
- Etap IV – 1.01.2016 r. – 31.12.2020 r.: pozwolenie na budowę i budowa pierwszego bloku pierwszej elektrowni jądrowej (oraz jego podłączenie do Krajowego Systemu Elektroenergetycznego), rozpoczęcie budowy kolejnych bloków/elektrowni jądrowych;
- Etap V – 1.01.2021 r. – 31.12.2030 r.: kontynuacja i rozpoczęcie budowy kolejnych bloków/elektrowni jądrowych.

W każdym z ww. etapów przedstawiono planowane działania, ich zakres, terminy realizacji oraz efekty w podziale na działania administracji rządowej (w tym dozoru jądrowego) i inwestora.

Działając zgodnie z przepisami *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku MG* w 2010 r. wykonało prognozę oddziaływania na środowisko *Programu*, a w dniu 30 grudnia 2010 r. przystąpiono do jej uzgodnień. Procedura formalnych konsultacji społecznych trwała 3 miesiące – od 30 grudnia 2010 r. do 30 marca 2011 r.

W dniu 25 stycznia 2011 r. Rada Ministrów przyjęła Informację o stanie prac nad projektem *PPEJ* (projekt *Programu* był załącznikiem do tej informacji). Jego przyjęcie przez Rząd było wówczas niemożliwe ze względu na trwające ww. uzgodnienia środowiskowe.

W dniu 18 lipca 2011 r. rozpoczęto konsultacje transgraniczne prognozy oddziaływania na środowisko projektu *PPEJ* oraz samego dokumentu w ramach zobowiązań wynikających *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku* oraz podpisanych przez Polskę Konwencji³⁴. Prowadzone one były przez Ministerstwo Gospodarki, we współpracy z Generalną Dyrekcją Ochrony Środowiska (GDOŚ). Do udziału w tych konsultacjach zaproszono 10 państw: Litwę, Łotwę, Estonię, Szwecję, Danię, Niemcy, Austrię, Czechy, Słowację i Finlandię. Litwa, Łotwa i Estonia zrezygnowały z konsultacji. Z pozostałymi krajami uzgodniono termin zakończenia udziału społeczeństw tych krajów w konsultacjach na dzień 31 października 2011 r.

W dniu 25 listopada 2011 r. PGE SA podała do wiadomości listę trzech potencjalnych lokalizacji³⁵. W związku z faktem, że wśród zgłoszonych przez inwestora lokalizacji znalazła się miejscowość Gąski, której nie było na liście 27 lokalizacji wytypowanych wcześniej (w dniu 16 marca 2010 r.) przez MG³⁶, Ministerstwo przygotowało aneksy do prognozy oddziaływania na środowisko *PPEJ* oraz projektu *Programu*, które poddano kolejnym konsultacjom społecznym krajowym (zakończonym dnia 3 lutego 2012 r.) i transgranicznym (zakończonym dnia 27 lutego 2012 r.).

Po zakończeniu konsultacji transgranicznych realizowane były dalsze etapy procedury – przygotowane zostały odpowiedzi na zgłaszane uwagi, które po przetłumaczeniu zostały przesłane do odpowiednich krajów za pośrednictwem

³⁴ Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska – podpisana dnia 25 czerwca 1998 r. w Aarhus (Dania) oraz Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym – podpisana dnia 25 lutego 1991 r. w Espoo (Finlandia).

³⁵ Szerzej patrz pkt 1.4. *Wystąpienia pokontrolnego*.

³⁶ J.w.

GDOŚ. Cztery kraje – Austria, Słowacja, Dania i Niemcy poprosiły o zorganizowanie kolejnego etapu konsultacji – spotkanie ekspertów na poziomie międzyrządowym. W dniu 23 lipca 2012 r. odbyło się spotkanie dwustronne ze Słowacją. Zakończyło się one podpisaniem protokołu, co zamknęło proces konsultacji transgranicznych z tym krajem. Analogiczne spotkania odbyły się:

- z Austrią – w dniu 24 listopada 2012 r.;
- z Niemcami – w dniu 27 listopada 2012 r.;
- z Danią – w dniu 4 grudnia 2012 r.

Dyrektor DEJ wyjaśnił, że wprowadzenie istotnych modyfikacji do projektu *PPEJ* wymagałoby poddania dokumentu ponownemu procesowi konsultacji. Z tego powodu, przed jego przedłożeniem do akceptacji Radzie Ministrów, przewidywane jest jedynie wprowadzenie modyfikacji wynikających z zakończonego właśnie procesu konsultacji, w tym transgranicznych.

Planowany termin przedłożenia Radzie Ministrów projektu *Programu* określany był jako II kwartał 2013 r.

(Dowód: akta kontroli str. 821-1305, 3790, 3815, 4058, 5095-5097 i 5101)

Ustalone
nieprawidłowości

Nieprzygotowanie projektu *PPEJ* w wersji umożliwiającej jego przyjęcie przez Radę Ministrów w terminie określonym przez Rząd w dniu 11 sierpnia 2009 r., tj. do końca 2010 r., która to data została następnie podtrzymana przez Ministerstwo na etapie opracowania projektu *Programu* i w nim ponownie wskazana.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na niewykorzystanie w optymalnym zakresie przez Pełnomocnika dostępnych zasobów, w tym powołanych z jego inicjatywy, w trakcie opracowywania projektu *PPEJ*. Należy również wskazać, że zapisy projektu *Programu* poza wprowadzoną aneksem w grudniu 2011 r. potencjalną lokalizacją elektrowni jądrowej w Gąskach³⁷, od 2010 r. nie były modyfikowane i w związku z tym część z nich uległa dezaktualizacji. Przykładowo:

- w projekcie *Programu* wskazano, że pierwszy blok pierwszej elektrowni jądrowej powstanie w 2020 r., tymczasem jak wynika z aktualnego harmonogramu przekazanego w trakcie kontroli przez inwestora jego uruchomienie nastąpi w 2024 r.;
- w dokumencie tym przewiduje się powołanie Agencji Energetyki Jądrowej, tymczasem jak wynika z dokonanych uzgodnień w trakcie tworzenia ram prawnych *PPEJ*³⁸ ostatecznie odstąpiono od jej utworzenia.

Jednocześnie w 2010 r., w trakcie prac nad projektem *PPEJ*, Rada Ministrów uchwałą Nr 157/2010 z dnia 29 września 2010 r. zmieniła swoją wcześniejszą uchwałę Nr 202/2009 (podjętą w dniu 10 listopada 2009 r.) w sprawie *Polityki energetycznej*. Modyfikacji uległy m.in. zapisy odnoszące się do energetyki jądrowej. W ramach ppkt 4.1. „Cele w zakresie dywersyfikacji struktury wytwarzania energii elektrycznej poprzez wprowadzenie energetyki jądrowej” dopisano tiret (cel szczegółowy):

„– stworzenie warunków prawnych i ekonomicznych dla przyszłego inwestora, które umożliwią mu realizację przedsięwzięcia”.

W momencie opracowywania projektu *PPEJ* szczegóły tych rozwiązań nie były znane. Nie weszły bowiem w życie regulacje prawne dotyczące energetyki jądrowej. W związku z powyższym w projekcie *Programu* nie wskazano tych mechanizmów

³⁷ Szerzej patrz pkt 1.3. *Wystąpienia pokontrolnego*.

³⁸ Szerzej patrz pkt 2.1. *Wystąpienia pokontrolnego*.

oraz nie przeprowadzono ich analizy pod względem wyboru najefektywniejszego i jednocześnie zgodnego z przepisami prawa, w tym o pomocy publicznej.

Uwzględniając, że w projekcie PPEJ jedynie wstępnie zidentyfikowano propozycje możliwych do zastosowania środków finansowania i wsparcia budowy przyszłej elektrowni jądrowej, a także okoliczność, iż to na inwestorze spoczywa obowiązek wyboru modelu finansowania i partnerów do realizacji budowy tego obiektu, NIK podkreśla, że pomyślna realizacja tego zamierzenia zależy nie tylko od aktywności samego PGE SA, ale również od wypracowania na szczeblu rządowym (najlepiej jeszcze przed akceptacją samego Programu przez Radę Ministrów) decyzji, które zapewnią przewidywalność ekonomiczną oraz regulacyjną całego projektu w kontekście kształtu i sposobu funkcjonowania rynku energii w Polsce, co do tej pory nie nastąpiło, chociaż kluczowe w tym zakresie rozwiązania mogły być przedmiotem dyskusji na forum Zespołu. Niezależnie od powyższego warto wspomnieć o kompetencjach Pełnomocnika, wynikających z rozp. RM ws. Pełnomocnika, zakładających m.in. współpracę z inwestorem przy przygotowaniu i wdrażaniu Programu, a ponadto zobowiązujących inne organy administracji rządowej do współdziałania z nim i udzielania mu pomocy.

Mając na względzie konieczność uzupełnienia projektu PPEJ, a także brak wypracowanych konkretnych propozycji możliwych do rozważenia opcji struktur finansowania projektu budowy elektrowni jądrowej, odnoszących się w szczególności do udziału państwa w finansowaniu tej inwestycji, NIK wyraża obawy czy aktualnie wskazywany II kwartał 2013 r., jako termin przedłożenia Radzie Ministrów do akceptacji tego dokumentu, jest realny do utrzymania.

Nieprzyjęcie przez Rząd do tej pory Programu wskazuje pośrednio, że dotychczasowa formuła jego sporządzania okazała się nieskuteczna, co NIK ocenia krytycznie z punktu widzenia celowości i rzetelności. Powyższa uwaga uwzględnia odpowiednio konieczność prowadzenia konsultacji transgranicznych, które w ocenie Izby, w świetle zaprezentowanych uwarunkowań i okoliczności, nie są jedyną przyczyną aktualnego statusu tego projektu.

Jednocześnie warto dodać, że przepisy ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku weszły w życie jeszcze przed opracowaniem Harmonogramu ramowego i projektu PPEJ, a w związku z tym było wiadomo, że dokument ten będzie podlegał wskazanym tam procedurom, co należało odpowiednio uwzględnić planując dalszy przebieg prac. Uwarunkowaniem niezależnym, mającym wpływ na konsultacje była katastrofa w elektrowni jądrowej w Fukushima, jaka miała miejsce w 2011 r. Należy jednak nadmienić, że do tego czasu Program miał być już przyjęty przez Radę Ministrów.

1.2. Działania podejmowane w celu wykonania analiz i ekspertyz niezbędnych do realizacji i aktualizacji projektu PPEJ

Opis stanu faktycznego

W Harmonogramie PPEJ założono, że do dnia 30.06.2011 r. wykonane zostaną analizy niezbędne do opracowania projektu Programu. W okresie od 01.07.2011 r. do 31.12.2013 r. zakładano natomiast wykonanie analiz niezbędnych do oceny i kontroli realizacji PPEJ.

Pełnomocnik, w celu sporządzenia projektu Programu, pozyskał szereg analiz i ekspertyz, których łączny koszt opracowania, w okresie od 2009 r. do 2012 r. wyniósł blisko 750 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 5233-5268)

W ekspertyzie na temat zakresu i formatu PPEJ sporządzonej przez firmę Deloitte w grudniu 2009 r. zawarto m.in. indykatywny wykaz możliwych elementów takiego

programu oraz analizę programów rozwoju energetyki jądrowej w wybranych krajach europejskich (Wielkiej Brytanii, Słowacji, Bułgarii, Rumunii, Francji i Finlandii). Wiele elementów wskazanych w tej ekspertyzie zostało wykorzystanych w projekcie *Programu*.

(Dowód: akta kontroli str. 1696-1815)

W sporządzonej na zlecenie MG przez Agencję Rynku Energii SA „Analizie porównawczej kosztów wytwarzania energii elektrycznej w elektrowniach jądrowych, węglowych i gazowych oraz odnawialnych źródłach energii” zawarto m.in. szczegółową prognozę kosztów wytwarzania energii elektrycznej dla źródeł wytwarzania przewidzianych do uruchomienia w latach 2010, 2020, 2030 i 2050. Jej wyniki wskazywały na wzrastającą konkurencyjność technologii jądrowego wytwarzania energii elektrycznej, ze względu na przewidywany wzrost cen paliw organicznych i opłat za uprawnienia do emisji CO₂. W opracowaniu tym nie uwzględniono wpływu ewentualnego wydobycia gazu łupkowego ze złóż znajdujących się w Polsce. Dyrektor DEJ wyjaśnił, że ze względu na początkowy etap poszukiwań niekonwencjonalnych złóż gazu ziemnego nie tylko w Polsce, ale i w Europie należy stwierdzić, że na obecnym etapie prac, w przeciwieństwie do USA, rola i wpływ gazu z łupków na kształt rynku energii nie jest jeszcze sprecyzowana.

