



KGP.410.005.00.2017
Nr ewid. 169/2017/P/17/018/KGP

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA „PROGRAMU POLSKIEJ ENERGETYKI JĄDROWEJ”

DEPARTAMENT GOSPODARKI,
SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

MISJA

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

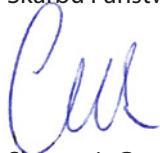
WIZJA

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

Informacja o wynikach kontroli

Realizacja „Programu polskiej energetyki jądrowej”

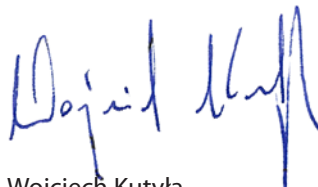
Dyrektor Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji



Sławomir Grzelak

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Wojciech Kutyla

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 26.11.2018 r.

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA	10
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	12
4. WNIOSKI.....	15
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	16
5.1. Realizacja przez Ministra Gospodarki/Ministra Energii oraz Inwestora działań przewidzianych do wykonania do końca 2016 r., W ramach I Etapu <i>PPEJ</i>	16
5.2. Działania Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska związane z wydawaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla budowy elektrowni jądrowej.....	59
5.3. Stan przygotowań Państwowej Agencji Atomistyki do pełnienia funkcji dozoru jądrowego w Polsce	64
6. ZAŁĄCZNIKI	68
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	68
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	73
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	80
6.4. Kalendarium publikacji dotyczących wypowiedzi przedstawicieli Ministerstwa Energii w sprawie budowy EJ i realizacji <i>PPEJ</i>	83
6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	86
6.6. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	87
6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	90

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

DŚU	decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji dotyczącej EJ;
DEJ ME	Departament Energii Jądrowej w Ministerstwie Energii;
DUL	decyzja o ustaleniu lokalizacji EJ;
EAŚ	Europejska Agencja Środowiska (z ang. <i>European Environment Agency</i>);
Edukatorzy	grupa osób reprezentujących naukę i szkolnictwo wyższe, przygotowanych do pracy edukatorskiej w zakresie energetyki jądrowej;
EJ	elektrownia jądrowa;
EPC	EPC (z ang. <i>Energineering Procurement Construction</i>) – zintegrowany pakiet inwestycyjno-kapitałowy połączony z dostawą technologii i usługami wykonawstwa;
EU ETS	unijny system handlu uprawnieniami do emisji;
EURATOM	Europejska Wspólnota Energii Atomowej (z ang. <i>European Atomic Energy Community</i>);
GDOŚ	Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska;
GK PGE	Grupa Kapitałowa PGE;
Inwestor	udziałowcy spółki PGE EJ1 sp. z o.o.: PGE Polska Grupa Energetyczna SA, posiadająca 70% udziałów oraz TAURON Polska Energia SA, ENEA SA i KGHM Polska Miedź SA posiadające po 10% udziałów;
KIP	Karta Informacyjna Przedsięwzięcia;
KPPzOPiWPJ	Krajowy plan postępowania z odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym;
KSE	Krajowy System Elektroenergetyczny;
KPB	Krajowi Partnerzy Biznesowi – TAURON Polska Energia SA, ENEA SA oraz KGHM Polska Miedź SA – udziałowcy w PGE EJ1;
MAEA	Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej (z ang. <i>International Atomic Energy Agency</i>);
ME	Ministerstwo Energii;
MG	Ministerstwo Gospodarki;
MNiSW	Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego;
Mtoe	milion ton równoważnikowych (ekwiwalentu) ropy naftowej;
MW	megawat;
MWe	megawat mocy elektrycznej;
MWh	megawatogodzina;
NCBJ	Narodowe Centrum Badań Jądrowych;
NFOŚiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
OOŚ	Ocena oddziaływania na środowisko;
OZE	Odnawialne Źródła Energii;

PAA	Państwowa Agencja Atomistyki;
PGE SA	PGE Polska Grupa Energetyczna SA;
PGE EJ1	PGE EJ1 sp. z o.o. – spółka celowa utworzona przez PGE SA, odpowiadająca za bezpośrednie przygotowanie procesu inwestycyjnego, przeprowadzenie badań lokalizacyjnych oraz uzyskanie wszelkich niezbędnych decyzji warunkujących budowę pierwszej polskiej elektrowni jądrowej. Spółka ta odpowiada także za przeprowadzenie postępowania na wybór technologii przyszłej elektrowni jądrowej, a w przyszłości ma pełnić rolę jej operatora;
Postanowienie o zakresie raportu	postanowienie określające zakres raportu o oddziaływaniu na środowisko przedsięwzięcia polegającego na budowie i eksploatacji pierwszej w Polsce elektrowni jądrowej, o mocy elektrycznej do 3750 MWe, na obszarze gmin: Choczewo lub Gniewino i Krokowa;
PPEJ lub Program	<i>Program polskiej energetyki jądrowej;</i>
Prawo atomowe	<i>ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe¹;</i>
Projekt	projekt budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej;
PSE SA	Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA;
PZ	Postępowanie Zintegrowane – postępowania obejmującego kluczowe aspekty projektu jądrowego (inwestycja kapitałowa, finansowanie dłużne, technologia reaktora, generalne wykonawstwo, usługi wsparcia w zakresie eksploatacji i utrzymania elektrowni jądrowej oraz dostawy paliwa);
Sprawozdanie Ministra Energii	<i>obwieszczenie Ministra Energii z dnia 18 stycznia 2017 r. w sprawie ogłoszenia sprawozdania z realizacji Programu polskiej energetyki jądrowej za lata 2014–2015²;</i>
ustawa o NIK	<i>ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³;</i>
ustawa OOS	<i>ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁴;</i>
ZUOP	Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych – państwowe przedsiębiorstwo użyteczności publicznej.

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 576, ze zm.

² M.P. poz. 200.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1405, ze zm.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działania w zakresie rozwoju i wdrażania energetyki jądrowej w Polsce, przede wszystkim określone w PPEJ, prowadzone były zgodnie z założeniami, w sposób skuteczny i efektywny?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

Czy stan zaawansowania i sposób realizacji przez organy administracji i inwestora zadań przewidzianych do wykonania do końca 2016 r., w ramach I Etapu PPEJ, jest zgodny z planem i czy osiągnięto założone cele?

Czy istnieją zagrożenia dla terminowej realizacji dalszych etapów PPEJ?

Czy PAA jest właściwie przygotowana do pełnienia funkcji dozoru jądrowego w Polsce?

Czy i w jakim zakresie zrealizowane zostały wnioski pokontrolne NIK?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Energii
Państwowa Agencja Atomistyki
Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
PGE Polska Grupa Energetyczna SA
PGE EJ1 sp. z o.o.

Okres objęty kontrolą

Lata 2014–2017
(do czasu zakończenia badań kontrolnych),
z uwzględnieniem zdarzeń i danych wcześniejszych o istotnym znaczeniu dla kontrolowanej działalności

Reformy unijnego systemu pozwoleń na emisję CO₂ zmierzają do zaostrzania polityki klimatycznej. Kluczowym elementem tej polityki jest Unijny system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS), stanowiący podstawowe narzędzie służące do zmniejszania w sposób opłacalny emisji gazów cieplarnianych.

W październiku 2014 r. Parlament Europejski przegłosował stanowisko w sprawie liniowego współczynnika redukcji darmowych pozwoleń na emisję na poziomie 2,2% rocznie⁵. Przy ubieganiu się o środki z Funduszu Modernizacyjnego, którego celem jest pomoc biedniejszym krajom w UE w rekompensacie ostrych wymogów klimatycznych, preferowane są inwestycje w odnawialne źródła energii. Dwukrotnie zwiększone zostało także tempo kwalifikowania uprawnień do emisji do tzw. rezerwy stabilności rynkowej (MSR). Zdejmovanie z rynku 24% zamiast, jak poprzednio, 12% wolumenu uprawnień do emisji rocznie oznacza zmniejszenie ich podaży na rynku, a tym samym wpływa na zwiększenie ceny tych uprawnień.

Wszystkie te elementy w konsekwencji będą miały negatywne oddziaływanie na polską energetykę, a tym samym na przemysł. Polska może mieć również ograniczony dostęp do środków pomocowych z Funduszu Modernizacyjnego.

Konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa energetycznego Polski, a także sprostania wymogom ochrony środowiska w kontekście polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej, stały się podstawą opracowania *Programu polskiej energetyki jądrowej (PPEJ)*.

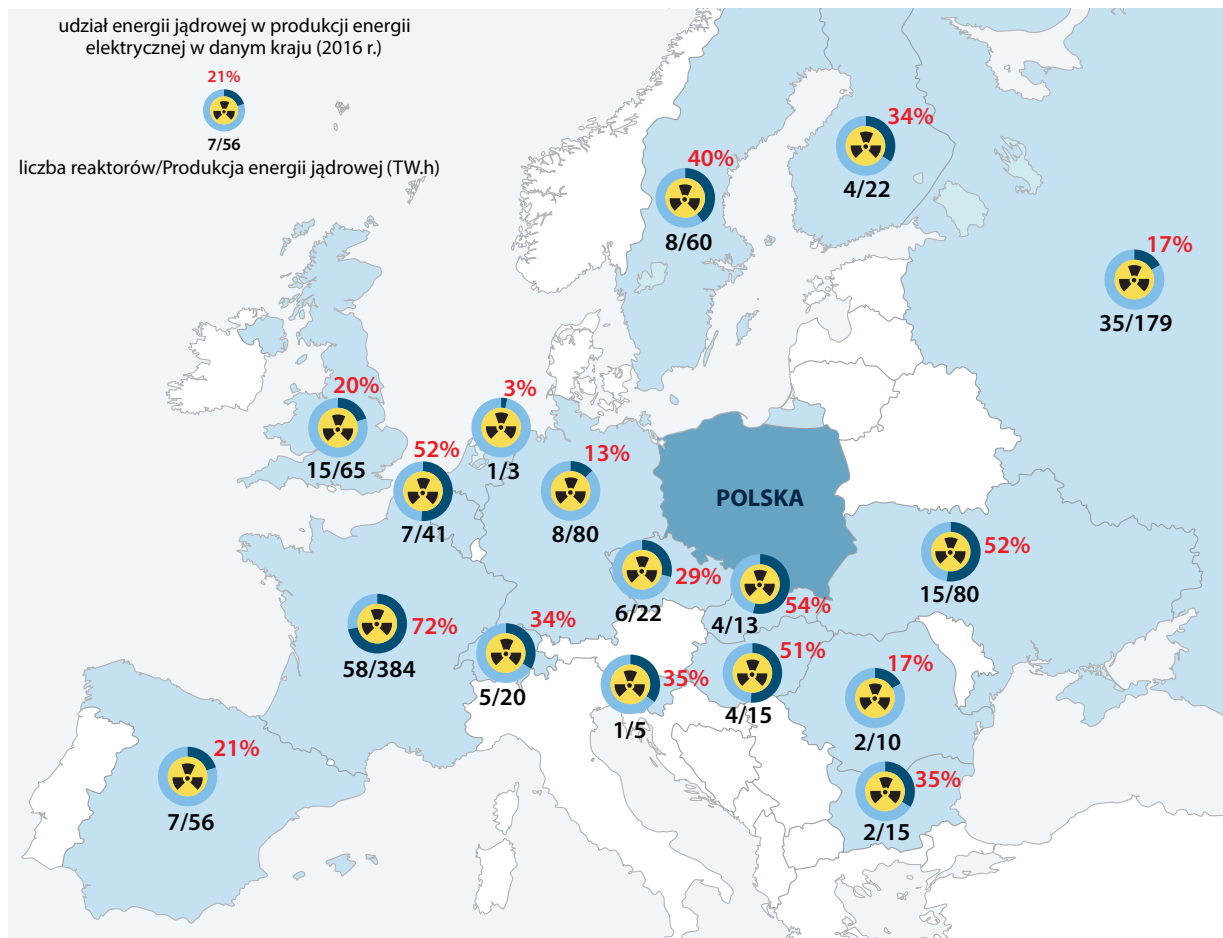
Wg danych MAEA: Power Reactor Information System (PRIS)⁶ w 30 krajach świata funkcjonuje 448 reaktorów atomowych o łącznej mocy 391 744 MW, w tym w 17 krajach Europy pracują 183 reaktory o łącznej mocy 162 229 MW (41,4%).

⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0576> [2017.12.07].

⁶ <https://pris.iaea.org/PRIS/WorldStatistics/OperationalReactorsByCountry.aspx> [2017.12.07].

Infografika nr 1

Elektrownie jądrowe w Europie (liczba reaktorów atomowych/udział energii jądrowej w produkcji energii elektrycznej w danym kraju (2016 r.)



Źródło: Opracowanie NIK na podstawie danych MAEA – PRIS.

Sześć spośród 17 krajów europejskich dysponujących 139 reaktorami, tj.: Francja (58 reaktorów), Rosja (35), Ukraina i Wielka Brytania (po 15) oraz Niemcy i Szwecja (po 8), wytwarza łącznie 80,6% energii elektrycznej pochodzącej z elektrowni jądrowych. Liderem w Europie pod względem poziomu pozyskiwania energii z reaktorów atomowych jest Francja, w której 72,3% całej energii elektrycznej wytwarzanej w kraju produkowana jest w EJ. W czterech krajach (Węgry, Słowacja, Ukraina i Belgia) udział energetyki jądrowej w zabezpieczeniu zapotrzebowania na energię elektryczną wynosi ponad 50%, a w pięciu ponad $\frac{1}{3}$, przy średniej wynoszącej 34,2%.

Na świecie w budowie znajduje się 58 reaktorów o planowanej mocy 59 286 MW, w tym w Europie w sześciu krajach (Białoruś, Finlandia, Francja, Rosja, Słowacja i Ukraina) budowane jest 13 reaktorów o łącznej mocy 14 513 MW oraz planowana jest budowa kolejnych trzech o łącznej mocy 2550 MW.

Infografika nr 2

Lokalizacje europejskich elektrowni jądrowych w budowie oraz dwóch planowanych (elektrownia, liczba reaktorów, orientacyjna moc)



Źródło: Opracowanie NIK na podstawie danych MAEA – PRIS.

Poza pozytywnym wpływem na środowisko oraz wypełnieniem zobowiązań unijnych w zakresie zmniejszania poziomu zanieczyszczeń, rozwój energetyki jądrowej oznacza postęp techniczny i stanowi impuls dla sektora naukowo-badawczego. Wskazują na to doświadczenia krajów rozwijających energetykę jądrową, w których dzięki tym inwestycjom wzrastał wskaźnik innowacyjności gospodarki, mający bezpośredni wpływ na rozwój wielu innych działów gospodarki narodowej.

W styczniu 2009 r. Rząd zdecydował o rozpoczęciu prac nad *PPEJ*, których celem było uruchomienie elektrowni jądrowej w 2020 r. Przygotowany przez Ministra Gospodarki *Program* (trzy lata po terminie) został przyjęty uchwałą Nr 15/2014 Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2014 r. Okres realizacji *PPEJ* ustalono na lata 2014–2030.

PPEJ zawiera wykaz niezbędnych działań wymaganych do bezpiecznego dla ludzi i środowiska naturalnego korzystania z energetyki jądrowej. Wymagane jest m.in. utworzenie infrastruktury prawnej, organizacyjnej i kadrowej. Przewidywane wydatki podmiotów administracji państwowej w latach 2014–2016 na realizację *PPEJ* miały wynieść 68,6 mln zł. Inwestor (PGE SA) planował wydatki w latach 2012–2014 w wysokości 981,0 mln zł, zaś na kolejny okres, tj. lata 2015–2018 około 924,0 mln zł. Realizację *PPEJ* zaplanowano w czterech etapach, w tym w latach 2014–2016 powinno było nastąpić ustalenie lokalizacji i zawarcie kontraktu na wybraną technologię pierwszej EJ. Głównym inwestorem została PGE Polska Grupa Energetyczna SA. W celu realizacji zadań związanych z przygotowaniem i budową pierwszej EJ w Polsce, PGE SA powołała spółkę celową PGE EJ1 sp. z o.o. Obecnie za rozwój energetyki jądrowej odpowiedzialny jest Minister Energii.

Prowadzone analizy nie wskazują, aby zaistniały przesłanki do zaniechania *Projektu*, choć identyfikowane są opóźnienia w jego przygotowaniu.

Odpowiedzialność za realizację zadań przewidzianych w I Etapie (lata 2014–2016) przypisana została kilkudziesięciu podmiotom, w tym m.in.: ministrowi właściwemu ds. gospodarki (obecnie ministrowi właściwemu ds. energii), ministrowi właściwemu ds. środowiska, ministrowi właściwemu ds. zdrowia, ministrowi właściwemu ds. nauki i szkolnictwa wyższego, ministrowi właściwemu ds. oświaty i wychowania, ministrowi właściwemu ds. pracy, Państwowej Agencji Atomistyki, Urzędowi Dozoru Technicznego, Zakładowi Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, instytutom badawczym, różnym instytucjom inspekcyjno-kontrolnym w Polsce, instytucjom związanym z ochroną środowiska i rozwojem przemysłu, instytucjom odpowiedzialnym za bezpieczeństwo, ochronę fizyczną i planowanie awaryjne, za system reagowania na zdarzenia radiacyjne i system monitoringu radiacyjnego.

W dniu 26 kwietnia 2016 r. Rada Ministrów przyjęła Krajowy Program Reform – Europa 2020, Aktualizacja 2016/2017⁷. We fragmencie poświęconym realizacji *PPEJ* stwierdzono m.in., że w ramach I Etapu realizowane były prace związane z ustaleniem lokalizacji elektrowni jądrowej i otwarciem Postępowania Zintegrowanego na dostarczenie wybranej technologii dla pierwszej elektrowni. Jednocześnie trwały prace nad aktualizacją harmonogramu działań związanych z realizacją *PPEJ*. Oznacza to, iż długoterminowe prognozy i bilanse mocy, w których zakładano dostarczanie energii elektrycznej z elektrowni jądrowych od 2025 r. stały się nieaktualne. Zdaniem NIK, stopień zaawansowania realizacji działań w *PPEJ* stwarza ryzyko powstania kolejnych opóźnień w rozpoczęciu budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej. Biorąc powyższe pod uwagę, a także znaczenie *PPEJ* dla bezpieczeństwa energetycznego Polski, NIK uznała za zasadne prowadzenie kontroli prawidłowości podejmowanych działań w tym zakresie.

⁷ <https://www.mr.gov.pl/media/19320/KPR20162017.pdf> [2017.04.21].

2. OCENA OGÓLNA

Kilkuletnie opóźnienia
we wdrażaniu *PPEJ*

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na brak realizacji zasadniczych zadań określonych w *PPEJ*, związanych z przygotowaniem budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej. Podejmowane działania nie były prowadzone w sposób skuteczny i efektywny, w wyniku czego wystąpiły kilkuletnie opóźnienia w odniesieniu do założeń przyjętych w *PPEJ*.

Wykonane przez administrację rządową prace związane z utworzeniem ram prawnych dla budowy i funkcjonowania energetyki jądrowej, jakkolwiek bardzo ważne, nie przyczyniły się do dotrzymania terminów określonych w harmonogramie działań przewidzianych dla Inwestora w I Etapie realizacji *PPEJ*.

Planowane w *Programie* zakończenie budowy i uruchomienie pierwszego bloku pierwszej elektrowni jądrowej w Polsce do końca 2024 r. stało się nierealne. Stopień zaawansowania realizacji działań w sferze techniczno-finansowej, związanych z budową EJ, wskazuje na brak perspektyw uruchomienia elektrowni jądrowej do 2030 r. Na tę datę, jako optymistyczny termin uruchomienia pierwszej w Polsce EJ wskazywał także Minister Energii w marcu 2017 r. Konsekwencją tych opóźnień mogą być wielomiliardowe koszty dla gospodarki kraju związane z koniecznym zakupem uprawnień do emisji CO₂, na co wskazują prognozy będące także w posiadaniu ME.

Działania ujęte w *PPEJ*, przypisane do realizacji przez administrację rządową, w tym Ministerstwo Gospodarki/Ministerstwo Energii, związane zwłaszcza z budową otoczenia prawnego – zostały wykonane w stopniu umożliwiającym podjęcie prac przygotowawczych do rozpoczęcia budowy pierwszej elektrowni jądrowej w Polsce. Także PAA była przygotowana do pełnienia funkcji dozoru jądrowego w zakresie zgodnym ze stanem realizacji *Programu*. Spośród dziewięciu działań zdefiniowanych w *PPEJ*, pięć zostało zrealizowanych zaś jedno nie zostało wykonane. Pozostałe trzy działania – określone jako zadania ciągłe – były w trakcie realizacji.

PGE EJ1, odpowiedzialna za realizację zadań związanych z przygotowaniem i budową pierwszej EJ w Polsce, nie wykonała do końca września 2017 r. żadnego z działań, przewidzianych w I Etapie *PPEJ*, dla których termin realizacji upływał w dniu 31 grudnia 2016 r. PGE SA, wraz ze swoją spółką zależną PGE EJ1 realizowały do końca I połowy 2016 r. – wprawdzie z dużym opóźnieniem – lecz pełny zakres działań przypisanych Inwestorowi. Sygnalizowana od początku 2016 r. przez Ministerstwo Energii zmiana podejścia do koncepcji budowy elektrowni jądrowej oraz dokonana we wrześniu 2016 r. zmiana Strategii Grupy Kapitałowej PGE w zakresie priorytetów inwestycyjnych doprowadziła w konsekwencji do zaniechania przez Inwestora realizacji większości działań określonych w *PPEJ*. Realizowano tylko zadania dotyczące prowadzenia badań środowiskowych w potencjalnych lokalizacjach dla przyszłej EJ oraz wyboru tej lokalizacji.

Minister Energii nie dokonał zapowiadanej aktualizacji harmonogramu realizacji *PPEJ* do końca 2016 r., jak również nie przedstawił oceny zaproponowanego przez Inwestora modelu ekonomiczno-finansowego

mającego zapewnić opłacalność budowy i eksploatacji elektrowni jądrowej. Jednocześnie PGE SA nie dokonała formalnego uzgodnienia z Ministrem Energii odnośnie wstrzymania części działań w zakresie obowiązującego programu rządowego.

Formułując ocenę ogólną dotyczącą realizacji *PPEJ*, Najwyższa Izba Kontroli uwzględniła nowatorski, w skali kraju, charakter realizowanego *Programu*, a także fakt, iż działania przygotowawcze do budowy elektrowni jądrowej są procesem skomplikowanym pod względem technologicznym i organizacyjnym.

Według szacunków NIK, wydatki na realizację *PPEJ* w latach 2014–2017 (III kwartał) wyniosły łącznie 776 mln zł, z tego 552,5 mln zł stanowiły wydatki poniesione przez podmioty administracji publicznej, zaś 223,5 mln zł wydatki poniesione przez PGE SA i PGE EJ1. Natomiast w okresie prac przygotowawczych nad opracowaniem *PPEJ* w latach 2010–2013 PGE EJ1 poniosła wydatki w wysokości 133,2 mln zł.

Ze względu na wysokość nakładów inwestycyjnych, realizacja *Programu* wymaga skomplikowanej inżynierii finansowej, dla której konieczna jest właściwa koordynacja działań i ścisła współpraca wszystkich uczestników *PPEJ*. Tymczasem Minister Gospodarki, a następnie Minister Energii pełniący rolę koordynatora *Programu*, nie zaproponowali wprowadzenia do *Programu* odpowiednich narzędzi umożliwiających efektywne wykonanie tej funkcji.

Skierowane w wystąpieniu pokontrolnym NIK do Ministra Gospodarki, w kwietniu 2013 r., dwa wnioski pokontrolne – zostały tylko częściowo zrealizowane. Z ponad półrocznym opóźnieniem przedłożono Radzie Ministrów do akceptacji projekt *PPEJ*, zaś w kwestii dostosowania prawa krajowego do prawa UE, poza dokonanymi zmianami *Prawa atomowego*, nie dotrzymano terminu implementacji dyrektywy Rady 2014/87/Euratom z dnia 8 lipca 2014 r. zmieniającej dyrektywę Rady 2009/71/Euratom ustanawiającej wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego. Nie zostały rozwiązane kwestie dotyczące zapewnienia źródeł finansowania budowy elektrowni jądrowej, udziału inwestora w tym przedsięwzięciu oraz wsparcia tej inwestycji przez państwo.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Zwłoka w wydaniu
strategicznych decyzji
dotyczących PPEJ

W dyspozycji zarówno Ministra Gospodarki, jak i Ministra Energii, znajdowały się dokumenty zawierające prognozy zapotrzebowania na paliwa i energię oraz oddziaływania na środowisko projektowanej elektrowni jądrowej, jak również analizy ekonomiczne zawierające pozytywne wnioski dotyczące rozwoju energetyki jądrowej w Polsce. Dysponowano także pozytywnymi wynikami badań opinii społecznej odnośnie wstępnie wytypowanych lokalizacji pod budowę elektrowni jądrowej oraz społeczną akceptacją tego projektu. Pomimo posiadania tych informacji już w 2015 r. oraz przyjętego harmonogramu realizacji PPEJ, żaden z kolejnych ministrów, właściwych ds. gospodarki, a następnie energii – nie skierował do Rady Ministrów wniosku o podjęcie strategicznych decyzji dotyczących uruchomienia inwestycji budowy elektrowni jądrowej. Brak decyzji dotyczących wyboru technologii dla elektrowni jądrowej, wykonawcy tej inwestycji oraz modelu jej finansowania spowodował kilkuletnie opóźnienie, a *de facto* dezaktualizację PPEJ. Według szacunków NIK, w związku z powyższymi opóźnieniami w budowie i uruchomieniu EJ gospodarka kraju może ponosić w latach 2024–2030 dodatkowe koszty z tytułu konieczności zakupu uprawnień do emisji CO₂ rzędu 1520–1900 mln zł rocznie w tzw. scenariuszu centralnym oraz 1900–2660 mln zł w scenariuszu wysokim

[str. 15–29, 34–36, 47–48]

Brak przeszkód
prawnych i społecznych
do rozpoczęcia
przygotowania
do budowy EJ

NIK oceniła pozytywnie działania MG i ME oraz Inwestora odnoszące się do przedsięwzięć informacyjnych dotyczących lokalizacji elektrowni jądrowej oraz prac analitycznych, dotyczących zaangażowania polskiej gospodarki w świadczenie usług dla przemysłu jądrowego. Zakres wykonanych prac dotyczących przygotowania ram prawnych dla rozwoju energetyki jądrowej, umożliwiał rozpoczęcie procesu przygotowań do budowy EJ od strony technicznej.

[str. 16–17, 30–32, 47–48, 64–67]

Brak narzędzi
dla właściwego
wypełnienia roli
koordynatora PPEJ

Właściwym podmiotem do pełnienia roli koordynatora *Programu* był Minister Gospodarki, a następnie Minister Energii. NIK zwróciła uwagę, iż zarówno w projekcie PPEJ, skierowanym do zatwierdzenia przez Radę Ministrów, jak również w trakcie jego realizacji, Ministrowie Gospodarki/Energii nie zagwarantowali sobie narzędzi umożliwiających im sprawowanie realnej roli koordynatora tego *Programu*. W konsekwencji koordynacja *Programu* została ograniczona *de facto* do sporządzania co dwa lata sprawozdania z realizacji PPEJ.

[str. 31, 49–50]

Należy zwrócić uwagę na brak formalnych narzędzi oddziaływania i powiązania realizacji zadań pomiędzy Ministrem Gospodarki/Energii a Inwestorem. Spółka PGE jest bowiem niezależnym podmiotem podlegającym zasadom wynikającym z prawa handlowego oraz wymaganiom stawianym spółkom publicznym notowanym na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie. Działania podejmowane przez Spółkę powinny być ukierunkowane na dbałość o interesy akcjonariuszy, co nie zawsze musi być w pełni zgodne z wypełnieniem wyznaczonej tej Spółce roli Inwestora realizującego program rządowy, którym jest PPEJ.

Bez zapisania stosownych uprawnień w programie rządowym, Ministrowie Gospodarki/Energii mieli ograniczony wpływ na terminowość wykonywania działań ujętych w *PPEJ*, a także podejmowania innych działań organizacyjnych, stymulujących sprawną realizację *Programu*. Dla przykładu:

- GDOŚ wydał *Postanowienia o zakresie raportu* po 295 dniach od złożenia wniosku PGE EJ1. Było to m.in. wynikiem zbyt późnych kontaktów pomiędzy odpowiedzialnymi pracownikami PGE EJ1 i GDOŚ w celu rozwiązywania problemów dotyczących kwestii badań środowiskowych. [str. 46, 59–62]
- Minister Energii nie wykorzystał posiadanych możliwości realnego wsparcia Inwestora w realizacji jego zadań związanych z badaniami środowiskowymi i wyborem lokalizacji dla pierwszej polskiej EJ, a także ograniczenia kosztów tych prac. [str. 53–54]
- Przez blisko 1,5 roku po złożeniu przez Ministra Energii wniosku, Minister Środowiska nie wydał decyzji o dofinansowaniu przez NFOŚiGW wstępnych badań geologiczno-inżynierskich potencjalnych lokalizacji składowisk odpadów promieniotwórczych nisko- i średnioaktywnych. [str. 25–27]

Sygnalizowana przez Ministerstwo Energii od początku 2016 r. możliwość zmiany podejścia do koncepcji budowy elektrowni jądrowej spowodowała we wrześniu 2016 r. zmiany w strategii Grupy Kapitałowej PGE w zakresie priorytetów inwestycyjnych tego podmiotu. Doprowadziło to w konsekwencji do zaniechania przez tego Inwestora realizacji działań określonych w *PPEJ*, za wyjątkiem zadań lokalizacyjnych i środowiskowych. Zmiana strategii Grupy Kapitałowej PGE stanowiła kolejną konsekwencję braku w *PPEJ* również istotnego i niezbędnego elementu dla wykonywania roli koordynatora, a mianowicie nałożenia na niego obowiązku nawiązania ścisłej współpracy z Inwestorem. Skutkiem tego Inwestor dokonał zmiany strategii działania w odniesieniu do *Programu*, zaś Minister Energii pominął Inwestora w realizacji zadania dotyczącego przygotowania modelu finansowego i trybu wyboru technologii dla elektrowni jądrowej. Nie można – zdaniem NIK – bez uszczerbku dla powodzenia *Projektu* pomijać Inwestora w konstruowaniu modelu finansowego i wyboru technologii w sytuacji, w której to właśnie Inwestor ponosi największe ryzyko ekonomiczno-finansowe tej inwestycji. Braku takiej współpracy nie tłumaczy rozważana przez ME zmiana inwestora, któremu ma być powierzona budowa EJ, o czym w październiku 2017 r. informował na forum publicznym przedstawiciel administracji rządowej. Taka ewentualna zmiana inwestora to kolejne wysokie ryzyko dalszego opóźnienia budowy elektrowni jądrowej. Należy bowiem pamiętać, iż koszt budowy EJ to kilkadziesiąt miliardów złotych. Zapewnienie ich przez podmiot gospodarczy wymagałoby wieloletniego kumulowania środków lub uzyskania środków z zewnątrz. [str. 34–36, 43–45, 49–53]

PGE SA nie uzgodniła z Ministrem Energii aktualizacji zakresu działań w *Projekcie*, w tym rezygnacji z uruchomienia Postępowania Zintegrowanego oraz zakończenia prac nad modelem finansowania, która była podstawą decyzji NZW PGE EJ1 z 21 grudnia 2016 r. Decyzja ta nie była poprzedzona formalną korespondencją z koordynatorem *PPEJ*, jak również

Sprzeczne komunikaty
w sprawie realizacji *PPEJ*

Odstąpienie od realizacji
działań bez wiedzy
koordynatora *Programu*

wnioskiem o aktualizację *Programu*. Zdaniem NIK, pomimo braku formalnych wymogów, zmiany takie powinny być uzgadniane z organem odpowiadającym za jego wprowadzenie. Program budowy EJ jest istotny nie tylko dla kilku podmiotów zaangażowanych w jego realizację, ale dla całego państwa. [str. 35]

Zyski Inwestora dla akcjonariuszy zamiast na finansowanie budowy EJ

Do końca 2016 r., zgodnie z obowiązującym *PPEJ*, Inwestor był zobowiązany m.in.: do rozpoczęcia postępowania administracyjnego dla uzyskania pozwolenia na budowę, w szczególności zezwolenia dozoru jądrowego oraz do podpisania głównych kontraktów, w tym na dostawy technologii, usług wsparcia w zakresie eksploatacji i utrzymania ruchu oraz dostawy paliwa jądrowego i usług powiązanych. Zdaniem NIK, oznaczało to konieczność zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych na planowane w *Programie* działania. Odsuwanie w czasie agregacji środków finansowych byłoby uzasadnione tylko wtedy, gdyby Zarząd PGE SA, biorąc pod uwagę istotne opóźnienia w realizacji *PPEJ* w latach 2014 i 2015, wystąpił o aktualizację *Programu*. [str. 56–57]

PAA wykonała zadania przypisane jej w *PPEJ*

PAA w sposób właściwy realizowała zadania, do których została zobowiązana w *PPEJ*. Poza opracowywaniem projektu nowelizacji *Prawa atomowego* oraz projektów rozporządzeń wyznaczających ramy prawne realizacji *PPEJ*, Prezes PAA wydał zalecenia techniczne w zakresie oceny stabilności tektonicznej podłoża, aktywności uskoków oraz warunków geologiczno-inżynierskich i hydrologicznych dla lokalizacji obiektów jądrowych. Przygotowywano także kadrę pracowników do sprawowania funkcji dozоровych w obiektach jądrowych w ramach programów szkoleniowych prowadzonych we współpracy z zagranicznymi organami dozoru jądrowego. [str. 64–67]

Działania GDOŚ nie spowolniły realizacji *PPEJ*

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wykonywał zadania wynikające z *PPEJ*, polegające na przeprowadzaniu procedury oceny oddziaływania na środowisko dla obiektów energetyki jądrowej, w tym postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. W działaniach Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, pomimo siedmiodniowego opóźnienia w wydaniu *Postanowienia transgranicznego*, nie stwierdzono nieprawidłowości mających wpływ na terminową realizację *PPEJ*. [str. 59–64]

Zaangażowanie finansowe uczestników *PPEJ*

W latach 2014–2017 (III kwartały) uczestnicy *PPEJ* wydatkowali łącznie ponad 776 mln zł, z tego 552,5 mln zł stanowiły wydatki wykazane przez podmioty administracji publicznej, zaś 223,5 mln zł wydatki PGE SA i PGE EJ1. Z łącznej kwoty wydatków największą pozycję stanowiły wydatki wykazane przez MNiSW – 368,5 mln zł, PGE EJ1 – 185,1 mln zł oraz Narodowe Centrum Badań i Rozwoju – 110,4 mln zł. Ponadto PGE EJ1 wykazała wydatki poniesione w okresie prac przygotowawczych nad opracowaniem *PPEJ*, tj. w latach 2010–2013, w wysokości 133,2 mln zł, z tego bezpośrednio na prace związane z przygotowaniem tego *Programu* wydatkowała 63,3 mln zł, zaś na koszty jej funkcjonowania (bez amortyzacji) 69,9 mln zł. [str. 48–49, 54–56, 66]

4. WNIOSKI

1. Wprowadzenie uprawnienia dla Ministra Energii, w ramach przygotowywanej aktualizacji *PPEJ*, umożliwiającego realne wypełnianie funkcji koordynatora tego *Programu*.
2. Nawiązanie ścisłej współpracy z Inwestorem przy opracowaniu propozycji wyboru modelu finansowania budowy, eksploatacji i likwidacji elektrowni jądrowej, przed przedstawieniem tego modelu do zatwierdzenia przez Radę Ministrów.
3. Opracowanie zmian harmonogramu realizowanych zadań *PPEJ* w uzgodnieniu z Inwestorem.
1. Wyeliminowanie przypadków nieterminowego wszczynania postępowań w sprawie transgranicznego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Minister Energii

Generalna Dyrekcja
Ochrony Środowiska

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Realizacja przez Ministra Gospodarki/Ministra Energii oraz Inwestora działań przewidzianych do wykonania do końca 2016 r., w ramach I Etapu PPEJ

Działania w I Etapie PPEJ, przypisane administracji rządowej do wykonania, do końca 2016 r. zostały zrealizowane w stopniu umożliwiającym rozpoczęcie przygotowań do zasadniczej części Programu, tj. wyboru technologii i wykonawcy budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej. Jak wynika z informacji zawartych w *Sprawozdaniu Ministra Energii*, do końca 2015 r. zrealizowana została większość działań administracji rządowej, w tym część zadań wykonano jeszcze przed 2014 r., tj. przed zatwierdzeniem Programu.

