



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP-4101-05-03/2012
P/12/055

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 92, F +48 22 444 55 94
kgp@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

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. Jerzy Drewniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82928 z dnia 16 października 2012 r. 2. Łukasz Urbanowicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82929 z dnia 16 października 2012 r. 3. Piotr Sitnicki, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 11415. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	PGE Polska Grupa Energetyczna Spółka Akcyjna ² , ul. Mysia 2, 00-496 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Krzysztof Kilian, Prezes Zarządu PGE SA od dnia 5 marca 2012 r. W okresie od dnia 15 grudnia 2011 r. do dnia 4 marca 2012 r. funkcję p.o. Prezesa Zarządu sprawował Pan Paweł Skowroński. Wcześniej, od dnia 1 sierpnia 2008 r. do dnia 14 grudnia 2011 r., stanowisko Prezesa Zarządu zajmował Pan Tomasz Zadroga. (dowód: akta kontroli str. 7-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie od początku 2009 r. do dnia zakończenia badań kontrolnych (1 lutego 2013 r.).

Ocenę tę NIK przedstawia na podstawie wyników kontroli przeprowadzonej w PGE SA, wspartych dodatkowo wyjaśnieniami i dokumentacją źródłową przekazaną w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f i art. 40 ust. 7 *ustawy o NIK*⁴ przez:

- Ministerstwo Skarbu Państwa (Departament Projektów Strategicznych)⁵;
- Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁶;
- Zarząd Polskich Sieci Elektroenergetycznych (PSE) Operator SA⁷;
- Zarządy Spółek PGE Energia Jądrowa SA oraz PGE EJ 1 Sp. z o.o.⁸;
- wójtów gmin, na terenie których znajdują się trzy potencjalne lokalizacje pierwszej elektrowni jądrowej⁹, tj.:

¹ Dalej: *PPEJ* lub *Program*.

² Dalej: PGE SA, Spółka lub inwestor.

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

⁴ *Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.) – dalej: *ustawa o NIK*.

⁵ Pisma z dnia 7 grudnia 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 597-793) oraz z dnia 28 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1225-1231).

⁶ Pismo z dnia 25 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1055-1223).

⁷ Pismo z dnia 14 grudnia 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 469-590).

⁸ Pisma z dnia: 12 grudnia 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 433-459); 7 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 460-464), 24 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 976-990); 28 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1041-1042) oraz 1 lutego 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1235-1244).

⁹ Dalej także EJ lub elektrownia.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

- Wójta Gminy Mielno¹⁰ (lokalizacja: „Gąski”),
- Wójtów Gmin Krokowa¹¹ i Gniewino¹² (lokalizacja „Żarnowiec”);
- Wójta Gminy Choczewo¹³ (lokalizacja „Choczewo”).

Ocenę pozytywną uzasadnia fakt podejmowania i realizacji przez inwestora działań związanych z przygotowaniem i wykonaniem projektu budowy EJ, prowadzonych w warunkach zmieniających się uwarunkowań rynkowych i przy jednoczesnym braku podjęcia przez Rząd ostatecznej decyzji w zakresie wdrażania *PPEJ*.

Pojawiające się opóźnienia lub modyfikacje sposobu podejścia do poszczególnych przedsięwzięć w dużym stopniu wynikały z nowatorskiego charakteru i skali tego złożonego oraz interdyscyplinarnego projektu, obejmującego obok aktywności samej Spółki także konieczne wsparcie regulacyjne i finansowe państwa, niezbędne dla ostatecznego powodzenia tego zamierzenia. O jego podjęciu, w tym o wskazaniu inwestora, ze względu na wagę rozwoju energetyki jądrowej jako elementu długoterminowej strategii państwa w zakresie budowy bezpieczeństwa energetycznego, decydowały zapisy kolejnych dokumentów rządowych, którymi były:

- *Uchwała Nr 4/2009 Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2009 r. w sprawie działań podejmowanych w zakresie rozwoju energetyki jądrowej*. Dokument ten zobowiązywał Ministra Skarbu Państwa do zapewnienia współpracy PGE SA z Pełnomocnikiem Rządu do spraw Polskiej Energetyki Jądrowej¹⁴ przy przygotowaniu *PPEJ*, a także przy jego realizacji.
- *Ramowy harmonogramu działań dla energetyki jądrowej (materiał informacyjny dla Rady Ministrów)*¹⁵, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 11 sierpnia 2009 r., przygotowany przez Pełnomocnika w porozumieniu z inwestorem, w odniesieniu do zadań leżących w kompetencji PGE SA. Dokument ten miał charakter informacyjny i zakładał, że zakres oraz terminy prac w poszczególnych etapach określone zostaną w *PPEJ*¹⁶.
- *Projekt PPEJ*. Dokument ten został wstępnie przyjęty przez Radę Ministrów w styczniu 2011 r.¹⁷ Po konsultacjach międzyresortowych i społecznych, zgodnie z *ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*¹⁸, implementującą niektóre dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady, prognoza oddziaływania na środowisko, jako dokument towarzyszący *Programowi* była przedmiotem konsultacji transgranicznych. Dopiero po uzupełnieniu projektu *PPEJ* o strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko *Program* będzie przedstawiony Radzie Ministrów do akceptacji.

W świetle powyższych uwarunkowań aktualnie *PPEJ* nie jest zatem wciąż oficjalnie obowiązującym dokumentem rządowym, a jedynie projektem, w ramach którego – zgodnie z zapisami uzgodnionego z inwestorem harmonogramu przebiegu budowy

¹⁰ Pismo z dnia 28 grudnia 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 798-821).

¹¹ Pismo z dnia 28 grudnia 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 826-872).

¹² Pismo z dnia 27 grudnia 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 877-887).

¹³ Pismo z dnia 31 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1260-1292).

¹⁴ Dalej: Pełnomocnik. Pełnomocnik ten (w randze Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Gospodarki) został powołany rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 maja 2009 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Polskiej Energetyki Jądrowej (Dz. U. Nr 72, poz. 622).

¹⁵ Dalej: *Ramowy harmonogram*.

¹⁶ Mając na względzie powyższe uwarunkowania w *Wystąpieniu pokontrolnym* terminy wskazane w *Ramowym harmonogramie* przytoczono jedynie w odniesieniu do działań, których termin przystąpienia do realizacji upływał przed opracowaniem projektu *PPEJ*. Analizowaną wersją projektu *PPEJ* była wersja z grudnia 2010 r., z uwzględnieniem Aneksu Nr 1 z grudnia 2011 r., wprowadzającego lokalizację EJ w Gąskach, zaproponowaną w listopadzie 2011 r. przez inwestora.

¹⁷ W dniu 25 stycznia 2011 r. Rada Ministrów przyjęła *Informację o stanie prac nad Programem*.

¹⁸ Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

EJ – przewiduje się jej oddanie do użytku do końca 2020 r., m.in. pod warunkiem przyjęcia przez Radę Ministrów *Programu*, co jednak nie nastąpiło.

Mając na względzie brak ostatecznego rozstrzygnięcia odnośnie wdrażania *PPEJ*, w ramach którego na wyznaczonym przez Rząd inwestorze spoczywa obowiązek wyboru modelu finansowania i partnerów do realizacji budowy EJ, NIK nie zgłasza zastrzeżeń do zmiany terminu zakończenia budowy pierwszego bloku tej elektrowni (według aktualnego harmonogramu ma to nastąpić w 2024 r.) oraz modyfikacji koncepcji prowadzenia prac w tym zakresie (np. odejście od koncepcji utworzenia na wczesnym etapie konsorcjum, czy też wprowadzenia postępowania zintegrowanego).

Należy mieć na uwadze, że budowa elektrowni jądrowej jest procesem skomplikowanym zarówno z technologicznego, jak też ekonomicznego i prawnego punktu widzenia, a co za tym idzie także długotrwałym i kosztownym. Z uwagi na specyfikę takiego projektu nie można więc wykluczyć pewnych odchyłeń od zakładanych pierwotnie sposobów wykonania poszczególnych zadań, czy też przypisanych im terminów.

Pomyślnie zrealizowanie budowy i oddanie do eksploatacji pierwszej EJ zależy nie tylko od PGE SA, ale również od decyzji na szczeblu rządowym i innych uwarunkowań zewnętrznych (np. rynkowych), mających wpływ na realizację budowy i przyszłe funkcjonowanie takiego obiektu, w przeciągu zakładanych 60 lat jego eksploatacji.

Biorąc pod uwagę powyższe NIK pozytywnie ocenia aktywność inwestora w zakresie wypracowania propozycji możliwych do rozważenia opcji struktur finansowania projektu i wynikających z nich wstępnych wniosków odnoszących się do ewentualnego udziału państwa w finansowaniu inwestycji, kierowanych pod adresem Pełnomocnika¹⁹.

Równolegle działania w tym obszarze były podejmowane i zgłaszane przez Spółkę na forum powołanego w 2012 r. w Ministerstwie Skarbu Państwa Zespołu, którego zadaniem jest m.in. ocena rozwiązań prawnych przyjętych w *ustawie z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących*²⁰, a także ewentualne wypracowanie i zaproponowanie nowych rozwiązań prawnych umożliwiających na obecnym etapie sprawne prowadzenie inwestycji²¹.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Uzasadnienie zaangażowania PGE SA w projekt budowy EJ i uwzględnienie konsekwencji tej inwestycji dla krajowego systemu przesyłowego

1.1. Działania podejmowane w celu wykonania analiz i ekspertyz niezbędnych do przystąpienia przez PGE SA do realizacji projektu budowy EJ

Opis stanu
faktycznego

Wykonując *uchwałę Nr 4/2009 Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2009 r. w sprawie działań podejmowanych w zakresie rozwoju energetyki jądrowej* Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie PGE SA, na posiedzeniu w dniu 18 lutego 2009 r.,

¹⁹ Np. Pisma PGE SA z 21 maja i 19 listopada 2012 r.

²⁰ Dz. U. Nr 135, poz. 789 ze zm. – dalej *ustawa inwestycyjna*.

²¹ Szerzej patrz pkt 2.3. *Wystąpienia pokontrolnego*.

zobowiązało Spółkę do współpracy z Pełnomocnikiem oraz wskazało PGE SA jako podmiot wiodący przy wdrażaniu PPEJ.

W dniu 31 marca 2009 r. Zarząd PGE SA podał decyzje w sprawie uruchomienia projektu budowy elektrowni jądrowej (uchwała Nr 105/22/2009) oraz w sprawie utworzenia Departamentu Energetyki Atomowej – po zmianie nazwy: Departamentu Energetyki Jądrowej (uchwała Nr 106/22/2009).

