NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

P/24/015

KRG.430.2.2026

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA PROGRAMU POLSKIEJ ENERGETYKI JĄDROWEJ

MISJĄ

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

p.o. Dyrektor

Departamentu Rozwoju i Gospodarki

Dominika Manicka

/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Kozłowski

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, wrzesień 2026 r.

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

+48 22 444 50 00

nik@nik.gov.pl

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ **4**

1. Wprowadzenie **5**

2. Ocena ogólna **10**

3. Synteza **14**

4. Wnioski **20**

5. Ważniejsze wyniki kontroli **21**

5.1. Przygotowanie i realizacja harmonogramu Programu Polskiej Energetyki Jądrowej 21

5.2. Realizacja zadań określonych w Programie PEJ 53

5.3. Inwestycje Towarzyszące 66

6. Załączniki **75**

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe 75

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych 80

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności 89

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli 92

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

BEC	Bechtel Polska sp. z o.o.
BJiOR	Bezpieczeństwo jądrowe i ochrona radiologiczna
EJ/EJ1/EJ2	Elektrownia jądrowa (odpowiednio pierwsza i druga EJ)
GDOŚ	Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
EDF	Électricité de France – dostawca technologii reaktorów jądrowych EPR
KHNP	Korea Hydro & Nuclear Power – dostawca technologii reaktorów jądrowych APR 1400
MAEA	Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej (z ang. *International Atomic Energy Agency*)
MKiŚ	Ministerstwo Klimatu i Środowiska
MP	Ministerstwo Przemysłu
PAA	Państwowa Agencja Atomistyki
Pełnomocnik, Pełnomocnik ds. SIE	Pełnomocnik Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej ustanowiony na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2015 r. *w sprawie Pełnomocnika Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej*. Dz.U. z 2021 r. poz. 562, ze zm.
PEJ sp. z o.o. PEJ, Spółka	Polskie Elektrownie Jądrowe sp. z o.o. (poprzednia nazwa PGE EJ1 sp. z o.o.) od 26 marca 2021 r. spółka ze 100% udziałem Skarbu Państwa. Spółka celowa realizująca zadania służące zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego Polski. Do 26 marca 2021 r. głównym udziałowcem spółki była PGE SA.
PEP2040	Polityka Energetyczna Polski do 2040 r. przyjęta została uchwałą Rady Ministrów Nr 22/2021 z dnia 2 lutego 2021 r. (M.P. poz. 264, obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r.).
PPEJ, Program PEJ	Program Polskiej Energetyki Jądrowej. Dokument został przyjęty przez Radę Ministrów 28 stycznia 2014 r., a jego zaktualizowana wersja – 2 października 2020 r.
PSE SA	Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA. Spółka ze 100% udziałem Skarbu Państwa zarządzająca Krajowym Systemem Energetycznym.
ustawa o NIK	*Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*. Dz.U. z 2022 r. poz. 623.
WEC	Westinghouse Electric Company LLC – dostawca technologii reaktorów jądrowych AP1000.

1. Wprowadzenie

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy prawidłowo, rzetelnie i gospodarnie podmioty realizujące PPEJ wykonywały swoje zadania?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1) Czy zadania określone w PPEJ są realizowane zgodnie z założeniami tego Programu?

2) Czy inwestycje towarzyszące określone w PPEJ, zostały przez administrację rządową rzetelnie zaplanowane oraz czy ich realizacja przyczynia się do osiągnięcie celu głównego PPEJ?

3) Czy działania PEJ sp. z o.o. zapewniają uruchomienie EJ zgodnie z PPEJ?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Przemysłu

Państwowa Agencja Atomistyki

Biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej

Polskie Elektrownie Jądrowe sp. z o.o.

Okres objęty kontrolą

2020-2024
(do 30 września)

Historia rozwoju programu budowy Elektrowni Jądrowej w Polsce sięga sierpnia 1971 r. kiedy to podjęto decyzję o rozpoczęciu prac projektowych nad obiektem Elektrowni Jądrowej zlokalizowanej w Żarnowcu. Obiekt miał być wyposażony w cztery reaktory typu WWER-440 o łącznej mocy 1600 MW. W dniu 19 grudnia 1972 r. Komisja Planowania przy Radzie Ministrów ustaliła lokalizację inwestycji na terenie miejscowości Kartoszyno znajdującej się nad jeziorem Żarnowieckim.

Rada Ministrów, w dniu 18 stycznia 1982 r. podjęła uchwałę w sprawie budowy elektrowni „Żarnowiec". W dniu 31 grudnia 1983 r. określiła planowany termin oddania do eksploatacji bloków nr 1 i nr 2 na grudzień odpowiednio 1990 r. i 1991 r.

Prace budowlane rozpoczęto w listopadzie 1985 r., jednak zostały one zawieszone w grudniu 1989 r. Ostatecznie w dniu 4 września 1990 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę o zaniechaniu dalszej budowy elektrowni jądrowej „Żarnowiec".

Po wstrzymaniu budowy elektrowni jądrowej „Żarnowiec" temat energetyki jądrowej powrócił w 2005 r. wraz z przyjęciem „Polityki energetycznej Polski do 2025 r." W 2010 r. rozpoczęto proces wyboru lokalizacji elektrowni jądrowej, a w 2014 r. przyjęto Polski Program Energetyki Jądrowej zakładający budowę dwóch elektrowni o mocy 6-9 GW. W 2020 r. dokonano aktualizacji PPEJ zmieniając m.in. zasady wyboru dostawców technologii. Realizacja PPEJ w zakresie energetyki jądrowej napotkała kilkuletni przestój, gdyż dopiero w 2023 r. dokonano wyboru lokalizacji pierwszej elektrowni jądrowej oraz podpisano umowę na realizację prac inżynieryjnych. Obecnie trwają prace projektowe, badania środowiskowe i przygotowania infrastrukturalne, a także proces wyboru lokalizacji oraz dostawcy technologii dla drugiej elektrowni jądrowej.

Rada Ministrów uchwałą z dnia 28 stycznia 2014 r. przyjęła *Program Polskiej Energetyki Jądrowej*[1], który zakładał rozpoczęcie eksploatacji pierwszego bloku pierwszej polskiej elektrowni jądrowej do końca 2024 r.

Dokument ten został zaktualizowany na podstawie *Uchwały Nr 141 Rady Ministrów z dnia 2 października 2020 r. w sprawie aktualizacji programu wieloletniego pod nazwą „Program polskiej energetyki jądrowej"*[2]. Okres realizacji Programu ustalono na lata 2020-2033 (z perspektywą do 2040 r.).

W grudniu 2019 r. UE dążąc do realizacji celów tzw. *porozumienia paryskiego*[3] przyjęła ogólnoeuropejski cel osiągnięcia całkowitej neutralności klimatycznej do 2050 r. W tym kontekście KE podjęła prace nad podniesieniem celu redukcji emisji gazów cieplarnianych na rok 2030 z 40% do co najmniej 50%, wspierając te zamierzenia poprzez ustanowienie tzw. Europejskiego Zielonego Ładu (EZŁ). EZŁ zastąpił Strategię Europa 2020, stając się kluczowym dokumentem strategicznym dla UE. Zobowiązania te zostały formalne określone w Komunikacie w sprawie EZŁ skierowanym przez KE w dniu 4 marca 2020 r. do zaopiniowania przez Parlament Europejski i Radę, a następnie ujęte w *Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021r. Rozporządzenie to ustanowiło ramy osiągnięcia neutralności klimatycznej, modyfikując rozporządzenia (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie)*[4] z wejściem w życie z dniem 29 lipca 2021 r.

Polityka energetyczna Polski musi uwzględniać nowe cele polityki energetycznej ustalone na szczeblu UE. Jako państwo członkowskie UE, Polska czynnie uczestniczy w tworzeniu wspólnej polityki energetycznej, a przy wdrażaniu jej głównych celów, musi uwzględniać specyficzne uwarunkowania krajowe, takie jak zapewnienie konkurencyjności gospodarki krajowej, ochrona interesów odbiorców energii czy posiadane zasoby energetyczne.

Te uwarunkowania w kontekście polskiej transformacji energetycznej wymuszają włączenie bezemisyjnej energetyki jądrowej do miksu energetycznego, jako podstawy zrównoważonego systemu elektroenergetycznego kraju.

Szczególnie istotnym elementem systemu energetycznego jest zbilansowanie zapotrzebowania i wytwarzania energii elektrycznej.

---

1 Uchwała Nr 15/2014 Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2014 r. w sprawie programu wieloletniego pod nazwą "Program polskiej energetyki jądrowej" (M.P. poz. 502) – utraciła moc z dniem 17 października 2020 r.

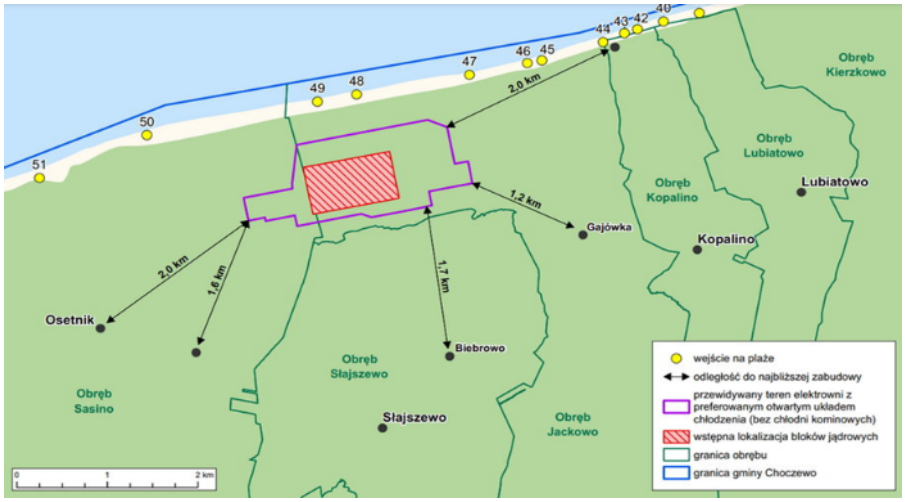
2 M.P. poz. 946, ze zm.

3 Porozumienie wieńczące 21 Konferencję ONZ w sprawie zmian klimatu w 2015 r. Zobowiązywało ono wszystkie kraje do przedstawienia do 2020 r. długoterminowych scenariuszy ograniczenia emisji gazów cieplarnianych.

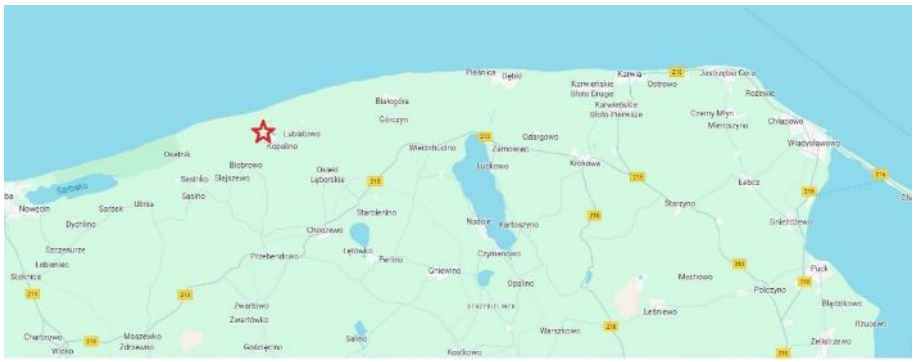
4 Dz. Urz. UE L 243 z 9.07.2021, str. 1.

Zadanie to staje się jednak coraz bardziej zagrożone z uwagi na starzejący się majątek wytwórczy. Coraz bardziej ambitna polityka klimatyczno-energetyczna UE nakłada konieczność zastąpienia tradycyjnych jednostek wytwórczych opalanych węglem kamiennym lub brunatnym nowymi, bezemisyjnymi źródłami energii. Jednak źródła te muszą być w dłuższej perspektywie stabilne i dyspozycyjne, czego nie zapewniają takie źródła jak fotowoltaika czy też energetyka wiatrowa. W tym kontekście dywersyfikacja źródeł energii elektrycznej nabiera strategicznego znaczenia.

Rada Ministrów w dniu 2 października 2020 r. uchwaliła nowelizację *Programu PEJ*, utrzymując proponowaną lokalizację EJ Lubiatowo-Kopalino, przy czym termin oddania do eksploatacji pierwszego bloku EJ przesunięto na 2033 r.



Lokalizacja pierwszej elektrowni jądrowej w Polsce. Materiały PEJ.



Lokalizacja pierwszej elektrowni jądrowej w Polsce. Mapa Google Map-opracowanie NIK.

Zgodnie z założeniami *Programu PEJ* budowa i eksploatacja EJ przyczyni się do dywersyfikacji źródeł wytwarzania energii elektrycznej, a w szerszym ujęciu do dywersyfikacji bazy paliwowej polskiej elektroenergetyki i sektora energii w ogóle (poprzez wprowadzenie paliwa jądrowego). Według *Programu PEJ* przewiduje się, że udział EJ w miksie energetycznym

do 2045 r. będzie wynosił ok. 20%, natomiast udział w podstawie obciążenia systemu elektroenergetycznego będzie znacząco większy.

Prognozy operatora systemu przesyłowego wskazują, że największe wyłączenia z eksploatacji jednostek wytwórczych będą miały miejsce w latach 2030-2040. *Program PEJ* zakłada, że właśnie w tym okresie zostaną uruchomione pierwsze bloki jądrowe, które będą pracowały w podstawie obciążenia krajowego systemu elektroenergetycznego, zapewniając stabilność dostaw energii. Budowa bloków jądrowych, umożliwi realizację celu neutralności klimatycznej zgodnie z postanowieniami porozumienia paryskiego[5] (emisje CO_2). Inwestycja ma pozytywnie wpłynąć na gospodarkę (brak wysokich kosztów zakupu uprawnień do emisji CO_2, brak wysokich kosztów paliwa) oraz zwiększyć bezpieczeństwo energetyczne Polski poprzez dywersyfikację źródeł energii oraz zmniejszenie zależności od importu nośników energii[6].

W ramach realizacji Programu PEJ, 22 października 2020 r. zawarta została umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej, a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki w sprawie współpracy w celu rozwoju programu energetyki jądrowej wykorzystywanej do celów cywilnych oraz cywilnego przemysłu jądrowego w Rzeczypospolitej Polskiej[7]. Obejmuje ona zaprojektowanie sześciu bloków energetycznych o mocy zainstalowanej każdego bloku min. 1000MW oraz ich budowę, rozruch, a także likwidację elektrowni. Na mocy tej umowy w ciągu 18 miesięcy od wejścia jej w życie[8] zobowiązano się do opracowania Raportu Koncepcyjno-Wykonawczego[9]. Dokument pt. „Raport Koncepcyjno-Wykonawczy w zakresie współpracy w obszarze Cywilnej Energetyki Jądrowej" został przekazany stronie polskiej 12 września 2022 r. w Warszawie.

Rada Ministrów 2 listopada 2022 r. podjęła *uchwałę Nr 215/2022 w sprawie budowy wielkoskalowych elektrowni jądrowych w Rzeczypospolitej Polskiej*[10], w której zaakceptowała przygotowany przez stronę amerykańską Raport Koncepcyjno-Wykonawczy. Na mocy uchwały zdecydowano o budowie elektrowni jądrowej o mocy elektrycznej do 3750 MWe na obszarze gmin Choczewo lub Gniewino i Krokowa w oparciu o amerykańską technologię reaktorów AP1000 której właścicielem jest amerykańska firma Westinghouse Electric Company LLC.

---

5 Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 36).

6 Cyt. PPEJ.

7 M.P. z 2021 r. poz. 317.

8 tj. 24 lutego 2021 r.

9 Z ang. *Concept & Execution Report*. Dalej: Raport CER.

10 M.P. poz. 1124. Dalej: Uchwała Nr 215/2022 RM w sprawie budowy EJ.

Czynności kontrolne wraz z procedurą odwoławczą, po rozpatrzeniu zastrzeżeń wniesionych przez kontrolowane podmioty zostały zakończone w maju 2025 r.

Ze względu na objęcie większości informacji pozyskanych w trakcie kontroli w kontrolowanych podmiotach, w tym w szczególności w Spółce Polskie Elektrownie Jądrowe sp. z o.o. tajemnicami przedsiębiorstwa określonymi w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. *o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*[11], Najwyższa Izba Kontroli prowadziła działania mające na celu ustalenie rzeczywistego zakresu informacji, których jawność powinna podlegać wyłączeniu, ze względu na fakt objęcia ich tajemnicami ustawowo chronionymi, w tym w szczególności tajemnicą przedsiębiorstwa.

[11] Dz.U. z 2026 r., poz. 85.

2. OCENA OGÓLNA

Nierzetelne przygotowanie PPEJ

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli dwa podmioty, dla których w *Programie Polskiej Energetyki Jądrowej* wyznaczono szczegółowe zadania, tj. minister właściwy do spraw energii oraz Państwowa Agencja Atomistyki, realizowały większość tych zadań, zgodnie z założeniami tego *Programu*. NIK wyraża jednak negatywne stanowisko wobec oceny samego Programu, gdyż nie zawierał on wielu istotnych elementów, w tym określenia zadań dla Pełnomocnika Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej oraz dla Spółki Polskie Elektrownie Jądrowe sp. z o.o., tj. dla dwóch głównych podmiotów odpowiedzialnych bezpośrednio za realizację zadań związanych z budową pierwszej polskiej elektrowni jądrowej. Uwzględnienie tych podmiotów sprzyjałoby zapewnieniu kompletności realizowanych zadań i sprawniejszemu osiągnięciu głównego celu *Programu PEJ*, jest budowa 6 – 9 GWe mocy zainstalowanej w energetyce jądrowej w oparciu o duże, sprawdzone, wielkoskalowe, wodne ciśnieniowe reaktory jądrowe generacji III(+). Co istotne nie zostanie dotrzymany termin oddania do eksploatacji pierwszego bloku EJ, który zgodnie z założeniami *PPEJ* oraz *PEP2040* powinien być oddany do eksploatacji w 2033 r.

W październiku 2020 r. podpisana została *Umowa między Rządem Rzeczpospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki w sprawie współpracy w celu rozwoju programu energetyki jądrowej wykorzystywanej do celów cywilnych oraz cywilnego przemysłu jądrowego w Rzeczypospolitej Polskiej*, w której wskazano jako potencjalnego partnera do budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej – partnera amerykańskiego. Ostatecznie wybór dostawcy technologii dla pierwszej polskiej EJ zatwierdzony został przez Radę Ministrów w *uchwale Nr 215/2022 z dnia 2 listopada 2022 r. w sprawie budowy wielkoskalowych elektrowni jądrowych w Rzeczypospolitej Polskiej*.

Odstąpienie w zaktualizowanym w 2020 r. PPEJ od przeprowadzenia przygotowywanego przez PEJ sp. z o.o. zintegrowanego postępowania przetargowego na wybór dostawcy technologii dla pierwszej polskiej EJ podyktowane było polityczno-gospodarczymi przesłankami wyboru strategicznego partnerstwa na rzecz budowy pierwszej elektrowni jądrowej w Polsce, co zostało wskazane w uzasadnieniu do *Uchwały Nr 215/2022 RM w sprawie budowy EJ*.

NIK negatywnie ocenia brak określenia modelu finansowo-biznesowego programu jądrowego, o którym mowa w *PEP 2040* w momencie podejmowania przez Radę Ministrów 2 listopada 2022 r., uchwały 215/2022 *w sprawie budowy wielkoskalowych elektrowni*

jądrowych w Rzeczypospolitej Polskiej. Model finansowy dla pierwszej polskiej elektrowni jądrowej został opracowany dopiero w 2024 r. Założenia *PEP 2040* w tym zakresie przewidywały, że model finansowo-biznesowy zostanie opracowany przez Ministra Klimatu i Środowiska w 2021 r. Kwestia finansowania, ze względu na skalę realizowanego przedsięwzięcia jest bowiem kluczowa dla terminowej realizacji projektu.

W ocenie NIK działaniem nierzetelnym było przedłożenie przez Pełnomocnika ds. SIE do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów[12] wniosku notyfikującego pomoc publiczną dla pierwszej elektrowni jądrowej dopiero we wrześniu 2024 r., tj. po prawie dwóch latach od podjęcia przez Radę Ministrów uchwały w sprawie budowy wielkoskalowych elektrowni jądrowych w Rzeczypospolitej Polskiej (listopad 2022 r.), w której zaakceptowano Raport Koncepcyjno-Wykonawczy.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia rzetelność założeń i zapisów zawartych w nowelizacji *Programu PEJ* z października 2020 r. dotyczących zarówno wyboru dostawcy technologii, jak i zapewnienia współfinansowania projektu budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej przez dostawcę technologii.

Nie zrealizowano założenia *Programu PEJ*, z którego wynikało że współinwestor strategiczny będzie powiązany z dostawcą technologii.

NIK negatywnie ocenia również brak podjęcia przez ministra właściwego do spraw energii działań aktualizujących *Program PEJ*, w celu zapewnienia spójności pomiędzy nowelizacją *Programu PEJ* uchwaloną przez Radę Ministrów 2 października 2020 r., a przyjętą cztery miesiące później *Polityką Energetyczną Polski do 2040 r.*[13] *Program PEJ* był elementem Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju[14] i z tego powodu powinien określać szczegóły wdrożenia technologii jądrowej w Polsce oraz wyznaczać mapę drogową dla budowy pierwszej i drugiej polskiej elektrowni jądrowej. Brak aktualizacji *Programu PEJ* nie zapewniał realizacji w sposób skuteczny przede wszystkim jego głównego celu tj. budowy pierwszej polskiej

---

[12] Dalej: UOKIK.

[13] Przyjęta uchwałą nr 22/2021 Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2021 r. (uchwała niepublikowana), opublikowana obwieszczeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. *w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r.* (M.P. poz. 264). Dalej także: *PEP 2040*.

[14] Przyjęta uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. *w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* (M.P. poz. 260). Dalej także: *SOR*.

elektrowni jądrowej, z uwzględnieniem celów kontroli zarządczej wynikających z art. 68 *ustawy o finansach publicznych*[15].

Ponadto w ocenie NIK dokonanie wyboru technologii wyłącznie dla pierwszej polskiej elektrowni jądrowej, stoi w sprzeczności z założeniami *Programu PEJ*, który przewiduje, iż wszystkie sześć bloków obydwu planowanych elektrowni jądrowych zostanie wykonanych w jednej technologii, co dzięki osiągnięciu efektu skali będzie oznaczać niższe koszty budowy i eksploatacji tych inwestycji.

Działania podejmowane przez PEJ nie zapewniły uruchomienia pierwszej polskiej elektrowni jądrowej w terminie określonym w PPEJ. W ocenie NIK spółka Polskie Elektrownie Jądrowe, która została powołana do pełnienia funkcji inwestora w procesie budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej, nie była przygotowana kadrowo i organizacyjnie do realizacji tego zadania. Spółka prowadziła prace związane z budową EJ1 i EJ2 z opóźnieniem w stosunku do terminów określonych w PEP2040 oraz w *Programie PEJ*.

Nie zostały dotrzymane przez zobowiązane podmioty terminy m.in. uzyskania decyzji środowiskowej, opracowania inżynierii finansowej, a uruchomienie pierwszego bloku pierwszej polskiej elektrowni jądrowej przewidywane jest z opóźnieniem w stosunku do terminów określonych w PEP2040 i w *Programie PEJ*.

Nie został dotrzymany również wskazany w Programie PEJ termin podpisania *Umowy Engineering, Procurement, and Construction*[16] w 2022 r. W ocenie NIK Spółka nie posiadała doświadczenia i wiedzy w realizacji projektów energetycznych czego skutkiem jest m.in. nieterminowe realizacji inwestycji. Spółka przyjęła etapowy model realizacji Projektu, w ramach którego zawarła następujące Umowy: *Bridge Contract*[17], *Interim Interim Works Agreement*[18] oraz *Engineering Services Contract*[19]. NIK zwraca przy tym uwagę, iż negocjacje tak wieloaspektowej i wysokospecjalistycznej Umowy, jaką była Umowa ESC prowadzone były przez powołany w PEJ sp. z o.o. Zespół negocjacyjny tylko pięć miesięcy. Umowę ESC podpisało natomiast

---

[15] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.). Dalej także: *uofp*.

[16] Z ang. projektowanie, zaopatrzenie, budowa. Oznacza tzw. budowę „pod klucz". Dalej: Umowa EPC.

[17] Umowa z 22 lutego 2023 r. *Bridge Contract* pomiędzy Spółką a Westinghouse Electric Company LLC i Westinghouse Electric Poland sp z o.o. na prace przedprojektowe.

[18] Umowa z 14 lipca 2023 r. *Interim Works Agreement* pomiędzy Spółką a Bechtel Polska sp. z o.o. na prace przedprojektowe.

[19] Umowa z 27 września 2023 r. Engineering Services Contract, pomiędzy Westinghouse Electric Company LLC i Westinghouse Electric Poland sp z o.o. oraz Bechtel Polska sp. z o.o. na wykonanie prac projektowych dotyczących projektu koncepcyjnego obejmującego wyspę jądrową, wyspę turbinową i obszar urządzeń pomocniczych oraz wykonanie badań geotechnicznych w ramach zakresu opcjonalnego. Dalej: Umowa ESC.

dwóch członków Zarządu powołanych niespełna miesiąc przed podpisaniem tej Umowy[20]. W celu kontynuacji prac inżynieryjnych, po zakończeniu Umowy ESC[21], podpisano umowę pomostową Umowę *Engineering Development Agreement*[22]. Podpisanie umowy EPC planowane było na czwarty kwartał 2025 r. tj. z trzyletnim opóźnieniem w stosunku do terminu wynikającego z *Programu PEJ*.

Pomimo zaangażowania finansowego Skarbu Państwa i istotności Projektu dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Polski, Spółka marginalizowała współpracę z Prokuratorią Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, która jest ustawowym podmiotem powołanym do dbałości o interesy Skarbu Państwa w trakcie procesu opracowywania oraz uzgadniania Umowy ESC.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania podejmowane przez administrację rządową oraz Spółkę PEJ sp. z o.o. związane z realizacją inwestycji towarzyszących przyczyniają się do osiągnięcia głównego celu PPEJ, czyli budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli realizacji *Programu PEJ* oraz PEP2040 nie sprzyjają częste zmiany organizacyjne oraz kadrowe w podmiotach realizujących zadania związane z budową pierwszej polskiej EJ. W okresie objętym kontrolą w związku ze zmianami kadrowymi zagadnienia związane z energetyką jądrową nadzorowało czterech ministrów klimatu i środowiska oraz minister przemysłu, funkcję Pełnomocnika ds. SIE sprawowało sześć osób, a pracami Zarządu Spółki PEJ, kierowało również sześć osób.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli nie wszystkie podejmowane w kontrolowanym okresie przez Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki działania, do realizacji których był zobligowany na podstawie Programu PEJ, były wykonywane rzetelnie i zgodne z założeniami określonymi w tym programie.

---

[20] Tj. przez powołanych 30 sierpnia 2023 r. członków Zarządu: Wiceprezesa Zarządu Radosława Adacha oraz Prezesa Zarządu Mateusza Bergera, który przed powołaniem do Zarządu PEJ sp. z o.o. w okresie 25 lipca 2022 r. – 1 czerwca 2023 r. pełnił Funkcję Pełnomocnika Rządu ds. Strategicznej Infrastruktury Energetycznej.

[21] 31 marca 2025 r. Data Zakończenia, pkt 3.2 Umowy ESC.

[22] Dalej: Umowa EDA.

3. SYNTEZA

Nierzetelne przygotowanie PPEJ

Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 2 października 2020 r. aktualizacja *Programu PEJ* nie zawierała wielu istotnych elementów niezbędnych do określenia procesu realizacji budowy oraz oddania do eksploatacji w Polsce elektrowni jądrowych o łącznej mocy zainstalowanej od 6 do 9 GWe w oparciu o sprawdzone, wielkoskalowe, wodne ciśnieniowe reaktory jądrowe generacji III(+), w związku z czym nie wspomagała osiągnięcia głównego celu *PPEJ*. *Program PEJ* definiował zadania wyłącznie dla dwóch podmiotów: ministra właściwego do spraw energii oraz Państwowej Agencji Atomistyki, przy czym zadania ministra właściwego do spraw energii sformułowane zostały jedynie w obszarach dotyczących wsparcia udziału polskiego przemysłu w realizacji *Programu PEJ,* działań edukacyjno-informacyjnych oraz w zakresie szeroko rozumianego *rozwoju zasobów ludzkich* na potrzeby energetyki jądrowej. Minister właściwy do spraw energii nie podjął działań w celu aktualizacji *Programu PEJ* uwzględniającej w nim zadania do realizacji przez główny podmiot odpowiedzialny za budowę pierwszej polskiej elektrowni atomowej – spółkę Polskie Elektrownie Jądrowe sp. z o.o. oraz Pełnomocnika ds. SIE, który od 11 maja 2021 r. wykonywał prawa z udziałów Skarbu Państwa w PEJ sp. z o.o. (str. 23 Informacji)

Brak spójności pomiędzy PEP2040 a PPEJ

Dwa główne dokumenty definiujące zadania związane z budową elektrowni jądrowych w Polsce, tj. PEP2040 oraz PPEJ nie były ze sobą spójne. Przy czym nowelizacja *Programu PEJ* uchwalona została przez Radę Ministrów 2 października 2020 r., a *Politykę Energetyczną Polski do 2040 r.* przyjęto cztery miesiące później. Zadania określone w *Programie PEJ*, powinny być zgodne z zadaniami określonymi w *PEP2040*, który był dokumentem nadrzędnym nad *Programem PEJ*. *Program PEJ* był elementem Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju i dlatego też powinien określać szczegóły wdrożenia technologii jądrowej w Polsce oraz wyznaczać *mapę drogową* dla budowy pierwszej i drugiej polskiej elektrowni jądrowej. Dokument ten nie został jednak zaktualizowany do założeń *PEP2040*, nie określał także podstawowych zadań, które musi zrealizować przede wszystkim inwestor tj. PEJ sp. z o.o., a także administracja publiczna i inne podmioty biorące udział w całym procesie związanym z powstaniem elektrowni jądrowych w Polsce. *Program PEJ* nie określał również zadań i harmonogramów mających na celu realizację działań w terminach określonych w *PEP 2040*, w szczególności związanych z realizacją procesów: wyboru technologii, generalnego wykonawcy oraz określeniem modelu finansowego dla budowy elektrowni jądrowych w Polsce. (str. 22-23 Informacji)

Bezprzetargowy wybór dostawcy technologii

Działania związane z wyborem dostawcy technologii oraz budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej wskazują na polityczno-gospodarcze przesłanki wyboru strategicznego partnerstwa na rzecz budowy pierwszej elektrowni jądrowej w Polsce, co zostało potwierdzone w uzasadnieniu do *Uchwały Nr 215/2022 RM w sprawie budowy EJ*. Ze względu na podjęte w tej sprawie decyzje prowadzone były rozmowy[23] z Komisją Europejską w celu uzyskania braku sprzeciwu co do bezprzetargowego trybu wyboru dostawcy technologii, w wyniku których uzyskano z Dyrekcji Generalnej ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP Komisji Europejskiej (DG GROW) informację o braku zastrzeżeń do planowanej strategii bezprzetargowego wyboru dostawcy technologii, przy czym zaznaczono, że opinia ta nie stanowi oficjalnego stanowiska KE, ponieważ przepisy UE nie nakładają obowiązku uzyskania akceptacji KE co do wybranego trybu postępowania przy udzielaniu zamówień. (str. 40-41 Informacji)

Wybór technologii budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej

Polska już od 2018 r. współpracowała ze stroną amerykańską w zakresie wykorzystania energii jądrowej do celów cywilnych. W latach 2018-2019 tj. jeszcze przed okresem objętym niniejszą kontrolą, zawarte zostały cztery różnej rangi porozumienia oraz umowy w tym zakresie. W październiku 2020 r. podpisana została *Umowa pomiędzy Rządem Rzeczpospolitej Polskiej, a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki w sprawie współpracy w celu rozwoju programu energetyki jądrowej wykorzystywanej do celów cywilnych oraz cywilnego przemysłu jądrowego w Rzeczpospolitej Polskiej*, która weszła w życie 24 lutego 2021 r. Zgodnie z jej postanowieniami, przygotowany został Raport Koncepcyjno-Wykonawczy, zawierający wstępne założenia dotyczące budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej.

