



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Michał Jędrzejczyk

KGP.410.5.2.2024

Andrzej Głowacki
Prezes
Państwowej Agencji Atomistyki
ul. Nowy Świat 6/12
00-400 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/015 Realizacja Programu Polskiej Energetyki Jądrowej

zmienione zgodnie z treścią uchwały Nr 38/2025
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 21 maja 2025 r.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Państwowa Agencja Atomistyki ¹ , ul. Nowy Świat 6/12, 00-400 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Głowacki, od 15 grudnia 2022 r. do 21 marca 2023 r. p.o. Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki ² , od 22 marca 2023 r. Prezes PAA. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Łukasz Młynarkiewicz, od 11 września 2019 r. do 10 maja 2020 r. p.o. Prezesa PAA, od 11 maja 2020 r. do 14 grudnia 2022 r. Prezes PAA.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2024 r. (do 30 września) z uwzględnieniem zdarzeń oraz dowodów sprzed i po tym okresie, o ile miały wpływ na ocenę kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Iwona Brzostek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/55/2024 z 5 lipca 2024 r. 2. Anna Kłopotek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KGP/54/2024 z 4 lipca 2024 r. (akta kontroli str.: 1-2, 35-39)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny zgodności realizacji przez Prezesa PAA zadań określonych w Programie Polskiej Energetyki Jądrowej ⁴ , z założeniami określonymi w tym Programie.
Zakres kontroli	Podstawą sformułowania oceny kontrolowanej działalności były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: – analizy realizacji przez Prezesa PAA zadań przewidzianych dla PAA w PPEJ, – analizy planowania i wykonania rocznych planów wydatków na realizację zadań określonych w PPEJ oraz mechanizmów kontroli zarządczej PAA w zakresie PPEJ. Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. <i>Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.</i>

¹ Dalej także: PAA lub Agencja.

² Dalej także: Prezes PAA.

³ Dz.U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*.

⁴ Program Polskiej Energetyki Jądrowej, dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 15/2014 z 28 stycznia 2014 r. w sprawie programu wieloletniego pod nazwą „Program polskiej energetyki jądrowej”, zaktualizowany uchwałą Rady Ministrów nr 141 z 2 października 2020 r. w sprawie aktualizacji programu wieloletniego pod nazwą „Program polskiej energetyki jądrowej” (M.P. poz. 946), oraz uchwałą Rady Ministrów nr 66 z dnia 24 czerwca 2024 r. zmieniającą uchwałę w sprawie aktualizacji programu wieloletniego pod nazwą „Program polskiej energetyki jądrowej” (M.P. poz. 569) dalej także: PPEJ lub Program PEJ.

III. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli nie wszystkie podejmowane w latach 2020-2024 (30 września) 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.

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 Prezesa 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, mierniki⁶ 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.⁷, 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 nierzetelny monitoring przez PAA zrealizowanych czynności w ramach poszczególnych zadań oraz monitoring ich zgodności z oczekiwaniami formułującymi dane zadanie.

NIK zwraca uwagę, że przekazywane w trakcie kontroli dokumenty, wyjaśnienia i zestawienia, nie zawsze opierały się na rzetelnej analizie stanu zaawansowania realizacji poszczególnych podzadań w odniesieniu do Harmonogramu wydatków i Tabeli zatrudnieniowej, opracowanych w 2020 r. Dokumenty te nie były aktualizowane, a PAA nie monitorowała postępów realizacji przyjętych w nich założeń.

Trzy z sześciu podzadań przyporządkowanych do zadania nr 4 *Wzmocnienie kadrowe i budowa kompetencji PAA*, Agencja realizowała niezgodnie z założeniami przyjętymi w PPEJ⁸. Ponadto w odniesieniu do dwóch podzadań⁹ PAA nie opracowała szczegółowych wytycznych, które umożliwiałyby określenie poziomu ich realizacji.

NIK pozytywnie ocenia podjęcie przez PAA współpracy z amerykańską Komisją Dozoru Jądrowego¹⁰ w ramach realizacji podzadania 4.2 *„Współpraca i wymiana doświadczeń z dozorem jądrowym kraju dostawcy technologii”*. Realizowane

⁵ Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁶ Z wyjątkiem ogólnego harmonogramu i trzech mierników zapisanych w PPEJ.

⁷ 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.

⁸ Podzadanie 4.1 Prowadzenie rekrutacji pracowników PAA, podzadanie 4.3 Opracowanie programu rozwoju zawodowego pracowników oraz podzadanie 4.4 Udział pracowników PAA w specjalistycznych szkoleniach krajowych i zagranicznych – budowanie kompetencji PAA.

⁹ Podzadanie 4.2 Współpraca i wymiana doświadczeń z dozorem jądrowym kraju dostawcy technologii, podzadanie 4.6 Współpraca z krajowymi organami w systemie koordynacji i nadzoru.

¹⁰ Z ang. Nuclear Regulatory Commission. Dalej: US NRC lub NRC.

w ramach współpracy działania wspierały przygotowanie PAA do wykonania zadań dozoru jądrowego wynikających z Programu PEJ.

Powołany przez Prezesa PAA w październiku 2023 r. w ramach realizacji podzadania 4.5 „Przygotowanie dokumentacji wspierającej proces wydawania zezwoleń i prowadzenia kontroli”, Zespół do spraw przygotowania procesu rozpatrywania wniosku o wydanie zezwolenia na budowę pierwszej polskiej elektrowni jądrowej realizował 22 zadania wyszczególnione w harmonogramie prac Zespołu, w tym 10 zadań z opóźnieniem wynoszącym do trzech miesięcy. W efekcie dotychczasowych prac Zespół m.in. opracował procedurę wydawania ogólnej opinii Prezesa PAA w zakresie planowanych rozwiązań organizacyjno-technicznych w przyszłej działalności elektrowni jądrowej¹¹ i wzory dokumentów niezbędnych do złożenia wraz z wnioskiem o wydanie zezwolenia na budowę EJ.

PAA podjęła także współpracę z krajowymi organami w systemie koordynacji i nadzoru w ramach realizacji podzadania 4.6 *Współpraca z krajowymi organami w systemie koordynacji i nadzoru*. Na podstawie ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. *Prawo atomowe*¹², Prezes PAA w kwietniu 2023 r. zainicjował prace nad projektem dokumentu w sprawie funkcjonowania systemu koordynacji kontroli i nadzoru nad obiektami jądrowymi. Prace nad porozumieniem, pomimo znacznego zaawansowania, nie zostały dotychczas zakończone.

W zakresie realizacji podzadań w ramach zadania nr 5 *Dostosowanie zaplecza sprzętowego i infrastrukturalnego PAA do zadań wynikających z Programu PEJ*, PAA wprowadziła określiła zapotrzebowanie niezbędne do zrealizowania tego zadania w Harmonogramie zatwierdzonym 24 września 2020 r., niemniej dokument ten w ocenie NIK był nierzetelnie opracowany gdyż nie wskazywał zadań w podziale na podzadania 5.1-5.5. Ponadto jak wyżej wskazano, dokument ten nie był aktualizowany w kolejnych latach w trakcie realizacji PPEJ, a dostawa składników majątkowych i usług w celu dostosowania zaplecza sprzętowego i infrastrukturalnego Agencji do zadań wynikających z PPEJ była corocznie uwzględniana w rocznych planach finansowo-rzeczowych. Zarówno brak szczegółowości wynikającej z załącznika 2 Programu PEJ, jak również nieaktualizowanie i niemonitorowanie przez Agencję postępów realizacji założeń przyjętych zarówno w Harmonogramie wydatków, jak i w Tabeli zatrudnieniowej opracowanej w 2020 r., o której mowa wcześniej, zdaniem NIK utrudnia jednoznaczną ocenę działań podjętych przez Prezesa PAA i ich poziomu realizacji w odniesieniu do przypisanych mu zadań wynikających z Programu PEJ.

PAA nierzetelnie monitorowała dwa¹³ spośród trzech mierników określonych w załączniku 4 do PPEJ, a także w sposób niejednorodny stosowała pojęcia określające wartość miernika rozbudowa sieci stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych, co w ocenie NIK utrudnia rzetelną ich weryfikację.

Zdaniem NIK istotnym zagrożeniem dla realizacji PPEJ jest nieosiągnięcie przez PAA przyjętych w PPEJ wartości miernika „Zatrudniania specjalistów dozoru jądrowego”. W 2022 r. wzrost zatrudnienia w Agencji był mniejszy o 6% od zaplanowanego, a w 2023 r. aż o 16%. Ponadto Prezes PAA po terminie wynikającym z Programu PEJ (2021-2022), z kilkumiesięcznym opóźnieniem

¹¹ Dalej także: EJ.

¹² Dz. U. z 2024 r. poz. 1277. Dalej: *ustawa Prawo atomowe*.

¹³ Mierniki: „Zatrudniania specjalistów dozoru jądrowego”, „Szkolenia przeznaczone na wdrożenie zatrudnionych specjalistów”.

(w kwietniu 2023 r.), zatwierdził program rozwoju zawodowego pracowników Agencji.

PAA nie ewidencjonowała wydatków w sposób umożliwiający ich przyporządkowanie do realizowanych zadań określonych w załączniku 2 do PPEJ, co w ocenie NIK uniemożliwia rzetelne monitorowanie wydatków ponoszonych przez PAA w ramach tego programu. Przykładowo z pozycji wydatków 2a) „Wzmocnienie kadrowe i budowa kompetencji PAA”, ponoszone były wydatki zarówno na zadanie nr 4 „Wzmocnienie kadrowe i budowa kompetencji PAA”, jak i na zadanie nr 7 „Licencjonowanie i nadzór Prezesa PAA” co było niezgodne z zapisami załącznika 3 do PPEJ. Na zadania ujęte w PPEJ, PAA w latach 2020-2023 r. wydatkowała 37 372 tys. zł, co stanowiło 65,2% środków zaplanowanych w Programie PEJ na ten okres w kwocie 57 340 tys. zł (nie wydatkowano 19 968 tys. zł, głównie na zadanie nr 6 *System wsparcia techniczno-eksperckiego dla PAA*, na które w ww. okresie zaplanowano 16 549 tys. zł). Agencja nieprawidłowo, ponieważ z wydatków bieżących (§ 4300), zamiast inwestycyjnych (§ 6060), sfinansowała w trzech przypadkach wydatki na dostosowanie terenu do instalacji stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych.

Zgodnie z art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*¹⁴, kontrola zarządcza powinna być tak zorganizowana w PAA, by zapewniła realizację celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Przy braku wyznaczenia terminów realizacji działań/czynności w ramach poszczególnych zadań oraz nieokreśleniu wydatków ponoszonych na poszczególne zadania (wymienione w załączniku 2 do PPEJ), nie jest możliwe spełnienie wymogu określonego w tym przepisie.

NIK zwraca również uwagę na nieskuteczne mechanizmy kontroli zarządczej w obszarze finansów. Prezes PAA dokonywał zmian w planie finansowym na 2020 r. i w planie finansowym na 2021 r., w zakresie kwot zapisanych w PPEJ, który jest programem wieloletnim, co było niezgodne z art. 136 ust.1 i 2 *uofp*. Na błąd zmiany w planie na 2021 rok, zwróciło uwagę dopiero Ministerstwo Finansów¹⁵, za pośrednictwem MKiŚ w kwietniu 2022 r.

PAA w 2020 r. dokonywała wydatków niezgodnie z limitem określonym w załączniku nr 10 do ustawy budżetowej na 2020 r. na realizację PPEJ¹⁶. W 2021 r. PAA dokonała wydatków na realizację PPEJ, niezgodnie z planem na 2021 r. wynikającym z PPEJ, wskutek zmian w planie finansowym PAA, dokonanych decyzjami Prezesa PAA¹⁷.

Agencja prezentowała niespójne informacje dotyczące planu wydatków na PPEJ, zarówno na 2020 r., jak i na 2021 r. oraz wykonania wydatków na PPEJ w 2021 r. W sprawozdaniu Rb-28 i Rb-BZ1 prezentowane były dane uwzględniające zmiany w planie finansowym dokonane decyzjami Prezesa PAA, a w *Sprawozdaniu z realizacji PPEJ za lata 2020-2021 r.*¹⁸, bez uwzględnienia tych zmian. PAA nie dołożyła należytej staranności by w *Sprawozdaniu z realizacji PPEJ*

¹⁴ Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, dalej: *uofp*.

¹⁵ Dalej: MF.

¹⁶ Limit wydatków na 2020 r. w ustawie budżetowej określono na 961 tys. zł, PAA w 2020 r. poniosła na PPEJ wydatki w kwocie 963 tys. zł.

¹⁷ Decyzja Prezesa PAA dotycząca przeniesienia środków w kwocie 49 tys. zł z zadania nr 6 *System wsparcia techniczno-eksperckiego dla PAA* na realizację zadania nr 5 *Dostosowanie zaplecza sprzętowego oraz infrastrukturalnego PAA do zadań wynikających z PPEJ* i decyzja Prezesa PAA dotycząca przeniesienia środków z rozdziału 15095 „Pozostała działalność” do rozdziału 15004 „Zadania w zakresie bezpiecznego wykorzystania energii atomowej”.

¹⁸ M.P. z 10 listopada 2022 r. poz. 1082.

za lata 2020-2021, w załączniku „Rozliczenie wydatków na PPEJ za lata 2020-2021”, za 2020 r. w kolumnie „planowane wydatki”, a za 2021 r. zarówno w kolumnie „planowane wydatki”, jak i w kolumnie „rzeczywiste wydatki” były wykazane dane zgodne z danymi wykazanymi w księgach rachunkowych oraz w sprawozdaniach Rb-28 i Rb-BZ1. Nie zamieszczono też stosownego komentarza, dotyczącego wykazania kwoty planowanych wydatków w 2020 r.¹⁹ i w 2021 r.²⁰ oraz wykonanych wydatków w 2021 r. w kwocie 1520 tys. zł, która była niższa o 21 tys. zł niż rzeczywiste wydatki (1541 tys. zł) wykazane w księgach rachunkowych i w ww. sprawozdaniach. W ocenie NIK, PAA powinna dołożyć wszelkich starań, by we wszystkich sprawozdaniach dane były prezentowane rzetelnie tj. zgodne ze stanem faktycznym, wynikającym z ksiąg rachunkowych.

NIK wskazuje, że PAA nie dołożyła również należytej staranności aby w aktualizowanym w czerwcu 2024 r. załączniku 3 do PPEJ o nazwie „Wydatki związane z realizacją Programu PEJ, Wykonane i przewidywane wydatki w latach 2020-2033 związane z realizacją Programu PEJ (w tys. zł)”, dane za lata 2021-2023 były zgodne z nazwą tego załącznika, tj. prezentowały wydatki rzeczywiście poniesione, a nie planowane.

W ramach kontroli zarządczej, w związku z rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania z dnia 29 września 2010 r.²¹, Prezes PAA podpisywał m.in. *Plany działalności na poszczególne lata oraz Sprawozdania z ich realizacji*. W *Planach działalności* na 2020 r. i na 2021 r. i w *Sprawozdaniach z ich realizacji*, PAA Program PEJ wykazywała w części A²². Od 2022 r. PAA Program PEJ wykazywała w części C, zdaniem NIK nie zaszły żadne okoliczności, które uzasadniałyby tę zmianę. Prezes PAA podpisywał też Oświadczenia o stanie kontroli zarządczej, deklarując, że we wszystkich latach okresu 2020-2023 w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. Oświadczenie takie złożył również za 2022 r.²³, mimo iż posiadał wiedzę o ww. błędach w Sprawozdaniach, wskazanych przez MF, przekazując w maju 2022 r. do Ministerstwa Klimatu i Środowiska²⁴ korektę Formularza opisowego dotyczącego realizacji programu wieloletniego PPEJ.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej²⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Realizacja przez Prezesa PAA zadań przewidzianych dla PAA w Programie PEJ w odniesieniu do harmonogramu
Opis stanu faktycznego	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: 1) zadanie nr 4 <i>Wzmocnienie kadrowe i budowa kompetencji PAA</i> – na zadanie składa się sześć podzadań;

¹⁹ Wykazano kwotę 961 tys. zł, a zgodnie z Rb-28 i Rb-BZ1, plan po zmianach wynosił 966 tys. zł.

