



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Wojciech Kutyla

KGP.410.005.01.2017  
P/17/018

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/019 – Realizacja „Programu polskiej energetyki jądrowej”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	Jan Piróg, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KGP/63/2017 z dnia 10 lipca 2017 r. Adam Kazimierzczuk, główny specjalista kp. – upoważnienie do kontroli nr KGP/64/2017 z dnia 10 lipca 2017 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-4]
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Energii <sup>1</sup> , ul. Krucza 36/Wspólna 6, Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Tchórzewski, Minister Energii <sup>2</sup> , [Dowód: akta kontroli str. 206-207]

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie<sup>3</sup> realizację *Programu polskiej energetyki jądrowej*<sup>4</sup>, w którym Ministrowi Gospodarki, a następnie Ministrowi Energii powierzona została rola koordynatora.

NIK ocenia pozytywnie działania MG i ME odnoszące się do przedsięwzięć informacyjnych dotyczących lokalizacji elektrowni jądrowej oraz prac analitycznych, dotyczących zaangażowania polskiej gospodarki w świadczenie usług dla przemysłu jądrowego.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

W dyspozycji zarówno Ministra Gospodarki, jak i Ministra Energii znajdowały się dokumenty zawierające prognozę zapotrzebowania na paliwa i energię oraz oddziaływania na środowisko projektu pierwszej polskiej elektrowni jądrowej, przygotowanych w ramach prac nad projektem *Polityki Energetycznej Polski do 2050 r.* Ministrowie dysponowali również analizami ekonomicznymi, w których formułowano

<sup>1</sup> Ministerstwo Energii (dalej także: ME), utworzone *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii* (Dz.U. poz. 2075). Kontrola obejmowała zakres działania realizowany przez ministra właściwego ds. gospodarki (do 27 listopada 2015 r.), w tym Ministerstwo Gospodarki (dalej także: MG) i Ministra Gospodarki.

<sup>2</sup> Minister kierujący działem administracji rządowej energia i gospodarka złożami kopalni, powołany w dniu 1 grudnia 2015 r. na stanowisko Ministra Energii (dalej: Minister Energii). Poprzednio działem gospodarka kierował oraz sprawował nadzór nad realizacją *Programu polskiej energetyki jądrowej* minister właściwy ds. gospodarki - Janusz Piechociński (od 6 grudnia 2012 r. do 15 listopada 2015 r.), Minister Rozwoju – Mateusz Morawiecki (od 16 listopada 2015 r. do 26 listopada 2015 r.) oraz Prezes Rady Ministrów – Beata Szydło (od 27 listopada 2015 r. do 30 listopada 2015 r.).

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmierne utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>4</sup> Kontrola NIK objęła okres lat 2014-2017 z uwzględnieniem zdarzeń i danych wcześniejszych o istotnym znaczeniu. *Program polskiej energetyki jądrowej* został przyjęty przez Rząd uchwałą Nr 15/2014 Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2014 r. Dalej także: *PPEJ* lub *Program*. Okres realizacji *PPEJ* ustalono na lata 2014–2030, w tym I Etap realizacji *PPEJ* obejmował okres od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2016 r.

pozytywne wnioski odnośnie rozwoju energetyki jądrowej w Polsce. Dysponowano także pozytywnymi wynikami badań opinii społecznej odnośnie wstępnie wytypowanych lokalizacji pod budowę elektrowni jądrowej oraz społeczną akceptację tego projektu. Pomimo posiadania tych informacji oraz przyjętego harmonogramu realizacji *PPEJ*, żaden z kolejnych ministrów, właściwych ds. gospodarki oraz następnie - energii nie skierował do Rady Ministrów wniosku o podjęcie strategicznych decyzji dotyczących uruchomienia inwestycji budowy elektrowni jądrowej oraz o zaakceptowanie modelu jej finansowania.

Działania ujęte w *PPEJ*, przypisane do realizacji przez administrację rządową, w tym MG/ME, związane zwłaszcza z budową otoczenia prawnego – zostały wykonane w stopniu umożliwiającym podjęcie prac przygotowawczych do rozpoczęcia budowy elektrowni jądrowej. Nie zostały jednak podjęte strategiczne decyzje, co do wyboru technologii budowy elektrowni jądrowej, wykonawcy tej inwestycji oraz przyjętego modelu jej finansowania - co spowodowało kilkuletnie opóźnienie, a *de facto* dezaktualizację *PPEJ*.

Sygnalizowana przez Ministerstwo Energii od początku 2016 r. możliwość zmiany podejścia do koncepcji budowy pierwszej polskiej 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 Inwestora<sup>5</sup> realizacji części działań określonych w *PPEJ*, za wyjątkiem zadań lokalizacyjnych i środowiskowych.

Formułując ocenę ogólną NIK uwzględniła nowatorski, w skali kraju, charakter realizowanego *Programu*, a także fakt, iż działania przygotowawcze do budowy elektrowni jądrowej są procesem skomplikowanym pod względem technologicznym, organizacyjnym jak również i prawnym. Ponadto, ze względu na wysokość nakładów inwestycyjnych, działania w tym zakresie wymagają skomplikowanej inżynierii finansowej. Tym bardziej, w ocenie NIK, powodzenie całego przedsięwzięcia jest uzależnione od właściwej koordynacji działań i ścisłej współpracy wszystkich uczestników *PPEJ*.

W latach 2014-2016 na realizację działań ujętych w *PPEJ* przez administrację państwową wydatkowano środki budżetowe w łącznej kwocie **59 806 tys. zł** (kolejno w poszczególnych latach: 25 122 tys. zł, 31 943 tys. zł i 2 741 tys. zł). ME będące koordynatorem *Programu*, nie dysponowało informacjami o wielkości wydatków poniesionych w 2016 r. przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego<sup>6</sup>, na realizację zadania *Dostosowanie zaplecza naukowo-badawczego* – planowanych w wysokości 15 000 tys. zł oraz przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej<sup>7</sup>, na realizację zadania *Poszukiwanie zasobów uranu na terytorium Polski* – na które zaplanowano wydatki ze środków NFOŚiGW w wysokości 2 000 tys. zł.