Rada Ministrów uchwałą Nr 215/2022 z 2 listopada 2022 r. *w sprawie budowy wielkoskalowych elektrowni jądrowych w Rzeczpospolitej Polskiej* zaakceptowała *Raport Koncepcyjno-Wykonawczy* uznała za *niezbędne budowę elektrowni jądrowej o mocy elektrycznej do 3750 MWe na obszarze gmin Choczewo lub Gniewino i Krokowa w oparciu o amerykańską technologię reaktorów AP1000*. (str. 41-43 Informacji)

Opóźnienia w realizacji harmonogramu PPEJ

Spółka prowadziła prace związane z budową EJ1 i EJ2 z opóźnieniem w stosunku do terminów określonych w PEP 2040 r. oraz PPEJ.

Nie zostały dotrzymane istotne terminy mające wpływ na uruchomienie elektrowni jądrowej w Polsce zgodnie z harmonogramami określonymi w powyższych dokumentach strategicznych. Decyzję środowiskową uzyskano z prawie rocznym opóźnieniem, inżynierię finansową

[23] Rozmowy prowadzone przez pracowników Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej.

opracowano z trzyletnim opóźnieniem. Natomiast uruchomienie pierwszego bloku pierwszej polskiej elektrowni jądrowej zapowiadane jest na 2036 r. tj. z trzyletnim opóźnieniem w stosunku do terminów określonych w PEP2040 i Programie PEJ. Ustalenia kontroli wskazują jednak, iż opóźnienie to może być jeszcze większe. (str. 73-74 Informacji)

Trzyletnie opóźnienie w opracowaniu propozycji modelu finansowego

Kwestia finansowania budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej, ze względu na skalę projektu oraz wysokość szacowanych kosztów, jest jednym z kluczowych elementów realizacji całego procesu budowy elektrowni jądrowej. Zgodnie z założeniami PEP2040 model finansowo-biznesowy miał zostać opracowany w 2021 r.

Na podstawie opracowanej koncepcji mechanizmu wsparcia dla EJ1 było możliwe rozpoczęcie we wrześniu 2023 r. dialogu z Komisją Europejską w sprawie przyznania pomocy publicznej w formie mechanizmu wsparcia dla budowy i eksploatacji EJ1. PEJ wspierała administrację rządową w toczącym się postępowaniu pre-notyfikacyjnym, które zakończyło się przekazaniem 13 września 2024 r. wniosku dotyczącego planowanej pomocy wraz z prośbą o jego notyfikację Komisji Europejskiej. Finalnie wniosek notyfikujący pomoc publiczną został złożony do KE dwa lata po podjęciu przez Radę Ministrów uchwały w sprawie wyboru technologii. Przy czym w PEP2040 założono, iż *Opracowanie modelu finansowo-biznesowego programu jądrowego* powinno nastąpić przed *Wyborem technologii oraz generalnego wykonawcy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej.* W latach 2023-2024 PEJ przy udziale firm doradczych rozwijała model finansowy, a także podejmowała działania mające na celu zapewnienie finansowania budowy EJ1. Współpracowała m.in. z US EXIM Bank[24], a także nawiązała kontakty z innymi agencjami kredytów eksportowych.

Ostateczny model finansowania opracowany zostanie jednak dopiero po wydaniu przez KE zgody określającej warunki pomocy publicznej dla pierwszej polskiej elektrowni jądrowej. (str. 48-52 Informacji)

Opóźnienia w zawarciu umowy EPC

Zgodnie z założeniami PPEJ podpisanie umowy z dostawcą technologii i głównym wykonawcą EJ miało nastąpić w 2022 r. Do zakończenia czynności kontrolnych w lutym 2025 r. Spółka PEJ nie prowadziła jeszcze bezpośrednich działań związanych z zawarciem tej Umowy. Ponieważ PEJ nie posiadała wystarczających zasobów i kompetencji w zakresie realizacji projektów energetycznych i nie było również zatwierdzonego przez Komisję Europejską modelu finasowania Projektu, zamiast podpisania ostatecznej Umowy EPC, PEJ przyjęła etapowy model realizacji Projektu. PEJ zawierała kolejne umowy, które miały przybliżać podpisanie umowy EPC, a zarazem zapewnić ciągłość realizacji procesu budowy EJ1. Spółka

[24] EXIM Export-Import Bank of the United States, dalej: EXIM.

zawarła więc Umowy: *Bridge Contract, Interim Interim Works Agreement oraz* ESC oraz podjęła decyzję o podpisaniu dodatkowej Umowy EDA[25] oraz o przesunięciu daty podpisania umowy EPC na czwarty kwartał 2025 r. (str. 54-56 Informacji)

Marginalizacja roli Prokuratorii Generalnej RP w procesie negocjacji umowy ESC

Pomimo zaangażowania finansowego Skarbu Państwa i istotności Projektu dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Polski, Spółka marginalizowała współpracę z Prokuratorią Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, która jest ustawowym podmiotem powołanym do dbałości o interesy Skarbu Państwa. Proces negocjacji oraz przyjęty model współpracy z Westinghouse i Bechtel Spółka zbudowała w oparciu o współpracę i opinie międzynarodowych kancelarii i firm doradczych z pominięciem Prokuratorii Generalnej SP.

NIK zwraca uwagę na szybkie tempo negocjacji Umowy ESC. Powołany przez Zarząd Spółki Zespół negocjacyjny prowadził negocjacje tylko pięć miesięcy. Umowa została natomiast podpisana 27 września 2023 r. przez dwóch członków Zarządu: Wiceprezesa Radosława Adacha oraz Prezesa Zarządu Mateusza Bergera, którzy zostali powołani do Zarządu z dniem 15 sierpnia 2023 r., tj. miesiąc przed podpisaniem Umowy ESC. Przy czym Prezes Zarządu Mateusz Berger, przed powołaniem sprawował w okresie od 25 lipca 2022 r. do 1 czerwca 2023 r. funkcję Pełnomocnika Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej i nadzorował PEJ sp. z o.o. Pełnomocnik ds. SIE[26] nie wykorzystał przysługujących mu kompetencji nadzorczych w celu zapewnienia należytej weryfikacji przez PG RP postanowień zawartej przez spółkę PEJ umowy ESC. Niezależnie od powyższego uprawnienia Pełnomocnik ds. SIE nie skorzystał z możliwości zaopiniowania projektu umowy przez PG SP na podstawie art. 17 ust. 1 *ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*[27]. (str. 54 Informacji)

Nieprzygotowanie PEJ do roli inwestora

Spółka Polskie Elektrownie Jądrowe, która została powołana do pełnienia funkcji inwestora w procesie budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej, nie była przygotowana kadrowo i organizacyjnie do realizacji tego zadania. Do momentu nabycia przez Skarb Państwa w 2021 r. wszystkich udziałów w Spółce PEJ, jej głównym zadaniem było przygotowanie zintegrowanego postępowania przetargowego, którego celem miało być wyłonienie dostawcy technologii oraz wykonawcy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej. Postępowanie to pomimo formalnego przygotowania nie zostało uruchomione, a dostawca technologii został wybrany uchwałą Rady Ministrów Nr 215/2022 w dniu 2 listopada 2022 r. Ze względu na jej wcześniejszą rolę, Spółka PEJ nie

[25] Podpisanie nastąpiło 28 kwietnia 2025 r. tj. poza okresem kontroli.
[26] Tj. Mateusz Berger oraz Anna Łukaszewska-Trzeciakowska.
[27] Dz.U. z 2024 r. poz. 1192.

posiadała doświadczenia i wiedzy w realizacji projektów energetycznych, a tym samym nie była organizacyjnie i kadrowo przygotowana do pełnienia funkcji inwestora w procesie budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej. (str. 76 Informacji)

Nieopracowanie strategii kadrowej oraz szkoleniowej w PEJ

PEJ nie posiadała opracowanej strategii zarządzania zasobami kadrowymi. Prace nad dokumentami służącymi zbudowaniu przez PEJ kompetencji i wiedzy specjalistycznej rozpoczęto w 2023 r. i planowano zakończyć w marcu 2025 r. W badanym okresie zatrudnienie w Spółce wzrosło ze 118 osób na koniec 2019 *r.* do 430 osób w połowie 2024 *r.* pomimo, iż Spółka nie opracowała strategii kadrowej, określającej kompetencje pracowników, jak też nie skorelowała poziomów zatrudnienia z harmonogramem prac. NIK zwraca przy tym uwagę, iż zatrudnienie w połowie 2024 *r.* było wyższe o prawie 100% od przykładowego zatrudnienia na tym etapie prac wskazywanego przez IAEA[28]. Rozwojowi kompetencji Spółki, jako inwestora budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej, nie sprzyjała fluktuacja kadr związana z odejściami pracowników do innych podmiotów zamierzających realizować projekty jądrowe. W Spółce nie opracowano również długoterminowej polityki szkoleniowej i planów szkoleniowych. W celu uzupełnienia brakujących kompetencji Spółka korzystała w szerokim zakresie ze wsparcia doradców zewnętrznych. (str. 76-77 Informacji)

Nierzetelny monitoring zadań realizowanych przez PAA

Działania Prezesa PAA były niewystarczające do rzetelnej realizacji wszystkich zadań przewidzianych w PPEJ. W PAA nie opracowano i nie wdrożono szczegółowych założeń realizacji zadań, obejmujących harmonogramy podejmowanych działań, mierniki oraz tzw. kamienie milowe. Wszystkie te elementy są niezbędne do rzetelnego monitorowania stopnia oraz zakresu realizowanych zadań, w tym także do monitorowania ponoszonych na te zadania wydatków. Harmonogram taki, a także kamienie milowe Agencja opracowała dla realizacji tylko jednego podzadania 4.5[29], co umożliwiło rzetelne monitorowanie, a także ocenę jego realizacji. NIK wskazuje, że ogólne zasady dotyczące realizacji projektów zostały opracowane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w 2020 r. i 2021 r.[30] i celowe byłoby ich wykorzystanie przez Prezesa PAA do realizacji zadań wynikających z PPEJ.

Brak opracowania przez Prezesa PAA szczegółowych założeń dla zadań powierzonych Agencji w związku z realizacją PPEJ, spowodował

---

[28] International Atomic Energy Agency.

[29] Spośród 18 podzadań, z których 16 miało być realizowanych w okresie objętym kontrolą.

[30] Dokumenty dostępne na stronie: https://www.gov.pl/web/zarzadzanie-projektami/metodyka: Zarządzanie projektami strategicznymi Rekomendacje, Zarządzanie programami strategicznymi Rekomendacje, Przewodnik po zarządzaniu – Praktyczne wskazówki dla zarządzających programami i projektami.

nierzetelny monitoring przez PAA zrealizowanych czynności w ramach poszczególnych zadań oraz monitoring ich zgodności z oczekiwaniami formułującymi dane zadanie. (str. 62-63 Informacji)

4. WNIOSKI

Minister Przemysłu

Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań zmierzających do aktualizacji Rządowych dokumentów strategicznych, w celu zapewnienia spójności pomiędzy *Programem PEJ* oraz *Polityką energetyczną Polski do 2040 r.*

Pełnomocnik ds. SIE

Wykorzystywanie instrumentów nadzoru nad PEJ w celu uzyskania jak najlepszych dla strony polskiej warunków zawieranych umów.

5. Ważniejsze wyniki kontroli

5.1. Przygotowanie i realizacja harmonogramu Programu Polskiej Energetyki Jądrowej

Aktualizacja PPEJ w 2020 r.

Dwa główne dokumenty określające działania związane z budową pierwszej polskiej elektrowni jądrowej tj. przyjęta przez Radę Ministrów w październiku 2020 r. aktualizacja Programu Polskiej Energetyki Jądrowej z 2014 r oraz Polityka Energetyczna Polski do 2040 roku przyjęta przez RM w marcu 2021 r. nie były ze sobą skorelowane. Program PEJ zgodnie z PEP2040 jest projektem strategicznym w ramach Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju w obszarze interwencji *Poprawa bezpieczeństwa energetycznego kraju*. Aktualizacja PPEJ nie uwzględniała zadań do realizacji przez dwóch głównych interesariuszy zaangażowanych w proces budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej tj. Pełnomocnika Rządu ds. SIE oraz spółki celowej wyznaczonej do przeprowadzenia procesu budowy EJ – Polskie Elektrownie Jądrowe sp. z o.o.

5.1.1. Założenia PEP2040 i PPEJ

Harmonogram budowy EJ1 w PEP2040

W Polityce Energetycznej Polski do 2040 r. przyjęto, że budowa pierwszego bloku jądrowego powinna rozpocząć się nie później niż w 2026 r., a do 2043 r. powinno zostać uruchomionych 6-9 GW mocy. Natomiast uruchomienie pierwszego bloku o mocy 1–1,6 GW EJ1 zaplanowano do 2033 r.

W PEP 2040 przyjęto, że w pierwszej kolejności opracowany zostanie model finansowania inwestycji, a następnie dokonany zostanie wybór technologii i generalnego wykonawcy projektu.

Zgodnie z PEP 2040 w badanym okresie powinny były zostać zrealizowane przez inwestora, tj. PEJ, następujące zadania:

a) wskazanie lokalizacji pierwszej elektrowni jądrowej w 2021 r. (następnie selekcja lokalizacji dla kolejnych elektrowni jądrowych do 2028 r.);

b) wybór technologii oraz generalnego wykonawcy pierwszej elektrowni jądrowej do 2022 r.;

c) opracowanie i rozpoczęcie wdrażania Programu rozwoju zasobów ludzkich na potrzeby energetyki jądrowej w 2021 r.;

d) budowa i uruchomienie bloków jądrowych w latach 2024-2043:

   – pierwszego bloku jądrowego,

– kolejnych pięciu bloków jądrowych (co 2–3 lata).

Za realizację zadań z lit. a-c odpowiedzialna była Spółka PEJ oraz minister właściwy do spraw energii, klimatu oraz środowiska, a za realizację zadania z lit. d jedynie PEJ. Zgodnie z PEP 2040 szczegółowy harmonogram i działania wykonawcze powinny być sprecyzowane w Programie Polskiej Energetyki Jądrowej.

Aktualizacje PPEJ w 2020 r.

Rada Ministrów w dniu 2 października 2020 r. podjęła uchwałę nr 141 *w sprawie aktualizacji programu wieloletniego pod nazwą „Program polskiej energetyki jądrowej"*. Okres realizacji *Programu polskiej energetyki jądrowej* określony został na lata 2020-2033 – z perspektywą do 2040 r. Koordynacja oraz nadzór nad jego realizacją, powierzona została ministrowi właściwemu ds. energii.

Równocześnie utraciła moc uchwała nr 15/2014 Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2014 r. *w sprawie programu wieloletniego pod nazwą „Program polskiej energetyki jądrowej"*.

Aktualizując w październiku 2020 r. *Program PEJ* usunięto między innymi zapisy dotyczące przeprowadzenia postępowania przetargowego na wybór dostawcy technologii oraz wykonawcy EJ. Zgodnie z treścią PPEJ przed aktualizacją:

Konkretne wielkości nakładów oraz model finansowania znane będą po przeprowadzeniu przez inwestora postępowania przetargowego na wybór dostawcy technologii reaktora i głównego wykonawcy budowy (kontrakt typu EPC – Engineering, Procurement and Construction)[31].

Harmonogram zakłada, że uruchomienie pierwszego bloku EJ może nastąpić w 2024 r. Możliwość realizacji budowy w zakładanym terminie będzie musiała być ostatecznie potwierdzona przez głównego wykonawcę, który zostanie wybrany po przeprowadzeniu zintegrowanego postępowania przetargowego i zsynchronizowana z zapotrzebowaniem na energię elektryczną i bilansem mocy[32].

Program PEJ w wersji przyjętej uchwałą RM z 2 października 2020 r. był dwukrotnie zmieniany:

- pierwsza zmiana wprowadzona uchwałą RM nr 66 z dnia 24 czerwca 2024 r.[33] dotyczyła załącznika nr 3[34] *Programu PEJ* wzakresie wydatków Państwowej Agencji Atomistyki,

---

[31] Str. 112 *PPEJ 2014*.
[32] Str. 158 *PPEJ 2014*.
[33] Uchwała Nr 66 Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2024 r. *zmieniająca uchwałę w sprawie aktualizacji programu wieloletniego pod nazwa „Program polskiej energetyki jądrowej"* (M.P. poz. 569) – aktualizacja obejmowała wydatki Państwowej Agencji Atomistyki.
[34] *Wydatki związane z realizacją Programu PEJ*.

- druga zmiana wprowadzona uchwałą RM nr 118 z dnia 11 października 2024 r.[35], wynikała z wejścia w życie z dniem 1 lipca 2024 r. ustawy z dnia 15 maja 2024 r. *o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej*[36] i dotyczyła powierzenia ministrowi właściwemu ds. gospodarki surowcami energetycznymi zadań określonych w *Programie PEJ*, dotychczas przypisanych ministrowi właściwemu ds. energii oraz zmiany załącznika nr 3 w zakresie podziału wydatków pomiędzy ministra właściwego ds. energii, a ministra właściwego ds. gospodarki surowcami energetycznymi; zmiany te weszły w życie z mocą wsteczną od dnia 3 lipca 2024 r.

Żadna z przedmiotowych zmian nie objęła swoim zakresem usunięcia rozbieżności pomiędzy zapisami PEP2040, a PPEJ jako dokumentem wykonawczym.

5.1.2. Główni interesariusze PPEJ

Brak spójności podmiotów w PEP2040 i PPEJ

W harmonogramie realizacji PEP2040 w zakresie wdrażania Programu polskiej energetyki jądrowej przewidziano zadania tylko dla Ministerstwa Klimatu i Środowiska oraz dla tzw. inwestora

Natomiast w harmonogramie realizacji inwestycji, stanowiącym załącznik nr 1 do Programu PEJ, określono zadania do realizacji przez Prezesa PAA oraz domyślnie dla podmiotu mającego prowadzić proces inwestycji, jednak bez konkretnego przypisania go do tych zadań.

W załączniku nr 2 do Programu PEJ zawierającym zadania do wykonania w ramach Programu PEJ, określono tylko 17 zadań dla ministra właściwego do spraw energii oraz 18 zadań dla Prezesa PAA. Również w załączniku nr 3 do PPEJ w którym określono wydatki związane z realizacją Programu PEJ, ujęto wydatki zaplanowane do poniesienia w latach 2020-2033 tylko przez urząd obsługujący ministra właściwego do spraw energii oraz przez Państwową Agencję Atomistyki.

W Programie PEJ, rola Pełnomocnika ds. SIE została zupełnie pominięta. Nie określono również katalogu zadań do realizacji przez spółkę mającą bezpośrednio realizować proces inwestycyjny pierwszej polskiej elektrowni jądrowej. W związku z tym w PPEJ nie oszacowano potencjalnych wydatków jakie w związku z realizacją tego programu może ponieść Pełnomocnik ds. SIĘ oraz spółka celowa.

---

[35] Uchwała Nr 118 Rady Ministrów z dnia 11 października 2024 r. *zmieniająca uchwałę w sprawie aktualizacji programu wieloletniego pod nazwą „Program polskiej energetyki jądrowej"* (M.P. poz. 890).

[36] Dz.U. poz. 834.

Zadania ministra właściwego do spraw energii

Sprawy związane z rozwojem i wykorzystaniem energii jądrowej na potrzeby społeczno-gospodarcze, w okresie od przyjęcia przez Radę Ministrów *Programu PEJ* tj. od 2014 r. do 30 czerwca 2024 r., znajdowały się w kompetencjach:

- Ministra Gospodarki – kierującego do 27 listopada 2015 r. działem administracji rządowej *gospodarka*,
- Ministra Energii – kierującego od 27 listopada 2015 r. do 15 listopada 2019 r. działem administracji rządowej *energia*[37],
- Ministra Aktywów Państwowych – kierującego od 15 listopada 2019 r. do 20 marca 2020 r. działem administracji rządowej *energia*[38],
- Ministra Klimatu od 21 marca 2020 r., następnie Ministra Klimatu i Środowiska od 6 października 2020 r. – kierujących działem administracji rządowej *energia*[39].

Na mocy ustawy z dnia 15 maja 2024 r. *o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej*[40], która weszła w życie z dniem 1 lipca 2024 r.:

- z działu administracji rządowej *energia* – art. 7a ust. 2 ustawy *o działach administracji rządowej*, wyłączone zostały sprawy związane z rozwojem i wykorzystaniem energii jądrowej na potrzeby społeczno-gospodarcze,
- dział administracji rządowej *gospodarka złożami kopalin* – art. 11a ustawy *o działach administracji rządowej*, którym kieruje Minister Przemysłu[41], otrzymał brzmienie *gospodarka surowcami*

---

[37] Ustawą z dnia 19 listopada 2015 r. *o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. poz. 1960) utworzono dział *energia* obejmujący sprawy związane z rozwojem i wykorzystaniem energii jądrowej na potrzeby społeczno-gospodarcze (dodany art. 7a ust. 1). Minister Energii z dniem 27 listopada 2015 r. w zakresie działu *energia* przejął działania Ministra Gospodarki. Ministrem Energii od 1 grudnia 2015 r. do 15 listopada 2019 r. był Krzysztof Tchórzewski.

[38] Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Aktywów Państwowych* (Dz.U. poz. 2256), rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. *zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Aktywów Państwowych* (Dz.U. poz. 496). W okresie tym funkcje Ministra Aktywów Państwowych pełnił Jacek Sasin.

[39] Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu* (Dz.U. poz. 495), rozporządzenia z dnia 6 października 2020 r. Prezesa Rady Ministrów *w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu i Środowiska* (Dz.U. poz. 1720) oraz z dnia 27 października 2021 r. (Dz.U. poz. 1949).
Funkcję Ministra Klimatu a następnie Ministra Klimatu i Środowiska do 26 października 2021 r. pełnił Michał Kurtyka, a następnie funkcję Ministra Klimatu i Środowiska pełniły Anna Moskwa od 26 października 2021 r do 27 listopada 2023 r., Anna Łukaszewska-Trzeciakowska do 27 listopada do 13 grudnia 2023 r. oraz Paulina Hennig-Kloska od 13 grudnia 2024 r.

[40] Dz.U. poz. 834. Dalej także: *ustawa z 15 maja 2024 r.*

[41] Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 lipca 2024 r. *zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Przemysłu* (Dz.U. poz. 999).

energetycznymi; równocześnie do działu tego przypisane zostały sprawy rozwoju i wykorzystania energii jądrowej na potrzeby społeczno-gospodarcze oraz inicjowania, koordynowania i nadzorowania współpracy międzynarodowej w dziedzinie surowców energetycznych, paliw oraz rozwoju i wykorzystania energii jądrowej na potrzeby społeczno-gospodarcze, jak również udział w pracach organów Unii Europejskiej.

W Ministerstwie Klimatu i Środowiska działania związane z rozwojem i wykorzystaniem energii jądrowej na potrzeby społeczno-gospodarcze, w tym koordynowanie realizacji *Programu PEJ* realizowane były do 30 czerwca 2024 r. przez Departament Energii Jądrowej[42].

Z dniem 1 lipca 2024 r. na podstawie art. 65 ust. 1 *ustawy z dnia 15 maja 2024 r.*, dotychczasowi pracownicy DEJ w MKiŚ stali się pracownikami Ministerstwa Przemysłu.

W *Statucie Ministerstwa Przemysłu* nadanym przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 4 sierpnia 2024 r.[43] wśród komórek organizacyjnych Ministerstwa wymieniony został Departament Energii Jądrowej, jako jeden z trzech departamentów, zapewniających obsługę zadań Ministerstwa w zakresie działu administracji rządowej *gospodarka surowcami energetycznymi*[44].

W latach 2020-2024 (30 czerwca) w DEJ w MKiŚ przeciętne zatrudnienie wynosiło ok. 23 osób, a na dzień 30 czerwca 2024 r. w DEJ procowało 26 osób. Wszystkie osoby pracujące w DEJ realizowały zadania związane z *Programem PEJ*. Według stanu na 30 września 2024 r. stan zatrudnienia w DEJ w MP wynosił 15 osób.

W *Planie rozwoju zasobów ludzkich na potrzeby energetyki jądrowej* zatwierdzonym przez Minister Klimatu i Środowiska w dniu 7 grudnia 2023 r. w rozdziale *Diagnoza aktualnej sytuacji w obszarach związanych z rozwojem kadr*, w odniesieniu do DEJ określono, że niezbędne zasoby kadrowe Departamentu na koniec 2023 r. wynoszą 22 osoby oraz 35 osób na koniec 2024 r.

---

[42] Dalej także: DEJ. Zadania Departamentu Energii Jądrowej określone zostały w Regulaminie Organizacyjnym Ministerstwa Klimatu i Środowiska nadanym zarządzeniami Ministra Klimatu i Środowiska: z 9 listopada 2024 r. (Dz.Urz. MKiŚ poz. 10 ze zm.) I z 11 marca 2024 r. (Dz.U.MKiS poz. 14). Nadzór nad DEJ w MKiŚ sprawował: Podsekretarz Stanu Piotr Dziadzia od 30 października 2020 r. do 19 września 2022 r., Podsekretarz Stanu Adam Guibourgé-Czetwertyński od 20 września 2022 r. do 22 grudnia 2023 r. oraz Podsekretarz Stanu Miłosz Motyka od 23 grudnia 2023 r. do 30 czerwca 2024 r.

[43] Zarządzenie nr 88 Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2024 r. *w sprawie nadania statutu Ministerstwu Przemysłu* (M.P. poz. 723, ze zm.) z mocą obowiązywania od dnia 1 lipca 2024 r.

[44] Wraz z Departamentem Górnictwa i Hutnictwa oraz Departament Ropy, Gazu i Gospodarki Wodorowej.

Zadania Pełnomocnika Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej

Do zadań Pełnomocnika związanych z działaniami na rzecz budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej należało:

- wykonywanie praw z udziałów Skarbu Państwa w Polskich Elektrowniach Jądrowych sp. z o.o., zgodnie z rozporządzeniami Rady Ministrów w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Prezes Rady Ministrów lub inni członkowie Rady Ministrów[45];
- przedstawianie Radzie Ministrów do rozpatrzenia, projektów aktów prawnych oraz innych dokumentów rządowych wynikających z zakresu jego działania;
- podejmowanie działań dotyczących 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 i inwestycji temu towarzyszących na podstawie *ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących*[46].

Zgodnie z *ustawą inwestycyjną* do zadań Pełnomocnika należało uzgodnienie w zakresie inwestycji towarzyszących z ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej oraz ministrem właściwym do spraw transportu harmonogramu skonsolidowanego przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie EJ1 oraz inwestycji towarzyszących (opracowanego przez PEJ), a także zasad koordynacji, a następnie zatwierdzenie tych dokumentów.

Pełnomocnik ds. SIE uczestniczył w realizacji zadań określonych w PEP2040 w zakresie:

- wprowadzenia zmian prawnych ograniczających opóźnienia realizacji projektu budowy EJ1 z przyczyn pozatechnicznych (formalnych) – zadanie 5.1. PEP2040;

---

[45] Począwszy od 11 maja 2021 r. zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 4 maja 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Prezes Rady Ministrów lub inni członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz.U. poz. 876), a następnie rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 października 2022 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Prezes Rady Ministrów lub inni członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz.U. 2022 r. poz. 2369, ze zm.) oraz rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2025 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Prezes Rady Ministrów lub inni członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz.U. poz. 134).

[46] W art. 53f ust. 1, 2 i 4 oraz art. 53g ust. 3 i 4 ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. *o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących* (Dz.U. z 2024 r. poz. 1410, ze zm.). Dalej także: *ustawa inwestycyjna*.

- opracowania modelu finansowo-biznesowego programu jądrowego – zadanie 5.2.PEP2040;
- wskazania lokalizacji pierwszej elektrowni jądrowej – Kopalino / Żarnowiec (następnie selekcja lokalizacji dla kolejnych elektrowni jądrowych) – zadanie 5.3. PEP2040;
- dokonania wyboru technologii oraz generalnego wykonawcy pierwszej elektrowni jądrowej – zadanie 5.4. PEP2040;
- opracowania i rozpoczęciu wdrażania *Programu rozwoju zasobów ludzkich na potrzeby energetyki jądrowej* – zadanie 5.5. PEP2040;
- budowie i uruchomieniu bloków jądrowych: pierwszego bloku jądrowego oraz kolejnych pięciu bloków jądrowych (co 2–3 lata) zadanie 5.8 PEP2040.

Pełnomocnik ds. SIE pomimo, iż PEP2040, jak też Program PEJ nie przewidywały jego udziału w procesie związanym z powstaniem EJ w Polsce, na podstawie aktów normatywnych określających jego zadania i kompetencje realizował szereg istotnych zadań w tym zakresie m.in związanych z kwestiami formalno-legislacyjnymi, dotyczącymi wyboru dostawcy technologii oraz wykonawcy EJ1, a także jako podmiot wykonujący prawa z udziałów wobec Spółki PEJ.

Do najważniejszych zadań, które zostały zrealizowane przez Pełnomocnika należą m.in.:

Zadanie 5.1. PEP2040 dotyczące wprowadzenia zmian prawnych ograniczających opóźnienia realizacji projektu budowy EJ1 z przyczyn pozatechnicznych (formalnych) Pełnomocnik realizował poprzez:

- zgłaszanie uwag do projektu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie osób prawnych zastępowanych przez PG RP oraz opłat ponoszonych za usługi prawne świadczone przez PG RP, wnioskując o dodanie PEJ sp. z o.o. do osób prawnych zastępowanych przez PG RP,
- przygotowanie projektu zmian zarządzenia Prezesa Rady Ministrów zmieniającego zarządzenie w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw kluczowych inwestycji w zakresie strategicznej infrastruktury energetycznej[47], dodając EJ1 do prac Zespołu;
- przygotowanie projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą *„Program wspierania inwestycji infrastrukturalnych w związku z realizacją kluczowych inwestycji*

[47] Zarządzenie Nr 171 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2017 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw kluczowych inwestycji w zakresie strategicznej infrastruktury energetycznej (M.P. z 2020 r. poz. 567, ze zm.).

w zakresie strategicznej infrastruktury energetycznej w tym elektrowni jądrowej w województwie pomorskim"[48];

- zgłaszanie uwag do projektu *uchwały Rady Ministrów w sprawie budowy wielkoskalowych elektrowni jądrowych w Rzeczypospolitej Polskiej*;
- udział w pracach nad projektem *ustawy o zmianie ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących oraz niektórych innych ustaw*;
- przygotowanie projektu *uchwały Rady Ministrów w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą "Program wspierania inwestycji infrastrukturalnych w związku z realizacją kluczowych inwestycji w zakresie strategicznej infrastruktury energetycznej, w tym elektrowni jądrowej, w województwie pomorskim*";
- przygotowanie projektu *ustawy o zmianie ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących oraz niektórych innych ustaw*.