²⁰ Wykazano kwotę 1563 tys. zł, a zgodnie z Rb-28 i Rb-BZ1, plan po zmianach wynosił 1584 tys. zł.

²¹ Dz. U. Nr 187, poz. 1254. Dalej także: *rozporządzenie w/s planu działalności i sprawozdania*.

²² Załącznik do rozporządzenia w s. planu działalności i sprawozdania.

²³ „Oświadczenie o stanie kontroli zarządczej Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki za rok 2022”, Prezes PAA podpisał w dniu 15 lutego 2023 r.

²⁴ Dalej: MKiŚ.

²⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

- 2) zadanie nr 5 *Dostosowanie zaplecza sprzętowego i infrastrukturalnego do zadań wynikających z PPEJ* – na zadanie składa się sześć podzadań,
- 3) zadanie nr 6 *System wsparcia techniczno-eksperckiego dla PAA* – na zadanie składają się dwa podzadania,
- 4) 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 PAA²⁶. Zadania PAA w zakresie dozoru jądrowego realizowane są od 2009 r. Ich zakres wynika m.in. z Programu jądrowego z 2009 r.²⁷ oraz z Programu PEJ.

(akta kontroli str.: 678-688, 1914-1917, 1920-1924)

Ad. 1. Wzmocnienie kadrowe i budowa kompetencji PAA

W załączniku 2 PPEJ w ramach zadania nr 4 *Wzmocnienie kadrowe i budowa kompetencji PAA*, wyszczególniono sześć podzadań²⁸, których realizację przewidziano od 2021 r. do 2033 r., z wyjątkiem podzadania „*Prowadzenie rekrutacji pracowników PAA*”, którego realizację zaplanowano od 2022 r. oraz podzadania „*Opracowanie programu rozwoju zawodowego pracowników*”, którego okres realizacji zaplanowano na lata 2021-2022 r.

Dla zadania nr 4 *Wzmocnienie kadrowe i budowa kompetencji PAA*, w załączniku 4²⁹ PPEJ w części „*Wzmocnienie dozoru jądrowego – Państwowej Agencji Atomistyki*”, zapisano dwa mierniki:

- 1) „*Zatrudnienie specjalistów dozoru jądrowego (% docelowej liczby [LD] zatrudnionych pracowników na potrzeby Programu PEJ gdzie [LD]=110 osób)*”, zaplanowana wartość tego miernika w latach 2021-2023 wynosiła odpowiednio 25%, 56%, 75%,
- 2) „*Szkolenia przeznaczonego na wdrożenie zatrudnionych specjalistów (łączna liczba osobodni szkoleniowych rocznie)*” zaplanowana wartość tego miernika w latach 2021-2023 wynosiła odpowiednio 540, 1080, 1480.

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 zatrudnienia³⁰.

W tym zakresie Prezes PAA wyjaśnił³¹: „*na stanowiska specjalistyczne na potrzeby realizacji zadań PAA w PPEJ w 2022 r. zatrudniono 26 osób, a w 2023 r. 20 osób. Umożliwiło to osiągnięcie wartości miernika PPEJ w 2022 r. na poziomie 48% oraz*

²⁶ Pismo nr BDG.0800.1.2024.AR z dnia 26 lipca 2024 r.

²⁷ Uchwała Rada Ministrów Nr 4/2009 z 13 stycznia 2009 r. w sprawie działań podejmowanych w zakresie rozwoju energetyki jądrowej oraz rozporządzenie z 12 maja 2009 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Polskiej Energetyki Jądrowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 72, poz. 622), któremu powierzono opracowanie PPEJ.

²⁸ 4.1 Prowadzenie rekrutacji pracowników PAA, 4.2 Współpraca i wymiana doświadczeń z dozorem jądrowym kraju dostawcy technologii, 4.3 Opracowanie programu rozwoju zawodowego pracowników, 4.4 Udział pracowników PAA w specjalistycznych szkoleniach krajowych i zagranicznych – budowanie kompetencji PAA, 4.5 Przygotowanie dokumentacji wspierającej proces wydawania zezwoleń i prowadzenia kontroli, 4.6 Współpraca z krajowymi organami w systemie koordynacji i nadzoru.

²⁹ Załącznik 4 Programu PEJ określa System monitorowania i mierniki realizacji Programu PEJ.

³⁰ Pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT.10 z dnia 13 listopada 2024 r.

³¹ Pismo nr BDG.0800.1.2024.SK.1 z dnia 16 lipca 2024 r.

w 2023 r. na poziomie 66%. Są to mniejsze wartości miernika niż zaplanowane w PPEJ - odpowiednio 56% w 2022 r. i 75% w 2023 r. Powodem był brak odpowiedniej liczby kandydatów spełniających kryteria kompetencyjne na stanowiska specjalistyczne podlegające rekrutacji. Pomimo powtarzanych rekrutacji na część stanowisk nie udało się wyłonić kandydatów, którzy spełnialiby wymagania określone w ogłoszeniu o naborach. Wynika to z ogólnej sytuacji na rynku pracy, spowodowanej brakiem rozwiniętej branży energetyki jądrowej w Polsce, a w konsekwencji małej liczby specjalistów posiadających niezbędne doświadczenie i wiedzę. Dodatkowym utrudnieniem w przeprowadzeniu przez PAA skutecznej rekrutacji jest konkurencja o specjalistów ze strony spółek planujących inwestycje w energetykę jądrową, które również realizują intensywne programy rekrutacyjne - są to PEJ sp. z o.o., PGE PAK Energia Jądrowa S.A., Orlen Synthos Green Energy sp. z o.o., KGHM Polska Miedź S.A., oraz inne podmioty zainteresowane realizacją projektów jądrowych”.

W związku z prowadzonymi czynnościami kontrolnymi³² Prezes PAA skorygował wartości miernika „Zatrudnienie specjalistów dozoru jądrowego na potrzeby Programu PEJ” i poinformował, że w 2022 r. zatrudniono 30,8 osób, a w 2023 r. zatrudniono 25,5 osób, osiągając wartości mierników odpowiednio 49% i 59%. Prezes PAA wyjaśnił³³ iż „rozbieżności w danych wynikają z nieuwzględnienia w pierwszej odpowiedzi zmian kadrowych dotyczących osób zatrudnionych na potrzeby realizacji PPEJ przed 2022 rokiem”.

Według Prezesa PAA³⁴: „Prawidłowe wartości tego miernika są wskazane w załączniku 4 do pisma z dnia 22 sierpnia 2024 r. tj.: w 2022 r. zatrudniono 30,8 osób, a w 2023 r. zatrudniono 25,5 osób, osiągając wartości mierników w odniesieniu do PPEJ odpowiednio 49% i 59%. Dane z pisma PAA z dnia 16 lipca 2024 r., dotyczyły osób do zatrudnienia na zupełnie nowe etaty dla PAA i finansowane z PPEJ. PAA nie informowała innych podmiotów o zmianach wartości osiągniętych mierników w odniesieniu do PPEJ odpowiednio 49% i 59%, gdyż PAA przekazywała informacje tylko w odniesieniu do nowo zatrudnionych osób w ramach nowych etatów PPEJ”.

Realizowany przez PAA w latach 2022-2023 r. proces rekrutacji nie przyniósł efektów zgodnych z założeniami PPEJ. 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).

Prezes PAA poinformował, że: „w pierwszym półroczu 2024 r. uruchomiono osiem naborów na 11 stanowisk. Od początku 2024 r. nabory na część etatów w ramach PPEJ zostały wstrzymane z powodu braku wystarczających środków budżetowych na wynagrodzenia pracowników finansowanych z PPEJ. Niedobór środków w PAA spowodowany był obligatoryjnym wzrostem wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej o 20%, zgodnie z ustawą budżetową na 2024 rok, z dnia 18 stycznia 2024 r. Po aktualizacji PPEJ z dnia 24 czerwca 2024 r. podjęto decyzję o odblokowaniu etatów. Do dnia 6 sierpnia 2024 r., PAA nie otrzymała dodatkowych środków na wynagrodzenia”.

³² Pismo nr BDG.0800.3.2024.AG z dnia 22 sierpnia 2024 r., do którego załączono wypełnioną przez PAA tabelę dotyczącą mierników.

³³ Pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT2 z dnia 3 września 2024 r.

³⁴ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień nr KGP.410.5.2.2024-AK3 z dnia 5 grudnia 2024 r.

Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Prezesa PAA³⁵, w 2024 r. (do 30 września), PAA zatrudniła dziesięć osób (według stanowisk wykazanych w Tabeli zatrudnieniowej), a z pracy odeszło osiem osób (zatrudnionych na innych stanowiskach, niż ww. dziesięć osób przyjętych w 2024 r.).

Odnośnie wskazanego w PPEJ ryzyka odpływu kadry do prywatnego sektora Prezes PAA wyjaśnił³⁶: „działania zaplanowane w ramach PPEJ (stały wzrost wynagrodzeń) należy ocenić jako skuteczne, o czym świadczy stały wzrost zatrudnienia w PAA, a działaniem, które PAA podjęła, byłoawnioskowanie do Ministra Klimatu i Środowiska o zmianę Programu, w związku z uwzględnieniem w ustawie budżetowej na 2024 rok zmiany kwoty bazowej, która wzrosła o 20% w stosunku do roku 2023. Limit środków finansowych w zadaniu „Wzmocnienie kadrowe i budowa kompetencji PAA” w PPEJ uniemożliwiał wzrost wynagrodzeń do ww. wysokości, gdyż przy pracach nad programem nie przewidziano tak wysokiego poziomu inflacji, a co za tym idzie również aż takiego wzrostu wynagrodzeń. Skutkiem podejmowanych przez PAA działań w ww. zakresie była aktualizacja PPEJ z 2 lipca 2024 roku na podstawie uchwały nr 66 Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2024 r., która zapewniła środki na wynagrodzenia zgodnie z nową kwotą bazową. W kolejnych latach realizacji PPEJ zwiększono limit o 20% rok do roku w zadaniu „Wzmocnienie kadrowe i budowa kompetencji PAA” celem zabezpieczenia wynagrodzeń.

Prezes PAA w ww. wyjaśnieniach odnośnie wskazanego w PPEJ ryzyka odpływu kadry do prywatnego sektora, nie wskazał innych podjętych działań zapobiegawczych, niż zaplanowany w PPEJ stały wzrost wynagrodzeń.

Opisana wyżej nieprawidłowość została wskazana w pkt 1 i 3 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str.: 582-589, 678-688, 1335-1402, 1479-1485, 1508-1516, 1652-1664, 1925-1932)

Podzadanie 4.2 Współpraca i wymiana doświadczeń z dozorem jądrowym kraju dostawcy technologii

Uchwałą z dnia 2 listopada 2022 r. w sprawie budowy wielkoskalowych elektrowni jądrowych w Rzeczypospolitej Polskiej³⁷, Rada Ministrów³⁸ uznała za niezbędne budowę elektrowni jądrowej w oparciu o amerykańską technologię reaktorów AP1000. Reaktory AP1000 oferowane przez firmę Westinghouse posiadają licencję amerykańskiego urzędu dozoru jądrowego - NRC, wskutek czego NRC uzyskała status agencji dozoru jądrowego kraju dostawcy technologii.

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

- *Porozumienie CAMP*³⁹ 2014 – w zakresie stosowania i obsługi kodów ciepłno-przepływowych zawarte zostało 25 listopada 2014 r. z mocą obowiązującą do dnia 25 listopada 2020 r.⁴⁰ W efekcie nawiązanej współpracy NRC udostępniła PAA kody obliczeniowe ciepłno-przepływowe stosowane w analizach

³⁵ Pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT.7. AG, z dnia 30 października 2024 r.

³⁶ Pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT.6 z dnia 24 października 2024 r.

³⁷ Uchwała nr 215/2022, M.P. poz. 1124.

³⁸ Dalej: RM.

³⁹ Z ang. *Thermal-hydraulic Code Applications and Maintenance Program*.

⁴⁰ 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.

bezpieczeństwa. Przedłużenie czasu obowiązywania *Porozumienia* na kolejne pięć lat nastąpiło w dniu 9 grudnia 2020 r.;

- *Porozumienie CSARP*⁴¹ 2015 – w zakresie programu badania awarii ciężkich zawarte zostało 3 października 2015 r. z mocą obowiązującą do dnia 2 października 2021 r.⁴² W efekcie nawiązanej współpracy NRC udostępniła PAA kody obliczeniowe stosowane w przypadku awarii ciężkich. Przedłużenie czasu obowiązywania *Porozumienia* na kolejne pięć lat nastąpiło w dniu 4 października 2021 r.;
- *Porozumienia RAMP*⁴³ 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 kodów⁴⁴.

Ponadto w zakresie wymiany informacji dotyczących m.in. regulowania bezpieczeństwa, bezpieczeństwa fizycznego, postępowania z odpadami, wypalonego paliwa jądrowego, ochrony radiologicznej i oddziaływania na środowisko określonych obiektów jądrowych, współpracy w badaniach nad bezpieczeństwem jądrowym i przekazywania doświadczeń, współdziałanie pomiędzy PAA i NRC wynikało z *Porozumienia o współpracy* z dnia 28 września 2016 r.⁴⁵ i z *Porozumienia* z 15 czerwca 2023 r.⁴⁶ Ponadto zawarto jeszcze *Porozumienie o współpracy* z 26 września 2022 r.⁴⁷, jednakże z uwagi na fakt, iż nie zostało oficjalnie wypowiedziane, ma moc obowiązującą.

Opracowana została wspólna lista obszarów współpracy pomiędzy PAA i NRC z dnia 27 sierpnia 2020 r.⁴⁸ przewidująca realizację przez te podmioty zadań w ciągu najbliższych 12 miesięcy oraz zadań średnioterminowych (obejmujących okres do wpłynięcia wniosku o wydanie zezwolenia na budowę elektrowni) i długoterminowych (obejmujących okres do rozpoczęcia rozruchu pierwszego bloku). Lista była na bieżąco wspólnie aktualizowana w zależności od zaistniałych potrzeb. PAA i NRC zrealizowały zadania przewidziane we wspólnej liście priorytetów w przewidzianym okresie 12 miesięcy, tj. w od sierpnia 2020 r. do sierpnia 2021 r. odbyło się pięć warsztatów on-line⁴⁹, tj. pn. *Regulatory Workforce*

⁴¹ Z ang. *Cooperative Severe Accident Research Program*.

⁴² Porozumienie CSARP 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).

⁴³ Z ang. *Radiation Protection Computer Code Analysis and Maintenance Program*.

⁴⁴ M.in. w ramach CAMP w dniach 4-6 listopada 2020 r., 25-27 maja 2021 r., 4 listopada 2021 r. i 15-17 listopada 2022 r.; w ramach CSARP w dniach 31 sierpnia-4 września 2020 r. i 7-11 czerwca 2021 r.

⁴⁵ Umowa PAA-NRC z 2016 r. została zawarta na okres pięciu lat, obowiązywała do dnia 28 września 2022 r. W 2021 r. nowa umowa nie została jeszcze podpisana, zaproponowano przedłużenie obowiązywania umowy PAA-NRC z 2016 r. na jeden rok (nota dyplomatyczna ambasady Stanów Zjednoczonych z dnia 10 września 2021 r. nr 21-0598), propozycja została zaakceptowana (nota Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP z dnia 17 września 2021 r. nr DPT.2705.5.2021/7).

⁴⁶ *Porozumienie między Prezesem Państwowej Agencji Atomistyki Rzeczypospolitej Polskiej a Komisją Dozoru Jądrowego Stanów Zjednoczonych Ameryki o wymianie informacji technicznej i współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego*, podpisane w Rockville dnia 15 czerwca 2023 r. (M.P. 2023, poz. 1018).

⁴⁷ W 2023 r. zawarto nową umowę między PAA a NRC, która ma szerszy zakres niż to porozumienie z 26 września 2022 r. Ponieważ jednak porozumienie to nie zostało dotychczas wypowiedziane przez żadną ze stron i nie wygasło (obowiązywać miało bezterminowo), formalnie wciąż obowiązuje.

⁴⁸ Dalej: Wspólna lista priorytetów.

⁴⁹ Z uwagi na panującą w tym czasie pandemię COVID-19 - w dniach 2-3 września 2020 r., 7-8 października 2020 r., 16-17 grudnia 2020 r., 20-22 kwietnia 2021 r., 24-26 sierpnia 2021 r.