(Dowód: akta kontroli str. 2013-2115 i 3792)

W „Aktualizacji prognozy zapotrzebowania na paliwa i energię do roku 2030”, wykonanej przez Agencję Rynku Energii SA w lipcu 2011 r., dokonano aktualizacji takiej prognozy w stosunku do prognozy będącej załącznikiem do *Polityki energetycznej*. Opracowanie to potwierdziło wysoką konkurencyjność kosztową elektrowni jądrowych w odniesieniu do wszystkich rodzajów elektrowni ciepłych oraz wskazało, że elektrownie jądrowe mieszczą się w prognozowanej strukturze źródeł dopiero od ok. 2022 r., gdyż do pokrycia zaktualizowanego zapotrzebowania na energię elektryczną w latach wcześniejszych wystarczają elektrownie istniejące, obecnie budowane i niezbędne do realizacji w celu spełnienia wymagań pakietu energetyczno-klimatycznego UE. W analizie nie uwzględniono wykorzystania gazu łupkowego, ze względu na brak wiarygodnych informacji pozwalających, w chwili obecnej, na realną ocenę jego zasobów, jak i kosztów pozyskania.

(Dowód: akta kontroli str. 2107 i 2215)

Przygotowana w listopadzie 2011 r. przez pana (...) ³⁹ ekspertyza prawno-ekonomiczna nt. „Realizacji programu budowy elektrowni jądrowej w Polsce w kontekście przepisów pomocy publicznej UE” zawierała m.in. analizę treści wybranych elementów projektu *PPEJ*, w tym podjętych działań oraz projektów ustaw wspierających program, pod kątem wystąpienia pomocy publicznej. Pełnomocnik wyjaśnił, że kwestia uzgodnień z Komisją Europejską w zakresie pomocy publicznej będzie możliwa dopiero wtedy, gdy będzie znany sposób i zakres ewentualnego wsparcia państwa.

(Dowód: akta kontroli str. 1927-2012 i 5094-5101)

„Prognoza oddziaływania na środowisko Programu Polskiej Energetyki Jądrowej”, opracowana przez firmę Fundeko w grudniu 2010 r., zawierała analizę wszystkich znanych i przewidywanych oddziaływań, jakie niesie ze sobą plan rozwoju

³⁹ Wyłączono dane osobowe ze względu na prywatność osoby fizycznej na podstawie art. 5 ust.2 *ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej* – Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm. Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie prywatności osoby fizycznej.

energetyki jądrowej w Polsce. W załączniku do prognozy dokonano analizy zalecanych i rezerwowych lokalizacji wskazanych w „Ekspertyzie na temat kryteriów lokalizacji elektrowni jądrowej oraz wstępnej oceny uzgodnionych lokalizacji”.

(Dowód: akta kontroli str. 2267-2279)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Kształt i funkcjonowanie rynku energii, a w konsekwencji potrzeba budowy nowych źródeł jej wytwarzania (np. poprzez wprowadzenie energetyki jądrowej), mając na względzie zmienną sytuację rynkową, wymaga ze strony MG (w ramach polityki energetycznej i tworzonego miksu energetycznego) prowadzenia ciągłego monitoringu, ewaluacji, analizowania i prognozowania, w celu zwiększenia bezpieczeństwa ekonomicznego oraz minimalizacji ryzyk towarzyszących decyzji o wdrażaniu PPEJ i będącego jej konsekwencją przystąpienia PGE SA do budowy pierwszej elektrowni jądrowej.

Przykładowo w 2012 r., według danych przekazanych przez inwestora⁴⁰, wbrew wcześniejszym przewidywaniom, zaszły bardzo duże zmiany na polskim rynku energii elektrycznej. Mimo zanotowanego wzrostu PKB o ok. 2,4%, nastąpił spadek zużycia energii elektrycznej (o ok. 0,5%). Może to z kolei oznaczać konieczność modyfikacji prognoz zapotrzebowania i wynikających z tego potrzeb inwestycyjnych w segmencie wytwarzania. Ponadto wzrost podaży energii elektrycznej tak ze źródeł konwencjonalnych, jak i odnawialnych spowodował znaczny spadek cen energii. W konsekwencji uzyskanie oczekiwanej ceny energii elektrycznej, przy której inwestycja w energetykę jądrową jest rentowna, jest obciążone znacznym ryzykiem. Stąd zasadność dysponowania przez MG odpowiednimi analizami i ekspertyzami. Ich zlecenie może być utrudnione w br. w związku z nieumieszczeniem w projekcie budżetu Ministerstwa Gospodarki na 2013 r. środków na realizację części zadań i działań związanych z wdrażaniem w Polsce energetyki jądrowej, co z kolei było konsekwencją nieprzyjęcia do tej pory Programu przez Radę Ministrów.

1.3. Działania podejmowane w celu wskazania potencjalnych lokalizacji dla elektrowni jądrowych

Opis stanu
faktycznego

W *Harmonogramie PPEJ* założono, że do dnia 30.06.2011 r. do zadań Ministra Gospodarki należy wytypowanie potencjalnych lokalizacji i ich ocena, a inwestor dokona wstępnego wyboru najlepszych potencjalnych lokalizacji dla budowy elektrowni jądrowych. W okresie od 01.07.2011 r. do 31.12.2013 r. zakładano natomiast, że inwestor przeprowadzi szczegółowe badania wybranych lokalizacji i dokona wyboru ostatecznej i konkretnej lokalizacji pierwszej elektrowni jądrowej.

Przystępując do prac w tym zakresie MG, w porozumieniu z samorządami, w 2009 r., dokonało aktualizacji propozycji lokalizacyjnych elektrowni jądrowych rozważanych do 1990 r. Zebrano także nowe oferty.

W wyniku tych działań opracowano listę 28 potencjalnych lokalizacji dla budowy elektrowni jądrowych w Polsce.

W 2010 r., na zlecenie Ministerstwa opracowany został dokument pt. „Ekspertyza na temat kryteriów lokalizacji elektrowni jądrowych oraz wstępna ocena uzgodnionych lokalizacji”, w ramach którego 27 potencjalnych lokalizacji⁴¹ zostało poddanych

⁴⁰ Pismo PGE SA z dnia 28 stycznia 2013 r.

⁴¹ Ostatnie miejsce w rankingu zajmowała lokalizacja, dla której nie przekazano współrzędnych geograficznych, co z przyczyn formalnych uniemożliwiało jej uwzględnienie.

ocenie eksperckiej w celu wskazania najkorzystniejszych lokalizacji ze względu na 17 kryteriów przyjętych do oceny oraz 12 kryteriów wykluczających, zgodnych z zaleceniami Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej w Wiedniu⁴².

Wyniki prac opublikowano na stronie internetowej MG dnia 16 marca 2010 r. Informacje o tych lokalizacjach przekazano potencjalnemu inwestorowi pierwszej polskiej elektrowni jądrowej (PGE SA) do dalszych badań i analiz.

Informację o wszystkich lokalizacjach (27) zawarto w projekcie *PPEJ*.

Na liście MG (w pierwszej czwórce) znalazły się:

- Żarnowiec, województwo pomorskie, gminy Krokowa i Gniewino (rejon budowy elektrowni jądrowej, której realizację w latach 80. ostatecznie wstrzymano);
- Warta-Klempicz, województwo wielkopolskie, gmina Lubasz (lokalizacja rezerwowa z lat 80., rejon budowy elektrowni jądrowej, której realizację ostatecznie wstrzymano);
- Kopań, województwo zachodniopomorskie, gmina Darłowo (lokalizacja rezerwowa z lat 80.);
- Nowe Miasto, województwo mazowieckie, gmina Nowe Miasto (lokalizacja rezerwowa z lat 80.).

W wyniku dokonanych między MG i inwestorem ustaleń stwierdzono, że to PGE SA (z wykorzystaniem powołanych przez siebie spółek celowych⁴³) będzie prowadziła własne rozpoznanie potencjalnych lokalizacji pierwszej elektrowni jądrowej i prace te mogą w efekcie doprowadzić do wskazania innych miejsc, niż lokalizacje z listy (rankingu) Ministerstwa.

W dniu 25 listopada 2011 r. inwestor podał do wiadomości listę trzech potencjalnych lokalizacji. Znalazły się na niej (w kolejności alfabetycznej):

- Choczewo, województwo pomorskie, gmina Choczewo;
- Gąski, województwo zachodniopomorskie, gmina Mielno;
- Żarnowiec, województwo pomorskie, gminy Krokowa i Gniewino.

Wskazanie przez PGE SA trzech potencjalnych lokalizacji nie oznaczało, że we wszystkich trzech planuje się budowę elektrowni jądrowej. Na terenie tych lokalizacji miały być przeprowadzone niezbędne badania i analizy w celu wybrania ostatecznego miejsca budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej.

W związku z faktem, że wśród zgłoszonych przez inwestora lokalizacji znalazła się miejscowość Gąski, której nie było na liście 27 lokalizacji wytypowanych wcześniej przez MG, Ministerstwo przygotowało aneksy do prognozy oddziaływania na środowisko *PPEJ* oraz do projektu *Programu*.

W projekcie *PPEJ* wskazano, że w latach 2012–2013 inwestor dokona szczegółowych badań, które pozwolą do końca 2013 r. wskazać docelową lokalizację pierwszej elektrowni jądrowej.

(Dowód: akta kontroli str. 1102-1285, 2253, 2255, 2261-2262, 2841 i 5120-5121)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Dnia 5 lutego 2011 r. PGE EJ 1 Sp. z o.o. uruchomiła postępowanie na wyłonienie wykonawcy zadania pod nazwą: „Badania środowiska, badania lokalizacji oraz usługi związane z uzyskaniem pozwoleń i uprawnień niezbędnych w procesie

⁴² Dalej: MAEA.

⁴³ PGE Energia Jądrowa SA – dalej PGE EJ SA oraz PGE EJ 1 Sp. z o.o, tzw. Spółki jądrowe.

inwestycyjnym związanym z budową przez PGE EJ 1 Sp. z o.o. pierwszej polskiej elektrowni jądrowej o mocy ok. 3000 MW”.

Wynik przetargu został ogłoszony dnia 8 stycznia 2013 r. Wykonawcą badań zostało konsorcjum firm: WorleyParsons Nuclear Services JSC, WorleyParsons International Inc., WorleyParsons Group Inc. Rozpoczęcie badań lokalizacyjnych i środowiskowych w trzech wybranych lokalizacjach planuje się w II kwartale 2013 r. Przygotowanie przewidzianego prawem raportu o oddziaływaniu elektrowni jądrowej na środowisko i otoczenie społeczne leży w zakresie zadań wykonawcy badań lokalizacyjnych i środowiskowych.

Według inwestora, aktualny termin wykonania tych badań kończących się wyborem konkretnej lokalizacji to I kwartał 2016 r. i powyższa informacja, zdaniem NIK, winna być odpowiednio wykorzystana w zmodyfikowanym *Harmonogramie PPEJ*.

Ocena cząstkowa

NIK pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości, dotyczących powstałych opóźnień i aktualnego statusu *PPEJ*, ocenia działalność jednostki kontrolowanej w obszarze dotyczącym opracowania i przedstawienia Radzie Ministrów projektu *Programu*.

2. Opracowanie i przedstawienie zmian instytucjonalno-legislacyjnych niezbędnych do wdrożenia PPEJ

2.1. Działania podejmowane w celu stworzenia ram prawnych i organizacyjnych dla budowy i funkcjonowania energetyki jądrowej w Polsce

Opis stanu faktycznego

W *Harmonogramie PPEJ* założono, że do dnia 30.06.2011 r. nastąpi dostosowanie przepisów prawa polskiego do potrzeb energetyki jądrowej, przygotowanie założeń i projektów ustaw oraz ich przyjęcie i wejście w życie. W okresie od 01.07.2011 r. do 31.12.2013 r. zakładano natomiast stworzenie ram prawnych dla budowy i funkcjonowania energetyki jądrowej w Polsce, przygotowanie i wydanie aktów wykonawczych dla I etapu zmian, a także przygotowanie i uchwalenie ustaw związanych z II etapem zmian prawnych.

Spółka komandytowa Wierciński, Kwieciński, Baehr, na zlecenie Ministerstwa Gospodarki, przygotowała w 2009 r., za kwotę 342 tys. zł, *Analizę rozwiązań prawnych w zakresie pokojowego wykorzystania energii jądrowej przyjętych w wybranych krajach Unii Europejskiej i USA*.

Na podstawie tej ekspertyzy i zawartej w niej rekomendacji sporządzony został wstępny model polskiej energetyki jądrowej, który był przedmiotem obrad Kierownictwa MG w dniu 20 stycznia 2010 r.

Opracowanie to, przygotowane przez DEJ, stanowiło materiał wyjściowy do dalszych prac nad *PPEJ*, w tym nad opracowaniem projektów aktów prawnych.

(Dowód: akta kontroli str. 3521-3549, 3668-3692, 3888-3923)

W dniu 23 marca 2010 r. Pełnomocnik zawarł z Prezesem PAA porozumienie dotyczące współdziałania w zakresie tworzenia aktów prawnych umożliwiających realizację *Programu*.