W dniu 9 kwietnia 2009 r. PGE SA przedstawiła Ministrowi Skarbu Państwa opracowanie pod nazwą: *Rozwój energetyki atomowej w Polsce. Rola i zadania PGE Polskiej Grupy Energetycznej SA. Raport otwarcia w związku z uruchomieniem Projektu Budowy Elektrowni Atomowych w PGE Polskiej Grupie Energetycznej SA*. W dokumencie tym zaprezentowano: dotychczasowe działania inwestora w zakresie rozwoju energetyki jądrowej, całokształt niezbędnych przedsięwzięć na rzecz budowy pierwszej elektrowni, a także konieczne do wykonania zadania – w okresie poprzedzającym rozpoczęcie tej inwestycji.

Ramowy harmonogram przewidywał wykonanie przez inwestora (w okresie lipiec 2009 – marzec 2010) długoterminowej prognozy rozwoju źródeł wytwarzania energii elektrycznej.

Celem tego działania było opracowanie prognozy zapotrzebowania na energię elektryczną i struktury źródeł jej wytwarzania w perspektywie do 2050 r.

Wykonana na potrzeby opracowania *Polityki energetycznej* prognoza w tym zakresie miała jedynie horyzont czasowy do 2030 r. Dla potrzeb programowania energetyki jądrowej była to perspektywa zbyt krótka. Stąd niezbędne okazało się wydłużenie okresu analizy.

W listopadzie 2009 r. inwestor zlecił Agencji Rynku Energii SA wykonanie opracowania *Długoterminowa prognoza rozwoju źródeł wytwarzania energii elektrycznej w świetle polityki energetycznej Polski i Unii Europejskiej oraz perspektywy dla inwestycji PGE SA*. Prace rozpoczęte jesienią 2009 r. zakończyły się we wrześniu 2010 r. i prowadzone były w trzech etapach. Analiza ta została następnie zaktualizowana w kwietniu 2011 r.

Wyniki tych prac potwierdziły zasadność budowy EJ wskazując na występowanie zapotrzebowania na energię elektryczną z tych elektrowni, przy założeniu (w jednym z wariantów), że pierwsza o mocy 3 000 MW zostanie oddana do użytku w 2020 r., a druga (o tych samych parametrach) w 2029 r.

W ramach prognozy źródeł wytwarzania zbadano potencjalne ścieżki rozwoju Krajowego Systemu Elektroenergetycznego²² w latach 2010–2050. Każdy z opracowanych scenariuszy wykazał konieczność rozwoju energetyki jądrowej w Polsce.

W ramach analizy perspektyw inwestycji w wymiarze korporacyjnym wskazano racjonalne ekonomicznie kierunki inwestowania w segmencie wytwarzania PGE SA w perspektywie do 2050 r. Punktem wyjścia dla tej analizy była prognoza rozwoju źródeł wytwarzania energii elektrycznej w skali kraju. Wynikało z niej, że zasadnicze znaczenie i bezpośredni wpływ na strukturę budowania nowych mocy w horyzoncie prognozy ma przyjęcie wysokich przyrostów mocy zdeterminowanych w latach 2015–2018, a także iż struktura każdego z badanych scenariuszy rozwoju przyczynia się do generowania dodatniej wartości zaktualizowanej netto (NPV).

Ramowy harmonogram zakładał utworzenie przez inwestora (w okresie grudzień 2009 – grudzień 2010) konsorcjum dla budowy pierwszej elektrowni jądrowej. Jego powołanie na tak wstępnym etapie okazało się przedwczesne i wynikało z przyjęcia błędnych założeń.

²² Dalej: KSE.

Pierwotnie udział inwestora w ramach takiego konsorcjum rozpatrywany był na dwóch poziomach. W skład pierwszej grupy jego udziałowców wchodzić miały firmy posiadające wiedzę i doświadczenie w zakresie budowy i eksploatacji elektrowni jądrowych. Grupę drugą stanowić natomiast mieli partnerzy biznesowi, czyli firmy, które będą uczestniczyły w finansowaniu budowy takiej elektrowni, a następnie w efektach wynikających z jej eksploatacji (zyski z działalności, odbiór energii, itp.). Z początku przewidywano, że w krótkim czasie po uruchomieniu przygotowań do budowy EJ zostanie zawiązane konsorcjum z firmami, które są ich operatorami. Koncepcja ta została zmodyfikowana po stwierdzeniu, że operatorzy takich elektrowni zazwyczaj współpracują z określonymi dostawcami technologii. W konsekwencji wybór danego operatora do konsorcjum przesądziłby de facto o wyborze dostawcy technologii.

W związku z tym koncepcja ta uległa modyfikacji. Obecnie realizowany jest model postępowania zintegrowanego, uwzględniający aktualne realia branży jądrowej.

Koncepcja postępowania zintegrowanego przewiduje przeprowadzenie jednego postępowania obejmującego kluczowe aspekty całego projektu (technologia elektrowni jądrowej, generalne wykonawstwo, usługi wsparcia w zakresie eksploatacji i utrzymania ruchu, finansowanie dłużne, inwestycja kapitałowa oraz dostawy paliwa)²³.

Strategia Grupy PGE na lata 2012-2035. Budujemy wartość i bezpieczną przyszłość z lutego 2012 r., w ramach zmiany poziomu mocy zainstalowanej, przewiduje uruchomienie pierwszego bloku EJ o mocy 1530 MW w 2025 r., a osiągnięcie mocy 3000 MW w 2030 r. W konsekwencji, w ramach rozwoju tzw. miksu paliwowego, udział energetyki jądrowej w 2025 r. stanowiłby odpowiednio 12%, a w 2030 r. – 36%.

Według danych przekazanych przez inwestora²⁴, w 2012 r., wbrew wcześniejszym przewidywaniom, zaszły bardzo duże zmiany na polskim rynku energii elektrycznej. Mimo zanotowanego ok. 2,4-procentowego wzrostu PKB, nastąpił spadek zużycia energii elektrycznej (o ok. 0,5%). Oznacza to konieczność znaczącej modyfikacji prognoz zapotrzebowania i wynikających z tego potrzeb inwestycyjnych w segmencie wytwarzania. Ponadto wzrost podaży energii elektrycznej, tak ze źródeł konwencjonalnych (nowy blok w Bełchatowie), jak i odnawialnych – OZE (o 40% wzrosła produkcja ze źródeł wiatrowych – 800 MW nowych źródeł) spowodował znaczny spadek cen energii.

Miesięczna średnia ważona cena energii elektrycznej (baseload) spadła z ok. 180 zł/MWh do 165 zł/MWh.

Jeszcze większy spadek zanotowały kontrakty forward na energię na przyszły rok: w styczniu 2012 roku notowano je średnio po 214 zł/MWh, w grudniu – już tylko 169 zł/MWh.

Taki trend cenowy, w przypadku braku zmiany mechanizmów rynku energii, ma szansę się utrzymać w kolejnych latach (wzrost udziału źródeł OZE o zerowych kosztach zmiennych powoduje spadek średniej ceny hurtowej). Oznacza to, że oczekiwana cena energii elektrycznej, przy której inwestycja w energetykę jądrową jest rentowna, jest obciążona ogromnym ryzykiem.

(dowód: akta kontroli 9-11, 196-219, 295-315, 612-613, 727-750, 756, 1030-1038)

Ustalone
nieprawidłowości

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

²³ Szerzej patrz pkt 5.1. *Wystąpienia pokontrolnego*.

²⁴ Pismo PGE SA z dnia 28 stycznia 2013 r.

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 inwestora prowadzenia ciągłego monitoringu, analizowania i prognozowania, w celu zwiększenia bezpieczeństwa ekonomicznego i minimalizacji ryzyk towarzyszących takiej długookresowej inwestycji – w szczególności przed podjęciem ostatecznej decyzji o przystąpieniu do jej realizacji.

1.2. Działania związane z przygotowaniem planów dostosowania sieci przesyłowej dla elektrowni jądrowych

W projekcie *PPEJ* wskazano, że w celu niezawodnej pracy EJ niezbędne jest właściwe umiejscowienie i powiązanie tego obiektu z KSE, gwarantujące niezawodne wyprowadzenie mocy oraz rezerwowe zasilanie potrzeb własnych w stanach normalnej eksploatacji, a także przy ewentualnych zakłóceniach w pracy sieci elektroenergetycznej.

W związku z tym Polskie Sieci Elektroenergetyczne Operator SA²⁵ oraz PGE SA (z udziałem spółki celowej inwestora PGE Energetyka Jądrowa SA²⁶) zawarły w dniu 2 września 2010 r. bezterminowe ramowe porozumienie o współpracy. Przewiduje ono:

- dokonanie analiz i podjęcie działań zmierzających do wskazania optymalnych lokalizacji dla elektrowni jądrowych;
- opracowanie wymagań technicznych dla tych elektrowni z punktu widzenia współpracy z KSE, w celu ich przyłączenia do sieci elektroenergetycznych;
- określenie kryteriów i uwarunkowań przyłączenia EJ do KSE i dokonania oceny potencjalnych lokalizacji elektrowni z punktu widzenia przyłączenia do KSE.

W porozumieniu tym założono, że stroną inicjującą opracowywanie niezbędnych dokumentów określających kryteria i uwarunkowania współpracy EJ z KSE, a także analiz oceniających potencjalne lokalizacje tych elektrowni, będzie PGE EJ SA, natomiast PSE SA będzie uczestniczyła w ustalaniu założeń tworzonych opracowań oraz określaniu wymagań dotyczących parametrów pracy i kierunków rozwoju KSE. Porozumienie to implikuje także wykonanie, wspólnie z Operatorem analiz sieciowych. Ze względu na fakt, że ani lokalizacja²⁷ ani technologia²⁸ nie są obecnie znane, proponuje się wykonanie analiz w kilku wariantach (dla różnych lokalizacji i technologii).

Przewiduje się udział przedstawicieli PSE SA w komisji odbioru pracy dotyczącej analiz sieciowych, co zapewni, że będą one w pełni akceptowane przez Operatora.

W dniu 28 listopada 2012 r. PGE EJ SA i PSE Operator SA podpisały kolejne porozumienie. Ma ono za zadanie właśnie wspólne wyłonienie wykonawcy wielowariantowej analizy systemowej dla określenia wymagań związanych z przyłączeniem i wyprowadzeniem mocy z pierwszej EJ. Umożliwi to z kolei pozyskanie szczegółowych informacji o wpływie elektrowni w wyselekcjonowanych lokalizacjach na krajową sieć przesyłową.

Określenie wstępnych warunków przyłączenia pierwszej EJ do KSE możliwe będzie po wykonaniu wariantowych analiz sieciowych i po wyborze lokalizacji elektrowni.