W zakresie zadania 5.2. PEP2040, tj. opracowania modelu finansowo-biznesowego programu jądrowego Pełnomocnik podejmował następujące działania:

- w dniu 16 marca 2021 r. wystąpił do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o nabycie przez Skarb Państwa 100% udziałów spółki PGE EJ 1 sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie ze środków Funduszu Reprywatyzacji za kwotę 531,36 mln zł, a w dniu 26 marca 2021 r., działając na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Prezesa Rady Ministrów, podpisał umowę nabycia przez Skarb Państwa udziałów spółki PGE EJ 1 sp. z o.o. Do nabycia udziałów doszło w dniu 31 marca 2021 r.;
- wykonując prawa z udziałów Skarbu Państwa w PEJ, Pełnomocnik uchwałą Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników z 13 grudnia 2022 r. zatwierdził biznesplan pn. *Pierwsza polska elektrownia jądrowa – Biznesplan inwestycji realizowanej przez PEJ sp. z o.o.*;
- w 2023 r. przy wsparciu PEJ, prowadził prace nad aktualizacją modelu finansowego i przygotowaniem koncepcji mechanizmu wsparcia, który jest niezbędny do pozyskania finansowania i realizacji projektu budowy pierwszej elektrowni jądrowej w Polsce. Pełnomocnik we współpracy ze spółką PEJ, na bazie zaktualizowanego modelu finansowego wskazującego na istnienie luki finansowej uzasadniającej potrzebę opracowania mechanizmu wsparcia, opracował koncepcję

[48] Uchwała Nr 103 Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2023 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą "Program wspierania inwestycji infrastrukturalnych w związku z realizacją kluczowych inwestycji w zakresie strategicznej infrastruktury energetycznej, w tym elektrowni jądrowej, w województwie pomorskim" (M.P. z 2025 r. poz. 45).

kompleksowego mechanizmu wsparcia dla inwestycji w zakresie budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej;

- przygotował i przedłożył wniosek o przyjęcie uchwały Rady Ministrów w sprawie finansowania budowy elektrowni jądrowej o mocy elektrycznej do 3750 MWe na obszarze gmin Choczewo lub Gniewino i Krokowa, która zakłada dokapitalizowanie PEJ oraz udzielenie gwarancji Skarbu Państwa dla zapewnienia uzyskania finansowania dłużnego (Uchwała przyjęta przez Radę Ministrów 30 maja 2023 r.[49]);
- od września 2023 r. prowadził dialog pre-notyfikacyjny ze służbami Komisji Europejskiej (DG COMP), który dotyczył wypracowania mechanizmu wsparcia dla PEJ umożliwiającego finansowanie EJ1. Według wyjaśnień z dnia 31 stycznia 2025 r.[50] Pełnomocnik ds. SIE stał na czele polskiej delegacji podczas spotkania inicjującego dialog pre-notyfikacyjny ze służbami Komisji Europejskiej. Umocowanie dla Pełnomocnika w tym zakresie wynikało z §2 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2015 r. *w sprawie Pełnomocnika Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej*[51] oraz lp. 159 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 października 2022 r. *w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Prezes Rady Ministrów lub inni członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa*[52], na podstawie którego Pełnomocnik wykonuje prawa z udziałów Skarbu Państwa w spółce PEJ.;
- w dniu 13 września 2024 r. przedłożył do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów[53] wniosek dotyczący pomocy planowanej do udzielenia PEJ z prośbą o jego notyfikację, który został przesłany do Komisji Europejskiej 17 września 2024 r. W dniu 18 grudnia 2024 r. Komisja Europejska wydała decyzję o wszczęciu formalnej procedury dochodzenia w związku z notyfikowaną pomocą publiczną dla pierwszej elektrowni jądrowej w Polsce, potwierdzając tym samym jej niezbędność do dalszej realizacji projektu.

W zakresie zadania 5.3. PEP2040, tj. wskazania lokalizacji pierwszej elektrowni jądrowej przedstawiciele Biura Obsługi Pełnomocnika uczestniczyli w konsultacjach transgranicznych poprzedzających wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla pierwszej elektrowni

---

[49] Uchwała niepublikowana.

[50] Wyjaśnienia Biura Obsługi Pełnomocnika Rządu ds. SIE.

[51] Dz.U. z 2021 r. poz. 562, ze zm.

[52] Dz.U. z 2022 r. poz. 2369, ze zm. – uchylone z dniem1 lutego 2025 r. od którego obowiązuje nowe rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2025 r. *w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Prezes Rady Ministrów lub inni członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa* (Dz.U. poz. 134) - Lp. 173 wykazu spółek w załączniku do rozporządzenia.

[53] Dalej: UOKiK.

jądrowej, a Biuro Pełnomocnika, wspólnie z Ministerstwem Spraw Zagranicznych oraz Generalną Dyrekcją Ochrony Środowiska, uczestniczyło w procesie wypracowywania podejścia dotyczącego sposobu prowadzenia konsultacji transgranicznych z Republiką Białorusi.

Pełnomocnik podejmował działania objęte zakresem zadania 5.4 PEP2040, tj. dokonania wyboru technologii oraz generalnego wykonawcy pierwszej elektrowni jądrowej:

- w imieniu Rządu Rzeczypospolitej negocjował oraz podpisał *Umowę międzyrządową*, a Biuro Pełnomocnika było zaangażowane w prace grup roboczych w ramach Komitetu Sterującego[54] i w proces finalizowania Raportu Koncepcyjno-Wykonawczego[55];
- w okresie od kwietnia 2022 r. do kwietnia 2023 r. prowadził dialog ze służbami Komisji Europejskiej (DG GROW) nt. podejścia Rządu RP do trybu wyboru dostawcy technologii reaktora na potrzeby pierwszej elektrowni jądrowej w ramach PPEJ, zakończony stwierdzeniem o braku zastrzeżeń służb Komisji Europejskiej co do obiektywnych przesłanek wyboru technologii oraz wynikającego z nich trybu realizacji inwestycji przez konsorcjum firm Westinghouse, jako dostawy technologii i Bechtel, jako głównego wykonawcy prac budowlanych.
- współpracował z Ministrem Klimatu i Środowiska (jako organem właściwym) przy przygotowaniu wniosku o przyjęcie uchwały Rady Ministrów *w sprawie budowy wielkoskalowych elektrowni jądrowych w Rzeczypospolitej Polskiej*, w której Rada Ministrów uznała za

---

[54] Utworzony na podstawie art. 6 *Umowy międzyrządowej z października 2020 r.* Działając na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Ministra Klimatu i Środowiska, któremu Rada Ministrów Uchwałą nr 26/2021 powierzyła wykonywanie Umowy międzyrządowej, po stronie polskiej współprzewodniczącym Komitetu Sterującego został Piotr Naimski, Pełnomocnik ds. SIE, a członkami Adam Guibourgé-Czetwertyński, Podsekretarz Stanu, Ministerstwo Klimatu i Środowiska (MKiŚ) oraz Piotr Patkowski, Podsekretarz Stanu, Ministerstwo Finansów. Strona amerykańska na współprzewodniczącego wskazała p. Andrew T. Light'a, p.o. Assistant Secretary w Departamencie Energii USA, a na członków Matthew G. Boyse, Deputy Assistant Secretary w Departamencie Stanu USA oraz Aleshię Duncan, Deputy Assistant Secretary w Departamencie Energii USA. Podstawowym zadaniem Komitetu Sterującego, zgodnie z art. 3, było ułatwienie współpracy i zapewnienie terminowości prac mających na celu przygotowanie Raportu Koncepcyjno-Wykonawczego, w tym poprzez wskazanie potencjalnych źródeł finansowania i struktur realizacji budowy elektrowni jądrowych w ramach PPEJ, oraz formalne stwierdzenie ukończenia Raportu Koncepcyjno-Wykonawczego. Komitet Sterujący odbył dwa posiedzenia.

[55] W związku z realizacją Programu PEJ w dniu 22 października 2020 r. zawarta została *umowa międzyrządowa*. Na mocy tej umowy w ciągu 18 miesięcy od dnia jej wejścia w życie, tj. 24 lutego 2021 r. miał zostać przygotowany Raport Koncepcyjno-Wykonawczy (Raport CER) w odniesieniu do budowy EJ1 zawierający: a) dokument z wstępnych prac inżynieryjno-organizacyjnych, przygotowany przez stronę amerykańską; b) potencjalne źródła i ustalenia dotyczące finansowania Programu. Założono udział amerykańskich i europejskich instytucji publicznych i prywatnych w finansowaniu Programu; c) założenie, iż dokonany zostanie wybór amerykańskiego reaktora jądrowego oraz zaangażowane zostaną podmioty amerykańskie, jako główny dostawca technologii reaktorów jądrowych i głównego wykonawcę EPC.

niezbędne budowę elektrowni jądrowej o mocy elektrycznej do 3750 MWe na obszarze gmin Choczewo lub Gniewino i Krokowa w oparciu o amerykańską technologię reaktorów AP1000[56];

- wyraził, jako Zgromadzenie Wspólników, zgodę na zaciągnięcie zobowiązania przez zawarcie umowy na prace inżynieryjne[57] z konsorcjum Westinghouse-Bechtel.

W zakresie zadania 5.5. PEP2040, w szczególności w ramach wsparcia wdrażania *Programu rozwoju zasobów ludzkich na potrzeby energetyki jądrowej*, Pełnomocnik podejmował następujące działania:

- w ramach aktywności międzynarodowej, w tym w ramach realizacji *Umowy międzyrządowej* i prowadzenia Strategicznego Dialogu Energetycznego, we współpracy z Departamentem Energii Jądrowej Ministerstwa Klimatu i Środowiska[58], jako podmiotem wiodącym, uczestniczył w pracach nad wynegocjowaniem porozumienia powołującego polsko-amerykańskie Regionalne Centrum Szkoleniowe Czystych Technologii Energetycznych;
- w ramach nadzorowania procesu negocjacji umowy ESC zawartej z konsorcjum Westinghouse-Bechtel w dniu 27 września 2023 r., wnioskował o określenie zobowiązań konsorcjum wobec przyjmowania pracowników PEJ do pracy w zespołach obu spółek w ich siedzibach dedykowanych do projektu pierwszej elektrowni jądrowej w Polsce (tzw. mixed teams) oraz zaadresowania w umowie kwestii rozwoju kompetencji polskich podmiotów w łańcuchu dostaw EJ1.

W zakresie zadania 5.8. PEP2040, tj. budowy i uruchomienia bloków jądrowych Pełnomocnik podejmował następujące działania:

- prowadził w imieniu Rządu Rzeczypospolitej Polskiej rozmowy nt. strategicznej współpracy przy realizacji PPEJ z przedstawicielami Departamentu Energii Stanów Zjednoczonych w ramach polsko-amerykańskiego Dialogu Strategicznego w dziedzinie energii powołanego na mocy Porozumienia o strategicznej współpracy w obszarze energii z dnia 9 listopada 2018 r. (ang. *Memorandum of Understanding between the United States and the Republic of Poland on a U.S.-Poland Strategic Dialogue on Energy*);
- prowadził działania zmierzające do zapewnienia finansowania budowy pierwszej elektrowni jądrowej[59];

---

[56] Uchwała Rady Ministrów nr 215/2022 z dnia 2 listopada 2022 r. *w sprawie budowy wielkoskalowych elektrowni jądrowych w Rzeczypospolitej Polskiej*[56] (M.P. poz. 1124).

[57] Z ang. Engineering Services Contract. Dalej: ESC.

[58] Dalej: MKiŚ.

[59] Opisane w akapitach wystąpienia pokontrolnego poświęconych Modelowi finansowemu inwestycji w EJ1.

- w związku z realizacją EJ1 oraz inwestycji towarzyszących zatwierdził 21 lipca 2023 r. Zasady Koordynacji, a 16 września 2024 r. Harmonogram Skonsolidowany, o których mowa w *ustawie inwestycyjnej*.

Częste zmiany na stanowisku Pełnomocnika

Pomimo istotności zadań, które realizował Pełnomocnik ds. SIE w związku z realizacją procesu budowy pierwszej polskiej EJ, następowały częste zmiany osoby pełniącej tą funkcję. W okresie objętym kontrolą funkcję Pełnomocnika ds. SIE sprawowało sześć osób:

1. Wojciech Wrochna, od 12 listopada 2024 r.
2. Maciej Bando – od 30 stycznia 2024 r. do 8 października 2024 r.;
3. Adam Guibourgé-Czetwertyński – od 4 grudnia 2023 r. do 13 grudnia 2023 r.;
4. Anna Łukaszewska-Trzeciakowska – od 2 czerwca 2023 r. do 26 listopada 2023 r.;
5. Mateusz Berger – od 25 lipca 2022 r. do 1 czerwca 2023 r.;
6. Piotr Naimski – od 22 grudnia 2015 r. do 20 lipca 2022 r.

NIK zwraca uwagę, iż częste zmiany kadrowe na tak istotnym z punktu widzenia realizacji procesu budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej stanowisku, stwarzają ryzyko związane z brakiem kontynuacji realizacji zadań przez Pełnomocnika ds. SIE. Brak zapewnienia kontynuacji ustalonych działań, może mieć również negatywny wpływ na terminowość realizacji całego procesu budowy EJ1.

PAA

PAA jest jednym z głównych interesariuszy Programu PEJ. Zadania przewidziane do realizacji przez PAA w ramach PPEJ, określone zostały wraz z harmonogramami ich realizacji w załączniku 2, część b), są to:

- zadanie nr 4 *Wzmocnienie kadrowe i budowa kompetencji PAA* – na zadanie składa się sześć podzadań;
- zadanie nr 5 *Dostosowanie zaplecza sprzętowego i infrastrukturalnego do zadań wynikających z PPEJ* – na zadanie składa się sześć podzadań,
- zadanie nr 6 *System wsparcia techniczno-eksperckiego dla PAA* – na zadanie składają się dwa podzadania,
- zadanie nr 7 *Licencjonowanie i nadzór Prezesa PAA* – na zadanie składają się cztery podzadania.

Przypisanie zadań i podzadań poszczególnym komórkom organizacyjnym PAA wynika z regulaminu organizacyjnego PAA. Zadania PAA w zakresie dozoru jądrowego realizowane są od 2009 r. Ich zakres wynika m.in. z Programu jądrowego z 2009 r.[60] oraz z Programu PEJ.

---

[60] Uchwała Rada Ministrów Nr 4/2009 z dnia 13 stycznia 2009 r. w sprawie działań podejmowanych w zakresie rozwoju energetyki jądrowej oraz rozporządzenie z dnia 12

Polskie Elektrownie Jądrowe sp. z o.o.

Spółka PGE EJ 1 sp. z o.o.[61], utworzona została w 2010 r. przez PGE Polska Grupa Energetyczna SA[62] do realizacji zadań Inwestora określonych w Programie jądrowym z 2009 r. Również w „Programie polskiej energetyki jądrowej" z 2014 r. przewidziano zadania dla tej Spółki, w tym przeprowadzenie tzw. postępowania zintegrowanego. W PPEJ z 2020 r. założono, że za realizację inwestycji odpowiedzialna będzie spółka celowa, nad którą kontrolę zachowa polski Rząd, co *zapewni bezpośrednią kontrolę nad procesem decyzyjnym Programu PEJ i umożliwi pełnienie skutecznego nadzoru właścicielskiego nad spółką realizującą inwestycje w energetykę jądrową. Ograniczy to również ryzyka wpływające na poziom kosztów finansowych w projekcie jądrowym, czego konsekwencją będzie niższy koszt kapitału inwestycyjnego i docelowo niższa cena energii elektrycznej dla społeczeństwa*[63].

Model biznesowy dla polskich elektrowni jądrowych w PPEJ zakładał nabycie przez Skarb Państwa 100% udziałów w spółce celowej PGE EJ 1 sp. z o.o. realizującej inwestycje w energetykę jądrową w Polsce. PGE Polska Grupa Energetyczna SA, KGHM Polska Miedź SA, Tauron Polska Energia SA, ENEA SA, posiadające udziały stanowiące 100% kapitału zakładowego Spółki, dokonały sprzedaży tych udziałów na rzecz Skarbu Państwa na podstawie umowy zawartej 26 marca 2021 r. Skarb Państwa jako wspólnik posiadający całość udziałów w PGE EJ 1 sp. z o.o., tj. 5 325 230 udziałów o łącznej wartości 750 857,4 tys. zł, został wpisany do Krajowego Rejestru Sądowego (KRS) 27 kwietnia 2021 r. Kapitał zakładowy Spółki był następnie dwukrotnie podwyższany:

- Uchwałą nr 1 NZW PEJ z 26 października 2021 r. – do kwoty 955 871,4 tys. zł, poprzez utworzenie 1 454 000 udziałów o łącznej wartości nominalnej 205 014,0 tys. zł, objętych w całości przez Skarb Państwa w zamian za wniesienie do Spółki wkładu niepieniężnego w postaci 346 014 zerokuponowych obligacji skarbowych o łącznej wartości nominalnej 346 014,0 tys. zł, których łączna cena według wyceny dokonanej przez niezależnego eksperta wynosiła 328 439,9 tys. zł;
- Uchwałą nr 1 NZW PEJ z 30 grudnia 2022 r. – do kwoty 2 948 201,4 tys. zł, poprzez utworzenie 14 130 000 udziałów o łącznej wartości nominalnej 1 992 330,0 tys. zł, objętych w całości przez Skarb Państwa w zamian za wniesienie do Spółki wkładu niepieniężnego w postaci 3 984 660 obligacji skarbowych o łącznej wartości

maja 2009 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Polskiej Energetyki Jądrowej (Dz.U. Nr 72, poz. 622 – uchylone z dniem 15 kwietnia 2016 r.).

[61] Dalej: PGE EJ 1.

[62] Dalej: PGE SA.

[63] Program PPEJ str. 13.

nominalnej 3 984 660,0 tys. zł, których łączna cena według wyceny dokonanej przez niezależnego eksperta wynosiła 3 502 723,3 tys. zł.

Podwyższenia kapitału zakładowego w latach 2021 i 2022 miały na celu zapewnienie finansowania działalności PEJ i postawionych przed nią zadań związanych z budową EJ odpowiednio do końca 2022 r. oraz 2024 r. Spółka sukcesywnie sprzedawała wniesione aportem papiery wartościowe, a środki uzyskane z ich sprzedaży deponowała głównie na lokatach bankowych. Obligacje wniesione aportem w 2021 r. zostały sprzedane w latach 2021-2022. Spośród 3 984 660 obligacji wniesionych aportem w 2022 r. w latach 2023-2024 sprzedano 2,7 mln obligacji za 2,4 mld zł.

5.1.3. Wybór dostawcy technologii dla pierwszej EJ w Polsce

Początki współpracy polsko-amerykańskiej w obszarze energii jądrowej

Przed okresem objętym kontrolą w ramach współpracy pomiędzy Polską, a Stanami Zjednoczonymi Ameryki w zakresie energetyki, w latach 2018-2019 zawarte zostały następujące porozumienia oraz umowy, dotyczące współpracy dwustronnej, w tym odnoszące się do wykorzystania energii jądrowej do celów cywilnych:

- *Wspólna deklaracja Prezydenta USA i Prezydenta RP w sprawie polsko-amerykańskiego strategicznego dialogu energetycznego* – Waszyngton 18 września 2018 r.[64],
- *Wspólna deklaracja Departamentu Energii USA i Ministerstwa Energii Rzeczypospolitej Polskiej dotycząca wzmocnionej współpracy w zakresie bezpieczeństwa energetycznego – Warszawa 8 listopada 2018 r.* ,
- *Memorandum of Understanding w sprawie polsko-amerykańskiego strategicznego dialogu energetycznego* - Warszawa 9 listopada 2018 r.[65],
- *Porozumienie o współpracy pomiędzy Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki a Rządem Rzeczypospolitej Polskiej dotyczące strategicznej współpracy w zakresie energii jądrowej wykorzystywanej do celów cywilnych* – Waszyngton 12 czerwca 2019 r.[66]

Umowa z 2020 r.

W związku z planowanym rozwojem energetyki jądrowej w Polsce pomiędzy Rządami Polski, a Stanów Zjednoczonych w dniu 19 października 2020 r. w Upper Marlboro oraz 22 października 2020 r. w Warszawie podpisana została *Umowa pomiędzy Rządem Rzeczpospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki w sprawie współpracy w celu rozwoju programu energetyki jądrowej wykorzystywanej do celów*

---

[64] https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/prezydenci-polski-i-usa-podpisali-wspolna-deklaracje-o-partnerstwie-strategicznym,1108.

[65] https://www.gov.pl/web/premier/polska-i-stany-zjednoczone-zawarly-porozumienie-o-strategicznym-dialogu-w-obszarze-energii.

[66] https://www.gov.pl/web/premier/porozumienie-o-wspolpracy-w-dziedzinie-cywilnej-energii-jadrowej-pomiedzy-polska-a-usa.

cywilnych oraz cywilnego przemysłu jądrowego w Rzeczpospolitej Polskiej (Umowa). Umowa ta weszła w życie 24 lutego 2021 r.

Przygotowanie Raportu Koncepcyjno-Wykonawczego CER

W art. 3 *Umowy* określono, że w ciągu 18 miesięcy od jej wejścia w życie, *Komitet Sterujący*[67] ukończony *Raport Koncepcyjno-Wykonawczy*, który zostanie przekazany stronom *Umowy* i *Spółce Celowej*[68]. *Raport Koncepcyjno-Wykonawczy* miał zawierać:

- dokument z wstępnych prac inżynieryjno-organizacyjnych, przygotowany przez stronę amerykańską *Projektu*,
- potencjalne źródła i ustalenia dotyczące finansowania *Programu*,
- wytyczne dotyczące potencjalnej struktury dla pierwszego *Projektu* i całego *Programu*, przewidując że *Spółka Celowa* ma dokonać wyboru amerykańskiego projektu reaktora jądrowego oraz zaangażować podmioty amerykańskie jako głównego dostawcę technologii reaktorów jądrowych i głównego wykonawcę EPC na potrzeby *Programu*.

Projekt *Raportu Koncepcyjno-Wykonawczego* podlegał trzykrotnemu opiniowaniu przez stronę polską. Pierwsza wersja projektu CER została przekazana przez Departament Energii Stanów Zjednoczonych do Biura Pełnomocnika ds. SIE w dniu 23 lipca 2022 r., do której Biuro Pełnomocnika ds. SIE, po jej skonsultowaniu z Ministrem Klimatu i Środowiska, uwagi przesłało w dniu 29 lipca 2022 r. Uwagi te dotyczyły głównie: faktograficznych uzupełnień dotyczących *Programu PEJ*, jasnego wskazania zaangażowania U.S. EXIM Bank jako oficjalnej agencji kredytów eksportowych Stanów Zjednoczonych, doprecyzowania oczekiwań strony polskiej względem CER jako oferty rządu amerykańskiego, oraz modyfikacji propozycji sformułowań zgodnie z obowiązującymi regulacjami Unii Europejskiej.

Biuro Pełnomocnika ds. SIE drugą wersję projektu CER, otrzymało w dniu 11 sierpnia 2022 r., a robocze uwagi do niej przedyskutowano kierunkowo z Ministrem Klimatu i Środowiska oraz zgodnie z częścią komentarzy otrzymanych z DEJ w MKiŚ, przesłało do Departament Energii Stanów Zjednoczonych w dniu 18 sierpnia 2022 r. Uwagi te dotyczyły przede wszystkim: umieszczenia precyzyjnych zapisów odzwierciedlających przyjęty i realizowany *Program PEJ*, w tym w odniesieniu do spółki PEJ, oraz

---

[67] Składający się z przedstawicieli wyznaczonych przez strony *Umowy*, w celu koordynowania, ułatwiania i przeglądu wspólnych działań w ramach *Umowy* oraz opracowania *Raportu Koncepcyjno-Wykonawczego*. W skład *Komitetu Sterującego* ze strony polskiej wchodzili: Pełnomocnik Rządu ds. Strategicznej Infrastruktury Energetycznej – Piotr Naimski, Minister Klimatu i Środowiska – Anna Moskwa, Podsekretarz Stanu w MKiŚ – Adam Guibourgé-Czetwertyński oraz Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów – Piotr Patkowski.

[68] Zgodnie z art. 1 *Umowy*, *Spółka Celowa* oznacza spółkę z siedzibą na terytorium Rzeczpospolitej Polskiej, będącą bezpośrednim inwestorem, kontrolowaną przez Rząd Rzeczpospolitej Polskiej.

sformułowań odnoszących się do ewentualnego przyszłego systemu wsparcia, w tym jego zgodności ze wspólnym rynkiem i obowiązującymi regulacjami Unii Europejskiej.

Biuro Pełnomocnika ds. SIE projekt CER w trzeciej wersji, uwzględniającej uwagi i komentarze przesłane przez stronę polską otrzymało od Departamentu Energii Stanów Zjednoczonych w dniu 24 sierpnia 2022 r. Biuro Pełnomocnika ds. SIE uwagi do tej wersji projektu CER, po przedyskutowaniu ich z Ministrem Klimatu i Środowiska przesłało stronie amerykańskiej w dniach 26 sierpnia 2022 r. oraz 1 września 2022 r. Uwagi te dotyczyły głównie: odzwierciedlenia braku, po stronie PEJ, przesądzeń co do przyszłego operatorstwa elektrowni, sformułowania deklaracji co do możliwości realizacji przez Westinghouse i Bechtel inwestycji zgodnie z harmonogramem przyjętym w *Programie PEJ* oraz potwierdzenia gotowości zaangażowania kapitałowego wraz z zadeklarowanymi przez obie spółki kwotami.

Końcowa wersja *Raportu Koncepcyjno-Wykonawczego* została przesłana do Biura Pełnomocnika ds. SIE w dniu 2 września 2022 r., a po stwierdzeniu, że wszystkie zgłoszone przez stronę polską uwagi zostały właściwie uwzględnione i odzwierciedlone w tekście CER, *Komitet Sterujący*[69] w dniu 8 września 2022 r., zgodnie z art. 3 *Umowy*, formalnie stwierdził ukończenie CER. *Raport Koncepcyjno-Wykonawczy*, jako amerykańska propozycja na rzecz realizacji *Programu PEJ*, został oficjalnie przekazany przez Ambasadora Stanów Zjednoczonych w Warszawie na ręce Minister Klimatu i Środowiska w dniu 12 września 2022 r.

Porównanie dostawców technologii reaktorów jądrowych

Do MKiŚ wpłynęły również dwie wstępne propozycje współpracy w zakresie realizacji *Programu PEJ*, w tym budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej:

- *Oferta wstępna dla Programu Polskiej Energetyki Jądrowej* – przekazana do MKiŚ w dniu 12 października 2021 r. przez Ministra Gospodarki i Finansów Republiki Francuskiej[70];
- *Technical and Price Offer for the Polish New Nuclear Power Plant Project* – przekazana do MKiŚ w dniu 18 kwietnia 2022 r. przez Ministra Przemysłu, Handlu i Energi Republiki Korei[71].

MKiŚ monitorowało informacje dotyczące postępów projektów jądrowych realizowanych w innych państwach, w tym w Stanach Zjednoczonych, Francji, Wielkiej Brytanii oraz Finlandii, w oparciu między innymi o codzienny monitoring mediów zagranicznych prowadzony przez DEJ.

---

[69] Stronę polską w *Komitecie Sterującym* reprezentował Podsekretarz Stanu w MKiŚ Adam Guibourgé-Czetwertyński.

[70] Dalej także: propozycja EDF.

[71] Dalej także: propozycja KHNP.

Informacje pozyskiwane z tego monitoringu były przykazywane w materiałach tezowo-informacyjnych dla członków kierownictwa MKiŚ. Analizy w zakresie techniczno-inżynieryjnym dotyczącym budowy elektrowni jądrowych prowadzone były przez spółkę PEJ sp. z o.o. oraz Biuro Pełnomocnika ds. SIE.

Pełnomocnik ds. SIE, w związku ze zbliżającym się terminem akceptacji *Raportu Koncepcyjno-Wykonawczego,* w piśmie z 20 lipca 2022 r. wystąpił do spółki PEJ sp. z o.o. z prośbą o przedstawienie analizy amerykańskiej propozycji dotyczącej budowy elektrowni jądrowej w Polsce.

Przeprowadzone analizy wskazały, iż wszystkie dotychczas wykonane projekty związane z budową elektrowni jądrowych na świecie przez WEC, EDF i KHNP charakteryzowały się istotnymi (sięgającymi od trzech do 13 lat) opóźnieniami w ich realizacji, a także przekroczeniami pierwotnie zakładanego budżetu, sięgającymi od 24,8% (w przypadku transferu technologii WEC do Chin, podanego zgodnie z opracowaniem w oparciu o potencjalnie zaniżone dane) do 490%, w przypadku projektu realizowanego przez EDF. W analizach podkreślano, że ograniczeniem jest niemożność prostego, automatycznego porównywania ze sobą dostawców technologii. Dostępność danych dla danego dostawcy (a wręcz dla każdego projektu z osobna) jest różna ze względu na uwarunkowania lokalne, różną strukturę podmiotową, czas realizacji czy transparentność zaangażowanych spółek.

Rekomendacja Minister Klimatu i Środowiska dotycząca wyboru technologii

Minister Klimatu i Środowiska 21 września 2022 r.[72] przekazała członkom Rady Ministrów rekomendację dotyczącą akceptacji *Raportu Koncepcyjno-Wykonawczego*, przygotowaną w Biurze Pełnomocnika ds. SIE z wykorzystaniem materiałów opracowanych w spółce PEJ sp. z o.o. Załącznikiem jawnym do rekomendacji Minister Klimatu i Środowiska była przygotowana przez MKiŚ prezentacja *Realizacja umowy międzyrządowej PL-USA w sprawie współpracy w celu rozwoju energetyki jądrowej w Polsce*. W prezentacji tej przedstawiono między innymi:

- kryteria wyboru technologii dla pierwszej polskiej elektrowni jądrowej[73]:

  kryterium 1 — zgodnie z *Programem PEJ* brane pod uwagę są wielkoskalowe reaktory wodne ciśnieniowe (PWR) GEN III lub GEN III+,

  kryterium 2 — zważywszy na ryzyka związane z inwestowaniem w najnowsze typy reaktorów jądrowych, kwalifikują się

[72] Pismo opatrzone klauzulą *Zastrzeżone* w rozumieniu ustawy z dna 5 sierpnia 2010 r. *o ochronie informacji niejawnych* – Dz.U. z 2024 r. poz. 632, ze zm.

[73] Kryterium 1 i 2 odnosiło się do całego *Programu PEJ* a kryterium 3 i 4 do budowy pierwszej elektrowni jądrowej.

wyłącznie projekty istniejących reaktorów, które zostały zbudowane i są z powodzeniem eksploatowane,

kryterium 3 moc reaktorów jądrowych powinna wynosić od 1 000 do 1 250 MWe, moc zainstalowana w preferowanej lokalizacji nie może przekraczać 3 750 MWe, pełne wykorzystanie tego limitu zapewnia budowa trzech reaktorów o mocy 1 250 MWe,

W podsumowaniu porównania technologii podano, że na rynku dostępna jest tylko jedna kwalifikująca się technologia reaktora jądrowego dla pierwszej elektrowni jądrowej w Polsce – reaktor wodny ciśnieniowy AP1000 Westinghouse. Równocześnie podano, że *bazując na artykule 50(c)(ii) Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE, z powodu braku konkurencji ze względów technicznych, przewiduje się udzielanie przez Polskie Elektrownie Jądrowe sp. z o.o. (PEJ sp. z o.o.) zamówień związanych z technologią reaktora „z wolnej ręki" (bezprzetargowo). Przyjęte założenia całościowej strategii zakupowej dla Programu Polskiej Energetyki Jądrowej są od maja br. znane Komisji Europejskiej (Komisarz ds. Rynku wewnętrznego Thierry Breton, służby DG GROW)*.