Znacznie trudniejsze czasowo i kapitałochłonne działania zostały nałożone Programem na Inwestora. Spośród 13 działań, które – zgodnie z harmonogramem – winny być zrealizowane w I Etapie, tj. do końca 2016 r., zaledwie w jednym przypadku – *Działanie nr 13 – Prowadzenie działań informacyjnych, edukacyjnych i konsultacyjnych (głównie w miejscach potencjalnych lokalizacji elektrowni jądrowej)* można byłoby uznać za wykonane, z jednoczesnym zastrzeżeniem, iż jest to zadanie ciągłe. Pięć działań nie zostało wykonanych, zaś pozostałe osiem zrealizowano częściowo.

5.1.1. Realizacja Działań przez administrację rządową

Tworzenie podstaw
prawnych dla energetyki
jądrowej

Działanie nr 1 – Ramy prawne dla budowy i funkcjonowania energetyki jądrowej. Zadania w zakresie aktualizacji i rozwoju ram prawnych zostały powierzone ministrowi właściwemu ds. gospodarki/energii, Prezesowi PAA, Urzędowi Dozoru Technicznego oraz ministrowi właściwemu ds. zdrowia. Działanie to zostało zrealizowane poprzez dokonanie nowelizacji *Prawa atomowego* oraz wydania do niego aktów wykonawczych. Wykonane prace w tym zakresie polegały głównie na implementacji do prawa krajowego dyrektyw unijnych związanych z energetyką jądrową⁸.

PAA opracowała, wspólnie z Ministerstwem Gospodarki, projekt ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy *Prawo atomowe*⁹. Ustawa ta miała na celu wdrożenie do prawa krajowego przepisów 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 promieniotwórczymi¹⁰. Dyrektywa nakłada na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia krajowych ram ustawodawczych, regulacyjnych i organizacyjnych zapewniających wysoki poziom bezpieczeństwa gospodarowania wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi.

⁸ Szerzej w pkt. 6.2 niniejszej Informacji.

⁹ Dz. U. poz. 587.

¹⁰ Dz. Urz. UE L 199 z 02.08.2011, s. 48.

W 2015 r. Prezes PAA opracował trzy projekty rozporządzeń Rady Ministrów: z dnia 30 czerwca 2015 r.¹¹ oraz dwa z dnia 14 grudnia 2015 r.¹²

W ramach procesu licencjonowania i budowy EJ Prezes PAA opracował *Zasady wydawania zaleceń organizacyjnych i technicznych Prezesa PAA* (zaktualizowane w grudniu 2016 r.). Do września 2017 r. wydano trzy zalecenia Prezesa PAA w zakresie lokalizacji obiektów jądrowych (jedno w 2013 r.¹³ i dwa w 2014 r.¹⁴). Na dzień 15 września 2017 r. w opracowaniu znajdowały się kolejne zalecenia¹⁵.

Działanie nr 2 – Analizy i ekspertyzy niezbędne do kontroli realizacji i aktualizacji PPEJ. Wykonanie analiz i ekspertyz powierzono do wykonania ministrowi właściwemu ds. gospodarki. Dla realizacji tego działania wykorzystane zostały trzy analizy zamówione przez Ministra Gospodarki, wykonane w ramach prac na projektem *Polityki energetycznej Polski do 2050 roku*. Dwie analizy pn.: *Prognoza zapotrzebowania na paliwa i energię do 2050 roku*, opracowane zostały przez Krajową Agencję Poszanowania Energii SA (KAPE) – w grudniu 2013 r. za kwotę 98,4 tys. zł i przez Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych oraz Bergman Energy sp. z o.o. (WISE-BE) – w grudniu 2015 r., za kwotę 80,0 tys. zł. Trzecią analizę: *Prognoza oddziaływania na środowisko projektu „Polityki energetycznej Polski do 2050 roku”* – opracowała w czerwcu 2015 r. firma Atmoterm SA za kwotę 34,4 tys. zł. Wszystkie ww. opracowania zostały przyjęte bez zastrzeżeń.

Analizy i ekspertyzy
niezbędne dla PPEJ

W prognozach zapotrzebowania na paliwa i energię założono znaczący udział energii jądrowej zarówno w bilansach potrzeb jak i produkcji energii, przy czym w analizie WISE-BE w porównaniu do prognoz KAPE zakładano większy wzrost znaczenia energii jądrowej w tych bilansach.

Według prognoz KAPE, w 2050 r. zapotrzebowanie na energię jądrową wyniesie 10,3 Mtoe, co stanowić będzie 11,7% łącznych potrzeb na energię pierwotną, natomiast w wykonanym dwa lata później opracowaniu WISE-BE określono, iż w 2050 r. potrzeby na energię jądrową wyniosą 19,0 Mtoe i stanowić będą 19,6% potrzeb ogółem.

¹¹ W sprawie dokumentów wymaganych przy składaniu wniosku o wydanie zezwolenia na wykonywanie działalności związanej z narażeniem na działanie promieniowania jonizującego albo przy zgłaszaniu wykonywania tej działalności (Dz. U. poz. 1355).

¹² W sprawie odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego (Dz. U. poz. 2267, ze zm.) oraz w sprawie oceny okresowej bezpieczeństwa składowiska odpadów promieniotwórczych (Dz. U. z 2016 r. poz. 28).

¹³ Dotyczące sejsmiczności podłoża dla lokalizacji obiektów jądrowych.

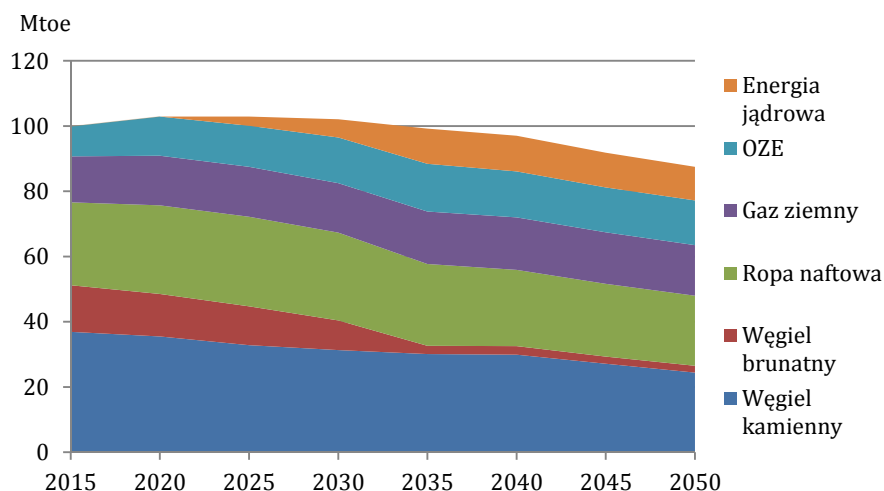
¹⁴ Dotyczące oceny stabilności tektonicznej podłoża oraz aktywności uskóków dla lokalizacji obiektów jądrowych oraz oceny warunków geologiczno-inżynierskich i hydrogeologicznych dla lokalizacji obiektów jądrowych.

¹⁵ Trzy z nich dotyczą zaleceń technicznych związanych z lokalizacją obiektów jądrowych, a dwa kolejne dotyczą składowania odpadów promieniotwórczych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 1

Prognozowana przez KAPE wielkość i struktura krajowego zapotrzebowania na energię pierwotną do 2050 r.

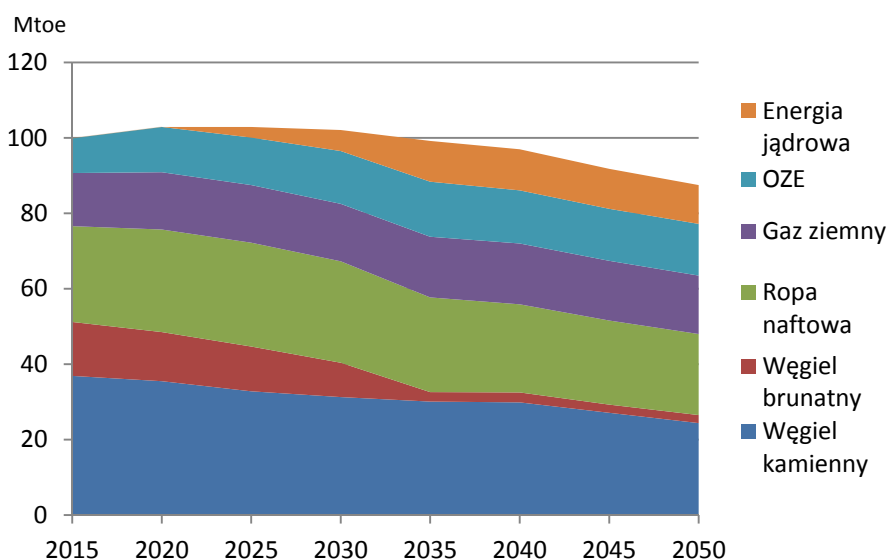


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z prognoz KAPE.

Krajowe zapotrzebowanie na energię pierwotną pozostanie bez zmian przez kolejnych 15 lat, utrzymując się na poziomie ok. 103 Mtoe, docelowo w 2050 r. obniżając się o 15% do poziomu 88 Mtoe. Utrzymanie poziomu, a następnie spadek poziomu zapotrzebowania na energię, związany będzie (przy wzroście popytu i wzroście gospodarczym) m.in. ze zwiększeniem efektywności energetycznej (np. wzrost sprawności energetycznej urządzeń i oświetlenia oraz efektywności cieplnej budynków).

Wykres nr 2

Prognozowana przez WISE-BE wielkość i struktura krajowego zapotrzebowania na energię pierwotną do 2050 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z prognoz WISE-BE.

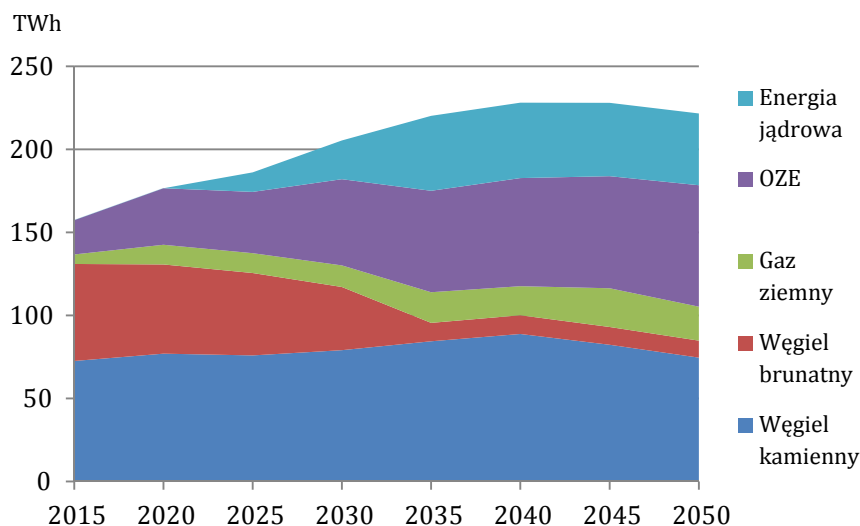
Według prognozy WISE-BE, krajowe zapotrzebowanie na energię pierwotną będzie się wahać – po wzroście do 105 Mtoe obniży się w 2050 r. do poziomu 96 Mtoe, tj. o 4%.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 2050 r. produkcja energii elektrycznej przy użyciu paliwa jądrowego, według prognozy *KAPE*, wyniesie 43,2 TWh, tj. 19,4% produkcji ogółem, natomiast według prognoz *WISE-BE* produkcja energii jądrowej w tym roku wyniesie 82,0 TWh i stanowić powinna 31,8% produkcji energii elektrycznej ogółem.

Wykres nr 3

Prognozowana przez *KAPE* wielkość produkcji energii elektrycznej wg paliw w Polsce do 2050 r.

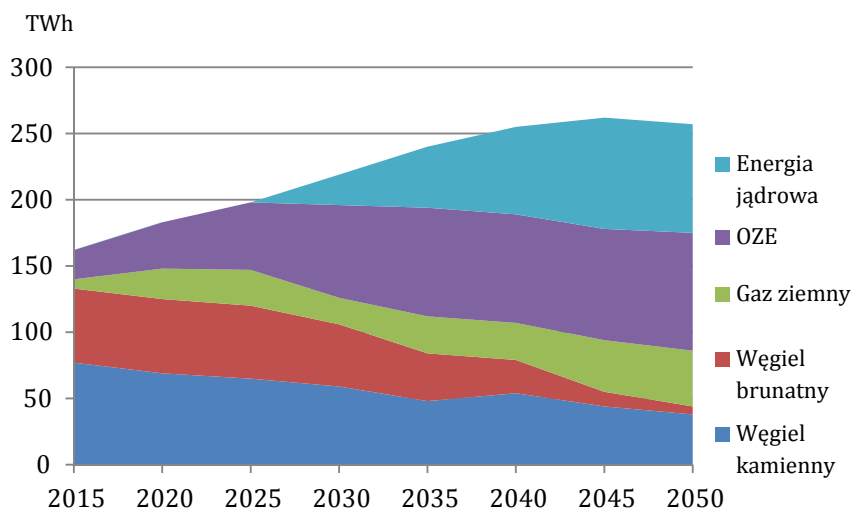


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z prognoz *KAPE*.

Według prognozy *KAPE* nastąpi znaczne zmniejszenie wagi (ponad pięciokrotnie) węgla brunatnego w produkcji energii elektrycznej, utrzyma się na tym samym poziomie znaczenie węgla kamiennego, natomiast wystąpi trzy i pół krotny wzrost znaczenia gazu ziemnego i OZE. Udział energii jądrowej w wytworzeniu energii elektrycznej wyniesie ok. 20%.

Wykres nr 4

Prognozowana przez *WISE-BE* wielkość produkcji energii elektrycznej wg paliw w Polsce do 2050 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z prognoz *WISE-BE*.

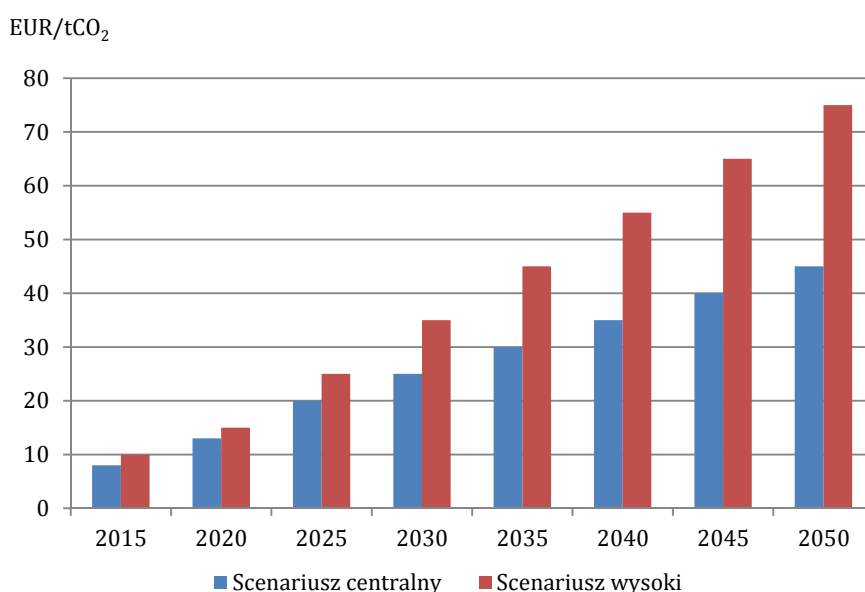
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Według prognozy *WISE-BE*, waga węgla brunatnego w produkcji energii elektrycznej zmniejszy się ponad 10-krotnie), a węgla kamiennego o połowę, nastąpi natomiast sześciokrotny wzrost zużycia gazu ziemnego oraz czterokrotny wzrost produkcji energii elektrycznej z OZE. Udział energii jądrowej w wytworzeniu energii elektrycznej wyniesie ok. 32%.

W prognozach tych założono jednakowy poziom kosztów zakupu uprawnień do emisji CO₂. Zdaniem autorów tych opracowań, w 2050 r., w porównaniu do 2015 r., koszt zakupu uprawnień wzrośnie z 8 EUR/tCO₂ do 45 EUR/tCO₂, tj. o 462,5% – w tzw. wariancie (scenariuszu¹⁶) centralnym oraz do 75 EUR/tCO₂, tj. o 837,5% – w wariancie wysokim.

Wykres nr 5

Prognozowane koszty zakupu uprawnień do CO₂ w Polsce do 2050 r. (wg cen z 2010 r.)



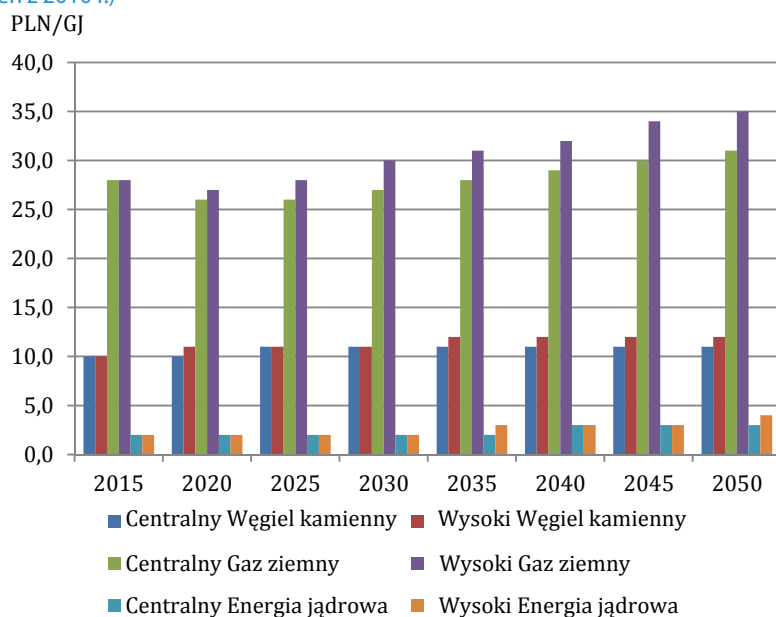
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z prognoz KAPE oraz WISE-BE.

Jakkolwiek prognozowane ceny uprawnień do emisji, zarówno w scenariuszu centralnym jak i wysokim, wzrastają w sposób znaczny, to faktyczne ceny uzależnione będą od realizacji kluczowych założeń w zakresie przyszłych cen paliw kopalnych i stopnia restrykcyjności polityki klimatycznej.

¹⁶ Scenariusze rozwoju światowego systemu energetycznego publikowane cyklicznie przez Międzynarodową Agencję Energii.

Wykres nr 6

Scenariusze kształtowania się kosztów zakupów paliw dla polskiej energetyki do 2050 r. (wg cen z 2010 r.)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z prognoz KAPE oraz WISE-BE.

W obu scenariuszach – wysokim i centralnym, występuje niewielki wzrost cen węgla kamiennego – od 10% do 20%. Wzrost cen gazu ziemnego zawiera się w przedziale od 11% do 25%. Pomimo znacznego prognozowanego wzrostu cen paliwa jądrowego, od 150% do 200%, cena zakupu w odniesieniu do pozyskania GJ energii jest znacznie niższa niż w przypadku pozostałych źródeł.

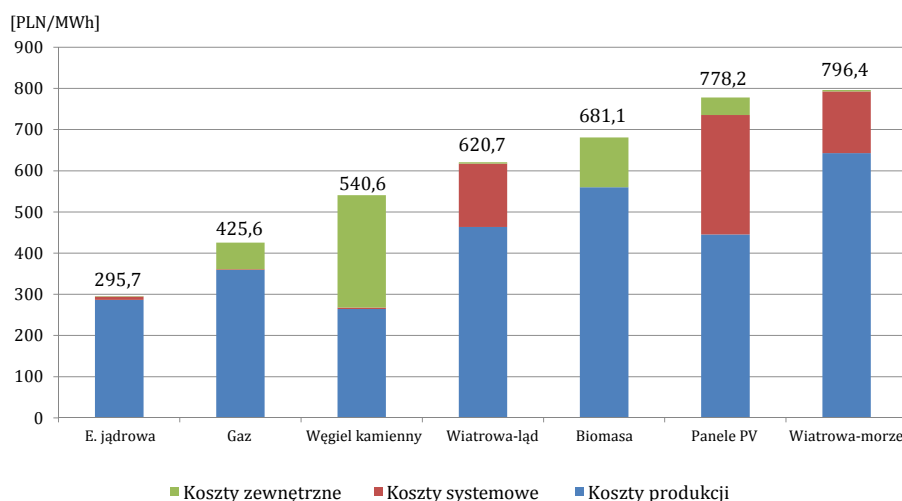
W zależności od rodzaju elektrowni pod względem źródła energii pierwotnej (nośników energii), na koszty wytwarzania energii elektrycznej różny wpływ mają nie tylko koszty produkcji (m.in.: nakłady inwestycyjne, koszty paliwa, eksploatacji i koszty utrzymania instalacji), lecz także tzw. koszty systemowe oraz koszty zewnętrzne¹⁷. Koszty systemowe dotyczą głównie elektrowni wiatrowych i słonecznych. Ze względu na brak możliwości przechowywania energii elektrycznej w większej skali, zapotrzebowanie i produkcja muszą być zrównoważone w każdej sekundzie. Nieregulowane moce turbin wiatrowych i paneli słonecznych powodują natomiast trudności w równoważeniu wytwarzania energii z jej zapotrzebowaniem w systemie. Sytuacja ta generuje dodatkowe koszty związane z koniecznością utrzymywania stanu równowagi w całym systemie elektroenergetycznym. Koszty zewnętrzne związane są ze szkodliwym oddziaływaniem na środowisko i dotyczą głównie emisji gazów cieplarnianych, w tym CO₂.

Uwzględniając powyższe grupy kosztów, a także okresy eksploatacji poszczególnych rodzajów elektrowni, w konkluzji omawianego Raportu wykazano konkurencyjne koszty wytwarzania energii w elektrowniach jądrowych, w tym ponad dwukrotnie niższe koszty wytwarzania niż w elektrowniach bazujących na odnawialnych źródłach energii.

¹⁷ Raport NCBJ SJ Nr: B – 27/2015 opublikowany pod adresem: [http://www.kongres-sep.sep.com.pl/documents/01_ZA%C5%81%C4%84CZNIKI_G%C5%81%C3%93WNE/REEDP_ZG\[6-2\]_EJ_koszty_wytwarz_AS_2015.pdf](http://www.kongres-sep.sep.com.pl/documents/01_ZA%C5%81%C4%84CZNIKI_G%C5%81%C3%93WNE/REEDP_ZG[6-2]_EJ_koszty_wytwarz_AS_2015.pdf) [2017.12.06].

Wykres nr 7

Uśrednione w okresie eksploatacji koszty wytwarzania energii elektrycznej z różnych źródeł energii pierwotnej (przy koszcie CO₂ na poziomie 105 zł/t)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z Raportu NCBJ SJ Nr: B – 27/2015

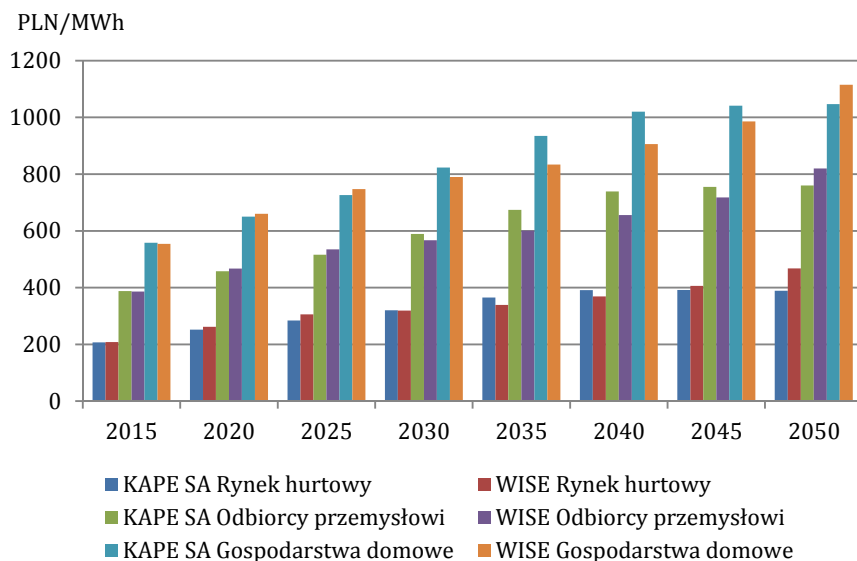
W sposób znaczący różniły się w omawianych opracowaniach przewidywania dotyczące wzrostu cen energii elektrycznej. Według *KAPE*, cena energii elektrycznej w hurcie wzrosła z 207 zł/MWh w 2015 r. do 389 zł/MWh w 2050 r., tj. o 89,7%, natomiast według prognozy *WISE-BE*, cena hurtowa wzrosła w tym okresie z 208 zł/MWh do 468 zł/MWh, tj. o 125%.

Na wzrost ten wpływ będzie miała konieczność dokonania modernizacji polskiej energetyki, spłata przez firmy energetyczne zaciągniętych kredytów inwestycyjnych, przewidywany wzrost cen surowców – powiązanych bezpośrednio z kosztami produkcji energii. Jednocześnie nastąpi wzrost wolumenu i wartości produkcji przemysłowej, PKB oraz płac. Te elementy łącznie spowodują jednak relatywnie niższe obciążenie gospodarki i konsumentów kosztami energii elektrycznej, tj. zakupu paliw i energii.

W ocenie *KAPE*, niezbędne nakłady na energetykę do 2050 r. powinny wynieść 710 mld zł, z tego na rozbudowę i utrzymanie mocy wytwórczych 562 mld zł oraz na infrastrukturę sieciową 149 mld zł. Natomiast według późniejszych prognoz *WISE-BE*, jako niezbędne uznano nakłady na poziomie odpowiednio: 792 mld zł, 618 mld zł i 174 mld zł.

Wykres nr 8

Prognozowana cena energii elektrycznej w Polsce do 2050 r. (wg cen z 2010 r.)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z prognoz KAPE oraz WISE-BE.

Obydwie prognozy zawierały tożsame konkluzje i wnioski dla polityki energetycznej. Zdaniem autorów tych opracowań, przebudowa i rozwój polskiego sektora energetycznego wymagać będzie wygospodarowania dodatkowych środków w wysokości ok. 1% PKB rocznie, zaś przy założeniu umiarkowanej polityki klimatycznej UE, zwiększającej koszt uprawnień do emisji CO₂ o ok. 1 euro na tonę rocznie, skłaniać będzie do stopniowej przebudowy mixu energetycznego w kierunku technologii niskoemisyjnej, w tym energetyki jądrowej.

Pozytywne wyniki, z punktu widzenia rozwoju energetyki jądrowej w Polsce, zawierała także trzecia z ww. analiz, tj. *Prognoza oddziaływania na środowisko projektu „Polityki energetycznej Polski do 2050 roku”*. W analizie wpływu na środowisko różnych grup działań możliwych do realizacji w ramach Polityki energetycznej¹⁸ wskazano, że rozwój energetyki jądrowej można zaliczyć do najmniej uciążliwych dla poniższych ośmiu obszarów środowiska naturalnego.

1) Stan i zasoby wodne: Elektrownia jądrowa zużywa znacznie ilości wody na jednostkę wyprodukowanej energii, przy czym czynnik ten nie ma istotnego znaczenia w przypadku wykorzystywania w procesach chłodzenia wody morskiej. Do środowiska wodnego mogą przenikać różnego rodzaju radionuklidy, przy czym radionuklidy pochodzące z normalnie pracujących obiektów jądrowych nie zwiększają w istotny sposób ogólnej aktywności promieniotwórczej środowiska indukowanej przez radionuklidy pochodzenia naturalnego.

¹⁸ Analizą objęto następujących dziewięć kierunków (projektów i przedsięwzięć) priorytetowych: I Efektywne zagospodarowanie rodzimych zasobów paliw stałych, II Poprawa efektywności energetycznej, w tym rozwój kogeneracji, III Wprowadzenie energetyki jądrowej, IV Rozwój energetyki odnawialnej, V Rozwój energetyki prosumenckiej, VI Wykorzystanie potencjału gazu ziemnego ze złóż niekonwencjonalnych, VII Rozwój Inteligentnych sieci energetycznych, VIII Rozwój połączeń transgranicznych oraz IX Zapewnienie warunków rozwoju infrastruktury wytwórczej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- 2) Powietrze: Elektrownia jądrowa emituje stosunkowo niewielkie ilości zanieczyszczeń, głównie z chłodzi kominowych, a tym samym wpływa na ograniczenie emisji zanieczyszczeń oraz poprawę jakości powietrza ze względu na zmniejszenie emisji zanieczyszczeń z konwencjonalnych źródeł wytwarzania energii elektrycznej.
- 3) Ludzie: Promieniowanie w trakcie normalnej eksploatacji reaktorów jest niższe od dawek naturalnych występujących na przeważającym obszarze kraju. Ryzyko wystąpienia awarii dla reaktorów III generacji (planowanych do budowy w Polsce) jest niezwykle niskie i mieści się w przedziale $10^{-8} - 10^{-7}$ /reaktororok. Rozwiązania techniczne i wbudowane systemy bezpieczeństwa gwarantują, że nawet w przypadku dużej awarii nie wystąpi długotrwałe ani duże zagrożenie dla okolicznej ludności. Odpady radioaktywne będą wywożone transportem kolejowym lub samochodowym tylko w ostatecznym opakowaniu i składowane w warunkach spełniających wymagania dozoru jądrowego.
- 4) Krajobraz: Budowa elektrowni jądrowych, obiektów towarzyszących oraz sieci przesyłowych najwyższych napięć w sposób długotrwały i nieodwracalny pogorszy walory krajobrazowe terenów, w przypadku lokalizacji inwestycji w sąsiedztwie zabudowy mieszkaniowej lub rekreacyjnej.
- 5) Klimat: Elektrownie jądrowe będą zastępować wysokoemisyjne obiekty konwencjonalne emitujące gazy cieplarniane, oddziałując tym samym pozytywnie na zahamowanie zmian klimatu.
- 6) Powierzchnia ziemi: Elektrownia jądrowa w sposób krótkotrwały zmieni ukształtowanie terenu w trakcie jej budowy i stały na skutek zajęcia określonej powierzchni terenu. Odpady radioaktywne będą wymagały odpowiedniego zagospodarowania w bardzo długim okresie. W przypadku awarii elektrowni jądrowej może nastąpić skażenie gleb i gruntów na znacznym obszarze, skutkiem czego może być długotrwałe wyłączenie skażonych obszarów z użytkowania i produkcji rolnej, które jednak może zostać skrócone przez odpowiednie zabiegi dekontaminacyjne.
- 7) Zasoby naturalne: Efektem wprowadzenia energetyki jądrowej będzie ograniczenie wykorzystania paliw kopalnych. W przypadku pozyskiwania paliwa jądrowego ze złóż krajowych negatywnym skutkiem dla środowiska byłoby uszczuplenie tych zasobów w Polsce. Negatywne oddziaływanie na zasoby naturalne stanowić będzie wykorzystanie surowców skalnych na etapie budowy elektrowni jądrowej.
- 8) Zabytki: Budowa elektrowni jądrowych nie jest przewidywana w miejscach lokalizacji obiektów zabytkowych. Elektrownie jądrowe pozytywnie wpływają na zmniejszenie wykorzystania konwencjonalnych i niekonwencjonalnych źródeł energii, których spalanie powoduje emisję zanieczyszczeń do powietrza, a te zaś mogą się przyczynić do uszkodzenia konstrukcji obiektów zabytkowych.