²⁵ Dalej PSE SA lub Operator. Od dnia 10 stycznia 2013 r. spółka zmieniła nazwę na Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA. PSE SA jest odpowiedzialna m.in. za świadczenie usług przyłączenia źródeł wytwórczych i przesyłanie energii elektrycznej, przy zachowaniu wymaganych kryteriów bezpieczeństwa pracy KSE.

²⁶ Dalej PGE EJ SA. Szerzej patrz także pkt 2.2. *Wystąpienia pokontrolnego*.

²⁷ Szerzej patrz także pkt 3.1. i 3.4. *Wystąpienia pokontrolnego*.

²⁸ Szerzej patrz także pkt 5.1. *Wystąpienia pokontrolnego*.

Wstępne warunki wyprowadzenia mocy z EJ zostaną określone w ramach planowanych wariantowych analiz sieciowych.

Przewiduje się, że w miarę rozwoju projektu, analizy sieciowe będą wykonywane kilkakrotnie, a co za tym idzie określenie warunków wyprowadzenia mocy będzie uszczegóławiane.

Po określeniu ostatecznej lokalizacji, technologii oraz terminu budowy elektrowni jądrowej Operator zaktualizuje *Plan rozwoju w zakresie obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną na lata 2010–2025*²⁹ o inwestycje zidentyfikowane na etapie warunków przyłączenia EJ do KSE. W razie potrzeby PSE SA wystąpi do marszałków województw o uzupełnienie planów zagospodarowania przestrzennego³⁰.

(dowód: akta kontroli str.119-122, 174-178, 440-442, 469-487, 493-586, 1245-1252)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Prowadzona na bieżąco współpraca inwestora z PSE SA i wykonywane wariantowe analizy sieciowe powinny umożliwić odpowiednio wczesne przygotowanie przez Operatora planu rozwoju sieci przesyłowej, warunkującego przystąpienie do niezbędnej rozbudowy tego systemu.

Niezależnie od powyższego, w związku ze znacznymi potrzebami inwestycyjnymi w zakresie rozwoju sieci przesyłowej PGE SA wraz ze spółkami jądrowymi powinna ściśle współpracować z Ministrem Skarbu Państwa, który jako większościowy akcjonariusz zarówno inwestora, jak i operatora, ma istotny wpływ na główne kierunki rozwojowe obydwu spółek.

Ponadto plany rozwojowe sieci przesyłowej winny być także na bieżąco uzgadniane z samorządami terenowymi i zatwierdzane przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

Brak odpowiedniej rozbudowy sieci przesyłowej, niezbędnej do wyprowadzenia mocy z pierwszej EJ, może niekorzystnie wpłynąć na termin oddania do eksploatacji tej elektrowni i efektywność całego przedsięwzięcia.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie dotychczasową działalność PGE SA w powyższym zakresie.

Ze względu na strategiczne znaczenie energetyki jądrowej dla szeroko pojętego bezpieczeństwa energetycznego Spółka z większościowym udziałem Skarbu Państwa, będąca największym podmiotem w sektorze elektroenergetycznym w Polsce oraz jedną z największych tego typu firm w Europie Środkowej i Wschodniej, była naturalnym kandydatem do wyznaczenia jej jako inwestora budowy pierwszej elektrowni jądrowej.

Istotnymi przesłankami były także: rozległe doświadczenia inwestycyjne w realizacji dużych projektów, stabilna sytuacja ekonomiczna oraz znaczący potencjał finansowy umożliwiający przystąpienie do wykonywania ambitnych i kluczowych dla gospodarki polskiej przedsięwzięć.

²⁹ W dokumencie tym, przekazany do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w 2009 r., w analizach dla okresu 2021-2025 zasymulowano w modelach sieci prawdopodobne w trakcie ich opracowania lokalizacje EJ z zastrzeżeniem, że doszczegółowienie scenariusza rozwoju nastąpi po decyzji o planowanym rozwoju energetyki jądrowej.

³⁰ *Plan działań w zakresie inwestycji o znaczeniu ponadlokalnym*, przesłany w 2009 r. do samorządów 16 województw jako wniosek do planów zagospodarowania przestrzennego, w przypadku województw Polski północnej, czyli obszarów na których planowana jest pierwsza EJ, ujmował zapisy o zamierzeniach rozwojowych krajowej sieci przesyłowej.

2. Powołanie i funkcjonowanie spółek celowych oraz stworzenie optymalnego modelu zarządzania i finansowania projektu EJ

2.1. Działania związane z rozeznaniem najlepszych praktyk w zakresie rozwiązań dotyczących sposobu prowadzenia projektów budowy EJ

Opis stanu faktycznego

Ramowy harmonogram przewidywał wykonanie przez inwestora (w okresie kwiecień – październik 2009 r.) rozeznania najlepszych praktyk dotyczących sposobu prowadzenia projektów budowy EJ.

Celem tego działania było zebranie i przygotowanie danych dotyczących przygotowań do budowy elektrowni atomowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, w których aktualnie prowadzone są procesy inwestycyjne w tym zakresie. Prace miały być prowadzone pod kątem rozpoznania struktur biznesowych, finansowych, prawnych i korporacyjnych, na jakich opierają się takie projekty.

Zadanie to zostało zakończone we wrześniu 2009 r. Było ono realizowane równolegle przez firmę doradczą Ernst & Young (obszar organizacyjny i finansowy) oraz kancelarię prawniczą Allen & Overy (obszar prawny i korporacyjny). Analizą objęto sześć krajów Unii Europejskiej (Bulgarię, Finlandię, Francję, Rumunię, Słowację i Wielką Brytanię), w których w tym czasie prowadzone były projekty przygotowania budowy elektrowni jądrowych.

W późniejszym okresie prowadzono również rozeznanie wśród państw niewchodzących w skład Unii Europejskiej. Dotyczyło to między innymi doświadczeń USA, Japonii i Korei Południowej, a także Chin, Zjednoczonych Emiratów Arabskich i Jordanii.

Rozeznanie praktyk (modeli) prowadzenia różnych projektów budowy EJ na świecie było ponadto realizowane w ramach wstępnego studium wykonalności przygotowanego przez konsorcjum Deloitte-Poyry-Salans³¹, jak również w ramach prac wykonywanych przez doradcę finansowego KPMG³².

Jednocześnie istotnym elementem tego „rozeznania” były rozmowy i wymiana dokumentów przy prowadzonych postępowaniach na doradcę badań lokalizacyjnych i środowiskowych (ang. Site Characterisation Contractor – SCC)³³ oraz doradcę technicznego, czyli inżyniera kontraktu (ang. Owner's Engineer – OE), a także bezpośrednie spotkania z potencjalnymi dostawcami technologii³⁴.

Wnioski wynikające z tych analiz, prowadzonych przez utworzone przez PGE na przełomie 2009 i 2010 r. spółki jądrowe, wskazały m.in. na trudności w skompletowaniu oraz dopasowaniu wszystkich niezbędnych elementów projektu (dostawca technologii, finansowanie, zapewnienie usług zarządzania i utrzymania obiektu, itp.) na skutek wyboru wszystkich tych elementów w różnych, niezależnych od siebie postępowaniach. W konsekwencji, w sierpniu 2012 r. została podjęta decyzja o realizacji projektu jądrowego w ramach postępowania zintegrowanego³⁵.

(dowód: akta kontroli str. 22-24, 442-443, 612, 756)

³¹ Szerzej patrz także pkt 3.3. *Wystąpienia pokontrolnego*.

³² Szerzej patrz także pkt 2.3. *Wystąpienia pokontrolnego*.

³³ Szerzej patrz także pkt 3.5. *Wystąpienia pokontrolnego*.

³⁴ Szerzej patrz także pkt 5.1. *Wystąpienia pokontrolnego*.

³⁵ Szerzej patrz także pkt 5.1. *Wystąpienia pokontrolnego*.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W związku z tym, że jest to zadanie o charakterze ciągłym, wymaga ono sukcesywnej aktualizacji przez obydwie spółki jądrowe.

2.2. Działania związane z powołaniem i funkcjonowaniem spółek celowych oraz stworzeniem modelu zarządzania projektem budowy EJ

Opis stanu
faktycznego

Ramowy harmonogram przewidywał powołanie przez inwestora (w okresie czerwiec – listopad 2009 r.) spółek projektowych do opracowania uwarunkowań wdrożenia wiodących technologii energetyki jądrowej.

Celem tego działania było powołanie podmiotów do realizacji zadań polegających na określeniu preferowanych parametrów lokalizacji EJ, planu i harmonogramu realizacji inwestycji, opracowaniu scenariuszy aktywizacji krajowego przemysłu zapewniającej realne szanse na udział w inwestycji, dyskusji modeli biznesowych i sposobów finansowania inwestycji, współpracy w zakresie komunikacji i pozyskiwania akceptacji społecznej, w tym międzynarodowej.

W ramach tworzenia linii biznesowej energetyki jądrowej PGE SA zawiązała spółkę akcyjną PGE EJ SA o kapitale zakładowym w wysokości 25 mln zł opłaconym gotówką przez inwestora, który objął 100% akcji tego podmiotu. W dniu 7 grudnia 2009 r. podpisano akt założycielki, natomiast w dniu 28 grudnia 2009 r. spółka ta została zarejestrowana w Krajowym Rejestrze Sądowym³⁶.

PGE EJ SA prowadzi działania operacyjne, w tym zarządza obszarem energetyki jądrowej w Grupie Kapitałowej PGE. Spółka realizuje strategiczne działania związane z przygotowaniem i wykonaniem budowy elektrowni jądrowych, wypracowuje podstawy do podejmowania decyzji strategicznych, przeprowadza wstępne analizy lokalizacyjne, współpracuje z potencjalnymi partnerami i kontrahentami biznesowymi oraz organizacjami i instytucjami międzynarodowymi.

W kolejnym etapie rozwoju obszaru energetyki jądrowej inwestor, w celu realizacji budowy wraz z możliwością objęcia zadań operatora w toku eksploatacji pierwszej elektrowni tego typu, powołał kolejną spółkę pod nazwą PGE EJ 1 Sp. z o.o., z kapitałem zakładowym w wysokości 38 mln zł. Spółka ta została zawiązana przez PGE SA wraz z PGE EJ SA, przy czym PGE SA objęła 49% udziałów w spółce, a PGE EJ SA 51% udziałów. Pakiet 49% udziałów w spółce PGE EJ 1 Sp. z o.o., należący do PGE SA, przeznaczony jest do zbycia dla partnera (partnerów) finansowego. W dniu 29 grudnia 2009 r. podpisany został akt założycielski spółki PGE EJ 1 Sp. z o.o., natomiast w dniu 27 stycznia 2010 r. została ona zarejestrowana w KRS.