Planning, pn. *Technical Support Organization*, pn. *Lessons Learned*, pn. *Managing Application Documentation* i pn. *QA and Vendor Inspection Lessons Learned*.

W styczniu 2021 r. w ramach spotkania PAA i NRC omówione zostały plany współpracy na rok 2021. PAA przedstawiła zaktualizowaną listę priorytetów z 27 sierpnia 2020 r. wraz z postulatami staży stanowiskowych dla pracowników PAA w USA. Staże zostały zrealizowane w 2022 r. po złagodzeniu ograniczeń wynikających z pandemii COVID-19. W maju 2023 r. PAA i NRC opracowały plan działań, który zastąpił wcześniejszą listę priorytetów. Od czasu opracowania planu działań spotkania na poziomie roboczym dotyczące współpracy PAA– NRC odbywały się regularnie w cyklu dwutygodniowym. W ramach realizacji planu działań odbyły się warsztaty PAA-NRC stacjonarne⁵⁰ oraz online pn. *Safety culture*⁵¹ mające na celu m.in. wsparcie PAA w przygotowaniach do licencjonowania.

Staże stanowiskowe 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 PAA⁵².

(akta kontroli str. 4-10, 307-309, 480-482, 486-502, 548-550, 682-683, 1191-1243)

Podzadanie 4.3 Opracowanie programu rozwoju zawodowego pracowników

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.⁵³ projekt „Programu rozwoju zawodowego pracowników PAA na potrzeby Programu Polskiej Energetyki Jądrowej”⁵⁴, został przesłany do wewnętrznego opiniowania. Prezes PAA w dniu 2 kwietnia 2023 r. zatwierdził PRZP.

Prezes PAA wyjaśnił⁵⁵: „Celem podzadania 4.3 było opracowanie programu rozwoju dla pracowników zatrudnionych na potrzeby realizacji zadań PAA w Programie PEJ. Opracowany Program obejmuje pracowników zatrudnionych na potrzeby PPEJ, a nie wszystkich pracowników PAA (PAA, oprócz zadań PPEJ, wykonuje nadzór i kontrolę nad nie-energetycznymi zastosowaniami promieniowania jonizującego m.in. w przemyśle, medycynie i nauce)”.

Prezes PAA wyjaśnił⁵⁶ m.in.: PRZP na potrzeby PPEJ został opracowany pod koniec 2022 r. W grudniu 2022 r. projekt PRZP został rozesłany do dyrektorów komórek organizacyjnych, Dyrektora Generalnej oraz Prezesa PAA i uzupełniony o zgłoszone uwagi. Od stycznia do marca 2023 r. projekt PRZP przeszedł dodatkowe uzgodnienia wewnętrzne w PAA, w trakcie których dodano m.in. załączniki zawierające przykładowy bilans kompetencyjny, ramowe wymogi kompetencyjne dla poszczególnych grup specjalistów, przykładowe programy staży stanowiskowych dla inspektorów i analityków dozoru jądrowego.

⁵⁰ W Warszawie w dniach 6-10 listopada 2023 r. i 10-14 czerwca 2024 r.

⁵¹ W dniu 5 grudnia 2023 r.

⁵² W dniach 11 kwietnia-1 lipca 2022 r. (trzy osoby), 12 września-11 listopada 2022 r. (cztery osoby), 5 września-27 października 2023 r. (jedna osoba), 15 lipca-16 sierpnia 2024 r. (trzy osoby).

⁵³ 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”.

⁵⁴ Programu rozwoju zawodowego pracowników PAA na potrzeby Programu Polskiej Energetyki Jądrowej, dalej: PRZP.

⁵⁵ Pismo nr BDG.0800.1.2024.SK.1 z dnia 16 lipca 2024 r.

⁵⁶ Pismo nr BDG.0800.1.2024.AR z dnia 26 lipca 2024 r.

Prezes PAA wskazując na przyczyny przesłania PRZP dopiero w grudniu 2022 r. wyjaśnił⁵⁷: „sfinalizowanie opracowania PRZP było możliwe dopiero po wyborze technologii dla pierwszej polskiej elektrowni jądrowej, co nastąpiło 3 listopada 2022 r. (a nie jak pierwotnie założono w PPEJ w 2021 r.). W związku z powyższym projekt został przekazany do wewnętrznych uzgodnień w grudniu 2022 r.”.

Opisana wyżej nieprawidłowość została wskazana w pkt 2 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str.: 582-589, 678-688, 913-951, 1693-1703)

Podzadanie 4.4 Udział pracowników PAA w specjalistycznych szkoleniach krajowych i zagranicznych – budowanie kompetencji PAA

W załączniku 4 PPEJ zaplanowano, iż wartość miernika: „Szkolenia przeznaczone na wdrożenie zatrudnionych specjalistów (łączna liczba osobodni szkoleniowych rocznie)” w 2021 r. wyniesie 540 osobodni, w 2022 r. 1080 osobodni i w 2023 r. 1480 osobodni.

Prezes PAA wyjaśnił⁵⁸: „Miernik szkoleń przeznaczonych na wdrożenie specjalistów PAA określony w PPEJ został zrealizowany w latach 2021-2023 w całości. W 2021 r. zrealizowano 553 osobodni szkoleń merytorycznych w zakresie bezpieczeństwa jądrowego (w PPEJ zaplanowano 540), w 2022 r. zrealizowano 1164 osobodni szkoleniowe (plan 1080), w 2023 r. zrealizowano 1498 osobodni szkoleniowych (plan 1480)”.

PAA osiągnęła większe wartości ww. mierników, niż planowano w PPEJ, w sytuacji niepełnej realizacji miernika „Zatrudnienie specjalistów dozoru jądrowego”, tj. w 2022 r. w wysokości 49% (w PPEJ założono 56%), a w 2023 r. w wysokości 59% (w PPEJ założono 75%).

Prezes PAA⁵⁹ wyjaśnił: „określony w PPEJ miernik dotyczący realizacji szkoleń jest wartością minimalną do osiągnięcia w danym roku, która zapewni potencjał do wykonywania zadań na danym etapie realizacji Programu. Miernik ten obejmuje wszystkich pracowników realizujących zadania związane z PPEJ, zatrudnionych zarówno przed, jak i od 2022 r. Osiągnięcie wyższej wartości miernika szkoleniowego przy jednoczesnym niepełnym wykonaniu miernika zatrudnieniowego PPEJ wynikało z większej dostępności szkoleń, w tym także finansowanych przez Międzynarodową Agencję Energii Atomowej oraz realizowanych we współpracy z US NRC. Realizacja większej liczby szkoleń pracowników PAA służy szybszemu nabywaniu kompetencji na potrzeby wykonywania zadań PPEJ”.

Prezes PAA wyjaśnił⁶⁰: „W odniesieniu do miernika dotyczącego liczby specjalistów dozoru jądrowego nowo zatrudnionych na potrzeby PPEJ przyjęto w Planie działalności na 2022 r. liczbę 26 specjalistów, wobec wartości wynikającej z PPEJ - 56% wartości docelowej specjalistów na potrzeby PPEJ w roku 2032 r., czyli 34 specjalistów nowo zatrudnionych w 2022 r., gdyż w Planie działalności na 2022 r. określono minimalną liczbę nowo zatrudnianych specjalistów a w PPEJ maksymalną ilość etatów, na którą zapewnione jest finansowanie. Określając miernik w Planie działalności brano pod uwagę dotychczasowe doświadczenia w naborach jak i sytuację na rynku pracy (konkurencję ze strony podmiotów prywatnych

⁵⁷ Pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT.13 z dnia 20 listopada 2024 r.

⁵⁸ Pismo nr BDG.0800.1.2024.SK.1 z dnia 16 lipca 2024 r.

⁵⁹ Pismo nr BDG.0800.1.2024.SK.1 z dnia 16 lipca 2024 r.

⁶⁰ Pismo nr BSM.0800.3.2024.AG, z dnia 22 sierpnia 2024 r.

o pracowników mających te same kwalifikacje) po to, żeby przyjąć wartość ambitną, ale możliwą do zrealizowania".

Do dnia 12 grudnia 2024 r., Prezes PAA we wszystkich wyjaśnieniach składanych w trakcie kontroli podawał ww. osiągnięte przez PAA wartości miernika „Szkolenia przeznaczone na wdrożenie zatrudnionych specjalistów”.

(akta kontroli str.: 582-589, 678-688, 1693-1703)

W wyniku kontroli NIK, Prezes PAA 13 grudnia 2024 r.⁶¹ skorygował wartości tego miernika, podając iż: „Wartości miernika zapisanego w PPEJ: „Szkolenia przeznaczone na wdrożenie zatrudnionych specjalistów”, osiągnięte przez PAA w poszczególnych latach 2021-2023 r., z uwzględnieniem wszystkich szkoleń finansowanych z PPEJ również spoza zakresu bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej wynoszą kolejno: 2021 – 553 osobodni (w roku 2021 nie było środków na finansowanie szkoleń z PPEJ, stąd ujęte szkolenia finansowane były z części 68 dział 750 na potrzeby realizacji zadań PAA w PPEJ), 2022 – 1287 osobodni, 2023 – 2006 osobodni. Ze względu na konieczność zliczenia szkoleń z zakresu bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej dla wszystkich pracowników w latach 2021-2023 zostaną uzupełnione w terminie do 18 grudnia 2024 r.”

(akta kontroli str.: 2074-2081)

W dniu 18 grudnia 2024 r. Prezes PAA⁶² skorygował powyższe dane, załączając zestawienie z innymi wartościami tego miernika, tj. 2021 – 250 osobodni, 2022 – 1452 osobodni, 2023 – 1811 osobodni, nie wskazując powodów korekty danych.

Opisana wyżej nieprawidłowość została wskazana w pkt 3 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str.: 2082-2084)

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*⁶³.

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*⁶⁴.

Zespół opracował kartę projektu, zgodnie z którą Zespołowi powierzono pełną odpowiedzialność za przygotowanie do procesu rozpatrywania wniosku o wydania zezwolenia na budowę EJ. Zespół podzielony został na zespoły tematyczne realizujące zadania przydzielone przez Koordynatora projektu lub Kierownika zespołu tematycznego mające na celu stworzenie wytycznych, które usprawnią ocenę merytoryczną wniosku, identyfikację ewentualnych zmian w polskim prawie, priorytetyzację zagadnień, identyfikację obszarów tematycznych w których będzie niezbędne wsparcie jednostek autoryzowanych,

⁶¹ Pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT 24.

⁶² Pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT 26.

⁶³ Pismo z dnia 15 października 2024 r. nr BSM.0800.6.2024.IPT.5.

⁶⁴ Dalej: Zespół.

rozwinięcie umiejętności identyfikacji i formułowania wezwań do wyjaśnień i uzupełnień oraz tworzenia raportu z oceny dozоровej oraz uzasadnienia do decyzji Prezesa PAA.

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.⁶⁵ opóźnienia wynoszące od jednego do trzech miesięcy dotyczyły realizacji 10 zadań i wynikały z następujących okoliczności⁶⁶:

- zadania 1.4, 1.6 i 1.8 z obszaru programu współpracy i oceny (planowane zakończenie VIII-IX.2024) – opóźnienia powstały ze względu na niewielkie doświadczenie w PAA w opracowywaniu tego typu dokumentów i koniecznością konsultacji z US NRC oraz konsultacji wewnętrznych pomiędzy departamentami PAA,
- zadania 3.1-3.4 w zakresie wymagań polskich i amerykańskich (planowane zakończenie VII-IX.2024) – opóźnienia wynikały ze stopnia skomplikowania zadania i obłożenia pracowników innymi obowiązkami niezwiązanymi z pracami *Zespołu*,
- zadanie 8.5 w zakresie szkoleń pracowników z oceny wniosku (planowane zakończenie X.2024) – realizacja zadania została przełożona na rok 2025 r., nie wskazano przyczyn tej decyzji,
- zadania 12.3 i 12.4 w zakresie potrzeb i ryzyka związanych z formalną stroną postępowania (planowane zakończenie VIII-IX.2024) – opóźnienia wynikały z konieczności wprowadzenia aktualizacji do zarządzenia ws. postępowania z dokumentacją zawierającą informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa, której nie zidentyfikowano wcześniej.

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.). W przypadku kamienia milowego polegającego na określeniu możliwości korzystania z platformy Sharepoint przed złożeniem wniosku i opracowaniu wytycznych w PAA związanych z zarządzaniem dokumentami elektronicznymi zawierającymi tajemnicę przedsiębiorstwa, opóźnienia wynikały z faktu, że zadanie wymagało dodatkowych analiz technicznych i prawnych, związanych z wymianą informacji pomiędzy PAA oraz PEJ sp. z o.o., stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. Termin realizacji – według wyjaśnień Prezesa PAA⁶⁷ – uzależniony był od tempa uzgodnień z PEJ sp. z o.o. W przypadku kamienia milowego polegającego na porównaniu krajowych wymagań prawnych z wymaganiami w krajach dostawców, wymagało dodatkowych, niezaplanowanych analiz prawnych. Szczegółowość i rozproszenie przepisów amerykańskich wydłużyło proces realizacji tego zadania. Ponadto członkowie *Zespołu* zaangażowani byli w realizację innych obowiązków w obszarze nadzoru regulacyjnego⁶⁸.

W efekcie dotychczasowych prac *Zespół*:

⁶⁵ Stan na dzień 15 października 2024 r.

⁶⁶ Pismo z dnia 15 października 2024 r. nr BSM.0800.6.2024.IPT.5.

⁶⁷ Pismo z dnia 26 listopada 2024 r. nr BSM.0800.6.2024.IPT.14.

⁶⁸ Pismo z dnia 26 listopada 2024 r. nr BSM.0800.6.2024.IPT.14.

- zaktualizował procedurę wydawania zezwoleń w zakresie działalności związanej z obiektami jądrowymi i składowiskami odpadów promieniotwórczych,
- opracował procedurę wydawania ogólnej opinii Prezesa PAA dotyczącą planowanych rozwiązań organizacyjno-technicznych w przyszłej działalności EJ i wzory dokumentów, które należy złożyć z wnioskiem o wydanie zezwolenia na budowę EJ,
- na potrzeby procesu wydawania zezwolenia dla EJ zaktualizował szablon raportu z oceny dozorowej, oceny formalno-prawnej oraz wezwań do wyjaśnień i uzupełnień,
- opracował arkusz pn. *Wstępny podział zespołów oceniających*, w którym dla każdego z rozdziałów i podrozdziałów Wstępnego Raportu Bezpieczeństwa⁶⁹ przypisano m.in. zespół koordynujący ocenę i przygotowanie oceny, zespoły wspierające oraz osobę odpowiedzialną za zagadnienie. Prace nad dokumentem dotyczącym wymagań kompetencji i zespołów oceniających WRB i pozostałe dokumenty załączone do wniosku o wydanie zezwolenia trwały w PAA od 2021 r.,
- dla każdego z rozdziałów i podrozdziałów WRB dla EJ opracował dokument służący członkom *Zespołu* m.in. do dokonywanie porównania krajowych wymagań prawnych dotyczących dokumentów składanych z wnioskiem o wydanie zezwolenia na budowę EJ z wymaganiami obowiązującymi w tym zakresie w krajach dostawców technologii jądrowych,
- przygotował strategię określania priorytetów w ocenie dozorowej oraz zasobów koniecznych do prowadzenia oceny dozorowej reaktora typu AP1000,
- opracował politykę dialogu Prezesa PAA z jednostkami organizacyjnymi planującymi wykonywanie działalności związanej z narażeniem na promieniowanie jonizujące, polegającym na budowie obiektu jądrowego i politykę dialogu z jednostkami organizacyjnymi planującymi złożenie wniosku o wydanie ogólnej opinii Prezesa PAA,
- przygotował wewnętrzną politykę prowadzenia spotkań Prezesa PAA z jednostkami organizacyjnymi planującymi wykonywanie działalności związanej z narażeniem na promieniowanie jonizujące, polegającej na budowie obiektu jądrowego.

Podzadanie 4.5 zostało określone w Programie PEJ jako podzadanie ciągłe do realizacji w latach 2021-2032 gdyż PAA, zgodnie z PPEJ, będzie 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 prowadzenia kontroli. Według Prezesa PAA⁷⁰ dokumenty te będą podlegały okresowemu przeglądowi i jeżeli zajdzie taka potrzeba, będą podlegały aktualizacji lub posłużyć przygotowaniu kolejnych dokumentów.