Zgodnie z zawartymi w nim postanowieniami Agencja miała prowadzić prace nad nowelizacją ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe⁴⁴ w celu

⁴⁴ Dz. U. z 2007 r. Nr 42, poz. 276 ze zm. Dalej: *Prawo atomowe*.

wdrożenia Dyrektywy Rady 2009/71/Euratom z dnia 25 czerwca 2009 r. ustanawiającej wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych⁴⁵. Zakres tej ustawy obejmował kwestie bezpieczeństwa jądrowego, ochrony radiologicznej, ochrony fizycznej i zabezpieczenia materiałów jądrowych. Na podstawie jej przepisów miał ponadto zostać ustanowiony nowy organ właściwy w sprawie nadzoru nad zapewnieniem bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej (Komisja Bezpieczeństwa Jądrowego i Ochrony Radiologicznej), który zastąpi Prezesa PAA. Agencja (PAA) miała natomiast zostać przekształcona w Urząd Bezpieczeństwa Jądrowego i Ochrony Radiologicznej, przy pomocy którego swoje zadania będzie wykonywać Komisja.

Zadaniem Pełnomocnika, stosownie do zapisów tego porozumienia, było natomiast opracowanie przepisów w obszarach:

- procesu inwestycyjnego w zakresie obiektów energetyki jądrowej;
- informacji i udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji o budowie obiektów jądrowych z wyjątkiem informacji oraz udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w zakresie dozoru jądrowego;
- funduszu na likwidację obiektów jądrowych i postępowanie z odpadami promieniotwórczymi;
- gospodarki odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym;
- odpowiedzialności cywilnej za szkody jądrowe;
- Agencji Energetyki Jądrowej;
- Instytutu Badań Jądrowych.

Zgodnie z ww. porozumieniem, Pełnomocnik w 2010 r. przygotował i poddał niezbędnym uzgodnieniom (wewnętrznym, międzyresortowym i społecznym) projekty założeń do regulacji prawnych dotyczących rozwoju i funkcjonowania energetyki jądrowej w Polsce. Były to:

- projekt założeń do projektu ustawy o energetyce jądrowej;
- projekt założeń do projektu ustawy o odpowiedzialności cywilnej za szkodę jądrową.

Konferencja uzgodnieniowa projektu założeń do projektu ustawy o odpowiedzialności cywilnej za szkodę jądrową odbyła się w dniu 5 listopada 2010 r., a projektu założeń do projektu ustawy o energetyce jądrowej w dniu 15 listopada 2010 r.

(Dowód: akta kontroli str. 3521-3549, 3668-3692, 3888-3923, 4998-5001)

Komitet Stały Rady Ministrów na posiedzeniu w dniu 25 listopada 2010 r. zdecydował o przekazaniu Ministrowi Gospodarki odpowiedzialności za przygotowanie projektu założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo atomowe, której celem było wdrożenie do polskiego porządku prawnego Dyrektywy 2009/71/Euratom oraz włączeniu do projektu tej ustawy zapisów dotyczących m.in. *PPEJ*, informacji społecznej i udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w zakresie energetyki jądrowej, Agencji Energetyki Jądrowej, a także odpowiedzialności cywilnej za szkodę jądrową.

Do kompetencji Ministra Skarbu Państwa została przekazana koordynacja przygotowania, na podstawie części projektu założeń do projektu ustawy o energetyce jądrowej, projektu założeń do projektu ustawy o inwestycjach w obiekty energetyki jądrowej⁴⁶.

⁴⁵ Dz. U. UE z 02.07.2009 r. Nr L 172/18. Dalej: Dyrektywa 2009/71/Euratom.

⁴⁶ Rozwiązania w tym zakresie ostatecznie zawarte zostały w *ustawie z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących* Dz. U. Nr 135, poz. 789 ze zm. – dalej *ustawa inwestycyjna*. Założenia do projektu tej ustawy zostały przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 25 stycznia 2011 r., a sam projekt ustawy w dniu 22 lutego 2011 r.

W dniu 25 stycznia 2011 r. Rada Ministrów przyjęła założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo atomowe. Natomiast w dniu 22 lutego 2011 r. przyjęła projekt tej ustawy i podjęła decyzję, że nie będzie tworzona Agencja Energetyki Jądrowej. W zamian miał zostać wzmocniony kadrowo DEJ (ostatecznie takie rozwiązanie przewidywała ustawa z dnia 13 maja 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo atomowe oraz niektórych innych ustaw⁴⁷, która weszła w życie 1 lipca 2011 r.).

(Dowód: akta kontroli str. 1240-1285, 3550-3552)

Nowelizacja *Prawa atomowego* spowodowała konieczność wydania aktów wykonawczych (łącznie 23 rozporządzeń). Wśród nich było m.in. *rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 23 lipca 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad tworzenia i działania Lokalnych Komitetów Informacyjnych oraz współpracy w zakresie obiektów energetyki jądrowej*⁴⁸.

Poza MG w opracowanie przepisów wykonawczych zaangażowane były m.in. PAA, Ministerstwo Zdrowia i Urząd Dozoru Technicznego.

Ostatnio wydanym aktem wykonawczym do *Prawa atomowego*, istotnym dla funkcjonowania energetyki jądrowej, jest *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2013 r. w sprawie rozruchu i eksploatacji obiektów jądrowych*⁴⁹.

(Dowód: akta kontroli str. 3623-3627, 3653, 3677)

Obecnie w ramach II etapu nowelizacji *ustawy – Prawo atomowe* w MG prowadzone są prace nad implementacją do jej przepisów postanowień dyrektywy Rady 2011/70/Euratom z dnia 19 lipca 2011 r. ustanawiającej ramy wspólnotowe w zakresie odpowiedzialnego i bezpiecznego gospodarowania wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi⁵⁰.

Dyrektywa ta zobowiązuje wszystkie kraje członkowskie Unii Europejskiej do:

- opracowania – najpóźniej do dnia 23 sierpnia 2015 r. – *Krajowego Planu Postępowania z Odpadami Promieniotwórczymi i Wypalonym Paliwem Jądrowym*⁵¹ i poinformowania Komisji Europejskiej o jego treści;
- przedstawienia Komisji Europejskiej – do dnia 23 sierpnia 2013 r. – informacji o przebiegu prac (ustawowych, wykonawczych, administracyjnych) umożliwiających opracowanie tego *Planu*.

Niezależnie od powyższego prowadzone prace zakładają także zmianę art. 119 ustawy *Prawo atomowe* dotyczącą możliwości otrzymywania przez ZUOP dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji związanych z wykonywaniem działalności w kwocie wyższej niż 50% planowanej wartości kosztorysowej inwestycji.

(Dowód: akta kontroli str. 4930-4965)

Do dnia 31.12.2012 r. w związku z realizacją działania mającego na celu stworzenie ram prawnych i organizacyjnych dla budowy i funkcjonowania energetyki jądrowej wydatkowano kwotę 474 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 5251-5268)

Ustalone
nieprawidłowości

W związku z prowadzonymi pracami legislacyjnymi Dyrektor DEJ, reprezentujący Ministra Gospodarki, w dniu 3 grudnia 2010 r., a więc już po konferencjach uzgodnieniowych i rozstrzygnięciach Komitetu Stałego Rady Ministrów mających

⁴⁷ Dz. U. Nr 132, poz. 766.

⁴⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 861.

⁴⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 281.

⁵⁰ Dz. U. UE z 02.08.2011 r. Nr L 199/48. Dalej: Dyrektywa 2011/70/Euratom.

⁵¹ Szerzej patrz także pkt 3.2. *Wystąpienia pokontrolnego*.

miejsce w listopadzie 2010 r., zawarł z firmą FKA Furtek Komosa Aleksandrowicz umowę na wykonanie do dnia 10 grudnia 2010 r., za kwotę 65 tys. zł, oceny projektu założeń projektu ustawy o cywilnej odpowiedzialności za szkodę jądrową z uwzględnieniem uwag zgłoszonych w procesie konsultacji międzyresortowych oraz przygotowanie tabelarycznego zestawienia uwag i stanowiska Ministerstwa do tych uwag.

Zgodnie z Regulaminem Wewnętrznym DEJ⁵² do zadań Wydziału Programowania i Regulacji Prawnych należało m.in.: opracowywanie i uzgadnianie projektów aktów prawnych dotyczących energii jądrowej, w tym związanych z uruchamianiem programu energetyki jądrowej.

Stosownie do przepisów § 24 zarządzenia nr 21 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Gospodarki z dnia 4 czerwca 2009 r. w sprawie trybu prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Gospodarki komórka wiodąca analizując uwagi nadesłane w wyniku uzgodnień międzyresortowych, może zasięgać opinii komórek organizacyjnych Ministerstwa, właściwych w sprawach, których dotyczą zgłoszone uwagi. W razie nieuwzględnienia nadesłanych uwag w całości lub w części komórka wiodąca sporządza protokół rozbieżności, w którym podaje przyczyny nieuwzględnienia uwag.

Dyrektor DEJ wyjaśnił, że dzieło zostało zamówione w związku z brakiem czasu i obsady kadrowej Departamentu oraz z uwagi na bardzo krótki termin końcowy sporządzenia projektu. W jednostce pracował wówczas zaledwie jeden pracownik odpowiedzialny za regulacje prawne, który i tak obciążony był pracą w sposób wysoce ponadstandardowy.

Jednocześnie z załączonej korespondencji mailowej wynikało, że wykonujący zamówienie przekazali dzieło w dniach 7-8 listopada 2010 r., a więc przed faktycznym terminem zawarcia umowy i decyzjami Komitetu Stałego Rady Ministrów. Sytuacja taka wyjaśnia fakt podjęcia w ogóle ww. działań, bowiem w dniu 25 listopada 2010 r. Komitet ten podjął decyzję, że nie będą kontynuowane prace nad przygotowanymi w MG projektami założeń do projektów ustaw o energetyce jądrowej oraz o odpowiedzialności cywilnej za szkodę jądrową.

(Dowód: akta kontroli str. 3458-3467, 3493-3507, 3681-3692, 4841-4929, 5047, 5178 i 5185-5232)

Nie negując, w świetle udzielonych wyjaśnień, przesłanek zlecenia firmie zewnętrznej wykonania tego zadania, zawarcie tej umowy przez MG dopiero po faktycznym wykonaniu prac będących jej przedmiotem było działaniem nierzetelnym.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Niezależnie od przyszłości PPEJ NIK zwraca uwagę na konieczność implementacji do polskiego porządku prawnego ww. Dyrektyw: 2009/71/Euratom oraz 2011/70/Euratom, a także dyskutowanej w trakcie kontroli dyrektywy w sprawie podstawowych standardów ochrony przed promieniowaniem pracowników i osób z ogółu ludności.

2.2. Działania związane z powołaniem dozoru jądrowego

Opis stanu
faktycznego

Działania w tym zakresie prowadził samodzielny organ administracji państwowej – Prezes PAA, objęty równolegle odrębną kontrolą NIK.

⁵² Zatwierdzonym przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa Gospodarki dnia 1 czerwca 2010 r.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, dotyczących sposobu zlecenia przez MG części analiz i ekspertyz dotyczących zmian legislacyjnych niezbędnych do wdrożenia *PPEJ*, NIK pozytywnie ocenia działalność jednostki kontrolowanej w badanym obszarze. Obowiązujące od dnia 1 lipca 2011 r. przepisy ustawy *Prawo atomowe* oraz *ustawy inwestycyjnej* tworzą ramy prawne niezbędne dla rozwoju i funkcjonowania energetyki jądrowej w Polsce.

3. Inicjowanie, realizacja, koordynowanie i monitorowanie działań administracji rządowej w zakresie zadań dotyczących przygotowania i budowy obiektów energetyki jądrowej

3.1. Działania podejmowane dla przeprowadzenia analiz i badań dotyczących lokalizacji składowiska nisko- i średnioaktywnych odpadów promieniotwórczych

Opis stanu
faktycznego

W *Harmonogramie PPEJ* założono, że do dnia 30.06.2011 r. nastąpi wybór firmy do analizy dotychczasowych badań (w tym zwłaszcza propozycji 19 lokalizacji wytypowanych jeszcze pod koniec lat 90.) oraz wskazanie trzech optymalnych miejsc ulokowania tego obiektu. W okresie od 01.07.2011 r. do 31.12.2013 r. miał nastąpić wybór ostatecznej lokalizacji dla składowiska.

Jak wyjaśnił Dyrektor DEJ wspólna realizacja zadania z ZUOP, polega na tym, że MG poszukuje lokalizacji nowego składowiska, a po jej znalezieniu, ZUOP opracowuje plan jego budowy i – jako inwestor – pod nadzorem MG, go wykona.