Spółka ta odpowiada z kolei za bezpośrednie przygotowanie procesu inwestycyjnego (w tym za przeprowadzenie badań lokalizacyjnych oraz uzyskanie wszystkich niezbędnych decyzji warunkujących budowę EJ), a także za przeprowadzenie postępowania na wybór technologii przyszłej elektrowni.

Kapitały obydwu ww. spółek celowych utworzonych przez inwestora (tzw. spółek jądrowych) były sukcesywnie powiększane poprzez kolejne dokapitalizowania. Według stanu na koniec 2012 r. kapitał zakładowy PGE EJ SA wynosił 113,5 mln zł, a PGE EJ 1 Sp. z o.o. – 73 mln zł.

³⁶ Dalej: KRS.

W porównaniu do stanu początkowego zmianie nie uległy natomiast procentowe udziały PGE SA w spółkach jądrowych, wynosząc w dalszym ciągu 100% w przypadku PGE EJ SA oraz 49% w przypadku PGE EJ 1 Sp. z o.o.

Na koniec 2012 r. w PGE EJ SA zatrudnionych było 37 osób, a w PGE EJ 1 Sp. z o.o. 26 osób.

W spółkach jądrowych trwają obecnie prace w zakresie wdrażania systemów zarządzania.

Jednocześnie, dążąc do poszerzenia wiedzy o specyfice funkcjonowania energetyki jądrowej, a także mając na celu maksymalne zainteresowanie tym projektem potencjalnych partnerów, inwestor (za pośrednictwem spółek jądrowych) nawiązał kontakty z kluczowymi organizacjami i stowarzyszeniami międzynarodowymi, takimi jak: Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej (ang. IAEA); Agencja Energii Atomowej (ang. NEA) przy Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. OECD); Światowe Stowarzyszenie Nuklearne (ang. WNA); Europejskie Forum Atomowe (FORATOM) oraz Światowe Stowarzyszenie Eksploatatorów Elektrowni Jądrowych (ang. WANO).

Do końca 2012 r. PGE SA wraz ze spółkami jądrowymi na prace związane z projektem budowy EJ wydatkowały łącznie kwotę ok. 147 mln zł³⁷. Złożyły się na nią przede wszystkim wynagrodzenia, zlecane ekspertyzy, a także inwestycje (np. zakup gruntów w lokalizacji Żarnowiec).

W 2012 r. spółki jądrowe prowadziły dwa kluczowe publiczne postępowania przetargowe dotyczące:

- badania środowiska, badania lokalizacji oraz usługi związane z uzyskaniem pozwoleń i uprawnień niezbędnych w procesie inwestycyjnym związanym z budową przez PGE EJ 1 Sp. z o.o. pierwszej polskiej elektrowni jądrowej o mocy około 3 000 MW (jego wartość, w przeliczeniu na jedną lokalizację, szacowana była na 60 mln zł)³⁸;
- świadczenie przez doradcę technicznego (ang. Owner's Engineer) usług doradztwa technicznego w procesie inwestycyjnym związanym z budową przez PGE EJ 1 Sp. z o.o. pierwszej polskiej elektrowni jądrowej o mocy około 3 000 MW (jego wartość, szacowana była na poziomie 3–6% wartości kontraktu technologicznego, tj. 1,2-2,4 mld zł w perspektywie do końca 2020 r.)³⁹.

Przy założeniu wybudowania pierwszego bloku EJ do końca 2020 r. szacunkowe koszty w związku z pracami przygotowawczymi, jakie powinny być uruchomione w perspektywie do końca 2013 r., wynosiły 1 mld zł. Łączne nakłady związane z budową elektrowni jądrowej w tym terminie (aktualnie nie do dotrzymania) PGE SA oceniała wówczas na 35–55 mld zł.

Inwestycja dotycząca realizacji budowy elektrowni jądrowej podlegała zasadom monitorowania i raportowania na zasadach określonych w Polityce Inwestycyjnej Grupy Kapitałowej PGE dla projektów strategicznych, a takim jest projekt jądrowy. Komitet Inwestycyjny Grupy PGE wydawał rekomendacje związane z kluczowymi kamieniami milowymi w trakcie trwania projektu.

Niezależnie od powyższych zasad korporacyjnych w ramach Grupy PGE, bieżący nadzór nad spółkami i projektem sprawowały Rady Nadzorcze spółek PGE EJ SA i PGE EJ 1 Sp. z o.o.

Ministerstwo Skarbu Państwa (Departament Projektów Strategicznych) było regularnie informowane przez inwestora o statusie kluczowych postępowań

³⁷ Wykonanie za 11 miesięcy i prognoza grudnia. Kwota netto (bez podatku VAT) uwzględniająca koszty refakturowane pomiędzy spółkami jądrowymi.

³⁸ Szerzej patrz pkt 3.5. *Wystąpienia pokontrolnego*.

³⁹ Szerzej patrz pkt 5.1. *Wystąpienia pokontrolnego*.

przetargowych realizowanych przez spółki jądrowe, których wielomilionowa wartość oraz strategiczny charakter spowodowały dodatkowo, że na prośbę PGE SA zostały one objęte rządowym programem tarczy antykorupcyjnej.

W dniu 7 października 2011 r. podpisane zostało porozumienie między Spółkami PGE EJ SA, PGE EJ 1 Sp. z o.o. i Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego o współpracy i podejmowaniu wspólnych działań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa projektu na każdym etapie jego realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 13-21, 220-251, 612, 623-625, 682, 685, 756, 1238-1239)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zestawienie faktycznych kosztów poniesionych dotychczas przez inwestora w związku z realizacją projektu budowy EJ z całkowitym (szacunkowym) kosztem tej inwestycji z jednej strony ilustruje aktualny stopień jej zaawansowania, będący konsekwencją braku ostatecznych rozstrzygnięć dotyczących przyszłości projektu *PPEJ*. Jednocześnie świadczy ono o właściwym przygotowaniu i prowadzeniu procesu inwestycyjnego w tych uwarunkowaniach.

2.3. Działania związane ze stworzeniem modelu finansowania budowy EJ oraz zapewnieniem źródeł finansowania

W projekcie *PPEJ* podkreślano, że inwestycję w energetykę jądrową cechuje duża złożoność organizacyjna, jak również konieczność zaangażowania znaczącej ilości kapitału. Koszt budowy reaktora III generacji oszacowany tam został na poziomie 3–3,5 mln EUR za MW, czyli w przypadku elektrowni o mocy 3000 MW na około 10 mld EUR. W związku z tym w dokumencie tym wskazano na umożliwienie wyznaczonemu inwestorowi budowania silniejszej pozycji rynkowej w oparciu o działania skierowane na rozwój tego podmiotu, w tym poprzez przejęcia innych przedsiębiorstw energetycznych w Polsce i za granicą. Celowi temu miała służyć transakcja zakupu przez PGE SA od Skarbu Państwa 84,19% akcji spółki Energa SA. Zgody na nią, z powodu zbyt dużej koncentracji przyszłych usług w zakresie dystrybucji energii elektrycznej przez PGE SA na rynku krajowym nie wyraził Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁴⁰.

Zaangażowany przez inwestora pełnomocnik, po przeprowadzeniu analizy uzasadnienia wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 14 maja 2012 r. w sprawie koncentracji PGE SA i Energa SA, wydanego w wyniku odwołania się spółki od decyzji Prezesa UOKiK zakazującej ww. koncentracji, zarekomendował nieskładanie apelacji. Pełnomocnik stwierdził, iż wyrok zasadniczo opiera się na ustaleniach faktycznych i prawnych dokonanych przez Prezesa UOKiK, bez przeprowadzenia samodzielnego postępowania dowodowego, a wniesienie apelacji wiązać się będzie ze znacznym czasem oczekiwania na wyrok Sądu Apelacyjnego, szacowanym na 8–12 miesięcy.

Mając na uwadze powyższe, w tym w szczególności zawilości procesowe, czas oczekiwania na ostateczne zakończenie sporu z UOKiK oraz konieczność zarezerwowania przez PGE SA znacznych środków finansowych na potencjalną transakcję, Zarząd Spółki podjął uchwałę z dnia 5 czerwca 2012 r. Nr 243/45/2012, w sprawie nieskładania apelacji od wyroku Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

⁴⁰ Decyzja Nr DKK-1/2011 z dnia 13 stycznia 2011 r. Dalej: UOKiK.

Niezrealizowanie transakcji przejęcia ENERGA SA wpłynęło na model finansowania budowy EJ, obniżając możliwy udział kapitałowy PGE SA w tym projekcie i oznaczało konieczność pozyskania partnera/partnerów biznesowych w szerszym zakresie niż pierwotnie zakładany udział.

W związku z brakiem zgody UOKiK, spółka podjęła inne działania w celu zapewnienia możliwości finansowania projektu budowy pierwszej EJ. Polegały one na zawiązaniu konsorcjum pomiędzy PGE SA, KGHM Polska Miedź SA, Tauron Polska Energia SA oraz Enea SA. List intencyjny w tym zakresie został podpisany w dniu 5 września 2012 r. Pozostałe strony tego listu (poza PGE SA) zadeklarowały możliwość nabycia udziałów w spółce jądrowej, powołanej do budowy i eksploatacji pierwszej elektrowni jądrowej, tj. PGE EJ 1 Sp. z o.o. Przyszła umowa nabycia udziałów ma regulować prawa i obowiązki każdej ze stron przy realizacji projektu, przy założeniu, że inwestor pełnić będzie, bezpośrednio lub poprzez podmiot zależny, rolę wiodącą w procesie przygotowania i realizacji budowy tej elektrowni.

W ocenie PGE SA udział innych partnerów w projekcie budowy pierwszej elektrowni jądrowej może pozytywnie wpłynąć na zwiększenie efektywności biznesowej projektu, m.in. poprzez dywersyfikację ryzyka, jak i sprawniejsze zarządzanie kluczowymi elementami procesu inwestycyjnego. Ważność powyższego listu intencyjnego, która pierwotnie upływała z końcem 2012 r., stosownymi oświadczeniami woli jego wszystkich stron złożonymi w dniu 28 grudnia 2012 r., przedłużona została do dnia 31 marca 2013 r.

W analizowanym okresie PGE SA przygotowało kilka proponowanych modeli finansowania. W pracach tych wykorzystywano m.in. opracowania firmy KPMG – doradcy finansowego inwestora w tym zakresie.