Działania te wynikają również ze Zintegrowanego Systemu Zarządzania, funkcjonującego w PAA opracowanego na podstawie wymagań

⁶⁹ Dalej: WRB.

⁷⁰ Pismo z dnia 15 października 2024 r. nr BSM.0800.6.2024.IPT.5.

Międzynarodowej Agencji Energi Atomowej tj. dokonywania stałego przeglądu i weryfikacji aspektów wpływających na bezpieczeństwo jądrowe i ochronę radiologiczną.

Przed powołaniem przez Prezesa PAA *Zespołu*, opracowane zostały materiały dotyczące procesu autoryzacji laboratoriów i organizacji eksperckich zatwierdzone przez Prezesa PAA w dniu 29 lipca 2021 r. Według Prezesa PAA⁷¹ aktualizacji może ulec lista zakresów autoryzacji preferowanych przez Prezesa PAA, jednak nastąpi to najwcześniej w 2025 r. Prezes PAA w zakresie czynności związanych z nadzorem i kontrolą dotyczących EJ, może korzystać wyłącznie z pomocy autoryzowanych laboratoriów i organizacji eksperckich. Do czynności tych należy m.in.: ocena wniosku o wydanie zezwolenia związanego z działalnością EJ (art. 4 *ustawy Prawo atomowe*), przeprowadzanie kontroli w EJ (art. 65a ust. 1 *ustawy Prawo atomowe*), wydawanie opinii ogólnej dotyczącej planowanych rozwiązań organizacyjno-technicznych (art. 39b *ustawy Prawo atomowe*) i wydawanie opinii wyprzedzającej dotyczącej planowanej lokalizacji (art. 36a *ustawy Prawo atomowe*).

(akta kontroli str.: 305-307, 432-437, 572-581, 586-588, 683-685, 914-918, 970-1179)

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 Wewnętrznego⁷², Urzędem Dozoru Technicznego⁷³, Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska, Głównym Inspektorem Sanitarnym, Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej⁷⁴, Głównym Inspektorem Nadzoru Budowlanego, Głównym Inspektorem Pracy.

Z inicjatywy Prezesa PAA 27 kwietnia 2023 r. odbyło się spotkanie koordynacyjne z przedstawicielami ww. organów administracji, w celu omówienia 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 czerwca 2024 r. w celu wniesienia ewentualnych uwag. Ze względu na rodzaj i charakter uwag zgłoszonych przez Szefa ABW i PSP zaistniała potrzeba dodatkowej tury konsultacji. Projekt porozumienia przekazano ponownie wszystkim uczestnikom konsultacji 16 września 2024 r. Pracownicy PAA pozostawali w kontakcie roboczym z przedstawicielami ABW, a wyjaśnienie uwag ABW miało nastąpić po zakończeniu ustaleń w sprawie poprawek oczekiwanych przez PSP. Według stanu na 14 listopada 2024 r. Porozumienie w sprawie funkcjonowania systemu koordynacji kontroli i nadzoru nad

⁷¹ Pismo z dnia 15 października 2024 r. nr BSM.0800.6.2024.IPT.5.

⁷² Dalej: ABW.

⁷³ Dalej: UDT.

⁷⁴ Dalej: PSP.

obiektami jądrowymi było w fazie końcowych uzgodnień, jednak ostatecznie do dnia zakończenia kontroli nie zostało zawarte.

W latach 2021-2022 PAA prowadziła współpracę z ABW i PSP, w wyniku której opracowany został dokument w zakresie podstawowych zagrożeń projektowych, w związku z wymaganiami dotyczącymi ochrony fizycznej obiektów jądrowych w Polsce wynikającymi z *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 listopada 2008 r. w sprawie ochrony fizycznej materiałów jądrowych i obiektów jądrowych*⁷⁵.

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*⁷⁶. Nawiązana współpraca dotyczyła zagadnień i wymagań związanych z bezpiecznym funkcjonowaniem urządzeń technicznych lub urządzeń przeznaczonych do zainstalowania lub podlegających dozorowi technicznemu w EJ. Współpraca w szczególności obejmowała wzajemne przekazywanie informacji, działania mające na celu podnoszenie kwalifikacji i upowszechnianie wiedzy pomiędzy pracownikami PAA i UDT, wspieranie inicjatyw dotyczących poprawy bezpieczeństwa urządzeń w EJ. W wyniku zawartego Porozumienia ws. współpracy PAA i UDT w latach 2022-2024 organizowano spotkania w celu wymiany informacji związanych z bezpieczeństwem jądrowym, bezpieczeństwem technicznym urządzeń stosowanych w EJ i prowadzeniem kontroli dostawców tych urządzeń. Eksperci PAA i UDT brali udział we wspólnych wyjazdach studyjnych i szkoleniach zagranicznych oraz warsztatach organizowanych przy współpracy z US NRC.

W ramach współpracy z krajowymi organami w systemie koordynacji i nadzoru PAA w latach 2022-2023 eksperci PAA prowadzili również szkolenia pracowników Państwowej Inspekcji Sanitarnej w zakresie przygotowania i reagowania na zdarzenia radiacyjne oraz przeprowadzili szkolenie dla przedstawicieli ABW dotyczące użytkowania systemu RSI⁷⁷ wykorzystywanego do wykrywania materiałów promieniotwórczych.

(akta kontroli str.: 307, 344-363, 690-693)

Ad. 2. Dostosowanie zaplecza sprzętowego i infrastrukturalnego do zadań wynikających z PPEJ

W załączniku 2 PPEJ w ramach zadania nr 5 *Dostosowanie zaplecza sprzętowego i infrastrukturalnego do zadań wynikających z PPEJ*, wyszczególniono sześć podzadań⁷⁸. 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.

⁷⁵ Dz.U. z 2008 nr 207 poz. 1295.

⁷⁶ Dalej: Porozumienie ws. współpracy PAA i UDT.

⁷⁷ Z ang. *Radiation Solutions Inc.*

⁷⁸ 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.

W strukturze PAA nie została utworzona ekipa dozymetryczna⁷⁹, o której mowa w pkt 2.4.4. PPEJ *Zaplecze sprzętowe oraz infrastrukturalne PAA*. Według Prezesa PAA⁸⁰ *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.*⁸¹ *Jest to termin, w którym przewidywane jest pełne obsadzenie kadry ekipy dozymetrycznej i rozwinięcie możliwości technicznych, w tym odbiór ruchomego laboratorium do przeprowadzania pomiarów radiometrycznych w sytuacji normalnej oraz w sytuacji zdarzeń radiacyjnych*⁸². *Do momentu planowanego rozpoczęcia realizacji zadań przez ekipę dozymetryczną, utworzoną w strukturze PAA, jej zadania na zlecenie PAA były wykonywane przez podmiot zewnętrzny – Centralne Laboratorium Ochrony Radiologicznej. Jednocześnie dotychczas zatrudnieni w PAA członkowie ekipy dozymetrycznej pomagali w przeprowadzeniu pomiarów dozymetrycznych przez Centralne Laboratorium Ochrony Radiologicznej.*

(akta kontroli str. 13-14, 216-236, 307-308, 506)

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 tego zadania⁸³. Harmonogram został opracowany w taki sposób, że nie wyodrębniał zadań służących realizacji w podziale na poszczególne podzadania 5.1-5.5, a więc bez szczególności podziału wynikającej z załącznika 2 Programu PEJ.

Opisana wyżej nieprawidłowość została wskazana w pkt 5 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 2087-2089, 301-305, 311-316, 546-547, 588-589, 685-687, 693-694, 918-920)

W celu realizacji zadania 5 PPEJ *Dostosowanie zaplecza sprzętowego i infrastrukturalnego PAA do zadań wynikających z Programu PAA* w 2020 r. PAA zakupiła sześć stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych⁸⁴ do rozbudowy i wzmocnienia istniejącej sieci stacji (504 tys. zł) oraz zakupiła środowiskową sondę gammametryczną (15 tys. zł). Urządzenia te przeznaczone

⁷⁹ 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.

⁸⁰ Pismo z dnia 4 września 2024 r. nr BSM.0800.7.2024.

⁸¹ Pismo z dnia 4 listopada 2024 r. nr BSM.0800.6.2024.IPT.8.

⁸² Odbiór ma nastąpić do dnia 5 listopada 2025 r. zgodnie z umową nr 274/2023/CEZAR.

⁸³ Np. koszty wynajmu siedziby (poz. 48), czy koszty utrzymania jak np.: usługi sprzątania, materiały biurowe, usługi teleinformatyczne, koszty archiwum.

⁸⁴ Z ang. *Permanent Monitoring System*, dalej: PMS.

były do budowy środowiska testowego na potrzeby opracowania założeń do stworzenia i wdrożenia nowego, krajowego, uzupełniającego systemu wspomagającego systematyczną ocenę sytuacji kraju. Utworzenie i wdrożenie nowego systemu miało na celu dokładniejsze odwzorowanie rozkładu mocy dawki promieniowania jonizującego na obszarze Polski. Środki na realizację ww. zadania pochodziły z rezerwy celowej.

Z zaplanowanych na 2020 r. środków w wysokości 521 tys. zł wydatkowano 519 tys. zł, co stanowiło 99,6% planu po zmianach. Niepełne wydatkowanie wynikało z otrzymania niższej oferty cenowej niż pierwotnie zakładano na zakup środowiskowej sondy gammometrycznej.

W 2021 r. PAA zrealizowała projekt zintegrowanego systemu informatycznego na potrzeby Komputerowego Centrum Analizy Danych⁸⁵, jako narzędzie służące bieżącej ocenie i analizie sytuacji radiacyjnej. Z zaplanowanych w 2021 r. środków w wysokości 1343 tys. zł wydatkowano 100% środków.

W 2022 r. PAA zrealizowała m.in. zakup stacji PMS na potrzeby rozwoju systemu monitoringu radiacyjnego kraju, w celu umożliwienia bieżącej analizy radiacyjnej kraju i wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych w razie zaistnienia zdarzenia radiacyjnego (545 tys. zł). Z zaplanowanych na 2022 r. środków 3310 tys. zł wydatkowano 1889 tys. zł, co stanowiło 57,1% planu po zmianach. Niepełna realizacja planu spowodowana była brakiem możliwości zrealizowania zadania na zakup klastra obliczeniowego na potrzeby PPEJ, na zakup którego zaplanowano kwotę 1339 tys. zł. Zakupu nie dokonano m.in. w związku z wysokim stopniem jego skomplikowania technicznego, odwołaniem firmy składającej ofertę na zamówienie publiczne i długim czasem dostawy elementów wchodzących w skład zamówienia. Brak realizacji wyżej wymienionego zadania w 2022 r. nie wpłynął negatywnie na przygotowanie PAA do realizacji zadań wynikających z PPEJ, ponieważ zamawiane urządzenia wchodzące w skład klastra obliczeniowego miały być głównie wykorzystywane w trakcie prowadzenia obliczeń, na potrzeby weryfikacji wniosku na wydanie zezwolenia na budowę elektrowni jądrowej. Umowa na zakup została podpisana i została zrealizowana w 2023 r. Dodatkowo, częściowo zostało zrealizowane zadanie na zakup sprzętu dla ekipy dozymetrycznej. Niepełne wydatkowanie środków na zakup sprzętu radiometrycznego wynikało z braku dostępności sprzętu, spowodowanego wydłużeniem łańcuchów dostaw podzespołów elektronicznych i wydłużeniem procesu produkcyjnego sprzętu radiometrycznego m.in. z uwagi na wybuch wojny w Ukrainie. Zakup sprzętu został zrealizowany w 2023 r.

Z zaplanowanych na 2023 r. środków 9424 tys. zł wydatkowano 9390 tys. zł, co stanowiło 99,6% planu po zmianach, w tym m.in. na: zakup auta terenowego na potrzeby kontroli elektrowni jądrowej, będącego ruchomym laboratorium radiometrycznym, pozwalającym na mobilne pomiary terenu całego kraju, ze szczególnym uwzględnieniem otoczenia przyszłej elektrowni jądrowej, w warunkach normalnych oraz w przypadku wystąpienia zdarzenia radiacyjnego (zaliczka 4000 tys. zł, która stanowiła 78,7% wartości zamówienia), specjalistycznego sprzętu informatycznego (2340 tys. zł), klastra obliczeniowego na potrzeby PPEJ (1293 tys. zł).

(akta kontroli str.: 311-315, 685-686, 693-694, 707-709, 713, 721, 764-767, 793-799, 808-809, 814-817, 820, 830-834, 852-853, 892-894, 918-920)

⁸⁵ Dalej: KCAD.

Szczegółowej kontroli poddano następujące wydatki poniesione w ramach dostosowania zaplecza sprzętowego i infrastrukturalnego PAA do zadań wynikających z Programu PEJ⁸⁶:

- **zakup auta terenowego na potrzeby kontroli EJ**

W celu realizacji przez Prezesa PAA zadań wynikających z art. 83 c ust. 2 i 3 *ustawy Prawo atomowe* konieczne było dysponowanie sprzętem, który będzie miał możliwość przeprowadzenia odpowiednich pomiarów radiometrycznych⁸⁷. W wyniku ponownego⁸⁸ ogłoszenia o zamówieniu przekazanego przez PAA Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej w dniu 31 sierpnia 2023 r. i opublikowanego w Dzienniku Urzędowym UE z dnia 5 września 2023 r. w postępowaniu przetargowym zostały złożone dwie oferty, jedna z nich podlegała odrzuceniu zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 5 *ustawy z dnia 11 września 2019 r. prawo zamówień publicznych*⁸⁹ stanowiącym, że zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia. Zgodnie z umową⁹⁰ z dnia 6 listopada 2023 r. wartość wynagrodzenia za wykonanie przedmiotu umowy wyniosła 5082 tys. zł brutto (4132 tys. zł netto). Zapłata wynagrodzenia miała zostać dokonana w terminie 21 dni kalendarzowych od daty otrzymania faktury. Podstawą do wystawienia faktury stanowił obustronnie podpisany bez uwag protokół odbioru końcowego. Zgodnie z umową, w przypadku zwłoki w wykonaniu przedmiotu umowy przewidziano zapłatę przez wykonawcę kar umownych, jednak nie więcej niż za 30 dni kalendarzowych - w wysokości 0,05% wartości wynagrodzenia brutto za każdy rozpoczęty dzień zwłoki ponad termin wykonania umowy – wynoszący 730 dni od dnia zawarcia umowy (§ 11 ust. 1 pkt 1 umowy); zwłoki w usunięciu awarii lub wady w terminie 10 dni roboczych od daty otrzymania pisemnego zgłoszenia awarii lub wady – w wysokości 500 zł za każdy rozpoczęty dzień zwłoki (§ 11 ust. 1 pkt 2); za niewykonanie lub nienależyte wykonanie przedmiotu umowy, z wyjątkiem przypadków wyżej wskazanych – w wysokości 20% wartości wynagrodzenia brutto, zamawiającemu przysługiwało wówczas prawo odstąpienia od umowy (§ 11 ust. 1 pkt 3). Łączna wysokość kar umownych nie mogła przekroczyć 30% wartości wynagrodzenia brutto. W przypadku kumulacji kar umownych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy z karami umownymi z tytułu zwłoki, zamawiającemu przysługiwała jedynie kara umowna z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. W razie zaistnienia istotnej zmiany okoliczności powodującej, że wykonanie umowy nie leży w interesie publicznym, czego nie można było przewidzieć w chwili zawarcia umowy, zamawiający mógł odstąpić od umowy w terminie 30 dni od powzięcia wiadomości o tych okolicznościach. Zamawiający mógł odstąpić od umowy w przypadku braku niezbędnych środków w ramach finansowania z PPEJ w latach 2024-2026 w terminie 30 dni od powzięcia wiadomości o tych okolicznościach. W ww. dwóch przypadkach wykonawca mógł żądać wyłącznie wynagrodzenia należnego z tytułu już wykonanej części umowy. Ponadto zamawiający miał prawo odstąpić od umowy w całości lub w części ze skutkiem natychmiastowym, z zachowaniem prawa do kary umownej określonej w § 11 ust. 1 pkt 3, w przypadku niewłaściwego realizowania przedmiotu umowy,

⁸⁶ Kontrola nie obejmowała analizy prawidłowości przeprowadzonych postępowań przetargowych na podstawie których dokonano wyboru oferenta.