(Dowód: akta kontroli str. 1121-1125 i 5126)

Minister Gospodarki zawarł w dniu 22 czerwca 2011 r. z NFOŚiGW umowę na sfinansowanie realizacji w terminie do dnia 30 września 2014 r. (39 miesięcy), za kwotę 10 272 tys. zł, zadania pn. „Opracowanie metodyki oceny bezpieczeństwa i wybór optymalnej lokalizacji płytkiego składowania odpadów promieniotwórczych nisko- i średnioaktywnych”. Środki na jego wykonanie miały zostać przekazane w czterech transzach:

- do dnia 15 października 2011 r. – w wysokości 2 000 tys. zł;
- w okresie od dnia 1 stycznia 2012 r. do dnia 15 października 2012 r. – w wysokości 3 793 tys. zł;
- w okresie od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 15 października 2013 r. – w wysokości 3 000 tys. zł;
- w okresie od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 30 września 2014 r. – w wysokości 1 479 tys. zł.

Decyzją nr 56/2011 z 27 października 2011 r. Minister Finansów zapewnił uwzględnienie środków, w ww. okresie i wysokości, na sfinansowanie wykonania tego zadania.

Dyrektor DEJ wyjaśnił, że ze względu na wartość zamówienia, jego nowatorski i techniczny charakter (MG pierwszy raz realizowało zamówienie finansowane nie ze swoich środków), wniosek o rozpoczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w tym zakresie wpłynął do Biura Dyrektora Generalnego w dniu 19 lipca 2012 r., tj. prawie po 9 miesiącach od ww. decyzji Ministra Finansów.

Ogłoszenie ukazało się w dniu 31 października 2012 r., a termin składania ofert – ustalony pierwotnie na dzień 6 grudnia 2012 r. – został przesunięty na dzień 26 lutego 2013 r.

Po rozstrzygnięciu postępowania, wyborze wykonawcy zadania i ustaleniu ostatecznego harmonogramu jego realizacji Ministerstwo Gospodarki ma wystąpić do NFOŚiGW z wnioskiem o podpisanie aneksu do umowy, w celu uaktualnienia warunków jej wykonania. Podpisanie aneksu, zdaniem Dyrektora DEJ, będzie z kolei podstawą do wystąpienia do Ministra Finansów z wnioskiem o zmianę jego decyzji.

Pełnomocnik wyjaśnił, że opóźnienia spowodowane są dwiema przyczynami: późnym przyznaniem środków na realizację zamówienia przez Ministra Finansów i przeciągnięciem się spraw związanych z przygotowaniem postępowania przetargowego. Było ono trudne i jego uruchomienie wymagało bardzo wąskiej wiedzy specjalistycznej. Jednocześnie, bez należytego przygotowania, uzyskane wyniki mogły być niezadowolające. Opóźnienie w wykonaniu tego zadania, zdaniem Pełnomocnika, nie wpłynie negatywnie na realizację *PPEJ* oraz na budowę pierwszej polskiej elektrowni jądrowej. Stosowne aktualizacje do *Programu* są przewidziane do wprowadzenia.

(Dowód: akta kontroli str. 2545-2585 i 5101)

Ustalone
nieprawidłowości

Minister Gospodarki nie dotrzymał wskazanego przez siebie w projekcie *PPEJ* terminu dotyczącego wyboru – do dnia 30 czerwca 2011 r. firmy do przeprowadzenia analizy dotychczasowych badań (pod koniec lat 90. wytypowano 19 takich miejsc) oraz dokonania wyboru najlepszej lokalizacji.

Brak jej wskazania spowodował z kolei, że ujęte w Planie rzeczowo-finansowym ZUOP na rok 2012, z terminem realizacji VI-XII 2012 r., zadanie *Analizy lokalizacyjne dla składowiska odpadów promieniotwórczych wraz z projektem składowiska i jego budową oraz realizacja KPPzOPiWPJ – Etap I Opracowanie programu funkcjonalno-użytkowego Nowego Krajowego Składowiska Odpadów Promieniotwórczych*, finansowane z dotacji celowej Ministerstwa Skarbu Państwa (w kwocie 900 tys. zł) i środków własnych ZUOP (w wysokości 900 tys. zł) zostało wycofane. W czasie pracy nad ww. zadaniem okazało się, że było zbyt dużo niewiadomych, aby przygotować SIWZ do tego przetargu. Należało bowiem zawrzeć w nim m.in. informację dotyczącą kryteriów lokalizacji składowiska i jego planowanej powierzchni.

Termin zamknięcia obecnie użytkowanego Krajowego Składowiska Odpadów Promieniotwórczych – Różan, przypadający na 2020 r. wynika z porozumienia zawartego między ZUOP, administrującym składowiskiem, a społecznością tej gminy.

Jak wyjaśnił Dyrektor Zakładu przekroczenie go o kilka lat nie będzie stanowiło problemu. Problemem, w jego opinii, jest natomiast uzyskanie akceptacji społecznej w miejscu proponowanej lokalizacji nowego składowiska, zwłaszcza że to dotychczas eksploatowane nie jest rozpatrywane jako funkcjonujące dalej dla potrzeb energetyki jądrowej.

(Dowód: akta kontroli str. 15-17, 30-39 i 41-43)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że przeciągające się prace nad wytypowaniem lokalizacji składowiska – którego położenie, zgodnie z *ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku*, będzie musiało zostać poddane ocenie oddziaływania

przedsięwzięcia na środowisko, a także uzyskać akceptację społeczności lokalnej – ostatecznie mogą sprawić, że zakończenie jego budowy ulegnie przesunięciu poza 2020 r.

Jednocześnie podkreślenia wymaga fakt, że pilność tego zadania spowodowała jego wydzielenie z działań związanych z opracowaniem *KPPzOPiWPJ*⁵³, a pomimo tego w praktyce nie przystąpiono jeszcze do jego realizacji.

3.2. Działania podejmowane w celu przygotowania Krajowego Planu Postępowania z Odpadami Promieniotwórczymi i Wypalonym Paliwem Jądrowym

Opis stanu faktycznego

W *Harmonogramie PPEJ* założono, że do dnia 30.06.2011 r. nastąpi wykonanie ekspertyz i analiz niezbędnych do przygotowania tego planu oraz sporządzenie jego projektu. W okresie od 01.07.2011 r. do 31.12.2013 r. miało nastąpić przyjęcie *KPPzOPiWPJ* przez Radę Ministrów oraz przystąpienie do jego realizacji.

*Zarządzeniem Nr 24 Ministra Gospodarki z dnia 27 sierpnia 2009 r.*⁵⁴ powołany został Zespół do opracowania projektu *KPPzOPiWPJ*, w skład którego weszli przedstawiciele wyznaczeni przez: Ministra Gospodarki, Ministra Skarbu Państwa, Ministra Środowiska, Prezesa PAA, Dyrektora Państwowego Instytutu Geologicznego oraz Dyrektora ZUOP.

Opracowany przez Zespół harmonogram przewidywał zakończenie prac nad projektem tego planu do dnia 15 grudnia 2010 r.

Dyrektor DEJ wyjaśnił, że ze względu na systematyczne przesuwanie się terminu przyjęcia *PPEJ* nie dokonywano aktualizacji tego harmonogramu.

(Dowód: akta kontroli str. 2280-2315 i 5126)

Na potrzeby Zespołu i tworzonego przez niego *KPPzOPiWPJ* do dnia 30 kwietnia 2012 r. wykonano 12 ekspertyz i analiz za łączną kwotę 764 tys. zł, w tym w 2010 r. – 3 analizy i ekspertyzy za łączną kwotę 196 tys. zł, w 2011 r. – 9 za łączną kwotę 439 tys. zł i w 2012 r. – 2 za łączną kwotę 129 tys. zł. Ostatnia z wykonanych analiz została odebrana w dniu 18 kwietnia 2012 r., tj. ponad rok po terminie, do którego miał zostać wykonany projekt tego planu.

Osiem umów na wykonanie analiz i ekspertyz (6 w 2011 r. i 2 w 2012 r.) zostało zawartych na podstawie ofert sporządzonych i przedstawionych Ministerstwu w znacznie wcześniejszym terminie (ponad rok wcześniej) niż faktyczny termin zawarcia umowy.

Dyrektor DEJ wyjaśnił, że umów nie zawarto w 2010 r. ze względu na fakt, że po zakończeniu spraw formalnych związanych z ich przygotowaniem, z uwagi na zbyt krótki termin na wykonanie, zleceniobiorca odmówił ich podpisania, prosząc o przesunięcie realizacji na rok następny. Przed przystąpieniem do prac nad realizacją umowy w kolejnym roku dokonywano mailowej aktualizacji otrzymanych ofert.

(Dowód: akta kontroli str. 2343-2506, 2710-2711, 3444-3446 i 5127)

Na podstawie wyników powyższych analiz i ekspertyz sformułowano wnioski, które zostały zawarte w *Rekomendacjach Zespołu do opracowania projektu KPPzOPiWPJ*. Rekomendacje te miały stanowić podstawę do opracowania tego planu. Ponadto zakładano ich wykorzystanie do prac nad implementacją Dyrektywy 2011/70/Euratom.

⁵³ Szerzej patrz pkt 3.2. *Wystąpienia pokontrolnego*.

⁵⁴ Dz. Urz. MG Nr 3, poz. 30.

Rekomendacje Zespołu w dniu 1 sierpnia 2012 r. zatwierdził Minister Gospodarki.

(Dowód: akta kontroli str. 2316-2326, 2336-2342 i 5031-5032)

Minister Gospodarki w dniu 14 grudnia 2012 r. zlecił wykonanie firmie „Henryk Jacek Jezierski.gp” zadania dotyczącego opracowania, za kwotę 58 tys. zł, *Koncepcji budowy głębokiego geologicznego składowiska odpadów promieniotwórczych w Polsce*. W uzasadnieniu do zawarcia powyższej umowy podano m.in., że „realizacja przedmiotowej umowy jest związana z działaniami związanymi z wprowadzeniem energetyki jądrowej w Polsce, a konkretnie z działaniami związanymi z przygotowaniem projektu PPEJ”.

W projekcie *Programu* jako celu głównego, jak i szczegółowego, nie wskazano budowy głębokiego geologicznego składowiska odpadów promieniotwórczych. Opracowany harmonogram *KPPzOPiWPJ* także nie przewidywał wykonania ww. koncepcji. Przygotowanie planu w zakresie gospodarki odpadami promieniotwórczymi w Polsce w związku z rozwojem energetyki jądrowej, uwzględniającego rozpoznanie uwarunkowań budowy głębokiego składowiska odpadów wysokoaktywnych i wypalonego paliwa jądrowego, przewidziane było na okres po przyjęciu przez Radę Ministrów *PPEJ*. Według zapisów w projekcie *Programu* problem konieczności budowy takiego składowiska pojawi się po około 30-40 latach od uruchomienia pierwszej elektrowni jądrowej, to jest najwcześniej około 2050 r.

W *rekomendacjach Zespołu* zawarto informację „że doświadczenia innych krajów wskazują na konieczność podjęcia przygotowań w zakresie realizacji programu badań nad składowaniem głębokim odpadów średnioaktywnych i wysokoaktywnych – począwszy od 2013 r.”

Dyrektor DEJ wyjaśnił, że zadanie dotyczące budowy głębokiego składowiska będzie jednym z głównych zadań *KPPzOPiWPJ* i w tym punkcie *PPEJ* będzie realizowany. Nie jest ono enumeratywnie wymienione w projekcie *Programu* ze względu na zakres czasowy prac związanych z jego budową – około 50 lat, co wykracza poza zakres tego dokumentu.

Zadanie to było pierwotnie przewidywane do realizacji w 2013 r., ale z uwagi na brak środków finansowych na *PPEJ* w 2013 r. i możliwość jego wcześniejszego wykonania, zdecydowano się na zawarcie umowy i jej rozliczenie jeszcze w 2012 r.

(Dowód: akta kontroli str. 1121-1128, 2297-2305, 2339, 2586-2650 i 5127)

Brak opracowania *KPPzOPiWPJ*, jak wyjaśnił Dyrektor DEJ, spowodowany był opóźnieniami w przyjęciu *PPEJ*. Ilość odpadów i sposób gospodarki odpadami promieniotwórczymi są ściśle związane z rozwojem energetyki jądrowej.

Dodatkowo wpływ na niedotrzymanie zakładanego pierwotnie terminu miały także prowadzone przez Komisję Europejską prace nad dyrektywą w sprawie gospodarowania wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi⁵⁵.

(Dowód: akta kontroli str. 1121-1128, 2297-2305, 2339, 2586-2650, 5046 i 5127)

Pełnomocnik wyjaśnił, że opóźnienie w przygotowaniu *KPPzOPiWPJ* nie wpłynie negatywnie na realizację *PPEJ*. Przewiduje się zaktualizowane informacji w zakresie przygotowania tego planu, tak aby *Program* przedstawiał stan faktyczny.

(Dowód: akta kontroli str. 5101)

⁵⁵ Dyrektywa 2011/70/Euratom.