Na obecnym etapie nie została podjęta decyzja co do ostatecznego modelu finansowania budowy pierwszej EJ. Rozważanych jest kilka roboczych wariantów. Co do zasady zakładają one udział finansowania poprzez kapitały własne oraz finansowanie dłużne. Na tym etapie projektu inwestor zamierza utrzymać wiodącą rolę wśród udziałowców PGE EJ 1 Sp. z o.o., a ostateczna struktura udziałów ukształtuje się w wyniku negocjacji PGE SA z partnerem strategicznym (wylonionym w ramach postępowania zintegrowanego) oraz krajowymi partnerami biznesowymi. Analogicznie, wysokość ewentualnego zapotrzebowania na finansowanie dłużne będzie związana m.in. z wynikiem negocjacji dotyczących zaangażowania kapitałowego partnerów oraz rezultatami postępowania zintegrowanego, które określi m.in. wysokość nakładów inwestycyjnych na wybraną technologię. W konsekwencji ostateczny model finansowania, z ewentualnym udziałem innych partnerów biznesowych i ewentualnej pomocy publicznej ze strony państwa może być opracowany po przeprowadzeniu tego postępowania, które obecnie planowane jest na 2015 r.

Szczegółowe dane w zakresie przewidywanych nakładów, kosztów i rozważanych modeli finansowania budowy EJ stanowią tajemnicę (przedsiębiorstwa) PGE SA.

Inwestor sygnalizował Pełnomocnikowi i Ministrowi Skarbu Państwa potrzebę rozważenia dodatkowych mechanizmów wsparcia państwa, w tym w kontekście zasad pomocy publicznej – wskazując m.in. na rozwiązania wprowadzone w Wielkiej Brytanii.

(dowód: akta kontroli str. 89, 112, 288-294, 339, 391-395, 436, 460-464, 1036-1040)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Początkowy etap przygotowań do realizacji budowy pierwszej EJ oraz zmiany zachodzące w otoczeniu biznesowym inwestora w perspektywie rynkowej (m.in.: niższe zapotrzebowanie na energię elektryczną, wzrost podaży energii elektrycznej ze źródeł konwencjonalnych i odnawialnych, spadające ceny uprawnień do emisji CO₂, czy też równolegle prowadzone prace w zakresie rozpoznania możliwości wykorzystania gazu łupkowego w procesie dywersyfikacji źródeł pozyskiwania energii) wskazują na zasadność kontynuacji poszukiwania przez inwestora dodatkowych instrumentów ekonomicznych i rozwiązań legislacyjnych. Zmierzać one powinny do zapewnienia przewidywalności ekonomicznej tego projektu oraz do wdrożenia możliwych do zaimplementowania, w ramach polityki energetycznej i klimatycznej Unii Europejskiej, mechanizmów wsparcia warunkujących rentowność inwestycji.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie dotychczasową działalność PGE SA w powyższym zakresie. W analizowanym obszarze inwestor, przy wykorzystaniu spółek jądrowych, podjął przypisane mu działania, prowadząc je adekwatnie do stopnia zaawansowania i statusu projektu *PPEJ*.

3. Dokonanie wstępnego wyboru potencjalnych lokalizacji pierwszej elektrowni jądrowej, opracowanie studium wykonalności oraz rozpoczęcie procesu wyboru wykonawcy kompleksowych analiz w zakresie badań lokalizacyjnych i środowiskowych – w celu dokonania ostatecznego wyboru

3.1. Działania związane z wstępnym wyborem najlepszych potencjalnych lokalizacji dla budowy elektrowni jądrowych

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z projektem *PPEJ* wstępny wybór najlepszych potencjalnych lokalizacji dla budowy EJ miał nastąpić do połowy 2011 r.

Prace w tym zakresie zostały zapoczątkowane przez Ministerstwo Gospodarki⁴¹ (Pełnomocnika), na zlecenie którego opracowany został dokument *Ekspertyza na temat kryteriów lokalizacji elektrowni jądrowych oraz wstępna ocena uzgodnionych lokalizacji*. Biorąc po uwagę 17 kryteriów ewaluacyjnych, w dniu 16 marca 2010 r. na stronach internetowych MG opublikowany został ranking 28 potencjalnych lokalizacji dla EJ⁴².

Wyniki tej pracy przywołano w projekcie *PPEJ* i przekazano inwestorowi, którego zadaniem jest m.in. wybór lokalizacji elektrowni.

W celu identyfikacji innych, potencjalnych lokalizacji EJ, nieobjętych rankingiem opracowanym dla MG, spółka PGE EJ SA zleciła w grudniu 2010 r. przeprowadzenie dodatkowych prac w ramach tzw. screeningu lokalizacyjnego, w wyniku którego powstała lista zawierająca 92 lokalizacje, stanowiącą podstawę dla dalszych analiz.

Ww. poszerzona baza lokalizacyjna była w 2011 r. przedmiotem dalszego procesu oceny i wyboru potencjalnych lokalizacji, prowadzonych przez spółki jądrowe

⁴¹ Dalej: MG lub Ministerstwo.

⁴² Ostatnie miejsce w rankingu zajmowała lokalizacja, dla której nie przekazano współrzędnych geograficznych, co z przyczyn formalnych uniemożliwiało jej uwzględnienie. Stąd rozbieżność i przywoływanie w dokumentach PGE SA 27 potencjalnych lokalizacji.

z uwzględnieniem wymogów obejmujących aspekty: geofizyczne, techniczne, środowiskowe, regulacyjne, ekonomiczne, prawne oraz społeczne (łącznie 53 kryteria).

Prowadzony proces, obejmujący łącznie trzy etapy⁴³, miał za zadanie zidentyfikowanie, analizę i ocenę potencjalnych lokalizacji, w celu wskazania najbardziej odpowiednich dla budowy EJ o mocy około 3 000 MW, składającej się z dwóch lub trzech bloków energetycznych, wykorzystującej technologię reaktora jądrowego generacji III/III+.

I etap obejmował:

- opracowanie kryteriów kwalifikacji i oceny lokalizacji (m.in. odległość od morza lub od dużej rzeki, odległość od linii przesyłowej 400 kV, powierzchnia terenu, gęstość zaludnienia terenu, obecność terenów chronionych);
- wybór geograficznego terenu badań;
- analizę wybranego obszaru geograficznego badań, wybór obszarów kandydatów oraz lokalizacji potencjalnych;
- analizę i badania lokalizacji potencjalnych w celu znalezienia lokalizacji-kandydatów;
- ocenę lokalizacji-kandydatów – w wyniku czego powstaje lista rankingowa lokalizacji-kandydatów;
- ustalenie krótkiej listy lokalizacji-kandydatów;
- ocenę lokalizacji-kandydatów z krótkiej listy i przeprowadzenie analiz aspektów ekonomicznych, społecznych, prawnych, przeprowadzenie wizji lokalnej;
- sporządzenie rekomendacji odnośnie dalszych badań lokalizacyjnych i środowiskowych.

W dniu 21 listopada 2011 r. Zarządy Spółek PGE EJ SA i PGE EJ 1 Sp. z o.o. przyjęły dokument *Raport z procesu oceny potencjalnych lokalizacji na potrzeby budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej* oraz rekomendacje dotyczące zakresu prowadzenia badań lokalizacyjnych i środowiskowych i przekazały je do Zarządu Spółki PGE SA.

Etap I został zakończony w dniu 25 listopada 2011 r., kiedy to inwestor ogłosił wybór następujących trzech potencjalnych lokalizacji:

- Choczewo (gmina Choczewo, powiat wejherowski, województwo pomorskie);
- Gąski (gmina Mielno, powiat koszaliński, województwo zachodniopomorskie);
- Żarnowiec (gmina Krokowa, powiat pucki, województwo pomorskie).

W grudniu 2011 r. sporządzono aneks do projektu *PPEJ* zawierający powyższe trzy lokalizacje. Gąski nie zostały bowiem ujęte w rankingu przygotowanym przez MG.

O odmienności wyników analiz spółek jądrowych i Ministerstwa zadecydowały różnice przyjętych kryteriów oceny, bazujących w obydwu przypadkach na wytycznych Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej⁴⁴. Mają one ogólny charakter i mogą być implementowane w postaci różnych modeli analitycznych.

Kryteria spółek jądrowych były bardziej szczegółowe niż kryteria MG, co skutkowało przeanalizowaniem i oceną większej liczby czynników elementarnych mających wpływ na wybór lokalizacji. Ponadto, oprócz kryteriów bezpieczeństwa i środowiskowych, rozważano tam także dodatkowo aspekty własnościowe, gospodarcze i handlowe lokalizacji.

(dowód: akta kontroli str. 66, 114-118, 172-173, 652-653, 673-676, 1239-1240)

⁴³ Etap I – Poszukiwanie i ocena lokalizacji, wskazanie trzech lokalizacji do badań środowiskowych i lokalizacyjnych; Etap II – Badania lokalizacyjne i środowiskowe dla trzech lokalizacji; Etap III – Wybór docelowej lokalizacji EJ.

⁴⁴ Dalej: MAEA.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Opóźnienie terminu wstępnego wyboru potencjalnych lokalizacji EJ (o 5 miesięcy) względem harmonogramu zawartego w projekcie *PPEJ* wynikało z uszczegółowienia przez inwestora zakresu analiz służących ich wskazaniu, co było uzasadnione wagą tego rozstrzygnięcia dla realizacji projektu budowy EJ. Jednocześnie było to działanie, za którego wykonanie odpowiada PGE SA. W jego gestii leży również przeprowadzenie stosownych badań w tych lokalizacjach⁴⁵.

3.2. Działania związane z uzgodnieniem podstawowego zakresu badań lokalizacyjnych z Państwową Agencją Atomistyki

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z projektem *PPEJ* uzgodnienia podstawowego zakresu badań lokalizacyjnych przez inwestora z Państwową Agencją Atomistyki⁴⁶ miało nastąpić do połowy 2011 r. W tym samym czasie prowadzono działania mające na celu przygotowanie, uchwalenie i wdrożenie aktów prawnych, których wprowadzenie jest niezbędne dla budowy i funkcjonowania energetyki jądrowej oraz związanej z tym infrastruktury. Za ich przygotowanie, w tym w szczególności w zakresie rozporządzeń do znowelizowanego *Prawa atomowego*⁴⁷ odpowiadał m.in. Prezes PAA. Przepisy te dotyczyły m.in. kryteriów i zasad oceny lokalizacji EJ.

PGE SA oraz spółki jądrowe współpracowały z PAA w tym zakresie, w ramach konsultacji społecznych tych przepisów, ale nie tylko.

Kontakt ten zainicjowany został przez PGE EJ SA pismem z dnia 17 marca 2010 r. i przekazaniem do oceny przez PAA dokumentu pt. *Program badań dla oceny lokalizacji elektrowni jądrowych*, do którego Agencja przekazała swoje uwagi.

W dniu 2 września 2011 r. Prezes PAA przekazał do PGE SA pismo, wraz z siedmioma projektami *rozporządzeń Rady Ministrów*, stanowiącymi akty wykonawcze do *Prawa atomowego*, w tym jednym dotyczącym oceny lokalizacji elektrowni jądrowej.