⁸⁷ Analiza potrzeb i wymagań z dnia 25 sierpnia 2023 r.

⁸⁸ W związku z brakiem ofert w pierwszym postępowaniu⁸⁸, PAA w dniu 11 sierpnia 2023 r. unieważniła to postępowanie (sprawa nr 197/2023/CEZAR), a wykonawca został wyloniony w drugim postępowaniu (sprawa nr 274/2023/CEZAR).

⁸⁹ Dz.U. z 2024 r. poz. 1320, dalej: *Pzp*.

⁹⁰ Umowa nr 274/2023/CEZAR.

w szczególności w przypadku, gdy wykonawca nie realizuje wymagań zawartych w jej treści, pomimo co najmniej dwóch wezwań zamawiającego, w których wskazane zostaną podstawy faktyczne niezgodności realizacji umowy. Tytułem zabezpieczenia należytego wykonania umowy ustanowiono zabezpieczenie wniesione przez wykonawcę w wysokości 5% wartości wynagrodzenia brutto umowy (§ 17 ust. 1). Zgodnie z umową, na wniosek wykonawcy, zamawiający mógł udzielić zaliczki na realizację przedmiotu umowy, która mogła zostać udzielona w roku podpisania umowy w wysokości maksymalnie do 80% wynagrodzenia brutto. Warunkiem udzielenia zaliczki było złożenie przez wykonawcę pisemnego wniosku ze wskazaniem wnioskowanej wysokości zaliczki i proponowany termin jej udzielenia, wniesienie zabezpieczenia zaliczki, które należało złożyć co najmniej 5 dni przed ustalonym terminem udzielenia zaliczki, według wyboru wykonawcy w jednej lub kilku formach, w tym m.in. w formie gwarancji ubezpieczeniowej. Na podstawie wniosku wykonawcy z dnia 15 grudnia 2023 r. i udzielonej w dniu 22 grudnia 2023 r. gwarancji ubezpieczeniowej zwrotu zaliczki⁹¹, PAA udzieliła zaliczki na realizację przedmiotu umowy w wysokości 4000 tys. zł.

Prezes PAA, biorąc pod uwagę funkcjonalność i wyposażenie auta terenowego na potrzeby kontroli EJ w wyjaśnieniach⁹² wskazał na wysokie skomplikowanie wyposażenia pojazdu objętego umową, której realizacja wymaga od wykonawcy znacznych nakładów inwestycyjnych na wstępnym etapie realizacji przedmiotu zamówienia, tj. dokonanie zakupu pojazdu bazowego i kosztownego sprzętu specjalistycznego. Wprowadzenie możliwości wnioskowania przez wykonawcę o wypłatę zaliczki w roku podpisania umowy było związane - jak wyjaśnił Prezes PAA⁹³ - ze skomplikowanym charakterem projektu ruchomego laboratorium oraz wysokimi nakładami inwestycyjnymi po stronie wykonawcy w początkowej fazie realizacji przedmiotu zamówienia. PAA podjęła decyzję o zawarciu informacji o możliwości udzielenia zaliczki w ogłoszeniu o zamówieniu zgodnie z posiadanymi środkami finansowymi oraz mając na uwadze unikalny charakter zamówienia i relatywnie niewielką liczbę potencjalnych wykonawców.

(akta kontroli str.: 13-15, 42-255, 301-305, 317-340)

- **zakup auta terenowego dla ekipy dozymetrycznej**

Początkowo zakup auta miał być realizowany przez Centrum Obsługi Administracji Rządowej⁹⁴ w ramach zamówień centralnych. Odpowiedni wniosek został złożony przez PAA w 2023 r. Z uwagi na przedłużające się postępowanie zakupowe 24 czerwca 2024 r. PAA zwróciła się do KPRM o zgodę na samodzielną realizację zamówienia. Po otrzymaniu dnia 15 lipca 2024 r. zgody, PAA podjęła czynności przygotowawcze do ogłoszenia postępowania o udzielenia zamówienia publicznego, w trybie poniżej 143 tys. euro, które opublikowała w dniu 3 października 2024 r. z terminem składania ofert w dniu 11 października 2024 r. Wartość szacunkowa zamówienia została ustalona na podstawie ofert, które wpłynęły w odpowiedzi na zapytanie o kalkulację cenową z zapytań mailowych. Postępowanie na zakup auta zostało zakończone zawarciem umowy⁹⁵ podpisanej ze strony zamawiającego dnia 22 października 2024 r., a ze strony wykonawcy 23 października 2024 r. Łączne wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy wyniosło 283 tys. zł brutto (230 tys. zł netto).

⁹¹ Nr RW/GW/43/1582/14692/2023 i nr 1090014663/GZo/2023/091.

⁹² Pismo z dnia 26 września 2024 r. nr BSM.0800.6.2024.IPT.3.

⁹³ Pismo z dnia 26 września 2024 r. nr BSM.0800.6.2024.IPT.3.

⁹⁴ Dalej: COAR.

⁹⁵ Umowa nr 225a/2024/CEZAR.

Zapłata wynagrodzenia miała zostać dokonana w terminie 21 dni kalendarzowych od daty otrzymania faktury. Podstawę do wystawienia faktury stanowił obustronnie podpisany bez zastrzeżeń protokół odbioru wstępnego. Samochód miał być dostarczony 7 grudnia 2024 r., tj. do 45 dni kalendarzowych od dnia jej zawarcia. Zgodnie z umową wykonawca zobowiązany był do zapłaty kary umownej w wysokości 10% wynagrodzenia brutto w przypadku odstąpienia od umowy przez zamawiającego z powodu okoliczności, za które odpowiadał wykonawca (§6 ust. 1 pkt 1 umowy); w wysokości 0,3% wynagrodzenia brutto za niedotrzymanie terminu dostawy pojazdu za każdy dzień zwłoki (§ 6 ust. 2); w wysokości 0,3% wynagrodzenia brutto w przypadku nieuzupełnienia braków lub nieusunięcia nieprawidłowości, wad lub usterek pojazdu stwierdzonych w trakcie ich odbioru (§6 ust. 1 pkt 3) oraz w wysokości 0,2% wynagrodzenia brutto za każdy rozpoczęty dzień zwłoki w usunięciu wad i usterek ujawnionych w okresie gwarancji liczonych od dnia następnego po terminie wyznaczonym na ich usunięcie (§ 6 ust. 1 pkt 4). Zamawiającemu przysługiwało prawo do potrącenia naliczonych kar umownych z wynagrodzenia przysługującego wykonawcy. Niezależnie od wysokości kar umownych zamawiający mógł dochodzić odszkodowania uzupełniającego na zasadach ogólnych w wypadku, gdy szkoda przekracza wysokość kar umownych. Natomiast suma kar umownych nie mogła przekroczyć 30% wynagrodzenia brutto.

(akta kontroli str.: 13-15, 257-297, 506, 531-539)

- **zakup specjalistycznego sprzętu informatycznego, oprogramowania i licencji do budowy klastra obliczeniowego**

Jednym z zadań określonych dla PAA w Programie PEJ było dostosowanie zaplecza sprzętowego na potrzeby analizy i kontroli. PAA posiadała programy obliczeniowe do prowadzenia analiz bezpieczeństwa obiektów jądrowych, niemniej wykonywanie wielu obliczeń z wykorzystaniem tych programów na stacjach roboczych pracowników było niepraktyczne. Z tego względu zdecydowano o zakupie klastra obliczeniowego, dzięki któremu analitycy mogli wykorzystywać wspólną przestrzeń sprzętową do wykonywania obliczeń. PAA dokonała analizy potrzeb i wymagań w zakresie zakupu specjalistycznego sprzętu informatycznego, oprogramowania i licencji do budowy klastra obliczeniowego. W wyniku ogłoszenia o zamówieniu wysłanego przez PAA Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej w dniu 12 października 2022 r. i opublikowanego w Dzienniku Urzędowym UE z dnia 17 października 2022 r. w postępowaniu przetargowym zostały złożone dwie oferty. Zgodnie z umową⁹⁶ z dnia 30 stycznia 2023 r. wartość wynagrodzenia za wykonanie przedmiotu umowy wyniosła 1293 tys. zł brutto (1052 tys. zł netto). Zapłata wynagrodzenia miała być dokonana w terminie 21 dni kalendarzowych od daty otrzymania faktury. Podstawą do wystawienia faktury stanowił podpisany przez strony protokół odbioru całości lub części przedmiotu umowy bez zastrzeżeń. Zgodnie z umową w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania przez wykonawcę umowy w zakresie dotyczącym dostawy urządzeń oraz oprogramowania i licencji w terminach umownych, zamawiający mógł odstąpić od umowy w całości lub w części dotyczącej poszczególnych egzemplarzy urządzeń oraz oprogramowania i licencji, które nie zostały dostarczone lub które zostały dostarczone lecz nie były zgodne z umową, opisem przedmiotu zamówienia lub ofertą wykonawcy, lub co do których nie przekazano dokumentów w postaci deklaracji zgodności UE, prawidłowo wystawionej karty

⁹⁶ Umowa nr 135/2022/DBJ/202.

gwarancyjnej lub wydruku potwierdzenia gwarancji ze strony internetowej producenta urządzeń i zażądać zapłaty kary umownej w wysokości 15% wynagrodzenia brutto za niezrealizowaną lub nieprawidłowo zrealizowaną część umowy, której dotyczy odstąpienie (§ 11 ust. 1 pkt 1 umowy). Zamawiający mógł wyznaczyć wykonawcy dodatkowy termin na wykonanie lub należyte wykonanie umowy i zażądać zapłaty kary umownej w wysokości 0,1% wynagrodzenia brutto za część umowy, której dotyczyła zwłoka, za każdy rozpoczęty dzień zwłoki (przy czym maksymalna wysokość kary umownej za zwłokę naliczona na podstawie tego punktu nie mogła przekroczyć 5% wynagrodzenia brutto (§ 11 ust. 1 pkt 2). W przypadku niedotrzymania przez wykonawcę dodatkowego terminu wyznaczonego zamawiający mógł skorzystać z uprawnienia przewidzianego w § 11 ust. 1 umowy. Termin dostawy macierzy został ustalony do 90 dni, a dostawy pozostałych urządzeń do 30 dni od dnia zawarcia umowy. Zgodnie z protokołem odbiór części zamówienia nastąpił dnia 17 lutego 2023 r., a końcowy dnia 24 lutego 2023 r., tj. w terminie przewidzianym w umowie (zgodnie z umową odbiór urządzeń powinien nastąpić do dnia 28 lutego 2023 r.).
(akta kontroli str.: 591-675)

W PPEJ na lata 2021-2023 zaplanowano następujące wartości miernika „Rozbudowa sieci stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych (% docelowej liczby [LD] funkcjonujących stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych, gdzie [LD]=145 stacji”: w 2021 - 26%, w 2022 r. - 26%, 2023 - 31%.

Prezes PAA wyjaśnił⁹⁷, że podzadanie 5.6 „Rozbudowa systemu monitoringu radiacyjnego kraju wraz z programami wspomagającymi proces podejmowania decyzji w sytuacjach kryzysowych” realizowane było zgodnie z założeniami określonymi w załączniku 4 PPEJ w części „Wzmocnienie dozoru jądrowego - Państwowej Agencji Atomistyki”. Liczba stacji w latach 2021-2023 kształtowała się następująco:

- 2021 r. - 39 stacji (co odpowiada wartości 27%);
- 2022 r. - 52 stacje (co odpowiada wartości 36%);
- 2023 r. - 57 stacji (co odpowiada wartości 39%).

Według Prezesa PAA⁹⁸ szybszy przyrost liczby stacji niż zakładano w Programie PEJ wynikał m.in. z wybuchu wojny w Ukrainie oraz związanej z nią koniecznością wzmocnienia systemu monitoringu radiacyjnego na wschodniej granicy Polski. Realizacja podzadania 5.6 monitorowana jest w ramach oceny efektywności i skuteczności realizacji podzadania nr 6.2.1 „Rynki paliw i energii” oraz działania nr 6.2.1.6 „Działalność w zakresie rozwoju energetyki jądrowej”. Miernik uwzględnia zarówno liczbę nowo zainstalowanych stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych, jak i liczbę wymienionych stacji, w ramach modernizacji istniejącej sieci.

W zestawieniu⁹⁹ z dnia 13 sierpnia 2024 r. wykazana została wartość zrealizowanego w latach 2021-2023 miernika „Rozbudowa systemu stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych PAA”. Wynosiła ona w 2021 r. 26% (co odpowiada liczbie 38 stacji), w 2022 r., 31% (co odpowiada liczbie 45 stacji), w 2023 r. 38% (co odpowiada liczbie 55 stacji). Prezes PAA wyjaśnił¹⁰⁰ że

⁹⁷ Pismo nr BDG.0800.1.2024.SK.1 z dnia 16 lipca 2024 r.

⁹⁸ jw.

⁹⁹ Załącznik do pisma Pismo BSM.0800.3.2024 z dnia 13 sierpnia 2024 r.

¹⁰⁰ Pismo nr BSM.0800.3.2024 z dnia 13 sierpnia 2024 r.

„Miernik PPEJ „Rozbudowa sieci stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych” zawarty jest w szerszym mierniku w Planie działalności pod nazwą „Rozbudowa systemu stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych PAA o dodatkowe stacje wczesnego wykrywania skażeń lub modernizacja stacji istniejących (szt.)”.

Według wyjaśnień Prezesa PAA¹⁰¹ różnice w podawanych przez Prezesa PAA, wartościach tego samego miernika w latach 2021-2023 spowodowane były błędem pracownika: *„Przekazano różne dane, ponieważ pracownik, który otrzymał dane z komórki organizacyjnej PAA CEZAR, błędnie przepisał je do zestawienia przekazanego kontrolerom NIK”.*

PAA osiągnęła większe wartości miernika niż planowane w PPEJ zarówno w 2022 r. – 36% (plan 26%), jak i w 2023 r. – 39% (plan 31%).

Prezes PAA wyjaśnił¹⁰²: *„W odniesieniu do miernika dotyczącego liczby nowych lub zmodernizowanych stacji w systemie stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych przyjęto w Planie działalności na 2022 r. wartość 4, czyli wyższą niż w PPEJ (26% docelowej liczby stacji w 2033 r. - bez zmian w stosunku do 2021 r., a więc wartość 0 nowych lub zmodernizowanych stacji w 2022 r.) z uwagi na realizację na polecenie Ministra Klimatu i Środowiska poczynwszy od 2020 roku programu zagęszczania sieci stacji wykrywania skażeń promieniotwórczych”.*

W sprawozdaniu Rb-BZ1 za 2021 r., do realizacji celu: *„Przygotowanie PAA do pełnienia dozoru jądrowego dla potrzeb energetyki jądrowej”*, nie zachowano spójności nazwy miernika z nazwą zawartą w PPEJ tj. zamiast nazwy „Rozbudowa sieci stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych” zapisano nazwę: *„Rozbudowa systemu stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych PAA”.*

Prezes PAA wyjaśnił¹⁰³: *„Rozbieżność w nazwie wynika z faktu równoległego stosowania zamiennie słów „sieć” i „system”. Natomiast dodanie skrótu „PAA” stanowiło jedynie wewnętrzne doprecyzowanie systemu, który podlega rozbudowie. Należy pamiętać, że zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2002 r. w sprawie stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych i placówek prowadzących pomiary skażeń promieniotwórczych (Dz. U. z 2002 r. poz. 2030) na terenie kraju funkcjonuje kilka sieci (systemów) stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych. Zaliczają się do nich działające w:*

- Państwowej Agencji Atomistyki;
- jednostkach ministra właściwego do spraw środowiska;
- jednostkach Ministra Obrony Narodowej”.