Według danych PGE SA oraz PGE EJ1, wydatki tych spółek związane z przygotowaniem i realizacją *PPEJ* wyniosły łącznie **293 454,5 tys. zł**, z tego 116 832,5 tys. zł wydano na realizację działań, zaś kwota 176 622,0 tys. zł stanowiła koszty działalności PGE EJ1.

---

<sup>5</sup> Inwestor: udziałowcy spółki PGE EJ 1 sp. z o.o. (dalej: PGE EJ1) - utworzonej dla realizacji projektu budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej: PGE Polska Grupa Energetyczna SA, posiadająca 70% udziałów oraz TAURON Polska Energia SA, ENEA SA i KGHM Polska Miedź SA posiadające po 10% udziałów.

<sup>6</sup> Dalej: MNiSW.

<sup>7</sup> Dalej: NFOŚiGW.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Stan zaawansowania i sposób realizacji przez Ministra Gospodarki/Ministra Energii zadań przewidzianych do wykonania do końca 2016 r.

##### 1.1. Wnioski z analiz i ekspertyz wykonanych przy tworzeniu projektu *Polityki energetycznej Polski do 2050 roku* dotyczące *PPEJ*

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 108a ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. *Prawo atomowe*<sup>8</sup>, w ramach wykonywania zadań związanych z wykorzystaniem energii atomowej na potrzeby społeczno-gospodarcze kraju, minister właściwy do spraw energii podejmuje działania mające na celu rozwój energetyki jądrowej<sup>9</sup>.

W związku z ustaleniami z posiedzenia<sup>10</sup> Rady Ministrów w dniu 7 czerwca 2016 r., Minister Energii potwierdził aktualność dokumentów strategicznych będących w jego właściwości, z uwagą odnośnie *PPEJ*, że *Program* wymaga aktualizacji (do końca 2016 r. aktualizacja harmonogramu, a do końca 2017 r. aktualizacja samego *Programu*).

W ramach prac na projektem *Polityki energetycznej Polski do 2050 roku*, Minister Gospodarki zamówił trzy analizy, z tego dwie pn.: *Prognoza zapotrzebowania na paliwa i energię do 2050 roku*, opracowane przez Krajową Agencję Poszanowania Energii SA<sup>11</sup> – w grudniu 2013 r. za kwotę 98,4 tys. zł i przez Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych oraz Bergman Energy sp. z o.o.<sup>12</sup> – w grudniu 2015 r., za kwotę 80,0 tys. zł oraz trzecią analizę: *Prognoza oddziaływania na środowisko projektu „Polityki energetycznej Polski do 2050 roku”* – opracowaną w czerwcu 2015 r. przez firmę Atmoterm SA za kwotę 34,4 tys. zł. Wszystkie ww. opracowania zostały przyjęte bez zastrzeżeń.

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 wzrost znaczenia energii jądrowej w tych bilansach. I tak:

- według prognoz *KAPE*, w 2050 r. zapotrzebowanie na energię jądrową wyniesie 10,3 Mtoe<sup>13</sup>, 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,
- w 2050 r. produkcja energii elektrycznej przy użyciu paliwa jądrowego, według prognozy *KAPE*, wyniesie 43,2 TWh, tj. 19,4% produkcji ogółem, natomiast

<sup>8</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 576. Dalej: *Prawo atomowe*.

<sup>9</sup> W tym w szczególności opracowuje projekty planów i strategii w zakresie rozwoju i funkcjonowania energetyki jądrowej w kraju, w tym projekt Programu polskiej energetyki jądrowej, koordynuje realizację planów i strategii państwa w zakresie rozwoju energetyki jądrowej i przygotowuje założenia ich zmian, prowadzi działania związane z informacją społeczną, edukacją i popularyzacją oraz informacją naukowo-techniczną i prawną w zakresie energetyki jądrowej, podejmuje działania na rzecz zapewnienia kompetentnych kadr dla energetyki jądrowej, rozwoju technologii jądrowych, udziału polskiego przemysłu w realizacji zadań w zakresie energetyki jądrowej oraz monitoruje rynek uranu oraz rynek usług jądrowego cyklu paliwowego.

<sup>10</sup> Protokół ustaleń nr 21/2016 posiedzenia RM z dnia 7 czerwca 2016 r. i odpowiedź Ministra Energii z dnia 4 lipca 2016 r. w sprawie realizacji tych ustaleń.

<sup>11</sup> Dalej: *KAPE*.

<sup>12</sup> Dalej: *WISE-BE*.

<sup>13</sup> Mtoe – milion ton równoważnikowych ropy naftowej.

według prognoz *WISE-BE*, produkcja energii jądrowej w tym roku wyniesie 82,0 TWh i stanowić powinna 31,8% produkcji energii elektrycznej ogółem.

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.

W sposób znaczący różniły się w omawianych opracowaniach przewidywania dotyczące wzrostu cen energii elektrycznej. Według *KAPE*, cena energii elektrycznej w hurcie wzrośnie 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 wzrośnie w tym okresie z 208 zł/MWh do 468 zł/MWh, tj. o 125%. W prognozach tych założono jednakowy poziom kosztów zakupu uprawnień do emisji CO<sub>2</sub>. Zdaniem autorów tych opracowań, w 2050 r. w porównaniu do 2015 r. koszt zakupu uprawnień wzrośnie z 8 EUR/tCO<sub>2</sub> do 45 EUR/tCO<sub>2</sub>, tj. o 462,5% – w tzw. wariancie (scenariuszu) centralnym do 75 EUR/tCO<sub>2</sub>, tj. o 837,5% – w wariancie wysokim.

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 CO<sub>2</sub> o ok. 1 euro na tonę rocznie, skłaniać będzie do stopniowej przebudowy miksu 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 energetycznej*<sup>14</sup> wskazano, że rozwój energetyki jądrowej można zaliczyć do najmniej uciążliwych dla poszczególnych elementów (składników) środowiska naturalnego<sup>15</sup>.

Spośród trzech scenariuszy ujętych w *projekcie Polityki energetycznej Polski*<sup>16</sup>, 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

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> Analiz dokonano w ośmiu obszarach: 1) Stan i zasoby wodne, 2) Powietrze, 3) Ludzie, 4) Krajobraz, 5) Klimat, 6) Powierzchnia ziemi, 7) Zasoby naturalne, 8) Zabytki.