Spośród trzech scenariuszy ujętych w *projekcie Polityki energetycznej Polski*¹⁹, za najkorzystniejszy z punktu widzenia oddziaływania na środowisko uznano *scenariusz alternatywny – jądrowy*. W porównaniu do poziomu emisji gazów cieplarnianych w 1990 r., prognozowana redukcja emisji tych gazów w 2050 r., przy realizacji *scenariusza alternatywnego – jądrowego* wyniosłaby 68,2% podczas gdy dla *scenariusza zrównoważonego* oraz *scenariusza alternatywnego – OZE + gaz* – odpowiednio 41,4% i 47,6%. Według tego opracowania wzrost wykorzystania odnawialnych źródeł energii i gazu oraz przewidywana realizacja *PPEJ* wpisuje się w realizację konkluzji Rady Europejskiej, przewidującej redukcję emisji gazów cieplarnianych w całej UE od 80% do 90% w porównaniu do poziomu z 1990 r. oraz konkluzji Rady Europejskiej z października 2014 r., zakładającej osiągnięcie 40% redukcji emisji do 2030 r.

Działanie 3 – *Analizy i badania dotyczące lokalizacji składowiska nisko- i średnioaktywnych odpadów promieniotwórczych, przygotowanie projektu składowiska oraz jego budowa*. W ramach tego działania do końca 2016 r. minister właściwy ds. gospodarki/energii winien był dokonać wyboru lokalizacji dla tego składowiska. Według *Sprawozdania Ministra Energii*, do końca 2015 r. w zakresie tego działania wykonano następujące prace:

Wybór lokalizacji składowiska nisko- i średnioaktywnych odpadów promieniotwórczych

- 1) Ministerstwo Gospodarki zawarło z NFOŚiGW umowę o realizację zadania pn. *Opracowanie metodyki oceny bezpieczeństwa i wskazania optymalnej lokalizacji płytkiego składowania odpadów promieniotwórczych nisko- i średnioaktywnych*²⁰, zakładającą jego dofinansowanie przez NFOŚiGW. Całkowity koszt realizacji określono na 10 272 tys. zł.
- 2) Na wniosek Departamentu Energii Jądrowej MG z dnia 25 czerwca 2015 r. Agencja Nieruchomości Rolnych oraz Agencja Mienia Wojskowego wskazały cztery nieruchomości na których istniała możliwość przeprowadzenia badań lokalizacyjnych pod kątem przydatności do zlokalizowania składowiska *odpadów promieniotwórczych nisko- i średnioaktywnych*.
- 3) W dniu 23 października 2015 r. MG zawarło z Państwowym Instytutem Geologicznym – Państwowym Instytutem Badawczym²¹ umowę na zebranie i analizę danych archiwalnych oraz wykonanie oceny ww. wskazanych potencjalnych lokalizacji²², za kwotę 143,9 tys. zł.

¹⁹ *Scenariusz zrównoważony*, w którym obok podstawowych surowców energetycznych (węgiel i ropa naftowa) przewidziano w bilansie paliw pierwotnych 15% udział OZE oraz 12% udział energetyki jądrowej (6000 MW).

Scenariusz alternatywny – jądrowy, w którym założono wzrost udziału w bilansie energetycznym energii elektrycznej produkowanej w elektrowniach jądrowych na poziomie 45–60%, kosztem zmniejszenia zużycia węgla oraz utrzymania produkcji energii z OZE na poziomie 15%.

Scenariusz alternatywny – gaz + OZE, w którym założono udział w bilansie energetycznym gazu ziemnego i OZE na poziomie ok. 50–55%. Udział energetyki jądrowej w bilansie energetycznym na poziomie 12%.

²⁰ Umowa nr 267/2011/Wn-50/FG-BP/D z dnia 22 czerwca 2011 r.

²¹ Dalej: PIG-PIB.

²² Nr IV/809/P/15004/4390/15/DEJ.

- 4) Na zlecenie Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych²³ Energoprojekt Warszawa SA przygotował wstępny projekt nowego składowiska oraz wykonał jego wizualizację za kwotę 923 tys. zł.

W ślad za powyższą umową z NFOŚiGW, Minister Gospodarki zawarł z Konsorcjum²⁴ umowę na *Opracowanie metodyki oceny bezpieczeństwa i wskazania optymalnej lokalizacji płytkiego składowania odpadów promieniotwórczych nisko- i średnioaktywnych*. Koszt wykonania tych prac określono na 5 879,4 tys. zł, zaś termin realizacji na dzień 7 maja 2016 r. Na podstawie aneksu nr 3 z dnia 19 sierpnia 2015 r. zmniejszono zakres przedmiotowy umowy oraz koszt jej wykonania do kwoty 2597,5 tys. zł, zaś termin wykonania przesunięto na dzień 7 września 2017 r. Według informacji przedstawionych przez Dyrektora Departamentu Energetyki Jądrowej w ME²⁵, umowa powyższa została zrealizowana w terminie, a jej rezultat był w dniu 14 września 2017 r. przedmiotem odbioru przez ME.

NIK ustaliła, że do dnia 3 października 2017 r.²⁶ zadanie dotyczące wyboru lokalizacji składowiska odpadów nie zostało zrealizowane. Tym samym stwierdzenie zawarte w pkt 3 *Sprawozdania Ministra Energii – Wnioski i rekomendacje z realizacji Programu PEJ*, iż *Administracja rządowa realizuje swoje zadania terminowo, zgodnie z harmonogramem*, jest niezgodne ze stanem faktycznym. Zgłoszone przez Agencję Nieruchomości Rolnych oraz Agencję Mienia Wojskowego cztery nieruchomości zostały przebadane pod względem danych archiwalnych, zgodnie z powołaną umową z dnia 23 października 2015 r. zawartą z PIG-PIB. Nie wykonano natomiast wstępnych badań geologiczno-inżynierskich tych potencjalnych lokalizacji, o których mowa w *Sprawozdaniu Ministra Energii*. Według informacji przekazanej przez Dyrektora DEJ ME przygotowywana była dokumentacja umożliwiająca przeprowadzenie zamówienia publicznego na *Wstępne rozpoznanie warunków geologiczno-inżynierskich na wskazanych lokalizacjach w północnej części Polski*. Przyczyną niewykonania wstępnych badań geologiczno-inżynierskich był brak środków na wykonanie tego zadania. Dyrektor DEJ ME poinformował również, iż do dnia 26 września 2017 r. Minister Środowiska nie zaakceptował wniosku ME, złożonego przy piśmie z dnia 15 marca 2016 r., o dofinansowanie tego przedsięwzięcia²⁷. W dniu 6 października 2017 r. w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Energii

²³ Dalej: ZUOP.

²⁴ Umowa nr IV/156/P/15004/4300/13/DEJ z dnia 8 maja 2013 r. W skład Konsorcjum wchodził: Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy – lider Konsorcjum oraz członkowie: Instytut Chemii i Techniki Jądrowej, Instytut Geofizyki Polskiej Akademii Nauk, Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk, Przedsiębiorstwo Geologiczne „Geoprojekt Szczecin” sp. z o.o. oraz ZUOP.

²⁵ Dalej: DEJ ME.

²⁶ Tj. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w ME.

²⁷ Złożony przez ME do NFOŚiGW Wniosek o dofinansowanie przedsięwzięcia w formie przekazania środków w ramach programu priorytetowego nr 2.3.1 „Geologia i górnictwo Część 1) Poznanie budowy geologicznej kraju oraz gospodarka zasobami złóż kopalin i wód podziemnych” na wstępne rozpoznanie geologiczno-inżynierskie 4 lokalizacji stanowiska odpadów promieniotwórczych nisko- i średnioaktywnych krótkożyjących. Całkowity koszt zadania określono w wysokości 1100 tys. zł.

ukazało się ogłoszenie o zamówieniu usługi pn. *Wstępne rozpoznanie warunków geologiczno-inżynierskich na wskazanych lokalizacjach w północnej części Polski*²⁸.

Działanie nr 4 – Krajowy plan postępowania z odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym. Obowiązek opracowania KPPzO-PiWPJ i przedstawienia do akceptacji przez Radę Ministrów spoczywał na ministrze właściwym ds. gospodarki/energii.

KPPzOPiWPJ

Stosownie do przepisów *Prawa atomowego* oraz wytycznych Dyrektywy Rady 2011/70/Euratom Minister Gospodarki przygotował projekt KPPzOPiWPJ, mający na celu zapewnienie rozwoju i wdrożenie ogólnokrajowego, spójnego, zintegrowanego i zrównoważonego systemu postępowania obejmującego wszystkie kategorie odpadów promieniotwórczych wytwarzanych w kraju. KPPzOPiWPJ został przyjęty uchwałą nr 195 Rady Ministrów z dnia 16 października 2015 r. w sprawie Krajowego planu postępowania z odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym²⁹, a następnie przekazany do Komisji Europejskiej. KE nie zgłosiła zastrzeżeń do tego planu.

Działanie nr 5 – Działania w obszarze kształcenia i szkolenia kadr dla instytucji i przedsiębiorstw związanych z energetyką jądrową. W ramach tego działania interesariusze PPEJ zostali zobowiązani do kontynuacji szkolenia edukatorów na potrzeby polskich uczelni oraz rozpoczęcie szkoleń na potrzeby instytucji związanych z energetyką jądrową oraz do opracowania Planu rozwoju zasobów ludzkich na potrzeby energetyki jądrowej (Plan).

Kształcenie i szkolenie kadr dla energetyki jądrowej

- 1) Minister Gospodarki realizował w latach 2009–2012 program szkoleniowo-stażowy we Francji dla kadry naukowej polskich szkół wyższych i instytutów naukowych, tzw. edukatorów. W 2015 r. zorganizował cztery szkolenia związane z energią i energetyką jądrową dla 120 nauczycieli z województwa pomorskiego, a także przygotował wstępny projekt Planu, przy założeniu iż jego realizacja będzie wymagała modyfikacji.
- 2) PAA prowadziła działania zmierzające do wzmocnienia kadrowego urzędu, zwiększając zatrudnienie o 39 etatów. Po zakończeniu etapu sporządzania bilansu kompetencyjnego, dla części pracowników, którzy będą bezpośrednio włączeni w funkcje dozоровe, zostały ustalone luki kompetencyjne i sformułowano dla nich kompleksowe działania rozwojowe.
- 3) MNiSW jako beneficjent projektu *Stworzenie i wdrożenie systemu szkoleń i staży w zakresie energetyki jądrowej i technologii eksploatacji oraz rozpoznawania zasobów gazu łupkowego*³⁰, przeprowadziło – w okresie od września do listopada 2015 r. – program szkoleniowo-stażowy adresowany do naukowców/badaczy, doktorantów i absolwentów studiów wyższych, reprezentujących kierunki/specjalności związane z energetyką jądrową. Uczestnicy programu otrzymali status edukatorów

²⁸ Źródło: <http://bip.me.gov.pl/node/27598> [2017.12.06].

²⁹ M.P. poz. 1092.

³⁰ W ramach Działania 4.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013.

ds. energetyki jądrowej. Łącznie przeszkolono 83 edukatorów, z tego 48 w Hiszpanii oraz 35 we Francji.

Niezależnie od zadań ujętych w *PPEJ*, Ministrowi Gospodarki/Ministrowi Energii przypisane zostały – zgodnie z art. 108a pkt 4 *Prawa atomowego* – obowiązki podejmowania działań na rzecz zapewnienia kompetentnych kadr dla energetyki jądrowej, rozwoju technologii jądrowych i udziału polskiego przemysłu w realizacji zadań w zakresie energetyki jądrowej.

W celu realizacji strategii związanej z rozwojem kadr dla energetyki jądrowej MG dokonało w latach 2013–2014 identyfikacji zasobów i potrzeb kadrowych, na podstawie ankiety skierowanej do 13 głównych interesariuszy zaangażowanych w *PPEJ*.

W ME opracowany został *Ramowy Plan rozwoju zasobów ludzkich na potrzeby energetyki jądrowej*³¹, który definiuje cele i zadania do realizacji w okresie poprzedzającym przygotowanie właściwego *Planu*. *Ramowy Plan* nie zastąpi planów rozwoju zasobów ludzkich³², które muszą zostać przygotowane – zdaniem ME – przez innych interesariuszy *PPEJ*, tj. w szczególności PAA i Inwestora. Zdaniem Dyrektora DEJ ME, do opracowania *Planu*, którego integralną częścią byłby szacunek potrzeb kadrowych (ilościowych i jakościowych) spełniający warunek odpowiedniej szczegółowości, wymagana jest:

- informacja dotycząca rozmiaru projektu jądrowego w Polsce, co implikuje m.in. kwestię liczby pracowników niezbędnych do budowy, a następnie eksploatacji elektrowni jądrowej (elektrowni jądrowych);
- tempo realizacji programu jądrowego pozwalające określić terminy skompletowania wykształconej i wyszkolonej kadry;
- znajomości technologii, która będzie wybrana przez Inwestora, bowiem każda z potencjalnych technologii wymaga innej liczby pracowników elektrowni, rodzajów szkoleń, rodzajów stanowisk, itd.;
- modelu współpracy Inwestora z dostawcą technologii w zakresie sposobu przekazania know-how dotyczącego rozwoju zasobów ludzkich.

Najwyższa Izba Kontroli uznała za zasadne wyjaśnienia Dyrektora DEJ ME, iż do momentu uzyskania powyższych informacji niemożliwe jest oszacowanie potrzeb kadrowych związanych z wdrażaniem energetyki jądrowej w Polsce i tym samym sporządzenie *Planu*.

Na realizację programu kształcenia kadr dla instytucji związanych z energią jądrową na lata 2014–2024 w *PPEJ* zaplanowano łącznie wydatki w wysokości 22,33 mln zł, z tego 2,34 mln zł dla ME. Według *Sprawozdania Ministra Energii*, w 2015 r.³³ wydatki na program kształcenia kadr dla instytucji związanych z energią jądrową wyniosły łącznie 9553 tys. zł, tj. 56% kwoty planowanej na ten rok. W tym wydatki poniesione przez MNiSW wyniosły 9000,0 tys. zł, a przez MG/ME 323 tys. zł. Na 2016 r. zapla-

³¹ *Ramowy Plan* został zaakceptowany przez Ministra Energii w dniu 30 czerwca 2016 r.

³² Planów zawierających m.in. system rekrutacji, ścieżki rozwoju zawodowego oraz doskonalenia kompetencji, zachęcania do podjęcia pracy oraz utrzymania odpowiedniej liczby kompetentnych pracowników.

³³ Na rok 2014 nie zaplanowano i nie zrealizowano żadnych wydatków w tym zakresie.

nowano wydatki w łącznej kwocie 680 tys. zł, z tego dla PAA – 400 tys. zł, ME – 150 tys. zł, Państwowa Straż Pożarna (PSP) – 120 tys. zł oraz Straż Graniczna (SG) – 10 tys. zł. PSP oraz SG wykorzystały w całości przyznane im środki na szkolenia, natomiast ME nie wydatkowało środków, jak też nie posiadało informacji o wydatkach PAA. Na realizację ww. zadań na rok 2017 r. zaplanowano wydatki łączne w kwocie 950 tys. zł.

Działanie nr 6 – Działania informacyjno-edukacyjne. Zadaniem w tym obszarze była kontynuacja działań przez MG z uwzględnieniem konieczności wykonania części działań przez wyspecjalizowane podmioty zewnętrzne. Rozpoczęcie przygotowań i realizacja działań informacyjnych, edukacyjnych i konsultacyjnych w zakresie lokalizacji składowiska odpadów promieniotwórczych.

Edukacja i konsultacje społeczne dotyczące lokalizacji składowiska odpadów promieniotwórczych

W ramach kampanii wykorzystywano zarówno publikacje w prasie, emisje spotów telewizyjnych i radiowych oraz reklam i wkładek informacyjnych w prasie, jak również media społecznościowe, debaty społeczne. Uruchomiono stronę internetową www.poznajatom.pl i profile kampanii na portalach społecznościowych (Facebook, Twitter, YouTube). Ministerstwo Gospodarki zorganizowało lub uczestniczyło w debatach, seminariach, prelekcjach i spotkaniach dotyczących realizacji *PPEJ*. Zorganizowało ponad 50 seminariów, konferencji i warsztatów poświęconych energetyce jądrowej. W latach 2014–2015 organizowano spotkania i wizyty studyjne z władzami i mieszkańcami potencjalnych lokalizacji składowiska odpadów promieniotwórczych nisko- i średnioaktywnych w celu poznania opinii, co do idei lokalizacji takiego obiektu w tych ośrodkach.

Poza obowiązkami wynikającymi z *PPEJ*, Minister Energii realizował działania w obszarze informacji i edukacji społecznej³⁴, na podstawie postanowień art. 108a pkt 3 *Prawa atomowego*.

W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 sierpnia 2017 r. ME kontynuowało prace związane z popularyzacją tematu energetyki jądrowej, dostarczania informacji i pogłębiania wiedzy na ten temat. W zakresie informacji społecznej i edukacji na temat energetyki jądrowej działania ME dotyczyły m.in. udziału przedstawicieli resortu w spotkaniach i konferencjach organizowanych przez władze lokalne oraz udzielania i przekazywania informacji w zakresie stanu wdrażania *PPEJ*, organizacji konferencji i seminariów oraz sesji szkoleniowych, a także przekazywania publikacji i materiałów informacyjnych i dydaktycznych dla lokalnych władz i organizacji.

Na działania komunikacyjne ME wydatkowało w 2016 r. kwotę 152,6 tys. zł, a w 2017 r. zawarte zostały umowy na kwotę 448,7 tys. zł. Ocena efektów realizowanych działań dokonywana była na bieżąco poprzez pozyskiwanie opinii od osób objętych tymi działaniami lub je obserwujących, poprzez wypowiedzi osób na stronach internetowych, monitoring mediów i opinii, prowadzenie badań opinii społecznej czy w przypadku szkoleń – poprzez formularze ewaluacyjne. Przeprowadzone w listopadzie 2016 r. na zlece-

³⁴ Poza ministrem właściwym do spraw gospodarki odpowiedzialnymi za realizację tych działań byli: minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, Prezes PAA (w odniesieniu do zagadnień związanych z Bezpieczeństwem jądrowym i ochroną radiologiczną), ZUOP oraz instytuty badawcze.

nie ME badanie opinii społecznej³⁵ wykazało, że w porównaniu do 2015 r. odsetek zwolenników budowy elektrowni jądrowej wzrósł o 10 punktów procentowych, a stan poparcia dla energetyki jądrowej kształtuje się na poziomie 61%.

PAA prowadziła działania informacyjno-edukacyjne w ramach *PPEJ* poprzez różne kanały komunikacji, w tym za pośrednictwem strony internetowej, a także w formie filmów edukacyjnych, wydawania kwartalnika branżowego oraz publikację ulotek. Prowadzono również działania komunikacyjne z mediami i społeczeństwem, m.in. poprzez prowadzenie konta na portalu Twitter, zamieszczenie formularzy kontaktowych na stronie internetowej, publikowanie wywiadów i wypowiedzi rzecznika prasowego Prezesa PAA. Przedstawiciele PAA uczestniczyli w debatach eksperckich i konferencjach. Utworzono i szkolono grupy spikerów PAA – ekspertów do wypowiadania się w mediach i do udziału w działaniach komunikacyjnych w terenie. Wszystkie produkowane multimedia udostępniane były w serwisie internetowym PAA oraz poprzez portal YouTube.

Na podstawie *rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół*³⁶ zagadnienia dotyczące problematyki energii jądrowej realizowane są w szkołach ponadgimnazjalnych na zajęciach chemii, fizyki oraz przyrody.

Zaplecze naukowo-
-badawcze dla energetyki
jądrowej

Działanie nr 7 – Zaplecze naukowo-badawcze. Działania w tym zakresie winny zmierzać do dalszej poprawy stanu infrastruktury naukowo-technicznej zaplecza naukowo-badawczego.

W *Sprawozdaniu Ministra Energii* podano, że Ministerstwo Gospodarki wspierało rozwój krajowych TSO (technicznych organizacji wsparcia dla regulatora i inwestora energetyki jądrowej) przez uruchomienie w 2012 r. strategicznego projektu badawczego Narodowego Centrum Badań i Rozwoju *Technologie wspomagające rozwój bezpiecznej energetyki jądrowej*, obejmującego realizację 10 zadań badawczych za kwotę 50 mln zł. Z uwagi na zakończenie realizacji tego projektu w 2014 r. podjęte zostały prace nad zakresem nowego projektu uwzględniające analizę rezultatów pierwszej edycji i przekazane zostały do MNiSW nowe listy tematów badawczych przygotowane przez PAA i spółkę PGE EJ1. Ze względu na ograniczenia budżetowe nie doszło jednak do kontynuacji realizacji nowego projektu. Departament Energii Jądrowej MG zakończył w czerwcu 2014 r. inwentaryzację polskich jednostek naukowych i innych podmiotów posiadających kompetencje oraz możliwości uczestniczenia w *PPEJ* w zakresie prowadzenia prac badawczo-rozwojowych, sporządzając *Analizę zdolności i aktywności w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych polskich instytutów i placówek naukowych oraz wyższych uczelni w dziedzinie energetyki jądrowej*.

³⁵ Za stroną internetową ME (<http://www.me.gov.pl/node/26846>): Sondaż został zrealizowany przez ASM Centrum Badań i Analiz Rynku w dniach 14–30 listopada 2016 r. na ogólnopolskiej, reprezentatywnej próbie 2000 respondentów w wieku 15–75 lat. Spośród zwolenników, 21% zdecydowanie popiera realizację tej inwestycji, a ponad 40% jest raczej za. Wśród przeciwników 16% opowiedziało się zdecydowanie przeciw, a 18% wyraziło przeciw umiarkowany.

³⁶ Dz. U. poz. 977, ze zm.

Ministerstwo Energii nie posiadało informacji dotyczących źródeł i poziomu zrealizowanych i planowanych na kolejne lata nakładów/wydatków, przeznaczonych na poprawę stanu infrastruktury naukowo-technicznej dla celów energetyki jądrowej, aczkolwiek uzyskiwało informacje od poszczególnych instytutów na temat ich potrzeb. Dla ułatwienia funkcjonowania zaplecza i zapewnienia odpowiednich środków na rozwój infrastruktury naukowo-technicznej w ME prowadzone były prace nad utworzeniem Narodowego Laboratorium Energii Jądrowej.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, Minister Energii, jako koordynator *PPEJ*, powinien posiadać aktualne informacje w zakresie źródeł i poziomu zrealizowanych i planowanych na kolejne lata nakładów/wydatków, przeznaczonych na poprawę stanu infrastruktury naukowo-technicznej dla celów energetyki jądrowej. Informacje te mogłyby być pozyskiwane np. na podstawie opracowanego i wdrożonego systemu przekazywania informacji w tym zakresie pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w realizacji *Programu* a instytucją koordynującą. Pozwoliłoby to na monitorowanie realizacji *PPEJ*, sporządzanie realnych harmonogramów działań i reagowanie na zmieniającą się sytuację społeczno-gospodarczą, mającą wpływ na realizowane zadania i docelowo na realizację *PPEJ*. Stwierdzenie Dyrektora DEJ ME o uzyskiwaniu informacji od poszczególnych instytutów na temat ich potrzeb, bez określenia sposobu, ram/zakresu danych i obowiązków stron, nie może być uznane jako sprawny i całościowy system monitorowania i koordynacji *PPEJ*.

Działanie nr 8 – Udział polskiego przemysłu w realizacji *PPEJ*. Zadanie w tym zakresie nałożone na Ministra Gospodarki/Ministra Energii polegało na *przeprowadzeniu inwentaryzacji krajowego potencjału przemysłowego, w szczególności przedsiębiorców, którzy mogliby rozpocząć przygotowania do ubiegania się o realizację zamówień o klasie jakości wymaganej w przemyśle jądrowym.*

Udział polskiego przemysłu w realizacji *PPEJ*

Na podstawie zleconych przez MG i zrealizowanych w 2015 r. prac analitycznych³⁷, dotyczących zaangażowania i dalszego rozwijania polskiego przemysłu w powiązaniu ze światową energetyką jądrową, zidentyfikowanych zostało kilkadziesiąt firm, które w okresie ostatnich 10 lat zrealizowały projekty na zlecenia zagranicznych inwestorów elektrowni jądrowych. Według *Informacji dotyczącej zaangażowania polskiego przemysłu w projekty budowy elektrowni jądrowych w Polsce i zagranicą*, ze stycznia 2016 r., grupa ok. 400 polskich firm ma wystarczający potencjał do świadczenia usług dla przemysłu jądrowego, w tym bezpośredniego uczestnictwa w budowie elektrowni jądrowych lub obiektów towarzyszących. W dokumencie tym przedstawione zostały również propozycje działań ME w 2016 r. na rzecz polskiego przemysłu. Stwierdzono również, że obserwowany rozwój innowacyjności polskiego przemysłu przekłada się na gotowość do realizacji większej liczby prac w energetyce jądrowej.

³⁷ *Analiza dotycząca możliwości zaangażowania polskich przedsiębiorstw w proces realizacji Programu Polskiej Energetyki Jądrowej*, październik 2015, autor: konsorcjum firm Krajowa Agencja Poszanowania Energii SA, Fundacja Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych oraz Zakład Pomiarowo-Badawczy Energetyki „Energopomiar” sp. z o.o.

W ramach działań na rzecz przygotowania polskiego przemysłu do współpracy z sektorem jądrowym oraz wspierania polskich przedsiębiorstw we współpracy ze światowym sektorem jądrowym DEJ ME m.in. opracował i wydał w 2016 r. katalog polskich przedsiębiorstw z doświadczeniem lub z wystarczającym potencjałem do rozpoczęcia współpracy ze światową branżą jądrową. Katalog ten został przekazany do polskich placówek dyplomatycznych w 23 krajach posiadających lub wdrażających energetykę jądrową celem promowania polskich podmiotów i włączenia ich w realizację projektów w tych krajach; uczestnictwa w międzynarodowych targach przemysłu jądrowego, organizacji szkoleń, misji i konferencji technicznej (szkoleniowej) wraz z opracowaniem wytycznych dla przedsiębiorców, prezentacją szczegółowych wymagań w zakresie spawalnictwa oraz propozycji szkoleń.

Dostawy uranu
ze źródeł wewnętrznych
i zewnętrznych

Działanie nr 9 – Zapewnienie warunków dla dostaw uranu ze źródeł wewnętrznych i zewnętrznych. Obowiązek dokonania oceny możliwości wykorzystania w przyszłości polskich zasobów uranu, poszukiwanie nowych technologii i możliwości ich wykorzystania został nałożony na Ministra Środowiska oraz na Ministra Gospodarki/Ministra Energii.

Minister Środowiska zamówił wykonanie ekspertyzy pn. *Wykaz udokumentowanych, niezagospodarowanych złóż węgla brunatnego, bursztynu, soli oraz rud metali w Polsce, które należy objąć szczególną ochroną w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. W tej ekspertyzie wskazane zostały trzy złoża rud uranu – dwa w województwie dolnośląskim oraz jedno w województwie podlaskim. Wstępne badania wskazały na możliwość odkrycia zasobów U3O8 w ilości ponad 440 tys. ton. Ustalenia te stanowią punkt wyjścia dla dalszych szczegółowych badań pod kątem oceny możliwości ew. wydobycia surowca na skalę przemysłową w celu dodatkowego zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego kraju w oparciu o własne zasoby. Główny Geolog Kraju skierował do marszałków tych dwóch województw pisma z dnia 22 grudnia 2016 r. o potrzebie objęcia złóż uranu szczególną ochroną w planach zagospodarowania przestrzennego.

Na zlecenie Ministra Gospodarki, w 2015 r. wykonano analizę pt. *Niekonwencjonalne źródła uranu w Polsce*. W dokumencie tym określono występujące niekonwencjonalne źródła surowców stosowanych w innych krajach do produkcji uranu w skali przemysłowej, a także możliwości techniczno-technologiczne oraz ekonomiczne do ich wykorzystania w Polsce.

5.1.2. Zaawansowanie działań realizowanych przez Inwestora

Model organizacyjno-
zarządczy dla budowy
elektrowni jądrowej

PGE SA została wskazana w uchwale nr 4/2009 Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2009 r. do realizacji działań związanych z przygotowaniem, budową i eksploatacją pierwszej polskiej elektrowni jądrowej, a w *PPEJ* została określona mianem *organizatora inwestycji w zakresie budowy pierw-*

szych elektrowni jądrowych w Polsce. Natomiast spółki zależne PGE SA, m.in. spółka PGE EJ1³⁸, przedstawiane były jako podmioty prowadzące *działania operatorskie w pierwszych elektrowniach jądrowych.*

Podstawowym przedmiotem działalności PGE EJ1 było przygotowanie i budowa pierwszej EJ w Polsce³⁹. PGE EJ1 jako spółka celowa powołana została do realizacji wszelkich działań w sferze technicznej, technologicznej, organizacyjnej i formalno-prawnej, związanych z przygotowaniem i budową EJ oraz jej późniejszą eksploatacją. Docelowo założono, że PGE EJ1, jako operator EJ, będzie ubiegała się o zezwolenie Prezesa PAA na budowę EJ oraz na jej eksploatację.

W modelu organizacyjno-zarządczym zdefiniowano role i odpowiedzialność głównych uczestników *Projektu*, w tym *Decydenta* (organ podejmujący decyzję o realizacji, wstrzymaniu lub zaprzestaniu realizacji projektu – rolę tę pełnił Zarząd PGE SA), *Sponsora Projektu* (osoba odpowiedzialna m.in. za realizację *Projektu*, rozstrzygająca problemy krytyczne – rolę tę pełnił Wiceprezes Zarządu PGE SA), *Kierownik Projektu* (Prezes Zarządu PGE EJ1) oraz Komitetu Sterującego⁴⁰. Celem działania KS było zapewnienie wsparcia dla *Sponsora Projektu* dla realizacji działań strategicznych GK PGE, zabezpieczenie przed ewentualnymi działaniami kolizyjnymi oraz przepływ informacji wewnątrz Grupy.

W związku m.in. z wejściem w fazę bezpośredniego przygotowania do Postępowania Zintegrowanego (PZ), Zarząd PGE SA podjął w dniu 3 listopada 2015 r. uchwałę w sprawie zmiany modelu organizacyjno-zarządczego. Kluczowym elementem zaktualizowanego modelu była zmiana koncepcji realizacji prac poprzez nowo zdefiniowane projekty, które miały mieć m.in. ściśle określone produkty, harmonogram oraz zasoby realizacyjne⁴¹. Od 2015 r. model ten nie był formalnie zmieniany uchwałami Zarządu PGE SA.

W dniu 15 kwietnia 2015 r. PGE SA zbyła na rzecz TAURON Polska Energia SA, ENEA SA oraz KGHM Polska Miedź SA (Krajowi Partnerzy Biznesowi – KPB) łącznie 30% udziałów w PGE EJ1 (każdy z partnerów nabył po 10% udziałów). W umowie wspólników zawartej w dniu 3 września 2014 r. przyjęto m.in., że:

³⁸ Początkowo do realizacji zadań w projekcie jądrowym powołane zostały dwie spółki: PGE Energia Jądrowa SA oraz PGE EJ1 sp. z o.o. Rolą PGE EJ SA było zapewnienie działań informacyjnych, budowa kadr i współpraca z administracją. Zadania spółki zostały przejęte przez PGE SA (2013 r.) poprzez włączenie spółki w struktury PGE SA i powołanie Departamentu Energetyki Jądrowej, którego rola została poszerzona o nadzór operacyjny nad spółką i koordynację zadań w ramach PGE SA w obszarze jądrowym.

³⁹ Dalej: *Projekt*.

⁴⁰ Organ powołany decyzją *Sponsora Programu* w dniu 23 września 2014 r. Dalej: KS. W skład KS wchodził przedstawiciel PGE SA i PGE EJ1 (m.in. Prezes Zarządu jako kierownik projektu), a od lutego 2017 r. przedstawiciele wszystkich wspólników PGE EJ1.

⁴¹ Były to następujące projekty: 1) postępowanie zintegrowane, 2) mechanizmy wsparcia i model biznesowy, 3) legislacja i relacje z Komisją Europejską, 4) studium wykonalności, 5) pozyskanie decyzji zasadniczej, 6) wybór lokalizacji (w tym decyzja lokalizacyjna i środowiskowa), 7) rozwój i zapewnienie gotowości organizacji, 8) planowanie i przygotowanie infrastruktury towarzyszącej, 9) wdrożenie zintegrowanego systemu zarządzania i akceptacja społeczna.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- łączne zobowiązania PGE SA i KPB do finansowania *Projektu* wyniosą 1,0 mld zł (do zakończenia PZ); strony zobowiązały się również wspólnie, w proporcji do posiadanych udziałów, sfinansować działania przypadające na I Etap *PPEJ*⁴²;
- PGE SA będzie pełniła rolę lidera *Projektu*, a PGE EJ 1 miała w przyszłości pełnić rolę operatora elektrowni.

W dniu 29 lipca 2015 r. Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników podjęło jednogłośnie uchwałę w sprawie przyjęcia harmonogramu finansowania. Od połowy września 2016 r. odbywały się spotkania i uzgodnienia ze spółką i KPB dotyczące planu finansowego Spółki, kolejnych podwyższeń kapitału zakładowego, nowego harmonogramu finansowania działalności Spółki, a także nowego podejścia do realizacji *PPEJ*. KPB podjęli decyzję co do finansowania *Projektu* w niezmienionej formule do końca 2017 r., czyli – zgodnie z deklaracją ME – do momentu uzyskania decyzji co do sposobu wyboru technologii i modelu finansowania.

Zmiana Strategii GK PGE

W obowiązującej od dnia 9 maja 2014 r. Strategii GK PGE na lata 2014–2020 budowa pierwszej polskiej EJ traktowana była jako kluczowa inwestycja obniżająca emisyjność portfela wytwórczego GK PGE. Zakładano m.in. utrzymanie wiodącej roli GK PGE w *Projekcie*, wypracowanie niezbędnego z punktu widzenia finansowania *Projektu* oraz interesu odbiorców systemu wsparcia oraz podjęcie decyzji inwestycyjnej i wystąpienie o wydanie decyzji zasadniczej w 2017 r. na podstawie opracowanego systemu wsparcia i wyników PZ.