Ustalone
nieprawidłowości

Minister Gospodarki nie dotrzymał wskazanego przez siebie w projekcie *PPEJ* terminu sporządzenia – do dnia 30 czerwca 2011 r. projektu *KPPzOPiWpJ*, chociaż jednocześnie na wykonanie ekspertyz i analiz niezbędnych do jego opracowania wydatkował blisko 764 tys. zł.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że dotychczasowe opóźnienia w przygotowaniu *KPPzOPiWpJ*, który zgodnie z *ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku*, będzie musiał zostać poddany ocenie oddziaływania na środowisko i konsultacjom społecznym, mogą spowodować niedotrzymanie terminu opracowania tego planu do dnia 23 sierpnia 2015 r., wynikającego z Dyrektywy 2011/70/Euratom.

3.3. Działania podejmowane w celu kształcenia i szkolenia kadr dla instytucji i przedsiębiorstw związanych z energetyką jądrową

Opis stanu
faktycznego

W *Harmonogramie PPEJ* założono, że do dnia 30.06.2011 r. nastąpi rozpoczęcie i kontynuacja szkolenia edukatorów dla potrzeb polskich uczelni, nawiązanie współpracy z odpowiednimi instytucjami za granicą i wysłanie tam co najmniej dwóch grup edukatorów. W okresie od 01.07.2011 r. do 31.12.2013 r. szkolenie edukatorów miało być kontynuowane. Zakładano także rozpoczęcie szkolenia dla potrzeb instytucji związanych z energetyką jądrową oraz utworzenie nowych kierunków studiów związanych z tą problematyką.

W latach 2009–2012 Minister Gospodarki zawarł porozumienia z francuskim podmiotem – *Komisariatem ds. Energii Atomowej i Alternatywnych Źródeł Energii* (wybieranym w wyniku postępowań o udzielenie zamówienia publicznego), dotyczące *kształcenia kadr dla instytucji związanych z energetyką jądrową*, polegające na przeprowadzeniu szkoleń i staży w specjalistycznych ośrodkach szkoleniowych na terenie Republiki Francuskiej dla przedstawicieli instytucji związanych z energetyką jądrową – tzw. *Edukatorów*.

W tym czasie przeszkolono łącznie 36 osób, tj. w 2009 r. – 20 osób, w 2010 r. – 25 osób, w 2011 r. – 13 osób i w 2012 r. – 4 osoby (niektórzy uczestnicy brali udział więcej niż w jednym szkoleniu), wydatkując na ten cel kwotę 3 223 tys. zł.

Tematyka szkoleń i staży obejmowała m.in. zagadnienia dotyczące podstawowych informacji o energii jądrowej, cyklu paliwowym, elektrowni jądrowej, gospodarce odpadami i ochronie środowiska, a także bezpieczeństwa jądrowego.

Uczestników szkoleń delegowały uczelnie i instytuty, z którymi Minister Gospodarki podpisał stosowne umowy. Beneficjenci zobowiązywali się „podjąć wszelkie niezbędne starania w celu wykorzystania przez okres co najmniej dwóch lat od daty zakończenia szkolenia/staży wiedzy nabytej przez uczestników do realizacji programu szkolenia kadr dla polskiej energetyki jądrowej”.

(Dowód: akta kontroli str. 1185, 2712-2889, 5251-5268, 5681-5682)

W okresie objętym kontrolą *Edukatorzy* pracujący na uczelniach zaangażowani byli w proces tworzenia specjalności i kierunków studiów w dziedzinie energetyki jądrowej. Realizowali oni w tym zakresie m.in. zadania polegające na: inicjowaniu takich kierunków i specjalności, opracowaniu programów kształcenia, prowadzeniu zajęć dydaktycznych, prowadzeniu działań informacyjnych związanych z planowaną rekrutacją, a także monitorowaniu programu i toku kształcenia.

I tak w zakresie kształcenia dotyczącego energetyki jądrowej:

- zagadnienia związane z tą tematyką zostały wprowadzone do programów nauczania (m.in. Uniwersytet Warmińsko–Mazurski, Politechnika Gdańska, Politechnika Śląska);

- reaktywowano lub uruchomiono studia podyplomowe (m.in. Politechnika Warszawska, Politechnika Wrocławska, Politechnika Gdańska, AGH);
- realizowano przedmioty związane z zagadnieniami dotyczącymi energetyki jądrowej (m.in. Politechnika Łódzka);
- uruchomiono specjalność Energetyka jądrowa (m.in. Politechnika Poznańska, Politechnika Warszawska, AGH);
- ponadto *Edukatorzy* podejmowali pozadydaktyczne aktywności w zakresie promocji kształcenia w dziedzinie energetyki jądrowej, np. brali udział w debatach i audycjach dotyczących energetyki jądrowej i przygotowywali publikacje w tym zakresie.

(Dowód: akta kontroli str. 5604-5618)

Ministerstwo monitorowało zaangażowanie *Edukatorów* w proces tworzenia specjalności i kierunków studiów w dziedzinie energetyki jądrowej. Ponadto MG (DEJ) podjęło działania w zakresie ewaluacji szkoleń dla *Edukatorów* przeprowadzonych przez *Komisariat ds. Energii Atomowej i Alternatywnych Źródeł Energii* w latach 2009–2012, wysyłając w dniu 12 grudnia 2012 r. do wszystkich jego uczestników ankietę. W dniu 23 stycznia 2013 r zorganizowano spotkanie, którego przedmiotem było podsumowanie poszczególnych etapów szkolenia.

(Dowód: akta kontroli str. 2890-2949,5580-5602)

W związku z realizacją działania *Kształcenie kadr dla instytucji i przedsiębiorstw związanych z energetyką jądrową*, w okresie 2011–2012, Ministerstwo Gospodarki zorganizowało pięć zagranicznych szkoleń we Francji, Wielkiej Brytanii i Szwecji. Swym zakresem obejmowały one problematykę:

- zapewnienia bezpieczeństwa w zakresie energetyki jądrowej;
- likwidacji obiektów jądrowych;
- gospodarki odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym.

Uczestników szkoleń zgłaszały zainteresowane instytucje, w tym m.in. Komenda Główna Straży Pożarnej, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Sztab Główny Komendy Głównej Policji, Urząd Dozoru Technicznego, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Izba Celna w Białymstoku, MSZ, GDOŚ, MON, ZUOP, Państwowy Instytut Geologiczny, NCBJ, DEJ MG.

Łączny koszt tych szkoleń wyniósł 308,7 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 3192-3213, 3231-3243, 3373-3403, 3442-3443, 5251-5268)

Ustalone
nieprawidłowości

Minister Gospodarki nie opracował i nie zaakceptował, w terminie określonym przez siebie w projekcie *PPEJ*, tj. do końca 2011 r., *Planu rozwoju zasobów ludzkich*. Przedmiotowy *Plan* miał powstać na podstawie oszacowanych potrzeb kadrowych energetyki jądrowej w Polsce. Zakładano ponadto, że dokument ten określi niezbędne kwalifikacje i ilość specjalistów, m.in. w administracji, służbach państwowych (w tym dozoru jądrowego) i uczelniach, niezbędnych na każdym etapie realizacji *Programu*. W *Planie* tym uszczegółowione miały być zadania do realizacji i środki, w tym finansowe, do ich osiągnięcia. Ze względu na braki kadrowe w Departamencie oraz fakt, że projekt *PPEJ* nie został dotychczas przyjęty przez Radę Ministrów dokument taki nie został do tej pory przygotowany.

DEJ opracował jedynie materiał koncepcyjny do dyskusji nad ww. *Planem rozwoju zasobów ludzkich* pn. *Rozwój zasobów ludzkich na potrzeby energetyki jądrowej w Polsce*, który jednak ze względu na brak akceptacji rządowej dla dokumentu bazowego (*Programu*) nie został jeszcze poddany szerszym konsultacjom. Jego

zaprezentowanie zainteresowanym jednostkom – m.in. Ministerstwu Edukacji Narodowej (MEN), Ministerstwu Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW), PAA oraz inwestorowi jest aktualnie na etapie planów. Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu dokument będący podstawą realizacji celów w zakresie rozwoju zasobów ludzkich na potrzeby PPEJ dopiero powstanie. W 2013 r. odbędą się pierwsze międzyresortowe spotkania, które posłużą do wypracowania propozycji w tym zakresie.

W opinii Pełnomocnika projekt *Programu* będzie wymagał aktualizacji w zakresie terminu przygotowania *Planu rozwoju zasobów ludzkich* na potrzeby energetyki jądrowej, jednak w chwili obecnej nie wydaje się zasadne, aby w projekcie PPEJ dokonywano zmian w zakresie wskazania aktualnego stanu zaawansowania prac nad przygotowaniem ww. *Planu*.

(Dowód: akta kontroli str. 1188, 5047-5048, 5049-5083, 5102, 5181)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w projekcie *Programu* podkreślono znaczenie kształcenia i szkolenia pracowników w obszarze energetyki jądrowej zapisując wprost, że brak wykonania przewidzianych działań dotyczących zapewnienia podaży wyspecjalizowanych kadr na potrzeby PPEJ, w tym opracowania *Planu rozwoju zasobów ludzkich*, stanowić będzie poważne zagrożenie dla terminowej jego realizacji. Dotychczasowy stan wykonania planowanych zadań z tego obszaru może urzeczywistniać to ryzyko.

NIK wskazuje również, że pomimo podejmowania od 2009 r. przez DEJ działań związanych z *Kształceniem kadr dla instytucji i przedsiębiorstw związanych z energetyką jądrową*, Departament nie sporządzał długoterminowych harmonogramów realizacji zadań w tym zakresie. W ocenie NIK ich opracowanie byłoby pomocne do rzetelnego sposobu przygotowania, wykonania i rozliczenia poszczególnych przedsięwzięć z tej dziedziny.

NIK zwraca uwagę, że pięć zagranicznych szkoleń, które odbyły się we Francji, Wielkiej Brytanii i Szwecji w latach 2011–2012 zostało przeprowadzonych przed formalnym zawarciem umów na piśmie z ich Wykonawcami⁵⁶. Według wyjaśnień Dyrektora DEJ Wykonawcy zgodzili się ponieść ryzyko związane z faktem, że gdyby do podpisania umów nie doszło, to nie otrzymają oni zapłaty za te szkolenia. Ponadto Dyrektor Departamentu wskazał, że opóźnienia w zawarciu umów wynikały z przeciągnięcia się spraw proceduralnych – związanych z uzgodnieniem z Departamentem Budżetu i Finansów, Departamentem Prawnym i Wykonawcami treści umów, co zajęło więcej czasu niż pierwotnie zakładano, oraz podkreślił, że rezygnacja z organizacji wyjazdu tuż przed ustalonym wcześniej terminem wiązałyby się ze stratą finansową (koszty biletów).

Nie kwestionując celowości odbycia się ww. szkoleń, NIK zwraca uwagę, że zaistniała kolejność zdarzeń związanych z ich przeprowadzeniem należy uznać za sytuację niepożądaną.

(Dowód: akta kontroli str. 3192-3213, 3231-3243, 3373-3403, 3442-3443, 5183)

⁵⁶ Umowy nr:

IV/P/636/15004/4300/11/DEJ; IV/P/635/15004/4300/11/DEJ; IV/P/677/15004/4300/11/DEJ; IV/150/P/15004/4300/12/DEJ oraz IV/151/P/15004/4300/12/DEJ.

3.4. Działania podejmowane w ramach kampanii informacyjnej i edukacyjnej

W Harmonogramie PPEJ założono, że do dnia 30.06.2011 r. nastąpi opracowanie koncepcji kampanii informacyjnej, wybór firmy oraz rozpoczęcie jej realizacji, przy wsparciu ze strony inwestora w zakresie prowadzenia działań edukacyjnych. W okresie od 01.07.2011 r. do 31.12.2013 r. kampania informacyjna i edukacyjna miała być kontynuowana, przy wsparciu ze strony inwestora.

3.4.1. Przygotowanie materiałów edukacyjnych i ich rozpowszechnienie w szkołach

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo zleciło:

- w 2010 r. – przygotowanie materiałów szkoleniowych dla potrzeb szkolenia nauczycieli przedmiotów przyrodniczych szkół ponadpodstawowych w zakresie energetyki jądrowej;
- w 2011 r. – przygotowanie Multimedialnego Pakietu Edukacyjnego.

Dyrektor DEJ wyjaśnił, że ze względu na konieczność aktualizacji materiałów szkoleniowych (w kontekście awarii w elektrowni jądrowej Fukushima Dai-ichi w marcu 2011 r.) oraz potrzebę uzyskania od eksperta recenzji Multimedialnego Pakietu Edukacyjnego, w analizowanym okresie, DEJ nie prowadził dystrybucji żadnego z ww. materiałów.

W dniu 28 listopada 2012 r. zostały one przesłane pilotażowo do 17 nauczycieli z województw pomorskiego i zachodniopomorskiego, którzy zostali poproszeni o wyrażenie opinii po ich zastosowaniu w praktyce.

Ministerstwo Gospodarki zaplanowało na dzień 11 lutego 2013 r. spotkanie z przedstawicielami MEN oraz MNiSW m.in. w celu znalezienia możliwości kolportażu ww. materiałów.