W ramach tych konsultacji, w trakcie których prowadząca je PAA skorzystała z przysługujących jej uprawnień i włączyła Spółkę PGE EJ SA również w proces konsultacji międzyresortowych (co bardzo usprawniło przepływ informacji i wzajemną komunikację), uzgodnione zostało m.in. *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu przeprowadzania oceny terenu przeznaczonego pod lokalizację obiektu jądrowego, przypadków wykluczających możliwość uznania terenu za spełniający wymogi lokalizacji obiektu jądrowego oraz w sprawie wymagań dotyczących raportu lokalizacyjnego dla obiektu jądrowego*⁴⁸.

Przetarg na wykonanie badań lokalizacyjnych przez spółki jądrowe został ogłoszony w dniu 5 lutego 2011 r., tj. rok i 5 miesięcy przed wydaniem ww. *rozporządzenia*⁴⁹.

(dowód: akta kontroli str. 12,66, 449, 984, 991-994)

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁴⁵ Szerzej patrz pkt 3.5. *Wystąpienia pokontrolnego*.

⁴⁶ Dalej: PAA lub Agencja.

⁴⁷ *Ustawa z dnia 13 maja 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo atomowe i niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 132, poz. 766).

⁴⁸ Dz. U. z dnia 17 września 2012 r., poz. 1025.

⁴⁹ Szerzej patrz pkt 3.5. *Wystąpienia pokontrolnego*.

Bieżąca współpraca inwestora z PAA pozwoliła na uniknięcie dodatkowych opóźnień w tym zakresie.

Z racji roli PAA właściwie współdziałanie inwestora z Agencją będzie nabierało coraz większego znaczenia w kolejnych etapach realizacji projektu budowy EJ (m.in. w przypadku wniosku o wydanie zezwolenia na budowę obiektu jądrowego).

3.3. Działania związane z opracowaniem studium wykonalności dla pierwszej elektrowni jądrowej

W projekcie *PPEJ* przewidziano, że w okresie od lipca 2011 r. do grudnia 2013 r. opracowane zostanie studium wykonalności dla pierwszej EJ (ang. Feasibility study). Stanowić ono miało podstawę do podjęcia przez inwestora ostatecznej decyzji o budowie elektrowni.

Studium to nie zostało jeszcze opracowane ze względu na wczesny etap projektu.

W 2011 roku, sporządzono wstępne studium wykonalności (Pre-feasibility study)⁵⁰.

Warunkiem wykonania pełnego studium wykonalności projektu jest nie tylko wybór docelowej lokalizacji, ale także rozstrzygnięcie postępowania na wybór technologii, wraz z pozostałymi elementami objętymi postępowaniem zintegrowanym, a także zakończenie analiz w zakresie niezbędnego rozwoju sieci przesyłowej. W konsekwencji studium takie powinno zostać wykonane przed wystąpieniem o wydanie decyzji zasadniczej, co obecnie przewidywane jest na rok 2017.

Celem PFS była wstępna ocena podstawowych czynników wykonalności i ryzyka projektu, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów rynkowych, harmonogramowo-organizacyjnych, technologicznych, środowiskowo-lokalizacyjnych oraz biznesowych. Jednym z kluczowych produktów pracy miał być model ekonomiczno-finansowy przedsięwzięcia, pozwalający na pogłębioną ocenę efektywności ekonomicznej projektu⁵¹.

Miało ono także określić zakres i terminy docelowego kształtu Feasibility study. Jego przewidywany termin wykonania (przed uzyskaniem decyzji zasadniczej) określany był wówczas na połowę 2013 r.

W wyniku przeprowadzonego postępowania na wybór wykonawcy PFS prace w tym zakresie, od grudnia 2010 r. do marca 2011 r., zostały wykonane przez konsorcjum trzech firm: Deloitte, Poyry i Salanas. Wnioski wynikające z PFS wskazywały m.in. na:

- możliwość uruchomienia pierwszego bloku pod koniec 2020 r. w tzw. scenariuszu agresywnym (trudnym do realizacji);
- wykonalność i opłacalność ekonomiczną projektu budowy EJ;
- rzetelność i obiektywizm procesu screeningu, kwalifikacji i wskazania trzech lokalizacji do dalszych badań lokalizacyjnych i środowiskowych;
- stworzenie w ramach tzw. „pakietu jądrowego”⁵² właściwych i nowoczesnych ram prawnych, umożliwiających realizację projektu budowy elektrowni jądrowej;
- przeprowadzenie analizy i udokumentowanie na poziomie ogólnym wiodących technologii reaktora generacji III/III+ pod kątem takich parametrów jak: licencjonowanie, konstrukcja i bezpieczeństwo, cykl paliwowy, transfer technologii czy dojrzałość projektowa;
- na przewagę modelu EPC (w formie inwestycji pod klucz – ang. Engineering Procurement Construction), zgodnie z wytycznymi MAEA i jego powszechnością dla podmiotów bez doświadczeń w energetyce jądrowej;

⁵⁰ Dalej: PFS.

⁵¹ Szerzej patrz pkt 2.3. *Wystąpienia pokontrolnego*

⁵² *Prawo atomowe i ustawa inwestycyjna*.

- pozyskanie jednego lub kilku partnerów strategicznych o dużym doświadczeniu branżowym w realizacji programów jądrowych oraz eksploatacji EJ.

Przytoczone powyżej rekomendacje z PFS poprzedziły memoranda w sprawie rozpoczęcia współpracy w zakresie energii jądrowej, przewidujące m.in. wspólne przeprowadzenie studium wykonalności dla rozwoju określonych technologii reaktorów jądrowych w Polsce do 2020 r. wraz z potencjalną możliwością ich budowy i eksploatacji w pierwszej polskiej EJ, a także warunków partnerstwa przemysłowego w tym obszarze.

Porozumienia takie („Memorandum of Understanding”) inwestor zawarł z:

- Electricite de France SA (w dniu 17 listopada 2010 r.), w odniesieniu do modelu reaktora wodnego ciśnieniowego (ang. European Pressurized Reactor – EPR);
- GE Hitachi Nuclear Energy Americas LLC (w dniu 1 marca 2010 r.), w odniesieniu do reaktorów wodnych wrzących: udoskonalonego (ang. Advanced Boiling Water Reactor – ABWR) oraz ekonomicznie uproszczonego (ang. Economic Simplified Boiling Water Reactor – ESBWR);
- Westinghouse Electric Company LLC (w dniu 27 kwietnia 2010 r.), w odniesieniu do zaawansowanego pasywnego reaktora wodnego ciśnieniowego (ang. Advanced Passive Pressurized Water Reactor – AP 1000 PWR).

Każdy z potencjalnych dostawców potwierdził możliwość wybudowania w terminie do 2020 r. elektrowni w oferowanej przez niego technologii pod określonymi warunkami, z których kluczowymi było:

- niezwłoczne wdrożenie kompleksowego prawa dotyczącego energetyki jądrowej;
- pilne utworzenie dozoru jądrowego zdolnego do certyfikowania lokalizacji i technologii jądrowej;
- wybudowanie na czas sieci przesyłowej.

Powyższe porozumienia wygasły z końcem 2010 r. i nie będą miały żadnego wpływu na planowaną procedurę przetargową.

(dowód: akta kontroli str. 67, 320-323, 325, 329, 344-378, 450-451, 651-652, 987)

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. Dotychczas prowadzone prace pozwoliły natomiast inwestorowi m.in. na zbudowanie własnych kompetencji, co wydaje się istotne dla efektywnego kontynuowania prac w ramach projektu budowy EJ.

3.4. Działania związane z dokonaniem wyboru ostatecznej, konkretnej lokalizacji pierwszej elektrowni jądrowej

Opis stanu
faktycznego

W projekcie *PPEJ* przewidziano, że wybór ten zostanie dokonany do końca 2013 r. Według harmonogramu przedstawionego przez spółki jądrowe obecnie zakładany termin to I kwartał 2016 r.

Zarząd PGE EJ SA wyjaśnił, że nie został dokonany ostateczny wybór konkretnej lokalizacji pierwszej elektrowni jądrowej oraz, że termin tego rozstrzygnięcia jest zdeterminowany otrzymaniem wyników badań lokalizacyjnych i środowiskowych oraz uzyskaniem *Decyzji o Środowiskowych Uwarunkowaniach dla Inwestycji*. Biorąc pod uwagę rozstrzygnięcie przetargu i podpisanie umowy z wykonawcą tych

prac⁵³ planowane jest uzyskanie prawomocnej *Decyzji o Środowiskowych Uwarunkowaniach dla Inwestycji* w II kwartale 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 67, 151, 451)

Ustalono
nieprawidłowości

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

3.5. Działania związane z przeprowadzeniem oceny oddziaływania elektrowni jądrowej na środowisko

Opis stanu
faktycznego

W projekcie *PPEJ* przewidziano, że ocena oddziaływania EJ na środowisko przeprowadzona zostanie w okresie od połowy 2011 r. do końca 2013 r.

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 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 EJ na środowisko i otoczenie społeczne leży w zakresie wykonawcy badań lokalizacyjnych i środowiskowych. Aktualny termin wykonania tych badań kończących się wyborem konkretnej lokalizacji to I kwartał 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 67, 151, 330-331, 448-449, 452, 980)

Już po zakończeniu badań kontrolnych, w dniu 7 lutego 2013 r., PGE EJ 1 Sp. z o.o. podpisała z wybranym wcześniej konsorcjum umowę, której przedmiotem są badania środowiska, badania lokalizacji oraz usługi związane z uzyskaniem pozwoleń i uprawnień niezbędnych w procesie inwestycyjnym związanym z budową pierwszej polskiej elektrowni jądrowej o mocy ok. 3000 MW⁵⁴.

Badania lokalizacyjne i środowiskowe prowadzone będą równolegle w dwóch lokalizacjach: Choczewo i Żarnowiec, które wskazane zostały przez inwestora w listopadzie 2011 r. Ich rozpoczęcie planowane jest w ciągu trzech miesięcy od daty podpisania umowy.

Jednocześnie umowa pozwala na zbadanie do czterech lokalizacji, w przypadku gdyby badania w Żarnowcu i w Choczewie wykazały, że nie są one odpowiednie dla umiejscowienia tam elektrowni jądrowej.

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie dotychczasową działalność PGE SA w powyższym zakresie, dostrzegając jednocześnie, że część przewidzianych zadań nie została jeszcze podjęta, a inne znajdowały się dopiero w początkowej fazie realizacji.

⁵³ Szerzej patrz pkt 3.5. *Wystąpienia pokontrolnego.*

⁵⁴ Informacja prasowa ze strony internetowej PGE EJ 1 Sp. z o.o.