<sup>16</sup> Scenariusz zrównoważony, w którym obok podstawowych surowców energetycznych (węgla i ropy naftowej) 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%.

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.

[Dowód: akta kontroli str. 8-10, 196-205, 460-568, 776]

Ustalone  
nieprawidłowości

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

## 1.2. Wybór lokalizacji dla składowiska nisko- i średnioaktywnych odpadów promieniotwórczych

Opis stanu  
faktycznego

Według informacji zawartych w sprawozdaniu z realizacji *PPEJ*<sup>17</sup>, do końca 2015 r. w zakresie działania nr 3, dotyczącego wyboru lokalizacji składowiska nisko- i średnioaktywnych odpadów promieniotwórczych, a także przygotowania projektu tego składowiska oraz jego budowy, wykonano następujące prace:

- 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*<sup>18</sup>, 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 Badawczym<sup>19</sup> umowę na zebranie i analizę danych archiwalnych oraz wykonanie oceny ww. wskazanych potencjalnych lokalizacji<sup>20</sup>, za kwotę 143,9 tys. zł;
- 4) Na zlecenie Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych<sup>21</sup>, Energoprojekt Warszawa SA przygotował wstępny projekt nowego składowiska oraz wykonał jego wizualizację za kwotę 923 tys. zł.

Wraz z powyższą umową z NFOŚiGW, Minister Gospodarki zawarł z Konsorcjum<sup>22</sup> 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 Pana Józefa Sobolewskiego Dyrektora De-

<sup>17</sup> 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. Dalej: *Sprawozdanie Ministra Energii*.

<sup>18</sup> Umowa nr 267/2011/Wn-50/FG-BP/D z dnia 22 czerwca 2011 r.

<sup>19</sup> Dalej: PIG-PIB.

<sup>20</sup> Nr IV/809/P/15004/4390/15/DEJ.

<sup>21</sup> Dalej: ZUOP.

<sup>22</sup> 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.

partamentu Energetyki Jądrowej w ME<sup>23</sup>, umowa powyższa została zrealizowana w terminie, a jej rezultat jest przedmiotem odbioru przez ME<sup>24</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 197-198, 224-274, 460-568]

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

Zgodnie z harmonogramem określonym dla I Etapu realizacji PPEJ, do zadań ME należało m.in. dokonanie, do końca 2016 r., wyboru lokalizacji dla składowiska odpadów promieniotwórczych nisko- i średnioaktywnych. Zadanie to nie zostało zrealizowane do dnia 3 października 2017 r.<sup>25</sup> Tym samym zawarte w pkt. 3 *Sprawozdania Ministra Energii – Wnioski i rekomendacje z realizacji Programu PEJ* stwierdzenie, iż *Administracja rządowa realizuje swoje zadania terminowo, zgodnie z harmonogramem jest niezgodne ze stanem faktycznym*. Nie było bowiem możliwe wykonanie tego zadania do końca 2016 r., skoro termin odbioru umowy na mocy aneksu nr 3 z dnia 19 sierpnia 2015 r. przesunięto na 7 września 2017 r. W wyjaśnieniach dotyczących tej kwestii Dyrektor DEJ ME stwierdził, iż 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<sup>26</sup>, przygotowywana była dokumentacja umożliwiająca przeprowadzenie zamówienia publicznego na *Wstępne rozpoznanie warunków geologiczno-inżynierskich na wskazanych lokalizacjach w północnej części Polski*. W kolejnym wyjaśnieniu<sup>27</sup> Dyrektor DEJ ME stwierdził, że 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 przedsięwzięcia<sup>28</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 7-192, 197-198, 460-568, 608-619, 621-633, 1165-1193]

### 1.3. Kształcenie i szkolenie kadr dla instytucji i przedsiębiorstw związanych z energetyką jądrową

Opis stanu  
faktycznego

Zgodnie z art. 108a pkt 4 *Prawa atomowego*, podjęcie działań na rzecz zapewnienia kompetentnych kadr dla energetyki jądrowej, rozwoju technologii jądrowych i udziału polskiego przemysłu w realizacji zadań w zakresie energetyki jądrowej przypisane zostało ministrowi właściwemu ds. energii, tj. Ministrowi Energii (do 30 listopada 2015 r. Ministrowi Gospodarki).

W działaniu nr 5 dla I Etapu realizacji PPEJ nałożono m.in. na Ministra Gospodarki/Ministra Energii zadanie opracowania *Planu rozwoju zasobów ludzkich na potrzeby energetyki jądrowej*<sup>29</sup>.

<sup>23</sup> Dalej: DEJ ME.

<sup>24</sup> Pismo Dyrektora DEJ ME znak IK: 131224 z dnia 14 września 2017 r.

<sup>25</sup> Tj. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w ME.

<sup>26</sup> Pismo znak IK:135453 z dnia 22 września 2017 r.

<sup>27</sup> Pismo znak IK:136275 z dnia 26 września 2017 r.

<sup>28</sup> 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 krótkożyciowych. Całkowity koszt zadania określono w wysokości 1 100 tys. zł.*

<sup>29</sup> Dalej również: *Plan*.