W aktualizacji Strategii GK PGE z dnia 5 września 2016 r. budowa pierwszej polskiej EJ nie została uznana za priorytet inwestycyjny, lecz tylko jako opcja do rozważenia. Założono w niej utrzymanie opcji rozwoju EJ po wypracowaniu modelu gwarantującego efektywność ekonomiczną inwestycji, z finalną decyzją po 2020 r. Realizację inwestycji uzależniono od wielu czynników zewnętrznych, m.in. od powstania odpowiedniego systemu wsparcia, bowiem prowadzone przez PGE SA analizy ekonomiczno-finansowe jednoznacznie wskazały, że podjęcie finalnej decyzji o realizacji tak kapitałochłonnej inwestycji nie jest możliwe bez zapewnienia jej mechanizmów przewidywalności ekonomicznej. W przekazanych materiałach do Ministerstwa Gospodarki PGE SA proponowała rozwiązania w celu zagwarantowania wykonalności ekonomicznej *Projektu*, poprzez wypracowanie adekwatnego systemu wsparcia⁴³. PGE SA wskazywała na konieczność podjęcia zasadniczych i jednoznacznych decyzji odnośnie do przyszłego miksu energetycznego kraju, z uwagi na przygotowywanie równoległe innych inwestycji, których jednoczesna realizacja byłaby niezasadna z punktu widzenia potrzeb krajowego systemu elektroenergetycznego oraz niemożliwa z uwagi na ograniczenia finansowe PGE SA, w szczególności dotyczy to inwestycji w nowe kompleksy paliwowo-energetyczne oparte na węglu brunatnym, program rozwoju morskiej energetyki wiatrowej oraz program jądrowy.

⁴² Sprawozdanie Zarządu z działalności PGE Polska Grupa Energetyczna S.A. za rok 2015 (str. 77).

⁴³ Kontrakt różnicowy (Cfd) jako rekomendowany mechanizm zapewnienia ekonomicznej przewidywalności i opłacalności wdrożenia polskiego projektu jądrowego został przekazany do Ministerstwa Gospodarki we wrześniu 2015 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Konsekwencją zmiany Strategii GK PGE było przyjęcie przez KS⁴⁴ nowych wytycznych do realizacji Projektu, dotyczących:

- wstrzymania prac dotyczących prowadzenia PZ aż do momentu dokonania finalnych uzgodnień z Rządem w sprawie formuły przeprowadzenia postępowania na wybór technologii i modelu finansowania;
- przeprowadzenia głębokiej restrukturyzacji obszarów Spółki poza obszarami badań środowiskowych i lokalizacyjnych oraz technologii i eksploatacji; a także weryfikacja kosztów osobowych, zarówno po stronie administracji, jak i realizacji *Projektu*;
- uruchomienia działań w kierunku przeprowadzenia badań lokalizacyjnych i środowiskowych;
- przedstawienia członkom Komitetu zweryfikowanego harmonogramu finansowania uwzględniającego powyższe rekomendacje i związane z nimi działania efektywnościowe.

Wprowadzenie nowych wytycznych KS uzasadnił m.in. zmianą podejścia na poziomie rządowym do realizacji *PPEJ*, poprzez komunikowane przez ME:

- brak możliwości zastosowania kontraktu różnicowego wraz z zapowiedzią wypracowania nowej koncepcji finansowania zakładającej znacznie większe zaangażowania państwa;
- rezygnację z koncepcji PZ – sposób pozyskania technologii jądrowej w innej formie wypracowanej przez ME.

KS zwrócił także uwagę na istotne pogorszenie możliwości finansowych GK PGE i pozostałych partnerów biznesowych, wynikające z zaangażowanie w duże i kapitałochłonne inwestycje.

Według Dyrektora Departamentu Inwestycji PGE SA, decyzje dotyczące wstrzymania PZ i ograniczenia zakresu prac bieżących do badań środowiskowych i lokalizacyjnych były wynikiem publicznych wypowiedzi przedstawicieli ME o braku poparcia przez Ministerstwo dla PZ i kontraktu różnicowego jako mechanizmów wyboru technologii i wsparcia dla *Projektu* i w istocie przejęcia przez administrację zadania dotyczącego przygotowania modelu finansowego i trybu wyboru technologii⁴⁵. W ocenie NIK, wypowiedzi członków Kierownictwa ME w domenie publicznej, które m.in. kwestionowały zasadność realizacji *Programu* w dotychczasowej formie oraz fakt, że przedstawiciele Ministra Gospodarki (Ministra Energii) byli o wszystkim informowani w związku z udziałem w RN PGE SA i PGE EJ1, nie stanowiły formalnej podstawy do zmiany zakresu prac. Podkreślić należy, że decyzja o ograniczeniu działań Inwestora do badań lokalizacyjnych i środowiskowych w *Projekcie* z możliwością ich zakończenia (planowane terminy zakończenia odpowiednio marzec 2019 r. i czerwiec 2020 r.) wykraczała poza terminy określone w *PPEJ* (do końca 2016 r.).

W dniu 29 listopada 2016 r. Zarząd PGE SA podjął uchwałę w sprawie zatwierdzenia nowego harmonogramu finansowania PGE EJ1 zgodnie

⁴⁴ Na posiedzeniach w dniu: 28 września oraz 10, 20 i 26 października 2016 r.

⁴⁵ Kalendarium wypowiedzi przedstawicieli Rządu, w tym głównie ME zawiera załącznik nr 6.4 niniejszej *Informacji*.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

z wytycznymi KS z września i października 2016 r. W dniu 21 grudnia 2016 r. Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników PGE EJ1 podjęło uchwałę w sprawie akceptacji kierunkowych działań Spółki związanych z realizacją pełnego programu badań lokalizacyjnych i środowiskowych oraz uchwałę w sprawie przyjęcia do realizacji przez Spółkę zaktualizowanego harmonogramu finansowania w okresie od 2015 r. do I połowy 2020 r.

Sygnalizowana przez przedstawiciela ME⁴⁶ na posiedzeniu Parlamentarnego Zespołu ds. Energetyki Jądrowej w dniu 27 września 2017 r. możliwość wyboru innego – w miejsce dotychczasowego – Inwestora stwarza ryzyko dalszego opóźnienia terminu rozpoczęcia budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej.

Należy mieć na uwadze, iż opóźnienie w planowanym na 2024 r. uruchomieniu elektrowni jądrowej wiąże się z koniecznością ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z zakupem uprawnień do emisji gazów cieplarnianych.

O skali możliwych opłat świadczyć mogą dokonane przez NIK poniższe szacunki w zakresie emisji CO₂ do atmosfery przez porównywalną do planowanej EJ pod względem wielkości elektrownię węglową.

Produkcja 1 MWh energii elektrycznej wyprodukowanej w instalacjach spalania paliw powoduje emisję ok. 810 kg CO₂ do atmosfery⁴⁷.

Zakładając stopień wykorzystania mocy na poziomie 85%, elektrownia jądrowa o mocy nominalnej 3000 MW powinna wyprodukować rocznie 22 338 GWh energii. Przy wytworzeniu takiej ilości energii przez elektrownię węglową do atmosfery wyemitowane zostanie 18 094 tys. ton CO₂.

Przy założonej w prognozie *WISE-BE* wysokości opłaty za emisję dwutlenku węgla w wysokości od 20 do 25 EUR za 1 tonę CO₂ w latach 2025–2030 (scenariusz centralny) oraz przyjęciu kursu euro na poziomie 4,2 zł/EUR, opłata za taką emisję wyniesie od 1520 do 1900 mln zł rocznie. Przy scenariuszu wysokim (od 25 do 35 EUR za 1 tonę CO₂), opłata wyniesie od 1900 mln zł do 2660 mln zł.

Zakres zadań Inwestora określonych w I Etapie realizacji PPEJ

Przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 28 stycznia 2014 r. harmonogram realizacji *PPEJ*, przewidywał dla Inwestora 13 następujących działań:

- 1) zakończenie badań lokalizacyjnych i środowiskowych;
- 2) przeprowadzenie Oceny oddziaływania na środowisko;
- 3) wybór najlepszej lokalizacji;
- 4) nabycie praw do gruntu, uzyskanie od właściwego wojewody decyzji o ustaleniu lokalizacji;
- 5) badania terenu na potrzeby projektowania, przygotowanie zaplecza (rozpoczęcie działań);

⁴⁶ http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/transmisje_arch.xsp?unid=F9363C1EB3EC99F2C125819B004BE378 [2017.10.19].

⁴⁷ Według danych Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami. *Wskaźniki emisyjności CO₂, SO₂, NO_x, CO i TSP dla energii elektrycznej na podstawie informacji zawartych w Krajowej bazie o emisjach gazów cieplarnianych i innych substancji za 2015 r.* <http://www.kobize.pl/pl/file/wskazniki-emisyjnosci/id/105/wskazniki-emisyjnosci-dla-energii-elektrycznej-opublikowane-w-lutym-2017-r> [2017.12.07]

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- 6) wybór technologii jądrowej;
- 7) uzyskanie ogólnej opinii Prezesa PAA zgodnie z art. 39b ustawy – *Prawo atomowe*;
- 8) opracowanie wstępnego raportu bezpieczeństwa;
- 9) rozpoczęcie postępowania administracyjnego dla uzyskania pozwolenia na budowę, w tym zezwolenia dozoru jądrowego;
- 10) przeprowadzenie wariantowych analiz sieciowych oraz współpraca z PSE SA;
- 11) podpisanie głównych kontraktów;
- 12) dalszy rozwój kompetencji oraz zasobów kadrowych niezbędnych dla inwestora i przyszłego operatora EJ;
- 13) prowadzenie działań informacyjnych, edukacyjnych i konsultacyjnych (głównie w miejscach potencjalnych lokalizacji elektrowni jądrowej).

W *Sprawozdaniu Ministra Energii* podano, iż do końca 2015 r. cztery działania (nr 5, 8, 9 i 11) nie zostały wykonane, zaś w pozostałych przypadkach działania znajdowały się w początkowej fazie realizacji. W związku ze zmianą strategii przez Inwestora, w 2016 r. oraz w okresie trzech kwartałów 2017 r. prace w większości działań zostały wstrzymane, za wyjątkiem zadań dotyczących badań lokalizacyjnych i środowiskowych.

W celu właściwej realizacji działań przypisanych w *PPEJ* Inwestorowi, PGE EJ1 zawarła w dniu 11 września 2014 r. z AMEC Nuclear UK Ltd.⁴⁸ (Inżynier Kontraktu) umowę na usługi doradztwa technicznego w procesie inwestycyjnym związanym z budową EJ. Umowa ta została zawarta po przeprowadzeniu postępowania publicznego, prowadzonego w trybie negocjacji, zgodnie z art. 54 i nast. *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*⁴⁹ oraz art. 41 i nast. *ustawy inwestycyjnej*.

Do głównych zadań Inżyniera Kontraktu należało wsparcie PGE EJ1 w realizacji zadań i wypełnianiu obowiązków Inwestora w stosunku do dostawcy technologii/głównego wykonawcy EPC oraz pozostałych wykonawców kluczowych prac. Przedmiot umowy obejmował doradztwo w 13 obszarach⁵⁰.

W IV kwartale 2014 r. PGE EJ1 wydała Inżynierowi Kontraktu pierwsze upoważnienia do wykonania usług, mające na celu przygotowanie szczegółowych planów działań we wszystkich kluczowych obszarach projektu, obejmujących m.in.: identyfikację niezbędnych działań i produktów, harmonogramu ich wykonania i organizacji zasobów w tym zakresie.

Za realizację każdego z upoważnień Inżynier Kontraktu otrzymywał wynagrodzenie wynikające z treści umowy i zaakceptowanej przez PGE EJ1 wielkości zaangażowania w realizację usług. Do 31 lipca 2017 r. Inżynier Kontraktu zrealizował 35 upoważnień, za które wypłacono wynagrodzenie ryczałtowe na zasadach przewidzianych umową.

⁴⁸ W 2015 r. firma zmieniła nazwę na AMEC Foster Wheeler Nuclear UK Ltd.

⁴⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

⁵⁰ Budowanie i gromadzenie potencjału Zamawiającego oraz gotowość do użytkowania EJ, Zarządzanie umowami, Kultura bezpieczeństwa, Wsparcie inżynierskie, Zezwolenia i pozwolenia, Zintegrowany system zarządzania, Biuro Zarządzania Programem (ang. *PMO*), Wsparcie w PZ, Zapewnienie jakości, Infrastruktura w miejscu lokalizacji, Testowanie i rozruch, Nadzór nad szkoleniami, Nadzór nad dostawcami i łańcuchem dostaw.

Badania lokalizacyjne i środowiskowe

PGE EJ1 wybrała w 2011 r. w drodze przetargu publicznego konsorcjum firm: WorleyParsons Nuclear Services JSC, WorleyParsons International Inc oraz WorleyParsons Group Inc⁵¹ na wykonanie badań środowiska i lokalizacji oraz wykonanie usługi związanej z uzyskaniem pozwoleń i uprawnień niezbędnych w procesie inwestycyjnym dotyczącym budowy pierwszej polskiej EJ o mocy ok. 3000 MW⁵². W ocenie zlecciodawcy, WorleyParsons nie wywiązała się z zadań przyjętych w umowie zawartej w dniu 7 lutego 2013 r., w konsekwencji czego – ze względu na znaczne opóźnienia w harmonogramie realizacji prac oraz zastrzeżenia dotyczące ich jakości – PGE EJ1 podjęła w grudniu 2014 r. decyzję o rozwiązaniu umowy z tym wykonawcą.

Według stanu na 31 lipca 2017 r. PGE EJ1 wypłacił WorleyParsons z tytułu powyższej umowy wynagrodzenie w łącznej wysokości 23 866,2 tys. zł. Wykonawca wystawił faktury na łączną kwotę 47 831,0 tys. zł brutto, jednakże zapłata za sześć faktur na sumę 16 844,9 tys. zł została wstrzymana. Równocześnie PGE EJ1 naliczył kary umowne (noty obciążeniowe) na sumę 50 543,9 tys. zł. Kary umowne zostały w części potrącone z wynagrodzenia należnego WorleyParsons, w części zaś poprzez wstrzymanie płatności, a w części zaspokojone z kwot uzyskanych przez PGE EJ1 z gwarancji bankowej. Łącznie potrącenia wyniosły 23 964,9 tys. zł, a do rozliczenia pozostała kwota 13 565,6 tys. zł.

W dniu 7 sierpnia 2015 r. PGE EJ1 złożył w Sądzie Okręgowym w Warszawie, pozew o zapłatę od WorleyParsons łącznie kwoty w wysokości 14 650,2 tys. zł powiększonej o odsetki ustawowe. Na roszczenie składały się kwoty z tytułu kar umownych i odsetek za opóźnienie w zapłacie kar umownych naliczanych w związku z opóźnieniem w wykonaniu poszczególnych zadań ujętych w umowie. Według przygotowanego przez PGE EJ1 raportu z listopada 2014 r. odebranych zostało jedynie ponad 10% zadań, z opóźnieniami wynoszącymi od kilkudziesięciu dni do ponad roku. W raporcie wskazano na ryzyko dalszego zwiększania opóźnień.

W dniu 30 października 2015 r. WorleyParsons wniosła do Sądu o zasądzenie od PGE EJ1 łącznie kwoty 58 917,4 tys. zł, powiększonej o odsetki ustawowe. Osłą sporu pomiędzy stronami była kwestia kar umownych, które PGE EJ1 naliczyła w związku ze zwłoką WorleyParsons w realizacji wskazanych zadań. WorleyParsons zakwestionowała zasadność naliczenia kar umownych i skuteczność potrąceń dokonanych przez Spółkę. Pismem procesowym z dnia 22 grudnia 2016 r. WorleyParsons rozszerzył powództwo i wniósł o zasądzenie od PGE EJ1 łącznie kwoty w wysokości 103 660,0 tys. zł.

W dniu 29 marca 2017 r. odbyła się pomiędzy stronami mediacja, jednakże na spotkaniu nie doszło do zawarcia ugody. W związku ze zmianą

⁵¹ Dalej: WorleyParsons.

⁵² Ogłoszenie o zamówieniu zostało oraz opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej z dnia 5 lutego 2011 r. Negocjacje z potencjalnymi Wykonawcami trwały od 5 października 2011 r. do 9 maja 2012 r. W dniu 22 października 2012 r. odbyło się otwarcie dwóch złożonych ofert. PGE EJ1 wybrała ofertę konsorcjum WorleyParsons. Oferta konsorcjum WorleyParsons była prawie czterokrotnie niższa od drugiej oferty. Spółka nie analizowała przyczyn różnicy cen w złożonych ofertach.

pełnomocnika Spółki w sporze z WorleyParsons początkowy termin rozprawy, wyznaczony na 13 września 2017 r., został przełożony na 9 listopada 2017 r.

W związku z rozwiązaniem umowy z WorleyParsons, PGE EJ1 zawarła w dniu 23 grudnia 2014 r. ze spółką Elbis⁵³ tzw. umowę mobilizacyjną na przygotowanie i wspólną realizację projektu badań środowiskowych i lokalizacyjnych oraz usług związanych ze wsparciem w uzyskaniu pozwoleń i uprawnień niezbędnych w procesie inwestycyjnym związanym z budową EJ. Umowa mobilizacyjna miała obowiązywać do uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz ostatecznej decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji, zaś usługi miały być świadczone dla dwóch potencjalnych lokalizacji elektrowni jądrowej, tj. dla Lokalizacji Choczewo oraz Lokalizacji Żarnowiec. Planowany okres realizacji wynosi 5 lat.

Szczegółowy opis usług i wysokość wynagrodzenia należnego za te usługi określały umowy realizacyjne zawierane pomiędzy stronami.

Do 31 lipca 2017 r. zawartych zostało pięć umów realizacyjnych, spośród których dwie na kwotę 428,4 tys. zł (netto) zostały zrealizowane, zaś trzy o wartości 116 033,9 tys. zł (netto) były – według stanu na dzień 30 września 2017 r., tj. zakończenia badań kontrolnych – w trakcie realizacji.

- 1) Umowa na wykonanie inwentaryzacji awifauny migrującej w okresie migracji jesiennej 2015 r. oraz migracji wiosennej i jesiennej 2016 r. Umowa została zrealizowana.
- 2) Umowa na zaprojektowanie i uzyskanie pozwolenia na budowę masztu meteorologicznego wraz z niezbędną infrastrukturą towarzyszącą na potrzeby przeprowadzenia monitoringu meteorologicznego dla Lokalizacji Choczewo i Lokalizacji Lubiatowo-Kopalino (Monitoring). Umowa została zrealizowana.
- 3) Umowa na wykonanie programu badań środowiskowych i lokalizacyjnych na potrzeby uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz sporządzenia raportu lokalizacyjnego dla elektrowni jądrowej o mocy elektrycznej do 3750 MWe, zlokalizowanej na terenie gmin Choczewo, Krokowa i Gniewino w województwie pomorskim, w 15 obszarach badawczych. Umowa była w trakcie realizacji. PGE EJ1 wskazała na możliwość wystąpienia opóźnienia ok. dwóch miesięcy spowodowanego dłuższą niż zakładano procedurą uzyskiwania decyzji administracyjnych zatwierdzających projekty robót geologicznych. W harmonogramie przyjęto terminy wynikające z Kodeksu postępowania administracyjnego.
- 4) Wystąpiły opóźnienia w realizacji umowy dotyczącej mobilizacji monitoringu meteorologicznego oraz wykonania na podstawie dodatkowego polecenia zamawiającego badań meteorologicznych, w tym:
 - wykonania modernizacji systemu monitoringu meteorologicznego wraz z istniejącym masztem pomiarowym i infrastrukturą towarzyszącą, na terenie gmin Gniewino i Krokowa w województwie pomorskim (Lokalizacja Żarnowiec);

⁵³ Spółka zależna z GK PGE.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- budowy masztu pomiarowego z infrastrukturą towarzyszącą na terenie gminy Choczewo w województwie pomorskim (Lokalizacja Lubiatowo-Kopalino).

Zgodnie z umową wszystkie monitoringi miały być uruchomione do końca 2017 r., natomiast w związku z zaistniałymi opóźnieniami założono, że ich uruchomienie nastąpi w styczniu 2018 r. Tym samym szacowany termin zakończenia badań w ramach przedmiotowej umowy w porównaniu do pierwotnych założeń ulegnie przesunięciu o dwa miesiące.

Powodem wystąpienia opóźnień były utrudnienia w dochowaniu wymagań formalno-jakościowych oraz merytorycznych dotyczących sposobu przygotowywania produktów umowy przez zaangażowanego przez Elbis podwykonawcę. Zaistniała sytuacja przełożyła się w negatywny sposób na terminy realizacji planowanych działań. W związku z powyższym, w ramach działań naprawczych, w dniu 18 maja 2017 r. Elbis odstąpił od części umowy podwykonawczej z dnia 31 stycznia 2017 r. i uruchomił nowe postępowanie w celu wyłonienia nowego podwykonawcy.

- 5) W trakcie realizacji była umowa na sporządzenie modelu strukturalno-technicznego terenu badań oraz wykonanie analizy prawdopodobieństwa wystąpienia trzęsienia ziemi na potrzeby m.in. uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz sporządzenia raportu lokalizacyjnego dla EJ o mocy do 3750 MWe, zlokalizowanej na terenie gmin Choczewo, Krokowa i Gniewino w województwie pomorskim. Do realizacji tej umowy konieczne było zakupienie przez PGE EJ1 geologicznych danych archiwalnych. Koszty zakupu tych danych oszacowane zostały przez PGE EJ1 na kwotę 57 900,0 tys. zł i zostały przyjęte do planu finansowego zatwierdzonego przez Radę Nadzorczą w dniu 20 lipca 2017 r. Wskazana łączna kwota dotycząca nabycia geologicznych danych archiwalnych została uzgodniona z ich właścicielami, m.in. z Ministerstwem Środowiska, Instytutem Meteorologii i Gospodarki Wodnej oraz Polskim Górnictwem Naftowym i Gazownictwem.

W dniu 10 lipca 2017 r. PGE EJ1 przesłała wniosek do Ministerstwa Środowiska o zawarcie umowy o korzystanie z informacji geologicznej za wynagrodzeniem. Ministerstwo Środowiska poinformowało PGE EJ1 w dniu 29 sierpnia 2017 r. o możliwości rozłożenia płatności na raty i jednocześnie o braku możliwości przekazania części geologicznych danych archiwalnych objętych wnioskiem, bowiem nie było ich właścicielem.

Do dnia 29 września 2017 r. (dzień zakończenia kontroli) trwały uzgodnienia z właścicielami geologicznych danych archiwalnych, dotyczące wysokości kosztów nabycia tych danych.

Ocena oddziaływania na środowisko

Po rozwiązaniu umowy z konsorcjum WorleyParsons, w dniu 23 grudnia 2014 r. PGE EJ1 zawarła z Elbis umowę o przygotowanie i wspólną realizację projektu badań środowiskowych, badań lokalizacyjnych oraz usług związanych ze wsparciem w uzyskaniu pozwoleń i uprawnień niezbędnych w procesie inwestycyjnym związanym z budową EJ. Przystąpiono

do tzw. działań mobilizacyjnych, mających zapewnić możliwość realizacji zadań, które miał poprzednio wykonać podmiot zewnętrzny. Karta Informacyjna Przedsięwzięcia (KIP), stanowiąca załącznik do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz o ustalenie zakresu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, została przygotowana przy wykorzystaniu zasobów własnych PGE EJ1 i Elbis.

W dniu 5 sierpnia 2015 r. PGE EJ1 złożyła do Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (GDOŚ) wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz o ustalenie zakresu raportu o oddziaływanie przedsięwzięcia na środowisko na obszarze gmin położonych w województwie pomorskim: Choczewo lub Gniewino i Krokowa. W dniu 1 września 2015 r. PGE EJ1 przesłała odpowiedź na wezwanie GDOŚ do uzupełnienia tego wniosku wraz ze zaktualizowaną KIP.

We wrześniu 2015 r. GDOŚ opublikował obwieszczenie o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na budowie i eksploatacji pierwszej w Polsce elektrowni jądrowej o mocy 3750 MWe na obszarze gmin w województwie pomorskim: Choczewo lub Gniewino i Krokowa oraz postanowienie o wszczęciu postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko dla tego przedsięwzięcia, niezbędne do uzyskania postanowienia o ustaleniu zakresu raportu *Oceny oddziaływania na środowisko*. W styczniu 2016 r., na wniosek PGE EJ1, wyłączono z zakresu przedsięwzięcia wariant lokalizacyjny we wsi Choczewo i pozostawiono dwa warianty lokalizacyjne, tj. Lubiatowo-Kopalino w gminie Choczewo i Żarnowiec na terenie gminy Krokowa i Gniewino.

W dniu 25 maja 2016 r. GDOŚ wydał *Postanowienie określające zakres raportu o oddziaływaniu na środowisko przedsięwzięcia polegającego na budowie i eksploatacji pierwszej w Polsce Elektrowni Jądrowej, o mocy elektrycznej do 3750 MWe, na obszarze gmin: Choczewo lub Gniewino i Krokowa, zgodnie z art. 66 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*⁵⁴. Wykonanie raportu o oddziaływaniu na środowisko powinno nastąpić po zakończeniu omówionych wyżej badań lokalizacyjnych i środowiskowych.

W listopadzie 2011 r. podjęta została decyzja o wskazaniu trzech alternatywnych lokalizacji („Choczewo”, „Gąski” i „Żarnowiec”) spośród analizowanych 92 potencjalnych lokalizacji EJ oraz złożono wnioski o wydanie przez właściwych wojewodów decyzji o wskazaniu lokalizacji, zgodnie z przepisami *ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących*⁵⁵. Decyzje dla lokalizacji „Choczewo” i „Żarnowiec” zostały wydane w dniu 23 stycznia 2012 r., a dla lokalizacji „Gąski” w dniu 8 lutego 2012 r. Badania środowiskowe i lokalizacyjne rozpo-

Prace nad wyborem
lokalizacji EJ

⁵⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1405, ze zm.

⁵⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 552.

częste w 2013 r. we współpracy z WorleyParsons ograniczone zostały do dwóch lokalizacji – „Choczewo” i „Żarnowiec”. Lokalizacja „Gąski” nie została objęta programem badań ze względu na niski poziom akceptacji społecznej.

W ramach powyższych badań WorleyParsons dokonała również oceny tych lokalizacji pod względem oddziaływania przedsięwzięcia na obszary *Natura 2000*, w tym ocenę ryzyka wystąpienia znaczącego negatywnego oddziaływania. Uzyskane przez WorleyParsons wyniki badań wskazywały m.in. na wysoką wartość przyrodniczą w lokalizacji „Choczewo”. W styczniu 2015 r. PGE EJ1 zweryfikowała ryzyko wystąpienia *wady zasadniczej*, polegającej na braku możliwości uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla lokalizacji „Choczewo”. Przeprowadzona weryfikacja potwierdziła m.in. istnienie ryzyka utraty lokalizacji „Choczewo” ze względu na możliwe znaczące oddziaływania na sąsiadujący z nią obszar *Natura 2000 „Białogóra”*. Jednocześnie stwierdzono brak ryzyka wystąpienia znaczącego negatywnego oddziaływania na integralność i przedmiot ochrony *Natura 2000* dla lokalizacji „Lubiatowo-Kopalino”, znajdującej się również na terenie Gminy Choczewo. PGE EJ1 podjęła w związku z powyższym decyzję o realizacji programu badań lokalizacyjnych i środowiskowych dla dwóch lokalizacji: „Lubiatowo-Kopalino” oraz „Żarnowiec”.

Nabycie praw do gruntu, uzyskanie decyzji o ustaleniu lokalizacji

W dniu 20 października 2010 r. PGE EJ 1 nabyła od Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej sp. z o.o. w Sopocie (PSSE) 22 nieruchomości o łącznej powierzchni 33,62 ha za kwotę 5029,7 tys. zł. Na mocy § 3 aneksu do tej umowy, zawartego w dniu 15 kwietnia 2014 r., może nastąpić zwrotne przeniesienie własności na rzecz PSSE nie później niż do dnia 31 grudnia 2020 r. m.in. w przypadku podjęcia decyzji o budowie EJ w miejscu innym niż w gminie Gniewino i/lub Krokowa – w tzw. lokalizacji Żarnowiec.

PGE EJ1 zawarła również z PSSE umowę przedwstępną sprzedaży w dniu 20 października 2010 r. czterech nieruchomości o łącznej powierzchni 34,95 ha za kwotę 13 098,5 tys. zł. Zgodnie z aneksem z dnia 15 kwietnia 2014 r. zawarcie umowy przyrzeczonej ma nastąpić nie później niż do dnia 31 grudnia 2017 r.

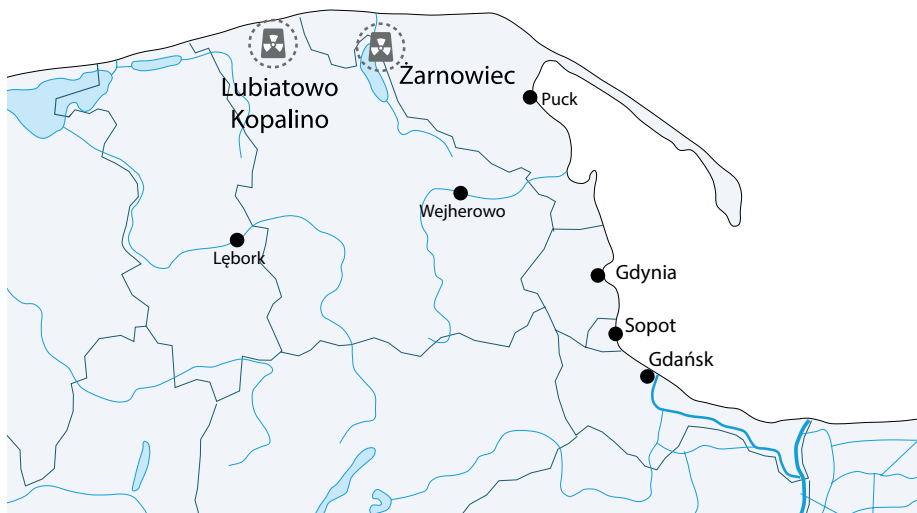
Na podstawie umowy przeniesienia użytkowania wieczystego nieruchomości oraz prawa własności nieruchomości z dnia 27 lipca 2010 r. PGE EJ1 nabyła od ENERGA Invest SA prawo użytkowania wieczystego nieruchomości położonej w Kartoszynie o łącznej powierzchni 42,33 ha, za kwotę 15 760,1 tys. zł.

Powyższe nieruchomości gruntowe zostały nabyte jako potencjalne lokalizacje dla pierwszej polskiej elektrowni jądrowej. Wybór lokalizacji ma nastąpić po wykonaniu niezbędnych badań środowiskowych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 3

Potencjalne lokalizacje elektrowni jądrowej w Polsce



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli PGE EJ1.

Zadanie dotyczące wyboru technologii jądrowej realizowane było w ramach wewnętrznego projektu PZ, którego głównym celem było zapewnienie zintegrowanego pakietu inwestycyjno-kapitałowego połączonego z dostawą technologii i usługami wykonawstwa (EPC), dostawą paliwa i usługami wsparcia, przy zapewnieniu budowy niezawodnej i efektywnej kosztowo elektrowni jądrowej. W przyjętym przez Zarząd PGE EJ1 w 2012 r. dokumencie pn. *Koncepcja postępowania pakietowego (zintegrowanego)* przewidywano dwie główne fazy PZ, a mianowicie *Dialog wstępny* oraz *Postępowanie konkurencyjne*.

W 2013 r. Zarząd PGE EJ1 rozpoczął szczegółowe spotkania dialogu wstępnego z liderami tworzących się grup wykonawców. W 2015 r. przeprowadzono dodatkowe spotkania dialogu wstępnego i telekonferencje z czterema dostawcami technologii jądrowych, tj. firmami Areva/EDF, Westinghouse Electric Company, GE Hitachi oraz Candu/SNC Lavalin. Na podstawie danych otrzymanych od dostawców technologii, jak również zaleceń PAA i MAEA, zaktualizowano założenia i wymagania w zakresie technologii reaktora generacji III/III+ oraz usług EPC. Przygotowano także *Plan nadzoru inżynierskiego*, zawierający opis sposobu organizacji prac inżynierskich i odbioru produktów technicznych, zgodnie z normami i standardami technicznymi oraz postanowieniami kontraktowymi. Wyniki powyższych prac zostały bezpośrednio wykorzystane w opracowaniu części technicznej zaproszenia do PZ.

W dniu 21 marca 2016 r. Komisja Przetargowa, powołana przez Zarząd PGE EJ1, zatwierdziła wersję polską projektu dokumentacji Zaproszenia do przetargu na wykonawcę EPC i dostawę technologii jądrowej w formule PZ. W tym dniu projekt ten został zgłoszony jako gotowy do weryfikacji i dalszego zatwierdzenia przez KS, przy czym nie spotkał się on w celu omówienia dokumentacji zaproszenia do PZ.

Wybór technologii
jądrowej

Zgodnie z Protokołem 12/2016, na posiedzeniu KS zakończonym w dniu 26 października 2016 r., PGE SA przedstawiła wytyczne dla Zarządu PGE EJ1 dotyczące m.in. wstrzymania prac nad PZ aż do momentu dokonania finalnych uzgodnień z Rządem w sprawie formuły przeprowadzenia postępowania na wybór technologii EJ i modelu finansowania inwestycji. Termin realizacji tego zadania uzależniony był od decyzji wspólników PGE EJ1, jak również od decyzji Rządu RP w zakresie formuły postępowania zakupowego na wybór technologii EJ i głównego wykonawstwa EPC oraz modelu finansowania inwestycji.

W związku z zawieszeniem PZ, a w konsekwencji brakiem niezbędnych danych do przygotowania Studium wykonalności, zadanie to zostało zawieszone. Zawieszenie PZ nastąpiło na etapie zbierania deklaracji od potencjalnych wykonawców odnośnie do udziału w PZ, a więc jeszcze przed uzyskaniem wstępnych ofert ewentualnych wykonawców. W związku z powyższym PGE EJ1 nie dysponowała wstępnymi ofertami potencjalnych wykonawców EJ w zakresie kosztów budowy EJ w Polsce.