4. Przygotowanie i uruchomienie kampanii informacyjno-komunikacyjnej

4.1. Działania związane z kampanią informacyjną i edukacyjną

Opis stanu
faktycznego

W projekcie *PPEJ* nie wskazano konkretnych terminów dla tego działania, realizowanego wspólnie przez inwestora oraz ministrów właściwych do spraw gospodarki oraz oświaty i wychowania, podkreślając jednocześnie, że ma ono charakter ciągły. W części szczegółowej projektu *Programu* sformułowano wstępny podział wskazując, że działania informacyjne MG prowadzone będą na poziomie krajowym, a inwestora na poziomie lokalnym – w prawdopodobnych oraz już wyznaczonych lokalizacjach obiektów jądrowych.

Biuro Komunikacji i Relacji Zewnętrznych (wcześniej Biuro ds. PR i Marketingu), odpowiadające za działania informacyjne i edukacyjne w spółkach jądrowych współpracowało z Departamentem Energetyki Jądrowej MG, odpowiadającym za działania komunikacyjne i realizację kampanii *Poznaj atom*. Planowane działania były konsultowane, w razie potrzeby następowała wymiana materiałów edukacyjnych dotyczących energetyki jądrowej. W zespole konsultacyjnym zajmującym się planowaną kampanią informacyjno-edukacyjną MG pracowała między innymi ówczesna dyr. PR i Marketingu PGE EJ SA.

Pierwotnie zakładano podział kompetencji zgodnie z zapisami projektu *PPEJ* – MG miało odpowiadać za działania komunikacyjne skierowane do ogółu społeczeństwa, a PGE EJ SA za działania komunikacyjne w lokalizacjach.

Postępowanie na *Przeprowadzenie w latach 2010 – 2012 kampanii informacyjnej dotyczącej energetyki jądrowej* ogłoszone zostało przez MG dnia 6 sierpnia 2010 r. Ze względu na możliwość wystąpienia procedur odwoławczych trudno było przewidzieć kiedy nastąpi jego rozstrzygnięcie. Ostatecznie kampania MG pod nazwą *Poznaj atom* rozpoczęła się dnia 29 marca 2012 r.

Po awarii w Fukushima, która miała miejsce w marcu 2011 r., ze względu na nierozstrzygnięty jeszcze wówczas przetarg MG na kampanię informacyjno-edukacyjną i pilną potrzebę edukowania na temat energetyki jądrowej, PGE EJ SA rozpoczęła (w październiku 2011 r.) kampanię *Świadomie o atomie*, o zasięgu ogólnopolskim. Zakładano, że po rozpoczęciu kampanii ministerialnej, działania PGE EJ SA koncentrować się będą na wskazanych lokalizacjach.

PGE SA (Departament Komunikacji Korporacyjnej) uczestniczył w ustalaniu koncepcji jeszcze przed rozpoczęciem kampanii, nadzorował także jej realizację.

Obecnie prowadzone działania komunikacyjne spółek jądrowych są na bieżąco konsultowane z PGE SA.

Umowa z wykonawcą realizującym kampanię inwestora podpisana została dnia 22 sierpnia 2011 r. Do momentu jej oficjalnego rozpoczęcia, które nastąpiło 3 października 2011 r., prowadzone były prace mające na celu wypracowanie odpowiednich materiałów i narzędzi do prowadzenia działań komunikacyjnych (faza analityczna). Były to m.in. system identyfikacji wizualnej kampanii, portal informacyjno-edukacyjny, szereg dokumentów stanowiących bazę do rozpoczęcia działań komunikacyjnych (wykaz ekspertów wypowiadających się o energetyce jądrowej, mapping opinii osób wypowiadających się o energetyce jądrowej, listy adresatów newslettera, bazy mediów, szczegółowe analizy gmin (potencjalnych lokalizacji)).

Ostatecznie kampania uruchomiona została na krótko przed rozpoczęciem działań na terenach potencjalnych lokalizacji, do których przystąpiono w dniu ogłoszenia ich listy – 25 listopada 2011 r.

Głównym narzędziem kampanii jest portal www.swiadomieoatomie.pl, który stanowi bazę dla działań komunikacyjnych. W jego tworzeniu brali udział eksperci naukowcy (nawiązana została m.in. współpraca z Narodowym Centrum Badań Jądrowych

w Świerku) oraz pracownicy merytoryczni spółek jądrowych. Poza tym planowano szereg innych aktywności: publikacji, spotkań, warsztatów i debat adresowanych do różnych grup interesariuszy. Wsparciem dla tych działań miała być przeprowadzona kampania informacyjna, zarówno w prasie, jak i w Internecie.

Przed ogłoszeniem potencjalnych lokalizacji działania komunikacyjne prowadzone były na poziomie województwa a nie samych gmin. W ramach kampanii zorganizowano m.in. warsztaty dla dziennikarzy w Gdańsku i Koszalinie. Wcześniej realizowano projekty edukacyjne „Szkoła Energetyki Jądrowej” i „Atomowy Autobus”.

III Szkoła Energetyki Jądrowej w Gdańsku odbyła się w dniach 20-22 października 2010 r. Sponsorem i Partnerem Szkoły była PGE SA, natomiast PGE EJ SA sponsorowała wydawnictwa przygotowane do dystrybucji dla uczestników Szkoły.

Celem III Szkoły Energetyki Jądrowej było dostarczenie słuchaczom rzetelnej informacji o jądrowych źródłach energii, o aspektach bezpieczeństwa jądrowego, ekonomiki i roli energetyki jądrowej w zapewnieniu ochrony środowiska i bezpieczeństwa energetycznego Polski. Trzydniowe zajęcia szkoły obejmowały także tematy z zakresu ekologicznych skutków wytwarzania energii z różnych źródeł, w tym z odnawialnych źródeł energii (OZE), nowym konstrukcjom reaktorów energetycznych, wykorzystaniu energii jądrowej do zasilania procesów technologicznych, dawnym awariom reaktorowym i bezpieczeństwie jądrowym reaktorów III generacji, gospodarce odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem oraz możliwościom uczestnictwa polskiego przemysłu w budowie energetyki jądrowej.

W zajęciach szkoły brali udział studenci, przedsiębiorcy i mieszkańcy woj. pomorskiego.

Atomowy Autobus – Mobilne Laboratorium 2010 był z kolei projektem Fundacji Forum Atomowe. Akcję wsparła spółka PGE EJ SA. Patronat honorowy objął Minister Gospodarki oraz Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Projekt zrealizowano w okresie od 25 listopada do 11 grudnia 2010 r.

Jego głównym celem było dotarcie do studentów w największych ośrodkach akademickich oraz przekazanie im rzetelnych informacji na temat pokojowego wykorzystania energii jądrowej w kontekście rządowego programu budowy elektrowni atomowej w Polsce. Ten projekt edukacyjny przeprowadzony został we współpracy z wiodącymi uczelniami w wytypowanych miastach.

Fundacja odwiedziła 13 uczelni wyższych w największych ośrodkach akademickich w Polsce (w tym Koszalin, Szczecin, Gdańsk – Politechnika Gdańska).

Od momentu ogłoszenia listy potencjalnych lokalizacji elektrowni PGE EJ SA rozpoczęła działania komunikacyjne w gminach oraz powiatach. Organizowano spotkania z mieszkańcami, przygotowano materiały informacyjne na temat energetyki jądrowej, na stronie internetowej pojawiły się specjalne zakładki oraz adresy mailowe dla mieszkańców.

Wójtowie gmin: Choczewo, Gąski, Gniewino i Krokowa zostali zaproszeni do udziału w konferencji w Warszawie w dniu 25 listopada 2011 r., na której poinformowano samorządy o wstępie wybranych lokalizacjach.

Ze względu na brak chęci współpracy po stronie gminy Mielno (lokalizacja Gąski), działania w woj. zachodniopomorskim znacząco różniły się od tych prowadzonych w województwie pomorskim (lokalizacja Żarnowiec w gminach Krokowa i Gniewino oraz lokalizacja Choczewo w gminie Choczewo).

Przeprowadzenie gminnego referendum w zakresie lokalizacji EJ w gminie Mielno w dniu 12 lutego 2012 r. oraz jego wynik dodatkowo utrudniły kontakt ze społecznością lokalną, która konsekwentnie od samego początku opowiadała się przeciw umiejscowieniu tego obiektu w tym rejonie oraz wyrażała swoją niechęć

w stosunku do pracowników spółek jądrowych oraz ich gości z zagranicy podczas wizji lokalnej, czy też wobec ankierów niezależnej agencji badawczej.

W gminach Choczewo, Krokowa i Gniewino od momentu ogłoszenia lokalizacji prowadzony jest dialog ze społecznością lokalną, z udziałem i przy wsparciu władz gmin. W ww. gminach województwa pomorskiego obejmował on spotkania z samorządowcami i przedsiębiorcami, spotkania z mediami lokalnymi, cykliczne badania opinii publicznej oraz imprezy dla mieszkańców. Od lipca 2012 r. działają Lokalne Punkty Informacyjne, w których mogą oni bezpośrednio uzyskiwać informacje na temat planowanej inwestycji oraz zgłaszać swoje pytania, uwagi i wątpliwości. Osoby, z którymi rozpoczęto współpracę w ramach ich prowadzenia to mieszkańcy gmin od wielu lat związani z działalnością lokalną. Pracownicy punktów od momentu zatrudnienia przeszli szereg szkoleń m.in. z zakresu bezpieczeństwa jądrowego, projektu budowy elektrowni jądrowej, a także szkolenia komunikacyjne. Byli również uczestnikami wyjazdów studyjnych do funkcjonujących elektrowni. W najbliższym czasie planowana jest unifikacja wizualna tych punktów.

Prowadzony jest także cykl spotkań w formule tzw. warsztatów wydobywczych z przedstawicielami rad gminnych oraz liderami opinii w gminach – potencjalnych lokalizacjach EJ. Spotkania te mają na celu wprowadzenie do lokalnego dyskursu tematu badań środowiskowych i lokalizacyjnych oraz zwiększenia subiektywnego (wyobrażonego) i obiektywnego (faktycznego) poziomu partycypacji mieszkańców ww. gmin w procesie komunikacji związanej z planami budowy elektrowni jądrowej. Warsztat wydobywczy jest to formuła prowadzenia spotkania pozwalająca zebrany na swobodne zgłaszanie pytań, wątpliwości, uwag, zastrzeżeń lub obaw związanych z planowanymi badaniami środowiskowymi i lokalizacyjnymi.

W dniu 12 listopada 2012 r. wójtowie gmin: Choczewo, Gniewino i Krokowa przystąpili do porozumienia *Pakt na rzecz zatrudnienia i rozwoju*, a w dniu 3 grudnia 2012 r. wystąpili do Prezesa PGE EJ SA z pismem, w którym określili oczekiwania samorządów na terenie lub w sąsiedztwie których najprawdopodobniej powstanie pierwsza polska EJ.