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. Według wyjaśnień Dyrektora DEJ ME<sup>30</sup>, do opracowania *Planu*, którego integralną częścią byłby szacunek potrzeb kadrowych (ilościowych i jakościowych) spełniający warunek odpowiedniej szczegółowości: *wymaga precyzyjnej wiedzy dotyczącej rozmiaru projektu jądrowego w Polsce (determinuje to chociażby liczbę pracowników niezbędnych do budowy, a następnie funkcjonowania elektrowni jądrowej lub elektrowni jądrowych), dynamiki realizacji programu jądrowego (w jakich terminach potrzebne będą wykształcone i wyszkolone kadry), znajomości technologii, która będzie wybrana przez inwestora do wdrożenia w Polsce (każda z potencjalnych technologii wymaga innej liczby pracowników elektrowni, rodzajów szkoleń, rodzajów stanowisk, itd.), jak również modelu współpracy inwestora z dostawcą technologii w zakresie sposobu przekazania know-how dotyczącego rozwoju zasobów ludzkich*. Według tych wyjaśnień, do momentu uzyskania przedmiotowych informacji, niemożliwe jest oszacowanie potrzeb kadrowych związanych z wdrażaniem energetyki jądrowej w Polsce i tym samym sporządzenie *Planu*. W związku z tym, opracowany został w ME *Ramowy Plan rozwoju zasobów ludzkich na potrzeby energetyki jądrowej*<sup>31</sup>, który definiuje cele i zadania do realizacji w okresie poprzedzającym przygotowanie *Planu*. *Ramowy Plan* nie zastąpi planów rozwoju zasobów ludzkich<sup>32</sup>, które muszą zostać przygotowane – zdaniem ME – przez innych interesariuszy PPEJ, tj. w szczególności Państwową Agencję Atomistyki (PAA) i Inwestora. Z uwagi na brak powyższych ustaleń w zakresie projektu EJ, nie jest możliwe oszacowanie potrzeb kadrowych. Dlatego też, zdaniem ME można mówić jedynie o wydatkach związanych z realizacją działań w obszarze edukacji i szkoleń administracji (głównie ME i PAA) oraz Inwestora. Według przedstawionego przez DEJ ME zestawienia<sup>33</sup> na realizację programu kształcenia kadr dla instytucji związanych z energetyką 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.<sup>34</sup> wydatki na program kształcenia kadr dla instytucji związanych z energetyką jądrową wyniosły łącznie 9 553 tys. zł, tj. 56% kwoty planowanej na ten rok. W tym wydatki poniesione przez MNiSW wyniosły 9 000,0 tys. zł, a przez MG/ME 323 tys. zł. Na 2016 r. zaplanowano 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 wykorzystwały 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.

[Dowód: akta kontroli str. 7-17, 20-43, 208-210, 280-288, 636-645, 1159-1161]

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Do końca 2016 r., czyli terminu przewidzianego na zakończenie I etapu realizacji PPEJ, nie został opracowany *Plan rozwoju zasobów ludzkich na potrzeby energetyki jądrowej*. Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje przy tym jednak wyjaśnienia, wskazu-

<sup>30</sup> Pismo znak IK: 128011 z dnia 6 września 2017 r.

<sup>31</sup> Opracowany przez DEJ ME *Ramowy Plan* został zaakceptowany przez Ministra Energii w dniu 30 czerwca 2016 r.

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

<sup>33</sup> Pismo Dyrektora DEJ ME znak IK: 116342 z dnia 20 lipca 2017 r.

<sup>34</sup> Na rok 2014 nie zaplanowano i nie zrealizowano żadnych wydatków w tym zakresie.

jące na powody niezrealizowania tego zadania, takie jak brak wiedzy na temat podstawowych determinantów niezbędnych do sporządzenia tego *Planu*.

#### **1.4. Kontynuacja działań informacyjno-edukacyjnych dotyczących lokalizacji EJ oraz składowiska odpadów promieniotwórczych**

Opis stanu faktycznego

Minister Energii realizował działania w obszarze informacji i edukacji społecznej<sup>35</sup>, na podstawie postanowień art. 108a pkt 3 *Prawa atomowego*, a ich zakres i cel określony został w rozdziale 16 *PPEJ*.

W *Sprawozdaniu Ministra Energii* przedstawiono, że jest to zadanie ciągłe, w trakcie realizacji, a zakładany przez ME plan działań informacyjnych został wykonany poprzez prowadzenie prac związanych z informacją społeczną, edukacją i popularyzacją oraz informacją naukową, techniczną i prawną w zakresie energetyki jądrowej. Prowadzony był również dialog społeczny w procesie poszukiwania lokalizacji dla nowego składowiska nisko- i średnioaktywnych odpadów promieniotwórczych.

W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 sierpnia 2017 r. ME prowadziło prace związane z popularyzacją tematu energetyki jądrowej, dostarczania informacji i pogłębiania wiedzy na ten temat. Według wyjaśnień Dyrektora DEJ ME<sup>36</sup>, wyniki zadania wspierającego działania informacyjno-edukacyjne, zostaną wykorzystane do prowadzenia działań komunikacyjnych na terenie wskazanych lokalizacji, w celu uzyskania akceptacji ze strony władz samorządowych do dalszych prac oraz w przyszłości, budowy nowego składowiska odpadów promieniotwórczych.

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 zlecenie ME badanie opinii społecznej<sup>37</sup> 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%.

[Dowód: akta kontroli str. 7-192, 197-198, 278-288, 609-619]

Ustalone nieprawidłowości

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

<sup>35</sup> Poza ministrem właściwym do spraw gospodarki odpowiedzialnymi za realizację tych działań są minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, Prezes PAA (w odniesieniu do zagadnień związanych z Bezpieczeństwem jądrowym i ochroną radiologiczną, ZUOP, instytuty badawcze.

<sup>36</sup> *Pismo* znak IK: 135453 z dnia 22 września 2017 r.

<sup>37</sup> 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 2 000 respondentów w wieku 15-75 lat. Spośród zwolenników, 21 proc. zdecydowanie popiera realizację tej inwestycji, a ponad 40 proc. jest raczej za. Wśród przeciwników 16 proc. opowiedziało się zdecydowanie przeciw a 18 proc. wyraziło przeciw umiarkowany.

## 1.5. Realizacja działań w zakresie rozwoju zaplecza naukowo-badawczego oraz potencjału polskiego przemysłu dla energetyki jądrowej

Opis stanu faktycznego

Na podstawie zleconych przez MG i zrealizowanych w 2015 r. prac analitycznych<sup>38</sup> 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 przedstawionej przez DEJ ME *Informacji dotyczącej zaangażowania polskiego przemysłu w projekty budowy elektrowni jądrowych w Polsce i zagranicą*<sup>39</sup> 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.

DEJ ME przedstawił<sup>40</sup> do zatwierdzenia przez Podsekretarza Stanu ME *Sprawozdanie z działalności DEJ w zakresie podjętych w 2016 r. działań na rzecz przygotowania polskiego przemysłu do współpracy z sektorem jądrowym oraz propozycję działań kierunkowych na rok 2017*, proponując kontynuację analogicznych jak w 2016 r. działań<sup>41</sup>, głównie szkoleniowych, promocji na arenie międzynarodowej oraz opracowania planu wsparcia polskich przedsiębiorstw w przygotowaniach do kooperacji z energetyką jądrową.