W badanym okresie PGE EJ1 nie prowadziła analiz mających na celu weryfikację kosztów budowy EJ. Podmiotem prowadzącym analizy finansowe związane z nakładami inwestycyjnymi projektu była PGE SA, jako główny sponsor Programu EJ i większościowy wspólnik. Wyjątkiem była aktualizacja zbioru założeń technicznych, przygotowana na przełomie lat 2014 i 2015 w celu aktualizacji założeń techniczno-technologicznych przyjętych do *Wstępnego studium wykonalności* z 2011 r. Aktualizacja modelu finansowego miała na celu weryfikację poziomu wydatków związanych z budową EJ, na podstawie ówczesnej wiedzy rynkowej, jak również weryfikację oceny ekonomiczno-finansowej inwestycji. Model finansowy inwestycji powstał w latach 2010–2011 w wyniku realizacji opracowania pn. *Wstępne studium wykonalności dotyczące budowy pierwszych dwóch elektrowni jądrowych w Polsce*. W modelu tym zawarte zostały założenia techniczno-technologiczne, w tym związane z kosztami i nakładami inwestycyjnymi.

Opracowany raport dotyczył aktualizacji założeń techniczno-technologicznych, w tym związanych z kosztami i nakładami inwestycyjnymi i został wykorzystany do aktualizacji modelu finansowego inwestycji w 2015 r. Aktualizacja założeń techniczno-technologicznych modelu finansowego inwestycji była istotna, m.in. z punktu widzenia toczącego się wówczas kluczowego procesu przygotowania do uruchomienia PZ.

Według szacunków opracowanych dla dwóch wariantów, tj. oddawania bloków w odstępach dwu lub czteroletnich, wysokość nakładów inwestycyjnych (wg cen 2014 r.) na budowę bloków reaktorów, z uwzględnieniem nakładów na budowę chłodni kominowych oraz nabycie gruntów, lecz bez kosztów podłączenia do sieci transmisyjnej, a także bez wydatków nieprzewidzianych (szacowanych na kwotę od 1814 mln euro do 2520,2 mln euro) wynosiłaby w przypadku budowy:

- dwóch bloków reaktorów BWR (reaktor wodny wrzący) o mocy 2700 MWe – w granicach 12 506 mln euro (I wariant) lub 12 825 mln euro (II wariant),

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- dwóch bloków reaktorów PWR (reaktor wodny ciśnieniowy) o mocy 3300 MWe – odpowiednio w granicach 16 791 mln euro lub 17 221 mln euro,
- trzech bloków reaktorów PWR o mocy 3300 MWe – odpowiednio w granicach 15 095 mln euro lub 15 585 mln euro.

W omawianych dokumentach nie wskazywano potencjalnych źródeł finansowania projektu budowy EJ.

W ramach działań związanych z uzyskaniem ogólnej opinii Prezesa PAA zgodnie z art. 39b *Prawa atomowego*, PGE EJ1 przeprowadziła w II półroczu 2015 r. konsultacje z PAA. W ich wyniku uzgodniono, że w pierwszej kolejności zostaną złożone wnioski i przeprowadzone postępowania dotyczące uzyskania ogólnej opinii Prezesa PAA nt. rozwiązań technicznych, w celu dokonania oceny zgodności rozpatrywanych do zastosowania w Polsce technologii EJ z najważniejszymi/kluczowymi polskimi wymaganiami bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej. Następnie zostanie przygotowany wniosek i przeprowadzone postępowanie w sprawie ogólnej opinii Prezesa PAA nt. planowanych rozwiązań organizacyjnych. Uzgodniono również szczegółowy zakres merytoryczny wniosków w sprawie wydania ogólnej opinii nt. rozwiązań technicznych rozpatrywanych technologii EJ (tj. ustalono, których konkretnie przepisów *Prawa atomowego* i odpowiednich aktów wykonawczych mają dotyczyć wnioski) oraz sposób i terminarz składania wniosków i ich oceny przez dozór jądrowy.

Uzyskanie ogólnej
opinii Prezesa PAA

Wobec ograniczenia zakresu *PPEJ* do wykonania badań środowiskowych i lokalizacyjnych oraz opracowania *Raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko* oraz *Raportu Lokalizacyjnego*, PGE EJ1 nie kontynuowała działań związanych z przygotowaniem wniosków w sprawie ogólnej opinii nt. rozwiązań technicznych, takich jak np. pozyskanie od dostawców technologii EJ niezbędnej dokumentacji technicznej i informacji. Nie prowadzono również dalszych konsultacji w celu uzgodnienia zakresu wniosku i terminarza postępowania w sprawie ogólnej opinii nt. rozwiązań organizacyjnych.

W 2010 r. zostało zawarte porozumienie o współpracy pomiędzy PGE SA, PGE Energia Jądrowa SA i PSE Operator SA. Celem porozumienia było m.in. dokonanie analiz i podjęcie działań zmierzających do wskazania optymalnych lokalizacji dla EJ, zdobycie wiedzy pozwalającej na opracowanie wymagań technicznych dla elektrowni z punktu widzenia współpracy z Krajowym System Elektroenergetycznym (KSE) oraz opracowania zasad przyłączenia EJ do sieci elektroenergetycznej. Na podstawie tego porozumienia, w 2013 r. zawarte zostało porozumienie pomiędzy PGE EJ SA i PSE Operator. Celem tego porozumienia było wspólne wykonanie wariantowych analiz systemowych do oceny możliwości przyłączenia EJ do KSE i wypróbowania mocy z EJ.

Przeprowadzenie
wariantowych analiz
sieciowych

Analizy systemowe wykonane zostały przez konsorcjum firm: PSE Innowacje sp. z o.o., Energoprojekt Kraków, Politechnikę Warszawską oraz Politechnikę Lubelską. Wyniki analiz przekazane zostały do PGE EJ1 w marcu 2014 r. Przeprowadzone obliczenia wykazały możliwość przyłączenia EJ o mocy ok. 3000 MW do KSE w węźle Żarnowiec. Od tego czasu monitoro-

wana była sytuacja rozwoju KSE oraz rozwoju źródeł wytwórczych w północnej części Polski pod kątem konieczności aktualizacji analiz z 2014 r. W trakcie spotkań roboczych z przedstawicielami PSE SA potwierdzono, że w aktualnej wówczas sytuacji stan rozwoju KSE nie powoduje konieczności powtórnego przeprowadzenia analiz w analogicznym zakresie.

Do końca 2017 r. planowano wykonanie, w porozumieniu z PSE SA, podstawowych analiz (rozpływy mocy oraz analiza zwarciowa) dotyczącej punktu przyłączenia elektrowni jądrowej do KSE, które mają być wykorzystane do wstępnego wytyczenia korytarzy dla linii przesyłowych niezbędnych do przeprowadzenia badań lokalizacyjnych i środowiskowych oraz przygotowania raportów OOS i lokalizacyjnego.

Dalszy rozwój
kompetencji oraz
zasobów kadrowych

Na koniec każdego roku w latach 2014–2016 PGE EJ1 zatrudniała pracowników odpowiednio na: 68,10 etatu, 120,50 etatu i 102,35 etatu, zaś na dzień 20 lipca 2017 r. zatrudnienie zmniejszyło się do 69 pracowników. Planowany stan zatrudnienia, dostosowany do poziomu zaawansowania projektu budowy EJ oraz planu jego realizacji do 2020 r., zakładał zatrudnienie 74 pracowników. Przy założeniu rozwoju programu jądrowego, w tym rozpoczęcia postępowania zakupowego na wybór technologii jądrowej, planowano wzrost zatrudnienia: w 2018 r. do ok. 145 osób, w 2019 r. do ok. 180, a w 2021 r. do ok. 200 osób.

Na zaproszenie GDOŚ, 12 pracowników PGE EJ1 wzięło udział w wizycie studyjnej organizowanej dla swoich pracowników w ramach programu priorytetowego *Wsparcie systemu ocen oddziaływania na środowisko i obszary Natura 2000*, która odbyła się w dniach 21–23 października 2015 r. Przeprowadzono wówczas dwie sesje warsztatów tematycznych poświęconych programowi badań lokalizacyjnych i środowiskowych oraz zagadnieniom technologicznym, oddziaływaniom na środowisko, infrastrukturze towarzyszącej, bezpieczeństwu jądrowemu.

Rezultatem wizyty studyjnej było zorganizowanie przez PGE EJ1 warsztatu z udziałem przedstawicieli GDOŚ i PAA, który odbył się w dniu 22 lutego 2016 r. w Warszawie. Kluczowe zagadnienia poruszone na spotkaniu dotyczyły m.in.: tzw. Obwiedni Warunków Brzegowych, zakresu danych technologicznych dostępnych na ówczesnym etapie postępowania oraz zakresu analiz i modelowań numerycznych na potrzeby określenia zasięgu oddziaływania przedsięwzięcia z uwzględnieniem sytuacji awaryjnych. Spotkanie miało na celu doprecyzowanie zakresu raportu o oddziaływaniu na środowisko, co znalazło odzwierciedlenie w zapisach wydanego przez GDOŚ w dniu 25 maja 2016 r. postanowienia o konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowiskowo dla planowanego przedsięwzięcia. Ze strony PGE EJ1 udział w spotkaniu wzięło 17 osób.

Przed złożeniem do GDOŚ wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz o ustalenie zakresu raportu o oddziaływanie przedsięwzięcia na środowisko, PGE EJ1 nie zwracała się do GDOŚ o przeprowadzenie szkolenia swoich pracowników w zakresie ochrony środowiska w aspekcie wymagań lokalizacyjnych dla budowy EJ.

Działania informacyjne, edukacyjne i konsultacyjne, prowadzone głównie w miejscach potencjalnych lokalizacji elektrowni jądrowej, realizowane były w ramach wewnętrznego projektu *Akceptacja społeczna*. Głównym celem projektu jest uzyskanie i utrzymanie poparcia społecznego w planowanych lokalizacjach elektrowni jądrowej oraz dostarczenie wiedzy wybranym grupom interesariuszy na poziomie ogólnopolskim na temat energetyki jądrowej i budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej.

Prowadzenie działań informacyjnych, edukacyjnych i konsultacyjnych

W styczniu 2014 r. PGE EJ1 zawarła z gminą Choczewo, gminą Krokowa, gminą Gniewino⁵⁶ oraz Samorządem Województwa Pomorskiego *Porozumienie o Współpracy i Rozwoju*. Na podstawie tego Porozumienia PGE EJ1 podpisała w 2015 r. z *gminami lokalizacyjnymi* umowy na realizację działań edukacyjno-informacyjnych.

W listopadzie 2015 r. PGE EJ1 zainaugurowała *Program Wsparcia Rozwoju Gmin Lokalizacyjnych*, którego celem było umacnianie partnerskich relacji ze społecznością lokalną oraz władzami trzech *gmin lokalizacyjnych* poprzez wspieranie inicjatyw istotnych dla mieszkańców i rozwoju regionu. Druga edycja tego Programu została zrealizowana w 2016 r., zaś w marcu 2017 r. uruchomiona została kolejna jego edycja. Ideą Programu było wsparcie rozwoju *gmin lokalizacyjnych*, upowszechnianie wiedzy na temat energetyki jądrowej, budowanie akceptacji społecznej dla tego źródła energii oraz wsparcie efektywności procesu inwestycyjnego, w szczególności poprzez zaangażowanie PGE EJ1 w wybrane projekty z zakresu infrastruktury.

W latach 2011–2015 PGE EJ1 realizowała, w ramach umowy ramowej z TNS Polska, badania opinii publicznej (średnio dwa razy w roku), które miały na celu obserwację trendów i służyły jako podstawa do opracowania działań komunikacyjnych, informacyjnych i edukacyjnych. Wśród cyklicznych badań prowadzone były badania:

- ilościowe ogólnopolskie – OMNIBUS na próbie 1000 Polaków,
- ilościowe w gminach lokalizacyjnych – łącznie 2500 wywiadów,
- jakościowe w gminach lokalizacyjnych: „grupy focusowe” oraz wywiady pogłębione z lokalnymi liderami opinii publicznej.

Po zakończeniu każdej fali badań PGE EJ1 otrzymywała raport podsumowujący badania ogólnopolskie oraz raporty podsumowujące badania lokalne ilościowe i jakościowe. Raporty zawierały wyniki danej fali badań i porównywały je z poprzednimi falami.

Według badań opinii publicznej z maja 2015 r., zrealizowanego przez TNS Polska, poparcie dla budowy EJ w sąsiedztwie deklaruje: 71% mieszkańców gminy Choczewo, 72% mieszkańców gminy Gniewino i 66% mieszkańców gminy Krokowa. Wyniki badań wykazały wyraźną korelację pomiędzy poparciem dla energetyki jądrowej a poziomem wiedzy na jej temat. Z tego badania opinii publicznej sformułowano m.in. następujące wnioski:

- poparcie dla budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej, także w bezpośrednim sąsiedztwie, wśród mieszkańców gmin lokalizacyjnych Choczewo, Gniewino i Krokowa podlegało cyklicznym wahaniom, ale niezmiennie utrzymywało się na wysokim poziomie;

⁵⁶ Dalej: gminy lokalizacyjne.

- mieszkańcy dostrzegali potencjał inwestycji, która może przynieść wymierne korzyści, takie jak tańsza elektryczność, nowe miejsca pracy oraz inwestycje gminne, jednocześnie zaś mieli świadomość, że korzyści te mogą rozkładać się w czasie i być zauważone przez dzieci czy wnuki;
- wyniki badań potwierdziły również niezmiennosc obaw respondentów związanych z budową EJ, które dotyczą przede wszystkim ryzyka awarii;
- badanie to wykazało potrzebę prowadzenia działań informacyjnych i edukacyjnych na obszarach potencjalnych lokalizacji i okolic.

Wydatki i koszty PGE SA oraz PGE EJ1

Komitet Inwestycyjny GK PGE⁵⁷ na posiedzeniu w dniu 28 marca 2012 r. pozytywnie zaopiniował i rekomendował kontynuację zadania pn. „*Przygotowanie i budowa Pierwszej Elektrowni Jądrowej w Polsce o mocy około 3000 MW*”. M.in. pozytywnie zaopiniował szacowany harmonogram wydatków na lata 2012–2014 w wysokości 981,0 mln zł⁵⁸.

Na posiedzeniu w dniu 19 stycznia 2015 r. Komitet Inwestycyjny GK PGE pozytywnie zaopiniował i rekomendował kontynuację *Projektu*, a także aktualizację jego budżetu na lata 2015–2018 do wysokości około 924,0 mln zł (koszty i nakłady), a w tym wydatki wymagające finansowania przez PGE SA do kwoty 661,0 mln zł⁵⁹. Decyzją Komitetu Inwestycyjnego, począwszy od stycznia 2015 r. *Projekt* został objęty obowiązującymi w PGE SA procedurami nadzoru nad Megainwestycją, a w tym obowiązkiem kwartalnego raportowania statusu realizacji zadania.

Wydatki PGE SA w latach 2014–2017 (I półrocze) związane z realizacją *PPEJ* wyniosły w sumie 145 506,8 tys. zł, z tego kwotę 136 498,9 tys. zł stanowiły wydatki finansowe dotyczące nabycia udziałów PGE EJ1, a kwotę 9007,9 tys. zł – wydatki związane z działalnością PGE SA w programie przygotowania budowy elektrowni jądrowej.

W latach 2014–2016 PGE EJ1 planowała nakłady na poziomie 529 944,6 tys. zł, zaś wydatkowała łącznie 185 080,7 tys. zł, tj. 34,9% kwoty planowanej. Z kwoty łącznych wydatków, na realizację zadań *PPEJ* wydano 91 432,4 tys. zł, zaś kwota 93 648,3 tys. zł stanowiła koszty jej funkcjonowania. W okresie ośmiu miesięcy 2017 r. wydatki PGE EJ1 wyniosły łącznie 29 421,3 tys. zł, z tego na realizację zadań *PPEJ* wydano 16 392,2 tys. zł, zaś pozostała kwota w wysokości 13 029,1 tys. zł stanowiła koszty jej działalności.

⁵⁷ Do zadań Komitetu należało m.in. opiniowanie ekonomicznej i technicznej celowości realizacji inwestycji oraz rekomendowanie Zarządowi PGE SA oraz GK PGE inwestycji o najwyższych wskaźnikach efektywności, ze szczególnym uwzględnieniem: zgodności planowanej inwestycji ze Strategią GK PGE, aktualnych możliwości sfinansowania inwestycji przez GK PGE oraz stopnia efektywności ekonomicznej inwestycji.

⁵⁸ Podstawowe zadania, zaplanowane do realizacji w tym okresie w ramach ww. środków finansowych dotyczyły m.in.: współpracy z inżynierem kontraktu, usługi wykonawcy badań lokalizacyjnych oraz kosztów funkcjonowania PGE EJ1.

⁵⁹ 30% wartości wydatków, które miały być sfinansowane przez KPB, liczone było wyłącznie od wydatków planowanych przez PGE EJ1, tj. od kwoty 876,3 mln zł. Kwota wydatków zaplanowana przez PGE SA, w wysokości 47,5 mln zł, w całości została uwzględniona w wydatkach GK PGE.

Niezależnie od powyższych wydatków i kosztów funkcjonowania, PGE EJ1 ponosiła także wydatki i koszty przed wejściem w życie *PPEJ*, tj. w latach 2010–2013. Na prace związane z przygotowaniem *tego Programu* PGE EJ1 wydatkowała łącznie 63 268,6 tys. zł, zaś koszty jej funkcjonowania (bez amortyzacji) wyniosły 69 944,6 tys. zł.

5.1.3. Koordynacja działań oraz wspieranie Inwestora ze strony Ministra Gospodarki/Ministra Energii

W projekcie *PPEJ*, przesłanym do Rady Ministrów do zatwierdzenia, Minister Gospodarki słusznie – zdaniem NIK – podjął się roli koordynatora. Jak podano w *PPEJ*: *z uwagi na skalę, złożoność oraz wysoki poziom ryzyka realizowanego projektu inwestycyjnego może okazać się konieczna aktywna rola Państwa przy wspieraniu działań inwestora w zapewnieniu finansowania*. Podejmując się tej funkcji, nie zaproponował jednak wprowadzenia do tego dokumentu narzędzi umożliwiających realną koordynację. Zdaniem NIK, dla sprawnej, m.in. pod względem terminowości, realizacji projektu budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej niezbędna jest ścisła i bieżąca współpraca wszystkich uczestników tego projektu. Takie współdziałanie winien zapewnić koordynator, wyposażony w niezbędne uprawnienia do prowadzenia bieżącego monitorowania stopnia osiągnięcia poszczególnych etapów realizacji projektu. Uprawnienia koordynatora powinny także umożliwić sprawowanie nadzoru i kontroli wypełniania obowiązków przez poszczególnych wykonawców zadań. Do kompetencji koordynatora winno należeć także uzgadnianie z tymi wykonawcami wprowadzania koniecznych zmian w harmonogramie. Brak takich uprawnień sprawił, iż rola koordynatora sprowadzała się *de facto* do sporządzania co dwa lata sprawozdania z realizacji *PPEJ*. Brak tej koordynacji należy także uznać za jedną z przyczyn powstałych opóźnień w realizacji harmonogramu *PPEJ*, widoczną zwłaszcza w postaci braku współpracy pomiędzy administracją rządową a Inwestorem.

Przedstawione przez ME stanowisko, iż Minister Energii koordynował realizację *PPEJ* poprzez bieżące kontakty z inwestorem PGE SA oraz PGE EJ1, wykorzystując równocześnie sprawowany nad tą spółką nadzór właścicielski za pośrednictwem swojego przedstawiciela w Rady Nadzorczej PGE EJ1, nie znajduje – zdaniem Najwyższej Izby Kontroli – odzwierciedlenia w rzeczywistości. W jednym z wyjaśnień składanych w trakcie kontroli przedstawiciel ME stwierdził, iż decyzje Zarządu PGE SA w sprawie wytycznych dla PGE EJ1 dotyczących wstrzymania PZ, jak i późniejsza strategia Spółki PGE SA w odniesieniu do budowy elektrowni jądrowych, podejmowane były samodzielnie przez organy spółki, jak również nie było formalnej korespondencji w tej sprawie pomiędzy ME a PGE SA i PGE EJ1. Najwyższa Izba Kontroli wskazała, iż pełniąc funkcje koordynatora, Minister Energii nie zapobiegł dokonaniu modyfikacji Strategii GK PGE i faktycznemu wstrzymaniu prac nad zadaniami związanymi z budową elektrowni jądrowej.

Obowiązek opracowywania przez Ministra Energii co dwa lata, w terminie do dnia 30 czerwca danego roku, sprawozdań z realizacji *PPEJ* i przedkładania ich Radzie Ministrów, określony został w art. 108e *Prawa atomowego*.

Brak narzędzi
dla sprawowania
roli koordynatora

Sprawozdanie
Ministra Energii

Przyjęte przez Radę Ministrów sprawozdanie z realizacji *PPEJ* podlegało ogłoszeniu w drodze obwieszczenia Ministra Energii w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Pierwsze *Sprawozdanie Ministra Energii* zostało przesłane do rozpatrzenia przez Radę Ministrów w dniu 30 września 2016 r., tj. po trzech miesiącach od terminu określonego w art. 108e *Prawa atomowego* oraz w *PPEJ*.

W związku z opóźnieniami w realizacji harmonogramu *PPEJ*, w *Sprawozdaniu Ministra Energii* zwrócono uwagę na konieczność zdynamizowania realizacji działań i wprowadzenia zmian w sposobie ich realizacji. W sformułowanych trzech wnioskach podano, iż Minister Energii powinien:

- przedstawić Radzie Ministrów do końca 2016 r. zaktualizowany harmonogram realizacji *PPEJ*, a także dokonać oceny zaproponowanego przez Inwestora modelu ekonomiczno-finansowego oraz zapewnienia opłacalności inwestycji i eksploatacji elektrowni jądrowej;
- przygotować w uzgodnieniu z Inwestorem – na bazie zaakceptowanego wcześniej nowego harmonogramu – i przedstawić Radzie Ministrów do końca 2017 r. zaktualizowany *PPEJ*;
- powołać do końca IV kwartału 2016 r. Międzyresortowy zespół ds. energetyki jądrowej, jako ciało koordynujące wdrażanie energetyki jądrowej w Polsce i zapewniające sprawne jej wdrożenie.

Spośród trzech zadań, dla których upłynął termin realizacji, Minister Energii wykonał jedno zadanie dotyczące oceny zaproponowanego przez Inwestora modelu ekonomiczno-finansowego. Do dnia badania, tj. do końca września 2017 r., nie dokonał natomiast aktualizacji harmonogramu realizacji *PPEJ*, jak również nie powołał Międzyresortowego zespołu ds. energetyki jądrowej. Nieopracowanie harmonogramu realizacji *PPEJ*, a także niedokonanie oceny modelu ekonomiczno-finansowego, ME tłumaczyło trwającymi pracami nad tworzeniem polityki energetycznej państwa, którego elementem jest *PPEJ*, a także opóźnieniami w przygotowaniu *Sprawozdania Ministra Energii* oraz przedłużeniem się prac nad wykonaniem analiz niezbędnych do oceny zaproponowanego przez Inwestora modelu finansowego realizacji inwestycji.

Na zlecenie ME, firma Ernst & Young sp. z o.o. Business Advisory Sp.k. (Ernst & Young) opracowała w lipcu 2016 r. dokument *Ocena materiału „Kontrakt różnicowy jako rekomendowany mechanizm zapewnienia ekonomicznej przewidywalności i opłacalności wdrożenia polskiego programu jądrowego”*. Autorzy tego opracowania stwierdzili m.in., że:

- przygotowany przez PGE SA Raport (tzw. Kontrakt różnicowy) poparty został analizami, tworząc spójny system, który mógłby sprawdzić się jako narzędzie do realizacji Projektu pierwszej polskiej elektrowni jądrowej;
- Raport prezentuje jednostronne podejście do mechanizmu kontraktu różnicowego, tj. wyłącznie z perspektywy inwestora, a w związku z tym proponowane rozwiązania są preferencyjne dla PGE SA, ale mniej korzystne dla systemu elektroenergetycznego i odbiorców energii;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- zaproponowane rozwiązania – zasadne z punktu widzenia Inwestora – nadmiernie go chronią i zapewniają mu nieproporcjonalnie lepszą pozycję rynkową niż posiadają inni operatorzy elektrowni, np. węglowych, gazowych czy OZE, niemniej jednak każde zmniejszenie ryzyka po stronie inwestora oznacza zmniejszenie ryzyka całego Projektu, a to pociąga za sobą niższe oprocentowanie kredytów, a więc także niższe koszty całego przedsięwzięcia;
- odpowiednie zrównoważenie ryzyk inwestora oraz kosztów Projektu stanowi decyzję bardziej polityczną niż gospodarczą i polega na odpowiedzi na pytanie, czy niższy koszt Projektu dla systemu oraz niższa cena energii są dla Państwa dostatecznie istotne, aby w zamian zapewnić inwestorowi bardziej preferencyjne warunki działalności;
- uprzywilejowana pozycja rynkowa właściciela i operatora elektrowni jądrowej może być uzasadniona celami Państwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego i rozwoju gospodarczego;
- mając na uwadze realizowanie przez Grupę PGE dwóch dużych projektów inwestycyjnych (Opole oraz Turów), a także niskie ceny energii elektrycznej i brak perspektyw ich wzrostu oraz politykę klimatyczną Unii Europejskiej, autorzy opracowania wyrazili wątpliwości co do możliwości tej Grupy oraz jej partnerów sfinansowania budowy elektrowni jądrowej bez uszczerbku dla ich kondycji finansowej i bezpieczeństwa ich dalszego funkcjonowania.

Ernst & Young rekomendował uznanie *PPEJ* za przedsięwzięcie strategiczne dla Polski i jej bezpieczeństwa energetycznego podobnie, jak wcześniej postąpiono w przypadku budowy Portu w Gdyni lub Terminalu LNG im. Prezydenta Lecha Kaczyńskiego. W związku z tym, zdaniem Ernst & Young, Państwo powinno znacznie bardziej zaangażować się w Projekt budowy EJ, być jego właścicielem oraz podejmować wszystkie kluczowe decyzje. W celu ochrony odbiorców przed ewentualnym wzrostem cen energii elektrycznej autorzy materiału zaproponowali przyjęcie modelu biznesowego przyjętego dla terminalu LNG, w którym właścicielowi elektrowni przekazywana byłaby opłata dodatkowa, stanowiąca różnicę pomiędzy kosztem produkcji a ceną energii na rynku, finansowana z opłaty pobieranej w ramach taryfy przesyłowej energii elektrycznej. Ministerstwo Energii podzieliło wnioski zawarte w tym dokumencie.

W dniu 21 grudnia 2016 r. DEJ ME dokonał odbioru kolejnego opracowania firmy Ernst & Young: *Analiza potencjalnych systemów wsparcia budowy pierwszej elektrowni jądrowej*, w którym omówiono różne scenariusze budowy elektrowni jądrowej w zakresie sposobu sfinansowania tego przedsięwzięcia oraz struktury właścicielskiej podmiotu odpowiedzialnego za jego realizację.

Do dnia 3 października 2017 r. (tj. czasu zakończenia badań kontrolnych NIK) Minister Energii nie przedstawił Radzie Ministrów propozycji dotyczącej wyboru modelu finansowania budowy elektrowni jądrowej, a także jej eksploatacji i likwidacji.

Model finansowania budowy, eksploatacji i likwidacji EJ

Poza wyborem najlepszej lokalizacji, zadaniem Inwestora było m.in. dokonanie do końca 2016 r. wyboru technologii jądrowej oraz podpisanie głównych kontraktów. Wykonanie tego zadania przez Inwestora było jednak niemożliwe bez wyboru modelu finansowania budowy elektrowni jądrowej, bowiem – zgodnie z zapisami *PPEJ* – decyzja w tym zakresie należy do Rady Ministrów.

NIK nie podzieliła stanowiska ME o uznaniu za przedwczesne prowadzenia konsultacji i uzgodnień z Inwestorem w sprawie finansowania budowy elektrowni jądrowej, przed podjęciem decyzji w tym zakresie przez Radę Ministrów. Zdaniem NIK, w sytuacji uznania przez kierownictwo ME za ekonomicznie nieuzasadnioną propozycję PGE SA – wdrożenia mechanizmu kontraktów różnicowych, zachodziła konieczność dokonania takich uzgodnień. Nieuzgodnienie z Inwestorem propozycji modelu finansowania tej inwestycji przed wysłaniem jej do Rady Ministrów może bowiem spowodować dalsze wielomiesięczne opóźnienie w rozpoczęciu realizacji tego podstawowego zadania *PPEJ*. Świadczy o tym m.in. stanowisko PGE SA, przedstawione ME po zakończeniu w 2016 r. przygotowywania zaproszenia do PZ, w którym Inwestor ten uzależnił dalsze procedowanie w zakresie pozyskania technologii jądrowej od ostatecznych uzgodnień z ME dotyczących formuły wyboru technologii, wypracowania rozwiązań ekonomiczno-organizacyjno-prawnych, wraz z podziałem ryzyk i szacunkiem kosztów wdrożenia tych rozwiązań.

Na realne i wysokie ryzyko wystąpienia dalszego opóźnienia w realizacji podstawowych działań związanych z rozpoczęciem inwestycji – budowy pierwszej polskiej EJ wskazują niejednoznaczne wyjaśnienia składane przez przedstawicieli ME, odpowiedzialnych za przygotowanie Ministrowi Energii propozycji rozwiązań w tym zakresie. W dniu 6 września 2017 r. NIK otrzymała informację o przygotowaniu przez Ministra Energii nowych modeli finansowania budowy elektrowni jądrowej, które zostaną *przedstawione członkom Rady Ministrów w najbliższych tygodniach*. W wyjaśnieniu złożonym w dniu 15 września 2017 r., odnosząc się do wniosków z oceny modelu przedstawionego przez PGE SA (kontrakt różnicowy), przedstawiciel ME stwierdził, iż przedmiotem analiz w ME są inne modele przedstawione w opracowaniu Ernst & Young *Analiza potencjalnych systemów wsparcia budowy pierwszej elektrowni jądrowej*, zaś Departament Energii (DEJ) *prowadzi obecnie na potrzeby ME ocenę i monitoring tej problematyki*. Według kolejnych wyjaśnień z dnia 26 września 2017 r. Departament ten *na bieżąco monitoruje i zbiera informacje na temat:*

- *sposobów finansowania i kosztów realizacji projektów jądrowych realizowanych na świecie,*
- *przebiegu realizacji projektów jądrowych w świecie,*
- *instytucji i firm zaangażowanych w realizację ww. projektów oraz ich zmianach,*
- *planach poszczególnych krajów w zakresie budowy elektrowni jądrowych,*
- *projektów energetycznych realizowanych w kraju i zagranicą,*
- *sposobach finansowania realizacji tych projektów,*

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- planach inwestycyjnych w Polsce,
- potrzebach inwestycyjnych i zakresie zapotrzebowania na moc w kraju,
- przebiegu realizacji ww. projektów,
- istniejących i stosowanych w Europie sposobach wsparcia nowych inwestycji w nowe moce wytwórcze.

W zakresie prowadzonych analiz DEJ informuje, że prowadzone obecnie prace polegają na:

- roboczym wykorzystaniu posiadanych informacji i danych na potrzeby sporządzenia informacji niezbędnych do uzyskania zgody Rady Ministrów na dalszy rozwój energetyki jądrowej, o której mowa jest we wnioskach ze Sprawozdania z realizacji PPEJ za lata 2014–2015;
- roboczej analizie różnych, możliwych do zastosowania modeli finansowania rozwoju energetyki jądrowej, w szczególności tych, które są przedstawione w Analizie potencjalnych systemów wsparcia projektu budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej.

Opracowanie firmy Ernst & Young nie zawiera gotowych modeli do bezpośredniego zastosowania przy budowie pierwszej polskiej elektrowni jądrowej, lecz jedynie prezentuje różne możliwe warianty w tym zakresie. Przedstawione zatem przez DEJ ME informacje o zakresie prac prowadzonych przez ten Departament wskazują – zdaniem NIK – na występowanie wysokiego ryzyka co do dotrzymania terminu wyboru modelu finansowania do końca 2017 r., a tym samym mogą doprowadzić do powstania dalszych opóźnień związanych z budową pierwszej polskiej elektrowni jądrowej.

Jednym z obowiązków nałożonych na Ministra Gospodarki, a następnie na Ministra Energii w PPEJ, było wspomaganie realizacji inwestycji w zakresie energetyki jądrowej.

Wspomaganie realizacji inwestycji w zakresie energetyki jądrowej

W pkt 3 Sprawozdania Ministra Energii – Wnioski i rekomendacje z realizacji PPEJ zawarto stwierdzenie, iż *Administracja rządowa realizuje swoje zadania terminowo, zgodnie z harmonogramem*. Wskazano natomiast na ... *poważne opóźnienia w realizacji harmonogramu przedstawionego przez Inwestora w Programie PEJ po stronie inwestora*. Podano, iż *żadne z przewidzianych do realizacji w objętym sprawozdaniem terminie działań nie zostało wykonane zgodnie z przyjętym harmonogramem...* Wśród przyczyn powstałych opóźnień wymieniono m.in.:

- błędy i opóźnienia w zakresie wyboru lokalizacji i prowadzenia środowiskowych badań lokalizacyjnych,
- zerwanie umowy z wykonawcą badań lokalizacyjnych,
- brak wystarczających kompetencji po stronie Inwestora i jej zbyt wolne budowanie, szczególnie w początkowej fazie realizacji Programu PEJ.

Sprawozdanie Ministra Energii, w części dotyczącej działalności Inwestora, nie zawierało opisu działań MG/ME wspomagających realizację zadań przypisanych temu Inwestorowi.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 2016 r. Ministerstwo Energii nie prowadziło działań wspomagających Inwestora w pracach dotyczących wyboru lokalizacji dla elektrowni jądrowej oraz z badaniami środowiskowymi, natomiast w 2017 r. ME podjęło takie działania, polegające na:

- skutecznej pomocy w uzyskaniu nieodpłatnego korzystania, przetwarzania oraz wykorzystania dokumentacji dotyczącej budowy byłej elektrowni jądrowej w Żarnowcu, w związku z otrzymaną przez Inwestora odmową ze strony Wojewody Pomorskiego dostępu do takich danych;
- skierowaniu do Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Gdańsku prośby o wydanie pozytywnej opinii dla Nadleśnictwa Choczewo w kwestii planowanej wycinki drzew na potrzeby badań lokalizacyjnych, niezbędnych do przygotowania raportu lokalizacyjnego dotyczącego lokalizacji „Lubiatowo-Kopalino”;
- skierowaniu do Ministra Środowiska wniosku *o zawarcie umowy na korzystanie z informacji geologicznej za wynagrodzeniem*, jednakże po otrzymaniu odpowiedzi z Ministerstwa Środowiska o możliwościach prawnych dostępu do tych danych, ME zaprzestało dalszych działań w tym zakresie.