(dowód: akta kontroli str. 64, 145-150, 332-333, 452-454, 981-983, 1264-1271)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Mając na względzie uruchomienie w najbliższym czasie badań lokalizacyjnych i środowiskowych w lokalizacjach Żarnowiec i Choczewo istotną kwestią pozostaje kontynuowanie i rozszerzanie kampanii informacyjnej i edukacyjnej na tych obszarach.

Efektom tych badań będzie przygotowanie przewidzianego prawem raportu o oddziaływaniu EJ na środowisko i otoczenie społeczne. Dokument ten poddany z kolei zostanie dyskusji ogólnospołecznej, z udziałem zainteresowanych organów, instytucji i organizacji, w tym również z krajów ościennych. Na kolejnych etapach stanowić on będzie podstawę do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach planowanej inwestycji lub uzgodnienia stosownego planu zagospodarowania przestrzennego – podstawy do ubiegania się o dalsze decyzje i pozwolenia w procesie inwestycyjnym, w tym pozwolenia na budowę.

Bez przychylności społeczności lokalnej, na co dobitnie wskazują doświadczenia z lokalizacją Gąski w gminie Mielno, uruchomienie i przeprowadzenie z powodzeniem tego procesu jest niemożliwe.

Z kolei poszukiwanie nowych lokalizacji, co umożliwia umowa z wykonawcą tych badań, opóźni harmonogram realizacji całego projektu i wiązać się będzie z koniecznością uruchomienia kampanii informacyjno-edukacyjnej w odniesieniu do nowych lokalizacji, gdzie działania w tym zakresie nie były do tej pory prowadzone, co wiązać się może z kolejnymi ryzykami.

Dostrzegając splot okoliczności, na które inwestor miał ograniczony wpływ przy uruchamianiu kampanii informacyjno-edukacyjnej (katastrofa w Fukushima oraz opóźnienia w rozstrzygnięciu przetargu organizowanego przez MG, pełniącego dodatkowo wiodącą rolę w tym działaniu) Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie dotychczasową działalność PGE SA w powyższym zakresie.

5. Przygotowanie procesu wyboru dostawcy technologii i inżyniera kontraktu

5.1. Działania związane z przeprowadzeniem postępowania dotyczącego wyłonienia dostawcy technologii i inżyniera kontraktu dla pierwszej elektrowni jądrowej

Opis stanu faktycznego

W projekcie *PPEJ* przewidywano, że przeprowadzenie postępowania dotyczącego wyłonienia dostawcy technologii dla pierwszej EJ nastąpi w okresie pomiędzy 1 lipca 2011 r. a 31 grudnia 2013 r.

Proces wyboru dostawcy technologii reaktora i głównego wykonawcy elektrowni jądrowej nie został formalnie uruchomiony. We wrześniu i październiku 2012 r. spółki jądrowe przeprowadziły spotkania informacyjne dla potencjalnych uczestników takiego postępowania, w trakcie których przekazano istotne informacje o planowanym podejściu, zakresie i przebiegu postępowania zintegrowanego. W kolejnych krokach planowane jest przeprowadzenie następnej rundy spotkań z potencjalnymi oferentami w postępowaniu zintegrowanym w ramach tzw. dialogu wstępnego, poprzedzającego formalne rozpoczęcie postępowania. Spotkania te zaplanowano na okres luty–kwiecień 2013 r.

Istotne założenia dla postępowania zintegrowanego zostały zawarte w dokumencie *Koncepcja postępowania pakietowego (zintegrowanego)* z dnia 23 sierpnia 2012 r., przyjętym przez Zarząd Spółki PGE EJ SA.

Koncepcja postępowania zintegrowanego przewiduje przeprowadzenie jednego postępowania obejmującego kluczowe aspekty projektu jądrowego (technologia elektrowni jądrowej, generalne wykonawstwo, usługi wsparcia w zakresie eksploatacji i utrzymania ruchu, finansowanie dłużne, inwestycja kapitałowa oraz dostawy paliwa).

W ramach tego postępowania potencjalni oferenci zostaną poproszeni o uwzględnienie w swoich ofertach następujących elementów:

- dostawy technologii elektrowni jądrowej wraz z generalnym wykonawstwem w formie inwestycji pod klucz (ang. Engineering Procurement Construction – EPC);
- dostawy usług wsparcia eksploatacji i utrzymania ruchu elektrowni wraz z programem transferu kompetencji do PGE EJ 1 Sp. z o.o. (ang. Operations & Maintenance – O&M);
- zaangażowania kapitałowego partnera strategicznego/biznesowego, a także związanego z tym odbioru energii;
- deklarowanego zaangażowania w formie finansowania dłużnego od agencji kredytów eksportowych i banków komercyjnych (na etapie wyboru technologii będą to listy intencyjne i wstępnie proponowane warunki finansowania);

- długoterminowej dostawy paliwa.

Podstawowym założeniem koncepcji jest fakt, iż wszystkie te elementy są równoważne dla powodzenia projektu, brak któregokolwiek z nich oznacza brak możliwości jego zrealizowania w ogóle w wyznaczonym czasie oraz przy założonym koszcie. Przewiduje się, iż większe szanse w ogóle (jeżeli nie jedyne) na pozyskanie finansowania dla projektu występują w sytuacji zastosowania postępowania zintegrowanego, przy czym pozyskanie finansowania uważa się za element krytyczny takiego przedsięwzięcia.

Obecnie trwają przygotowania do stworzenia konsorcjum firm, zapewniających finansowanie budowy pierwszej elektrowni jądrowej wspólnie z PGE SA.

Rozważany jest także ewentualny udział inwestora strategicznego posiadającego doświadczenie w sprawach budowy i eksploatacji takiego obiektu w ramach scharakteryzowanego powyżej i przygotowywanego postępowania zintegrowanego. Planowany termin realizacji wyboru konsorcjum w ramach postępowania zintegrowanego, wraz z akceptacją korporacyjną, to aktualnie 2015 r.

Decyzja odnośnie zakresu prac doradcy technicznego (ang. Owner's Engineer – OE) będzie ściśle związana z decyzją o zakresie postępowania przetargowego na wybór technologii (realizowanego w ramach obecnej koncepcji w formule postępowania zintegrowanego).

PGE EJ 1 Sp. z o.o. uruchomiła w 2011 r. postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie negocjacji z ogłoszeniem⁵⁵ dotyczące wyboru doradcy technicznego, czyli inżyniera kontraktu świadczącego usługi doradztwa technicznego w procesie inwestycyjnym.

W ramach tego zamówienia wykonawca zobowiązany będzie do świadczenia kompleksowych usług w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji, tj. zapewnienia odpowiedniej kadry, wiedzy i systemów zarządczych, programów bezpieczeństwa i jakości, uzyskania wszelkich uprawnień i pozwoleń, wyboru i kontraktacji dostawcy technologii, nadzoru nad realizowanymi pracami oraz przygotowania przekazania elektrowni jądrowej do użytkowania.

Prowadzone postępowanie jest na etapie negocjacji, tj. przed publikacją ostatecznej SIWZ i zaproszenia do składania ofert. Termin wysłania zaproszeń do składania ofert ostatecznych zaplanowano na luty 2013 r., zaś ogłoszenie wyniku postępowania na koniec II kwartału 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 67, 151, 436, 454-456, 658-660, 680, 979-980, 988)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie dotychczasową działalność PGE SA w powyższym zakresie, uwzględniając odpowiednio, że prowadzone w tym obszarze prace znajdowały się dopiero w początkowej fazie ich realizacji.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

⁵⁵ <http://www.gkpge.pl/biuro-prasowe/komunikaty-prasowe/korporacyjne> z dnia 6 lutego 2011 r.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 *ustawy o NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 21 marca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Dyrektor

z up.

Wicedyrektor

Lech Oniszczenko

(-)

(-)

.....
Podpis

.....
podpis

Piotr Sitnicki
Doradca ekonomiczny
(-)

.....
Podpis

Łukasz Urbanowicz
Starszy inspektor kp.
(-)

.....
Podpis

**Sprostowanie oczywistych omyłek pisarskich
w wystąpieniu pokontrolnym KGP-4101-05-03/2012
z dnia 21 marca 2013 r.**

1. Strona 7, wiersz 16 – w pkt 1.2., w zdaniu drugim nazwę Spółki „PGE Energetyka Jądrowa SA” zastępuje się nazwą „PGE Energia Jądrowa SA”.
2. Strona 8, wiersze 19–23 – w pkt 1.2., drugie zdanie w ppkt. „Uwagi dotyczące badanej działalności” w dotychczasowym brzmieniu:
„Niezależnie od powyższego, w związku ze znacznymi potrzebami inwestycyjnymi w zakresie rozwoju sieci przesyłowej PGE SA wraz ze spółkami jądrowymi powinna ściśle współpracować z Ministrem Skarbu Państwa, który jako większościowy akcjonariusz zarówno inwestora, jak i operatora, ma istotny wpływ na główne kierunki rozwojowe obydwu spółek.”;
zastępuje się zdaniem o następującej treści:
„Niezależnie od powyższego, w związku ze znacznymi potrzebami inwestycyjnymi w zakresie rozwoju sieci przesyłowej PGE SA wraz ze spółkami jądrowymi powinna ściśle współpracować z Ministrem Skarbu Państwa i Ministrem Gospodarki, którzy jako reprezentanci większościowego akcjonariusza (Skarbu Państwa) zarówno inwestora, jak i operatora, mają istotny wpływ na główne kierunki rozwojowe obydwu spółek.”.
3. Strona 10, wiersz 20 – w pkt. 2.2., w drugim akapicie odnoszącym się do faktu zarejestrowania Spółki PGE EJ SA sformułowanie „akt założycielki” zastępuje się sformulowaniem „akt założycielski”.
4. Strona 17, wiersz 16 od dołu – w pkt 3.3., w trzecim akapicie omawiającym skład konsorcjum opracowującego Pre-feasibility study nazwę „Salanas” zastępuje się nazwą „Salans”.
5. Strona 18, wiersz 10 – w pkt 3.3., w akapicie omawiającym zawarcie porozumienia (Memorandum of Understanding), w pierwszym tiret dotyczącym Electricite de France SA w podanej dacie liczbę „2010” zastępuje się liczbą „2009”.
6. Strona 20, wiersz 13 – w pkt 4.1., w zdaniu trzecim nazwę komórki organizacyjnej Ministerstwa (MG) w brzmieniu „Departament Energetyki Jądrowej” zastępuje się nazwą „Departament Energii Jądrowej”.

Data sprostowania 16 kwietnia 2013 r.

(-)

.....
Podpis

Piotr Sitnicki, doradca ekonomiczny