Według wyjaśnień Dyrektora DEJ ME<sup>42</sup>, Ministerstwo 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 uzyskuje informacje od poszczególnych instytutów na temat ich potrzeb. Dla ułatwienia funkcjonowania zaplecza i zapewnienia odpowiednich środków na rozwój infrastruktury naukowo-technicznej, w ME prowadzone są prace nad utworzeniem Narodowego Laboratorium Energii Jądrowej.

[Dowód: akta kontroli str. 278-300, 646-775]

Ustalone nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące badanej działalności

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, aczkolwiek uzyskuje informacje od poszczególnych instytutów na temat ich potrzeb.

<sup>38</sup> *Analiza dotycząca możliwości zaangażowania polskich przedsiębiorstw w proces realizacji Programu Polskiej Energetyki Jądrowej*, październik 2015, autor: konsorcjum firm Krajowa Agencja Poszanowania Energii S.A., Fundacja Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych oraz Zakład Pomiarowo-Badawczy Energetyki „Energopomiar” sp. z o.o.

<sup>39</sup> Sporządzona 14 stycznia 2016 r. przez DEJ ME, zaakceptowana przez Podsekretarza Stanu ME (znak DEJ-III-41320-4/15, DEJ/1164/15).

<sup>40</sup> Sprawozdanie zaakceptowane przez dyrektora DEJ ME w dniu 27 lutego 2017 r. (sygn. DEJ.III.4502.1.2017, IK: 74001).

<sup>41</sup> W ramach wspierania polskich przedsiębiorstw we współpracy ze światowym sektorem jądrowym, DEJ ME zrealizował w 2016 r. m.in. działania w zakresie: opracowania i wydania katalogu polskich przedsiębiorstw z doświadczeniem lub z wystarczającym potencjałem do rozpoczęcia współpracy ze światową branżą jądrową, który 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.

<sup>42</sup> Pismo znak IK: 128011 z dnia 6 września 2017 r.

dów/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<sup>43</sup> 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*.

[Dowód: akta kontroli str. 278-288]

## 1.6. Wysokość planowanych i poniesionych wydatków na realizację *PPEJ* w latach 2014-2016 oraz w I półroczu 2017 r.

Opis stanu faktycznego

W *PPEJ* zawarte zostały szacunkowe kwoty kosztów związane z wprowadzeniem<sup>44</sup> energetyki jądrowej w Polsce do poniesienia w latach 2014-2024 w łącznej wysokości 265 043 tys. zł, z tego:

- 165 000 tys. zł na dostosowanie zaplecza naukowo-badawczego – finansowane z budżetu MNiSW<sup>45</sup>,
- 48 843 tys. zł na zadania<sup>46</sup> 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<sup>47</sup>,
- 16 000 tys. zł na realizację przez MNiSW programu kształcenia kadr dla instytucji związanych z energetyką jądrową<sup>48</sup>,
- 13 200 tys. zł na ponoszone z budżetu ME, przeznaczone na koszty uczestnictwa w organizacjach międzynarodowych i programach badawczych,
- 2 000 tys. zł na poszukiwanie zasobów uranu na terytorium Polski – zadanie realizowane przez NFOŚiGW.

W latach 2014-2016 na realizację przez administrację państwową działań *PPEJ* wydatkowano środki budżetowe w łącznej kwocie 59 806 tys. zł (kolejno w latach: 25 122 tys. zł, 31 943 tys. zł i 2 741 tys. zł). ME nie dysponowało informacjami na

<sup>43</sup> Pismo znak IK: 128864 (128011) z dnia 6 września 2017 r.

<sup>44</sup> Bez kosztów związanych z finansowaniem inwestycji.

<sup>45</sup> Stosownie do przepisów ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. Nr 96, poz. 615 ze zm.). Zadanie nr 6. finansowane z wydatków dysponenta w ramach limitu części budżetowej, bez prawa zwiększenia limitu o wydatki z tytułu realizacji nowych zadań wynikających z Programu PEJ.

<sup>46</sup> Zadania: 1. Wykonanie niezbędnych ekspertyz i analiz dotyczących ram prawnych określających funkcjonowanie energetyki jądrowej (realizowane przez ME – b. MG, dalej odpowiednio, 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 kompanii 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).

<sup>47</sup> Dla zapewnienia finansowania i uproszczenia procedury uruchamiania środków finansowych na rozwój energetyki jądrowej w Polsce, zgodnie z art. 108d ust. 2 *Prawa atomowego*, *PPEJ* ma status programu wieloletniego w rozumieniu art. 136 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.).

<sup>48</sup> Zadanie 3. planowane do realizacji do końca 2015 r. w ramach umowy o dofinansowanie projektu systemowego pt. „Stworzenie i wdrożenie systemu szkoleń i staży w zakresie energetyki jądrowej i technologii eksploatacji oraz rozpoznawania zasobów gazu łupkowego” w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, zawartej między NCBIR (instytucja pośrednicząca) a MNiSW (beneficjent).

temat wysokości poniesionych wydatków przez NFOŚiGW za lata 2014-2016 oraz przez MNiSW za 2016 r.

Zaplanowane przez ME środki na realizację *PPEJ* w latach 2014-2016 środki w wysokości 14 890 tys. zł zostały wydatkowane w wysokości 6 039 tys. zł, co stanowiło 40,6% planu<sup>49</sup>. W latach 2014-2016 poniesiono wydatki w wysokości odpowiadającej odpowiednio 57,5%, 69,7% i 21,5% założonego planu. Według wyjaśnień Dyrektora DEJ ME<sup>50</sup>, wysokość wydatków poniesionych w 2016 r. wynikała z procesu tworzenia się – od 1 grudnia 2015 r. – Ministerstwa Energii, zbyt późnego uruchomienia przez MF środków z rezerwy celowej (czerwiec 2016 r.) oraz braku wystarczających kadr dla pełnego wykorzystania środków (krótki okres realizacji i obowiązujące procedury w zakresie przygotowania i zawarcia umowy).