Przy wyborze technologii dla planowanej budowy elektrowni jądrowej uwzględnione zostały kryteria wskazane w *Programie PEJ* jak: konieczność zagwarantowania odpowiedniej mocy pojedynczego reaktora oraz maksymalizacji bezemisyjnych i stabilnych mocy wytwórczych, a także uwzględniono uwarunkowania krajowego systemu elektroenergetycznego. Spośród trzech dostępnych technologii (AP1000, APR1400 i EPR) spełniających przesłankę istotnego interesu bezpieczeństwa państwa oraz kryteria wskazane w *Programie PEJ*, tj. sprawdzonych, wielkoskalowych, wodnych ciśnieniowych reaktorów jądrowych generacji III i III, tylko technologia AP1000 zgodnie z twierdzeniem sformułowanym przez Pełnomocnika ds. SIE:

- gwarantuje maksymalną, bezemisyjną moc elektryczną możliwą do uzyskania w preferowanej lokalizacji pierwszej polskiej elektrowni jądrowej, która zgodnie z postanowieniem Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska nie może przekraczać 3 750 MWe[74],
- ze względu na moc reaktora zbliżoną do mocy największej jednostki pracującej w polskiej sieci elektroenergetycznej nie będzie wiązać się ze wzrostem kosztów bilansowania systemu, które w przypadku

[74] Postanowienie Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z 25 maja 2016 r., określające zakres raportu o oddziaływaniu na środowisku dla pierwszej polskiej elektrowni jądrowej.

największego spośród rozważanych reaktorów są szacowane na ok. 6,8 mld PLN w ciągu przewidywanych 60 lat eksploatacji elektrowni[75],

- moc reaktora zbliżona do mocy największej jednostki pracującej w polskiej sieci elektroenergetycznej, pozwala operatorowi elektroenergetycznego systemu przesyłowego w Polsce w sposób bardziej elastyczny zarządzać bezpieczeństwem krajowego systemu elektroenergetycznego.

Prawne podstawy bezprzetargowego trybu wyboru dostawcy technologii

Ustawa *Prawo zamówień publicznych*[76], wdraża przepisy prawa Unii Europejskiej – dyrektyw z zakresu zamówień publicznych. Jednym z przepisów, który przenosi na grunt prawa polskiego regulację prawa Unii Europejskiej jest art. 12 ust. 1 *ustawy Pzp*. Przepis ten przewiduje wyłączenie obowiązku stosowania *ustawy Pzp* w szczególnych przypadkach związanych z ochroną informacji w kontekście ochrony interesów bezpieczeństwa państwa.

W oparciu o przepisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. *w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylającej dyrektywę 2004/17/WE*[77], w latach 2022-2023 r., Minister Klimatu i Środowiska oraz Pełnomocnik Rządu ds. SIE prowadził dialog ze służbami Komisji Europejskiej m.in. w celu potwierdzenia możliwości bezprzetargowego wyboru dostawcy technologii reaktorów jądrowych w oparciu o przesłankę braku konkurencyjności ze względów technicznych (przesłanka unikalności technologicznej na podstawie art. 50 lit. c pkt ii *dyrektywy sektorowej*) oraz zasadności niestosowania przepisów *dyrektywy sektorowej* do kluczowych zamówień związanych z realizacją PPEJ w oparciu o przesłankę bezpieczeństwa państwa na podstawie art. 24 ust. 2 *dyrektywy sektorowej* oraz art. 12 ust. 1 *ustawy Pzp.*

Podjęcie przez Radę Ministrów uchwały w sprawie wyboru technologii AP1000

Rada Ministrów w §2 uchwały Nr 215/2022 z 2 listopada 2022 r. *w sprawie budowy wielkoskalowych elektrowni jądrowych w Rzeczpospolitej Polskiej* zaakceptowała *Raport Koncepcyjno-Wykonawczy*. Równocześnie w §4 uchwały Nr 215/2022 *RM w sprawie budowy EJ* uznała za *niezbędne budowę elektrowni jądrowej o mocy elektrycznej do 3750 MWe na obszarze gmin Choczewo lub Gniewino i Krokowa w oparciu o amerykańską technologię reaktorów AP1000*.

---

[75] Kryterium N-l zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia Komisji (UE) 2017/1485 z dnia 2 sierpnia 2017 r. *ustanawiającego wytyczne dotyczące pracy systemu przesyłowego energii elektrycznej* (Dz.Urz. UE L 220 z 25.08.2017, str. 1, ze zm.).

[76] Ustawa z dnia 11 września 2019 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz.U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm.). Dalej także: *ustawa Pzp*.

[77] Dz.Urz. UE L 94 z 28.03.2014, str.243, ze zm. Dalej też: *dyrektywa sektorowa.*

Projekt uchwały *w sprawie budowy wielkoskalowych elektrowni jądrowych w Rzeczpospolitej Polskiej* wraz uzasadnieniem i prezentacją podsumowującą realizację polsko-amerykańskiej umowy międzyrządowej w sprawie współpracy w celu rozwoju energetyki jądrowej w Polsce, Minister Klimatu i Środowiska przesłała do Prezesa Rady Ministrów w dniu 7 października 2022 r.

W przesłanym uzasadnieniu wskazującym na wybór technologii AP1000, w oparciu o którą ma być wybudowana elektrownia jądrowa na obszarze gmin Choczewo lub Gniewino i Krokowa, podano między innymi:

- w odniesieniu do finansowania inwestycji, wskazano że *Raport Koncepcyjno-Wykonawczy* uwzględnia możliwość zaangażowania instytucji rządu Stanów Zjednoczonych, tj. Export-Import Bank of the United States oraz U.S. International Development Finance Corporation, ponadto wskazano na potencjalny udział w finansowaniu inwestycji amerykańskich firm zaangażowanych w projekt, tj. Westinghouse Electric Company i Bechtel Corporation,
- przy czym w uzasadnieniu nie przedstawiono szacunkowych kosztów związanych z budową pierwszej polskiej elektrowni jądrowej, źródeł ich finansowania oraz modelu finansowania inwestycji.
- w odniesieniu do bezprzetargowego wyboru dostawcy technologii podano, że *w 2022 r. Minister Klimatu i Środowiska oraz Pełnomocnik Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej przeprowadzili dialog ze służbami Komisji Europejskiej m.in. w celu potwierdzenia możliwości bezprzetargowego wyboru dostawcy technologii reaktorów jądrowych w ramach pierwszej elektrowni przewidzianej PPEJ w oparciu o przesłankę braku konkurencyjności ze względów technicznych oraz zasadności niestosowania przepisów tzw. dyrektywy sektorowej do kluczowych zamówień dot. PPEJ w oparciu o przesłankę bezpieczeństwa państwa*. Dialog został zakończony w kwietniu 2023 r. tj. po przyjęciu powyższej uchwały w której dokonano wyboru dostawcy technologii.
- z uwagi na zagrożenia dla sektora energetycznego w Europie – zwłaszcza dla strategicznej infrastruktury energetycznej, w konsekwencji działań Federacji Rosyjskiej, wybór dostawcy technologii reaktorów jądrowych wykracza dalece poza obszar ściśle gospodarczy i staje się wyborem strategicznym dla bezpieczeństwa i suwerenności państwa.

W podsumowaniu do uzasadnienia uchwały Nr 215/2022 *RM w sprawie budowy EJ* wskazano:

Argumenty przedstawione w uzasadnieniu wskazują na polityczno-gospodarcze przesłanki wyboru strategicznego partnerstwa na rzecz budowy pierwszej elektrowni jądrowej w Polsce oraz unikalne cechy techniczne

amerykańskiej technologii reaktorów AP1000, w myśl art. 50 lit. c pkt ii dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylającej dyrektywę 2004/17/WE. Powyższa argumentacja uzasadnia także tryb wyboru w formie uchwały Rady Ministrów i stanowi podstawę do decyzji o podjęciu dalszych działań w zakresie realizacji 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 w oparciu o amerykańską technologię reaktorów AP1000.

Niezrealizowany efekt synergii z PPEJ

Uchwała Nr 215/2022 *RM w sprawie budowy EJ* wskazała technologię AP1000 (a tym samym jej właściciela – firmę Westinghouse, jako jedynego dostawcę tej technologii) wyłącznie dla pierwszej elektrowni jądrowej. Uchwała nie odnosiła się do kwestii określenia inwestora strategicznego. W ocenie NIK dokonanie wskazania technologii wyłącznie dla pierwszej elektrowni jądrowej, stoi w sprzeczności z postanowieniami *Programu PEJ*, zgodnie z którymi już w 2021 r. powinna zostać wybrana ta sama technologia dla pierwszej i drugiej elektrowni jądrowej.

Założenia *Programu PEJ* wskazywały bowiem, że zakładany model inwestycji obejmie realizację projektu z wykorzystanie jednej technologii – co pozwoli między innymi na uzyskanie efektu skali, jednego współinwestora strategicznego powiązanego z dostawca technologii oraz zachowanie kontroli Skarbu Państwa nad realizacją Programu. Zdaniem NIK realizacja tego postanowienia zapewniałaby zarówno osiągnięcie efektu synergii oraz jak pokazują doświadczenia budowy elektrowni jądrowych na świecie, wykorzystanie tej samej technologii i tego samego wykonawcy do budowy kolejnych bloków energetycznych mityguje ryzyko związane z brakiem „przepracowania" błędów popełnionych w poprzednich projektach, a także zmniejsza ryzyko kadrowe w zakresie jego dostępności oraz obniża koszty wyszkolenia. Ponadto nabyte doświadczenie zmniejsza ryzyko przekroczenia harmonogramu, co nierozerwanie ma związek ze zmniejszeniem kosztów inwestycji. Wszystkie te elementy, wskazywane były również w *Programie PEJ*, jako uzasadnienie wyboru jednego dostawcy, dla obydwu planowanych elektrowni jądrowych.

W *umowie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej, a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki w sprawie współpracy w celu rozwoju programu energetyki jądrowej wykorzystywanej do celów cywilnych oraz cywilnego przemysłu jądrowego w Rzeczypospolitej Polskiej, podpisanej w Upper Marlboro dnia 19 października 2020* r. *oraz w Warszawie dnia*

22 października 2020 r.[78] przyjęto (art. 4), że „*Polska zachęca Spółkę Celową [PEJ] do wyboru amerykańskiego projektu reaktora jądrowego oraz zaangażowania podmiotów amerykańskich jako głównego dostawcy technologii reaktorów jądrowych i głównego wykonawcy EPC w Programie (...) Podmioty amerykańskie zaangażowane w Program w roli głównego dostawcy technologii reaktorów jądrowych i głównego wykonawcy EPC oraz wszystkie lub niektóre instytucje finansowe zaangażowane w finansowanie Programu zostaną odrębnie potwierdzone przez Polskę w późniejszym terminie*".

W *Uchwale Nr 215/2022 RM w sprawie budowy EJ* Pełnomocnik Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej został zobowiązany do wykorzystania przysługujących mu uprawnień właścicielskich w celu podjęcia przez Spółkę działań służących wykonaniu uchwały Rady Ministrów oraz Umowy. W wykonaniu powyższej uchwały Pełnomocnik podjął, działając jako Zgromadzenie Wspólników Spółki, uchwałę nr 1 z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie uznania za niezbędne niezwłocznego podjęcia działań na rzecz realizacji budowy wielkoskalowych elektrowni jądrowych w Rzeczypospolitej Polskiej, w tym działań służących budowie elektrowni jądrowej na obszarze gmin Choczewo lub Gniewino i Krokowa w oparciu o amerykańską technologię reaktorów AP1000 oraz uchwałę nr 2 z dnia 30 listopada 2022 roku w sprawie zmiany Umowy Spółki, która nadała § 5 ust. 1 Umowy następujące brzmienie:

„*1. Spółka realizuje zadania służące zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego Rzeczypospolitej Polskiej polegające w szczególności na:*

- *przygotowaniu procesu inwestycyjnego i pełnieniu roli inwestora w programie budowy elektrowni jądrowych o łącznej mocy zainstalowanej od ok. 6 do ok. 9 GWe w oparciu o sprawdzone, wielkoskalowe, wodne ciśnieniowe reaktory jądrowe generacji III(+), w tym elektrowni jądrowej o mocy elektrycznej do 3750 MWe na obszarze gmin Choczewo lub Gniewino i Krokowa w oparciu o amerykańską technologię reaktorów AP1000, oraz ich ewentualnej przyszłej eksploatacji; (...)*."

5.1.4. Opracowanie modelu inżynierii finansowej

Ambitne założenia PEP2040 i PPEJ

W PEP 2040 w opisie celu szczegółowego 5 – *Wdrożenie energetyki jądrowej* wskazano, że w ramach działań prowadzących do wytworzenia pierwszej jednostki energii z elektrowni jądrowej w Polsce w pierwszej kolejności opracowany zostanie model finansowania inwestycji, a następnie dokonany zostanie wybór technologii i generalnego wykonawcy projektu.

[78] Dalej *Umowa*.

Jako podmiot odpowiedzialny za opracowanie modelu finansowo-biznesowego programu jądrowego (działanie 5.2) w terminie do końca 2021 r. wskazane zostało Ministerstwo Klimatu i Środowiska.

W PPEJ przedstawiono cztery główne założenia modelu biznesowego dla polskich EJ zaplanowanych w Programie:

1) wybranie jednej wspólnej technologii reaktorowej dla wszystkich EJ;
2) wybranie jednego współinwestora strategicznego powiązanego z dostawcą technologii;
3) nabycie przez Skarb Państwa 100% udziałów w spółce celowej realizującej inwestycje w energetykę jądrową w Polsce (PGE EJ 1 sp. z o.o.);
4) docelowo po wyborze jednego współinwestora strategicznego powiązanego z dostawcą technologii, utrzymanie przez Skarb Państwa przynajmniej 51% udziałów w spółce.

Udział PEJ w opracowywaniu modelu inżynierii finansowej procesu inwestycyjnego budowy elektrowni jądrowej wynikał z realizowanych przez Spółkę zdań służących zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego RP, wskazanych w Umowie Spółki[79] polegających w szczególności na:

1) przygotowaniu procesu inwestycyjnego i pełnieniu roli inwestora w programie budowy elektrowni jądrowych o łącznej mocy zainstalowanej od ok. 6 do 9 GWe oraz ich ewentualnej przyszłej eksploatacji;
2) wsparciu administracji rządowej w działaniach na rzecz realizacji PPEJ;
3) wsparciu administracji rządowej w działaniach na rzecz wykonania *Umowy między Rządem Rzeczpospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki w sprawie współpracy w celu rozwoju programu energetyki jądrowej wykorzystywanej do celów cywilnych oraz cywilnego przemysłu jądrowego w Rzeczypospolitej Polskie, podpisanej w Upper Marlboro dnia 19 października 2020* r. *oraz w Warszawie dnia 22 października 2020* r.;
4) podejmowaniu działań służących wykonaniu uchwały nr 215/2022 Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2022 r. *w sprawie budowy wielkoskalowych elektrowni jądrowych w Rzeczpospolitej Polskiej* oraz

[79] Umowa Spółki Polskie Elektrownie Jądrowe Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością; pkt 1 i 2 - § 5 ust. 1 pkt 1 i 2 Umowy Spółki w brzmieniu obowiązującym od 14 maja 2021 r.; pkt 3 - § 5 ust. 1 pkt 3 Umowy Spółki w brzmieniu obowiązującym od 23 grudnia 2021 r.; pkt 4 - § 5 ust. 1 pkt Umowy Spółki w brzmieniu obowiązującym od 30 listopada 2022 r.

umowy międzyrządowej, w tym pełnieniu roli Spółki Celowej w rozumieniu tej umowy.

Naruszenie Umowy Spółki PGE EJ1

Zarząd Spółki[80] uchwałą nr 107/2020 z 10 lipca 2020 r. przyjął dokument pn. „Harmonogram finansowania w latach 2015-2021".

Przyjęcie zaktualizowanego Harmonogramu Finansowania bez wystąpienia przez Zarząd o odpowiednie zgody korporacyjne i bez ich uzyskania stanowiło naruszenie Umowy Spółki, ponieważ Zarząd nie posiadał kompetencji do samodzielnego przyjęcia tego dokumentu. Zgodnie z §25 ust. 6 pkt. 1 i 2 Umowy Spółki przyjęcie Harmonogramu Finansowania do realizacji przez Spółkę, jak również przyjęcie jego zmian, wymagało uchwały Wspólników, za którą głosy „za" oddali Wspólnicy reprezentujący łącznie niemniej niż 90% kapitału zakładowego Spółki, a także – zgodnie z §17 ust. 1 pkt 16 i §26 Umowy Spółki – uchwały Rady Nadzorczej w sprawie zaopiniowania wniosku kierowanego przez Zarząd do Zgromadzenia Wspólników.

W uchwale wskazano, że Zarząd przyjął dokument pn. „Harmonogram finansowania w latach 2015-2021" działając na podstawie art. 201 § 1 Kodeksu spółek handlowych[81], zgodnie z którym Zarząd prowadzi sprawy Spółki i ją reprezentuje. Na tę podstawę podjęcia ww. uchwały powołały się Dyrektor Pionu Biura Zarządu oraz Zastępca Dyrektora Pionu Finansowego w swoich wyjaśnieniach, z których wynikało, że Zarząd, podejmując uchwałę nr 107/2020 z dnia 10 lipca 2020 r., działał na podstawie ogólnej przesłanki dotyczącej prowadzenia spraw Spółki.

NIK zauważa, że przyjęcie aktualizacji Harmonogramu Finansowania z naruszeniem Umowy Spółki, zostało poprzedzone działaniami Zarządu zmierzającymi do uzyskania wymaganych zgód korporacyjnych. Zarząd dwukrotnie przyjmował zaktualizowany Harmonogram Finansowania (uchwałami nr 20/2020 z 6 lutego 2020 r. i nr 71/2020 z 26 maja 2020 r.) i występował: do Zgromadzenia Wspólników Spółki z wnioskiem o podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia tego harmonogramu do realizacji oraz do Rady Nadzorczej o wydanie opinii w sprawie ww. wniosku do Zgromadzenia Wspólników Spółki.

W ocenie NIK, podjęte przez Wspólników decyzje o nieprzyjmowaniu zaktualizowanego Harmonogramu Finansowania i pozostawieniu bez rozpatrzenia wniosków przedłożonych przez Zarząd, nie uzasadniały samodzielnego przyjęcia przez Zarząd zaktualizowanego Harmonogramu Finansowania z naruszeniem Umowy Spółki.

---

[80] W składzie: Ostrowski Robert – Wiceprezes Zarządu pełniący obowiązki Prezesa Zarządu, Zaręba Paweł – Wiceprezes Zarządu.

[81] Ustawa z dnia 15 września 2000 r. *Kodeks spółek handlowych* (Dz.U. z 2024 r. poz. 18, ze zm.), dalej; ksh.

Biznesplany PEJ

W PEJ przyjęte zostały dwa biznesplany:

- Biznesplan Spółki pn. „*Pierwsza polska elektrownia jądrowa – Biznesplan inwestycji realizowanej przez PEJ sp. z o.o.*", zatwierdzony 10 września 2021 r. przez Zgromadzenie Wspólników Spółki[82];
- Strategiczny plan wieloletni Spółki pn. „*Pierwsza polska elektrownia jądrowa – Biznesplan inwestycji realizowanej przez PEJ sp. z o.o.",* zatwierdzony 13 grudnia 2022 r. przez Zgromadzenie Wspólników Spółki[83].

W *Biznesplanie z 2021* r. zaprezentowano wstępne kalkulacje dotyczące budowy EJ1. W dokumencie wskazano, że koncentruje się on na rozpatrywaniu projektu z perspektywy Fazy Koncepcyjnej oraz z perspektywy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej, a także podkreślano, że większość dostępnych danych jest na dużym poziomie ogólności, stąd przedstawione kalkulacje „*nie odnoszą się bezpośrednio do gotowego projektu inwestycyjnego, lecz mają charakter wstępny i kierunkowy*".

Biznesplan z 2021 r. przedstawiał ponadto sposób wydatkowania kwoty 346 mln zł z tytułu planowanego podwyższenia kapitału zakładowego Spółki, mającego zapewnić finansowanie działalności PEJ oraz realizację zadań Fazy Koncepcyjnej do końca 2022 r. Przyjęto, że po tym terminie niezbędne będzie przeprowadzenie kolejnego dokapitalizowania lub pozyskanie środków od udziałowca w innej formie. Dokapitalizowanie w wysokości 346 mln zł miało zostać przeznaczone na zadania związane z przygotowaniem raportów OOŚ i lokalizacyjnego (205 mln zł) oraz inne zadania związane z rozszerzeniem zakresu prac Spółki (141 mln zł).

Biznesplan z 2022 r. stanowił aktualizację *Biznesplanu z 2021* r. Jak wskazano w dokumencie, ze względu na wciąż ograniczoną wiedzę Spółki i głównego inwestora (Skarbu Państwa) w kluczowych obszarach, podjęto decyzję o wydłużeniu czasu zakładanej realizacji Fazy Koncepcyjnej oraz rozszerzono jej zakres. Przyjęto, że zakończenie Fazy Koncepcyjno-Przygotowawczej nastąpi z końcem 2024 r., a jej realizacja zostanie sfinansowana środkami z podwyższenia kapitału własnego. Dokapitalizowanie w formie aportu skarbowych papierów wartościowych o wartości nominalnej 3 985 mln zł i przewidywanej wartości rynkowej

---

[82] Przyjęty uchwałą nr 102/2021 Zarządu Spółki z 6 września 2021 r., pozytywnie zaopiniowany przez Radę Nadzorczą uchwałą nr 36/2021 z 9 września 2021 r., zatwierdzony uchwałą nr 1 Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia Wspólników Spółki z 10 września 2021 r.; dalej: Biznesplan z 2021 r.

[83] Przyjęty uchwałą nr 93/2022 Zarządu Spółki z 9 grudnia 2022 r., pozytywnie zaopiniowany przez Radę Nadzorczą uchwałą nr 34/2022 z 12 grudnia 2022 r., zatwierdzony uchwałą nr 1 Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia Wspólników Spółki z 13 grudnia 2022 r.; dalej: Biznesplan z 2022 r.

3 795 mln zł miało zapewnić środki pieniężne na pokrycie wydatków Spółki w latach 2023-2024.

Większość kluczowych założeń dotyczących modelu finansowego przedstawionych w *Biznesplanie z 2021* r. pozostała niezmieniona, natomiast przyjęto, że zaangażowanie Rządu RP w realizację inwestycji jako bezpośredniego inwestora będzie na poziomie 100% (poprzednio – minimum 51% kapitałów).

Model finansowy inwestycji EJ1

Podstawą prac nad opracowaniem modelu realizacji, w tym finansowania budowy elektrowni jądrowych w Polsce były założenia zawarte w aktualizacji Programu PEJ przyjętej uchwałą Rady Ministrów z dnia 2 października 2020 r.

W marcu 2021 r. Pełnomocnik ds. SIE, realizując założenia PPEJ, wystąpił do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o nabycie 100% udziałów spółki PGE EJ 1 sp. z o.o.[84] przez Skarb Państwa. W uzasadnieniu Pełnomocnik ds. SIE wskazał m.in., że przejęcie 100% udziałów spółki PGE EJ 1 sp. z o.o. spowoduje, że Skarb Państwa uzyska formalne narzędzia oddziaływania na inwestora. Umowę nabycia od dotychczasowych czterech właścicieli, tj. ENEA SA, KGHM SA, Tauron Polska Energia SA, PGE Polska Grupa Energetyczna SA, podpisano 26 marca 2021 r. Do nabycia udziałów doszło 31 marca 2021 r.

W przyjętym Raporcie CER, w części dotyczącej finansowania wskazano na istotną rolę polskiego Rządu w finansowaniu projektu oraz zaproponowano strukturę finansowania w proporcji 30% finansowania własnego oraz 70% finansowania dłużnego. W zakresie finansowania dłużnego w Raporcie CER wskazano na ważną rolę agencji kredytów eksportowych, w tym amerykańskiego EXIM Bank – list intencyjny z EXIM Bank wskazujący na potencjał finansowego zaangażowania tej instytucji stanowił załącznik do Raportu Koncepcyjno-Wykonawczego.

W przyjętym przez NZW 13 grudnia 2022 r. biznesplanie pt. *„Pierwsza polska elektrownia jądrowa Biznesplan inwestycji realizowanej przez PEJ sp. z o.o.”*[85], PEJ przedstawiła założenia dotyczące struktury finansowania projektu EJ1. Przyjęto w nim zaangażowanie Skarbu Państwa w realizację inwestycji w roli bezpośredniego i jedynego inwestora, udział kapitału własnego na poziomie 30% oraz udział finansowania dłużnego, gdzie istotną rolę odgrywać powinny zagraniczne instytucje wspierające eksport wywodzące się z państw dostawców sprzętu, technologii i usług, w tym agencje kredytów eksportowych, na poziomie 70%. Zgodnie z tym

---

[84] Udziałowcami spółki były następujące podmioty: ENEA SA – 10% udziałów, KGHM SA – 10% udziałów, Tauron Polska Energia SA – 10% udziałów, PGE Polska Grupa Energetyczna SA – 70% udziałów.

[85] Dalej: Biznesplan.

dokumentem model finansowy inwestycji wraz ze strategią ubezpieczeniową miał być opracowany w 2024 r. Ponadto przyjęto, że zaangażowanie Rządu RP w realizację inwestycji jako bezpośredniego inwestora będzie na poziomie 100% ;

Zatwierdzony Biznesplan z 2022 r. wraz z przygotowanym przez podmiot zewnętrzny testem prywatnego inwestora[86] stanowił podstawę do wydania przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek Pełnomocnika z dnia 14 grudnia 2022 r., polecenia Ministrowi Finansów do przekazania skarbowych papierów wartościowych o łącznej wartości nominalnej 3 984 660 000 zł w celu podwyższenie kapitału zakładowego PEJ na sfinansowanie fazy koncepcyjno-przygotowawczej EJ1.

W dniu 30 maja 2023 r. Rada Ministrów przyjęła uchwałę nr 84/2023 w sprawie zapewnienia finansowania budowy elektrowni jądrowej o mocy elektrycznej do 3750 MWe na obszarze gmin Choczewo lub Gniewino i Krokowa[87]. W przyjętej uchwale Rada Ministrów wskazała na podjęcie niezbędnych działań służących zapewnieniu odpowiedniego finansowania budowy elektrowni jądrowej o mocy elektrycznej do 3750 MWe na obszarze gmin Choczewo lub Gniewino i Krokowa w oparciu o amerykańską technologię reaktorów AP1000 w szczególności przez:

- opracowanie projektu przepisów prawa, w oparciu o które będzie możliwe udzielenie gwarancji lub poręczeń w imieniu i na rachunek Skarbu Państwa dla zapewnienia uzyskania finansowania dłużnego niezbędnego do pokrycia kosztów realizacji inwestycji,
- podwyższenie kapitału własnego PEJ.

Rada Ministrów wskazała także na potrzebę przeprowadzenia analizy niezbędności stworzenia mechanizmu wsparcia w celu realizacji inwestycji i w przypadku stwierdzenia takiej potrzeby, wypracowania mechanizmu wsparcia odnoszącego się w zakresie koniecznym i w sposób proporcjonalny do ryzyk i potrzeb finansowych PEJ związanych z realizacją inwestycji.

Analiza NCAE

Realizując zobowiązania wynikające z §3 ust. 1 uchwały RM nr 84/2023 z 30 maja 2023 r., Minister Klimatu i Środowiska 11 sierpnia 2023 r. wystąpił do Narodowego Centrum Analiz Energetycznych[88] z prośbą o przeprowadzenie analizy niezbędności stworzenia mechanizmu wsparcia w celu realizacji przez spółkę PEJ sp. o.o. inwestycji – budowa

---

[86] Test prywatnego inwestora dotyczący fazy koncepcyjno-przygotowawczej w odniesieniu do transakcji podwyższenia kapitału zakładowego spółki Polskie Elektrownie Jądrowe sp. z o.o. przez Skarb Państwa z dnia 13 grudnia 2022 r. Dokument przygotowany przez KPMG.

[87] Uchwała Rady Ministrów niepublikowana.

[88] Dalej także: NCAE. Jednostka funkcjonująca w strukturze Polskich Sieci Elektroenergetycznych SA.

pierwszej elektrowni jądrowej o mocy elektrycznej 3 750 MWe na obszarze gmin Choczewo lub Gniewino i Krokowa, w oparciu o amerykańską technologii AP1000.

W podsumowaniu analizy NCAE[89], podano między innymi, że:

- ocena efektywności ekonomicznej realizacji inwestycji polegającej na budowie elektrowni jądrowej wskazuje, że wiąże się ona z szeregiem ryzyk, które mogą negatywnie wpłynąć na opłacalność ekonomiczną,
- ocena ekonomicznej efektywności realizacji inwestycji w elektrownię jądrową jest wypadkową wielu czynników, na które znaczący wpływ ma przyszły miks energetyczny kraju, a co za tym idzie kształtowanie się ceny energii elektrycznej,
- w przypadku dynamicznego rozwoju niesterowalnych źródeł OZE (korzystających z systemu wsparcia), ceny energii mogą być niższe od założonych w Biznesplanie; przy niskim poziomie cen, budowa elektrowni jądrowej może być z finansowego punktu widzenia nierentowne, podobnie jak w przypadku technologii OZE (przy braku systemu wsparcia),
- istnieje ryzyko, braku możliwości uzyskania wystarczająco wysokiego współczynnika wykorzystania mocy przyszłej elektrowni jądrowej,
- analiza wrażliwości wskazuje, że wprowadzenie systemu wsparcia dla fazy budowy oraz przyszłej pracy elektrowni jądrowej może być niezbędne dla pozytywnej realizacji inwestycji,
- na zastosowanie mechanizmów wsparcia wskazują również liczne ryzyka związane z projektami jądrowymi wynikające z kompleksowości przedsięwzięcia,
- w większości państw obecnie rozbudowujących moce zainstalowane w elektrowniach jądrowych stosowane są systemy wsparcia, które stwarzają korzystne warunki dla realizacji inwestycji.

Biuro Pełnomocnika we współpracy z PEJ, na bazie zaktualizowanego modelu finansowego wykazującego na istnienie luki finansowej uzasadniającej potrzebę opracowania mechanizmu wsparcia, opracowało koncepcję kompleksowego mechanizmu wsparcia dla inwestycji w zakresie budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej. Wypracowany mechanizm był konsultowany w trybie roboczym z MKiŚ, Ministerstwem Finansów oraz Operatorem Systemu Przesyłowego Elektroenergetycznego. Wypracowana koncepcja zakładała:

---

[89] *Analiza niezbędności stworzenia mechanizmu wsparcia w celu realizacji inwestycji w pierwszą polską elektrownię jądrową* z 5 października 2023 r., opracowana bezkosztowo przez NCAE. Dalej także: analiza NCAE.

- dokapitalizowanie PEJ przez Skarb Państwa,
- udzielenie gwarancji Skarbu Państwa pokrywających 100% finansowania dłużnego,
- przyznanie dwukierunkowego kontraktu różnicowego zapewaniającego PEJ stabilne przychody w okresie eksploatacji EJ1.

Opóźniona notyfikacja pomocy publicznej

Pomoc państwa na rzecz energii jądrowej może być oceniana i zatwierdzana bezpośrednio na podstawie *art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFUE)[90], który umożliwia państwom członkowskim wspieranie rozwoju niektórych rodzajów działalności gospodarczej pod pewnymi warunkami. Wsparcie to powinno być konieczne i proporcjonalne oraz nie powinno negatywnie wpływać na warunki wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.

Zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE, Komisja Europejska musi zostać poinformowana o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy publicznej. Państwo członkowskie nie może wprowadzać w życie projektowanych środków dopóki Komisja nie wyda decyzji końcowej. Natomiast według art. 108 ust. 2 TFUE jeśli KE stwierdzi, po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag, że pomoc przyznana przez Państwo lub przy użyciu zasobów państwowych nie jest zgodna z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 lub że pomoc ta jest nadużywana, decyduje o zniesieniu lub zmianie tej pomocy przez dane Państwo w terminie, który ona określa.

Dialog pre-notyfikacyjny ze służbami Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji w Komisji Europejskiej został zainicjowany we wrześniu 2023 r. podczas spotkania w trakcie którego na czele polskiej delegacji stał Pełnomocnik ds. SIE oraz Podsekretarz Stanu w MKiŚ. Miał on charakter roboczy i służył wypracowaniu modelu wsparcia budowy EJ1.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, na wniosek Pełnomocnika ds. SIE z 13 września 2024 r. działającego na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2024 r. *o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej*[91], w dniu 17 września 2024 r. przekazał do notyfikacji przez Komisję Europejską wniosek dotyczący planowanej do udzielenia dla spółki PEJ z o.o. pomocy publicznej.

Wniosek notyfikujący pomoc publiczną do KE został złożony prawie dwa lata po przyjęciu przez Radę Ministrów Uchwały Nr 215/2022 *w sprawie budowy wielkoskalowych elektrowni jądrowych w Rzeczypospolitej Polskiej.* PEP2040 zakłada, iż opracowanie modelu finansowo-biznesowego nastąpi

---

[90] Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.
[91] Dz.U. z 2025 r. poz. 468.

w 2021 r. (pkt 5.2), jeszcze przed wyborem technologii oraz generalnego wykonawcy pierwszej elektrowni jądrowej w 2021/2022 (pkt 5.4).

W ocenie NIK, analiza zagrożeń dla realizacji budowy EJ1 prowadzi do wniosku, iż jednym z najistotniejszych zidentyfikowanych ryzyk w opóźnieniu terminowej realizacji PEP2040 oraz PPEJ jest brak uzyskania notyfikacji KE w zakresie przyjętych przez Polskę zasad przyznania pomocy publicznej. Ryzyko to dotyczy również możliwości narzucenia przez Komisję Europejską innych, niż wnioskowane warunków w zakresie pomocy publicznej oraz wskazania przez KE konieczności dokonania zmian zakładanych zasad funkcjonowania elektrowni jądrowej np. w zakresie bilansowania przez elektrownię energii uzyskiwanej z odnawialnych źródeł energii. Precedensem w tym zakresie jest wniosek Republiki Czeskiej w ramach projektu Dukovany II. Czechy zobligowane zostały do modyfikacji pierwotnego wniosku i złożyły znaczące zobowiązania, dotyczące zapobieganiu wypierania odnawialnych źródeł energii, co przynosić ma korzyści systemowi elektroenergetycznemu i ułatwiać jego dekarbonizację. Ponadto skrócono czas trwania bezpośredniego wsparcia cenowego dla projektu Dukovany II z 60 do 40 lat.

Komisja Europejska w dniu 18 grudnia 2024 r. wszczęła postępowanie wyjaśniające mające ocenić czy planowane wsparcie publiczne dla pierwszej polskiej elektrowni jądrowej jest zgodne z unijnymi zasadami pomocy państwa[92]. W ramach prowadzonego postępowania KE będzie wyjaśniać stosowność i proporcjonalność pakietu pomocy, w tym:

- czy 60-letni okres obowiązywania dwukierunkowego kontraktu różnicowego jest uzasadniony,
- czy inne przedsiębiorstwa mogły być zainteresowane prowadzeniem projektu, co mogło skutkować mniejszą kwotą pomocy,
- wpływ pakietu pomocy na konkurencyjność na rynku energii elektrycznej.

NIK wskazuje na ryzyko zakwestionowania przez Komisję Europejską wnioskowanego przez Polskę modelu udzielenia pomocy publicznej z 60-letnim okresem wsparcia, stanowiącym podstawę modelu finansowego pierwszej polskiej elektrowni jądrowej. Brak notyfikacji Komisji Europejskiej na warunkach określonych we wniosku może spowodować opóźnienia w realizacji inwestycji oraz nieosiągnięcia założonych w modelu finansowym inwestycji wyników ekonomicznych, co może skutkować dalszą nierentownością projektu.

---

[92] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_24_6437 .

5.1.5. ZAWARCIE UMOWY ESC

Ambitne założenia PEP2040 i PPEJ

Po dokonaniu wyboru dostawcy technologii AP1000 przez Radę Ministrów realizację projektu budowy EJ1, Spółka przyjęła w modelu konsorcjum, który w ocenie Spółki dawał korzyści polegające na zintegrowanym zarządzaniu wykonawstwem przez członków konsorcjum oraz umożliwiał bezpośredni wybór Bechtel[93] już na etapie przygotowania prac projektowych. Przyjęty model współpracy w ocenie Spółki wykluczał ryzyko budowlane związane z późniejszym wyborem firmy budowlanej. W następstwie podjętych decyzji i w przedmiocie prac projektowych zmierzających do zawarcia umowy ESC, Spółka współpracowała z firmami Westinghouse i Bechtel zawierając kolejno:

- 15 grudnia 2022 r. Umowę o Współpracy *Cooperation Agreement* z Westinghouse Electric Company LLC[94] określającą ogólne zasady współpracy na rzecz EJ1. W jej ramach Strony wyraziły również wolę kontynuowania współpracy poprzez zawarcie i realizację kolejnej tzw. Umowy Pomostowej,
- 22 lutego 2023 r. Umowę *Bridge Contract*[95] z Westinghouse Electric Company LLC[96] i Westinghouse Electric Poland sp. z o.o.[97],
- 14 lipca 2023 r. Umowę *Interim Works Agreement*[98] z Bechtel Polska sp. z o.o.[99] w celu zapewnienia mechanizmu umożliwiającego firmie BEC rozpoczęcie prac przed zawarciem Umowy ESC.

Równolegle do trwających prac projektowych Spółka prowadziła proces negocjacji i uzgadniania Umowy ESC.

Negocjacje z przedstawicielami BEC i WEC w sprawie warunków Umowy Trójstronnej, odbywały się w okresie od lutego 2023 r. do maja 2023 r. W dniu 25 maja 2023 r. Spółka podpisała *Agreement on Project Consortium and Engineering Services Contract*[100] *z* WEC i BEC, określając model realizacji EJ1 oraz zasady współpracy pomiędzy konsorcjum Westinghouse i Bechtel. Umowa ta miała deklaratywny charakter.

Marginalizacja roli Prokuratorii Generalnej RP w negocjacjach

W dniu 28 lipca 2023 *r.* Spółka skierowała do PG RP wniosek o zaopiniowanie projektu Umowy ESC. Przedstawiciele Spółki oraz

---

93 W dniu 24 kwietnia 2023 r. Komisja Europejska wydała tzw. *comfort letter,* który umożliwił zaangażowanie BEC jako członka konsorcjum i wykonawcę prac konstrukcyjnych oraz sposób udzielania zamówień w zakresie budowy i ESC.
94 Dostawca technologii.
95 Dalej: Umowa Pomostowa, BC.
96 Dalej: WEC, Westinghouse, Członek Konsorcjum, Konsorcjant, Wykonawca.
97 Dalej: WEP, Westinghouse Polska.
98 Dalej: IA.
99 Dalej: BEC, Bechtel, Członek Konsorcjum, Konsorcjant, Wykonawca.
100 Dalej: Umowa Trójstronna.

kancelarii prawnej przeprowadzili z PG RP trzy spotkania[101] mające na celu omówienie uwag Prokuratorii zgłaszanych do projektu Umowy ESC.

Po odbyciu warsztatów, Spółka zerwała współpracę z PG RP, nie informując o dalszych pracach oraz nie odnosząc się do zgłoszonych przez Prokuratorię uwag i zaleceń.

Dopiero po podpisaniu Umowy ESC, Spółka odpowiedziała Prokuratorii na wiadomość e-mail, w której Prokuratoria prosiła o potwierdzenie przez PEJ doniesień prasowych o fakcie podpisania Umowy ESC.

Podpisanie Umowy ESC

W dniu 22 września 2023 *r.* odbyło się posiedzenie Zarządu w sprawie wyrażenia zgody na zaciągnięcie zobowiązania przez zawarcie z Konsorcjum Spółek Westinghouse[102] i Bechtel Umowy ESC na prace inżynieryjne. W tym samym dniu Zarząd Spółki skierował Wniosek do Rady Nadzorczej PEJ o wyrażenie zgody na zaciągnięcie zobowiązania, poprzez zawarcie z WEC, WEP oraz BEC Umowy ESC.

Zarząd PEJ sp. z o.o. 26 września 2023 r. wystąpił do Pełnomocnika ds. SIE[103] (jako jedynego wspólnika Spółki[104]), o podjęcie uchwały w sprawie wyrażenia zgody na zaciągnięcie zobowiązania przez zawarcie Umowy ESC. Po uwzględnieniu pozytywnej opinii Rady Nadzorczej Spółki z dnia 26 września 2023 r. wydanej na podstawie §17 ust. 2 pkt 14 umowy Spółki, Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników podjęło w dniu 27 września 2023 r. uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na zaciągnięcie zobowiązania do świadczenia poprzez zawarcie z konsorcjum spółek, w skład którego wchodzą Westinghouse Electric Company LLC z siedzibą w Pensylwanii oraz Westinghouse Electric Poland sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie, a także Bechtel Polska sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, umowy na prace inżynieryjne (Umowy ESC).

W dniu 27 września 2023 r. Polskie Elektrownie Jądrowe sp. z o.o.[105] i Konsorcjum utworzone przez: Westinghouse Electric Company LLC i Westinghouse Electric Poland sp. z o.o. oraz Bechtel Polska sp. z o.o. zawarły *Umowę ESC*[106].

---

[101] Spotkanie: pierwsze 3 sierpnia 2023 r., drugie 8 sierpnia 2023 r., trzecie 17 sierpnia 2023 r.

[102] Westinghouse Electric Company LLC i Westinghouse Electric Poland sp. z o.o.

[103] Zgodnie z liczbą porządkową 159 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 października 2022 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Prezes Rady Ministrów lub inni członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz.U. 2024 r. poz. 301).

[104] Zgodnie z § 25 ust. 3 pkt 7a umowy Spółki PEJ sp. z o.o., zaciągnięcie zobowiązania do świadczenia o wartości przekraczającej 40 000 000 zł wymaga uzyskania przez Zarząd Spółki zgody Zgromadzenia Wspólników.

[105] Reprezentowane przez Prezesa Zarządu Mateusza Bergera oraz Wiceprezesa Zarządu Radosława Adacha.

[106] Umowa nr PEJ/237/2023 zawarta w dniu 27 września 2023 r.

Nierzetelny nadzór Pełnomocnika nad procesem zawarcia Umowy ESC

Jako nierzetelne sprawowanie nadzoru nad PEJ sp. z o.o. NIK oceniła fakt, iż Pełnomocnik[107] będąc zobowiązanym do dbałości o interesy Skarbu Państwa nie wykorzystał przysługujących mu kompetencji nadzorczych w celu zapewnienia należytej weryfikacji przez Prokuratorię Generalną RP postanowień zawartej przez Spółkę umowy ESC. Wyrażony w zeznaniach ówczesnej Pełnomocnik[108], pogląd że wobec prowadzonego dialogu przy współudziale Prokuratorii Generalnej RP Zarząd Spółki podjął słuszną decyzję rezygnując na tym etapie z uzyskania formalnej opinii PG RP w tym zakresie, w ocenie NIK nie jest trafny.

NIK nie podważa faktu, że organem, który prowadzi sprawy Spółki jest Zarząd. Należy jednak wskazać, że zakres tego uprawnienia nie wykluczał możliwości podjęcia przez Pełnomocnika działań mających na celu zaangażowanie przez Spółkę PG RP w cały proces opracowywania oraz negocjacji przedmiotowej Umowy np. w formie polecenia wydanego Zarządowi. Niezależnie od tego Pełnomocnik w celu weryfikacji Umowy ESC pod kątem zabezpieczenia w niej interesu Spółki oraz Skarbu Państwa mógł na podstawie art. 17 ust. 1 *ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej* samodzielnie zawnioskować do PG RP o wydanie opinii w tej sprawie. W szczególności, że zgodnie z §25 ust. 3 pkt 7a Umowy Spółki możliwość zawarcia przedmiotowej umowy była warunkowana uchwałą Zgromadzenia Wspólników. Należy zaznaczyć, że Pełnomocnik brał czynny udział w opracowywaniu tekstu umowy ESC oraz zgłaszał do niego swoje uwagi, a więc miał bezpośredni wpływ na finalny jej kształt.

5.2. Realizacja zadań określonych w Programie PEJ

Aktualizacja PPEJ w 2020 r.

Przyjęty w październiku 2020 r. przez Radę Ministrów Program Polskiej Energetyki Jądrowej szczegółowo określał zadania do realizacji w latach 2021-2033 zadania tylko dla Ministra właściwego do spraw energii oraz dla Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki.

Zadania te miały tylko i wyłącznie charakter subsydiarny, do działań związanych bezpośrednio z budową pierwszej polskiej elektrowni jądrowej lecz miały one charakter zadań pomocniczych. Dlatego też zdaniem NIK – nawet pełna realizacja zadań określonych w Programie PEJ nie doprowadziłaby do powstania i uruchomienia elektrowni jądrowej.

---

[107] Annę Łukaszewską -Trzeciakowską.
[108] j.w.

5.2.1. Zadania Programu PEJ realizowane przez Ministra właściwego do spraw energii

Minister Klimatu i Środowiska będący ministrem właściwym ds. energii, przypisane mu zadania wynikające z *Programu PEJ*, w latach 2020-2024 I półrocze realizował w następujący sposób:

Zadanie 1 – *Wsparcie udziału przemysłu*

- podzadanie 1.1 – *Opracowanie Programu wsparcia krajowego przemysłu*, przewidziane do realizacji w I kwartale 2021 r. W grudniu 2021 r. MKiŚ przyjęło dokument *Program wsparcia krajowego przemysłu do współpracy z energetyką jądrową jako dokument wykonawczy do Programu polskiej energetyki jądrowej*. W dokumencie tym przedstawiono założenia dotyczące realizacji podzadań 1.2-1.6 ujętych w *Programie PE* mających na celu wsparcie udziału przemysłu w jego realizacji.
- podzadanie 1.2 – *Wsparcie krajowych przedsiębiorstw w pozyskiwaniu i wdrażaniu certyfikacji jakościowej*, przewidziane do realizacji w latach 2021-2033; założono że przedsiębiorstwa certyfikaty jakościowe uzyskiwać będą od 2022 r. – w tym 10 przedsiębiorstw w 2022 r. i 12 w 2023 r.,
- podzadanie 1.3 – *Działania informacyjno-szkoleniowe*, przewidziane do realizacji w latach 2021-2033; założono przeprowadzenie rocznie 3-4 szkoleń,

  W 2023 r. MKiŚ wspólnie z Państwową Agencją Atomistyki, Urzędem Dozoru Technicznego i PEJ sp. z o.o., zainicjowało prace mające na celu uporządkowanie zagadnień dotyczących wprowadzenia amerykańskich standardów technicznych jądrowych do polskiego porządku normalizacyjnego. Wynikiem tych działań było między innymi rozpoczęcie prac legislacyjnych nad nowym rozporządzeniem z cennikiem Urzędu Dozoru Technicznego czynności inspekcyjnych w ramach programu jądrowego[109].

  DEJ w MKiŚ prowadził również prace, we współpracy z Urzędem Dozoru Technicznego, mające na celu usprawnienie procesu inspekcji łańcucha dostaw w ramach programu jądrowego, w wyniku tych prac wymagana może być nowelizacja *ustawy o dozorze technicznym*[110].

  W 2022 r. i 2023 r. żadne przedsiębiorstwo nie uzyskało certyfikacji jądrowej, pierwszych 10 przedsiębiorstw certyfikacje jądrowe uzyskało w I połowie 2024 r. Opóźnienie w uzyskaniu certyfikacji jądrowych

[109] *Projekt rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii zmieniającego rozporządzenie w sprawie wysokości opłat za czynności dozoru technicznego* - https://legislacja.gov.pl/projekt/12384302.

[110] Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. *o dozorze technicznym* – Dz.U. z 2024 r. poz. 1194.

przez przedsiębiorstwa wynikało z długotrwałego procesu przygotowań przedsiębiorstw o uzyskania tego certyfikatu[111].

- podzadanie 1.4 – *Promocja i wsparcie krajowych przedsiębiorstw na arenie międzynarodowej*, przewidziane do realizacji w latach 2021-2033; założono organizację 1-2 profilowanych misji zagranicznych rocznie,
- podzadanie 1.5 – *Usprawnienie transferu technologii jądrowych do krajowych przedsiębiorstw – refundacja kosztów*, przewidziane do realizacji w latach 2021-2033.
- podzadanie 1.6 – *Usprawnienie transferu technologii jądrowych do krajowych przedsiębiorstw – refundacja koszt Wsparcie inicjatyw klastrowych lub innych – mających na celu zrzeszanie zainteresowanych przedsiębiorstw - refundacja kosztów*, przewidziane do realizacji w latach 2021-2033.

Zadanie 2 – *Działania edukacyjno-informacyjne*

- podzadanie 2.1 – *Działania poprzedzające przygotowanie strategii komunikacji i ogólnopolskiej kampanii edukacyjno-informacyjnej (m.in. pogłębione badania opinii publicznej, analiza doniesień medialnych)*, przewidziane do realizacji w 2021 r.

  W ramach podzadania kontynuowano działania rozpoczęte przed przyjęciem przez Radę Ministrów *Programu PEJ* w 2020 r., działania te kontynuowano w następnych latach, m.in.:
  - 7 grudnia 2020 r. Urząd Patentowy przekazał Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Ministra Klimatu i Środowiska świadectwo potwierdzające prawa ochronne do znaku towarowego *Polski Atom*[112],
  - przeprowadzono coroczne, ogólnopolskie badanie opinii publicznej dotyczące rozwoju energetyki jądrowej w Polsce, wyniki badań udostępnione do wiadomości publicznej.
- podzadanie 2.2 – *Bieżące działania edukacyjno-informacyjne*, przewidziane do realizacji w latach 2021-2033, MKiŚ działania edukacyjno-informacyjne prowadziło przed przyjęciem przez Radę Ministrów *Programu PEJ* w 2020 r. i były kontynuowane w kolejnych latach, działania te obejmowały między innymi:
  - seminaria, webinary, warsztaty i szkolenia dotyczące technologii jądrowych dla przedsiębiorców,
  - szkolenia dla nauczycieli – obejmujące zagadnienia nauki o energetyce i energii jądrowej,
  - lekcje w szkołach podstawowych i ponadpodstawowych poświęcone tematyce energetyki i energii jądrowej oraz wykorzystaniu technologii jądrowej;

---

[111] 18-24 miesięcy identyfikacja zasobów krajowego przemysłu pod kątem włączenia w projekt jądrowy danego dostawcy technologii, następnie 6-18 miesięcy uzupełnienie przez krajowe przedsiębiorstwo braków w wewnętrznym systemie zapewnienia jakości, organizacji i zaplecza produkcyjnego.

[112] Znak towarowy *Polski Atom* – wersja czarno biała świadectwo nr 331255, wersja kolorowa świadectwo nr 331256.

- podzadanie 2.3 – *Przyjęcie Strategii komunikacji Programu PEJ*, realizacja planowana w 2022 r., a została przyjęta przez kierownictwo MKiŚ w grudniu 2022 r.;
- podzadanie 2.4 – *Ogólnopolska kampania edukacyjno-informacyjna skierowana do wszystkich obywateli*, przewidziane do realizacji w latach 2021-2026.

  W ramach ogólnopolskiej kampanii edukacyjno-informacyjnej w latach 2022-2023, między innymi: przygotowano i wyemitowano spoty radiowe, telewizyjne i internetowe, filmy edukacyjne, przygotowano artykułu prasowe dla dzienników ogólnopolskich i regionalnych, przeprowadzono kampanie informacyjne w mediach społecznościowych, internecie, aplikacjach mobilnych na telefony komórkowe;
- podzadanie 2.5 – *Poszerzony program szkoleń dla nauczycieli w miastach wojewódzkich i lekcji z zakresu energii i energetyki jądrowej dla uczniów szkół podstawowych i ponadpodstawowych*, przewidziane do realizacji w latach 2022-2033.

  W ramach działania w latach 2021-2023 przeprowadzono m.in.:
  - szkolenia dla nauczycieli fizyki, chemii, geografii, biologii, przyrody i wychowania dla bezpieczeństwa w szkołach podstawowych i ponadpodstawowych, poświęcone metodyce nauczania zagadnień związanych z technologią jądrową w tym energetyką i energią jądrową – w szkoleniach wzięło udział około 300 nauczycieli,
  - lekcje dla uczniów szkół podstawowych i ponad podstawowych, między innymi o tematyce - znaczenie energii dla współczesnego społeczeństwa, źródła energii, energetyka jądrowa, bezpieczeństwo elektrowni jądrowej, pokojowe wykorzystanie energii jądrowej, promieniotwórczość wokół nas, zmiany klimatu i wpływ energetyki jądrowej na klimat – w lekcjach wzięło udział około 13 tys. uczniów,
  - warsztaty o tematyce jądrowej dla około 860 uczniów szkół ponadpodstawowych z miejscowości potencjalnych lokalizacji elektrowni jądrowej.

- podzadanie 2.6 – *Udział w konferencjach, targach i piknikach naukowych*, przewidziane do realizacji w latach 2022-2033,

  MKŚ w latach 2020-2023 uczestniczyło między innymi w konferencjach i piknikach naukowych:
  - seminarium *Kierunki rozwoju i szanse dla regionu związane z budową elektrowni jądrowej* – Gdańsk styczeń 2020 r.,
  - debata online *Czy bez energetyki jądrowej można uratować planetę?* w ramach konferencji online EkoStrefa – listopada 2020 r.,
  - szczyt *Partnerstwo na rzecz transatlantyckiej współpracy energetyczno-klimatycznej* (Partnership for Transatlantic Energy and Climate Cooperation P-TECC) – Warszawa styczeń 2021 r.,
  - forum biznesowe przemysłu jądrowego, zorganizowane przez MKiŚ, Ambasadę Kanadyjską oraz kanadyjską izbę przemysłu jądrowego,

którego głównym celem było nawiązanie i pogłębienie współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami z obu krajów w obszarze energetyki jądrowej – wrzesień 2022 r.,
  - konferencja *Odpady Promieniotwórcze w Polsce - stan obecny i plany* – MKiŚ Warszawa listopad 2023 r.
  - inauguracja działalności polsko-amerykańskiego Regionalnego Centrum Szkoleniowego Czystych Technologii Energetycznych[113] na Politechnice Warszawskiej, w ramach której odbyła się inauguracyjna sesja szkoleniowa z zakresu energetyki jądrowej – Warszawa kwiecień 2024 r.,
  - Akademickie Forum Energetyki Jądrowej na Akademii Górniczo-Hutniczej – Kraków maj 2024 r.,
  - Kongres *Impact 2024*, stoisko edukacyjne projektu *Polski Atom* Poznań maj 2024 r.,
  - cykl webinariów *Rozwój Programu Polskiej Energetyki Jądrowej* adresowany do studentów zainteresowanych tematyką energii jądrowej oraz zagadnieniami z obszaru fizyki i chemii, organizowany przez DEJ – Warszawa maj 2024 r., w webinariach uczestniczyło około 220 osób,
  - misja handlowa w Stanach Zjednoczonych polskich przedsiębiorstw przemysłowych zainteresowanych współpracą z przedstawicielami amerykańskiego sektora jądrowego – czerwiec 2024 r., w której uczestniczyło około 30 podmiotów,
- podzadanie 2.7 – *Przyjęcie Planu rozwoju zasobów ludzkich na potrzeby Programu PEJ*, planowane w 2023 r. Dokument ten Minister Klimatu i Środowiska zatwierdził 7 grudnia 2023 r.
- podzadanie 2.8 – *Wsparcie działań na uczelniach wyższych - stworzenie dedykowanych kierunków specjalizacji i studiów podyplomowych na uczelniach technicznych*, przewidziane do realizacji w latach 2024-2033, W latach 2020-2023 MKiŚ prowadził współpracę z uczelniami wyższymi oferującymi kierunki studiów wyższych lub podyplomowych w obszarach związanych z rozwojem energetyki jądrowej (podzadanie 2.2). W 2024 r. przygotowano przetarg na realizację działań wspierających nuklearyzację wybranych kierunków studiów na uczelniach technicznych oraz nawiązano współpracę ze studenckimi kołami naukowymi w celu promowania treści dotyczących energii i energetyki jądrowej (webinary).

  Przetarg na *Opracowanie koncepcji, przygotowanie i realizacja programu zajęć dydaktycznych z* uwagi na wejście z dniem 1 lipca 2024 r., *ustawy z 15 maja 2024 r.* i przeniesienia do Ministerstwa Przemysłu zagadnień związanych z rozwojem i wykorzystaniem energetyki jądrowej na potrzeby społeczno-gospodarcze, skutkujące brakiem możliwości rozstrzygnięcia przetargu przed 1 lipca 2024 r. nie został wszczęty

[113] CETC – Clean Energy Training Center.

przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska. Natomiast po 1 lipca 2024 r., MP nie mogło rozpocząć tego przetargu ze względu na brak możliwości dysponowania środkami finansowymi *Programu PEJ*, ponieważ minister właściwy ds. surowców energetycznych stał się ministrem właściwym w zakresie *Programu PEJ*. Tak więc mógł on dysponować środkami finansowymi tego programu, dopiero na podstawie uchwały Rady Ministrów nr 118 z dnia 11 października 2024 r. aktualizującej *Program PEJ*. Ponadto zadanie to związane jest z cyklem funkcjonowania uczelni, tak aby zawarcie umowy nastąpiło do końca sierpnia, a jego realizacja prowadzona była w trakcie roku akademickiego. Zadanie to zostało przeniesione na 2025 r.

Zadanie 3 – *Ekspertyzy, analizy*

– podzadanie 3.1 – *Działania poprzedzające przygotowanie strategii komunikacji i ogólnopolskiej kampanii edukacyjno-informacyjnej (m.in. pogłębione badania opinii publicznej, analiza doniesień medialnych)*, przewidziane do realizacji w latach 2021-2033, w tym po jednej analizie w 2021 r. i 2023 r. oraz dwie analizy w 2022 r.

Realizując zadanie na zlecenie Ministerstwa Klimatu i Środowiska wykonane zostały opracowania:

- Przegląd modeli biznesowych w energetyce jądrowej w wybranych państwach – dr Bożena Horbaczewska, Szkoły Głównej Handlowej, luty 2022 r. (wg stanu na koniec 2021 r.),
- Analiza dotycząca finansowania dla spółki budującej elektrownię jądrową – Piotr Charewicz Business Advisory, październik 2022 r.,
- Analiza dotycząca uwarunkowań przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej w świetle właściwych przepisów krajowych i wspólnotowych - kancelaria prawna KKLW Wierzbicki i Wspólnicy, listopad 2023 r.

Wyniki sporządzonych na zlecenie Ministerstwa Klimatu i Środowiska analiz posłużyły wzmocnieniu wiedzy i zdolności analitycznych pracowników DEJ w zakresie budowy modeli finansowych, z uwzględnieniem potencjału wykorzystania różnych modeli do finansowania pierwszej elektrowni jądrowej. Wnioski z tych analiz, mogą zostać wykorzystane przy ustalaniu modelu finansowego dla drugiej elektrowni jądrowej, w przypadku zastosowania innych rozwiązań niż dla pierwszej elektrowni jądrowej, w związku z potrzebą zwiększenia udziału finansowania innego niż budżetowe. Analizy te nie były udostępniane podmiotom zewnętrznym.

Zadanie 4 – *Rozwój zasobów ludzkich na potrzeby energetyki jądrowej*

W ramach zadania MKiŚ realizował dwa zadania:

– podzadanie 4.1 – *Opracowanie Planu rozwoju zasobów ludzkich na potrzeby Programu PEJ*, planowane w 2023 r., zakres podzadania pokrywa się z zadaniem 2.7 – *Przyjęcie Planu rozwoju zasobów ludzkich na potrzeby Programu PEJ* zrealizowane w 2023 r.

Realizując podzadanie w latach 2021-2023:

- opracowano ogólną koncepcję *Planu rozwoju zasobów ludzkich na potrzeby Programu PEJ* i przygotowano materiały informacyjne (prezentację) dla przyszłych interesariuszy mających uczestniczyć w przygotowaniu dokumentu,
- w oparciu o lokalne plany rozwoju zasobów ludzkich opracowane przez interesariuszy Planu: Departament Energii Jądrowej, Państwowa Agencja Atomistyki, Urząd Dozoru Technicznego, Polskie Elektrownie Jądrowe sp. z o.o., Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych, Centralne Laboratorium Ochrony Radiologicznej, Instytut Chemii i Techniki Jądrowej oraz Narodowe Centrum Badań Jądrowych, które podlegały opiniowaniu przez zewnętrznych ekspertów, DEJ opracował roboczą wersję *Planu rozwoju zasobów ludzkich na potrzeby Programu PEJ*,
- po zaopiniowaniu roboczej wersji *Planu rozwoju zasobów ludzkich na potrzeby Programu PEJ* przez interesariuszy, DEJ opracował finalną wersję *Planu* która została zatwierdzona przez Minister Klimatu i Środowiska w dniu 7 grudnia 2023 r.

– podzadanie 4.2 – *Realizacja działań wynikających z przyjętego Planu rozwoju zasobów ludzkich na potrzeby Programu PEJ*,
Minister Klimatu i Środowiska w dniu 7 grudnia 2023 r. zatwierdził *Plan rozwoju zasobów ludzkich na potrzeby energetyki jądrowej*.

W kwietniu 2024 r. zainaugurowano działalność polsko-amerykańskiego Regionalnego Centrum Szkoleniowego Czystych Technologii Energetycznych. Szkolenia Centrum będą skierowane do szerokiego grona odbiorców, reprezentujących m.in.: uczelnie, instytucje oraz firmy zaangażowane w realizację projektów jądrowych w Polsce. Zainteresowanie udziałem w szkoleniach CETC wyraziły polskie uczelnie oraz spółki realizujące i planujące realizować projekty jądrowe, instytucje dozorowe (Państwowa Agencja Atomistyki, Urząd Dozoru Technicznego), instytuty badawcze (Narodowe Centrum Badań Jądrowych, Instytut Chemii i Techniki Jądrowej, Sieć Badawcza Łukasiewicz), Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych, a także krajowe firmy z szeroko pojętego łańcucha dostaw i przemysłu – w celu przygotowania się w zakresie certyfikacji, kodów, standardów i wymagań jądrowych właściwych dla amerykańskich technologii. Za koordynację prac Centrum Szkoleniowego Czystych Technologii Energetycznych po stronie polskiej odpowiedzialny jest Departament Energii Jądrowej.