W odpowiedzi na wniosek Ministra Energii w sprawie korzystania z informacji geologicznej Główny Geolog Kraju wskazał, iż ME, jako organowi administracji publicznej, przysługuje prawo bezpłatnego otrzymania archiwalnych danych geologicznych, przy czym informacje te nie mogą być wykorzystane w celach komercyjnych jak również przekazywane innym podmiotom. Na podstawie tego stwierdzenia ME uznało, iż wobec braku prawnych możliwości przekazania pozyskanych danych Inwestorowi, może on uzyskać je jedynie odpłatnie.

Najwyższa Izba Kontroli nie podzieliła stanowiska ME w kwestii pozyskania archiwalnych danych geologicznych. Istniała bowiem możliwość wykorzystania tych danych w taki sposób, aby ograniczyć koszty, które miały być poniesione przez Inwestora. W omawianym piśmie Główny Geolog Kraju wskazał, iż: *...zakaz przekazywania udostępnionej informacji geologicznej innym podmiotom nie ogranicza prawa do zlecenia wykonania analiz wykorzystujących udostępnione dane geologiczne dowolnemu pracownikowi, ekspertowi zewnętrznemu lub specjalistycznej firmie, ponieważ osoby/podmioty takie wykonują jedynie analizy, z efektów których korzystać będzie zleciodawca. W celu przyspieszenia prac nad wyborem lokalizacji dla przyszłej elektrowni jądrowej, a także ograniczenia kosztów tych prac, zdaniem NIK, ME powinno było podjąć dalsze działania w tym zakresie, np. zlecenia wykonania tych analiz ekspertowi zewnętrznemu lub specjalistycznej firmie, na podstawie trójstronnej umowy z udziałem Inwestora, jako płatnika za prace wykonane przy użyciu archiwalnych danych geologicznych.*

Wydatki administracji
państwowej na realizację
PPEJ

W PPEJ zawarte zostały szacunkowe kwoty wydatków ze środków publicznych związane z wprowadzeniem⁶⁰ energetyki jądrowej w Polsce, planowane do poniesienia w latach 2014–2024 w łącznej wysokości 265 043 tys. zł, z tego:

⁶⁰ Bez kosztów związanych z finansowaniem inwestycji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- 165 000 tys. zł na dostosowanie zaplecza naukowo-badawczego – finansowane z budżetu MNiSW⁶¹;
- 48 843 tys. zł na zadania⁶² realizowane przez MG/ME (35 190 tys. zł) oraz PAA, PSP i SG (razem 13 653 tys. zł) – finansowane ze środków budżetu państwa w ramach programu wieloletniego;
- 16 000 tys. zł na realizację przez MNiSW programu kształcenia kadr dla instytucji związanych z energetyką jądrową;
- 13 200 tys. zł ponoszone z budżetu ME, przeznaczone na koszty uczestnictwa w organizacjach międzynarodowych i programach badawczych;
- 2000 tys. zł na poszukiwanie zasobów uranu na terytorium Polski – zadanie realizowane przez NFOŚiGW.

W latach 2014–2016 na realizację przez podmioty administracji publicznej działań w ramach *PPEJ* wydatkowano łącznie 60 049 tys. zł (kolejno w latach: 25 122 tys. zł, 31 943 tys. zł i 2984 tys. zł). ME nie dysponowało informacjami na temat wysokości poniesionych wydatków przez NFOŚiGW za lata 2014–2016 oraz przez MNiSW za 2016 r.

Według informacji przekazanych przez NFOŚiGW⁶³, Fundusz ten w latach 2014–2017 (III kw.) wydatkował w ramach *PPEJ* 2450,2 tys. zł na realizację zadania *Poszukiwanie zasobów uranu na terytorium Polski*⁶⁴.

Na realizację działania „Dostosowanie zaplecza naukowo-badawczego do potrzeb energetyki jądrowej” finansowanego ze środków budżetowych MNiSW, w latach 2016–2017 (trzy kwartały) poniesiono wydatki⁶⁵ w łącznej kwocie 368,5 mln zł, z tego m.in. na:

- finansowanie działalności statutowej instytutów badawczych (Narodowe Centrum Badań Jądrowych, Instytut Chemii i Techniki Jądrowej, Centralne Laboratorium Ochrony Radiologicznej i Instytut Fizyki Plazmy i Laserowej Mikrosyntezy) i jednostki naukowej PAN (Instytut Fizyki Jądrowej) w kwocie łącznej 231,3 mln zł (123,7 mln zł w 2016 r. i 107,6 mln zł w 2017 r.);

⁶¹ Stosownie do przepisów ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. z 2016 r. poz. 2045, ze zm.).

⁶² Zadania: 1. Wykonanie niezbędnych ekspertyz i analiz dotyczących ram prawnych określających funkcjonowanie energetyki jądrowej (realizowane przez MG/ME oraz PAA), 2. Wykonywanie analiz związanych z wdrażaniem i aktualizacją programu energetyki jądrowej (ME), 3. Realizacja programu kształcenia kadr dla instytucji związanych z energetyką jądrową (ME, PAA, PSP, SG), 4. Przeprowadzenie kampanii informacyjno-edukacyjnej dotyczącej energetyki jądrowej (ME), 5. Przygotowanie PAA do pełnienia roli dozoru jądrowego i radiologicznego dla potrzeb energetyki jądrowej oraz innych służb i instytucji niezbędnych do wdrożenia energetyki jądrowej (PSP), 7. Poszukiwanie zasobów uranu na terytorium Polski (ME), 8. Przygotowanie udziału polskiego przemysłu w Programie PEJ (ME).

⁶³ Pismo znak: NFOŚiGW-17-86323 z dnia 27 października 2017 r.

⁶⁴ Wspierane w ramach *PPEJ* przedsięwzięcia dotyczyły m.in. opracowania metodyki oceny bezpieczeństwa i wskazania optymalnej lokalizacji płytkiego składowania odpadów promieniotwórczych nisko- i średnioaktywnych, rozpoznania i kartograficznego obrazu neotektonicznej i współczesnej mobilności obszaru Polski w kontekście bezpiecznej lokalizacji elektrowni jądrowych.

⁶⁵ Pisma znak: BKA.ZKK.191.2.2017 z dnia 9 listopada 2017 r. oraz z dnia 3 marca 2017 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- dofinansowanie udziału polskich jednostek naukowych w projektach międzynarodowych w obszarze energetyki jądrowej w łącznej kwocie 22,9 mln zł (15,6 mln zł w 2016 r. i 7,3 mln zł w 2017 r.);
- na inwestycje budowlane dla jednostek naukowych z obszaru energetyki jądrowej 3,9 mln zł w 2016 r.

Ponadto, nadzorowane przez MNiSW, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju przekazało w latach 2014–2017 łącznie 110,4 mln zł (45,9 mln zł w 2014 r., 41 mln zł w 2015 r., 12,5 mln zł w 2016 r. i 11 mln zł w 2017 r.) na wsparcie prowadzonych przez przedsiębiorstwa i jednostki naukowe badań, prac rozwojowych i wdrożeniowych w obszarze energetyki jądrowej.

Zaplanowane przez MG środki na realizację *PPEJ* w latach 2014–2016 w kwocie 14 890 tys. zł zostały wydatkowane w wysokości 6039 tys. zł, co stanowiło 40,6% planu. Ponośzone przez MG/ME w latach 2014–2016 wydatki odpowiadały odpowiednio 57,5%, 69,7% i 21,5% założonego planu.

Na finansowanie przez ME w 2017 r. zadań *PPEJ* zaplanowano kwotę w wysokości 8770 tys. zł. Do dnia 31 lipca 2017 r. ME nie wydatkowało środków na realizację zadań określonych w *PPEJ*, natomiast wykazało zaangażowanie (zobowiązania) na kwotę łączną 1303,4 tys. zł.

Polityka dywidendowa w PGE SA

Polityka dywidendowa została określona w prospekcie emisyjnym PGE SA z 2009 r. i potwierdzona m.in. w Strategii GK PGE na lata 2014–2020 z dnia 13 maja 2014 r. Założono, że Zarząd będzie rekomendował WZA wypłatę 40–50% skonsolidowanego zysku netto w formie dywidendy dla akcjonariuszy. Założenie to zostało zmienione uchwałą Zarządu PGE SA z dnia 25 sierpnia 2015 r. Utrzymano rekomendowany poziom wypłaty dywidendy (40–50%), ale przyjęto że będzie on obliczany od skonsolidowanego zysku netto korygowanego o wielkość odpisów aktualizujących wartość aktywów trwałych.

Zgodnie z przyjętą polityką, wypłata każdej dywidendy uzależniona była w szczególności od ogólnej wysokości zadłużenia PGE SA, spodziewanych nakładów kapitałowych i potencjalnych aktywizacji.

W latach 2014–2017 działania związane z energetyką jądrową były prezentowane w sprawozdaniach z działalności GK PGE. Zarząd PGE SA rekomendował wypłatę dywidendy na poziomie 40–50% skonsolidowanego zysku netto za lata obrotowe 2013, 2014 i 2015. W uzasadnieniach uchwał Zarządu PGE SA w sprawie rekomendowania podziału zysku netto za lata 2013–2016 nie wskazywano na potrzeby związane z realizowanym *PPEJ*.

Uchwałą z dnia 11 maja 2017 r. Zarząd PGE SA zaproponował zmianę polityki dywidendy, uchwalając rekomendacje o treści: „*Wobec konieczności finansowania ambitnego programu rozwoju, mając na względzie ograniczenie wzrostu poziomu zadłużenia, Zarząd rekomenduje zawieszenie wypłaty dywidendy z zysków za lata 2016, 2017 i 2018*”.

W pkt 2.4. *PPEJ* – ANALIZA SWOT, wśród zagrożeń w realizacji *PPEJ* wymieniono m.in. niezapewnienie wystarczających środków finansowych do jego realizacji, a w konsekwencji trudności w sfinansowaniu kosztów budowy

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

elektrowni jądrowych przez inwestora/inwestorów. Jednym ze źródeł finansowania działań Inwestora określonych w *PPEJ* miały być środki własne, w tym pochodzące z wypracowanego zysku.

Skarb Państwa, jako dominujący akcjonariusz w PGE SA, podejmując decyzje dotyczące podziału zysku w latach obrotowych 2009–2015 w niedostatecznym stopniu uwzględniał potrzeby finansowe Spółki związane z planowanym jej udziałem jako Inwestora w budowie EJ. W okresie tym na wypracowany przez PGE SA zysk w kwocie 20 857 221,0 tys. zł NWZ uchwaliło wypłaty dywidendy dla akcjonariuszy w łącznej wysokości 11 542 460,1 tys. zł. Łączna wysokość dywidendy stanowiła zatem 55,3% zysku netto. Jeszcze wyższy udział dywidendy w zyskach netto uchwalano za lata obrotowe 2009–2013, tj. przed podjęciem uchwały RM o wdrożeniu *PPEJ*. W tych latach PGE SA wypracowała zysk netto w łącznej kwocie 12 038 593,7 tys. zł, z czego na dywidendę przeznaczono 9 616 606,4 tys. zł, tj. 79,9%.

Tabla nr 1

Wysokość wypracowanego przez PGE SA zysku netto w latach 2010-2016 oraz kwot zysku przeznaczonych na wypłaty dywidendy, w tym wysokości dywidenda wypłacanych na rzecz Skarbu Państwa

tys. zł

Rok obrotowy	Zysk/strata netto	Dywidenda dla akcjonariuszy	Dywidenda wpłacona dla Skarbu Państwa	Udział % kol. 3/2
1	2	3	4	5
2009	1 440 497,7	1 314 868,4	1 117 638,1	91,3
2010	2 920 423,5	1 215 344,5	842 124,7	41,6
2011	4 556 115,5	3 421 662,3	2 543 484,6	75,1
2012	783 997,7	1 607 994,3	995 126,1	205,1
2013	2 337 559,3	2 056 736,9	1 200 849,9	88,0
2014	5 452 950,0	1 458 413,4	851 511,7	26,7
2015	1 767 999,3	467 440,2	268 246,0	26,4
2016	1 597 678,0	0,0	0,0	-
Razem	20 857 221,0	11 542 460,1	7 818 981,1	55,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zebranych w trakcie kontroli budżetowych.

Po przyjęciu przez Radę Ministrów *PPEJ*, w którym przewidywano – obok PGE SA – udział trzech spółek jako współinwestorów w budowie EJ, Skarb Państwa zadecydował o wypłacie dywidendy w łącznej kwocie 3 465 327,7 tys. zł, z tego przez:

- KGHM – 2 300 000 tys. zł za lata obrotowe 2013–2016;
- TAURON Polska Energia SA – 595 866,8 tys. zł za lata obrotowe 2013–2014;
- ENEA SA – 569 460,9 tys. zł za lata obrotowe 2013–2014 i 2016 r.

Realizacja wniosków pokontrolnych NIK

W wyniku kontroli *Opracowania oraz realizacji Programu Polskiej Energetyki Jądrowej*, NIK sformułowała dwa wnioski dotyczące realizacji *PPEJ*⁶⁶.

Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o 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.

Z formalnego punktu widzenia wniosków powyższy należy uznać za częściowo zrealizowany. Wraz z podjęciem uchwały Nr 15/2014 Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2014 r. projekt *PPEJ* stał się bowiem obowiązującym programem rządowym, jakkolwiek jego przyjęcie nastąpiło z ponad półrocznym opóźnieniem w porównaniu do planowanego na II kwartał 2013 r. przedłożenia tego projektu Radzie Ministrów. W *PPEJ* przedstawiony zostały harmonogram realizacji poszczególnych zadań, a także informacja na temat możliwych mechanizmów ewentualnego wsparcia budowy elektrowni przez państwo. Niemniej jednak, jak wynika z ustaleń NIK, niskie w porównaniu do harmonogramu zaawansowanie realizacji zadań przez Inwestora, a zwłaszcza brak modelu finansowania budowy elektrowni jądrowej, świadczy, iż efekty jego wykonania uznać należy za daleko niezadowalające.

W drugim z wniosków NIK wnosiła o dokonanie identyfikacji – 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.

W zakresie konieczności implementacji do krajowego porządku prawnego dyrektyw Euratom, Ministerstwo Energii, we współpracy z PGE EJ1, uczestniczyło w procesie uzgodnień zmian do *Prawa atomowego*, związanych z implementacją dyrektywy Rady 2014/87/Euratom z dnia 8 lipca 2014 r. zmieniającej dyrektywę Rady 2009/71/Euratom ustanawiającej wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego. Termin implementacji tej dyrektywy do prawa krajowego upłynął 15 sierpnia 2017 r. Minister Energii nie posiadał informacji o przyczynach opóźnienia tej implementacji, ponieważ za jej realizację odpowiada Minister Środowiska.

⁶⁶ Wystąpienie pokontrolne do Ministra Gospodarki znak KGP-4101-05-01/2012, P/12/055 z dnia 11 kwietnia 2013 r.

Według przesłanej do NIK, po zakończeniu czynności kontrolnych w ME, informacji Ministra Środowiska⁶⁷ implementacja do prawa polskiego ww. dyrektywy została przygotowana w ramach projektu zmiany *Prawa atomowego* oraz ustawy o ochronie przeciwpożarowej i przesłana przez Ministra Środowiska do Komitetu Stałego Rady Ministrów w dniu 13 czerwca 2017 r. Minister Środowiska wyjaśnił, iż opóźnienie w projektowanej nowelizacji *Prawa atomowego* wynika z konieczności implementowania do prawa polskiego kolejnej dyrektywy, a mianowicie *dyrektywy Rady 2013/59/Euratom*, nakładającej szereg nowych obowiązków na Państwa Członkowskie w zakresie ochrony radiologicznej pracowników, pacjentów i osób z ogółu ludności i zastępującej pięć dotychczas obowiązujących dyrektyw, której termin wdrożenia upływa w dniu 6 lutego 2018 r. Zdaniem Ministra Środowiska, opóźnienia te wynikały z przedłużających się uzgodnień projektu *Prawa atomowego* z organami i służbami państwowymi (Prezesem PAA, Ministrem Zdrowia, Głównym Inspektorem Sanitarnym, Krajowym Centrum Ochrony Przed Promieniowaniem w Ochronie Zdrowia, Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, Wyższym Urzędem Górniczym, Urzędem Lotnictwa Cywilnego, wojewodami oraz Państwową Strażą Pożarną) na które dyrektywa ta nakłada nowe obowiązki oraz znaczące koszty, a także trwający pięć miesięcy proces uzyskiwania dla tego projektu rekomendacji Komitetu do Spraw Cyfryzacji Rady Ministrów, Komitetu do Spraw Europejskich, Stałego Komitetu Rady Ministrów oraz Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów.

W zakresie identyfikacji niezbędnych do realizacji działań w *PPEJ* wraz ze sporządzeniem harmonogramu ich realizacji, wniosek został zrealizowany, z zastrzeżeniem, że wystąpiły opóźnienia w realizacji zadań objętych tym harmonogramem.

Odnosnie do wnioskowanego podjęcia starań w celu zapewnienia źródeł finansowania dla realizacji *PPEJ* nie zostały podjęte ostateczne decyzje w tym zakresie.

5.2. Działania Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska związane z wydawaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla budowy elektrowni jądrowej

W dniu 5 sierpnia 2015 r. PGE EJ1 złożyła do GDOŚ Wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz o ustalenie zakresu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wraz z załącznikami, w tym KIP. Przedsięwzięciem tym była budowa i eksploatacja pierwszej w Polsce elektrowni jądrowej o mocy elektrycznej do 3750 MWe, na obszarze gmin: Choczewo lub Gniewino i Krokowa w województwie pomorskim, w trzech wariantach lokalizacyjnych: Żarnowiec, Choczewo oraz Lubiatowo-Kopalino. W dniu 14 września 2015 r. GDOŚ zawiadomił strony postępowania oraz społeczeństwo o wszczętym postępowaniu.

W okresie objętym kontrolą GDOŚ nie sporządzał specjalistycznych wytycznych dotyczących przygotowania dokumentacji wymaganej do uzyskania

Postanowienie
o zakresie raportu

⁶⁷ Pismo znak DNG-wsl.092,1.2017.KI z dnia 30 listopada 2017 r.

DŚU dla elektrowni jądrowej. Na stronie internetowej GDOŚ zamieszczono 18 publikacji, w tym dziesięć opracowań zawierających ogólne wytyczne dotyczące procedury oceny oddziaływania na środowisko dla inwestycji stanowiących przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, w tym analizy wybranych zagadnień środowiskowych. W opinii GDOŚ, publikacje te mogą być pomocne inwestorowi występującemu o wydanie DŚU.

Do końca czerwca 2017 r. PGE EJ1 nie zwracała się do GDOŚ o przeprowadzenie szkoleń dla swoich pracowników w zakresie związanym z ochroną środowiska.

Złożony przez PGE EJ1 Wniosek był trzykrotnie uzupełniany bądź zmieniany:

- na wezwanie GDOŚ z dnia 18 sierpnia 2015 r., dotyczące m.in. wskazania obszaru, na który będzie oddziaływać planowane przedsięwzięcie wraz z informacją o przesłankach warunkujących jego wyznaczenie – w dniu 1 września 2015 r. PGE EJ1 dokonała stosownego uzupełnienia Wniosku, przekazując także jednolity tekst KIP;
- w odpowiedzi na pismo GDOŚ z dnia 14 września 2015 r., dotyczące m.in. usunięcia rozbieżności w odniesieniu do nazwy inwestora przedsięwzięcia oraz samego przedsięwzięcia, pismem z dnia 21 września 2015 r. PGE EJ1 wskazała właściwe nazwy, tj. PGE EJ1 sp. z o.o. oraz nazwę inwestycji „*przedsięwzięcie polegające na budowie i eksploatacji pierwszej w Polsce Elektrowni Jądrowej, o mocy elektrycznej do 3750 MWe, na obszarze gmin: Choczewo lub Gniewino i Krokowa*”;
- pismem z dnia 11 stycznia 2016 r. PGE EJ1 zmieniła Wniosek w zakresie liczby wariantów lokalizacyjnych przedsięwzięcia, tj. zrezygnowano z jednej (Choczewo) spośród trzech wcześniej wnioskowanych lokalizacji przedsięwzięcia. Pozostały dwa warianty budowy pierwszej EJ w Polsce: Lubiatowo-Kopalino lub Żarnowiec.

W odpowiedzi na pismo GDOŚ z dnia 23 września 2015 r. o przesłanie uwag do KIP, Prezes PAA zalecił m.in.:

- zweryfikowanie przez inwestora zakresów stref, w których możliwa będzie konieczność wprowadzenia działań interwencyjnych, stosownie do wyników obliczeń dawek promieniowania;
- podawanie dla granic obszaru ograniczonego użytkowania i strefy planowania awaryjnego oraz w odniesieniu do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w *sprawie wartości poziomów interwencyjnych dla poszczególnych rodzajów działań interwencyjnych oraz kryteriów odwołania tych działań*⁶⁸, wyników obliczeń dawek skutecznych przy normalnej eksploatacji elektrowni jądrowej oraz stanach awaryjnych;
- przedstawienie przez inwestora w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko własnych wyników obliczeń dawek możliwych do otrzymania wokół elektrowni jądrowej dla wszystkich rozważanych typów reaktorów podczas normalnej eksploatacji i w stanach awaryjnych, w tym założenia przyjęte do obliczeń;

⁶⁸ Dz. U. Nr 98, poz. 987.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- zastosowanie przez inwestora ustawowych kryteriów dawki w odniesieniu do wielkości stref, na których rozważane są (lub też nie) działania interwencyjne, jak również posługiwanie się w odniesieniu do tych stref terminologią określoną w przepisach.

Pismem z dnia 12 października 2015 r. GDOŚ zwrócił się do Pomorskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego (PPWIS) oraz Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni o wydanie opinii dotyczącej zakresu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko dla powyższego przedsięwzięcia. W odpowiedzi z dnia 3 listopada 2015 r. Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni wyraził opinię, że raport spełniający wymogi art. 66 *ustawy OOS*⁶⁹ powinien uwzględnić m.in.:

- dane dotyczące składu gatunkowego, liczebności i rozmieszczenia ichtiofauny i ptaków wodnych w planowanym miejscu lokalizacji konstrukcji ujęcia i zrzutu wód oraz w zasięgu jej oddziaływania;
- szczegółową analizę wpływu zrzutu wód chłodniczych na składniki biotyczne środowiska morskiego;
- określenie natężenia hałasu generowanego przez urządzenia do poboru i zrzutu wód i jego wpływ na ichtiofaunę, awifaunę i ssaki morskie;
- wpływ inwestycji na funkcjonowanie korytarzy ekologicznych, gospodarkę rybacką w regionie.

Natomiast w opinii PPWIS raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, z uwagi na rodzaj przedsięwzięcia, powinien być sporządzony w pełnym zakresie, określonym w art. 66 *ustawy OOS*.

W sprawie wystąpienia do PPWIS oraz do Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdańsku o wydanie ww. opinii w dniu 12 października 2015 r., tj. po miesiącu i 12 dniach od otrzymania uzupełnionego Wniosku (1 września 2015 r.), GDOŚ tłumaczył m.in.:

- koniecznością przeanalizowania ww. odpowiedzi udzielonej przez PGE EJ1, *mającej przełożenie na ustalenie kręgu stron postępowania administracyjnego przez GDOŚ*;
- *przygotowaniem zawiadomienia dla społeczeństwa, poprzedzonego analizą dotyczącą właściwego sposobu zapewnienia społeczeństwu prawidłowego udziału dla przedsięwzięcia planowanego w odległej lokalizacji względem siedziby GDOŚ oraz zamieszczenie ww. obwieszczenia w prasie*;
- *analizą wniosków organizacji ekologicznych, wnoszących o przystąpienie na prawach strony do postępowania, wraz z wzywaniem ich o uzupełnienie braków formalno-prawnych wniosków oraz pisemnym informowaniem o przystąpieniu do postępowania*.

W dniu 25 maja 2016 r. GDOŚ wydał postanowienie, o którym mowa w art. 63 *ustawy OOS*⁷⁰, określające zakres raportu o oddziaływaniu na środowisko przedsięwzięcia polegającego na *budowie i eksploatacji pierwszej w Polsce Elektrowni Jądrowej, o mocy elektrycznej do 3750 MWe*,

⁶⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1405, ze zm. – w brzmieniu na dzień sporządzenia opinii.

⁷⁰ Dalej: Postanowienie o zakresie raportu.

na obszarze gmin: Choczewo lub Gniewino i Krokowa, zawiadamiając o tym strony postępowania. *Postanowienie o zakresie raportu* uwzględniało opinie zarówno Prezesa PAA, jak i Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni.

W dniu 4 czerwca 2016 r. GDOŚ, zgodnie z art. 69 ust. 4 ustawy *OOŚ*, zawiesił postępowanie w sprawie wydania DŚU dla ww. przedsięwzięcia do czasu przedłożenia przez wnioskodawcę raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, zawiadamiając o tym również strony postępowania.

Od daty wpływu Wniosku PGE EJ1 do GDOŚ o wydanie *Postanowienia o zakresie raportu* do jego wydania upłynęło 295 dni kalendarzowych. W ocenie NIK, *Postanowienie o zakresie raportu* zostało wydane bez zbędnych opóźnień, biorąc pod uwagę znaczenie dla Polski tej inwestycji oraz uwzględniając konieczność dokonania w związku z tym – przez pracowników GDOŚ – szczególnie starannej analizy zgromadzonych dokumentów, w tym uwag i opinii zarówno stosownych organów państwa biorących udział w tym postępowaniu, jak i państw potencjalnie narażonych.

Kompletność zawartości Postanowienia GDOŚ o zakresie raportu

NIK zwróciła uwagę GDOŚ na niepełny zakres wprowadzenia do *Postanowienia o zakresie raportu* wymogów zawartych w art. 66 ust 1 ustawy *OOŚ*⁷¹. Stwierdzono bowiem, iż nie wszystkie wymogi określone w art. 66 ust. 1 tej ustawy znalazły wprost odzwierciedlenie w tym dokumencie, bądź zostały zapisane w nim jedynie częściowo.

Według wyjaśnień GDOŚ, zapis zawarty w sentencji *Postanowienia o zakresie raportu* o treści: *określam zakres raportu o oddziaływaniu na środowisko zgodny z art. 66 ustawy OOŚ*, powinien gwarantować jego sporządzenie w zakresie zgodnym z wymogami ustawowymi. Zdaniem GDOŚ, Inwestor ma obowiązek wykonania raportu w pełnym zakresie wskazanym w poszczególnych punktach art. 66 ustawy *OOŚ*, bowiem przedstawione zapisy w *Postanowieniu o zakresie raportu* jedynie doprecyzowały ustawowe wymogi w wybranych kwestiach, które GDOŚ uznał za zasadne ze względu na charakter przedsięwzięcia.

Zdaniem NIK, brak konsekwencji we wprowadzeniu do *Postanowienia o zakresie raportu* wymogów art. 66 ust. 1 ustawy *OOŚ* może skutkować niewykonaniem przez Spółkę wszystkich ustawowych zapisów wymaganych w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko i tym samym wydłużyć okres sporządzenia oraz złożenia raportu spełniającego wszystkie wymagania określone przepisami prawa.

Postanowienie transgraniczne

Zgodnie z prowadzoną przez kraje europejskie i zalecaną przez *Konwencję o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym*, sporządzoną w Espoo dnia 25 lutego 1991 r.⁷², praktyką szerokiego informowania państw w przypadku planowanych obiektów jądrowych oraz wskazaniami zawartymi w KIP, informacja o wszczęciu postępowania w sprawie wydania DŚU dla elektrowni jądrowej została przesłana do wszystkich 26 państw będących w zasięgu 1000 km od potencjalnych lokalizacji elektrowni jądrowej.

⁷¹ W brzmieniu obowiązującym na dzień wydania *Postanowienia o zakresie raportu*, tj. na 25 maja 2016 r.

⁷² Dz. U. z 1999 r. Nr 96, poz. 1110.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W pobliżu granic Polski (do 300 km od granicy) rozlokowanych jest dziewięć elektrowni jądrowych posiadających 26 reaktorów o łącznej mocy 17 577 MW oraz jedna elektrownia, w której dwa reaktory o mocy 3000 MW zostały wyłączone w 2004 r.

Infografika nr 4

Lokalizacje europejskich elektrowni jądrowych w pobliżu granic Polski
(elektrownia, liczba reaktorów, orientacyjna moc)



Źródło: Opracowanie NIK na podstawie danych MAEA - PRIS.

W dniu 22 września 2015 r. GDOŚ wydał Postanowienie o przeprowadzeniu postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia polegającego na budowie i eksploatacji w Polsce Elektrowni Jądrowej o mocy elektrycznej do 3750 MWe, na obszarze gmin: Choczewo lub Gniewino i Krokowa w województwie pomorskim⁷³ oraz nałożył na Spółkę obowiązek sporządzenia dokumentacji w języku angielskim, niemieckim i litewskim.

W dniu 2 grudnia 2015 r., po przetłumaczeniu dokumentacji przez Spółkę, GDOŚ powiadomił 13 państw⁷⁴ o planowanej działalności, która może spowodować znaczące szkodliwe transgraniczne oddziaływanie na środowisko, wyznaczając państwom potencjalnie narażonym termin, do dnia 20 stycznia 2016 r., na przesłanie informacji o zamiarze wzięcia udziału w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko i zgłoszenie ewentualnych uwag do KIP oraz zakresu dokumentacji środowiskowej.

⁷³ Dalej: Postanowienie transgraniczne.

⁷⁴ Austrię, Białoruś, Czechy, Danię, Estonię, Finlandię, Litwę, Niemcy, Rosję, Szwecję, Słowację, Ukrainę, Łotwę.

Do pozostałych państw⁷⁵ została wysłana elektronicznie krótka informacja o wszczęciu procedury. Węgry i Holandia zadeklarowały uczestnictwo w procedurze transgranicznej OOŚ i złożyły wniosek o notyfikację. Powiadomienie o planowanej działalności, która może spowodować znaczące szkodliwe transgraniczne oddziaływanie na środowisko, wraz z dokumentacją zostało wysłane przez GDOŚ do Węgier i Holandii odpowiednio w dniu 30 grudnia 2015 r. i w dniu 17 grudnia 2015 r. W powyższym powiadomieniu ustalono termin na zgłoszenie ewentualnych uwag w terminie do dnia 30 stycznia 2016 r. W dniu 14 stycznia 2016 r. Węgry zawiadomiły, że zgłoszą uwagi do dnia 1 marca 2016 r., zaś faktycznie przesłały uwagi, jako ostatnie państwo, w dniu 15 kwietnia 2016 r.

Otrzymane uwagi od wszystkich państw potencjalnie narażonych zostały pogrupowane w odpowiednie bloki tematyczne oraz wzięte pod uwagę przy określaniu zakresu raportu o oddziaływaniu na środowisko.

Uwzględniając uzupełnienie Wniosku przez PGE EJ1 pismem z dnia 1 września 2015 r., termin wydania przez GDOŚ *Postanowienia transgranicznego* upłynął w dniu 15 września 2015 r., natomiast zostało ono wydane w dniu 22 września 2015 r., tj. siedem dni po terminie określonym w art. 108 ust. 2 ustawy OOŚ.

W wyjaśnieniu przyczyn tego opóźnienia, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wskazał m.in. na skomplikowany charakter sprawy i pierwsze takie postępowanie w skali kraju prowadzone przez GDOŚ. Uznając siedmiodniowe opóźnienie w wydaniu *Postanowienia transgranicznego* za nieznaczące uchybienie, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska zwrócił uwagę na:

- konieczność dokonania w okresie 22 dni analizy dostarczonej przez Inwestora dokumentacji oraz analizy dotyczącej zasięgu oddziaływania przedsięwzięcia poza granicami kraju, aby określić Strony narażone na potencjalne znaczące oddziaływanie transgraniczne;
- trudności wynikające z braku doświadczeń w prowadzeniu tego rodzaju postępowań jako Strona pochodzenia oraz brak wytycznych dotyczących prowadzenia takich procedur, w tym brak dobrych praktyk, na których Polska mogłaby się wzorować;
- pracę zespołu do spraw transgranicznych ocen oddziaływania na środowisko w okrojonym składzie (dwie z czterech osób), co spowodowało zwiększone obciążenie pracą i brak możliwości dotrzymania niezwykle napiętych terminów.

5.3. Stan przygotowań Państwowej Agencji Atomistyki do pełnienia funkcji dozoru jądrowego w Polsce

Ocena rozwiązań
prawnych dotyczących
PPEJ

Zgodnie z art. 113a ust. 1 i 3 *Prawa atomowego*, Prezes PAA powinien przeprowadzać, nie rzadziej niż co trzy lata, ocenę funkcjonowania dozoru jądrowego oraz analizę obowiązującego stanu prawnego pod względem

⁷⁵ Belgii, Chorwacji, Francji, Holandii, Luxemburga, Mołdawii, Norwegii, Rumunii, Serbii, Szwajcarii, Słowenii, Węgier i Włoch.

jego adekwatności do potrzeb zapewnienia bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej. W latach 2014–2017 PAA sporządziła dwie takie oceny. Pierwszy raport objął okres od 1 lipca 2011 r. do 30 czerwca 2014 r., natomiast drugi – od 1 lipca 2014 r. do 30 czerwca 2017 r., z zaznaczeniem, że ze względu na roczne podsumowania tych danych dotyczą one pełnych lat kalendarzowych, tj. od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2016 r. W wyniku przeprowadzonych analiz PAA proponowała m.in. zmiany w obowiązującym prawie.