Na finansowanie przez ME w 2017 r. zadań *PPEJ* zaplanowano kwotę w wysokości 8 770 tys. zł. Według informacji Departamentu Budżetu i Finansów ME<sup>51</sup>, do dnia 31 lipca 2017 r. ME nie wydatkowało środków na realizację zadań określonych w *PPEJ*, natomiast wykazano zaangażowanie (zobowiązania) na kwotę łączną 1 303,4 tys. zł.

Poza wydatkami administracji państwowej dokonywanymi ze środków budżetowych na realizację działań *PPEJ*, wydatki i koszty w tym zakresie ponosiły również spółki PGE SA i PGE EJ1:

- 1) 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 9 007,9 tys. zł wydatki związane z działalnością PGE SA w programie przygotowania budowy elektrowni jądrowej<sup>52</sup>,
- 2) W latach 2014-2016 PGE EJ1 wydatkowała łącznie 185 080,7 tys. zł, z tego na realizację zadań *PPEJ* wydano 91 432,4 tys. zł, zaś na koszty funkcjonowania Spółki 93 648,3 tys. zł. 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 działalności Spółki. Przed wejściem w życie *PPEJ*, tj. w latach 2010-2013 koszty funkcjonowania PGE EJ1 (bez amortyzacji) wyniosły 69 944,6 tys. zł<sup>53</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 7-192, 195-199, 208-210, 225, 277-288, 609-619, 1159-1161]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości realizację przez Ministra Gospodarki/Ministra Energii działań w badanym obszarze.

## 2. Koordynacja oraz wspieranie działań określonych w *PPEJ*

### 2.1. Koordynacja działań *PPEJ*

Opis stanu faktycznego

Zadania określone w *PPEJ* w części dotyczącej roli Ministra Gospodarki, jako koordynatora tego *Programu*, opracowane zostały przez Panią Hannę Trojanowską Peł-

<sup>49</sup> Pismo Dyrektora DEJ ME znak: BDG.III.091.16.2017, IK: 116342 z dnia 20 lipca 2017 r.

<sup>50</sup> Pismo znak IK: 128011 z dnia 6 września 2017 r.

<sup>51</sup> Pismo znak IK: 123427 (123209) z dnia 9 sierpnia 2017 r.

<sup>52</sup> Wystąpienie pokontrolne do PGE SA znak KGP.4010.005.03.2017, P/17/018 z dnia 12 października 2017 r.

<sup>53</sup> Wystąpienie pokontrolne do PGE EJ1 znak KGP.410.005.04.2017, P/17/018 z dnia 12 października 2017 r.

nomocnika Rządu ds. Polskiej Energetyki Jądrowej – Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Gospodarki.

W pkt. 5.2.1. *PPEJ* wskazano m.in., iż głównym zadaniem Ministra Gospodarki jest planowanie i koordynowanie realizacji strategii państwa w zakresie rozwoju energetyki jądrowej w Polsce, a także przygotowywanie założeń jej zmian oraz wspomaganie realizacji inwestycji w zakresie energetyki jądrowej.

Obowiązek koordynacji przez Ministra Energii realizacji planów i strategii państwa w zakresie rozwoju energetyki jądrowej wynika z art. 108a pkt 2 *Prawa atomowego*.

Obowiązek opracowywania przez Ministra Gospodarki, 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*. Przyjęte przez Radę Ministrów sprawozdanie z realizacji *PPEJ* podlegało ogłoszeniu w drodze obwieszczenia Ministra Gospodarki/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.<sup>54</sup>, 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.

Do końca września 2017 r., spośród trzech zadań, dla których upłynął termin realizacji, Minister Energii wykonał jedno zadanie dotyczące oceny zaproponowanego przez Inwestora modelu ekonomiczno-finansowego. Nie dokonał natomiast aktualizacji harmonogramu realizacji *PPEJ*, jak również nie powołał Międzyresortowego zespołu ds. energetyki jądrowej.

Według Pana Zbigniewa Kubackiego Zastępcy Dyrektora DEJ ME<sup>55</sup>, przyczyną nieopracowania harmonogramu realizacji *PPEJ*, a także niedokonania oceny modelu ekonomiczno-finansowego były trwające prace nad tworzeniem polityki energetycznej państwa, którego elementem jest *PPEJ*, a także opóźnienia w przygotowaniu *Sprawozdania Ministra Energii* oraz przedłużenie się prac nad wykonaniem analiz niezbędnych do oceny zaproponowanego przez Inwestora modelu finansowego realizacji inwestycji. Zastępca Dyrektora DEJ ME stwierdził, że przedstawienie tych dokumentów członkom RM przewidywane jest do końca III kwartału 2017 r.

<sup>54</sup> Pismo Ministra Energii znak DEJ-41300-6/16.

<sup>55</sup> Pismo znak BDG.III.091.16.2017, IK: 123209 z dnia 17 sierpnia 2017 r.

Na zlecenie DEJ ME, firma Ernst & Young sp. z o.o. Business Advisory Sp.k.<sup>56</sup> 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,
- 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<sup>57</sup>.

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

---

<sup>56</sup> Dalej: Ernst & Young.

<sup>57</sup> Wyjaśnienia Dyrektora DEJ ME pismo znak IK: 128033 z dnia 5 września 2017 r.

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.

[Dowód: akta kontroli str. 10, 44-192, 195-199, 225-228, 279-280, 301-446, 1136-1138, 1162-1164 ]

Ustalone  
nieprawidłowości

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

- 1) 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, 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*. Jest to również przyczyną powstałych opóźnień w realizacji harmonogramu *PPEJ*, widoczną zwłaszcza w postaci skutków braku współpracy pomiędzy administracją rządową a Inwestorem (szerzej w pkt. 2.2. Wystąpienia pokontrolnego).

Według Dyrektora DEJ ME<sup>58</sup>, Minister Energii koordynuje realizację *PPEJ* poprzez bieżące kontakty z inwestorem PGE SA oraz PGE EJ1, wykorzystując równocześnie sprawowany nad tą spółką nadzór właścicielski, za pośrednictwem swojego przedstawiciela do Rady Nadzorczej PGE EJ1. Ponadto, jego zdaniem<sup>59</sup>, *Udział reprezentanta Ministra Energii w pracach Rady Nadzorczej PGE EJ1 umożliwia stały nadzór nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności, w tym w szczególności w obszarze realizacji przez PGE EJ1 zadań określonych w PPEJ*.