W okresie 2009–2012 MEN nie brało udziału w realizacji przedmiotowego działania, chociaż w *Polityce energetycznej*, w *Programie działań wykonawczych na lata 2009–2012* wskazane zostało jako jednostka odpowiedzialna za jego wykonanie.

(Dowód: akta kontroli str. 709, 1247, 2950-2967, 3019-3032, 3244-3272, 3418-3430, 5052, 5122, 5180, 5268)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie, poza długotrwałością działań, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Dostrzegając, wobec bierności MEN, pełną zasadność przejęcia i faktycznie wyłączne prowadzenie przez MG (przy ograniczonych własnych możliwościach kadrowych) aktywności w tym obszarze, NIK zwraca uwagę, że opracowanie materiałów edukacyjnych nie przebiegało jednak wystarczająco płynnie, chociaż w związku z ich opracowaniem Ministerstwo poniosło koszty w kwocie 127,6 tys. zł. Niezależnie od powyższego NIK zauważa, że do dnia zakończenia kontroli Departament nie sporządzał długoterminowych harmonogramów realizacji zadań w tym zakresie. Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu ich ewentualne stworzenie będzie możliwe po planowanych konsultacjach z MEN.

NIK stoi na stanowisku, że opracowanie takiego harmonogramu w przypadku działania *Kampania informacyjna i edukacyjna*, podobnie jak w przypadku działania *Kształcenie kadr dla instytucji i przedsiębiorstw związanych z energetyką jądrową*⁵⁷,

⁵⁷ Szerzej patrz pkt 3.3. *Wystąpienia pokontrolnego*.

byłoby pomocne dla rzetelnego sposobu przygotowania, realizacji i rozliczenia poszczególnych przedsięwzięć z tego obszaru.

3.4.2. Kampania informacyjna

Opis stanu
faktycznego

W związku z przygotowaniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na przeprowadzenie w latach 2010–2012 kampanii informacyjnej dotyczącej energetyki jądrowej Ministerstwo jeszcze w 2009 r. zleciło opracowanie stosownej ekspertyzy, która została odebrana w dniu 7 grudnia 2009 r.

W dniu 12 marca 2010 r. MG uzyskało zapewnienie finansowania tego zadania, w kwocie 10 688 tys. zł, ze środków rezerwy celowej⁵⁸.

W dniu 19 lipca 2010 r. Dyrektor DEJ zaakceptował wniosek o rozpoczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o wartości 21 139 tys. zł brutto. W powyższym wniosku zapisano, że pożądany termin realizacji zamówienia to 1 września 2010 r. – 31 grudnia 2012 r.

W ogłoszeniu o zamówieniu publicznym opublikowanym w dniu 6 sierpnia 2010 r. określono termin rozpoczęcia kampanii na 2 listopada 2010 r.

Przedmiotowe postępowanie, prowadzone w trybie dialogu konkurencyjnego, obejmowało:

- składanie wniosków o dopuszczenie do udziału;
- zaproszenie wybranych Wykonawców do udziału w przedmiotowym dialogu;
- dialog z zaproszonymi Wykonawcami (3 rundy);
- przekazanie Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ);
- zaproszenie wybranych Wykonawców do składania ofert;
- złożenie ofert;
- wybór najkorzystniejszej oferty.

W wyniku przeprowadzonej oceny złożonych wniosków do dalszego etapu zakwalifikowano sześciu wykonawców. Dialog konkurencyjny z nimi prowadzony był w pierwszym półroczu 2011 r.

Wiedza uzyskana w trakcie dialogu konkurencyjnego posłużyła zamawiającemu do przygotowania SIWZ, która została ogłoszona 29 lipca 2011 r.

Termin składania ofert został wyznaczony na dzień 16 września 2011 r.

Do tego dnia zostały złożone cztery oferty, z których wybrano realizatora kampanii.

Informacja o wyborze najkorzystniejszej oferty została przekazana w dniu 31 października 2011 r., a umowa z Wykonawcą (tj. Konsorcjum Wykonawców: Partner of Promotion Sp. z o.o. – Lider Konsorcjum, Migut Media SA – Partner Konsorcjum, Maxus – Warszawa Sp. z o.o. – Partner Konsorcjum) na realizację kampanii informacyjnej dotyczącej energetyki jądrowej została podpisana w dniu 2 grudnia 2011 r.

Celami tej kampanii są:

- zwiększenie wiedzy Polaków o energetyce jądrowej i korzyściach wynikających z budowy elektrowni jądrowych;
- uzyskanie przyzwolenia społecznego dla rozwoju energetyki jądrowej w Polsce;
- uzyskanie przyzwolenia dla budowy elektrowni jądrowej wśród mieszkańców powiatów, na terenie których rozważana jest lokalizacja elektrowni jądrowych.

Kampania miała być realizowana w latach 2011–2014.

W związku z tym, że w projekcie ustawy budżetowej na rok 2013, mając na względzie nieprzyjęcie PPEJ przez Radę Ministrów, Minister Finansów nie przewidział środków na ten Program, działania w tym obszarze Wykonawca

⁵⁸ W ramach finansowania zadań wynikających z Polityki energetycznej.

prowadził głównie w okresie 2 grudnia 2011 r. – 31 grudnia 2012 r., a ich kontynuowanie uzależnione jest od pozyskania przez MG środków na ten cel. Między grudniem 2011 r. a marcem 2012 r. wykonywane były przede wszystkim działania związane z diagnozą sytuacji wyjściowej, w tym przeprowadzenie badań eksploracyjnych oraz przygotowanie strategii kampanii. Od końca marca (oficjalna inauguracja miała miejsce w dniu 29 marca 2012 r.) prowadzono przede wszystkim działania informacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 554, 1247, 3130-3182, 4125-4138, 4216-4260, 4309, 4359- 4364, 4510-4530, 4631-4774, 5142-5147, 5173-5174, 5680)

W ramach kampanii informacyjnej uruchomiono m.in. portal tematyczny „Poznaj atom”. Prezentuje on wiedzę o energetyce jądrowej i jej wykorzystaniu w Polsce i innych krajach, a także (dzięki wyposażeniu w funkcje forum) jest miejscem wymiany opinii przedstawianych przez współpracujących z nim ekspertów i publicystów oraz zainteresowanych internautów.

Innym przykładem działań przewidzianych do realizacji w związku z kampanią informacyjną było zorganizowanie wizyty studyjnej (study tour) dla przedstawicieli strony polskiej (z udziałem władz samorządowych szczebla powiatowego i gminnego) w społeczności lokalnej w wybranym państwie UE, w którym eksploatowana jest elektrownia jądrowa, i w którym zamierza się rozwijać energetykę jądrową (w ramach tzw. działań BTL⁵⁹).

W umowie z dnia 2 grudnia 2011 r. na realizację kampanii informacyjnej dotyczącej energetyki jądrowej (pkt 4.7.2.1. Opisu Przedmiotu Zamówienia – OPZ) zapisano, że po zakończeniu wizyty studyjnej Wykonawca jest zobowiązany do zorganizowania przynajmniej 5 spotkań uczestników wizyty z mieszkańcami 3 powiatów, na terenie których przewidywana jest lokalizacja elektrowni jądrowych. Ich celem miało być rozpowszechnienie informacji o dobrych praktykach regulujących relacje pomiędzy operatorami elektrowni jądrowych i władzami, a społecznościami lokalnymi. Jednocześnie Ministerstwo zastrzegło w umowie (pkt 4.7 OPZ), że ostateczne decyzje o włączeniu działań BTL do kampanii oraz późniejsze modyfikacje tych decyzji wymagają wyrażenia zgody Zamawiającego.

Chociaż Wykonawca nie zorganizował tych spotkań, Ministerstwo wypłaciło za działanie pn. organizacja study tour pełną kwotę wynikającą z umowy, tj. 350 tys. zł. Dyrektor DEJ wyjaśnił, że MG we współpracy z Wykonawcą uznało, że spotkania organizowane bezpośrednio po powrocie z wizyty w Finlandii byłyby niecelowe i mogłyby wzbudzić wątpliwości u polskich społeczności lokalnych co do niezależności uczestników tego wyjazdu. W związku z tym Zamawiający i Wykonawca podjęli decyzję, że w kolejnych etapach kampanii w latach 2013 i 2014, przy okazji innych działań informacyjnych realizowanych w ramach kampanii w regionach, miały zostać zorganizowane spotkania uczestników study tour z mieszkańcami 3 powiatów. Według wyjaśnień Dyrektora DEJ na takie posunięcie pozwalał OPZ.

Budżet na realizację działania study tour został wyczerpany w 2012 r. Wykorzystano go do uatrakcyjnienia wyjazdu, który poza wizytą w elektrowniach jądrowych objął również m.in. wizyty w składowisku odpadów promieniotwórczych czy też spotkania z ekologami i przedstawicielami administracji rządowej, a także samorządowej.

(Dowód: akta kontroli str. 4631-4672, 4666-4668, 5125-5126, 5181-5182)

⁵⁹ Działania o charakterze niestandardowym, bezpośrednio lub pośrednio adresowane do grup docelowych i nie prowadzone w tradycyjnych mediach.

Minister Gospodarki nie dotrzymał wskazanego przez siebie w projekcie *PPEJ* terminu, dotyczącego rozpoczęcia – do dnia 30 czerwca 2011 r. realizacji kampanii informacyjnej.

Pełnomocnik, pomimo posiadanych kompetencji i instrumentów (*rozp. RM ws. Pełnomocnika, Zespół*)⁶⁰, nie zapewnił także właściwej koordynacji działań prowadzonych przez Ministerstwo w ramach kampanii „Poznaj atom” z działaniami inwestora w ramach kampanii „Świadomie o atomie”. Stało się tak, pomimo że jednym z celów kampanii miało być właśnie uzyskanie przyzwolenia dla budowy elektrowni jądrowej wśród okolicznych mieszkańców.

Zgodnie z założeniami *Programu* Ministerstwu przypadała wiodąca rola w ramach kampanii informacyjnej i edukacyjnej. W części szczegółowej projektu *PPEJ* sformułowano wstępny podział zadań, wskazując że działania informacyjne MG prowadzone będą na poziomie krajowym, a na poziomie lokalnym również przez inwestora – w prawdopodobnych oraz już wyznaczonych lokalizacjach obiektów jądrowych.

Za większą aktywnością ze strony MG w tym zakresie dodatkowo przemawiała katastrofa w Fukushima, jaka miała miejsce w marcu 2011 r., oraz przedłużający się przetarg na kampanię informacyjną dotyczącą energetyki jądrowej. Jak wskazano wcześniej pomimo tych okoliczności w 2011 r. nie odbyło się ani jedno posiedzenie *Zespołu*.

W dniu 25 listopada 2011 r. Gminy: Choczewo (lokalizacja Choczewo), Gniewino i Krokowa (lokalizacja Żarnowiec) oraz Mielno (lokalizacja Gąski) zostały wskazane przez inwestora jako potencjalne miejsca budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej.

Według wyjaśnień Pełnomocnika Ministerstwo dowiedziało się o tych potencjalnych lokalizacjach tego samego dnia, w związku z czym wcześniejsze skoordynowanie z PGE SA działań informacyjnych w regionach nie było możliwe.

W konsekwencji ogłoszenie przez inwestora potencjalnych lokalizacji elektrowni jądrowej nie zostało poprzedzone kampanią informacyjną ze strony MG. Wynik referendum lokalnego przeprowadzonego w dniu 12 lutego 2012 r. w Gminie Mielno w przedmiocie projektu budowy elektrowni jądrowej był negatywny.

Ze względu na opóźnienie terminu zawarcia przez Ministerstwo umowy na przeprowadzenie kampanii informacyjnej dotyczącej energetyki jądrowej w latach 2011–2014 (podpisano ją w dniu 2 grudnia 2011 r.) działania informacyjne ukierunkowane na potencjalne lokalizacje MG rozpoczęło dopiero w kwietniu 2012 r., poprzez zorganizowanie spotkań Pełnomocnika z przedstawicielami władz wojewódzkich oraz samorządów województw, powiatów i gmin.

Uwzględniając powyższe okoliczności – zdaniem NIK – nie wykluczało to jednak możliwości opóźnienia (przy wykorzystaniu posiadanych kompetencji) terminu wskazania przez inwestora potencjalnych lokalizacji elektrowni jądrowej, w celu uprzedniego prowadzenia tam działań objętych kampaniami informacyjnymi realizowanymi przez obydwie podmioty (Ministerstwo i PGE SA). Za taką sekwencją działań przemawiała diagnoza zawarta w projekcie *PPEJ*. Zgodnie z nią poparcie ok. 40–50% polskiego społeczeństwa dla energetyki jądrowej było niepewne i nie wynikające z rzetelnej wiedzy społeczeństwa na temat energii jądrowej, a zatem było podatne na ewentualne informacje nieprzychylnie budowie elektrowni jądrowej, choćby nawet były one nieprawdziwe.

(dowód: akta kontroli str. 4775-4788, 5030, 5102)

⁶⁰ Patrz także pkt 1.1. *Wystąpienia pokontrolnego*.