PAA w przekazanym tekście do MKiŚ jako wkład do Sprawozdania z realizacji PPEJ za lata 2020-2021 r., napisała: *„W 2021 r. PAA do monitorowania realizowanych zadań wynikających z PPEJ stosowała miernik: „Rozbudowa sieci stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych”. W 2021 r. dostosowano teren i zainstalowano 8 stacji PMS (w tym 2 stacje uproszczone), z czego 4 stacje zastąpiły wysłużone (po resursie) stacje starego typu w Toruniu, Koszalinie, Szczecinie i Wrocławiu, a 4 nowe stacje zostały zainstalowane w Kaliszu, Krzywym oraz w Świerku (2 stacje uproszczone). Według stanu na 31 grudnia 2021 r. liczba stacji*

¹⁰¹ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień nr KGP.410.5.2.2024-AK3 z dnia 5 grudnia 2024 r.

¹⁰² Pismo nr BSM.0800.3.2024.AG, z dnia 22 sierpnia 2024 r.

¹⁰³ Pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT.2 z dnia 3 września 2024 r.

PMS wyniosła łącznie 39, co stanowi 27% docelowej liczby stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych".

W formularzu opisowym dotyczącym realizacji programu wieloletniego PPEJ w 2022 r., przekazanym do MKiŚ w dniu 20 lutego 2023 r. i w formularzu opisowym dotyczącym realizacji programu wieloletniego PPEJ w 2023 r., przekazanym do MKiŚ w dniu 19 lutego 2024 r., zapisano odpowiednio: „w celu monitorowania realizacji programu wieloletniego – zgodnie z załącznikiem nr 10 do ustawy budżetowej na rok 2022 – używane były następujące mierniki: „Rozbudowa systemu stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych PAA”, plan według ustawy budżetowej wartość miernika 4, wykonanie 13” i „w celu monitorowania realizacji programu wieloletniego – zgodnie z załącznikiem nr 10 do ustawy budżetowej na rok 2023 – używane były następujące mierniki: „Rozbudowa systemu stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych PAA”, plan według ustawy budżetowej wartość miernika 3, wykonanie 6.”

W załączniku nr 10 do ustawy budżetowej na rok 2022 i na rok 2023 nie wykazano miernika: „Rozbudowa systemu stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych PAA”. Wykazywany był miernik: „Poziom akceptacji społecznej dla rozwoju energetyki jądrowej w Polsce (w%)”.

Prezes PAA wyjaśnił¹⁰⁴, że: „PAA przekazuje do MKiŚ formularz opisowy dotyczący realizacji programu wieloletniego w układzie zadaniowym jako wkład do formularza sporządzanego przez MKiŚ, który był koordynatorem Programu PEJ. PAA nie definiuje miernika na poziomie funkcji i zadania w układzie zadaniowym (zgodnie z katalogiem funkcji państwa, zadań, podzadań i działań budżetowych ogłaszanym na stronie Ministerstwa Finansów w ślad za przyjęciem Ustawy budżetowej na dany rok). W związku z powyższym PAA sporządza wkład dla MKiŚ na poziomie podzadania i działania. Dla podzadania i działania w budżecie w układzie zadaniowym, PAA definiuje miernik: „Rozbudowa systemu stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych PAA”. W załączniku nr 10 do ustawy budżetowej wskazany był miernik ministra właściwego do realizacji danego zadania na poziomie funkcji państwa”.

Dyrektor Centrum do Spraw Zdarzeń Radiacyjnych¹⁰⁵ wyjaśnił, że: miernik PPEJ „Rozbudowa sieci stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych” zawarty jest w szerszym mierniku w Planie działalności pod nazwą „Rozbudowa systemu stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych PAA o dodatkowe stacje wczesnego wykrywania skażeń lub modernizacja stacji istniejących (szt.)”. Miernik „Rozbudowa systemu stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych PAA” uwzględnia zarówno liczbę nowo zainstalowanych stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych, jak i liczbę wymienionych stacji, w ramach modernizacji istniejącej sieci. Miernik „Rozbudowa sieci stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych” uwzględnia tylko nowo wybudowane stacje”. Wykonanie miernika wykazanego w wartości 6 stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych PAA obejmuje zarówno nowe stacje (5 stacji), jak i wymienioną stację w Zielonej Górze (1 stacja).

Prezes PAA wyjaśnił, że¹⁰⁶: „w PAA zamiennie używane są określenia system stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych PAA i sieć stacji wczesnego

¹⁰⁴ Pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT 16 z dnia 28 listopada 2024 r.

¹⁰⁵ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień nr KGP.410.5.2.2024-AK1 z dnia 26 listopada 2024 r.

¹⁰⁶ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień nr KGP.410.5.2.2024-AK3 z dnia 5 grudnia 2024 r.

wykrywania skażeń promieniotwórczych PAA. Czy wartości ww. mierników są tożsame udzielił odpowiedzi na piśmie w dniu jutrzejszym”.

W piśmie¹⁰⁷ oraz do zakończenia czynności kontrolnych Prezes PAA nie wyjaśnił czy: miernik PPEJ „Rozbudowa sieci stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych” oraz „Rozbudowa systemu stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych PAA” są tożsame.

Opisana wyżej nieprawidłowość została wskazana w pkt 4 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str.: 582-589, 678-875, 1405-1410, 1479-1485, 1504-1516, 1704-1932)

Ad. 3 System wsparcia techniczno-eksperskiego dla PAA

W załączniku 2 do PPEJ określono, iż w ramach zadania nr 6 *System wsparcia techniczno-eksperskiego dla PAA*, będą realizowane dwa podzadania, oba od 2021 r., tj.:

- 6.1. „Prowadzenie procesu autoryzacji laboratoriów i organizacji eksperckich”,
- 6.2. „Zlecanie ekspertyz autoryzowanym laboratoriom i organizacjom eksperckim, jak również innym podmiotom w zakresie nie wymagającym autoryzacji”.

Prezes PAA¹⁰⁸ wyjaśnił m.in.: „Zgodnie z załącznikiem 2 do PPEJ realizacja zadania 6 *System wsparcia techniczno-eksperskiego dla PAA* rozpoczęła się w 2021 r. W latach 2021-2023 PAA wykonywała niżej wymienione działania w ramach podzadania 6.1 „Prowadzenie autoryzacji laboratoriów i organizacji eksperckich:

- przygotowanie wzorów wniosków o wydanie decyzji w zakresie autoryzacji oraz wykazu preferowanych zakresów autoryzacji,
- spotkania z potencjalnymi jednostkami mogącymi stanowić wsparcie dla PAA w ramach autoryzacji,
- analiza i weryfikacja wniosków o autoryzację wraz z załączoną dokumentacją przekazaną przez laboratoria i organizacje eksperckie,
- wydanie przez Prezesa PAA 11 decyzji w zakresie autoryzacji dla laboratoriów i organizacji eksperckich. W załączeniu wykaz wszystkich autoryzowanych przez Prezesa PAA jednostek w latach 2021-2024.

W zakresie podzadania 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”.

(akta kontroli str.: 582-589, 693-694, 1690-1703)

Ad. 4 Licencjonowanie i nadzór Prezesa 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.,

¹⁰⁷ Pismo nr BSM.800.6.2024.IPT.18 z dnia 6 grudnia 2024 r.

¹⁰⁸ Pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT.13 z dnia 20 listopada 2024 r.

7.3. „Kontrole dostawców systemów elementów konstrukcji i wyposażenia kluczowych dla bezpieczeństwa jądrowego” – od 2023 r.

Prezes PAA¹⁰⁹ wyjaśnił m.in.: „Analizy i oceny niezbędne na potrzeby wydania aktów administracyjnych Prezesa PAA oraz innych organów były wykonywane przez pracowników PAA zatrudnionych na potrzeby realizacji PPEJ. Podzadanie 7.3 z załącznika 2 nie było realizowane. PAA będzie mogła rozpocząć kontrole dostawców dopiero po otrzymaniu informacji o podpisaniu odpowiednich kontraktów przez inwestora.”

(akta kontroli str.: 582-589, 693-694, 1244-1249)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. PAA w latach 2022-2023 r. nie osiągała wartości miernika przyjętego w PPEJ. Na koniec 2023 r. miernik „Zatrudnienie specjalistów dozoru jądrowego” został zrealizowany na poziomie 78,7% planowanej wartości. Według stanu na dzień 31 grudnia 2023 r., stan zatrudnienia wynosił 65,1 osoby, osiągając wartość miernika 59% w (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 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 dozоровych 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.

Za realizację tego podzadania odpowiedzialne były następujące komórki organizacyjne PAA: Biuro Polityk Strategicznych i Współpracy Międzynarodowej/Departament Bezpieczeństwa Jądrowego, Departament Budżetowo-Organizacyjny/Biuro Dyrektora Generalnego.

¹⁰⁹ BSM.0800.1.2024.IPT AG z dnia 6 sierpnia 2024 r.

2. Podzadanie 4.3 „Opracowanie programu rozwoju zawodowego pracowników”, nie zostało zrealizowane w terminie wynikającym z PPEJ. W PPEJ zaplanowano okres realizacji na lata 2021-2022 r., podzadanie to zostało zakończone w dniu 2 kwietnia 2023 r. Projekt „Programu rozwoju zawodowego pracowników PAA na potrzeby Programu Polskiej Energetyki Jądrowej”, został przesłany do wewnętrznego opiniowania dopiero w dniu 27 grudnia 2022 r.

Prezes PAA wskazując na przyczyny przesłania PRZP dopiero w grudniu 2022 r. wyjaśnił¹¹⁰: *sfinalizowanie opracowania PRZP było możliwe dopiero po wyborze technologii pierwszej polskiej elektrowni jądrowej, co nastąpiło 3 listopada 2022 r.* NIK zwraca uwagę, że w treści maila, w którym przesłano PRZP do wewnętrznego opiniowania nie zamieszczono żadnego zapisu dotyczącego wyboru technologii i ewentualnego polecenia wzięcia pod uwagę tego faktu w pracy nad PRZP.

W ocenie NIK wybór technologii pierwszej polskiej elektrowni jądrowej, w dniu 3 listopada 2022 r. (a nie jak pierwotnie założono w PPEJ w 2021 r.), nie uzasadnia przesłania projektu PRZP do wewnętrznych uzgodnień dopiero w dniu 27 grudnia 2022 r. i niewykonania podzadania w terminie wynikającym z PPEJ. Zgodnie z treścią maila przesłanego do Dyrektora Generalnego i Dyrektorów komórek organizacyjnych PAA z dnia 27 grudnia 2022 r., uwagi do tego dokumentu zgłoszone zostały już w kwietniu/maju 2022 r.

W ocenie NIK przygotowanie PRZP nie było uzależnione tylko od wyboru technologii, o czym świadczy m.in. zgłoszenie uwag do przedmiotowego dokumentu już na przełomie kwietnia/maja 2020 r., a więc przed podjęciem decyzji o jej wyborze. Co więcej prace nad PRZP mogły być prowadzone równolegle z pracami prowadzonymi przez organy biorące udział w procesie opracowywania oraz opiniowania projektu uchwały RM, w ramach której dokonano wyboru przedmiotowej technologii, tak aby PRZP mógł być przyjęty w terminie określonym w PPEJ.

Za realizację tego podzadania odpowiedzialne¹¹¹ były następujące komórki organizacyjne PAA: Biuro Polityk Strategicznych i Współpracy Międzynarodowej, Departament Budżetowo-Organizacyjny/Biuro Dyrektora Generalnego.

3. Nierzetelnie monitorowano realizację dwóch spośród trzech mierników realizacji zadań określonych w załączniku 4 do PPEJ, tj.:

- „Zatrudnienie specjalistów dozoru jądrowego na potrzeby PPEJ”,
- „Szkolenia przeznaczone na wdrożenie zatrudnionych specjalistów”.

Prezes PAA stosował różną interpretację wartości mierników zapisanych w PPEJ. Odnośnie określonego w PPEJ miernika dotyczącego realizacji szkoleń wyjaśnił¹¹², że *„jest wartością minimalną do osiągnięcia w danym roku, która zapewni potencjał do wykonywania zadań na danym etapie realizacji Programu”*. Natomiast odnośnie określonego w PPEJ miernika dotyczącego liczby specjalistów dozoru jądrowego nowo zatrudnionych na potrzeby PPEJ, wyjaśnił¹¹³: że *„w Planie działalności określono minimalną liczbę nowo*

¹¹⁰ Pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT.13 z dnia 20 listopada 2024 r.

¹¹¹ Pismo nr BDG.0800.1.2024.SK.1 z dnia 16 lipca 2024 r., pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT.25 z dnia 17 grudnia 2024 r.

¹¹² Pismo nr BDG.0800.1.2024.SK.1 z dnia 16 lipca 2024 r.

¹¹³ Pismo nr BSM.0800.3.2024.AG, z dnia 22 sierpnia 2024 r.

zatrudnianych specjalistów, a w PPEJ maksymalną ilość etatów, na którą zapewnione jest finansowanie”.

W trakcie kontroli NIK, PAA korygowała dane o liczbie osób zatrudnionych w latach 2022 r. i 2023 r. na stanowiskach specjalistów dozoru jądrowego na potrzeby PPEJ. Prezes PAA w wyjaśnieniach z dnia 16 lipca 2024 r. podał¹¹⁴, że „w 2022 r. zatrudniono 26 osób na stanowiskach specjalistów dozoru jądrowego, a w 2023 r. zatrudniono 20 osób na stanowiska specjalistyczne na potrzeby realizacji zadań PAA w PPEJ, co umożliwiło osiągnięcie wartości miernika PPEJ w 2022 r. na poziomie 48% oraz w 2023 r. na poziomie 66%”. W wyjaśnieniach z dnia 22 sierpnia 2024 r.¹¹⁵ wartości te zostały skorygowane i podano, „iż w 2022 r. zatrudniono 30,8 osób, a w 2023 r. zatrudniono 25,5 osób osiągając wartości mierników odpowiednio 49% i 59%”.

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 wyniku prowadzonych czynności kontrolnych NIK, Prezes PAA¹¹⁶ skorygował wartości tego miernika, podając iż: „Wartości miernika zapisanego w PPEJ: „Szkolenia przeznaczone na wdrożenie zatrudnionych specjalistów (łącznie liczba osobodni szkoleniowych rocznie)”, osiągnięte przez PAA w poszczególnych latach 2021-2023 r., z uwzględnieniem wszystkich szkoleń finansowanych z PPEJ również spoza zakresu bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej wynoszą kolejno: 2021 – 553 osobodni (w roku 2021 nie było środków na finansowanie szkoleń z PPEJ, stąd ujęte szkolenia finansowane były z części 68 dział 750 na potrzeby realizacji zadań PAA w PPEJ), 2022 – 1287 osobodni, 2023 – 2006 osobodni. Ze względu na konieczność zliczenia szkoleń z zakresu bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej dla wszystkich pracowników w latach 2021-2023 zostaną uzupełnione w terminie do 18 grudnia 2024 r.” W dniu 18 grudnia Prezes PAA¹¹⁷ skorygował również powyższe dane, załączając zestawienie z innymi wartościami tego miernika, tj. 2021 – 250 osobodni, 2022 – 1452 osobodni, 2023 – 1811 osobodni, nie podając żadnych przyczyn dokonanej korekty.

NIK wskazuje, że 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.

Za realizację tego podzadania odpowiedzialne¹¹⁸ były następujące komórki organizacyjne PAA: Biuro Polityk Strategicznych i Współpracy

¹¹⁴ Pismo nr BDG.0800.1.2024.SK.1.

¹¹⁵ Pismo nr BDG.0800.3.2024.AG z dnia 22 sierpnia 2024 r.

¹¹⁶ Pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT 24 z dnia 13 grudnia 2024 r.

¹¹⁷ Pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT 26 z dnia 18 grudnia 2024 r.

¹¹⁸ Pismo nr BDG.0800.1.2024.SK.1 z dnia 16 lipca 2024 r., pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT.25 z dnia 17 grudnia 2024 r.

Międzynarodowej/Departament Bezpieczeństwa Jądrowego, Departament Budżetowo-Organizacyjny/Biuro Dyrektora Generalnego.

4. PAA przekazywała niespójne informacje nt. określonego w PPEJ miernika „Rozbudowa sieci stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych”, oraz miernika w Planach działalności i w Sprawozdaniach z jego wykonania oraz w Rb-BZ1, pod nazwą „Rozbudowa systemu stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych PAA o dodatkowe stacje wczesnego wykrywania skażeń lub modernizacja stacji istniejących (szt.)”. Przyjęte w tych miernikach określenia „sieć” i „system” stosowane były zarówno zamiennie¹¹⁹ lub też, jak wyjaśnił Dyrektor Centrum do Spraw Zdarzeń Radiacyjnych¹²⁰ „system jest pojęciem szerszym od sieci.” Do dnia zakończenia czynności kontrolnych Prezes PAA nie udzielił rzetelnych wyjaśnień odnośnie możliwości zamiennego stosowania tych określeń. NIK wskazuje, że niejednorodne (czasami zamiennie, a czasami nie) stosowanie pojęć określających wartości mierników utrudnia ich rzetelną weryfikację.