Według Zastępcy Dyrektora DEJ ME<sup>60</sup>, *Decyzje Zarządu PGE SA w sprawie wytycznych dla PGE EJ1 dotyczących wstrzymania Postępowania Zintegrowanego jak i późniejsza strategia Spółki PGE SA w odniesieniu do budowy elektrowni jądrowych podejmowane były i są samodzielnie przez organy spółki i nie było formalnej korespondencji w tej sprawie pomiędzy Departamentem Energii Jądrowej a Spółką*.

Powyższe wyjaśnienia wskazują, iż ME w rzeczywistości nie pełniło funkcji koordynatora, zwłaszcza w kluczowych zagadnieniach związanych z działaniem Inwestora.

<sup>58</sup> Pismo Dyrektora DEJ ME znak IK: 128043 (128033) z dnia 6 września 2017 r.

<sup>59</sup> Pismo Dyrektora DEJ ME znak BDG.III.091.16.2017 IK: 132731 z 15 września 2017 r.

<sup>60</sup> Pismo znak BDG.III.091.16.2017 IK: 123209 z dnia 17 sierpnia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, iż powołana w wyjaśnieniach forma nadzoru ME nad realizacją PPEJ przez Inwestora, nie zapobiegła dokonaniu modyfikacji *Strategii grupy kapitałowej PGE* i faktycznemu wstrzymaniu prac nad zadaniami związanymi z budową elektrowni jądrowej.

- 2) Zgodnie z harmonogramem działań, w I Etapie realizacji *PPEJ*, 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 podziela stanowiska wyrażonego przez Dyrektora DEJ ME<sup>61</sup>, który za przedwczesne uznał prowadzenie konsultacji i uzgodnień w sprawie finansowania budowy elektrowni jądrowej, przed podjęciem decyzji w tym zakresie przez Radę Ministrów. W sytuacji uznania przez kierownictwo ME za ekonomicznie nieuzasadnioną propozycję PGE SA – wdrożenia mechanizmu kontraktów różnicowych, tym bardziej zachodziła konieczność dokonania takich uzgodnień. Zdaniem NIK, niezgodnienie z Inwestorem propozycji modelu finansowania tej inwestycji przed wysłaniem jej do Rady Ministrów, może spowodować dalsze wielomiesięczne opóźnienie w rozpoczęciu realizacji tego podstawowego zadania *PPEJ*. Świadczy o tym m.in. informacja udzielona przez Dyrektora DEJ ME<sup>62</sup>, iż po zakończeniu w 2016 r. przygotowywania zaproszenia do Postępowania Zintegrowanego<sup>63</sup>, PGE SA uzależniła 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.

Według wcześniejszych informacji udzielonych przez Dyrektora DEJ ME<sup>64</sup>, Minister Energii przygotował nowe modele finansowania budowy elektrowni jądrowej i powinien przedstawić je członkom Rady Ministrów w *najbliższych tygodniach*, natomiast pełna aktualizacja *PPEJ* zostanie przedstawiona Radzie Ministrów do końca 2017 r. W świetle niejednoznacznych wyjaśnień składanych przez Dyrektora DEJ ME, w ocenie NIK, istnieje wysokie ryzyko niedotrzymania powyższego terminu przedstawienia Radzie Ministrów propozycji dotyczących modelu finansowania.

Odnosząc się do wniosków z oceny modelu przedstawionego przez PGE SA (kontrakt różnicowy), Dyrektor DEJ ME stwierdził, iż przedmiotem analiz w ME są inne modele przedstawione w opracowaniu Ernst & Young: *Analiza potencjalnych systemów wsparcia budowy pierwszej elektrowni jądrowej*. Z kolei na pytanie czy w ME w dalszym ciągu prowadzone są analizy dotyczące modelu finansowania odpowiedział, iż: *DEJ prowadzi obecnie na potrzeby ME ocenę i monitoring tej problematyki*<sup>65</sup>. Według kolejnych wyjaśnień Dyrektora<sup>66</sup>: *DEJ na bieżąco monitoruje i zbiera informacje na temat:*

- *sposobów finansowania i kosztów realizacji projektów jądrowych realizowanych na świecie,*

<sup>61</sup> Pismo znak IK:133671 z dnia 22 września 2017 r.

<sup>62</sup> Pismo znak BDG.III.091.16.2017 IK: 132731 z dnia 15 września 2017 r.

<sup>63</sup> Dalej: PZ. Zgodnie z tą koncepcją, w ramach projektu przygotowania i budowy pierwszej elektrowni jądrowej w Polsce, przewidywano przeprowadzenie jednego 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).

<sup>64</sup> Pismo Dyrektora DEJ ME znak IK: 128043 (128033) z dnia 6 września 2017 r.

<sup>65</sup> Pismo Dyrektora DEJ ME znak BDG.III.091.16.2017 IK: 132731 z dnia 15 września 2017 r.

<sup>66</sup> Pismo Dyrektora DEJ ME znak IK: 136275 z dnia 26 września 2017 r.

- 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,
- 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 Dyrektora 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.

[Dowód: akta kontroli str. 195-199, 206-221, 224-228, 449-454, 572-580, 621-633 ]

## 2.2. Wspieranie prac realizowanych przez Inwestora

Opis stanu faktycznego

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.

W 2016 r. Ministerstwo Energii nie prowadziło działań wspomagających Inwestora w pracach związanych z wyborem lokalizacji dla elektrowni jądrowej oraz związanymi z tym badaniami środowiskowymi. Udzielone przez ME w 2017 r. wsparcie dla działań Inwestora polegało 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 dostępu do takich danych ze strony Wojewody Pomorskiego,
- skierowaniu do Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Gdańsku<sup>67</sup> 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<sup>68</sup> o zawarcie umowy na korzystanie z informacji geologicznej za wynagrodzeniem, jednakże po otrzymaniu odpowiedzi z Ministerstwa Środowiska o możliwościach prawnych dostępu do tych danych<sup>69</sup>, 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.