NIK zwraca uwagę, że biorąc pod uwagę termin opublikowania ogłoszenia o zamówieniu oraz planowany termin zakończenia postępowania przetargowego (koniec 2010 r.), postępowanie to powinno trwać maksymalnie 4 miesiące. Było to niewykonalne, gdyż zdecydowano, że postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego będzie przeprowadzone w czasochłonnym trybie dialogu konkurencyjnego stosownym dla zamówień o szczególnie złożonym charakterze, w których brak jest możliwości sformułowania szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia.

W konsekwencji postępowanie o udzielenie przedmiotowego zamówienia trwało ponad rok, tj. od dnia 6 sierpnia 2010 r. (data ukazania się ogłoszenia) do dnia 2 grudnia 2011 r. (data podpisania umowy z Wykonawcą).

W efekcie założenie przyjęte w projekcie *PPEJ* odnośnie realizacji I etapu kampanii informacyjnej w latach 2010-2012 okazały się nierealne, a sama kampania została rozpoczęta z przeszło rocznym opóźnieniem. Według wyjaśnień Dyrektora DEJ wynikało to z faktu, że Departament nie miał doświadczenia w prowadzeniu postępowań w trybie dialogu konkurencyjnego.

W ekspertyzie pn. *Koncepcja kampanii informacyjnej dotyczącej energetyki jądrowej. Bezpieczeństwo które się opłaca*, zleconej przez Ministerstwo w związku z przygotowaniem przetargu na przeprowadzenie kampanii informacyjnej zapisano, że głównym celem komunikacyjnym kampanii jest uzyskanie przyzwolenia społecznego dla rozwoju energetyki jądrowej w Polsce poprzez budowę elektrowni jądrowej oraz – choć w znacznie mniejszym zakresie – rozmieszczenie nowych składowisk odpadów wysokoaktywnych radiacyjnie. Ostatecznie, zdaniem NIK zasadnie, prowadzona przez Ministerstwo kampania nie odnosiła się w ogóle do kwestii uzyskania przyzwolenia społecznego dla rozmieszczenia nowych składowisk odpadów wysokoaktywnych radiacyjnie, chociaż projekt *PPEJ* przewiduje odpowiednie działania w tym zakresie⁶¹.

Pełnomocnik wyjaśnił, że w trakcie spotkań z potencjalnymi wykonawcami podczas dialogu konkurencyjnego oraz w wyniku wewnętrznych analiz ustalono, że nie jest zasadne łączenie kwestii działań informacyjnych poświęconych energetyce jądrowej w ogólności z kwestią pozyskania akceptacji społecznej dla rozmieszczenia nowych składowisk odpadów wysokoaktywnych radiacyjnie. Zamierzenia te mają dalekie od siebie horyzonty czasowe realizacji, a ponadto nie został jednoznacznie przesądzony do obecnej chwili model gospodarki odpadami promieniotwórczymi, w tym także sposób postępowania z odpadami długożyciowymi i wysokoaktywnymi.

W odniesieniu do kampanii informacyjnej NIK zwraca uwagę, że przedsięwzięcia w tym zakresie zostały zaplanowane do 2014 r. Zgodnie z umową z dnia 2 grudnia 2011 r. ich koszt ma wynieść odpowiednio: w 2013 r. – 9 162,4 tys. zł, a w 2014 r. – 691,2 tys. zł (pod warunkiem przyznania środków na realizację umowy w budżecie państwa na dany rok). Według wyjaśnień Pełnomocnika po przyjęciu *PPEJ* planowane są działania dla zapewnienia finansowania w 2013 r. – co do zakończenia kontroli nie nastąpiło.

Powyższa sytuacja w konsekwencji może doprowadzić do przerwania kontynuowania działań określonych w tej umowie (według stanu na koniec 2012 r. koszty wyniosły łącznie 8 433 tys. zł, stanowiąc 46% całkowitej wartości umowy).

3.4.3. Inne działania edukacyjno-informacyjne

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą w związku z realizacją działania *Kampania informacyjna i edukacyjna* Ministerstwo finansowało działania obejmujące m.in.:

⁶¹ Szerzej patrz pkt 3.1. oraz 3.2. *Wystąpienia pokontrolnego*.

- badania sondażowe opinii publicznej (w zakresie analizy stosunku Polaków do energetyki jądrowej);
- druk i rozpowszechnianie książek: *Nie bójmy się energetyki jądrowej* oraz *Mała encyklopedia o energii jądrowej*;
- szkolenia dotyczące energetyki jądrowej, w tym szkolenia pn. *Szkoła energetyki jądrowej*;
- działania informacyjno-organizacyjne *Atomowy autobus – Mobilne laboratorium*;
- interaktywną wystawę doświadczeń z fizyki dotyczących generacji energii z jądra atomowego;
- działania związane z promocją wiedzy na temat energetyki jądrowej podczas imprezy plenerowej pn. Piknik Polskiego Radia i Centrum Nauki Kopernik.

Ponadto MG wsparło finansowo krajową i zagraniczną promocję działań w zakresie rozwoju energetyki jądrowej podczas realizowanych przez Związek Artystów Polskich działań w związku z obchodami Międzynarodowego Roku Marii Skłodowskiej-Curie.

(Dowód: akta kontroli str. 5221-5268)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości dotyczące opóźnienia zawarcia pisemnej umowy na realizację niektórych zadań, tj. po ich całkowitym lub prawie pełnym wykonaniu.

1. Umowa ze Związkiem Artystów Polskich, na kwotę 14 tys. zł, dotycząca krajowej i zagranicznej promocji działań Ministerstwa Gospodarki w zakresie rozwoju energetyki jądrowej podczas realizowanych przez Wykonawcę działań związanych z obchodami Międzynarodowego Roku Marii Skłodowskiej-Curie została zawarta dopiero w dniu 12 grudnia 2011 r., natomiast zadanie, którego dotyczyła było realizowane w okresie od dnia 1 marca do dnia 15 grudnia 2011 r.
2. Umowa z Instytutem Energii Atomowej „POLATOM”, na kwotę 30 tys. zł, dotycząca realizacji szkolenia pn. „II szkoła energetyki jądrowej” została zawarta w dniu 22 grudnia 2009 r., natomiast szkolenie odbyło się w dniach 3-5 listopada 2009 r.

Wyjaśniając przyczyny tych sytuacji Dyrektor DEJ zwrócił uwagę na fakt, że wynikało to z przeciągających się prac formalnych nad zawarciem ww. umów. Jednocześnie podkreślił, iż Wykonawcy przystępując do realizacji działań objętych obydwoma umowami jeszcze przed ich formalnym zawarciem na piśmie robili to na własne ryzyko.

(dowód: akta kontroli str. 2973-2978, 5048, 5698)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Wobec wskazanych powyżej, a także wcześniej⁶², przypadków zawierania przez MG (DEJ) umów po faktycznym wykonaniu przez Zleceniobiorców prac będących ich przedmiotem, NIK zwraca uwagę na konieczność zachowania właściwej sekwencji prowadzonych w tym obszarze działań – tzn. wyboru kontrahenta, zawarcia z nim umowy, wykonania jej przedmiotu.

⁶² Patrz pkt 2.1. oraz 3.3. *Wystąpienia pokontrolnego*.

3.5. Działania podejmowane w celu stworzenia silnego zaplecza naukowo-badawczego pracującego na potrzeby energetyki jądrowej

Opis stanu faktycznego

W *Harmonogramie PPEJ* założono, że do dnia 30.06.2011 r. nastąpi optymalizacja struktury organizacyjnej oraz poprawa stanu infrastruktury technicznej zaplecza naukowo-badawczego. W okresie od 01.07.2011 r. do 31.12.2013 r. miała postępować dalsza poprawa stanu infrastruktury naukowo-technicznej zaplecza naukowo-badawczego.

W dniu 13 października 2009 r. Rada Ministrów przyznała Ministrowi Gospodarki, z rezerwy ogólnej, środki finansowe w wysokości 3 676 tys. zł na realizację zadań związanych z rozwojem polskiej energetyki jądrowej. W ramach tej kwoty 2 956 tys. zł., w formie dotacji, przeznaczone zostało na utrzymanie infrastruktury technicznej zaplecza naukowo-badawczego i przekazane do Instytutu Chemii i Techniki Jądrowej oraz Instytutu Problemów Jądrowych im. Andrzeja Sołtana w Otwocku-Świerku.

(Dowód: akta kontroli str. 1240-1256)

W dniu 21 grudnia 2009 r. Minister Gospodarki zwrócił się do Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego o rozważenie możliwości ustanowienia strategicznego programu naukowo-badawczego na rzecz energetyki jądrowej. W odpowiedzi MNiSW poinformowało MG, że w ustanowionym w dniu 30 października 2008 r. Krajowym Programie Badań Naukowych i Prac Badawczych wśród 10 strategicznych programów badań naukowych i prac rozwojowych nie ma badań nad energetyką jądrową, gdyż założono, że przygotowany zostanie samodzielny strategiczny program badań naukowych i prac rozwojowych z dziedziny pokojowego wykorzystania energii jądrowej i termojądrowej. Wobec możliwości przyjęcia takiego tematu później – rozumiejąc pilną potrzebę szybkiego wdrożenia energetyki jądrowej w Polsce oraz jej znaczenia dla rozwoju gospodarczego – MNiSW (korzystając z przysługujących mu uprawnień) zleciło Narodowemu Centrum Badań i Rozwoju⁶³ realizację strategicznego projektu badawczego, nie będącego częścią strategicznego programu badań naukowych i prac rozwojowych, przeznaczając na ten cel 50 mln zł. Dyrektor NCBiR, dla realizacji strategicznego projektu badawczego „Technologie wspomagające rozwój bezpiecznej energetyki jądrowej”, powołał Komitet Sterujący, w składzie którego jest przedstawiciel DEJ MG. Komitet ten wyłonił 6 zadań badawczych:

- Rozwój wysokotemperaturowych reaktorów do zastosowań przemysłowych (zadanie nr 1).
- Badania i rozwój technologii dla kontrolowanej fuzji termojądrowej (zadanie nr 2).
- Podstawy zabezpieczenia potrzeb paliwowych polskiej energetyki jądrowej (zadanie nr 3).
- Rozwój technik i technologii wspomagających gospodarkę wypalonym paliwem i odpadami promieniotwórczymi (zadanie nr 4).
- Analiza możliwości i kryteriów udziału polskiego przemysłu w rozwoju energetyki jądrowej (zadanie nr 5).
- Rozwój metod zapewnienia bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej dla bieżących i przyszłych potrzeb energetyki jądrowej (zadanie nr 6).

Wobec decyzji Zespołu Ekspertów NCBiR o przyznaniu obniżonego finansowania dla tematów nr 2–6, do dyspozycji pozostało ponad 17 mln zł. Z tego względu, w trybie pilnym, Komitet Sterujący przeredagował uszczegółowienie zadania badawczego nr 1 oraz zaproponował do realizacji 4 nowe tematy badawcze:

⁶³ Dalej: NCBiR.

- Analiza procesów generacji wodoru w reaktorze jądrowym w trakcie normalnej eksploatacji i w sytuacjach awaryjnych z propozycjami działań na rzecz podniesienia bezpieczeństwa jądrowego (zadanie nr 7).
- Analiza procesów zachodzących przy normalnej eksploatacji obiegów wodnych w elektrowniach jądrowych z propozycjami działań na rzecz podniesienia bezpieczeństwa jądrowego (zadanie nr 8).
- Opracowanie metod i wykonanie analiz bezpieczeństwa w reaktorach jądrowych przy zaburzeniach w odbiorze ciepła i w warunkach ciężkich awarii (zadanie nr 9).
- Opracowanie metody i wykonanie przykładowej analizy systemowej bloku jądrowego z reaktorem wodnym przy częściowym skojarzeniu (zadanie nr 10).

Realizacja zadań badawczych nr 2–6 rozpoczęła się jesienią 2011 r. i będzie trwała 24–36 miesięcy. Konkursy na wykonanie zadań nr 1 oraz 7–10 trwały natomiast do dnia 5 stycznia 2012 r., a ich realizacja rozpoczęła się z początkiem października 2012 r.

(Dowód: akta kontroli str. 5033-5035)

Pełnomocnik podjął działania zmierzające do konsolidacji instytutów naukowych zajmujących się naukami jądrowymi. Powołany w tym celu Zespół Roboczy, pod przewodnictwem Dyrektora DEJ w MG, w swojej opinii z dnia 27 listopada 2010 r. wykazał korzyści z połączenia dwóch instytutów działających w Świerku.

W dniu 22 grudnia 2010 r. Minister Gospodarki wydał Postanowienie nr 62/Org/2010 o powołaniu Komisji ds. oceny łączonych jednostek oraz opracowania warunków, na jakich zostanie dokonane połączenie instytutów badawczych o nazwach Instytut Problemów Jądrowych im. Andrzeja Sołtana w Otwocku–Świerku oraz Instytut Energii Atomowej POLATOM w Otwocku–Świerku. Głównym zadaniem Komisji było opracowanie dla organu sprawującego nadzór nad jednostkami (MG) analizy stanu organizacyjno-prawnego, dokonanie oceny stanu ekonomiczno-finansowego łączonych jednostek oraz ustalenie warunków, na jakich może zostać dokonane ich połączenie.