Za realizację i monitoring tego miernika odpowiedzialne¹²¹ było Centrum do Spraw Zdarzeń Radiacyjnych, za przyjęcie jednoznacznej terminologii również Prezes PAA.

5. Opracowany i zatwierdzony przez PAA w 2020 r. Harmonogram wydatków wykorzystany do opracowania uchwały RM nr 141/2020 ws. aktualizacji PPEJ, nie był poddawany bieżącej aktualizacji, w trakcie trwania realizacji zadań wynikających z Programu PEJ. Przyjęte w tym Harmonogramie założenia stanowiły jedynie dokument ramowy i nie podlegały uaktualnieniu w kolejnych latach, uwzględniając faktyczną realizację zadań w oparciu o coroczny plan finansowo-rzeczowy.

Prezes PAA wyjaśnił¹²², że *harmonogram obowiązywał od daty zatwierdzenia, natomiast jego realizacja była możliwa po wejściu w życie Uchwały Rady Ministrów nr 141/2020 w sprawie aktualizacji PPEJ i w kształcie wynikającym z planów finansowo-rzeczowych zdeterminowanych przez treść załącznika 2 do PPEJ, uwzględniających kwoty finansowania zawarte w załączniku 3 do PPEJ.* Ponadto Prezes PAA wyjaśnił¹²³, że *różnice w realizacji poszczególnych zadań z Harmonogramu znajdowały odzwierciedlenie w aktualizowanych planach finansowo-rzeczowych wskazując, że Harmonogram był dokumentem ramowym, powstałym jako materiał wyjściowy do opracowania uchwały RM nr 141/2020 ws. aktualizacji PPEJ, w związku z powyższym nie był on aktualizowany w kolejnych latach. Na każdy rok budżetowy opracowywany był plan finansowo-rzeczowy, zgodnie z harmonogramem działań zawartym ww. uchwale RM. Według wyjaśnień Prezesa PAA¹²⁴, Harmonogram PAA uwzględniony był w planach finansowo-rzeczowych z pewnymi modyfikacjami wynikającymi z konieczności reakcji na stan realizacji zadań wynikających z PPEJ po stronie inwestora. Dodatkowo zmiany podyktowane były okolicznościami niezależnymi od PAA, w tym m.in. epidemią Covid-19, która przerwała łańcuchy dostaw (np. sprzętu IT), wojną na Ukrainie. W związku z powyższym, aktualizacja Harmonogramu odbywała się poprzez przyjęcie i aktualizację planów finansowo-rzeczowych.*

¹¹⁹ Pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT.2 z dnia 3 września 2024 r.

¹²⁰ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień nr KGP.410.5.2.2024-AK1 z dnia 26 listopada 2024 r.

¹²¹ Pismo nr BDG.0800.1.2024.SK.1 z dnia 16 lipca 2024 r., pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT.25 z dnia 17 grudnia 2024 r.

¹²² Pismo z dnia 26 września 2024 r. nr BSM.0800.6.2024.IPT.3.

¹²³ Pismo z dnia 26 września 2024 r. nr BSM.0800.6.2024.IPT.3.

¹²⁴ Pismo z dnia 26 września 2024 r. nr BSM.0800.6.2024.IPT.3.

NIK nie kwestionuje podejmowania przez PAA działań mających na celu modyfikację Harmonogramu, w szczególności w przypadku występowania zdarzeń powstałych w trakcie jego realizacji takich jak utrzymujący się stan epidemii Covid-19, czy też wybuch wojny w Ukrainie, które mogły mieć istotny wpływ na jego kształt. W ocenie NIK działaniem nierzetelnym było niedokonywanie aktualizacji Harmonogramu zauważając również, że PPEJ jako Rządowy program wieloletni przyjęty uchwałą Rady Ministrów, o strategicznym oddziaływaniu, ukierunkowany jest na efekty o priorytetowym znaczeniu dla zrównoważonego rozwoju całego kraju. Zarządzanie programem, takim jak Program PEJ, wymaga zastosowania odpowiedniego trybu postępowania¹²⁵, który określa ogólne założenia zarządzania programem od momentu jego startu do zakończenia. Ten tryb postępowania opisuje tzw. cykl życia programu obejmujący cztery następujące po sobie fazy programu, tj. przygotowanie, planowanie, realizację i zamykanie, przedstawiony m.in. w dokumencie *Zarządzanie projektami strategicznymi - Rekomendacje*¹²⁶. Cykl życia programu, jakim w przypadku Programu PEJ, jest realizacja poszczególnych zadań, obejmuje główny zakres działań zarządczych.

Dokonywanie aktualizacji Harmonogramu opracowanego w początkowej fazie realizacji PPEJ (dokument z 24 września 2020 r.), w celu zminimalizowania ryzyka nieterminowego zakończenia realizacji poszczególnych działań, jest istotne ze względu na szczególny charakter zaplanowanych w nim zadań wpływających na realizację całego Programu PEJ i stanowi element kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 *uofp*.

Za realizację zadania dotyczącego dostosowania zaplecza sprzętowego i infrastrukturalnego PAA do zadań wynikających z PPEJ odpowiedzialne były następujące komórki organizacyjne PAA¹²⁷: Departament Bezpieczeństwa Jądrowego, Centrum do Spraw Zdarzeń Radiacyjnych, Departament Budżetowo-Organizacyjny, Biuro Dyrektora Generalnego.

OCENA CZĄSTKOWA

Prezes PAA podjął działania w celu realizacji przez Agencję zadań powierzonych jej na podstawie Programu PEJ choć należy zauważyć, że ich realizacja nie opierała się na szczegółowych założeniach, które biorąc pod uwagę długi okres realizacji PPEJ, umożliwiałyby rzetelne monitorowanie stopnia realizacji poszczególnych zadań. W odniesieniu do opracowanego w 2020 r. Harmonogramu wydatków, stanowiącego ramowy dokument i materiał wyjściowy do opracowania uchwały RM nr 141/2020 ws. aktualizacji PPEJ, PAA nie dokonywała weryfikacji postępów realizacji przyjętych w nim założeń i nie dokonywała jego aktualizacji w kolejnych latach, co było działaniem nierzetelnym i niecelowym. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że PAA nie dokonywała weryfikacji założeń przyjętych w opracowanym w 2020 r. Harmonogramie wydatków poprzez aktualizację i bieżące monitorowanie postępów realizacji treści przyjętych w tym dokumencie. W związku z tym NIK

¹²⁵ Zarządzanie projektami w administracji publicznej opisano na stronie: <https://www.gov.pl/web/zarzadzanie-projektami>. Jednym ze źródeł wiedzy w zakresie technik zarządzania może być „Przewodnik po zarządzaniu. Praktyczne wskazówki dla zarządzających programami i projektami” wydany przez KPRM. Wartościowymi źródłami informacji na ten temat są także podręczniki z zakresu zarządzania, w tym te przygotowywane w ramach poszczególnych metodyk i podejść (np. PMI, IPMA, MSP, MoR, PRINCE 2, Scrum itd.).

¹²⁶ Opracowanie Rządowego Biura Monitorowania Projektów – Centrum Analiz Strategicznych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów 14 lipca 2021 r. – <https://www.gov.pl/web/zarzadzanie-projektami/metodyka>.

¹²⁷ Pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT.25 z dnia 17 grudnia 2024 r.

wskazuje na ryzyko nieterminowego zakończenia realizacji poszczególnych zadań oraz przekroczenia budżetu planowanego na dane zadanie.

Niezatrudnienie zaplanowanej w PPEJ odpowiedniej liczby kadry PAA, z uwagi na długotrwały proces dochodzenia do samodzielnej i efektywnej realizacji zadań dozorowych oraz brak doświadczonych specjalistów w kraju, w ocenie NIK stwarza ryzyko niewłaściwego przygotowania kadry PAA do realizacji zadań związanych z procesem wydawania zezwoleń i nadzorem nad budową i eksploatacją elektrowni jądrowej. Dodatkowo PAA nie prowadziła rzetelnego monitoringu dwóch spośród trzech mierników określonych w PPEJ, tj.: „Zatrudnienie specjalistów dozoru jądrowego na potrzeby PPEJ”, „Szkolenia przeznaczone na wdrożenie zatrudnionych specjalistów”.

W ocenie NIK niejednorodne stosowanie pojęć określających wartość miernika „Rozbudowa sieci stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych”, stosując również nazwę: „Rozbudowa systemu stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych”, czasami zamiennie, a czasami traktując je jako różne pojęcia, negatywnie wpływa na rzetelność weryfikacji tego miernika.

Prezes Agencji po terminie wynikającym z Programu PEJ (2021-2022) opracował program rozwoju zawodowego pracowników (kwiecień 2023 r.) tłumacząc to faktem, iż sfinalizowanie opracowania PRZP możliwe było dopiero po wyborze technologii pierwszej polskiej EJ, które to zdarzenie, w ocenie NIK nie warunkowało terminu wewnętrznych prac nad PRZP.

W ocenie NIK PAA prawidłowo realizowała podzadania w zakresie współpracy i wymiany doświadczeń z dozorem jądrowym kraju dostawcy technologii oraz z krajowymi organami w systemie koordynacji kontroli i nadzoru podejmując w tym zakresie współpracę z US NRC i z organami krajowymi. Powołała także Zespół ds. przygotowania procesu rozpatrywania wniosku o wydanie zezwolenia na budowę pierwszej polskiej elektrowni jądrowej działający w oparciu o harmonogram prac, w ramach którego NIK stwierdziła wynoszące do trzech miesięcy opóźnienia w odniesieniu do 10 zadań z 22 zadań realizowanych przez ten Zespół. W ramach podjętych działań Zespół m.in. opracował procedurę wydawania ogólnej opinii Prezesa PAA w zakresie planowanych rozwiązań organizacyjno-technicznych w przyszłej działalności EJ wraz z wzorami dokumentów niezbędnych do złożenia z wnioskiem o wydanie zezwolenia na budowę EJ.

2. Planowanie i wykonanie rocznych planów wydatków na realizację zadań określonych w Programie PEJ oraz kontrola zarządcza PAA w ramach PPEJ

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2.1 Planowanie i wykonanie wydatków na realizację zadań określonych w Programie PEJ

Prezes PAA nie dysponował dokumentami¹²⁸, które były podstawą do sporządzenia planu wydatków na poszczególne lata 2020-2023 dla PPEJ. Prezes PAA w przekazanej odpowiedzi nie wyjaśnił, które podzadania z załącznika 2 do PPEJ zostały przypisane do której pozycji wydatków załącznika 3 do PPEJ.

Prezes PAA w 2020 r. przedłożył Tabelę zatrudnieniową oraz Harmonogram wydatków na lata 2021-2033 z podziałem na poszczególne zadania PPEJ,

¹²⁸ Pismo nr BDG.0800.1.2024.SK.1 z dnia 16 lipca 2024 r.

przypisane do realizacji PAA według załącznika 2. Zgodnie z ww. Harmonogramem, PAA na lata 2021-2023 zaplanowała następujące wydatki:

- „Wzmocnienie kadrowe i budowa kompetencji PAA” – 19 847 tys. zł,
- „Dostosowanie zaplecza sprzętowego i infrastrukturalnego do zadań wynikających z PPEJ” – 20 224 tys. zł,
- „System wsparcia techniczno-eksperckiego dla PAA” – 16 549 tys. zł,
- „Realizacja zadań PAA w trakcie procesu licencjonowania i nadzoru nad budową elektrowni jądrowych” – 720 tys. zł.

(akta kontroli str.: 678-694)

Prezes PAA wyjaśnił¹²⁹ m.in.: „W ramach aktualizacji Programu PEJ w 2020 r. została opracowana tabela budżetowa z rozpisnymi wydatkami na lata 2020-2033. Tabela zawiera nazwę zadania PPEJ i przypisane do nich zadania w planie finansowo-rzeczowym z wskazaniem rozdziałów i paragrafów, oraz wydatkami na poszczególne lata. Tabela była podstawą do zgłoszenia przez PAA potrzeb wydatkowych przy aktualizacji PPEJ w 2020 r. oraz była punktem odniesienia przy planowaniu budżetów PPEJ na poszczególne lata. W zakresie zadania na wzmocnienie kadrowe i budowa kompetencji, które odpowiada za większość zaplanowanych wydatków, została opracowana tabela zatrudnieniowa. Tabela zawiera 110 stanowisk ze wskazaniem nazw stanowisk, profilu wykształcenia, niezbędnego doświadczenia zawodowego, kompetencji/specjalizacji, ścieżki rozwoju, roku planowanego zatrudnienia, oraz ramowy udział w realizacji zadań w latach 2020-2033. Dokumenty zostały opracowane wewnętrznie przez PAA, z wykorzystaniem wiedzy nabytej w ramach współpracy z zagranicznymi urzędami dozorów jądrowych oraz szkoleń specjalistycznych krajowych i zagranicznych. Tabela zatrudnienia na potrzeby PPEJ była konsultowana z Komisją Dozoru Jądrowego USA podczas warsztatu 2-3 września 2020 r. Podstawą do sporządzenia planu wydatków na poszczególne lata 2020-2023 były wewnętrzne projekty planów finansowych komórek organizacyjnych realizujących zadania PPEJ przedkładane corocznie przed planowaniem budżetu. PAA nie pozyskiwała informacji od podmiotów posiadających wiedzę ekspercką komercyjną w ramach umów cywilnoprawnych, a jedynie wykorzystywała wiedzę nabytą w ramach współpracy z zagranicznymi urzędami dozorów jądrowych oraz szkoleń specjalistycznych krajowych i zagranicznych”.

W załączniku 3 do PPEJ zaplanowano wydatki na realizację zadań w latach 2020-2023 w łącznej kwocie 57 340 tys. zł, w tym, w pozycjach:

- poz. 2a) „Wzmocnienie kadrowe i budowa kompetencji PAA” – przewidziano ponoszenie wydatków od 2022 r., do końca 2023 r. – 19 847 tys. zł,
- poz. 2b) „Dostosowanie zaplecza sprzętowego i infrastrukturalnego do zadań wynikających z PPEJ” – przewidziano ponoszenie wydatków od 2020 r., do końca 2023 r. – 20 224 tys. zł,
- poz. 2c) „System wsparcia techniczno-eksperckiego dla PAA” – na to zadanie przewidziano ponoszenie wydatków od 2021 r., do końca 2023 r. – 16 549 tys. zł,
- poz. 2d) „Wykonywanie zadań kontrolnych oraz pozostałych zadań towarzyszących realizacji zadań PAA wynikających z Programu PEJ” – przewidziano ponoszenie wydatków od 2022 r., do końca 2023 r. – 720 tys. zł.

¹²⁹ jw.

Jedno z czterech zadań sformułowanych w załączniku 2 do PPEJ dla PAA (zadanie nr 7) nie ma bezpośredniej korelacji z nazwą wydatków w załączniku 3 do PPEJ. Według załącznika 2, czwarte zadanie (nr 7 w PPEJ) o nazwie: *„Licencjonowanie i nadzór Prezesa PAA”*, nie jest tożsame z czwartą pozycją wydatków, wymienioną w załączniku 3 (poz. 2d) o nazwie: *„Wykonywanie zadań kontrolnych oraz pozostałych zadań towarzyszących realizacji zadań PAA wynikających z Programu PEJ”*.

Prezes PAA wyjaśnił¹³⁰: *„Cztery zadania w załączniku 3 odpowiadają czterem grupom zadaniowym w załączniku 2. Wszystkie podzadania w załączniku 2, które wymagają poniesienia wydatków, zostały uwzględnione w kwotach wskazanych w załączniku 3”*.