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 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, w różnym stopniu w latach obrotowych objętych kontrolą uwzględniał potrzeby finansowe Spółki w głosowaniach nad podziałem zysku. Wyplacona przez PGE SA w latach 2014-2016 dywidenda w wysokości kolejno: 2 056 736,9 tys. zł, 1 458 413,4 tys. zł i 467 440,2 tys. zł stanowiła odpowiednio: 88,0%, 26,7% i 26,4% zysku wypracowanego w latach 2013-2015. W 2017 r. Walne Zgromadzenie PGE SA podjęło uchwałę o niewypłaceniu dywidendy z zysku Spółki wypracowanego w 2016 r. w kwocie 1 597 678,0 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 224-274, 575-580 ]

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia rzetelność realizacji przez Ministra Gospodarki, a następnie Ministra Energii zadań określonych w pkt. 5.2.1. *PPEJ* do których należało między innymi planowanie i koordynowanie realizacji strategii państwa w zakresie rozwoju energetyki jądrowej w Polsce, a także przygotowywanie założeń jej zmian oraz wspomaganie realizacji inwestycji w tym zakresie.

<sup>67</sup> Pismo Dyrektora DEJ ME znak: DEJ.III.4532.1.2017, IK: 67773 z dnia 26 stycznia 2017 r.

<sup>68</sup> Wniosek z dnia 7 marca 2017 r. podpisany przez Ministra Energii.

<sup>69</sup> Pismo Sekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska - Głównego Geologa Kraju znak DGK-III.4760.21.2017 z dnia 3 kwietnia 2017 r.

W toku kontroli przeprowadzonej w PGE SA w tym samym temacie, NIK ustaliła<sup>70</sup>, że w obowiązującej od dnia 9 maja 2014 r. Strategii Grupy Kapitałowej PGE na lata 2014-2020, budowa pierwszej polskiej elektrowni jądrowej traktowana była jako kluczowa inwestycja obniżająca emisyjność portfela wytwórczego Grupy Kapitałowej PGE. W zaktualizowanej Strategii z dnia 5 września 2016 r. inwestycja ta nie została już uznana za priorytetową, lecz tylko jako opcja do rozważenia.

W ślad za zmianą Strategii Grupy Kapitałowej PGE, Komitet Sterujący<sup>71</sup> przyjął nowe wytyczne do realizacji programu budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej. Dotyczyły one m.in.:

- wstrzymania prac dotyczących prowadzenia PZ, aż do momentu dokonania finalnych uzgodnień z Rządem w sprawie formuły przeprowadzenia postępowania na wybór technologii i modelu finansowania,
- uruchomienia działań w kierunku przeprowadzenia badań lokalizacyjnych i środowiskowych.

Według Dyrektora Departamentu Inwestycji PGE SA<sup>72</sup> 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 technologii.

NIK zwraca uwagę, iż Skarb Państwa poprzez swoich przedstawicieli w organach PGE SA może wpływać na strategię tej Spółki, w szczególności w tak istotnym elemencie, jakim jest realizacja *PPEJ*.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, sygnalizowana przez przedstawiciela ME na posiedzeniu Parlamentarnego Zespołu ds. Energetyki Jądrowej w dniu 27 września 2017 r.<sup>73</sup> możliwość wyboru innego – w miejsce dotychczasowego – Inwestora stwarza ryzyko dalszego opóźnienia terminu rozpoczęcia budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powołanego 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 zleceniodawca. 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.*

[Dowód: akta kontroli str. 224-274]

<sup>70</sup> Wystąpienie pokontrolne do PGE SA znak KGP.4010.005.03.2017, P/17/018 z dnia 12 października 2017 r.

<sup>71</sup> W skład Komitetu Sterującego wchodzili przedstawiciele PGE SA i PGE EJ1 (m.in. Prezes Zarządu jako kierownik projektu budowy EJ), a od lutego 2017 r. przedstawiciele wszystkich wspólników PGE EJ1.

<sup>72</sup> Wyjaśnienia z dnia 15 września 2017 r.

<sup>73</sup> [http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/transmisje\\_arch.xsp?unid=F9363C1EB3EC99F2C125819B004BE378](http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/transmisje_arch.xsp?unid=F9363C1EB3EC99F2C125819B004BE378) [2017.10.19].

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie rezultaty pełnionej przez Ministra Gospodarki, a następnie Ministra Energii roli koordynatora PPEJ.

### 3. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK dotyczących PPEJ

Opis stanu faktycznego

W wyniku kontroli *Opracowania oraz realizacji Programu Polskiej Energetyki Jądrowej*, NIK sformułowała w wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Gospodarki znak KGP-4101-05-01/2012, P/12/055 z dnia 11 kwietnia 2013 r. dwa wnioski dotyczące realizacji PPEJ.

Najwyższa Izba Kontroli wniosowała 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 wniosek powyższy należy uznać za 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 przedstawionych w niniejszym Wystąpieniu, 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 niezadowolające.

W drugim z wniosków NIK wnosila 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. Według wyjaśnień Dyrektora DEJ ME<sup>74</sup>, Minister Energii nie posiada informacji o przyczynach opóźnienia tej implementacji, ponieważ za jej realizację odpowiada Minister Środowiska.

W zakresie identyfikacji niezbędnych do realizacji działań wraz ze sporządzeniem harmonogramu ich realizacji, wniosek został zrealizowany, z zastrzeżeniem, że

<sup>74</sup> Pismo znak IK: 133671 z dnia 22 września 2017 r.

występują opóźnienia w realizacji zadań objętych harmonogramem, o czym była mowa wyżej w niniejszym Wystąpieniu.

We wniosku w zakresie podjęcia starań w celu zapewnienia źródeł finansowania dla tych przedsięwzięć nie zostały podjęte ostateczne decyzje w tym zakresie.

[Dowód: akta kontroli str. 18-19, 198, 571-606 ]

Ustalone  
nieprawidłowości

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

## IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>75</sup>, wnosi o:

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.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag i  
wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 31 października 2017 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
(-)Wojciech Kutyla

<sup>75</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524. Dalej: *ustawa o NIK*.