W raporcie z oceny przeprowadzonej w 2014 r. wskazano, że obowiązujący wówczas stan prawny zapewnia odpowiednie ramy prawne dla prowadzenia działalności związanej z wykorzystaniem energii jądrowej lub promieniowania jonizującego, niemniej jednak uznano za konieczne jego uzupełnienie poprzez ustanowienie regulacji w sprawie kategoryzacji zagrożeń radiacyjnych, zgodnie z zaleceniami MAEA. Za konieczne uznano także wydanie nowego rozporządzenia w sprawie dokumentów wymaganych przy składaniu wniosku o wydanie zezwolenia na wykonywanie działalności związanej z narażeniem na działanie promieniowania jonizującego albo przy zgłoszeniu wykonywania tej działalności. Potrzeba takiej regulacji prawnej związana była z wydaniem 14 nowych rozporządzeń określających szczegółowe wymagania dotyczące m.in. lokalizacji, projektowania, rozruchu, eksploatacji i likwidacji obiektów jądrowych, które zostały wydane w celu wdrożenia wymogów zawartych w *ustawie Prawo atomowe* oraz umożliwienia realizacji *PPEJ*.

W raporcie z oceny przeprowadzonej w 2017 r. ponownie wskazano, że obowiązujący stan prawny zapewnia odpowiednie ramy prawne dla prowadzenia działalności związanych z wykorzystaniem energii jądrowej lub promieniowania jonizującego w sposób, który zabezpiecza dostatecznie ludzi, mienie oraz środowisko. Wskazano też ponownie, że konieczne jest ustanowienie regulacji w sprawie kategoryzacji zagrożeń radiacyjnych zgodnie z zaleceniami MAEA.

W 2013 r. została zrealizowana misja przeglądowa MAEA – IRRS⁷⁶, w wyniku której zweryfikowano i oceniono pozytywnie przygotowanie PAA na aktualnym etapie *PPEJ*. Misja IRRS wydała rekomendacje i zalecenia do realizacji przez PAA, które zostały pozytywnie zweryfikowane podczas przeprowadzonej w czerwcu 2017 r. misji weryfikacyjnej MAEA. Spośród 31 rekomendacji lub sugestii sformułowanych w 2013 r. – 20 zostało w pełni implementowanych, tj. otrzymało status zamkniętych, natomiast 11 otrzymało status zamkniętych na podstawie poczynionych postępów we wdrożeniu.

Kategoryzacja zagrożeń radiacyjnych, zgodnie z zaleceniami misji IRRS, została przewidziana w projekcie *ustawy o zmianie ustawy Prawo atomowe oraz ustawy o ochronie przeciwpożarowej*. Eksperti MAEA podczas ww. misji weryfikacyjnej IRRS ocenili, że projektowane przepisy są zgodnie z zaleceniami MAEA. W dniu 6 lipca 2017 r. Stały Komitet Rady Ministrów przyjął projekt tej ustawy.

⁷⁶ Z ang. *Integrated Regulatory Review Service* – Zintegrowany Przegląd Dozoru Jądrowego.

Pełnienie przez PAA dozoru jądrowego

W zakresie przygotowania PAA do pełnienia roli dozoru jądrowego realizowane były zadania dotyczące funkcjonowania i rozwinięcia zaplecza technicznego dozoru jądrowego. W latach 2014–2017 (do 15 września) PAA prowadziła prace analityczne oraz koncepcyjne na potrzeby określenia wymagań dla programu monitoringu radiologicznego na terenie i wokół elektrowni jądrowej. W 2015 r. zlecono wykonanie usług polegających na: analizie programów monitoringu radiologicznego środowiska poszczególnych krajów w kontekście energetyki jądrowej; pomiarze uwolnień substancji promieniotwórczych do powietrza w okolicy obiektu jądrowego w Świerku oraz wykonaniu opracowania dotyczącego metodologii przeprowadzania pomiarów stężeń węgla C-14 w próbkach środowiskowych oraz próbkach pożywienia. Na realizację tych zadań wydatkowano 130,8 tys. zł. Wyniki zadań zleconych zostały wykorzystane przez PAA do przygotowania projektu *rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących zakresu programu monitoringu radiacyjnego realizowanego przez jednostki organizacyjne zaliczane do I i II kategorii zagrożeń*.

W 2015 r. PAA rozpoczęła rozbudowę sieci stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych na potrzeby PPEJ. W 2015 r. PAA zakupiła za kwotę 130 tys. zł dwie stacje wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych, które w 2016 r. zostały zainstalowane i uruchomione w Suwałkach oraz Kielcach. W lipcu 2017 r. PAA ogłosiła przetarg nieograniczony na dostarczenie i wdrożenie dwudziestu trzech stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych wraz z dodatkowymi elementami infrastruktury oraz dostarczenie dokumentacji stacji⁷⁷.

Na zlecenie PAA, w 2015 r. dokonano za kwotę 169,7 tys. zł implementacji modeli obliczeniowych modułów wodnych dla Polski w systemie wspomagania decyzji RODOS⁷⁸. W tym samym roku stworzony został za kwotę 49,1 tys. zł projekt Komputerowego Centrum Analizy Danych (KCAD) w Centrum do Spraw Zdarzeń Radiacyjnych. W 2016 r. PAA zakupiła za kwotę 647,8 tys. zł sprzęt wraz z oprogramowaniem systemowym oraz oprogramowaniem bazodanowym na potrzeby KCAD. W lipcu 2017 r. PAA ogłosiła przetarg nieograniczony na zaprojektowanie, stworzenie, wdrożenie i zapewnienie wsparcia technicznego dla zintegrowanego systemu informatycznego, składającego się z bazy danych monitoringu radiacyjnego oraz narzędzi do analiz i raportowania na potrzeby KCAD.

Wydatki pozapłacowe poniesione w latach 2014–2017 (do 31 lipca) na realizację zadań przypisanych PAA w PPEJ – tj. na wykonanie niezbędnych ekspertyz i analiz dotyczących ram prawnych określających funkcjonowanie energetyki jądrowej, realizację programu kształcenia kadr dla instytucji związanych z energetyką jądrową oraz na przygotowanie PAA do pełnienia roli dozoru jądrowego i radiologicznego dla potrzeb energetyki jądrowej oraz innych służb i instytucji niezbędnych do wdrożenia energetyki jądrowej – wyniosły łącznie 2557,3 tys. zł.

⁷⁷ Do dnia 15 września 2017 r. przetarg nie został rozstrzygnięty.

⁷⁸ Z ang. *Real-time On-line Decision Support System* – system wspomagania decyzji po wypadku jądrowym.

W okresie od 2014 r. do 31 lipca 2017 r. zadania związane z realizacją PPEJ stanowiły podstawowy zakres obowiązków dla pracowników zatrudnionych łącznie na 37 etatach. Na koniec lat 2014–2016 oraz na dzień 31 lipca 2017 r. zatrudnionych w PAA było kolejno: 126, 123, 122 i 125 osób, w tym odpowiednio: 37, 35, 37 i 37 osób zatrudnionych było etatach związanych z realizacją zadań w ramach PPEJ.

Pod względem wykształcenia 37 osób zatrudnionych w PAA w związku z realizacją PPEJ, na dzień 31 lipca 2017 r.: osiem osób posiadało wykształcenie kierunkowe związane z energetyką jądrową, sześć osób – prawnicze, pięć osób – z dziedziny ochrony środowiska, po trzy osoby – z chemii, fizyki i geologii, dwie osoby – z elektroniki oraz po jednej osobie – z biofizyki, budownictwa, elektrotechniki, inżynierii środowiska, mechaniki i budowy maszyn, psychologii i zarządzania.

Odrębną kategorię stanowili pracownicy PAA, którzy dla uzyskania uprawnień inspektora dozoru jądrowego II stopnia, realizują ok. 3–4 letni indywidualny program praktyk zakończony obowiązkiem zdania dwóch egzaminów przed komisją powołaną przez Prezesa PAA, zgodnie z wymogami określonymi w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie inspektorów dozoru jądrowego*⁷⁹. Kandydaci na inspektorów zatrudnieni w związku z przygotowaniem do PPEJ w indywidualnych programach praktyk mają ujęte elementy bezpośrednio związane z kontrolą i nadzorem nad elektrowniami jądrowymi.

Pracownicy PAA, zatrudnieni do zadań związanych z PPEJ, uczestniczyli w ramach rozwoju zawodowego w krótko i długoterminowych szkoleniach organizowanych m.in. przez MAEA, a także w kilkumiesięcznych stażach w zagranicznych jednostkach dozoru jądrowego. W latach 2015–2016 zostało zrealizowanych 18 staży o długości od dwóch do sześciu miesięcy.

Koszty wynagrodzeń i pochodnych w latach 2014–2017 (do 31 lipca) osób zatrudnionych w PAA w związku z realizacją PPEJ wyniosły łącznie 8576,0 tys. zł, w tym: w 2014 r. – 2143,0 tys. zł, w 2015 r. – 2524,0 tys. zł, w 2016 r. – 2 509,0 tys. zł, do 31 lipca 2017 r. – 1400,0 tys. zł. Kwoty wydatkowane na wynagrodzenia i pochodne osób zatrudnionych w PAA w związku z realizacją PPEJ stanowiły: w 2014 r. – 24,3%, w 2015 r. – 26,7%, w 2016 r. – 25,3%, do 31 lipca 2017 r. – 23,3% całkowitych rocznych wydatków PAA na wynagrodzenia i pochodne w tym okresie.

⁷⁹ Dz. U. poz. 1014, ze zm.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Ocena skuteczności i efektywności działań związanych z rozwojem i wdrażaniem energetyki jądrowej w Polsce, określonych przede wszystkim w <i>Programie Polskiej Energetyki Jądrowej</i> .
Dane identyfikacyjne kontroli	Ocena stanu zaawansowania i sposobu realizacji przez organy administracji państwowej zadań przewidzianych do wykonania do końca 2016 r., w ramach I Etapu <i>PPEJ</i> , a także ich zgodności z planem oraz osiągania założonych celów.
Cele szczegółowe	Ocena możliwości wystąpienia zagrożenia dla terminowej realizacji przez Ministra Energii dalszych etapów <i>PPEJ</i>. Ocena wpływu działań Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska na terminową realizację <i>PPEJ</i>. Ocena stanu przygotowań Państwowej Agencji Atomistyki do pełnienia funkcji dozoru jądrowego w ramach rozwoju energetyki jądrowej w Polsce.
Zakres podmiotowy	Ocena zakresu realizacji wniosków pokontrolnych NIK.
Kryteria kontroli	Ministerstwo Energii, Państwowa Agencja Atomistyki, Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, PGE Polska Grupa Energetyczna SA oraz PGE EJ1 sp. z o.o.
Okres objęty kontrolą	Ministerstwo Energii, Państwowa Agencja Atomistyki oraz Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska – art. 2 ust. 1 <i>ustawy o NIK</i> z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. PGE Polska Grupa Energetyczna SA oraz PGE EJ1 sp. z o.o. – art. 2 ust. 3 <i>ustawy o NIK</i> z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 3 <i>ustawy o NIK</i> , tj. pod względem legalności i gospodarności.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	Lata 2014-2017 (do czasu zakończenia badań kontrolnych), z uwzględnieniem zdarzeń i danych wcześniejszych o istotnym znaczeniu dla kontrolowanej działalności. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 4 lipca 2017 r. do 31 października 2017 r. W ramach przygotowań do realizacji niniejszej kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wystąpiła w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 <i>ustawy o NIK</i> do trzech ministrów (Środowiska, Zdrowia oraz Nauki i Szkolnictwa Wyższego) oraz do Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości i Urzędu Dozoru Technicznego o przedstawienie informacji dotyczących działań podjętych przez te podmioty w celu realizacji zadań przypisanych im w <i>PPEJ</i> oraz o wysokości poniesionych kosztów związanych z tymi działaniami.
Pozostałe informacje	Najwyższa Izba Kontroli wystąpiła w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f <i>ustawy o NIK</i> do Ministra Środowiska o informację w sprawie wniosku Ministra Energii o dofinansowanie badań geologiczno-inżynierskich potencjalnych lokalizacji dla składowiska odpadów promieniotwórczych nisko- i średnio-aktywnych, a także stanu prac nad implementacją do krajowego porządku prawnego dyrektywy Rady 2014/87/Euratom z dnia 8 lipca 2014 r. zmieniającej dyrektywę Rady 2009/71/Euratom ustanawiającej wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego. NIK wystąpiła również w tym trybie do:

Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Państwowej Agencji Atomistyki oraz Państwowej Straży Pożarnej w sprawie udzielenia informacji na temat wysokości poniesionych wydatków na realizację *PPEJ*.

Kontrola pt. Realizacja „Programu polskiej energetyki jądrowej” (P/17/018), ujęta w planie pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2017 r. z inicjatywy własnej, stanowiła kontynuację badań w tym zakresie przeprowadzonych przez NIK na przełomie 2012/2013 r.⁸⁰

Na potrzebę przeprowadzenia badań tych zagadnień zwróciła także uwagę Sejmowa Komisja do Spraw Energii i Skarbu Państwa, zgłaszając do planu pracy NIK na 2017 r. propozycje następujących dwóch tematów do kontroli:

- Realizacja polskiego programu jądrowego i działalność spółki PGE EJ1 sp. z o.o.
- Celowość wydatkowania środków finansowych na projekt elektrowni jądrowej.

Kierownicy trzech podmiotów kontrolowanych złożyli zastrzeżenia do treści zawartych w wystąpieniach pokontrolnych.

W piśmie znak BDG.III.091.16.2017 IK; 153771 z dnia 22 listopada 2017 r. Minister Energii zgłosił 11 zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosku zawartych w wystąpieniu pokontrolnym znak KGP.410.005.01.2017 z dnia 31 października 2017 r., dotyczących:

Minister Energii

- 1) nieskierowania do Rady Ministrów wniosku o podjęcie strategicznych decyzji dotyczących uruchomienia inwestycji, tj. budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej;
- 2) wpływu wypowiedzi przedstawicieli Ministerstwa Energii w 2016 r. na zmianę strategii Grupy Kapitałowej PGE w zakresie priorytetów inwestycyjnych, które doprowadziły do zaniechania przez Inwestora realizacji części działań określonych w *PPEJ*;
- 3) braku informacji w ME o wielkości wydatków poniesionych w 2016 r. przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, na realizację zadania *Dostosowanie zaplecza naukowo-badawczego* – planowanych w wysokości 15 000 tys. zł oraz przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, na realizację zadania *Poszukiwanie zasobów uranu na terytorium Polski* – na które zaplanowano wydatki w wysokości 2000 tys. zł;
- 4) niezgodnego ze stanem faktycznym stwierdzenia w *Sprawozdaniu Ministra Energii* o terminowej realizacji przez administrację rządową swoich zadań określonych dla I Etapu *PPEJ*, podczas gdy do dnia 3 października 2017 r. Minister Energii nie dokonał wyboru lokalizacji dla składowiska odpadów promieniotwórczych nisko- i średnioaktywnych;
- 5) stanowiska NIK, iż Minister Energii, jako koordynator *PPEJ*, powinien posiadać aktualne informacje w zakresie źródeł i poziomu zrealizowa-

⁸⁰ Informacja o wynikach kontroli opracowania oraz realizacji Programu Polskiej Energetyki Jądrowej. Nr ewid. 32/2013/P12/055/KGP – lipiec 2013 r.

nych i planowanych na kolejne lata nakładów/wydatków, przeznaczonych na poprawę stanu infrastruktury naukowo-technicznej dla celów energetyki jądrowej;

- 6) stwierdzenia NIK, iż Minister Gospodarki podejmując się roli koordynatora *PPEJ*, nie zaproponował wprowadzenia do tego dokumentu narzędzi umożliwiających realną koordynację;
- 7) uwagi Najwyższej Izby Kontroli o niezapobieżeniu przez Ministra Energii modyfikacji Strategii grupy kapitałowej PGE i faktycznemu wstrzymaniu prac nad zadaniami związanym z budową elektrowni jądrowej;
- 8) niewybrania do końca 2016 r. przez Inwestora technologii jądrowej oraz niepodpisania głównych kontraktów wskutek niedokonania wyboru modelu finansowania budowy elektrowni jądrowej, przy czym decyzja w tym zakresie należała do Rady Ministrów, jak również sformułowanego na tej podstawie wniosku pokontrolnego dotyczącego nawiązania ścisłej współpracy z Inwestorem przy opracowaniu propozycji wyboru modelu finansowania budowy, eksploatacji i likwidacji elektrowni jądrowej, przed przedstawieniem tego modelu do zatwierdzenia przez Radę Ministrów;
- 9) wpływu publicznych wypowiedzi przedstawicieli ME o braku poparcia przez Ministerstwo dla PZ i kontraktu różnicowego, jako mechanizmów wyboru technologii i wsparcia dla Projektu na decyzje PGE SA dotyczące wstrzymania PZ i ograniczenia zakresu prac bieżących do badań środowiskowych i lokalizacyjnych;
- 10) istniejących możliwości zlecenia wykonania ekspertowi zewnętrznemu lub specjalistycznej firmie analiz związanych z wyborem lokalizacji dla przyszłej elektrowni jądrowej, na podstawie trójstronnej umowy z udziałem Inwestora, jako płatnika za prace wykonane przy użyciu archiwalnych danych geologicznych;
- 11) negatywnej oceny ogólnej oraz cząstkowej.

Kolegium NIK oddaliło powyższe zastrzeżenia w całości⁸¹.

PGE Polska Grupa
Energetyczna SA

W piśmie znak NH/2189/2017/W z dnia 6 listopada 2017 r. Zarząd PGE SA złożył pięć zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego z dnia 12 października 2017 r. nr KGP.410.005.03.2017, nie dzieląc ocen i uwag dotyczących:

- 1) wstrzymania części działań w zakresie obowiązującego programu rządowego bez uprzedniego dokonania stosownych uzgodnień w tym zakresie z Ministerstwem Energii, co NIK oceniła jako zaniechanie ze strony PGE SA;
- 2) dokonania w 2016 r. znaczącej zmiany kwalifikacji projektu budowy elektrowni jądrowej: z kluczowej inwestycji obniżającej emisyjność portfela wytwórczego GK PGE – wg Strategii GK PGE z 2014 r., na opcję do rozważenia – wg Strategii GK PGE z 2016 r.;

⁸¹ Uchwała Nr 1/2018 z dnia 24 stycznia 2018 r.

- 3) fragmentu opisu stanu faktycznego, w którym stwierdzono, że według Dyrektora Departamentu Strategii PGE SA, w przypadku braku zgodności zaktualizowanej strategii GK PGE z obowiązującym *PPEJ*, dokumenty strategiczne, w tym *PPEJ*, są wiążące jedynie dla organów administracji rządowej, natomiast nie są bezpośrednio wiążące dla spółek prawa handlowego, bowiem – zdaniem Zarządu PGE SA – *Dokumenty strategiczne Rządu są co do zasady bezpośrednio wiążące jedynie dla organów administracji rządowej, a nie tylko „w przypadku braku zgodności Strategii GK PGE z PPEJ*;
- 4) zobowiązania Inwestora, wynikającego z *PPEJ*, dotyczącego rozpoczęcia do końca 2016 r. postępowania administracyjnego dla uzyskania pozwolenia na budowę, w tym zezwolenia dozoru jądrowego oraz podpisania głównych kontraktów;
- 5) braku w rekomendacji podziału zysku netto za lata 2013–2015 potrzeb finansowych PGE SA w zakresie realizacji projektu budowy elektrowni jądrowej co – zdaniem NIK – świadczy o braku zaplanowania inżynierii finansowej projektu, która ze względu na wysokość nakładów wymaga przewidzenia konieczności agregowania środków na realizację inwestycji.

Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli w uchwale (KPK-KPO.443.159.2017) z dnia 15 grudnia 2017 r. oddalił zastrzeżenia nr 2 i 4, uznał w całości zastrzeżenie nr 5 oraz uznał w części zastrzeżenie:

- nr 1 poprzez wpisanie – w miejsce wykreślonego stwierdzenia o zaniechaniu działań – uwagi o konieczności ustalenia, w porozumieniu z Ministrem Energii, formalnych zasad współpracy w tym zakresie pomiędzy Inwestorem a Ministerstwem Energii i jednocześnie wykreślenie wniosku pokontrolnego dotyczącego tego zagadnienia;
- nr 3 poprzez przeformułowanie treści wyjaśnienia wraz z wykreśleniem części zdania o treści: *w przypadku braku zgodności zaktualizowanej strategii GK PGE z obowiązującym PPEJ*.

W piśmie znak EJ1/2017/1815/ZF/MRZ z dnia 7 listopada 2017 r., Zarząd spółki PGE EJ1 złożył trzy zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego z dnia 12 października 2017 r. nr KGP.410.005.04.2017, dotyczące stwierdzeń zawartych w ocenie ogólnej o:

PGE EJ1 sp. z o.o.

- 1) niewykorzystaniu wszystkich możliwości zmniejszenia skali opóźnień w zakresie złożenia wniosku do GDOŚ o wydanie *Postanowienia o zakresie raportu*;
- 2) trwającym od sierpnia 2017 r. sporze pomiędzy Zarządem a Radą Nadzorczą Spółki dotyczącym podwyższenia kapitału zakładowego PGE EJ1;
- 3) niepodjęciu przez Spółkę starań o przeszkolenie swoich pracowników w zakresie zagadnień związanych z ochroną środowiska.

Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli w uchwale (KPK-KPO.443.165.2017) z dnia 30 listopada 2017 r. uznał zastrzeżenie nr 2, w którym Zarząd Spółki zaprzeczył istnieniu sporu

ZAŁĄCZNIKI

z Radą Nadzorczą w kwestii podwyższenia kapitału Spółki, twierdząc iż między tymi organami miała miejsce *merytoryczna rozbieżność stanowisk*. Zespół Orzekający oddalił natomiast pozostałe dwa zastrzeżenia.

Wykaz jednostek kontrolowanych

L.p.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
1.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Ministerstwo Gospodarki/ Ministerstwo Energii	Janusz Piechociński Krzysztof Tchórzewski	Negatywna
2.	Departament Środowiska	Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska	Krzysztof Lissowski Jakub Dziubecki Michał Kiełsznia	Pozytywna
3.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Państwowa Agencja Atomistyki	Andrzej Przybycin Janusz Włodarski	Pozytywna
4.	Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	PGE Polska Grupa Energetyczna SA	Henryk Baranowski Marek Woszczyk	Opisowa
5.	Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	PGE EJ1 sp. z o.o.	Krzysztof Sadłowski Jacek Cichosz Aleksander Grad	Opisowa

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Prawo unijne

Wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej Polska stała się członkiem Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej i przyjęła na siebie zobowiązania wynikające z członkostwa w tej Wspólnocie. Podstawę prawną funkcjonowania EURATOM stanowi *Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej*, podpisany w Rzymie w dniu 25 marca 1957 r.⁸² Postanowienia tego Traktatu weszły w życie w Polsce w dniu 1 maja 2004 r.

Do najistotniejszych dyrektyw związanych z bezpieczeństwem jądrowym i ochroną radiologiczną należą:

- *Dyrektywa Rady 2011/70/Euratom z dnia 19 lipca 2011 r. ustanawiająca ramy wspólnotowe w zakresie odpowiedzialnego i bezpiecznego gospodarowania wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi*⁸³. Dyrektywa nakłada na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia krajowych ram ustawodawczych, regulacyjnych i organizacyjnych zapewniających wysoki poziom bezpieczeństwa gospodarowania wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi, a także ograniczenia obciążenia tym problemem przyszłych pokoleń. Dyrektywa zapewnia przejrzystość procesów związanych z gospodarowaniem wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi. Odpowiedzialność za bezpieczeństwo gospodarki wypalonym paliwem i odpadami promieniotwórczymi spoczywa na jednostkach posiadających zezwolenie na eksploatację składowisk.
- *Dyrektywa Rady 2013/59/Euratom z dnia 5 grudnia 2013 r. ustanawiająca podstawowe normy bezpieczeństwa w celu ochrony przed zagrożeniami wynikającymi z narażenia na działanie promieniowania jonizującego oraz uchylająca dyrektywy 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom i 2003/122/Euratom*⁸⁴. W dyrektywie tej dokonuje się rozróżnienia na narażenia medyczne oraz narażenia niemedyczne. Postanowienia tej Dyrektywy wprowadzają podział narażenia zgodny z zaleceniami ICRP⁸⁵ na sytuacje narażenia planowanego istniejącego oraz wyjątkowego.
- *Dyrektywa Rady 2014/87/Euratom z dnia 8 lipca 2014 r. zmieniająca dyrektywę Rady 2009/71/Euratom ustanawiającą wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych*⁸⁶. Stanowi ona doprecyzowanie i uszczegółowienie dyrektywy Rady 2009/71/Euratom. Dyrektywa ta zobowiązuje państwa członkowskie UE do przyjęcia podstawowych zasad bezpieczeństwa jądrowego uznanych przez społeczność międzynarodową. Jej celem jest utrzymanie i zachęcanie do poprawiania stanu bezpieczeństwa jądrowego w państwach członkowskich, które zobowią-

⁸² Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/3 ze zm.

⁸³ Dz. Urz. UE L 199 z 02.08.2011, str. 48.

⁸⁴ Dz. Urz. UE L 13 z 2014 r. z 17.01.2014, s. 1, ze zm.

⁸⁵ *International Commission on Radiological Protection* – Międzynarodowa Komisja Ochrony Radiologicznej.

⁸⁶ Dz. Urz. UE L 219 z 25.07.2014, s. 42.

zane są do skonstruowania krajowych przepisów w sposób zapewniający najwyższy poziom ochrony społeczeństwa i pracowników przed promieniowaniem jonizującym z obiektów jądrowych. Dyrektywa wprowadza również obowiązek okresowej samooceny krajowych ram bezpieczeństwa w państwach członkowskich oraz regularne spotkania przeglądowe w UE. Termin implementacji tej dyrektywy do prawa krajowego upłynął z dniem 15 sierpnia 2017 r.

Prawo krajowe Podstawowy akt prawny mający odniesienie do zagadnień związanych realizacją *PPEJ* stanowi *ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe*. Ustawa *Prawo atomowe* wprowadza jednolity system zapewniający bezpieczeństwo jądrowe oraz ochronę radiologiczną pracowników i ogółu ludności w Polsce. Najbardziej istotne jej postanowienia ujęto w rozdziale drugim *Zezwolenia w zakresie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej*, dotyczącym wydawania zezwoleń na wykonywanie działalności związanej z narażeniem na działanie promieniowania jonizującego. Ustawa określa również zadania Prezesa PAA, m.in. związane z oceną sytuacji radiacyjnej kraju oraz postępowaniem w przypadku zdarzeń radiacyjnych, w tym obowiązków informowania społeczeństwa o decyzjach dozoru jądrowego, stanie obiektów, ich eksploatacji, o wszystkich czynnikach i zdarzeniach mających wpływ na bezpieczeństwo i ochronę radiologiczną. Ustawa zawiera też przepisy o utworzeniu specjalnego funduszu likwidacyjnego, na który operator elektrowni będzie odprowadzał określoną kwotę, zależną od ilości wyprodukowanej energii. Środki zgromadzone na tym funduszu będą przeznaczone na likwidację elektrowni po zakończeniu jej eksploatacji oraz rozwiązanie problemu odpadów promieniotwórczych.

Rozwinięcie przepisów umożliwiających rozwój energetyki jądrowej w Polsce stanowią uregulowania zawarte m.in. *ustawie z dnia 13 maja 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo atomowe i niektórych innych ustaw*⁸⁷ oraz *ustawie z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących*⁸⁸. W ustawie tej określono m.in. tryb wydawania decyzji o wskazaniu lokalizacji inwestycji, o ustaleniu lokalizacji inwestycji, decyzji zasadniczej oraz pozwolenia na budowę elektrowni. Reguluje ona zagadnienia związane z nabywaniem tytułu prawnego do nieruchomości, kwestie wyłączenia nieruchomości i odszkodowań. Wprowadza także szczególne zasady udzielania zamówień na realizację inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej.

Do *Prawa atomowego* wydane zostały akty wykonawcze, wśród których najistotniejsze, z punktu widzenia budowy EJ, zaliczyć należy:

- *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 marca 2012 r. w sprawie dotacji udzielanej w celu zapewnienia bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej kraju przy stosowaniu promieniowania jonizującego*⁸⁹;

⁸⁷ Dz. U. Nr 132, poz. 766.

⁸⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 552.

⁸⁹ Dz. U. poz. 394.

- 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 jądrowej⁹⁰;
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie dokumentów wymaganych przy składaniu wniosku o wydanie zezwolenia na wykonywanie działalności związanej z narażeniem na działanie promieniowania jonizującego albo przy zgłoszeniu wykonywania tej działalności⁹¹;
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2015 r. w sprawie odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego⁹²;
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2015 r. w sprawie oceny okresowej bezpieczeństwa składowiska odpadów promieniotwórczych⁹³;
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie rodzajów urządzeń technicznych podlegających dozorowi technicznemu w elektrowni jądrowej⁹⁴.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw⁹⁵, zadania związane z energetyką jądrową przypisane w PPEJ ministrowi właściwemu do spraw gospodarki przejął minister właściwy do spraw energii.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska

Proces przygotowania i realizacji inwestycji w postaci budowy EJ wymaga, zgodnie z § 2 ust.1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁹⁶, oceny oddziaływania tego przedsięwzięcia na środowisko, przeprowadzanej w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Ocenę tę przeprowadza GDOŚ na podstawie art. 61 ust. 3a ustawy OOS, stanowiącą część postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę dla inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej, o której mowa w ustawie z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących⁹⁷.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska jest centralnym organem administracji rządowej podległym ministrowi właściwemu ds. środowiska (art. 121 ustawy OOS), powołanym do realizacji zadań określonych w art. 127 ustawy OOS.

Jednym z warunków uzyskania decyzji o ustaleniu lokalizacji EJ (DUL) jest otrzymanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji dotyczącej EJ (DŚU). Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska jest organem

⁹⁰ Dz. U. poz. 861.

⁹¹ Dz. U. poz. 1355.

⁹² Dz. U. poz. 2267 oraz z 2016 r. poz. 94.

⁹³ Dz. U. z 2016 r. poz. 28.

⁹⁴ Dz. U. z 2014 r. poz. 111.

⁹⁵ Dz. U. poz. 266, ze zm.

⁹⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 71.

⁹⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 552.

właściwym do przeprowadzenia procedury oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej (art. 61. 3a ustawy OOS) oraz udzielania DŚU (art.75 ust.1 pkt 1a ustawy OOS), stanowiącej część postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Jednym z warunków uzyskania decyzji o ustaleniu lokalizacji EJ (DUL) jest otrzymanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji dotyczącej EJ (DŚU). Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska jest organem właściwym do przeprowadzenia procedury oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej (art.61. 3a ustawy OOS) oraz udzielania DŚU (art.75 ust. 1 pkt. 1a ustawy OOS), stanowiącej część postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Programy budowy elektrowni jądrowej w Polsce

Historia programów budowy EJ w Polsce zaczyna się w sierpniu 1971 r., w którym podjęta została decyzja o rozpoczęciu budowy EJ w Żarnowcu, wyposażonej w cztery reaktory typu WWER-440 o łącznej mocy 1600 MW. W dniu 19 grudnia 1972 r. – Komisja Planowania przy Radzie Ministrów ustaliła lokalizację tej EJ we wsi Kartoszyń nad jeziorem Żarnowieckim.

Po ponad dziewięciu latach od określenia lokalizacji EJ, w dniu 18 stycznia 1982 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie budowy EJ „Żarnowiec”. W dniu 27 lutego 1982 r. utworzono Państwową Agencję Atomistyki, zaś miesiąc później (w dniu 31 marca 1982 r.) przekazano plac budowy generalnemu wykonawcy, którym był Energoblok-Wybrzeże. W uchwale Nr 206 Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 1983 r. określono planowany termin oddania do eksploatacji bloków nr 1 i nr 2 na grudzień odpowiednio 1990 r. i 1991 r.

W listopadzie 1985 r. inwestor otrzymał od Prezesa PAA zezwolenie na budowę I etapu tej elektrowni, z punktu widzenia bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej. Zezwolenie to umożliwiło rozpoczęcie betonowania płyty fundamentowej budynku reaktorów I-go i II-go bloku. Początkowo prace przy budowie elektrowni i w jej otoczeniu postępowały szybko i sprawnie. W budowie brało udział 50 firm i ponad 6,5 tys. osób. Dla przybywających coraz to liczniejszych grup pracowników budowano m.in. hotele pracownicze i obiekty socjalne. Prace nad budynkiem reaktora, rozpoczęte w 1984 r. realizowane były zgodnie z planem do 1988 r., kiedy nasiliły się dyskusje na temat zasadności kontynuowania budowy elektrowni, wsparte protestami rosnącymi od czasu awarii elektrowni w Czarnobylu w dniu 26 kwietnia 1986 r. Dyskusjom tym towarzyszyły problemy z finansowaniem inwestycji. Jesienią 1988 r. nastąpiło bowiem faktyczne wstrzymanie finansowania budowy ze środków budżetowych, a w lipcu 1989 r. kredytowania inwestycji przez bank.

W grudniu 1989 r. zawieszono prace budowlane, a w dniu 4 września 1990 r. Rada Ministrów podjęła decyzję o zaniechaniu budowy EJ „Żarnowiec”. Ówczesny Minister Przemysłu i Handlu uzasadniał tę decyzję formułując trzy następujące przesłanki:

ZAŁĄCZNIKI

- zbędność dla wewnętrznego bilansu energetycznego,
- wątpliwą rentowność w porównaniu do elektrowni konwencjonalnych,
- niejednoznaczność kwestii bezpieczeństwa – niezależnie od negatywnego dla budowy nastawienia opinii publicznej.

Uchwałą Rady Ministrów Nr 204/90 z dnia 17 grudnia 1990 r. inwestycja EJ „Żarnowiec” w budowie została postawiona w stan likwidacji. Termin likwidacji wyznaczono na dzień 31 grudnia 1992 r. W chwili likwidacji na budowie zatrudnionych było ok. 2600 pracowników, zaawansowanie budowy elektrowni (wg różnych ocen) szacowano na 37–40%, a obiektów zaplecza na 85%. Zbudowano ogółem 630 obiektów. W budowę zaangażowanych było ok. 70 przedsiębiorstw krajowych i dziewięć zagranicznych. Przed pojęciem decyzji rządowej o zaniechaniu budowy (tj. w sierpniu 1990 r.), poniesione nakłady szacowano na ok. 500 mln USD. Nakłady potrzebne do zakończenia budowy I etapu wynosiły wówczas 300 mln USD i 400 mln rubli.

Zdjęcie nr 1

Widok na budynek główny EJ „Żarnowiec”, tj. reaktorownię bloków nr 1 i 2, w tle zalane fundamenty maszynowni bloków nr 1 i 2, a za nimi zalane fundamenty centralnej pompowni wody chłodzącej



Źródło: Łukasz Sawicki – 2012 r.