5.2.2. Zadania Programu PEJ realizowane przez Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki

Prezes PAA zgodnie z PPEJ, odpowiadał za realizację czterech zadań, na które składało się 18 podzadań, w tym 16 do realizacji w okresie objętym

kontrolą. W ocenie NIK podejmowane przez Prezes PAA działania były niewystarczające i nie zapewniły rzetelnej realizacji niektórych zadań. W szczególności w PAA nie opracowano i nie wdrożono szczegółowych założeń realizacji zadań, obejmujących harmonogramy podejmowanych działań, mierniki[114] oraz tzw. kamienie milowe. Wszystkie te elementy są niezbędne do rzetelnego monitorowania stopnia oraz zakresu realizowanych zadań, w tym także do monitorowania ponoszonych na te zadania wydatków. Harmonogram taki, a także kamienie milowe Agencja opracowała dla realizacji tylko jednego podzadania 4.5, co umożliwiło rzetelne monitorowanie, a także ocenę jego realizacji. NIK wskazuje, że ogólne zasady dotyczące realizacji projektów zostały opracowane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w 2020 r. i 2021 r.[115], i celowe byłoby ich wykorzystanie przez Prezesa PAA do realizacji zadań wynikających z PPEJ.

Zadanie 4 – *Wzmocnienie kadrowe i budowa kompetencji PAA*

- podzadanie 4.1 – *Prowadzenie rekrutacji pracowników PAA*, w aktualizacji PPEJ z 2020 r. przyjęto, iż do 2033 r. w PAA na potrzeby Programu PEJ zatrudnionych będzie 110 osób. Przyjęto, iż w 2021 r. ww. miernik będzie wynosił 25%, co było zgodne z faktycznym zatrudnieniem osób wykonujących zadania na potrzeby PPEJ w 2020 r. Pomimo realizowanych przez PAA rekrutacji pracowników rozpoczętych w 2022 r., nie osiągnięto zaplanowanych w PPEJ na 2022 r. oraz 2023 r. mierników zatrudnienia. Według stanu na dzień 31 grudnia 2023 r., stan zatrudnienia wynosił 65,1 osoby, osiągając wartość miernika 59%, co stanowiło 78,7% planowanego w PPEJ miernika *„Zatrudnienie specjalistów dozoru jądrowego”* w 2023 r. (w PPEJ założono 75%, tj. 82,6 osoby). Niedobór kadry wyniósł na koniec tego okresu 17,5 osób. Działania podejmowane przez PAA w zakresie ograniczenia zapisanego w PPEJ ryzyka odpływu kadry do prywatnego sektora oferującego atrakcyjne wynagrodzenie, zgodnie z wyjaśnieniami Prezesa PAA ograniczyły się do zawnioskowania do MKiŚ o zmianę Programu PEJ, w związku z uwzględnieniem w ustawie budżetowej na 2024 rok zmiany kwoty bazowej, która wzrosła o 20% w stosunku do roku 2023. Prezes PAA uznał, że działania zaplanowane w ramach PPEJ (stały wzrost wynagrodzeń) należy ocenić jako skuteczne, o czym świadczy stały wzrost zatrudnienia w PAA. W ocenie NIK pozytywna tendencja wzrostu zatrudnienia nie zmienia faktu niezrealizowania zaplanowanego w PPEJ poziomu wartości miernika. Zmniejsza, ale nie likwiduje ryzyka narastania opóźnień w tej dziedzinie. Prezes PAA nie wskazał innych działań, jak np. podpisywanie przez Prezesa PAA umów ograniczających ryzyko odpływu zatrudnionych specjalistów: umów

Niezrealizowane wskaźniki zatrudnienia

[114] Z wyjątkiem ogólnego harmonogramu i trzech mierników zapisanych w PPEJ.

[115] Dokumenty dostępne na stronie: https://www.gov.pl/web/zarzadzanie-projektami/metodyka: Zarządzanie projektami strategicznymi Rekomendacje, Zarządzanie programami strategicznymi Rekomendacje, Przewodnik po zarządzaniu – Praktyczne wskazówki dla zarządzających programami i projektami.

o zakazie konkurencji, umów lojalnościowych po odbytych szkoleniach, które w ocenie NIK mogłyby ograniczyć ww. ryzyko. W PPEJ zapisano, iż z uwagi na długotrwały proces dochodzenia do samodzielnej i efektywnej realizacji zadań dozorowych oraz brak doświadczonych specjalistów w kraju, niezbędne jest zatrudnienie około 80-90% postulowanej kadry co najmniej na trzy lata przed otrzymaniem wniosku o wydanie zezwolenia na budowę pierwszej elektrowni jądrowej. Zgodnie z załączonym do PPEJ Harmonogramem realizacji inwestycji Prezes PAA powinien wydać zezwolenie na budowę EJ1 w 2025 r. Wobec powyższego w ocenie NIK nie osiągnięcie planowanej w PPEJ wartości miernika „Zatrudnienie specjalistów dozoru jądrowego", skutkujące brakiem zatrudnienia odpowiedniej liczby wykwalifikowanej kadry dozoru jądrowego może mieć wpływ zarówno na jakość wykonywanych usług związanych z bezpieczeństwem jądrowym, jak i na nieterminową realizację inwestycji EJ1.

Zadanie 4 – *Wzmocnienie kadrowe i budowa kompetencji PAA*

- Podzadanie 4.2 *Współpraca i wymiana doświadczeń z dozorem jądrowym kraju dostawcy technologii*, w aktualizacji PPEJ z 2020 r. W związku z decyzją Rady Ministrów w sprawie budowy elektrowni jądrowej w oparciu o amerykańską technologię reaktorów AP1000, amerykański urząd dozoru jądrowego – NRC uzyskał status agencji dozoru jądrowego kraju dostawcy technologii, ponieważ reaktory te posiadają licencję tego urzędu.

  W okresie objętym kontrolą współpraca i wymiana doświadczeń między PAA i NRC opierała się na następujących porozumieniach:

  - *Porozumienie CAMP*[116] *2014* – w zakresie stosowania i obsługi kodów cieplno-przepływowych zawarte zostało 25 listopada 2014 r. z mocą obowiązującą do dnia 25 listopada 2020 r.[117] W efekcie nawiązanej współpracy NRC udostępniła PAA kody obliczeniowe cieplno-przepływowe stosowane w analizach bezpieczeństwa. Przedłużenie czasu obowiązywania *Porozumienia* na kolejne pięć lat nastąpiło w dniu 9 grudnia 2020 r.;
  - *Porozumienie CSARP 2015* – w zakresie programu badania awarii ciężkich zawarte zostało 3 października 2015 r. z mocą obowiązującą do dnia 2 października 2021 r.[118] W efekcie nawiązanej współpracy NRC udostępniła PAA kody obliczeniowe stosowane w przypadku awarii ciężkich. Przedłużenie czasu

[116] Z ang. Thermal-hydraulic Code Applications and Maintenance Program.

[117] Porozumienie CAMP z 2014 r. zostało zawarte na pięć lat. Ze względu na to, że w 2019 r. nowe porozumienie nie zostało jeszcze podpisane, w październiku 2019 r. NRC zaproponowała przedłużenie obowiązywania porozumienia CAMP z 2014 r. na jeden rok, PAA zaakceptowała propozycję.

[118] Porozumienie CSARP (z ang. *Cooperative Severe Accident Research Program*) z 2015 r. zostało zawarte na pięć lat. Ze względu na to, że w 2020 r. nowe porozumienie nie zostało jeszcze podpisane, NRC zaproponowała przedłużenie obowiązywania porozumienia CSARP z 2015 r. na jeden rok (pismo NRC z dnia 28 sierpnia 2020 r.), PAA zaakceptowała propozycję (pismo PAA z dnia 4 września 2020 r. nr DBJPM.4915.1.2020.ES).

obowiązywania *Porozumienia* na kolejne pięć lat nastąpiło w dniu 4 października 2021 r.;

- *Porozumienia RAMP*[119] *2021* – w zakresie programu ochrony radiologicznej zawarte zostało 20 maja 2021 r. na pięć lat. NRC udostępniła PAA kody obliczeniowe w zakresie ochrony radiologicznej.

Oprócz udostępnienia przez NRC poszczególnych kodów obliczeniowych, w ramach wymiany informacji i wsparcia szkoleniowego, pracownicy PAA uczestniczyli w spotkaniach użytkowników dotyczących zastosowania i obsługi tych kodów.

Odbyły się również staże stanowiskowe, które obejmowały szkolenia przeprowadzone w siedzibie NRC w Rockville pod Waszyngtonem, w centrum szkoleniowym NRC w Chattanooga i na budowie bloków AP1000 w elektrowni jądrowej Vogtle. W latach 2022-2024 w stażach wzięło udział jedenastu pracowników PAA.

- podzadanie 4.3 *„Opracowanie programu rozwoju zawodowego pracowników”,* zgodnie z PPEJ miało być zrealizowane w latach 2021-2022. Na polecenie Prezesa PAA w dniu 27 grudnia 2022 r.[120] projekt *„Programu rozwoju zawodowego pracowników PAA na potrzeby Programu Polskiej Energetyki Jądrowej”*[121], został przesłany do wewnętrznego opiniowania. Prezes PAA w dniu 2 kwietnia 2023 r. zatwierdził PRZP, a więc z trzymiesięcznym opóźnieniem w odniesieniu do końca okresu w którym zadanie to miało być zgodnie z PPEJ zrealizowane.
- podzadanie 4.4 *Udział pracowników PAA w specjalistycznych szkoleniach krajowych i zagranicznych – budowanie kompetencji PAA*. Prowadzone w PAA działania dotyczące budowania kompetencji, szkoleń przeznaczonych na wdrożenie zatrudnionych specjalistów nie były rzetelnie monitorowane. Do dnia 30 września 2024 r., Agencja nierzetelnie monitorowała wykonanie miernika *„Szkolenia przeznaczone na wdrożenie zatrudnionych specjalistów*”. Prezes PAA we wszystkich wyjaśnieniach sprzed 12 grudnia 2024 r. podawał, iż osiągnięte wartości tego miernika wynosiły: 553 w 2021 r., 1164 w 2022 r., 1498 w 2023 r., przy planowanych w PPEJ wartościach tego miernika odpowiednio: 540, 1080 i 1480. W trakcie kontroli Prezes PAA dwukrotnie[122] korygował dane dotyczące realizacji tego miernika. Według ostatecznego zestawienia wartościami tego miernika wyniosły,

---

[119] Z ang. Radiation Protection Computer Code Analysis and Maintenance Program.

[120] Na polecenie Prezesa PAA, w dniu 27 grudnia 2022 r. projekt PRZP został rozesłany do Dyrektora Generalnego PAA oraz do dyrektorów komórek organizacyjnych PAA, z prośbą o uwagi do końca następnego dnia. W treści maila zapisano m.in.: „w treści przesłanego dokumentu wzięte zostały pod uwagę zgłoszone przez Państwo wkłady w kwietniu/maju”.

[121] Programu rozwoju zawodowego pracowników PAA na potrzeby Programu Polskiej Energetyki Jądrowej, dalej: PRZP.

[122] 13 i 18 grudnia 2024 r.

w: 2021 – 250 osobodni, 2022 – 1452 osobodni, 2023 – 1811 osobodni. Prezes PAA nie podał żadnych przyczyn dokonanej korekty.

Brak rzetelnego monitorowania realizacji mierników utrudnia podejmowanie ewentualnych działań naprawczych w odniesieniu do rozbieżności wynikających z osiągniętych wartości mierników w odniesieniu do Programu PEJ, uchwalanego przez Radę Ministrów, na realizację których zapewniono odpowiednie finansowanie, jak też bieżące sprawowanie kontroli zarządczej.

– podzadanie 4.5 *Przygotowanie dokumentacji wspierającej proces wydawania zezwoleń i prowadzenia kontroli*. W wyniku prowadzonych od 2022 r. prac w zakresie realizacji podzadania 4.5 Prezes PAA 21 czerwca 2023 r. zatwierdził *Procedurę przeprowadzania kontroli dozorowych przez inspektorów dozoru jądrowego Departamentu Bezpieczeństwa Jądrowego w zakresie obiektów jądrowych i składowisk odpadów promieniotwórczych oraz kontroli w zakresie technologii jądrowych i zabezpieczeń materiałów jądrowych.*

  Zarządzeniem nr 9 Prezesa PAA z dnia 19 października 2023 r. powołany został *Zespół do spraw przygotowania procesu rozpatrywania wniosku o wydanie zezwolenia na budowę pierwszej polskiej elektrowni jądrowej*[123].

  Zespół działał w oparciu o określony w Karcie projektu szczegółowy harmonogram projektu opracowany na lata 2024-2025. Harmonogram nie uwzględniał zadań już ukończonych i zadań ciągłych.

  Z 22 zadań z harmonogramu przewidzianych do ukończenia do końca III kw. 2024 r.[124] opóźnienia wynoszące od jednego do trzech miesięcy dotyczyły realizacji 10 zadań.

  Opracowane przez PAA dla podzadanie 4.5 dwa z ośmiu kamieni milowych zawartych w karcie projektu *Przygotowanie procesu rozpatrywania wniosku o wydanie zezwolenia na budowę pierwszej elektrowni jądrowej*, nie zostały zakończone w planowanych terminach (tj. do 31 sierpnia i do 27 września 2024 r.).

  Podzadanie 4.5 zostało określone w Programie PEJ jako podzadanie ciągłe do realizacji w latach 2021-2032 gdyż PAA, zgodnie z PPEJ, ma pełnić nadzór nad dwoma elektrowniami jądrowymi w trakcie ich budowy, rozruchu, eksploatacji, a także późniejszej likwidacji. W ramach tego nadzoru PAA będzie przygotowywała, a następnie stosowała dokumenty służące wspieraniu oceny dokumentacji technicznej, dokonywanej przez PAA w ramach wydawania zezwoleń, zatwierdzania zmian w tej dokumentacji oraz prowadzania kontroli.

---

[123] Dalej: *Zespół*.
[124] Stan na dzień 15 października 2024 r.

- podzadanie 4.6 *Współpraca z krajowymi organami w systemie koordynacji i nadzoru.* Na podstawie art. 66 ust. 3 *ustawy Prawo atomowe*, koordynację w zakresie kontroli i nadzoru nad działalnością obiektów jądrowych, sprawowanych przez organy dozoru jądrowego oraz inne organy administracji, w zakresie ich kompetencji i właściwości, zapewnia system koordynacji kontroli i nadzoru nad obiektami jądrowymi, zwany dalej: „systemem koordynacji'", który tworzą Prezes PAA w porozumieniu z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego[125], Urzędem Dozoru Technicznego[126], Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska, Głównym Inspektorem Sanitarnym, Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej[127], Głównym Inspektorem Nadzoru Budowlanego oraz Głównym Inspektorem Pracy.

  Z inicjatywy Prezesa PAA 27 kwietnia 2023 r. odbyło się spotkanie koordynacyjne z przedstawicielami ww. organów administracji, w celu omówienie zasad i rozpoczęcia prac nad projektem porozumienia w sprawie funkcjonowania systemu koordynacji kontroli i nadzoru nad obiektami jądrowymi. Prace nad projektem dokumentu trwały od kwietnia 2023 r. do czerwca 2024 r. Końcowa wersja projektu porozumienia została rozesłana do akceptacji ww. podmiotów 28 czerwcu 2024 r. w celu wniesienia ewentualnych uwag. Według stanu na 14 listopada 2024 r. Porozumienie w sprawie funkcjonowania systemu koordynacji kontroli i nadzoru nad obiektami jądrowymi było w fazie końcowych uzgodnień, jednak ostatecznie do dnia zakończenia kontroli nie zostało zawarte.

  Pomiędzy Prezesami PAA i UDT 23 września 2022 r. zostało zawarte *Porozumienie w sprawie współpracy w zakresie nadzoru nad urządzeniami do zainstalowania lub eksploatowanymi w elektrowni jądrowej*[128]. Nawiązana współpraca dotyczyła zagadnień i wymagań związanych z bezpiecznym funkcjonowaniem urządzeń technicznych lub urządzeń przeznaczonych do zainstalowania lub podlegających dozorowi technicznemu w EJ.

Zadanie 5 – *Dostosowanie zaplecza sprzętowego i infrastrukturalnego do zadań wynikających z Programu PEJ*

W załączniku 2 PPEJ w ramach zadania nr 5 *Dostosowanie zaplecza sprzętowego i infrastrukturalnego do zadań wynikających z PPEJ*,

[125] Dalej: ABW.
[126] Dalej: UDT.
[127] Dalej: PSP.
[128] Dalej: Porozumienie ws. współpracy PAA i UDT.

wyszczególniono sześć podzadań[129]. Założono, że od 2021 r. będą realizowane dwa podzadania: 5.4 i 5.6, a pozostałe cztery podzadania od 2022 r. W celu właściwej realizacji tych zadań PAA miała m.in. dostosować zaplecze infrastrukturalne do potrzeb PAA, dokonać zakupu odpowiedniego sprzętu i oprogramowania przeznaczonego do wykonywania analiz bezpieczeństwa, wdrożenia i utrzymania systemów informatycznych, dostosować zaplecze sprzętowe na potrzeby analizy i kontroli.

W strukturze PAA nie została utworzona ekipa dozymetryczna[130], o której mowa w pkt 2.4.4. PPEJ *Zaplecze sprzętowe oraz infrastrukturalne PAA*. Według Prezesa PAA *spowodowane było to brakiem odpowiedniej liczby kandydatów spełniających kryteria kompetencyjne na stanowiska specjalistyczne podlegające rekrutacji. Pomimo powtarzanych rekrutacji na część stanowisk nie udało się wyłonić kandydatów spełniających wymagania określone w ogłoszeniach o naborach, z uwagi na brak rozwiniętej branży energetyki jądrowej w Polsce, a w konsekwencji małej liczby specjalistów mających niezbędne doświadczenie i wiedzę. Dotychczas obsadzone zostały cztery z dziewięciu stanowisk członków ekipy dozymetrycznej. Rozpoczęcie realizacji zadań przez ekipę dozymetryczną, utworzoną w strukturze PAA, planowane jest na dzień 1 grudnia 2025 r.*

PAA określiła zapotrzebowanie niezbędne do zrealizowania zadania nr 5 w Harmonogramie zatwierdzonym przez Wiceprezesa PAA 24 września 2020 r. Dokument ten nie był aktualizowany w trakcie realizacji Programu PEJ, a dostawa towarów i usług w ramach realizacji zadania nr 5 *Dostosowanie zaplecza sprzętowego i infrastrukturalnego do zadań wynikających z PPEJ* była corocznie uwzględniana w rocznych planach finansowo-rzeczowych PAA.

Opracowany w 2020 r. Harmonogram przewidywał w ramach realizacji zadania nr 5, oprócz zadań *stricte* służących dostosowaniu zaplecza sprzętowego infrastrukturalnego do zadań wynikających z PPEJ, również zadania w ramach wydatków bieżących, które nie służyły realizacji tylko

---

[129] 5.1. Dostosowanie zaplecza infrastrukturalnego do potrzeb PAA, 5.2. Zakup, wdrożenie i utrzymanie systemów informatycznych do zarządzania projektami, dokumentami i kontrolami, 5.3. Dostosowanie zaplecza sprzętowego na potrzeby analiz i kontroli, 5.4. Zakup, wdrożenie i utrzymanie oprogramowania na potrzeby przeprowadzania analiz bezpieczeństwa, 5.5. Zakup niezbędnych norm technicznych krajowych i międzynarodowych oraz udział w szkoleniach dotyczących ich zastosowania i 5.6 Rozbudowa systemu monitoringu radiacyjnego kraju wraz z programami wspomagającymi proces podejmowania decyzji w sytuacjach kryzysowych.

[130] Do dnia zakończenia kontroli.
Ekipa dozymetryczna uczestniczy m.in. w wyjazdach na miejsce zdarzenia radiacyjnego celem wykonania pomiarów radiometrycznych oraz identyfikacji materiałów promieniotwórczych będących przedmiotem zdarzenia.

tego zadania[131]. Harmonogram został opracowany w taki sposób, że nie wyodrębniał zadań służących realizacji w podziale na poszczególne podzadania 5.1-5.5, a więc bez szczegółowości podziału wynikającej z załącznika 2 Programu PEJ.

Zadanie 6 – *System wsparcia techniczno-eksperckiego dla PAA*

- podzadanie 6.1. *„Prowadzenie procesu autoryzacji laboratoriów i organizacji eksperckich”.*
- podzadanie 6.2 *„Zlecanie ekspertyz autoryzowanym laboratoriom i organizacjom eksperckim, jak również innym podmiotom w zakresie nie wymagającym autoryzacji”.* Ze względu na stan zaawansowania realizacji inwestycji przez inwestora, jak również zmiany przepisów prawa, w latach 2020-2023 r., nie było konieczne zlecanie analiz, ekspertyz lub opinii do autoryzowanych przez Prezesa PAA laboratoriów lub organizacji eksperckich.

Zadanie 7 – *System wsparcia techniczno-eksperckiego dla PAA*

W załączniku 2 PPEJ w ramach zadania nr 7 *Licencjonowanie i nadzór Prezesa PAA*, wyszczególniono cztery podzadania, z których w okresie objętym kontrolą były zaplanowane do realizacji następujące podzadania:

7.1. *„Analizy i oceny niezbędne na potrzeby wydania aktów administracyjnych Prezesa PAA oraz innych organów*” – od 2021 r., podzadanie to było na bieżąco realizowane przez pracowników PAA zatrudnionych na potrzeby realizacji PPEJ.

7.3. *„Kontrole dostawców systemów elementów konstrukcji i wyposażenia kluczowych dla bezpieczeństwa jądrowego*” – od 2023 r. Podzadanie to nie było realizowane, gdyż jest ono uzależnione od podpisania odpowiednich kontraktów przez inwestora.

5.3. Inwestycje Towarzyszące

Główne inwestycje towarzyszące

Budowa elektrowni jądrowej jest skomplikowanym procesem, nie tylko ze względu na samą technologię, ale również i na ilość zadań oraz zaangażowanie środków w cały proces. Budowa elektrowni jądrowej, to nie tylko zadania inwestycyjne związane z samą elektrownią, ale również tzw. inwestycje towarzyszące. Do budowy elektrowni jądrowej, konieczne dostarczanie olbrzymich ilości materiałów, elementów konstrukcyjnych itp. Aby sprostać temu wyzwaniu konieczne jest wybudowanie odpowiednich dróg dojazdowych, tras kolejowych czy też specjalnych urządzeń portowych do dostarczenia drogą morską elementów konstrukcyjnych. Istotnym elementem jest też budowa odpowiednich linii przesyłowych, które umożliwią rozprowadzanie energii elektrycznej

[131] Np. koszty wynajmu siedziby (poz. 48), czy koszty utrzymania jak np.: usługi sprzątania, materiały biurowe, usługi teleinformatyczne, koszty archiwum.

z elektrowni jądrowej. Większość tych zadań musi być realizowana przez inne podmioty, w tym instytucje państwowe.

5.3.1. Inwestycje Infrastrukturalne

Program wieloletni

Od 2022 roku trwały prace Pełnomocnika nad opracowaniem projektu *Programu wspierania inwestycji infrastrukturalnych w związku z realizacją kluczowych inwestycji w zakresie strategicznej infrastruktury energetycznej, w tym elektrowni jądrowej, w województwie pomorskim.* Projekt Programu został przedstawiony przez Pełnomocnika Radzie Ministrów 16 czerwca 2023 r., a zatwierdzony uchwałą Rady Ministrów nr 103 z dnia 20 czerwca 2023 r.[132]

Przygotowanie i wykonanie inwestycji infrastrukturalnych w związku z realizacją kluczowych inwestycji w zakresie strategicznej infrastruktury energetycznej na terenie województwa pomorskiego zostało powierzone podmiotom, które posiadają niezbędną wiedzę i doświadczenie w zakresie procesu inwestycyjnego dotyczącego infrastruktury hydrotechnicznej, drogowej i kolejowej, to jest odpowiednio Dyrektorowi Urzędu Morskiego w Gdyni, Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad oraz spółce PKP Polskie Linie Kolejowe SA.

Okres realizacji Programu ustalono na lata 2023-2029, a jego koordynację powierzono Pełnomocnikowi. W Programie określono łączny limit wydatków z budżetu państwa, które mają być poniesione na realizację inwestycji towarzyszących dla elektrowni jądrowej w latach 2023–2029, w wysokości 4 761 777 307 zł. Limit z budżetu państwa na wykonanie Programu przez: 1) Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni wynosi 907 042 389 zł, 2) Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad – 1 025 734 918 zł, 3) PKP Polskie Linie Kolejowe SA – 2 829 000 000 zł.

W związku z koniecznością dokonania zmian w Programie w dniu 25 października 2023 r. Pełnomocnik wystąpił z wnioskiem o ujęcie w Wykazie Prac Legislacyjnych i Programowych Rady Ministrów, projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustanowienia Programu. Zaproponowane w projekcie uchwały zmiany wynikały z konieczności:

- przesunięcia części z planowanych do poniesienia przez Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni w 2024 r. wydatków na 2028 r. (wydatki

[132] Uchwała Nr 103 Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2023 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą "Program wspierania inwestycji infrastrukturalnych w związku z realizacją kluczowych inwestycji w zakresie strategicznej infrastruktury energetycznej, w tym elektrowni jądrowej, w województwie pomorskim" (M.P. z 2025 poz. 45). Dalej: Program.

planowane do poniesienia w 2024 r. zostały pomniejszone o 3 757 048 zł, a w 2028 r. – powiększone o tę kwotę);

- przesunięciem całości wydatków planowanych do poniesienia przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w 2023 r. na 2024 r. oraz przeniesieniem części wydatków planowanych do poniesienia przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 2028 r. na 2025 r. (49 250 485 zł).
- po analizie zakresu wykonanych i planowanych do wykonania prac realizowanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad uznano za konieczne rozszerzenie zakresu prac planowanych do sfinansowania w 2025 r. o roboty budowlane w zakresie połączenia z drogą ekspresową S6 w celu zapewnienia jednolitych standardów ruchu.

Ustalenie zakresu, kwot i harmonogramów zadań ujętych w Programie było uzgadniane na roboczo bezpośrednio z podmiotami odpowiedzialnymi za wykonanie Programu, a także za pośrednictwem Ministerstwa Infrastruktury. Sposób finansowania Programu był uzgadniany z Ministerstwem Finansów.

Uchwałą Rady Ministrów nr 210 z dnia 10 listopada 2023 r.[133] dokonano zmiany Programu ustanowionego 20 czerwca 2023 r.

Celem Programu jest wsparcie trzech inwestycji infrastrukturalnych towarzyszących inwestycji w zakresie EJ1, określonych w art. 53a ust. 2 *ustawy inwestycyjnej,* przygotowywanych i realizowanych przez:

1) Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni – odpowiada on za budowę infrastruktury hydrotechnicznej w granicach pasa technicznego na obszarze gmin Choczewo lub Krokowa oraz na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności na potrzeby inwestycji w zakresie EJ1;

2) Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad – odpowiedzialnego za budowę drogi krajowej zapewniającej dojazd do pierwszej w Polsce elektrowni jądrowej od najbliższej drogi ekspresowej;

3) PKP Polskie Linie Kolejowe SA – w gestii Spółki jest budowa, przebudowa lub remont infrastruktury kolejowej zapewniającej dojazd do gmin: Nowa Wieś Lęborska, Lębork, Wicko, Łeba, Wejherowo, Choczewo, Gniewino i Krokowa, w zależności od realizowanego wariantu, w tym linii

[133] Uchwała Nr 210 Rady Ministrów z dnia 10 listopada 2023 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą "Program wspierania inwestycji infrastrukturalnych w związku z realizacją kluczowych inwestycji w zakresie strategicznej infrastruktury energetycznej, w tym elektrowni jądrowej, w województwie pomorskim" (M.P. poz. 1234).

kolejowych wraz z sieciami trakcyjnymi, stacji pasażerskich, terminali towarowych i obiektów inżynieryjnych.

Nadzór nad wykonaniem Programu powierzono ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej (w zakresie, w jakim Program wykonywany jest przez Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni) oraz ministrowi właściwemu do spraw transportu (w zakresie, w jakim Program wykonywany jest przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad oraz spółkę PKP Polskie Linie Kolejowe SA), a koordynację jego wykonania – Pełnomocnikowi ds. SIE.

W Programie został opisany zakres inwestycji infrastrukturalnych zaplanowanych, zaprojektowanych oraz budowanych przez wymienione wyżej podmioty, została wskazana ich charakterystyka, rozmieszczenie, termin realizacji oraz szczegółowy sposób finansowania.

W zakresie monitorowania realizacji Programu w aspekcie finansowym podmioty odpowiedzialne za budowę infrastruktury towarzyszącej dla EJ1 zgłaszały Pełnomocnikowi potrzebę korekt kwot przewidzianych w Programie ze względu na przesunięcia, które wystąpiły, co znalazło odzwierciedlenie w dokonanej Uchwałą Rady Ministrów nr 210 z dnia 10 listopada 2023 r. zmianie Programu.

Pełnomocnik przedstawił Radzie Ministrów informację o realizacji Programu w roku 2023 stanowiące realizację obowiązku wynikającego z §4 uchwały Rady Ministrów nr 103 z dnia 20 czerwca 2023 r. w sprawie ustanowienia Programu.

W 2023 r. limit z budżetu państwa na wykonanie Programu wynosił 3 795 000 zł, w 2024 r. – 33 058 680 zł. Wykonanie finansowe Programu za rok 2023 r. wyniosło:

1) Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni wykorzystał 244 770 zł, tj. 77,5% (plan wynosił 316 000 zł), które zostały przeznaczone na wykonanie umów na opracowanie koncepcji oraz kwerendy danych środowiskowych;

2) Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad nie wykorzystał żadnych środków budżetu państwa co było zgodne z zaktualizowanym limitem wydatków wynoszącym 0 zł;

3) PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. wykorzystała 3 120 138,64 zł, tj. 89,7% (plan wynosił 3 479 000 zł), które wydatkowano na dokumentację środowiskową, opracowanie koncepcji programowo-przestrzennej, program badań geotechnicznych i projekt robót geologicznych, opis zakresu rzeczowego przedsięwzięcia na cele sporządzania Raportu oddziaływania na środowisko, geodezyjną dokumentację do celów projektowych dla dwóch odcinków realizacyjnych.

Na dzień 31 października 2024 r. wydatkowanie środków w ramach Programu kształtowało się następująco:

1) Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni – 137 883 zł, tj. 5,5% (plan na 2024 r. wynosił 2 500 000 zł);
2) Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad – 11 362 927 zł, tj. 94,7% (plan wynosił 11 996 680 zł);
3) PKP Polskie Linie Kolejowe SA – 8 475 254,57 zł, tj. 45,7% (plan na 2024 r. wynosił 18 562 000 zł).

Harmonogram skonsolidowany

W ramach procesu przygotowywania Harmonogramu Skonsolidowanego[134] Spółka opracowała listę zadań, które są konieczne do realizacji inwestycji w zakresie EJ1. Zadania te, wraz z terminami realizacji umożliwiającymi zakończenie budowy pierwszego bloku elektrowni jądrowej w 2035 roku, zostały odzwierciedlone w przygotowanym i zatwierdzonym 16 września 2024 r. przez Pełnomocnika ds. SIE Harmonogramie. Lista oprócz zadań realizowanych przez PEJ obejmowała również zadania, które nie będą bezpośrednio realizowane przez Spółkę, jednak warunkują powodzenie projektu, za które odpowiada m.in. administracja publiczna oraz podmioty odpowiedzialne za realizację infrastruktury towarzyszącej. W harmonogramie tym przyjęto, iż komercyjne uruchomienie pierwszego bloku EJ nastąpi w 2036 r., tj. z trzyletnim opóźnieniem w stosunku do terminu wynikającego z PPEJ.