Dnia 20 stycznia 2011 r. ocena łączonych jednostek została przedstawiona Ministrowi Gospodarki przez powołaną przez niego Komisję⁶⁴. W efekcie podjętych prac dnia 1 września 2011 r. utworzone zostało Narodowe Centrum Badań Jądrowych⁶⁵.

Po powołaniu NCBJ podjęto prace nad nadaniem nowemu instytutowi statusu Państwowego Instytutu Badawczego⁶⁶ (co nie było możliwe do realizacji w momencie jego tworzenia).

Na celowość nadania NCBJ statusu PIB wskazywała Komisja w przygotowanej przez siebie *Analizie*. W skład tego gremium wchodziłi reprezentanci obydwu instytutów oraz przedstawiciele MG (w tym DEJ).

W marcu 2012 r. NCBJ wystąpił do MG o wznowienie procedury nadania statusu PIB.

DEJ ustosunkowując się do tego postulatu stwierdził, że nie przewiduje w najbliższych latach zapotrzebowania na usługi eksperckie ze strony NCBJ w skali uzasadniającej nadanie mu takiego statusu. Zdaniem Departamentu kwestia ta powinna być przede wszystkim związana z realizacją zadań zamawianych przez zainteresowane instytucje, a decydujący głos w tym zakresie powinny mieć MNiSW i PAA, gdyż to od nich pochodzić powinna większość zleceń na usługi eksperckie na

⁶⁴ Opracowanie *Analiza i ocena możliwości oraz warunki połączenia jednostek badawczo-rozwojowych o nazwach: 1. Instytut Problemów Jądrowych im. A. Sołtana 2. Instytut Energii Atomowej POLATOM* – dalej: *Analiza*.

⁶⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 2011 r. w sprawie połączenia Instytutu Problemów Jądrowych im. Andrzeja Sołtana oraz Instytutu Energii Atomowej POLATOM (Dz. U. Nr 173, poz. 1032). Dalej: NCBJ.

⁶⁶ Dalej: PIB.

rzecz administracji w trakcie realizacji *PPEJ* w zakresie usług realizowanych przez NCBJ jako PIB.

W związku ze stanowiskiem DEJ procedura ta nie została wznowiona. PIB otrzymuje dotację celową na finansowanie realizacji zleconych zadań. Jej wysokość jest określana w ustawie budżetowej na wniosek właściwych dysponentów części budżetowych.

(Dowód: akta kontroli str. 2660-2709)

Zdaniem Pełnomocnik MG jest zainteresowane rozwojem działalności NCBJ związanej z procesem wdrażania energetyki jądrowej w Polsce. W przyszłości NCBJ, podobnie jak inne tego typu placówki, będzie mógł stanowić fragment zaplecza naukowo-technicznego działającego na rzecz energetyki jądrowej jako jedna z organizacji wsparcia technicznego (Technical Support Organisation – TSO) działających na zamówienie podmiotów sektora jądrowego: PAA, inwestorów i operatorów obiektów jądrowych, a także – choć w mniejszym zakresie – administracji rządowej. Zgodnie z art. 66 ustawy – *Prawo atomowe* Prezes PAA w ramach systemu koordynacji kontroli i nadzoru nad działalnością obiektów jądrowych może zapraszać do udziału w systemie koordynacji przedstawicieli laboratoriów i organizacji eksperckich autoryzowanych przez Prezesa Agencji. Od decyzji Prezesa PAA, a także od budowy odpowiednich kompetencji w samym NCBJ, zależy w przyszłości rola NCBJ jako TSO dla regulatora. Obecnie główną misją NCBJ są badania podstawowe. Z 1100 zatrudnionych w NCBJ jedynie około 50 osób pracuje w tamtejszym Departamencie Energii Jądrowej.

Głównym celem utworzenia NCBJ z perspektywy MG miała być restrukturyzacja dająca efekty synergii i lepszą alokację zasobów połączonych instytutów, które borykały się z problemami typowymi dla polskiego sektora nauki: stagnacją, starzeniem się kadry, brakiem zaangażowania we wdrożenie i komercjalizację badań. Pod tym względem wydaje się, że pewne działania zostały zainicjowane, jednak konkretne efekty widoczne będą zapewne dopiero z upływem czasu i zależą od woli i determinacji dyrekcji NCBJ. DEJ w tych kwestiach mając głos jedynie doradczy, gdyż władze Centrum są formalnie i faktycznie samodzielne i niezależne od MG, może wskazywać na oczekiwany rozwój wydarzeń, co czyni w rozmowach zarówno z PAA, jak i NCBJ.

Ze swojej strony Ministerstwo nawiązało z NCBJ współpracę dotyczącą działań informacyjno-edukacyjnych. W 2012 r. podpisano z NCBJ porozumienie dotyczące działań informacyjno-edukacyjnych prowadzonych na zlecenie MG przez firmę Partner of Promotion. Ponadto Ministerstwo Gospodarki włącza NCBJ w inne działania związane z realizacją *PPEJ*, w sprawach będących w zakresie kompetencji Ministra Gospodarki.

(dowód: akta kontroli str. 5103-5104)

Ustalone
nieprawidłowości

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

3.6. Działania podejmowane w celu zapewnienia jak największego udziału polskiego przemysłu w PPEJ

Opis stanu
faktycznego

W *Harmonogramie PPEJ* założono, że do dnia 30.06.2011 r. przeprowadzona zostanie inwentaryzacja krajowego potencjału przemysłowego, który mógłby/powinien rozpocząć przygotowania do ubiegania się o realizację zamówień o klasie jakości wymaganej w przemyśle jądrowym, przy wsparciu ze strony

inwestora w zakresie oceny możliwości przemysłu krajowego i rodzimych usług. W okresie od 01.07.2011 r. do 31.12.2013 r. miano przystąpić – przy współpracy z inwestorem – do promocji udziału polskiego przemysłu w *PPEJ*, a także aktualizować dane na temat możliwości uczestnictwa krajowego przemysłu w dostawach na potrzeby energetyki jądrowej.

W dniu 22 sierpnia 2012 r. do Biura Zamówień Publicznych MG wpłynął wniosek DEJ dotyczący uruchomienia zamówienia publicznego na wykonanie, w terminie do 15 grudnia 2012 r., analizy pn. *Ocena potencjału krajowych przedsiębiorstw i instytucji mogących uczestniczyć w przygotowaniu budowy i w budowie elektrowni jądrowej w Polsce*. Jego szacunkowa wartość została określona na kwotę 787 tys. zł brutto.

W dniu 7 września 2012 r. Minister Gospodarki powołał Komisję przetargową do przygotowania i przeprowadzenia procedury udzielenia tego zamówienia publicznego.

W dniu 23 października 2012 r. DEJ zwrócił się do Biura Dyrektora Generalnego w MG o wstrzymanie procedury z uwagi na brak możliwości wykonania zamówienia do końca 2012 r.

Wyjaśniając przyczyny powstałego opóźnienia w realizacji zadania dotyczącego przeprowadzenia inwentaryzacji krajowego potencjału przemysłowego, który mógłby uczestniczyć w przygotowaniu budowy i budowie elektrowni jądrowej w Polsce, Pełnomocnik stwierdził, że stosowne postępowanie przetargowe zostało przygotowane do uruchomienia we wrześniu 2012 r. Niestety wyniki prowadzonego rozeznania rynku pokazały, że czas potrzebny na jego realizację wynosi co najmniej 6 miesięcy. Z tego powodu odstępiono od jego przeprowadzenia w 2012 r.

Dyrektor DEJ stwierdził z kolei, że w ramach tego zadania planowana jest kontynuacja dotychczasowych działań dotyczących współorganizacji seminariów dla polskich firm z dostawcami technologii oraz pomocy w nawiązywaniu kontaktów z klastrami przemysłowymi krajowych przedsiębiorców należących do lub chcących wejść do tego sektora.

(dowód: akta kontroli str. 2651-2658, 5035, 5105)

Ustalone
nieprawidłowości

Minister Gospodarki nie dotrzymał wskazanego przez siebie w projekcie *PPEJ* terminu dotyczącego sporządzenia – do dnia 30 czerwca 2011 r. – inwentaryzacji krajowego potencjału przemysłowego, pod kątem możliwości jego wykorzystania przy realizacji *Programu*.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że planowane przystąpienie do realizacji tego działania w 2013 r. może okazać się trudne do zrealizowania na skutek ograniczonych środków budżetowych na zadania związane z wdrażaniem w Polsce energetyki jądrowej.

3.7. Działania podejmowane w celu zapewnienia dostaw uranu ze źródeł zewnętrznych i wewnętrznych

Opis stanu
faktycznego

W *Harmonogramie PPEJ* założono, że do dnia 30.06.2011 r. nastąpi rozpoznanie zasobów uranu na terytorium Polski, wybór firmy oraz wykonanie stosownej analizy. W okresie od 01.07.2011 r. do 31.12.2013 r. miano dokonać oceny możliwości wykorzystania w przyszłości polskich zasobów uranu. Ponadto planowano poszukiwać nowych technologii oraz możliwości ich wykorzystania. Zakładano

również wykonanie analizy możliwych dostawców paliwa dla polskich elektrowni, prowadzonej przy współpracy z inwestorem w zakresie jego potrzeb – przyszłych dostaw paliwa.

W latach 2009–2012 r. prace w zakresie powyższego działania prowadzone były przez Ministerstwo Środowiska. W 2010 r. zakończono jedną z zaplanowanych do realizacji analiz, przedstawiającą wstępne perspektywy udokumentowania złóż uranu w Polsce na podstawie danych archiwalnych. Sporządzona została *Ocena możliwości występowania mineralizacji uranowej w Polsce na podstawie wyników prac geologiczno-poszukiwawczych*, a przygotowanie tej ekspertyzy przez WS Atkins – Polska Sp. z o.o., za kwotę 329 tys. zł, współfinansowane zostało ze środków NFOŚiGW.

Ze środków budżetowych Ministerstwa Środowiska (w kwocie 66 tys. zł) w 2011 r. Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy, przystąpił z kolei do realizacji przedsięwzięcia pn. *Projekt prac geologicznych na wykonanie badań sejsmicznych w celu rozpoznawania budowy geologicznej północno-środkowej części polskiego obszaru syneklizy perybałtyckiej*. Wykonane zadanie stanowiło podstawę do oceny możliwości występowania i eksploatacji złóż uranu na tym obszarze, wraz z opracowaniem metodyki ich dokumentowania.

Dyrektor DEJ wyjaśnił, że przyszłe działania Departamentu w tym obszarze będą się koncentrować na możliwości pozyskania uranu ze złóż niekonwencjonalnych.

(dowód: akta kontroli str. 56-59,5036)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zasadnicze działania w tym obszarze nie zostały jeszcze podjęte przez MG.

Ocena cząstkowa

NIK ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości, odnoszących się w szczególności do opóźnień występujących w terminach wykonania większości działań wskazanych w projekcie *PPEJ* czy też sposobu koordynacji kampanii informacyjnej, działalność kontrolowanej jednostki w zakresie inicjowania, realizacji, koordynowania i monitorowania działań administracji rządowej w odniesieniu do zadań dotyczących przygotowania i budowy obiektów energetyki jądrowej.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

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

1. Kontynuowanie przez Ministra Gospodarki, z odpowiednim udziałem właściwych organów administracji rządowej i PGE SA, działań związanych z uzupełnieniem i aktualizacją projektu *PPEJ*, w celu jego jak najszybszego przedstawienia Radzie Ministrów do akceptacji, a tym samym przesądzenia o przyszłości i statusie *Programu*, w tym w szczególności o skali, terminach (harmonogramie) i sposobie realizacji poszczególnych zadań w nim zawartych, a także o zasadach udziału inwestora i mechanizmach wsparcia budowy elektrowni jądrowej przez państwo.

2. Identyfikację – niezależnie od podjętych przez Radę Ministrów ostatecznych rozstrzygnięć dotyczących przyszłości i statusu *PPEJ* – tych działań wskazanych w *Programie* (np. wynikających z konieczności implementacji do krajowego porządku prawnego dyrektyw Euratom), których prowadzenie jest niezbędne dla podtrzymania gotowości uruchomienia w przyszłości krajowego programu wdrażania energetyki jądrowej, sporządzenie harmonogramów ich wykonywania, a także podjęcie starań w celu zapewnienia źródeł finansowania dla tych przedsięwzięć.
3. Wylimitowanie w Ministerstwie przypadków sporządzania w formie pisemnej przez jednostki organizacyjne MG umów dopiero po faktycznym wykonaniu przez kontrahenta powierzonych mu zadań.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 3 *ustawy o NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 11 kwietnia 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
(-) Marian Cichosz