Nasilające się protesty społeczne w połączeniu z niskim stopniem zaawansowania w budowy drugiej elektrowni jądrowej „Warta”, skłoniły ówczesny Rząd do podjęcia w dniu 22 kwietnia 1989 r. decyzji o rezygnacji z jej budowy. Po zaniechaniu budowy część terenów wraz z jedynym wykonanym do tego czasu budynkiem zaplecza budowy, tzw. szatniowcem, sprzedano firmie komercyjnej, zaś pozostałe tereny zostały przekazane Gminie Lubasz. Rekultywacji poddano ok. 5 ha lasu.

W dniu 9 listopada 1990 r. Sejm RP przyjął uchwałę w sprawie założeń polityki energetycznej Polski do roku 2010, w której założono możliwość budowy po 2005 r. EJ, jednakże przy wykorzystaniu nowych generacji reaktorów, zapewniających efektywność ekonomiczną i bezpieczeństwo ekologiczne.

Skutkiem zaniechania budowy EJ „Żarnowiec” i „Warta” była piętnastoletnia przerwa w uwzględnianiu tego rodzaju źródła energii w polityce energetycznej kraju. Konieczność wznowienia dyskusji na ten temat powróciła wraz z członkostwem Polski w Unii Europejskiej i jej polityką zmierzającą do ograniczania emisji CO₂. W przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 4 stycznia 2005 r. dokumencie *Polityka energetyczna Polski do 2025 roku* zwrócono uwagę na konieczność ponownego rozważenia możliwości budowy EJ w Polsce. Wprowadzenie energetyki jądrowej uznano za celowe ze względu na potrzebę dywersyfikacji nośników energii pierwotnej oraz konieczność ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i dwutlenku siarki do atmosfery. W dokumencie tym powołano się na obliczenia prognozy, które wskazywały na potrzebę eksploatacji energetyki jądrowej już w latach 2020–2025.

Kolejną wersję *Polityki energetycznej Polski do 2030 roku* Rada Ministrów przyjęła w dniu 10 listopada 2009 r. W dokumencie tym zasygnalizowano potrzebę dywersyfikacji struktury wytwarzania energii elektrycznej w Polsce, m.in. poprzez budowę EJ, jak również zawarto w nim podstawy do przygotowania *PPEJ*. Decyzja o przygotowaniu *PPEJ* została podjęta w *uchwale Nr 4/2009 Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2009 r. w sprawie działań podejmowanych w zakresie rozwoju energetyki jądrowej*. W celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju oraz uwzględnienia zrównoważonego rozwoju gospodarczego, w uchwale tej postanowiono m.in. o powołaniu Pełnomocnika Rządu do spraw Polskiej Energetyki Jądrowej, który przygotuje i przedstawi Radzie Ministrów projekt *PPEJ*, zawierający liczbę, wielkość i możliwe lokalizacje EJ, a także program zmian instytucjonalno-legislacyjnych niezbędnych do jego wdrożenia. Dla realizacji tego zadania Rada Ministrów wydała *rozporządzenie z dnia 12 maja 2009 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Polskiej Energetyki Jądrowej*⁹⁸, któremu powierzyła opracowanie projektu *PPEJ*⁹⁹.

W dniu 11 sierpnia 2009 r. Rada Ministrów przyjęła *Ramowy harmonogram działań dla energetyki jądrowej*, stanowiący dokument informacyjny przygotowany przez Pełnomocnika. W harmonogramie tym założono terminy graniczne dla realizacji zadań w czterech etapach:

- do dnia 31 grudnia 2010 r. – opracowanie i przyjęcie przez Radę Ministrów *PPEJ*, wraz z działaniami zapewniającymi jego realizację, w tym przygotowanie projektów aktów prawnych niezbędnych do budowy i funkcjonowania energetyki jądrowej, opracowanie programu szkolenia kadr dla instytucji i przedsiębiorstw związanych z energetyką jądrową, a także wykonanie analizy finansowej, dotyczącej wytwarzania energii elektrycznej w elektrowni jądrowej, analizy lokalizacyjne elektrowni oraz składowisk odpadów;

⁹⁸ Dz. U. Nr 72, poz. 622.

⁹⁹ W dniu 1 stycznia 2012 r. weszły w życie przepisy rozdziału 12a *Prawa atomowego* pn. *Działania w zakresie rozwoju energetyki jądrowej*, zgodnie z którymi zadania związane z opracowaniem projektu *PPEJ* powierzono Ministrowi Gospodarki.

- do dnia 31 grudnia 2013 r. – zakończenie prac związanych z lokalizacją i zawarcie kontraktu na budowę pierwszej elektrowni jądrowej z inwestorem, który winien określić źródła finansowania inwestycji, dokonać wyboru technologii i jej dostawcy;
- do dnia 31 grudnia 2015 r. – wykonanie projektu technicznego i uzyskanie wszystkich wymaganych prawem uzgodnień, a także rozpoczęcie budowy składowiska nisko- i średnioaktywnych odpadów promieniotwórczych;
- do dnia 31 grudnia 2020 r. – wybudowanie pierwszej elektrowni jądrowej.

Program *PPEJ* został przyjęty uchwałą Rady Ministrów dopiero w dniu 28 stycznia 2014 r. W dokumencie tym za cel główny *PPEJ* przyjęto wdrożenie w Polsce energetyki jądrowej, mającej przyczynić się do zapewnienia dostaw odpowiedniej ilości energii elektrycznej po cenach akceptowalnych dla gospodarki i społeczeństwa, przy równoczesnym zachowaniu wymagań ochrony środowiska.

Harmonogram *PPEJ* obejmuje następujące cztery etapy:

- Etap I, trwający od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2016 r., w którym winno było nastąpić ustalenie lokalizacji i zawarcie kontraktu na dostarczenie wybranej technologii dla pierwszej EJ.
- Etap II, trwający od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2018 r., w którym winien być wykonany projekt techniczny EJ oraz ma nastąpić uzyskanie wymaganych prawem decyzji i opinii.
- Etap III, trwający od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2024 r., w którym inwestor otrzyma pozwolenie na budowę, wybuduje pierwszy blok pierwszej EJ i rozpocznie budowę kolejnych bloków EJ oraz nastąpi rozruch pierwszego bloku.
- Etap IV, trwający od 1 stycznia 2025 r. do 31 grudnia 2030 r., w którym ma nastąpić zakończenie budowy pierwszej EJ (zakończenie budowy drugiej elektrowni jądrowej zaplanowano na 2035 r.).

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

Prawo unijne

1. *Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej*, podpisany w Rzymie w dniu 25 marca 1957 r. – Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/3 ze zm.
2. *Dyrektywa Rady 2011/70/Euratom z dnia 19 lipca 2011 r. ustanawiająca ramy wspólnotowe w zakresie odpowiedzialnego i bezpiecznego gospodarowania wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi* – Dz. Urz. UE L 199 z 02.08.2011, s. 48.
3. *Dyrektywa Rady 2013/59/Euratom z dnia 5 grudnia 2013 r. ustanawiająca podstawowe normy bezpieczeństwa w celu ochrony przed zagrożeniami wynikającymi z narażenia na działanie promieniowania jonizującego oraz uchylająca dyrektywy 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom i 2003/122/Euratom* – Dz. Urz. UE L 13 z 17.01.2014, s. 1, ze zm.
4. *Dyrektywa Rady 2014/87/Euratom z dnia 8 lipca 2014 r. zmieniająca dyrektywę Rady 2009/71/Euratom ustanawiającą wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych* – Dz. Urz. UE L 219 z 25.07.2014, s. 42.
5. *Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory* – Dz. Urz. UE L 206 z 22.07.1992, s. 7, ze zm.

Prawo krajowe

1. *Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe* – Dz. U. z 2017 r. poz. 576, ze zm.
2. *Ustawa z dnia 13 maja 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo atomowe oraz niektórych innych ustaw* – Dz. U. Nr 132, poz. 766
3. *Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne* - Dz. U. z 2017 r. poz. 220, ze zm.
4. *Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej* – Dz. U. z 2016 r. poz. 543, ze zm.
5. *Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw* – Dz. U. poz. 266, ze zm.
6. *Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących* – Dz. U. z 2017 r. poz. 552
7. *Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody* – Dz. U. z 2016 r. poz. 2134, ze zm.
8. *Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* – Dz. U. z 2017 r. poz. 1405, ze zm.
9. *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* – Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

10. *Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych* – Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.
11. *Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* – Dz. U. z 2017 r. poz. 1311, ze zm.
12. *Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* – Dz. U. z 2017 r. poz. 1376, ze zm.
13. *Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej* – Dz. U. z 2016 r. poz. 1764.
14. *Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji* – Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503, ze zm.
15. *Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych* – Dz. U. z 2016 r. poz. 1167, ze zm.
16. *Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki* – Dz. U. z 2016 r. poz. 2045, ze zm.
17. *Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym* – Dz. U. z 2015 r. poz. 1125, ze zm.
18. *Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych* – Dz. U. z 2016 r. poz. 922.
19. *Uchwała Nr 195 Rady Ministrów z dnia 16 października 2015 r. w sprawie „Krajowego planu postępowania z odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym”* – M.P. poz. 1092.
20. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 maja 2009 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Polskiej Energetyki Jądrowej* – Dz. U. Nr 72, poz. 622. Rozporządzenie uchylone z dniem 15 kwietnia 2016 r.
21. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 marca 2012 r. w sprawie dotacji udzielanej w celu zapewnienia bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej kraju przy stosowaniu promieniowania jonizującego* – Dz. U. poz. 394.
22. *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* – Dz. U. poz. 861.
23. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie rodzajów urządzeń technicznych podlegających dozorowi technicznemu w elektrowni jądrowej* – Dz. U. z 2014 r. poz. 111.
24. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie dokumentów wymaganych przy składaniu wniosku o wydanie zezwolenia na wykonywanie działalności związanej z narażeniem na działanie promieniowania jonizującego albo przy zgłoszeniu wykonywania tej działalności* – Dz. U. poz. 1355.
25. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2015 r. w sprawie odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego* – Dz. U. poz. 2267 oraz z 2016 r. poz. 94.

26. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2015 r. w sprawie oceny okresowej bezpieczeństwa składowiska odpadów promieniotwórczych* – Dz. U. z 2016 r. poz. 28.
27. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 2014 r. w sprawie wykazu instalacji wytwarzających energię elektryczną, objętych systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w okresie rozliczeniowym rozpoczynającym się od dnia 1 stycznia 2013 r., wraz z przyznaną im liczbą uprawnień do emisji* – Dz. U. z 2016 r. poz. 1503.
28. *Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie warunków technicznych dla urządzeń technicznych lub urządzeń podlegających dozorowi technicznemu w elektrowni jądrowej* – Dz. U. poz. 909.
29. *Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 maja 1996 r. w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników, zakresu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracownikami oraz orzeczeń lekarskich wydawanych do celów przewidzianych w Kodeksie pracy* – Dz. U. z 2016 r. poz. 2067.
30. *Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół* – Dz. U. poz. 977, ze zm.
31. *Obwieszczenie Ministra Energii z dnia 18 stycznia 2017 r. w sprawie ogłoszenia sprawozdania z realizacji Programu polskiej energetyki jądrowej za lata 2014-15* – M.P. poz. 200.

6.5. Kalendarium publikacji dotyczących wypowiedzi m.in. przedstawicieli Ministerstwa Energii w sprawie budowy EJ i realizacji *PPEJ*¹⁰⁰

Źródło wypowiedzi/informacji Data	Kwintesencja wypowiedzi – przekazanej informacji
http://www.energetyka24.com/387848,chinczy-sfinansuja-budowe-polskiego-atomu 14.06.2016 r.	Budowa polskiego atomu będzie kontynuowana, zmianie ulegnie jednak m.in. model finansowania. Ministerstwo Energii lawiruje w swoich wypowiedziach. Najczęściej padają takie, które mówią o jakiejś formie kontynuacji programu jądrowego, ale bez większych konkretów, w związku z tym dalszy los spółki PGE EJ1 realizującej projekt stał się wielką niewiadomą – według źródeł portalu Energetyka24.
http://biznesalert.pl/tchorzewski-szukamy-modelu-finansowania-polskiej-elektrowni-jadrowej/ 12.09.2016 r. oraz odpowiedź na interpelację nr 5209 z 8 września 2016 r. http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=46E8D9FD	Ministerstwo Energii analizuje różne opcje finansowania budowy pierwszej elektrowni jądrowej, alternatywne w stosunku do kontraktu różnicowego. Możliwości stwarza projekt Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju. Rozruch pierwszego bloku między 2027 r. a 2029 r. uzależniono od decyzji strategicznych, które muszą być podjęte w najbliższych miesiącach – wypowiedź Ministra Energii.
http://www.me.gov.pl/node/26503 6.10.2016 r.	Plany ME dotyczące rozwoju energetyki jądrowej w Polsce, koncepcje zmian w <i>PPEJ</i> , a w tym aktualizacji harmonogramu budowy EJ zostały przedstawione Zastępcy Dyrektora Generalnego DG Energy i Massimo Garribba, dyrektorowi obszaru energii jądrowej, bezpieczeństwa i ITER DG Energy KE – informacje przekazane przez Andrzeja Piotrowskiego Podsekretarza Stanu w ME.
http://www.me.gov.pl/node/26574 14.10.2016 r.	Plany ME potwierdzające kontynuację budowy EJ według zaktualizowanego <i>PPEJ</i> , planowany termin aktualizacji Programu do końca 2017 r., a przedstawienie koncepcji modelu finansowania inwestycji w I kwartale 2017 r. – informacja na stronie internetowej ME.
http://www.me.gov.pl/node/26616 28.10.2016 r.	Prowadzone w ME prace dotyczące analizy modelu finansowania inwestycji budowy EJ oraz stworzenia warunków wyboru dostawcy technologii, który zapewni realizację projektu na czas i w przewidzianym budżecie – informacja Andrzeja Piotrowskiego Podsekretarza Stanu w ME.
http://www.cire.pl/item,139773,1,0,0,0,0,me-w-2017-r-moze-zostac-ogloszony-przetarg-na-wybor-technologie-jadrowej-.html 11.01.2017 r.	Przetarg na wybór technologii dla EJ może być ogłoszony już w 2017 r. - informacja Andrzeja Piotrowskiego Podsekretarza Stanu w ME.
https://www.polskieradio.pl/42/3167/Artykul/1717914,Strategia-na-rzecz-Odpowiedzialnego-Rozwoju-bez-jednoznacznego-zapisu-o-budowie-elektrowni-atomowej 20.01.2017 r.	W uzgodnionej przez Komitet Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju nie ma jednoznacznego zapisu o budowie EJ. W Strategii zawarto zapis otwarty, że rozwój technologii jądrowej i fizyki jądrowej nas interesuje. Nie ma tam natomiast jednoznacznego zapisu o budowie elektrowni atomowej – wypowiedź Henryka Kowalczyka szefa Komitetu Stałego Rady Ministrów
http://www.rynekinfrastruktury.pl/mobile/ministerstwo-energii-zawiesza-projekt-polskiej-elektrowni-jadrowej-57073.html 25.01.2017 r.	Projekt budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej został zawieszony. (...) inwestycja może zostać całkowicie odrzucona. (...) Ostateczna decyzja w sprawie inwestycji budowy EJ ma zapaść w 2017 r. – wypowiedź Ministra Energii.
http://cire.pl/item,140511,1,0,0,0,0,tch-orzewski-prace-nad-projektem-budowy-elektrowni-jadrowej-sa-kontynuowane.html 26.01.2017 r.	Projekt budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej został zawieszony. Decyzji o budowie nie ma na tym etapie, bo przygotowany wcześniej projekt mechanizmu różnicowego oznaczałaby, że elektrownia byłaby zbyt kosztowna. Projekt, który zakładał finansowanie inwestycji poprzez mechanizm różnicowy, z poręczeniem Skarbu Państwa nie znalazł akceptacji, ale rozważane są inne konstrukcje finansowe. - wypowiedź Ministra Energii.

¹⁰⁰ Opracowano na podstawie informacji prasowych, w tym przekazanych przez PGE Polska Grupa Energetyczna SA.

Źródło wypowiedzi/informacji Data	Kwintesencja wypowiedzi – przekazanej informacji
http://www.cire.pl/item,140654,1,0,0,0,0,0,tchorzewski-polska-chce-byc-graczem-na-europejskim-rynku-energii.html 30.01.2017 r.	Polska chce mieć ważną pozycję na europejskim rynku energii, a elektrownia jądrowa może w tym pomóc. Ostateczna decyzja o budowie elektrowni jądrowej w znacznym stopniu zależy od tego, jak Komisja Europejska potraktuje polski wniosek dot. rynku mocy. W pierwszym półroczu 2017 r. zostanie przedstawiony program finansowania energetyki jądrowej. Wypowiedź Ministra Energii na konferencji zorganizowanej przez ME Promieniujemy na całą gospodarkę – Polski przemysł dla elektrowni jądrowej.
http://biznesalert.pl/tobiszowski-projekt-atomowy-polsce-mozesz-szkodzic-weglowi/ 30.01.2017 r.	Mamy już na stole projekt aktualizacji programu polskiej elektrowni jądrowej. Decyzja o elektrowni jądrowej powinna być wsparciem dla całego systemu energetycznego. Musi być ona jednak dojrzała. Jest to także zmierzenie się z kwestią emisyjności i wyzwaniem polityki klimatycznej UE – wypowiedź Grzegorza Tobiszewskiego Sekretarza Stanu w ME.
https://www.polskieradio.pl/42/3167/Artykul/1727642,Co-z-budowa-elektrowni-atomowej-Wicepremier-Mateusz-Morawiecki-to-nie-jest-dobry-moment 15.02.2017 r.	To nie jest moment, by dzisiaj podjąć decyzję o budowie (elektrowni jądrowej) w konkretnym miejscu, albo decyzję o tym, by odłożyć budowę. Zawarliśmy taki zapis, by takie decyzje – w jedną albo drugą stronę – mogły zapaść w ciągu najbliższych miesięcy czy paru kwartałów – powiedział wicepremier Mateusz Morawiecki podczas konferencji prasowej po posiedzeniu rządu, na którym przyjęto Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju.
https://www.polskieradio.pl/78/1227/Artykul/1736946/ 8.03.2017 r.	Do końca marca 2017 r. powstanie nowy harmonogram budowy oraz model finansowania pierwszej polskiej EJ. Do połowy 2017 r. plan i model finansowania mogą być zaakceptowane przez Radę Ministrów. Wskazanie konkretnej lokalizacji będzie możliwe w 2019 r. – wypowiedź Józefa Sobolewskiego Dyrektora Departamentu Energii Jądrowej ME.
http://www.cire.pl/item,142901,1,0,0,0,0,0,tchorzewski-elektrownia-jadrowa-moze-byc-argumentem-w-negocjacjach-z-ke.html 15.03.2017 r.	Budowa EJ, jako jeden z argumentów w negocjacjach z KE dot. tzw. pakietu zimowego ¹⁰⁰ , plan opracowania modelu finansowania budowy EJ w pierwszym półroczu 2017 r. Dobrze by było opracować model jej finansowania w pierwszym półroczu tego roku – wypowiedź Ministra Energii.
http://serwisy.gazetaprawna.pl/energetyka/artykuly/1027679,elektrownia-atomowa-w-polsce.html 16.03.2017 r.	Szef resortu energii Krzysztof Tchórzewski polską elektrownię atomową traktuje wprawdzie w kategoriach jeżeli powstanie, ale przyznał wczoraj, że może to być karta przetargowa w rozmowach z Brukselą dotyczących tzw. pakietu zimowego, czyli unijnych dyrektyw energetycznych. Minister Energii tłumaczy, że gdyby było możliwe takie uśrednienie i wybudowalibyśmy pierwszy blok atomowy do 2030 r., a dwa kolejne do 2050 r., to dłużej moglibyśmy korzystać z węgla.
http://www.energetyka24.com/597923,tchorzewski-do-konca-roku-decyzja-ws-elektrowni-atomowej 19.05.2017 r.	Decyzja ws. budowy pierwszej polskiej elektrowni atomowej zostanie podjęta do końca 2017 r., to wynika z konieczności dookreślenia miksu energetycznego i wiąże się z potrzebą dostosowania do wymogów emisyjnych oraz oczekiwań Komisji Europejskiej – wypowiedź Ministra Energii.
http://www.pap.pl/aktualnosci/news,957882,tchorzewski-w-latach-2050-2060-nawet-trzy-jadrowki-w-polsce.html 1.06.2017 r.	W perspektywie lat 2050–2060 w Polsce mogłoby powstać „do trzech elektrowni jądrowych” - wypowiedź Ministra Energii.
http://tvn24bis.pl/z-kraju,74/budowa-elektrowni-jadrowej-w-polsce,762189.html 4.08.2017 r.	Nie ma jeszcze decyzji w sprawie budowy EJ w Polsce, atom to jeden ze scenariuszy poważnie rozważanych w ME, ale decyzja musi mieć akceptację Rady Ministrów – wypowiedź Ministra Energii.
http://www.pap.pl/aktualnosci/news,1041253,minister-tchorzewski-jestem-zdecydowanym-zwolennikiem-budowy-elektrowni-jadrowej.html 9.08.2017 r.	ME pozostaje zdecydowanym zwolennikiem elektrowni jądrowej i będzie przekonywać członków Rady Ministrów do tej inwestycji. Nie ma w tej kwestii „jednolitej zgody” ministrów i Minister Energii – jako szef resortu energii nie otrzymał jeszcze ze strony Premiera umocowania, by powiedzieć: ruszamy z inwestycją – wypowiedź Ministra Energii.

Źródło wypowiedzi/informacji Data	Kwintesencja wypowiedzi – przekazanej informacji
http://biznes.pap.pl/pl/news/siz/info/2407077,na-przelomie-roku-%E2%80%9Ekierunkowa%E2%80%9Decyzja-dot—budowy-elektrowni-atomowej-%E2%80%93kowalczyk-(wywiad) 14.09.2017 r.	Na przełomie 2017 r. ma zostać w rządzie podjęta konkretna, kierunkowa decyzja dotycząca budowy elektrowni atomowej i pewnie będzie to decyzja wdrażająca projekt w życie – wypowiedź Henryka Kowalczyka szefa Komitetu Stałego Rady Ministrów z dnia 14 września 2017 r.
http://www.energetyka-jadrowa.cire.pl/st,37,233,item,151276,1,0,0,0,0,0,me-przetarg-na-wybor-technologii-w-elektrowni-jadrowej-najpозniej-na-poczatku-18.html 15.09.2017 r.	Przetarg na wybór technologii w elektrowni jądrowej ogłoszony zostanie najpóźniej na początku 2018 r. – podało Ministerstwo Energii w odpowiedzi na interpelację poselską (informacja z 15 września 2017 r.).
http://centrumprasowe.pap.pl/cp/pl/news/info/106590,,oswiadczenie-ministerstwa-energii-ws-artykułu-w-rzeczpospolitej-(komunikat) 2.10.2017 r.	Prace nad weryfikacją programu polskiej energetyki jądrowej nie zostały definitywnie zakończone. Zaktualizowany program polskiej energetyki jądrowej zostanie przedłożony do akceptacji Radzie Ministrów i będzie zawierał przejrzystą i wykonalną koncepcję budowy i finansowania EJ – komunikat ME z 2 października 2017 r.
http://biznes.interia.pl/wiadomosci/news/me-oczekuje-decyzji-rzadu-ws-atomu-w-tym-roku,2540861,4199 12.10.2017 r.	Ministerstwo Energii zakłada, że w tym roku rząd podejmie decyzję w sprawie budowy elektrowni jądrowej - poinformował Andrzej Piotrowski Podsekretarz Stanu w ME podczas XIV Kongresu Nowego Przemysłu, który odbył się w dniach 11–12 października 2017 r. w Warszawie.

¹⁰⁰ Propozycja m.in. „wyśrubowanych” norm emisji CO₂, eliminujące energetykę opartą na węglu z mechanizmów wsparcia.

6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Komisja do Spraw Energii i Skarbu Państwa
8. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Komisja Gospodarki i Rozwoju
10. Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
11. Komisja Gospodarki Narodowej i Innowacyjności Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
12. Komisja Środowiska Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
13. Minister Energii
14. Minister Finansów
15. Minister Środowiska
16. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
17. Centralne Biuro Antykorupcyjne

6.6. Stanowisko Ministra do Informacji o wynikach kontroli



MINISTER ENERGII

Warszawa, 14 marca 2018

BDG.III.091.16.2017BDG.III.091.16.2017
IK: 114917

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

W związku z przekazaną w dniu 2 marca 2018 r. Informacją o wynikach kontroli *Realizacja „Programu polskiej energetyki jądrowej*, na podstawie art. 64 ust. 2 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524)*, przedstawiam następujące stanowisko.

Energetyka jądrowa ma szczególne znaczenie w zakresie wyzwań stających przed Polską i sektorem produkcji energii elektrycznej w najbliższych latach. Oprócz braku emisji CO₂, pyłów (PM), dwutlenku siarki (SO₂), tlenków azotu (NO_x) i innych zanieczyszczeń pyłowo-gazowych, gwarantuje stabilne dostawy energii elektrycznej po akceptowalnych cenach. Zwiększy ona także poziom bezpieczeństwa energetycznego kraju.

Program rozwoju energetyki jądrowej, biorąc pod uwagę jego zakres oraz skalę środków, które muszą być zaangażowane, to największe przedsięwzięcie w historii polskiego sektora energetycznego. Korzyści z jego wdrożenia obok kwestii ekonomicznych, obejmują szerokie spektrum pozytywnych zjawisk obejmujących różne dziedziny życia. Silny sektor jądrowy stanowi źródło postępu, innowacji i wyższych standardów zawodowych w m.in. takich dziedzinach jak elektrotechnika, inżynieria materiałowa, mechanika, automatyka, informatyka, chemia i medycyna.

Program, ze względu na swoją specyfikę i wielkość jest programem nowatorskim, a długotrwałość jego realizacji, wymaga specyficznego i odmiennego podejścia.

Mając na uwadze powyższe, Ministerstwo Energii prowadzi aktywne działania zmierzające do rozwoju w Polsce energetyki jądrowej w sposób efektywny i z zachowaniem najwyższych standardów w zakresie bezpieczeństwa. **Sfinalizowane zostały praktycznie prace nad aktualizacją Programu polskiej energetyki jądrowej**, w tym założeń dotyczących

efektywnego modelu finansowania inwestycji oraz postępowania przetargowego. Wynikiem tych prac będzie aktualna, odpowiadająca realiom i naszym możliwościom strategia prowadzenia programu jądrowego. Działania *Programu* będą oparte na realistycznych przesłankach, dobrze przygotowane, realizowane w sposób przemyślany i po niezbędnych uzgodnieniach z Inwestorem.

Ministerstwo Energii zgodnie z decyzją Rady Ministrów z dnia 14 października 2016 roku przygotowało aktualizację *Programu polskiej energetyki jądrowej*, w ramach którego:

- przygotowało zaktualizowany harmonogram realizacji *Programu*,
- dokonało oceny zaproponowanego przez Inwestora modelu ekonomiczno-finansowego, oraz dokonało własnych analiz i ocen służących zapewnieniu opłacalności inwestycji i eksploatacji elektrowni jądrowej.

Ministerstwo Energii w ramach swoich kompetencji:

- prowadzi na bieżąco monitoring stanu prawnego niezbędnego do wdrożenia energetyki jądrowej,
- koordynuje i realizuje działania związane z rozwojem kadr dla energetyki jądrowej,
- prowadzi skutecznie działania informacyjno-edukacyjne,
- prowadzi działania nad zapewnieniem w przyszłości stabilnych dostaw paliwa jądrowego, być może także ze źródeł krajowych,
- realizuje działania dla zapewnienia efektywnego i bezpiecznego systemu postępowania z odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym,
- działa na rzecz zapewnienia udziału polskiego przemysłu w rozwoju energetyki jądrowej.

Dla zapewnienia odpowiedniego poziomu koordynacji przy Ministrze Energii utworzony zostanie międzyresortowy zespół roboczy ds. *Programu polskiej energetyki jądrowej*. W jego skład wejdą przedstawiciele wszystkich instytucji zaangażowanych w realizację *Programu*, a jego rolą będzie koordynowanie działań związanych z realizacją *PPEJ*.

Ministerstwo Energii będzie także współpracować z Inwestorem przy opracowywaniu harmonogramu realizacji inwestycji oraz wyborze konkretnego modelu finansowania budowy, eksploatacji i likwidacji elektrowni jądrowych. Przebieg procesu inwestycyjnego będzie na bieżąco monitorowany przez służby podległe Ministrowi Energii.

Jednocześnie należy podkreślić, iż **podtrzymują zasadność wszystkich zgłoszonych i umotywowanych zastrzeżeń do *Wystąpienia pokontrolnego***, które zostały oddalone przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.

Dodatkowo, Ministerstwo Energii **nie zgadza** się z przedstawionym w Informacji przez Najwyższą Izbę Kontroli poziomem wydatków poniesionych przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego na realizację *PPEJ* w wysokości 368,5 mln złotych. Zdecydowana większość tych wydatków nie jest związana z *Programem polskiej energetyki jądrowej*, a jest jedynie wykonaniem ustawowych zobowiązań w odniesieniu do instytucji wykorzystujących w swoich rozwiązaniach energię jądrową. Nie są to wydatki związane z realizacją *Programu*. Powoduje to sztuczne i niczym nieuzasadnione zawyżenie środków wydatkowanych na realizację *Programu*.

Obarczenie ME całkowitą odpowiedzialnością za powstałe opóźnienia w realizacji *PPEJ* oraz negatywna ocena NIK są w ocenie Ministerstwa Energii nieuzasadnione. Niewykonanie przez Inwestora żadnego z przyjętych zobowiązań, co zostało podkreślone w ocenie ogólnej NIK, uzasadnia takie stanowisko Ministerstwa. Minister, zgodnie z postanowieniami Kodeksu Spółek Handlowych, nie ma - i nie powinien mieć w gospodarce rynkowej – mechanizmu przymusu lub wydawania wiążących poleceń w stosunku do spółki. Może jednak motywować podmioty, tworząc atrakcyjne gospodarczo środowisko do określonych działań. Przykłady z ostatnich lat pokazują, że dla sektora energii jest to zadanie trudne w realizacji, ale możliwe do wykonania.

Z poważaniem

Krzysztof Tchórzewski

minister

dokument podpisany elektronicznie

114917.560275.416264

6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra

Opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

Do stanowiska Ministra Energii z dnia 14 marca 2018 r.
(BDG.III.091.16.2017BDG.III.091.16.2017, IK: 114917)
do *Informacji o wynikach kontroli realizacji „Programu polskiej energetyki jądrowej”*
KGP.410.005.00.2017

W przedmiotowym stanowisku Minister Energii przedstawił informacje o podejmowanych działaniach związanych z realizacją *Programu polskiej energetyki jądrowej (PPEJ, Program)*. Stanowią one uzupełnienie do informacji Ministra Energii zawartej w piśmie z dnia 6 marca 2018 r. o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach dotyczących wykonania wniosków pokontrolnych, zawartych w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 31 października 2017 r.

Odnosząc się do kwestii podtrzymania przez Ministra Energii wszystkich zgłoszonych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, „które zostały oddalone przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli”, wskazując iż zagadnienia poruszone w tych zastrzeżeniach zostały poddane analizie w toku kontroli. Zastrzeżenia Ministra Energii zostały wnikliwie rozpatrzone przez Kolegium NIK, a jego uchwała w tej sprawie jest prawomocna. Stwierdzam, że niniejsza *Informacja* rzetelnie uwzględnia treść tej uchwały.

Odnosnie wydatków związanych z realizacją *PPEJ*, wykazanych przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, należy zaznaczyć, że kwota tych wydatków wynika z ustaleń dokonanych w ramach kontroli. Z uwagi na brak danych w Ministerstwie Energii o wydatkach na realizację zadań w ramach *PPEJ*, przypisanych administracji rządowej, NIK zwróciła się bezpośrednio m.in. do Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, jako jednego z uczestników *Programu*, o przekazanie informacji o poniesionych wydatkach na ten cel.

Najwyższa Izba Kontroli nie zgadza się z sugestią Ministra Energii o obarczeniu jego resortu całkowitą odpowiedzialnością za powstałe opóźnienia w realizacji *PPEJ*. W przedmiotowej *Informacji* przedstawiono stan realizacji zadań przez poszczególnych uczestników tego *Programu*, objętych kontrolą, a także dokonano w sposób obiektywny oceny tej działalności. W *Informacji* wskazano m.in. na błędy leżące po stronie PGE SA i PGE E J1 sp. z o.o. (Inwestora), niemniej jednak należy podkreślić, że ze względu na konstrukcję *PPEJ*, działania Inwestora były w znaczącej mierze uzależnione od decyzji Ministra Energii, a następnie Rady Ministrów.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje ustawowej niezależności Zarządu PGE SA, jak również faktu, że ani Walne Zgromadzenie, ani Rada Nadzorcza nie mogą wydawać Zarządowi tej spółki wiążących poleceń. Jednakże bezspornym pozostaje fakt, iż Minister Energii ma pośredni wpływ na działalność Spółki. Realizowany jest on zgodnie z prawem, poprzez podejmowanie uchwał przez Walne Zgromadzenie, które wybiera m.in. członków Rady Nadzorczej, a zgodnie ze Statutem Spółki, większość Rady Nadzorczej wskazywana jest przez Skarb Państwa. Rada Nadzorcza, nie wydaje Zarządowi wiążących poleceń, ale jej wpływ na funkcjonowanie Spółki realizowany jest m.in. poprzez fakt zatwierdzania Strategii Spółki. Tak więc, o ile Minister nie ma bezpośredniej możliwości wydawania poleceń Zarządowi, to nie można zgodzić się ze stwierdzeniem, że jako przedstawiciel Skarbu Państwa nie ma wpływu na kierunki funkcjonowania Spółki. W innej sytuacji Minister Energii nie miałby faktycznej możliwości wpływania na realizację programów rządowych przez nadzorowane przez niego podmioty.

W związku z powyższym, podtrzymuję zapisy *Informacji* o wynikach kontroli realizacji *Programu polskiej energetyki jądrowej*.