PEJ otrzymała harmonogramy składowe, przygotowane przez wszystkie podmioty realizujące inwestycje towarzyszące, w tym:

- UMG przekazał harmonogram składowy 7 czerwca 2023 r.;
- GDDKiA przekazała harmonogram składowy 12 czerwca 2023 r.;
- PKP PLK przekazały harmonogram częściowy 12 czerwca 2023 r.;
- Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA przekazały harmonogram częściowy 12 czerwca 2023 r.

Harmonogram został sporządzony przez PEJ sp. z o.o. na bazie harmonogramów składowych oraz we współpracy z Biurem Pełnomocnika oraz został uzgodniony z Ministrem Infrastruktury.

Roboczy Harmonogram Spółka przekazała Pełnomocnikowi do zatwierdzenia w dniu 12 lipca 2023 r., tj. w terminie określonym w art. 14

[134] Dalej też: HS lub Harmonogram.

ust. 3 *ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy inwestycyjnej*[135]. W piśmie przewodnim Spółka zwróciła uwagę, że Harmonogram będzie podlegał rewizjom i aktualizacjom. Konieczność dokonania rewizji miała wynikać z:

- toczących się negocjacji umowy ESC z Westinghouse i Bechtel, której podpisanie miało być sfinalizowane we wrześniu 2023 r.;
- aktualizacji harmonogramu z FEED Study w ramach Bridge Contract (umowy pomostowej), którego produkt miał być przekazany Spółce z końcem sierpnia 2023 r.;
- weryfikacji przez Spółkę harmonogramów otrzymanych przez podmioty realizujące inwestycje towarzyszące oraz planowanych spotkań roboczych z poszczególnymi podmiotami;
- planowanego uzyskania przez Spółkę decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach we wrześniu 2023 r., której warunki mogły wpływać na dalszą ścieżkę pozwoleniową.

W odpowiedzi z 9 sierpnia 2023 r. skierowanej do PEJ, Pełnomocnik zwrócił uwagę, że celem sporządzenia HS jest przedstawienie wiarygodnej i realistycznej informacji dotyczącej terminu realizacji inwestycji w zakresie EJ1 oraz inwestycji towarzyszących. W związku z powyżej wymienionymi okolicznościami zatwierdzenie Harmonogramu wymagało przeprowadzenia dalszych prac oraz analiz i miało nastąpić po ich zrealizowaniu.

Na prośbę Pełnomocnika 21 września 2023 r. PEJ zorganizowała warsztaty, których celem było przedstawienie i omówienie projektu Harmonogramu, zaktualizowanego m.in. o informacje wynikające z zaistnienia wyżej wymienionych okoliczności. Podczas warsztatów omówiono wpływ na kształt HS wyników negocjacji umowy ESC, harmonogramu FEED Study oraz roboczych warsztatów z poszczególnymi podmiotami odpowiedzialnymi za infrastrukturę towarzyszącą. W wyniku warsztatów Spółka przystąpiła do ponownej rewizji projektu Harmonogramu.

W dniu 30 sierpnia 2024 r., Zarząd Spółki przekazał do Pełnomocnika pismo, w którym przedstawił działania realizowane, planowane do realizacji oraz możliwe do realizacji nieleżące po stronie PEJ, prowadzące do zwiększenia prawdopodobieństwa zakończenia inwestycji w terminie. Zdarzenia te obejmowały kolejno: podpisanie umowy EPC, zapewnienie dostępu do placu budowy, realizacja Infrastruktury Towarzyszącej[136], uzyskanie pozwoleń dla EJ1, realizację wstępnych robót budowlanych,

---

[135] Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 595).

[136] Dalej też: ITEJ.

wylanie pierwszego betonu jądrowego, oddanie inwestycji do komercyjnego użytkowania. Spółka poinformowała, że działania jakie podejmuje, aby zwiększyć prawdopodobieństwo osiągnięcia założonych terminów to mitygowanie ryzyk oraz ciągła identyfikacja i wdrażanie rozwiązań w celu poprawy efektywności lub przyspieszenia realizacji projektu. Pełnomocnik 16 września 2024 r. odniósł się do planu Spółki deklarując wsparcie, w szczególności w odniesieniu do działań, które w piśmie PEJ zostały wskazane jako niebędące po stronie Spółki, a które wymagają koordynacji po stronie administracji publicznej.

Przed zatwierdzeniem przez Pełnomocnika HS, w dniu 14 sierpnia 2024 r. Harmonogram został przekazany do Ministerstwa Infrastruktury w celu uzgodnienia, zgodnie z art. 53f ust. 2 *ustawy inwestycyjnej*. Minister Infrastruktury w dniu 12 września 2024 r. uzgodnił HS bez uwag ze swej strony.

Realizując postanowienia art. 53f *ustawy inwestycyjne*j Pełnomocnik pismem z 16 września 2024 r. poinformował PEJ o zatwierdzeniu przekazanego mu Harmonogramu Skonsolidowanego przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie EJ1 oraz inwestycji towarzyszących tej inwestycji. Harmonogram skonsolidowany został objęty tajemnicą przedsiębiorstwa przez PEJ.

Zasady koordynacji

W dniu 12 maja 2023 r., dotrzymując terminu określonego w art. 14 ust. 1 *ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy inwestycyjnej*, PEJ przekazała Pełnomocnikowi do zatwierdzenia Zasady Koordynacji. Przed zatwierdzeniem tego dokumentu, Biuro Pełnomocnika omówiło podczas warsztatów z PEJ projekt Zasad Koordynacji, zgłaszając uwagi dotyczące m.in. częstotliwości spotkań, możliwości obecności przedstawicieli Biura Pełnomocnika na spotkaniach koordynacyjnych oraz sposobu raportowania, które przedyskutowano, a następnie podjęto decyzję o sposobie ich uwzględnienia.

Zgodnie z art. 53f ust. 2 *ustawy inwestycyjnej* dokument został uzgodniony z Ministrem Infrastruktury, któremu Zasady Koordynacji zostały przekazane do uzgodnienia 7 czerwca 2023 r. W odpowiedzi z 15 czerwca 2023 r. Minister Infrastruktury wystosował pismo z uwagami, które dotyczyły m.in. przekazywania informacji dotyczących realizacji do Ministra Infrastruktury oraz jego roli w programie inwestycji towarzyszących EJ1. Pełnomocnik pismem z 19 lipca 2023 r. poinformował Ministra Infrastruktury, że w dniu 4 lipca 2023 r. odbyło się spotkanie robocze z przedstawicielami: Ministerstwa Infrastruktury, PEJ oraz Biura Pełnomocnika, na którym zostały wyjaśnione wątpliwości do projektu Zasad Koordynacji.

Zasady Koordynacji zostały zatwierdzone przez Pełnomocnika 21 lipca 2023 r. W dokumencie wskazano, że zakresy poszczególnych inwestycji

towarzyszących EJ1 zostały zdefiniowane w Porozumieniach o Współpracy zawartych pomiędzy podmiotami, które są odpowiedzialne za ich realizację, a spółką PEJ.

W Zasadach Koordynacji zawarto wytyczne oraz terminy przekazywania raportów dotyczących koordynacji inwestycji w zakresie EJ1 oraz inwestycji towarzyszących, tj. raportów tygodniowych oraz raportów miesięcznych skonsolidowanych.

PEJ przesyła też odrębne raporty miesięczne dotyczące realizacji projektu budowy EJ1. Raporty te odróżnia od raportów miesięcznych skonsolidowanych szerszy zakres i szczegółowość informacji dotyczących działań PEJ oraz węższy zakres informacji dotyczących realizacji infrastruktury towarzyszącej elektrowni jądrowej.

Według stanu na dzień 21 października 2024 r. PEJ przekazała do Biura Pełnomocnika: a) 37 raportów tygodniowych; b) 10 raportów miesięcznych skonsolidowanych (w tym jeden raport skonsolidowany podsumowujący rok 2023); 7 raportów miesięcznych z realizacji Programu Budowy Polskich Elektrowni Jądrowych.

Braki w strategii kadrowej i szkoleniowej

PEJ nie była kadrowo przygotowana do pełnienia funkcji inwestora i operatora EJ1. Spółka dopiero w połowie 2023 r. rozpoczęła formowanie własnego pionu kadrowego, a obsługę w tym zakresie do marca 2024 r. prowadził podmiot zewnętrzny. Przygotowanie dokumentów służących zbudowaniu przez PEJ kompetencji i wiedzy niezbędnej do spełnienia wymogów stawianych podmiotom ubiegającym się o zezwolenie pozwolenia na budowę i eksploatację elektrowni jądrowej rozpoczęto w 2015 r. i zawieszono w 2016 r. Prace nad strategią kadrową rozpoczęto od nowa dopiero w 2023 *r.*, a planowano je zakończyć w marcu 2025 r. Pomimo braku strategii kadrowej, określającej kompetencje pracowników oraz poziom zatrudnienia, w badanym okresie zatrudnienie w Spółce wzrosło ze 118 osób na koniec 2019 r. do 430 osób w połowie 2024 r. NIK zwraca przy tym uwagę, iż zatrudnienie w połowie 2024 r. było wyższe o ok. 100% od przykładowego zatrudnienia na tym etapie prac wskazywanego przez IAEA.

NIK negatywnie ocenia rzetelność zarządzania procesem szkoleniowym pracowników PEJ. Plan szkoleniowy na II półrocze 2022 r. nie został w ogóle opracowany, a Plan szkoleniowy na 2023 r. nie został przyjęty przez Zarząd. W latach 2020-2023 Spółka wykorzystywała budżety szkoleniowe na poziomie nie przekraczającym wykonanie planu w 50%.

W ocenie NIK fluktuacja kadr w Spółce może wpłynąć na dalsze opóźnienia w pracach nad budową pierwszej polskiej elektrowni jądrowej. W trzech pierwszych kwartałach 2024 r. nastąpił dwukrotny wzrost liczby rozwiązanych umów z pracownikami, w stosunku do lat wcześniejszych

spowodowany ich odejściem. W przypadku umów o pracę i B2B w Spółce nie było praktyki zawierania klauzul o zakazie konkurencji. Zdaniem NIK brak opracowanej strategii zawierania klauzul o zakazie konkurencji, wpływa na zwiększenie fluktuacji kadr, co biorąc pod uwagę zdobywane w PEJ doświadczenie oraz brak kadr posiadających doświadczenie w sektorze jądrowym, również ma negatywne oddziaływanie na proces budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej.

Jako bieżące uzupełnienie brakujących kompetencji kadrowych, Spółka korzystała ze wsparcia doradców zewnętrznych. W latach 2020-2023 łączne koszty Spółki na zewnętrzne ekspertyzy wyniosły 553 253 tys. zł.

W ocenie NIK wydatki w tym zakresie nie były więc ponoszone oszczędnie, z zachowaniem zasady uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów, jak też nie zapewniały optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli

Czy prawidłowo, rzetelnie i gospodarnie podmioty realizujące PPEJ wykonywały swoje zadania?

Cele szczegółowe

1. Czy zadania określone w PPEJ są realizowane zgodnie z założeniami tego Programu?
2. Czy inwestycje towarzyszące określone w PPEJ, zostały przez administrację rządową rzetelnie zaplanowane oraz czy ich realizacja przyczynia się do osiągnięcie celu głównego PPEJ?
3. Czy działania PEJ sp. z o.o. zapewniają uruchomienie EJ zgodnie z PPEJ?

Zakres podmiotowy

Ministerstwo Przemysłu, Państwowa Agencja Atomistyki, Biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej, Polskie Elektrownie Jądrowe sp. z o.o.

Kryteria kontroli

legalność, rzetelność, celowość, gospodarność.

Okres objęty kontrolą

2020-2024 (do 30 września).

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w okresie od 5 lipca 2024 r. do 11 marca 2025 r.

Wystąpienia pokontrolne, wnioski pokontrolne i zastrzeżenia

Wystąpienia pokontrolne skierowano do czterech podmiotów, wskazanych w wykazie jednostek kontrolowanych.

Wystosowano łącznie 23 wnioski pokontrolne, z których według stanu na 17 lipca 2025 r. 17 było w trakcie realizacji, sześciu nie zrealizowano.

Zastrzeżenia do Wystąpień pokontrolnych złożone zostały przez wszystkie kontrolowane podmioty, w tym w jednym przypadku przez osobę nieuprawnioną.

Łącznie złożonych zostało 100 zastrzeżeń, z których 10 zostało uwzględnionych w całości, 11 w części, a 79 zostało oddalonych.

Ustalone nieprawidłowości nie miały wymiaru finansowego według kryteriów NIK.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

Wystąpienia o udzielenie informacji przez:

1. Ministerstwo Klimatu i Środowiska
2. Generalną Dyrekcję Ochrony Środowiska
3. Urząd Dozoru Technicznego

Pozostałe informacje

Kontrola planowa, podjęta z inicjatywy własnej NIK.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Ministerstwo Przemysłu	Marzena Czarnecka: od 13 czerwca 2024 r.
2.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Państwowa Agencja Atomistyki	Andrzej Głowacki: p.o. Prezesa 15 grudnia 2022 r. – 21 marca 2023 r. Prezes od 22 marca 2023 r. Łukasz Młynarkiewicz: p.o. Prezesa 11 września 2019 r. – 10 maja 2020 r. Prezes 11 maja 2020 r. – 14 grudnia 2022 r.
3.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej	Wojciech Wrochna: od 12 listopada 2024 r. Maciej Bando: 30 stycznia 2024 r. – 8 października 2024 r. Adam Guibourgé-Czetwertyński: 4 grudnia 2023 r. – 13 grudnia 2023 r. Anna Łukaszewska-Trzeciakowska: 2 czerwca 2023 r. – 26 listopada 2023 r. Mateusz Berger: 25 lipca 2022 r. – 1 czerwca 2023 r.

			Piotr Naimski: 22 grudnia 2015 r. – 20 lipca 2022 r.
4.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Polskie Elektrownie Jądrowe sp. z o.o.	Piotr Piela: p.o. Prezesa Zarządu od 11 marca 2025 r. Leszek Juchniewicz: p.o. Prezesa Zarządu 22 luty 2024 r. – 30 czerwca 2024 r. Prezes Zarządu: 1 lipca 2024 – 10 marca 2025 r. Mateusz Berger: Prezes Zarządu 15 sierpnia 2023 r. – 22 lutego 2024 r. Łukasz Młynarkiewicz: p.o. Prezesa Zarządu 18 marca 2023 r. – 14 sierpnia 2023 r. Tomasz Stępień: p.o. Prezesa Zarządu 1 września 2021 r. – 15 listopada 2021 r., Prezes Zarządu 16 listopada 2021 r. – 17 marca 2023 r. Rafał Ostrowski: p.o. Prezesa Zarządu, 30 kwietnia 2020 r. – 2 sierpnia 2021 r. Krzysztof Sadłowski: p.o. Prezesa Zarządu 22 lipca 2016 r. – 29 kwietnia 2020 r.

6.1.1. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Przemysłu	w formie opisowej	Zapewnienie realizacji inwestycji towarzyszących.	Opracowanie aktualizacji PPEJ bez uwzględnienia roli spółki PEJ i Pełnomocnika ds. SIE. Brak spójności pomiędzy PEP2040 a PPEJ. Opóźnienia w opracowaniu modelu finansowania budowy EJ1. Brak realizacji postanowień PPEJ odnośnie zaangażowania finansowego dostawcy technologii w budowę EJ1. Brak wyboru technologii dla EJ2.
2.	Państwowa Agencja Atomistyki	w formie opisowej	Podjęcie współpracy z agencją nadzoru jądrowego kraju dostawcy technologii.	Brak opracowania i wdrożenia szczegółowych harmonogramów realizacji zadań oraz ich mierników. Nierzetelny monitoring realizowanych zadań. Nieosiągnięcie zaplanowanych poziomów zatrudnienia specjalistów dozoru jądrowego. Nieskuteczne mechanizmy kontroli zarządczej.
	Biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej	w formie opisowej	Realizacja zadań związanych z inwestycjami towarzyszącymi.	Opóźnienia w opracowaniu inżynierii finansowej projektu budowy EJ1. Zatwierdzenie harmonogramów budowy EJ1 niezgodnych z PEP2040 i PPEJ. Niewykorzystanie możliwości zaangażowania PG RP do negocjacji Umowy ESC.

	Polskie Elektrownie Jądrowe sp. z o.o.	w formie opisowej	Wspieranie Pełnomocnika ds. SIE w procesie pre-notyfikacji oraz przygotowanie materiałów do notyfikacji pomocy publicznej. Koordynowanie inwestycji towarzyszących. Działania informacyjne dotyczące budowy EJ wśród społeczności lokalnej.	Brak opracowania strategii zarzadzania zasobami ludzkimi. Marginalizacja roli PG RP w procesie negocjacji Umowy ESC. Naruszenie postanowień Umowy Spółki, w zakresie uzyskiwania zgód korporacyjnych.

*/ pozytywna/w formie opisowej/negatywna

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.[137] 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:

1. *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*[138]. 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.
2. *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*[139]. W dyrektywie tej dokonuje się rozróżnienia na narażenia medyczne oraz narażenia niemedyczne. Postanowienia tej Dyrektywy wprowadzają podział narażenia zgodny z zaleceniami ICRP[140] na sytuacje narażenia planowanego istniejącego oraz wyjątkowego.

---

[137] Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/3, ze zm.
[138] Dz.Urz. UE L 199 z 02.08.2011, str. 48.
[139] Dz.Urz. UE L 13 z 17.01.2014, str. 1, ze zm.
[140] *International Commission On Radiological Protection* - Międzynarodowa Komisja Ochrony Radiologicznej.

3. *Dyrektywa Rady 2014/87/Euratom z dnia 8 lipca 2014 r. zmieniająca dyrektywę Rady 2009/71/Euratom ustanawiającą wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych*[141] stanowi 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 zobowiązane 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*[142]. 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 obowiązek 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. W rozdziale 12a *ustawy Prawo atomowe* zawarto przepisy dotyczące działań w zakresie rozwoju energetyki jądrowej.

Rozwinięcie przepisów umożliwiających rozwój energetyki jądrowej w Polsce stanowią uregulowania zawarte m.in. w *ustawie z dnia 29 czerwca*

---

[141] Dz.Urz. UE L 219 z 25.07.2014, str. 42.
[142] Dz.U. z 2024 r. poz. 1277, ze zm.

2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących. W *ustawie inwestycyjnej* 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 wywłaszczenia nieruchomości i odszkodowań. Wprowadza także szczególne zasady udzielania zamówień na realizację inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej oraz zadania inwestora na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa realizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej. W rozdziale 9a[143] zawarto przepisy dotyczące przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej na obszarze gmin Choczewo lub Gniewino i Krokowa oraz inwestycji towarzyszących.

Istotne nowelizacje *ustawy inwestycyjnej* zostały dokonane na podstawie:

- *ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących oraz niektórych innych ustaw*[144],
- *ustawy z dnia 20 lutego 2025 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących oraz ustawy o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa*[145].

Nowelizacja z 2023 r. *ustawy inwestycyjnej* m.in. zmieniła kolejność uzyskiwania pozwoleń. Od 13 kwietnia 2023 r. w pierwszej kolejności inwestor musi uzyskać decyzję zasadniczą. Pierwotnie decyzja zasadnicza była wydawana po przeprowadzeniu niezbędnych postępowań związanych z ustaleniem lokalizacji inwestycji jądrowej, w tym po uzyskaniu decyzji lokalizacyjnej. W wyniku nowelizacji decyzja zasadnicza rozpoczyna cały proces. Treść decyzji ma określać gminy, na obszarze których dozwala się lokalizację inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej, spośród gmin wskazanych we wniosku o wydanie decyzji zasadniczej, dozwoloną maksymalną moc zainstalowaną oraz dozwolone rodzaje technologii reaktorowych spośród technologii wskazanych we wniosku o wydanie decyzji zasadniczej. Dopiero po wydaniu decyzji zasadniczej inwestor będzie zobowiązany do uzyskania decyzji lokalizacyjnej, do której załącznikami są decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach oraz raport lokalizacyjny.

W nowelizacji z 2025 r., która weszła w życie w dniu 11 kwietnia 2025 r. wskazano m.in. :

---

[143] Przepisy rozdziału 9a weszły w życie w dniu 13 kwietnia 2023 r.
[144] Dz.U. poz. 595.
[145] Dz.U. poz. 393.

1) że spółka PEJ uzyska wsparcie publiczne na przygotowanie i realizację inwestycji w zakresie EJ1 lub inwestycji towarzyszących tej inwestycji oraz bieżącą działalność;

2) że wsparcie publiczne będzie przekazywane w postaci wkładu na pokrycie udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym; pokrycie udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym spółki PEJ będzie dokonywane przez wnoszenie wkładu pieniężnego z budżetu państwa lub wkładu niepieniężnego w postaci skarbowych papierów wartościowych;

3) wprowadzenie obowiązku sprawozdawczego dotyczącego wykorzystania wsparcia publicznego w danym roku; stosowne sprawozdanie będzie przedstawiane przez spółkę PEJ Pełnomocnikowi Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej, a Pełnomocnik będzie przedstawiał Radzie Ministrów informację w tym zakresie;

4) mechanizm, w którym określono, że do dnia wydania przez Komisję Europejską decyzji o zgodności pomocy publicznej dotyczącej inwestycji w zakresie EJ1 z rynkiem wewnętrznym, Pełnomocnik nie występuje do ministra właściwego do spraw finansów publicznych ze wskazaniem planowanej wysokości podwyższenia kapitału zakładowego spółki PEJ.

Do *ustawy inwestycyjnej* zostały wydane dwa akty wykonawcze:

- *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 listopada 2023 r. w sprawie udostępniania informacji i danych niezbędnych do realizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących*[146],
- *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 2025 r. w sprawie szczegółowego zakresu przeprowadzania wstępnej oceny terenu przeznaczonego pod lokalizację obiektu energetyki jądrowej będącego równocześnie obiektem jądrowym, przypadków wykluczających możliwość uznania terenu za nadający się pod lokalizację obiektu energetyki jądrowej będącego równocześnie obiektem jądrowym oraz szczegółowego zakresu wstępnego raportu lokalizacyjnego dla takiego obiektu*[147].

Do *Prawa atomowego* oraz *ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym*[148], 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*[149],

---

[146] Dz.U. poz.2484.
[147] Dz.U. poz. 814.
[148] Dz.U. z 2024 r. poz. 1194.
[149] Dz.U. z 2024 r. poz. 775.

- *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*[150],
- *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 sierpnia 2021 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*[151],
- *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2015 r. w sprawie odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego*[152],
- *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2015 r. w sprawie oceny okresowej bezpieczeństwa składowiska odpadów promieniotwórczych*[153],
- *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie rodzajów urządzeń technicznych podlegających dozorowi technicznemu w elektrowni jądrowej*[154].

Charakterystyka kluczowych dla kontroli podmiotów

W realizację zadań związanych z rozwojem polskiej energetyki jądrowej zaangażowanych jest wiele podmiotów, które realizują różne zadania i funkcje na poszczególnych etapach prac związanych z budową EJ.

Są to następujące podmioty:

- Minister właściwy ds. energii – do 30 czerwca 2024 r. Minister Klimatu i Środowiska – Ministerstwa Klimatu i Środowiska;
- Minister właściwy do spraw gospodarki surowcami energetycznymi – od 1 lipca 2024 r. Minister Przemysłu – Departament Energii Jądrowej Ministerstwa Przemysłu;
- Prezes Państwowej Agencji Atomistyki;
- Prezes Urzędu Regulacji Energetyki;
- Pełnomocnik Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej;
- Polskie Sieci Energetyczne SA;
- PGE Polska Grupa Energetyczna SA;
- Polskie Elektrownie Jądrowe sp. z o.o.;
- Urząd Dozoru Technicznego (UDT);

---

150 Dz.U. poz. 861.
151 Dz.U. poz. 1667.
152 Dz.U. z 2022 r. poz. 1320.
153 Dz.U. z 2016 r. poz. 28.
154 Dz.U. z 2014 r. poz. 111.

- Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska (GDOŚ);
- Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych (ZUOP);
- Narodowe Centrum Badań Jądrowych (NCBJ);
- Instytut Chemii i Techniki Jądrowej (ICHTJ);
- Centralne Laboratorium Ochrony Radiologicznej (CLOR);
- Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej (MAEA);
- EURATOM.

Kontrolą objęte zostały cztery kluczowe podmioty, do zadań których należy:

Minister Klimatu i Środowiska

Do kompetencji Ministra Klimatu i Środowiska do 30 czerwca 2024 r. należały m.in. sprawy związane z wykorzystaniem energii jądrowej na potrzeby kraju.

Zgodnie z art. 108a. ustawy *Prawo atomowe* w ramach wykonywania zadań związanych z wykorzystaniem energii atomowej na potrzeby społeczno-gospodarcze kraju, minister właściwy do spraw energii[155] (tj. Minister Klimatu i Środowiska) podejmuje działania mające na celu rozwój energetyki jądrowej, w szczególności:

1) opracowuje projekty planów i strategii w zakresie rozwoju i funkcjonowania energetyki jądrowej w Rzeczypospolitej Polskiej, w tym projekt Programu polskiej energetyki jądrowej;
2) koordynuje realizację planów i strategii państwa w zakresie rozwoju energetyki jądrowej i przygotowuje założenia ich zmian;
3) prowadzi działania związane z komunikacją społeczną, edukacją i popularyzacją w zakresie energetyki jądrowej (...)
4) podejmuje działania na rzecz:
   a) zapewnienia kompetentnych kadr dla energetyki jądrowej,
   b) rozwoju technologii jądrowych,
   c) udziału polskiego przemysłu w realizacji zadań w zakresie energetyki jądrowej;
5) monitoruje rynek uranu oraz rynek usług jądrowego cyklu paliwowego.

Minister Przemysłu

Zgodnie z art. 6 pkt 1 *ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw*[156], zadania związane z energetyką jądrową przypisane w *PPEJ* ministrowi właściwemu

[155] Od 1 lipca 2024 r. minister właściwy do spraw gospodarki surowcami energetycznymi.
[156] Dz.U. poz. 266, ze zm.

do spraw gospodarki przejął minister właściwy do spraw energii. W okresie objętym kontrolą (do dnia 30 czerwca 2024 r.) zadania ministra właściwego do spraw energii w powyższym zakresie wykonywał Minister Klimatu i Środowiska.

Minister Przemysłu, na podstawie § 1 ust. 2 *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Przemysłu*[157], kieruje działem administracji rządowej: gospodarka surowcami energetycznymi (od 1 lipca 2024 r.).

W związku z wejściem w życie z dniem 1 lipca 2024 r. *ustawy z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej*[158] z działu energia (art. 7a ust. 2 *ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej*[159]) wyłączone zostały sprawy związane z rozwojem i wykorzystaniem energii jądrowej na potrzeby społeczno-gospodarcze.

Na mocy art. 7 pkt 4 lit. a) *ustawy z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej* dział „gospodarka złożami kopalin" (art. 11a ust.1 *ustawy o działach administracji rządowej*) otrzymał brzmienie „gospodarka surowcami energetycznymi". Do działu tego zostały przypisane następujące sprawy:

„6) rozwoju i wykorzystania energii jądrowej na potrzeby społeczno-gospodarcze;

7) inicjowania, koordynowania i nadzorowania współpracy międzynarodowej w dziedzinie surowców energetycznych, paliw oraz rozwoju i wykorzystania energii jądrowej na potrzeby społeczno-gospodarcze, jak również udział w pracach organów Unii Europejskiej;".

W związku z powyższymi zmianami realizacja Programu Polskiej Energetyki Jądrowej od 1 lipca 2024 r. znajduje się w gestii Ministra Przemysłu.

W ramach obydwu tych ministerstw, zadania związane z realizacją PPEJ wykonywał Departament Energii Jądrowej.

Prezes Państwowej Agencji Atomistyki

Prezes Państwowej Agencji Atomistyki (PAA) jest centralnym organem administracji rządowej, który zajmuje się zapewnianiem bezpieczeństwa jądrowego i ochroną radiologiczną (art. 109 ust.1 *ustawy Prawo Atomowe*), tj. m.in. sprawowaniem nadzoru nad działalnością powodującą lub mogącą powodować narażenie ludzi i środowiska na promieniowanie

[157] Dz.U. poz. 2727, ze zm.
[158] Dz.U. poz. 834.
[159] Dz.U. z 2024 r. poz. 1370, ze zm.

jonizujące. PAA przeprowadza kontrole w tym zakresie oraz wydaje decyzje w sprawach wydawania zezwoleń i nadawania uprawnień.

Szczegółowy zakres działania Prezesa PAA został określony w przepisach art. 110 ust.1 *ustawy Prawo Atomowe*.

Zadania Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki, jako organu dozoru jądrowego, w odniesieniu do obiektów jądrowych, w tym elektrowni jądrowych, to przede wszystkim:

- formułowanie wymagań w zakresie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej,
- prowadzenie procesu wydawania zezwoleń na budowę i funkcjonowanie obiektów jądrowych,
- wykonywanie analiz i ocen oraz prowadzenie kontroli zapewnienia bezpieczeństwa przez inwestora, a następnie przez instytucję eksploatującą obiekt jądrowy,
- wydawanie zaleceń technicznych wskazujących szczegółowe sposoby zapewnienia bezpieczeństwa,
- nakładanie sankcji wymuszających przestrzeganie odpowiednich przepisów.

Pełnomocnik Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej

Stanowisko Pełnomocnika Rządu ds. Strategicznej Infrastruktury Energetycznej zostało utworzone na podstawie art. 12a ust. 1 *ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne*[160]. Pełnomocnik powoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów.

Rada Ministrów określiła, w drodze *rozporządzenia z dnia 3 grudnia 2015 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej*, zakres udzielonych Pełnomocnikowi ds. SIE upoważnień, sposób sprawowania nadzoru nad jego działalnością oraz sposób zapewnienia pełnomocnikowi obsługi merytorycznej, organizacyjno-prawnej, technicznej i kancelaryjno-biurowej.

Pełnomocnik ds. SIE może, za zgodą Prezesa Rady Ministrów, przedstawiać Radzie Ministrów, do rozpatrzenia, projekty aktów prawnych oraz innych dokumentów rządowych wynikających z zakresu jego działania. Projekty aktów prawnych oraz innych dokumentów rządowych mających znaczenie dla wykonywania zadań Pełnomocnika ds. SIE, opracowane przez organy administracji rządowej, podlegają zaopiniowaniu przez Pełnomocnika ds. SIE (§ 2 ust. 3 i 4 *rozporządzenia w sprawie Pełnomocnika ds. SIE*).

[160] Dz.U. z 2024 r. poz. 266, ze zm.

Pełnomocnik ds. SIE przedstawia Radzie Ministrów (§ 4 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie Pełnomocnika ds. SIE*):

1) analizy, oceny i wnioski związane z zakresem jego działania;

2) coroczne sprawozdania ze swojej działalności, w terminie do dnia 15 marca danego roku za rok poprzedni.

Pełnomocnik ds. SIE ma obowiązek informowania Prezesa Rady Ministrów o zagrożeniach dla wykonywania zadań dotyczących wykonywanych uprawnień w zakresie praw z akcji i udziałów należących do Skarbu Państwa w stosunku do nadzorowanych podmiotów (§ 4 ust. 2 w zw. z § 2 ust. 1 i 2 *rozporządzenia w sprawie Pełnomocnika ds. SIE*).

W okresie objętym kontrolą Pełnomocnikiem ds. SIE był podsekretarz stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw energii tj. Ministerstwie Klimatu i Środowiska, a od 9 października 2024 r. sekretarz lub podsekretarz stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw gospodarki surowcami energetycznymi tj. w Ministerstwie Przemysłu.

Polskie Elektrownie Jądrowe sp. z o.o.

PEJ sp. z o.o. realizuje zadania w zakresie przygotowania procesu inwestycyjnego i pełni rolę inwestora w projekcie budowy elektrowni jądrowych o łącznej mocy zainstalowanej od ok. 6 do ok. 9 GWe w oparciu o sprawdzone, wielkoskalowe, wodne ciśnieniowe reaktory jądrowe generacji III(+) oraz wsparciu administracji rządowej w działaniach na rzecz realizacji Programu PEJ, w tym w wyborze jednej wspólnej technologii oraz jednego współinwestora strategicznego powiązanego z dostawcą technologii dla elektrowni jądrowych w Polsce. W marcu 2021 r. została podpisana umową sprzedaży 100% udziałów w PGE EJ 1 przez koncerny PGE, Enea, KGHM i Tauron na rzecz Skarbu Państwa. Począwszy od 11 maja 2021 r. zgodnie z *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 4 maja 2021 r.*[161] prawa z udziałów wobec Spółki wykonuje w imieniu Skarbu Państwa Pełnomocnik Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej.

[161] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 maja 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Prezes Rady Ministrów lub inni członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz.U. poz. 876).

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, str. 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, str. 1, ze zm.
4. *Dyrektywa Rady 2009/71/Euratom z dnia 25 czerwca 2009 r. ustanawiającą wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych* – Dz. Urz. UE L 172 z 2.07.2009, str.18, ze zm.
5. *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, str. 42.

Prawo krajowe

1. *Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe* – Dz.U. z 2024 r. poz. 1277, ze zm.
2. *Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących* – Dz.U. z 2024 r. poz. 1410, ze zm.
3. *Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących oraz niektórych innych ustaw* – Dz.U. poz. 595.
4. *Ustawa z dnia 20 lutego 2025 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących oraz ustawy o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa* – Dz.U. poz. 393
5. *Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym* - Dz.U. z 2024 r. poz. 1194.
6. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2015 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej* – Dz.U. z 2021 r. poz. 562, ze zm.

7. *Uchwała Nr 141 Rady Ministrów z dnia 2 października 2020 r. w sprawie aktualizacji programu wieloletniego pod nazwą „Program polskiej energetyki jądrowej”* –M.P. poz. 946, ze zm.
8. *Uchwała Nr 154 Rady Ministrów z dnia 21 października 2020 r. w sprawie aktualizacji „Krajowego planu postępowania z odpadami promieniotwórczymi i wypalonym paliwem jądrowym”* M.P. poz. 1070
9. *Uchwała Nr 215/2022 Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2022 r. w sprawie budowy wielkoskalowych elektrowni jądrowych w Rzeczypospolitej Polskiej* – M.P. poz. 1124.
10. *Uchwała Nr 103 Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2023 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą "Program wspierania inwestycji infrastrukturalnych w związku z realizacją kluczowych inwestycji w zakresie strategicznej infrastruktury energetycznej, w tym elektrowni jądrowej, w województwie pomorskim"* – M.P. z 2025 r. poz. 45.
11. *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. z 2024 r. poz. 775
12. *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
13. *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.
14. *Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie warunków technicznych dozoru technicznego dla urządzeń technicznych lub urządzeń podlegających dozorowi technicznemu w elektrowni jądrowej* – Dz.U. poz. 909.
15. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 sierpnia 2021 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. 1667.
16. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2015 r. w sprawie odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego* – Dz.U. z 2022 r. poz. 1320.
17. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2015 r. w sprawie oceny okresowej bezpieczeństwa składowiska odpadów promieniotwórczych* – Dz.U. z 2016 r. poz. 28.
18. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 listopada 2023 r. w sprawie udostępniania informacji i danych niezbędnych do realizacji inwestycji*

w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących – Dz.U. poz. 2484.

19. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 czerwca 2025 r. w sprawie szczegółowego zakresu przeprowadzania wstępnej oceny terenu przeznaczonego pod lokalizację obiektu energetyki jądrowej będącego równocześnie obiektem jądrowym, przypadków wykluczających możliwość uznania terenu za nadający się pod lokalizację obiektu energetyki jądrowej będącego równocześnie obiektem jądrowym oraz szczegółowego zakresu wstępnego raportu lokalizacyjnego dla takiego obiektu* - Dz.U. poz. 814.
20. Polityka Energetyczna Polski do 2040 r. stanowiąca załącznik do *obwieszczenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r.* – M.P. poz.264.

6.4. 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. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
6. Przewodniczący Sejmowej Komisji Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji Gospodarki i Rozwoju
8. Przewodniczący Senackiej Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności
9. Minister Klimatu i Środowiska
10. Minister Energii
11. Prezes Państwowej Agencji Atomistyki
12. Pełnomocnik Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej

Minister
Energii

Miłosz Motyka

DKN.092.8.2025.KB
Warszawa, 14.09.2026

Pan
Jacek Kozłowski
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

nawiązując do Informacji o wynikach kontroli P/24/015 pn. „Realizacja Programu Polskiej Energetyki Jądrowej" przekazanej przez Najwyższą Izbę Kontroli, działając na podstawie art. 62 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*, przedstawiam informację o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz podjętych działaniach.

Ministerstwo Energii przeanalizowało ustalenia i oceny zawarte w Informacji o wynikach kontroli i traktuje je jako istotny element wspierający dalsze doskonalenie procesów związanych z realizacją Programu Polskiej Energetyki Jądrowej. W odpowiedzi na wskazane uwagi przedstawiam stanowisko:

1. Ocena NIK: Opracowanie aktualizacji PPEJ bez uwzględnienia roli spółki PEJ i Pełnomocnika ds. SIE.

1.1. Rola spółki PEJ w Programie PEJ

Nie jest zasadny formułowany zarzut, że Program PEJ nie uwzględniał roli spółki celowej powołanej do budowy elektrowni jądrowych w Polsce, tj. Polskie Elektrownie Jądrowe sp. z o.o. (do 2021 r. PGE EJ 1). Spółka celowa była związana harmonogramem przewidzianym w programie oraz najważniejszymi założeniami co do realizacji Programu PEJ. Natomiast szczegółowe określanie zadań w dokumencie rządowym dla podmiotu działającego na podstawie Kodeksu Spółek Handlowych napotyka na ograniczenia wynikające z rozróżnienia sfery publicznej oraz podmiotów działających na podstawie przepisów prawa handlowego. Co do zasady mierniki określane w strategicznych dokumentach rządowych (niestanowiących aktów prawa) są wymagalne w stosunku do podmiotów sektora publicznego.

Należy dodać, że szczegółowe mierniki i harmonogramy na poziomie wykonawczym zostały opracowane w spółce PEJ i postępy w ich realizacji były monitorowane na bieżąco – informacje na ten temat były przekazywane podczas spotkań koordynacyjnych Kierownictwa Ministerstwa Klimatu i Środowiska, Pełnomocnika ds. SIE i kierownictwa spółki PEJ.

1.2. Rola Pełnomocnika ds. SIE w Programie PEJ

W kontekście uwzględnienia w Programie PEJ roli Pełnomocnika ds. SIE pomimo, iż PEP2040, jak też Program PEJ nie przewidywały jego udziału w procesie związanym z powstaniem EJ w Polsce, na podstawie aktów normatywnych określających jego zadania i kompetencje realizował szereg istotnych zadań w tym zakresie m.in związanych z kwestiami formalno-legislacyjnymi, dotyczącymi wyboru dostawcy technologii oraz wykonawcy EJ1.

Ponadto 31 marca 2021 r. Skarb Państwa nabył od dotychczasowych właścicieli 100% udziałów spółki PGE EJ1 sp. z o.o. Od 11 maja 2021 r. na mocy rozporządzenia Rady

+48 (22) 626 43 30
www.gov.pl/energia
kancelaria@me.gov.pl

Ministerstwo Energii
ul. Przemysłowa 26
00-450 Warszawa

Ministrów z dnia 4 maja 2021 r., prawa z udziałów Skarbu Państwa w spółce PGE EJ1 sp. z o.o. wykonuje Pełnomocnik Rządu ds. Strategicznej Infrastruktury Energetycznej. 15 czerwca 2021 r. dokonano rejestracji zmiany nazwy spółki na Polskie Elektrownie Jądrowe sp. z o.o. Działania te nastąpiły w terminie późniejszym względem aktualizacji Programu polskiej energetyki jądrowej z 2020 r.

1.3. Dwie aktualizacje Programu PEJ z 2024 r.

Program PEJ w wersji przyjętej uchwałą RM z 2 października 2020 r. był dwukrotnie zmieniany, a zmiany te miały charakter techniczno-finansowy (pierwsza zmiana) oraz charakter porządkowy (druga zmiana).

Pierwsza zmiana wprowadzona uchwałą RM nr 66 z 24 czerwca 2024 r. dotyczyła załącznika nr 3 Programu PEJ w zakresie wydatków Państwowej Agencji Atomistyki i miała charakter techniczno-finansowy, a więc kwot środków budżetu państwa w ramach programu wieloletniego pod nazwą Program PEJ. Proces tej aktualizacji minister właściwy ds. energii wszczął na prośbę Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki, ponieważ zwiększenie w Programie PEJ środków przyznanych na wzmocnienie kadrowe PAA było niezbędne aby móc wypełnić zobowiązanie rządu do zwiększenia wynagrodzeń w sferze budżetowej o 20% - w odniesieniu do pracowników PAA, których wynagrodzenia są finansowane ze środków Programu PEJ. Rozbudowanie aktualizacji o inne aspekty zdecydowanie zwiększyłoby ryzyko opóźnień w procedowaniu projektu, co negatywnie przekładałoby się na sytuację finansową i kadrową w PAA (obowiązkowe zwiększenia wynagrodzeń finansowane byłyby ze środków przeznaczonych na nowe etaty wynikające z Programu PEJ – nie byłoby możliwe realizowanie mierników dotyczących zatrudnienia nowych osób). Dlatego pomimo planowanej już wtedy zasadniczej aktualizacji Programu PEJ podjęto decyzję o szybkiej realizacji „małej" aktualizacji o charakterze techniczno-finansowym dla unormowania sytuacji płacowej w PAA.

Druga aktualizacja wprowadzona uchwałą RM nr 118 z 11 października 2024 r., wynikała z wejścia w życie z 1 lipca 2024 r. ustawy z dnia 15 maja 2024 r. *o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej* i dotyczyła powierzenia ministrowi właściwemu ds. gospodarki surowcami energetycznymi zadań określonych w Programie PEJ, dotychczas przypisanych ministrowi właściwemu ds. energii oraz zmiany załącznika nr 3 w zakresie podziału wydatków pomiędzy ministra właściwego ds. energii, a ministra właściwego ds. gospodarki surowcami energetycznymi. Aktualizacja ta miała jedynie charakter porządkowy, a nie merytoryczny i wiązała się ze zmianą w działach administracji rządowej.

2. Ocena NIK: Brak spójności pomiędzy PEP2040 a PPEJ.

W ocenie Ministerstwa Energii zbyt daleko idące są wnioski o braku zgodności Programu polskiej energetyki jądrowej z Polityką Energetyczną Polski do 2040 r. 2 października 2020 r. Rada Ministrów przyjęła Uchwałę (nr 141) w sprawie aktualizacji programu wieloletniego pod nazwą „Program polskiej energetyki jądrowej". Publikacja w Monitorze Polskim nastąpiła 16 października 2020 r. (poz. 946). Natomiast Rada Ministrów zatwierdziła „Politykę energetyczną Polski do 2040 r." (PEP2040) – 2 lutego 2021 r. Publikacja w Monitorze Polskim miała miejsce 10 marca 2021 r. (poz. 264).

Pomimo faktu, że Program PEJ został przyjęty przez Radę Ministrów wcześniej niż PEP2040 to najważniejsze założenia co do zakresu (wielkości mocy planowanych elektrowni jądrowych) Programu oraz terminów oddawania do eksploatacji poszczególnych bloków jądrowych pozostały spójne pomiędzy tymi dokumentami strategicznymi.

Polityka energetyczna Polski do 2040 r. wyznacza ramy transformacji energetycznej w Polsce. Zawiera strategiczne przesądzenia w zakresie doboru technologii służących budowie niskoemisyjnego systemu energetycznego. Natomiast Program polskiej energetyki jądrowej to strategiczny dokument rządowy stanowiący „mapę drogową" dla budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej. Dokument ten określa podstawowe zadania, które musi zrealizować krajowa administracja, inwestor, dozór jądrowy oraz inne podmioty biorące udział w inwestycji. Program polskiej energetyki jądrowej stanowi zatem swoiste doprecyzowanie kierunków działań wskazanych w PEP2040.
W dokumencie PEP2040 znajdujemy wielokrotne odniesienia do Programu polskiej energetyki jądrowej. Zapisy PEP2040 stanowią, że „w Polsce nie funkcjonuje żadna elektrownia jądrowa, dlatego ze względu na skalę tego przedsięwzięcia opracowany został Program polskiej energetyki jądrowej, a w PEP2040 znajduje się oddzielny cel szczegółowy – 5. Wdrożenie energetyki jądrowej" (str. 25) oraz „szczegółowy harmonogram i działania wykonawcze określa Program polskiej energetyki jądrowej" (str. 58).
Podjęte zostały kroki w kierunku realizacji wszystkich działań wyszczególnionych w PEP2040 jako niezbędne do realizacji celu szczegółowego nr 5 tj. wdrożenia energetyki jądrowej. W szczególności należy wskazać na zrealizowane zadania takie jak: wprowadzenie zmian prawnych ograniczających opóźnienia realizacji projektu budowy EJ z przyczyn pozatechnicznych (formalnych) – w postaci obszernej nowelizacji tzw. specustawy jądrowej, która weszła w życie w kwietniu 2023 r. wskazanie przez inwestora w 2021 r. preferowanej lokalizacji pierwszej elektrowni jądrowej – Lubiatowo-Kopalino, potwierdzonej w drodze uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach ora decyzji lokalizacyjnej, pracowanie w 2023 r. i rozpoczęcie wdrażania Programu rozwoju zasobów ludzkich na potrzeby energetyki jądrowej.
Aktualizacja dokumentu strategicznego, takiego jak Program polskiej energetyki jądrowej jest procesem złożonym, a rzetelne zaproponowanie właściwych zapisów wymaga wielu pogłębionych prac analitycznych. Ponadto zmieniające się w ostatnich latach uwarunkowania dla wdrożenia w Polsce energetyki jądrowej (m.in. zwiększające się zainteresowanie technologiami energetyki jądrowej przez różne podmioty) wpływałyby na konieczność ciągłych pomniejszych modyfikacji dokumentu.
W związku z powyższym w Ministerstwie Energii opracowano aktualizację Programu polskiej energetyki jądrowej, która ma znacznie szerszy zakres.
Aktualizacja tego dokumentu przewiduje bowiem szereg zmian w jego treści dotyczących m.in. zaproponowania nowego harmonogramu czy warunków wyboru partnera dla drugiej elektrowni jądrowej. Przedmiotowa aktualizacja będzie odpowiadać na zmieniające się krajowe uwarunkowania w sektorze energetyki jądrowej w ostatnich latach. Projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie aktualizacji programu wieloletniego pod nazwą „Program polskiej energetyki jądrowej" jest aktualnie przedmiotem prac Stałego Komitetu Rady Ministrów.

3. Ocena NIK: Opóźnienia w opracowaniu modelu finansowania budowy EJ1.
Realizując zobowiązania wynikające z §3 ust. 1 uchwały RM nr 84/2023 z 30 maja 2023 r., Minister Klimatu i Środowiska 11 sierpnia 2023 r. wystąpił do Narodowego Centrum Analiz Energetycznych z prośbą o przeprowadzenie analizy niezbędności stworzenia mechanizmu wsparcia w celu realizacji przez spółkę PEJ sp. o.o. inwestycji – budowa pierwszej elektrowni jądrowej o mocy elektrycznej 3 750 MWe na obszarze gmin Choczewo lub Gniewino i Krokowa, w oparciu o amerykańską technologię AP1000.
Natomiast Pełnomocnik we współpracy z PEJ, na bazie zaktualizowanego modelu finansowego wykazującego na istnienie luki finansowej uzasadniającej potrzebę

opracowania mechanizmu wsparcia, opracowało koncepcję kompleksowego mechanizmu wsparcia dla inwestycji w zakresie budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej.
Wypracowany mechanizm był konsultowany w trybie roboczym z MKiŚ, Ministerstwem Finansów oraz Operatorem Systemu Elektroenergetycznego.

4. Ocena NIK: Brak realizacji postanowień PPEJ odnośnie zaangażowania finansowego dostawcy technologii w budowę EJ1.
Zaangażowanie finansowe dostawcy technologii w budowę EJ1 było przedmiotem roboczych ustaleń pomiędzy MKiŚ, Pełnomocnikiem ds. SIE, a administracją USA. W przyjętym Raporcie CER, w części dotyczącej finansowania wskazano na istotną rolę polskiego Rządu w finansowaniu projektu oraz zaproponowano strukturę finansowania w proporcji 30% finansowania własnego oraz 70% finansowania dłużnego. W zakresie finansowania dłużnego w Raporcie CER wskazano na ważną rolę agencji kredytów eksportowych, w tym amerykańskiego EXIM Bank – list intencyjny z EXIM Bank wskazujący na potencjał finansowego zaangażowania tej instytucji stanowił załącznik do Raportu Koncepcyjno-Wykonawczego.

5. Ocena NIK: Brak wyboru technologii dla EJ2.
U podstaw założeń Programu PEJ o wyborze tożsamej technologii dla pierwszej i drugiej elektrowni jądrowej, leżało przede wszystkim osiągnięcie efektu synergii. Niemniej jednak kwestia braku rozstrzygnięcia w zakresie dostawcy technologii dla drugiej elektrowni jądrowej daje przewagę w kontekście możliwości oceny jakości realizacji pierwszego projektu. Postanowienia dotyczące realizacji budowy drugiej elektrowni jądrowej bazują na wnioskach z realizacji pierwszego projektu. Nie zamyka to tym samym możliwości wyboru tożsamej technologii dla pierwszej i drugiej elektrowni jądrowej. Zgodnie z projektowaną aktualizacją Programu polskiej energetyki jądrowej - wybór partnera technologicznego dla drugiej elektrowni jądrowej planowany jest na 2027 r. Wybór ten zostanie dokonany w formie postępowania konkurencyjnego, a postępowanie będzie miało charakter zintegrowany, obejmujący wybór dostawcy technologii, generalnego wykonawcy oraz modelu finansowania projektu. Aktualnie prowadzony jest dialog z państwami - potencjalnymi partnerami strategicznymi projektu EJ2. Do tego dialogu przystąpiły Francja (EdF - reaktor EPR) USA (Westinghouse reaktor AP1000) oraz Kanada (AtkinsRealis – reaktor CANDU).
W celu optymalizacji wyboru technologii dla drugiej elektrowni jądrowej przewidzianej w Programie PEJ, ustalono, że elementem procesu wyboru partnera technologicznego będzie opracowanie przez oferentów wstępnego studium wykonalności elektrowni w oferowanej technologii dla preferowanych lokalizacji. Wstępne studium wykonalności będzie zawierać w szczególności techniczną koncepcję budowy elektrowni w rozważanych lokalizacjach, a także elementy związane z jej procesem licencjonowania, zaangażowaniem polskiego przemysłu bezpośrednio przy realizacji inwestycji czy wsparciem oferenta w obszarze budowy kadr i kompetencji. Wstępne studium wykonalności będzie elementem docelowej oferty.
W kontekście zarzutu braku wyboru tożsamej technologii dla pierwszej i drugiej elektrowni jądrowej przewidzianej w Programie PEJ - przekazany 7 października 2022 r. projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie budowy wielkoskalowych elektrowni jądrowych w Rzeczypospolitej Polskiej, dotyczył wyboru technologii tylko dla pierwszej elektrowni jądrowej, gdyż inwestor wskazał preferowaną lokalizację Lubiatowo-Kopalino pod jej budowę i zakończył niezbędne w tym zakresie badania środowiskowo-lokalizacyjne.

Z uwagi na zaawansowanie przygotowań projektu budowy elektrowni w pierwszej lokalizacji, tj. zakończenie badań środowiskowych, zaawansowany stan rozmów z potencjalnym dostawcą technologii z USA, a także z uwagi na termin realizacji zapisów umowy polsko-amerykańskiej z lutego 2020, wskazane było podjęcie rozstrzygnięć co do realizacji budowy elektrowni jądrowej w pierwszej lokalizacji i właściwe rozpoczęcie procesu przygotowania inwestycji.

Czekanie na spełnienie określonych warunków, a w szczególności na zakończenie badań środowiskowych w zakresie drugiej lokalizacji umożliwiających właściwy wybór technologii i określenie zakresu inwestycji spowodowałoby kolejne, długoterminowe opóźnienie w rozpoczęciu procesu licencyjnego i inwestycyjnego budowy pierwszej elektrowni jądrowej w Polsce.

Z wyrazami szacunku
w zastępstwie za Ministra
Wojciech Wrochna
Sekretarz stanu
14.09.2026

+48 (22) 626 43 30
www.gov.pl/energia
kancelaria@me.gov.pl

Ministerstwo Energii
ul. Przemysłowa 26
00-450 Warszawa

Prezes Państwowej Agencji Atomistyki

Andrzej Głowacki

BDG.0800.2.2024.RB.30

Warszawa, 11-09-2026 r.

Jacek Kozłowski
Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w odpowiedzi na pismo z dnia 31 sierpnia 2026 r. (KRG.430.2.2026) zawierające informację o wynikach kontroli P/24/015 Realizacja Programu Polskiej Energetyki Jądrowej (Program PEJ), stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2022 r. poz. 623), poniżej przekazuję stanowisko Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki (PAA) do informacji o wynikach kontroli, w odniesieniu do Państwowej Agencji Atomistyki.

1. Zarzut braku opracowania i wdrożenia szczegółowych harmonogramów realizacji zadań oraz ich mierników

Zadania do realizacji przez Prezesa PAA w ramach Programu PEJ wraz z harmonogramem wskazane są w Załączniku 2 Programu PEJ pt. „Zadania do wykonania w ramach Programu PEJ", natomiast mierniki w zakresie realizacji zadań przez Prezesa PAA znajdują się w Załączniku 4 do Programu PEJ, pt. „System monitorowania i mierniki realizacji Programu PEJ". Prezes PAA monitoruje mierniki dot. wzmocnienia dozoru jądrowego wskazane w przedmiotowym załączniku. Mierniki dotyczą zatrudnienia specjalistów dozoru jądrowego, szkoleń przeznaczonych na wdrożenie zatrudnionych specjalistów oraz rozbudowy sieci stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych.

Prezes PAA kontynuuje realizację zadań wskazanych w Programie PEJ w oparciu o plany finansowe opracowywane na każdy rok budżetowy odnosząc się do zadań i harmonogramu określonych w Załączniku 2 do Programu PEJ. Na podstawie obowiązujących przepisów PAA nie miała obowiązku opracowania dodatkowych

PAŃSTWOWA AGENCJA ATOMISTYKI
ul. Nowy Świat 6/12 | 00-400 Warszawa
tel. 22 556 28 00 | fax 22 621 37 86
email kancelaria@paa.gov.pl
www.gov.pl/web/paa

szczegółowych założeń, harmonogramów i mierników, poza tymi które wynikają z metodyki przyjętej w Programie PEJ. Dodatkowo możliwość realizacji szeregu zadań przypisanych Prezesowi PAA w Programie PEJ, np. dotyczących kontroli dostawców czy kontroli dozorowych, uzależniona jest od postępów w realizacji Programu PEJ niezależnych od Prezesa PAA. Pomimo to realizacja zadań i mierników była szczegółowo planowana i monitorowana m.in. w ramach budżetu zadaniowego, planów zakupów, planów kontroli i sprawozdawczości do Ministerstwa Klimatu i Środowiska.

Po przyjęciu przez Radę Ministrów obecnie procedowanej aktualizacji Programu PEJ planowane jest dostosowanie roboczego wewnętrznego dokumentu PAA, określającego harmonogram realizacji zadań wynikających z Programu PEJ wraz z oszacowanymi wydatkami. W powyższych pracach PAA uwzględni rekomendacje dotyczące realizacji projektów opracowane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów[1], uwzględniając równocześnie fakt, iż dokumenty te nie mają charakteru obligatoryjnego i w związku z powyższym brak ich stosowania nie może być uznany za nierzetelną realizację zadań przez Prezesa PAA.

Ponadto, w celu zwiększenia efektywności monitorowania mierników przez Prezesa PAA, dokonane zostało wyodrębnienie mierników Programu PEJ z Planu działalności PAA, co zostało zatwierdzone przez ministra sprawującego nadzór nad PAA. Dodatkowo w październiku 2025 r. została przyjęta wewnętrzna procedura monitorowania realizacji zadań PAA w ramach Programu PEJ.

2. Zarzut nierzetelnego monitoringu realizowanych zadań

W odniesieniu do informacji dot. braku rzetelnego monitorowania miernika „Szkolenia przeznaczone na wdrożenie zatrudnionych specjalistów", należy podkreślić, iż PAA prowadzi szczegółową ewidencję zrealizowanych szkoleń uwzględniającą m.in. sposób ich finansowania, tematykę, zakres i dane uczestników. Wnioski szkoleniowe realizowane w ramach Programu PEJ są każdorazowo analizowane pod kątem przydatności tematyki szkolenia do realizacji zadań Programu przez pracownika, który ma wziąć w nim udział. Wskazane w informacji o wynikach kontroli P/24/015, różnice

[1] Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, Zarządzanie projektami w administracji publicznej, https://www.gov.pl/web/zarzadzanie-projektami/materialy-do-pobrania

w udostępnionych w trakcie kontroli danych, dotyczących liczby zrealizowanych szkoleń, wynikały z różnego zakresu danych wymaganych każdorazowo przez kontrolerów NIK w celu sporządzenia zestawień (tabel), natomiast sama wartość miernika nie była modyfikowana w odniesieniu do tych samych wymaganych zakresów.

Ponadto, mając na celu dalszą poprawę efektywności monitorowania realizowanych zadań, w październiku 2025 r. w PAA przyjęta została wewnętrzna procedura monitorowania realizacji zadań PAA w ramach Programu PEJ określająca zasady i sposób monitorowania zadań i mierników realizowanych przez PAA dotyczących wzmocnienia dozoru jądrowego, określonych w Programie PEJ. PAA monitoruje realizację zadań i mierników określonych w Programie PEJ w układzie półrocznym.

3. Nieosiągnięcie zaplanowanych poziomów zatrudnienia specjalistów dozoru jądrowego

Prezes PAA stale podejmuje działania mające na celu zwiększenie zatrudnienia specjalistów dozoru jądrowego i realizację zaplanowanych poziomów zatrudnienia wskazanych w Programie PEJ.

Państwowa Agencja Atomistyki, poza działaniami dążącymi do wzrostu wynagrodzeń oraz podpisywaniem umów lojalnościowych, podejmowała również inne działania mające na celu zwiększenie i utrzymanie zatrudnienia (o czym w trakcie kontroli byli informowani kontrolerzy NIK). Były to na przykład:

- kontynuowanie budowania marki pracodawcy (udział w wydarzeniach typu targi pracy oraz zintensyfikowanie aktywności na profilach społecznościowych);
- upraszczanie procesu rekrutacji (wprowadzono rozwiązania IT ułatwiające aplikowanie i zarządzanie procesem rekrutacji);
- wprowadzenie pilotażowego procesu adaptacji nowego pracownika w działalność organizacji;
- aktualizacja zasad wewnętrznych dotyczących szkoleń;
- doskonalenie komunikacji wewnętrznej w Agencji w tym poprzez wykorzystanie narzędzi IT;
- inicjowanie i organizacja działań usprawniających przepływ informacji sprzyjających budowaniu współpracującego zespołu.

W PAA prowadzone są okresowe analizy dotyczące zatrudnienia w celu wypracowania i wprowadzania dodatkowych rozwiązań wspierających pozyskanie nowych pracowników oraz zapobieganie odchodzeniu zatrudnionych osób.

Jednocześnie, w odniesieniu do podpisywania z pracownikami umów lojalnościowych należy jednoznacznie wskazać, że umowy takie nie stanowią skutecznego narzędzia retencji pracowników. W sytuacji, w której pracownik zdecyduje się na zmianę pracodawcy, co ma miejsce najczęściej z powodu możliwości otrzymania znacznie wyższego wynagrodzenia niż w sektorze publicznym, umowa lojalnościowa, zgodnie z obowiązującymi powszechnie przepisami, zostaje spłacona przez pracownika, nierzadko przy pomocy nowego pracodawcy. Zatem umowy lojalnościowe, pomimo że są w PAA powszechnie stosowane,[2] nie są uznawane za najskuteczniejszą metodę zatrzymywania pracowników.

Jak wskazano w trakcie kontroli brak możliwości pełnej realizacji miernika dot. zatrudnienia specjalistów dozoru jądrowego w PAA wynika przede wszystkim z czynników zewnętrznych. Największy wpływ ma m.in. konkurencja ze strony podmiotów prywatnych, oferujących atrakcyjne warunki wynagrodzeniowe pracownikom mającym te same kwalifikacje, na które zapotrzebowanie zidentyfikowała Agencja, oraz ograniczony zasób specjalistów na krajowym rynku pracy.

4. Zarzut nieskutecznych mechanizmów kontroli zarządczej

W PAA istnieją skuteczne mechanizmy kontroli zarządczej i PAA stale dąży do ich ulepszenia. Coroczne oświadczenia o stanie kontroli zarządczej składane do Ministra Klimatu i Środowiska (sprawującego nadzór nad Prezesem PAA) były każdorazowo przyjmowane bez uwag. O skuteczności mechanizmów kontroli zarządczej świadczy również systematyczne osiąganie celów wskazanych w Planie działalności PAA oraz mierników realizacji zadań Programu PEJ (poza miernikiem dotyczącym zatrudnienia). Ryzyka mogące utrudnić lub uniemożliwić realizację celów są systematycznie oceniane zgodnie z zasadami wynikającymi z Regulaminu Kontroli Zarządczej.

[2] Pismo Prezesa PAA do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 31 marca 2025 r., znak: BSM.0800.2.2025.AGIPT.

Ponadto, w I kwartale 2025 r. dokonano przeglądu ww. regulaminu co skutkowało wydaniem jego aktualizacji w dniu 31 marca 2025 r., w której doprecyzowano zasady w zakresie szeregu elementów kontroli zarządczej, w tym celów i zarządzania ryzykiem, mechanizmów kontroli oraz monitorowania i oceny.

Sukcesywnie trwają prace nad aktualizacją i opracowaniem kolejnych procedur Zintegrowanego Systemu Zarządzania, które wspierają kontrolę nad realizowanymi w PAA procesami oraz zwiększają skuteczność w osiąganiu zakładanych celów.

Reasumując, chciałbym podkreślić, iż Prezes PAA wskazywał w trakcie kontroli i po jej zakończeniu, iż wyniki kontroli są formułowane z pominięciem wyjaśnień PAA istotnych dla przedmiotu kontroli. Dodatkowo, w toku kontroli Prezes PAA nie miał możliwości odniesienia się do kwestii nadal budzących wątpliwości NIK, gdyż nie był informowany przez kontrolerów o ich wystąpieniu. Prezes PAA zgłosił szereg zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w piśmie do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 31 marca 2025 r.[3] które nie zostały uwzględnione. Natomiast szczegółowa informacja na temat podjętych i planowanych działań PAA w celu wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych przekazana została w piśmie do Wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 20 czerwca 2025 r.[4]

Z poważaniem

Andrzej Głowacki
Prezes

Państwowej Agencji Atomistyki
/ – podpisany cyfrowo/

[3] Znak: BSM.0800.2.2025.AGIPT.
[4] Znak: BSM.0800.3.2025.RB.