PAA przygotowując w 2020 r. Harmonogram wydatków planowała wydatki według zadań z załącznika 2 do PPEJ, przy czym trzy pierwsze zadania zapisane w tym załączniku (tj. zadanie nr 4, nr 5 i nr 6), mają tę samą nazwę co zadania wykazane w Harmonogramie wydatków przygotowanych na potrzeby PPEJ. Nazwa czwartego zadania w załączniku 2 do PPEJ (nr 7) *Licencjonowanie i nadzór Prezesa PAA*, praktycznie nie różni się od nazwy czwartego zadania wykazanego w ww. Harmonogramie: *Realizacja zadań PAA w trakcie procesu licencjonowania i nadzoru nad budową elektrowni jądrowych*. Różni się natomiast od nazwy czwartej pozycji wydatków (poz. 2d): *Wykonywanie zadań kontrolnych oraz pozostałych zadań towarzyszących realizacji zadań PAA wynikających z PPEJ*, wykazanej w załączniku 3 do PPEJ.

Zgodnie z przekazanym przez Prezesa PAA zestawieniem, kwoty w ww. Harmonogramie, przygotowanym w 2020 r. przez PAA, w poszczególnych latach są takie same jak kwoty w załączniku 3 do PPEJ.

Prezes PAA wyjaśnił¹³¹: *„Zadania z załącznika 2 są ściśle powiązane i wynikają z zadań wykazanych w załączniku 3. PAA nie poniosła wydatków na realizację zadań, które nie mają bezpośredniej korelacji pomiędzy zadaniami określonymi w załączniku 3, a zadaniami w załączniku 2”*.

PAA nie posiadała danych umożliwiających przyporządkowanie kwot wyszczególnionych w załączniku 3 Programu PEJ do podzadań wyszczególnionych w załączniku 2 Programu PEJ.

Prezes PAA wyjaśnił¹³²: *„załącznik 2 do PPEJ, zgodnie z jego treścią, służy do prezentacji zadań merytorycznych programu. Jego celem jest przedstawienie logicznego podziału programu na obszary tematyczne i zadania, które mają zostać zrealizowane w ramach PPEJ. Natomiast celem załącznika 3 jest zestawienie planowanych wydatków. Zawiera on informacje o planowanych środkach finansowych na realizację programu z podziałem na poszczególne zadania i lata. Dlatego PAA prowadzi ewidencję planu, planu po zmianach i wykonania wydatków zgodnie z PPEJ w podziale na 4 zadania określone w załączniku 3 do PPEJ. PAA nie prowadzi analitycznej ewidencji księgowej rozbitej na podzadania wskazane w załączniku 2 do PPEJ ze względu na brak określenia w samym PPEJ kwot na poszczególne podzadania wymienione w załączniku 2 do PPEJ. Jednocześnie należy podkreślić, że jednostka, która realizuje program wieloletni zobowiązana jest do stosowania się do zasad zawartych w danym programie. PPEJ nie przewiduje prowadzenia ewidencji księgowej na podzadania z załącznika 2 do PPEJ (brak*

¹³⁰ Pismo nr BDG.0800.1.2024.AR z dnia 26 lipca 2024 r.

¹³¹ Pismo nr BDG.0800.1.2024.SK.1 z dnia 16 lipca 2024 r.

¹³² Pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT.6 z dnia 24 października 2024 r.

dedykowanych kwot w planie), ewidencjonowanie i sprawowanie kontroli pozostaje wyłącznie w zakresie 4 zadań wymienionych w załączniku 3 do PPEJ. W związku z powyższym przyporządkowanie kwot zgodnie z przekazaną prośbą nie jest możliwe".

Opracowany w 2020 r. Harmonogram wydatków na lata 2021-2023, był dokumentem wewnętrznym PAA, nie był aktualizowany, PAA nie sporządzała sprawozdań z realizacji ww. Harmonogramu.

Prezes PAA¹³³ wyjaśnił m.in.: *wydatki PAA na realizację podzadań, dotyczących zadania nr 7 z załącznika 2 zostały wykazane w załączniku 3 PPEJ w pozycji 2 a-d). PAA planuje i wydatkuje środki w oparciu o zadania z załącznika 3. Wydatki na podzadanie 7.1 były realizowane w ramach środków zaplanowanych na zadania 2 a-c) z załącznika 3.*

Prezes PAA wyjaśnił¹³⁴: *„PAA nie prowadzi ewidencji planu, planu po zmianach i wykonania w podziale na zadania określone w załączniku 2 do PPEJ. PAA planuje i wydatkuje środki na realizację zadań w PPEJ w oparciu o zadania z załącznika 3 do PPEJ, ponieważ ten załącznik określa, zgodnie z jego tytułem, wykonane i przewidywane wydatki związane z realizacją PPEJ w latach 2020-2033. Program PEJ nie przewiduje planowania i wydatkowania środków budżetowych w podziale na zadania wymienione w załączniku 2".*

Opisana wyżej nieprawidłowość została wskazana w pkt 1 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str.: 678-922, 1244-1334, 1652-1664, 1690-1712)

Wydatki 2020 r.

W załączniku nr 10 do ustawy budżetowej na 2020 r. na realizację PPEJ zaplanowano 90 tys. zł z części 68 – Państwowa Agencja Atomistyki. W części 83 – Rezerwy celowe zaplanowano 871 tys. zł (razem 961 tys. zł, tj. zgodnie z kwotą zaplanowaną w załączniku 3 do PPEJ na 2020 r.).

W planie finansowym PAA po zmianach, na realizację PPEJ w 2020 r. zaplanowano 966 tys. zł, w tym: 90 tys. zł z części 68 – Państwowa Agencja Atomistyki, 871 tys. zł części 83 – Rezerwy celowe oraz w wyniku decyzji Prezesa PAA¹³⁵, zwiększono wydatki w rozdziale 15004 „Zadania w zakresie bezpiecznego wykorzystania energii atomowej” na PPEJ o 5 tys. zł, zmniejszając wydatki w rozdziale 15095 „Pozostałe wydatki”. W konsekwencji plan wydatków PAA na Program PEJ (966 tys. zł) po zmianach na 2020 r. był wyższy o 5 tys. zł od planu wydatków na 2020 r. wykazanego w ustawie budżetowej i w Programie PEJ (961 tys. zł).

Prezes PAA wyjaśnił¹³⁶ m.in.: *przeniesienia dokonano na zadania w zakresie bezpiecznego wykorzystania energii atomowej, z przeznaczeniem na przeprowadzenie instalacji stacji TDPMS3 w woj. podkarpackim. W 2020 r., z uwagi na polecenie Ministra Klimatu i Środowiska, prowadzono intensywny proces zagęszczania sieci stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych poprzez instalację 13 stacji w 3 województwach: podlaskim, lubelskim i podkarpackim. Środki na realizację umów w województwach: podlaskim i lubelskim były zapewnione, natomiast wystąpiła konieczność zabezpieczenia dodatkowych środków na realizację umowy w województwie podkarpackim na instalację 3 stacji, które*

¹³³ Pismo nr BSM.0800.1.2024.IPT AG z dnia 6 sierpnia 2024 r.

¹³⁴ Pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT 16 z dnia 28 listopada 2024 r.

¹³⁵ Decyzja Prezesa PAA z dnia 9 grudnia 2020 r. w sprawie zmian w Planie finansowym wydatków PAA na 2020 rok.

¹³⁶ Pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT.2 z dnia 3 września 2024 r.

uzupełniły monitoring zagrożeń radiacyjnych wzdłuż wschodniej granicy kraju. W związku z brakiem wystarczających środków w planie finansowym na realizację ww. zadania w rozdziale 15004, zabezpieczono je poprzez dokonanie przedmiotowej zmiany. Różnica w wysokości 2 tys. zł dotyczy realizacji ww. zadań i działań.

Prezes PAA¹³⁷ wyjaśnił że: „zmiany planu wydatków PAA na 2020 r. w kwocie 4898 zł dokonał na podstawie art. 171 ust. 1 uofp”.

Art. 136 ust. 1 i 2 uofp stanowi: „Ustawa budżetowa może określać, w ramach limitów wydatków na rok budżetowy, limity wydatków na programy wieloletnie. Programy wieloletnie są ustanawiane przez Radę Ministrów w celu realizacji strategii przyjętych przez Radę Ministrów”.

W 2020 r. PAA na realizację PPEJ poniosła wydatki w kwocie 963 tys. zł¹³⁸ (plan w ustawie budżetowej i w PPEJ 961 tys. zł), w tym wydatki majątkowe w kwocie 519 tys. zł na: 504 tys. zł zakup sześciu stacji PMS, w ramach rozbudowy i wzmocnienia istniejącej sieci stacji i 15 tys. zł na „Zakup środowiskowej sondy gammametrycznej (woj. Mazowieckie Warszawa)” oraz wydatki bieżące w kwocie 444 tys. zł, w związku z realizacją zadania nr 5 *Dostosowanie zaplecza sprzętowego i infrastrukturalnego do zadań wynikających z PPEJ*.

Opisana wyżej nieprawidłowość została wskazana w pkt 2 i 3 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str.: 678-922, 1504-1516, 1690-1712)

Wydatki 2021 r.

W załączniku nr 10 do ustawy budżetowej na 2021 r. na realizację PPEJ zaplanowano 1563 tys. zł z części 68 – Państwowa Agencja Atomistyki, zgodnie z kwotą zaplanowaną w załączniku 3 do PPEJ na 2021 r.

Plan wydatków w załączniku 3 do PPEJ na 2021 r. w łącznej kwocie 1563 tys. zł dotyczył dwóch pozycji wydatków: „Dostosowanie zaplecza sprzętowego oraz infrastrukturalnego PAA do zadań wynikających z PPEJ” w kwocie 1514 tys. zł oraz „System wsparcia techniczno-eksperckiego dla PAA” w kwocie 49 tys. zł.

W dniu 30 czerwca 2021 r., Prezes PAA zwrócił się do MKiŚ z prośbą o wyrażenie zgody na przeniesienie środków w kwocie 49 tys. zł z zadania nr 6 *System wsparcia techniczno-eksperckiego dla PAA* na realizację zadania nr 5 *Dostosowanie zaplecza sprzętowego oraz infrastrukturalnego PAA do zadań wynikających z PPEJ*. Prezes PAA w planie finansowym dokonał ww. zmiany.

W planie finansowym PAA po zmianach, na realizację PPEJ w 2021 r. zaplanowano 1584 tys. zł, tj. więcej o 21 tys. zł (niż w ustawie budżetowej i w PPEJ) w związku z decyzją Prezesa PAA dotyczącą przeniesienia środków z rozdziału 15095 „Pozostała działalność”¹³⁹. Całą kwotę zaplanowano na realizację zadania nr 5 *Dostosowanie zaplecza sprzętowego i infrastrukturalnego PAA do zadań wynikających z Programu PEJ*, w związku z ww. decyzją Prezesa PAA dotyczącą przeniesienia środków w kwocie 49 tys. zł między pozycjami z zadania nr 6 na zadanie nr 5.

¹³⁷ Pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT 13 z dnia 20 listopada 2024 r.

¹³⁸ Wydatki w kwocie 963 tys. zł, w tym: 94 tys. zł ze środków z części budżetowej nr 68 Państwowa Agencja Atomistyki (załącznik nr 10 do ustawy budżetowej na 2020 r., plan 90 tys. zł, 5 tys. zł ze środków własnych PAA, przeniesionych z rozdziału 15095 Pozostała działalność) i 869 tys. zł z części budżetowej nr 83 rezerwy, poz. 44.

¹³⁹ Decyzja Prezesa PAA z dnia 30 czerwca 2021 r.

Prezes PAA wyjaśnił¹⁴⁰ że: „dokonał zmiany planu wydatków PAA na 2021 r. na podstawie art. 171 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. (...), że wykonane wydatki nie przekroczyły planu wynikającego z ustawy budżetowej na 2021 rok”.

Prezes PAA w formularzu opisowym dotyczącym realizacji PPEJ w 2021 r.¹⁴¹ poinformował MKiŚ, że plan wydatków po zmianach na PPEJ wynosił 1584 tys. zł, mimo, że w PPEJ na 2021 r. zaplanowano wydatki w kwocie 1563 tys. zł. Wykonanie wydatków na PPEJ w 2021 r. zrealizowano w wysokości 601 tys. zł.

Ministerstwo Finansów zwróciło się do MKiŚ o przedstawienie uzasadnienia wysokości kwoty planu po zmianach (1584 tys. zł), ze względu na rozbieżność z kwotą wynikającą z ustawy budżetowej na 2021 r. (1563 tys. zł). MKiŚ zwróciło się do PAA o pomoc w udzieleniu odpowiedzi MF.

Pismem z dnia 17 maja 2022 r. Prezes PAA przesłał korektę formularza opisowego dotyczącego realizacji PPEJ, poinformował MKiŚ, że ze środków z części budżetowej nr 68 - Państwowa Agencja Atomistyki, na PPEJ wydatkowano 580 tys. zł, z czego 403 tys. zł na wydatki majątkowe.

W związku z wnioskiem MKiŚ o przedstawienie uzasadnienia zmian w planie PAA, Prezes PAA wyjaśnił¹⁴², że „PAA otrzymała informację od pracownika Ministerstwa Klimatu i Środowiska, iż formularz opisowy dot. realizacji programu wieloletniego w układzie zadaniowym w roku 2021 w zakresie realizowanym przez Państwową Agencję Atomistyki (część 68), zawiera błędną kwotę planu po zmianach, która wynikała z przeniesienia środków z rozdziału 15095 Pozostała działalność. Różnica wykonania wydatków w 2021 r. w wysokości 21 tys. wynika z realizacji zadań polegających na rozbudowie i modernizacji sieci stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych”.

PAA w piśmie z dnia 2 czerwca 2022 r. do MKiŚ, wykazała wykonanie wydatków na PPEJ w 2021 r., ponownie w kwocie 601 tys. zł. Dodatkowo PAA poniosła w 2022 r. wydatki w kwocie 940 tys. zł, jako wydatki niewygasające w 2021 r. i takie dane wykazano w sprawozdaniu Rb-28 oraz Rb-28NW.

W Sprawozdaniu z realizacji PPEJ za lata 2020-2021, w załączniku „Rozliczenie wydatków na PPEJ za lata 2020-2021”, w kolumnie „planowane wydatki”, wykazano plan wydatków bez uwzględnienia zmian dokonanych decyzjami Prezesa PAA. W kolumnie „rzeczywiste wydatki”, za 2020 r. wykazano wydatki faktycznie poniesione, za 2021 r. wykazano wydatki w kwocie 1520 tys. zł, faktycznie poniesione przez PAA wydatki wynosiły 1541 tys. zł.

Prezes PAA¹⁴³ wyjaśnił: „sposób przedstawienia wydatków poniesionych przez PAA w 2021 r. w sprawozdaniu okresowym z realizacji PPEJ będzie uzgodniony z koordynatorem PPEJ na etapie opracowania sprawozdania za kolejne lata realizacji PPEJ”.

Prezes PAA¹⁴⁴ w udzielonej odpowiedzi nie wyjaśnił dlaczego PAA w 2021 r. nie wydatkowała środków z pozycji „System wsparcia techniczno-eksperckiego dla PAA”, mimo wykonywanych działań w ramach podzadania 6.1 „Prowadzenie procesu autoryzacji laboratoriów i organizacji eksperckich”.

¹⁴⁰ Pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT.13, z dnia 20 listopada 2024 r.

¹⁴¹ Pismo Prezesa PAA do MKiŚ z dnia 14 lutego 2022 r.

¹⁴² jw.

¹⁴³ Pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT.14 z dnia 26 listopada 2024 r.

¹⁴⁴ Pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT.13 z dnia 20 listopada 2024 r.

Opisana wyżej nieprawidłowość została wskazana w pkt 2 i 4 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str.: 582-589, 678-922, 1504-1516, 1563, 1690-1712)

Wydatki 2022 r.

W dniu 15 września 2021 r. Prezes PAA, zwrócił się do Ministra Finansów z wnioskiem o przeniesienie do limitu wydatków kwoty 12 818 tys. zł i poinformował, że na różnicę w kwocie 6500 tys. zł będą przedkładane wnioski o uruchomienie rezerwy celowej w miarę potrzeb na przełomie całego 2022 r. W załączniku nr 10 do ustawy budżetowej na 2022 r. na realizację PPEJ zaplanowano 12 818 tys. zł z części 68 Państwowa Agencja Atomistyki. W części 83 Rezerwy celowe (MKiŚ, PAA) zaplanowano 30 000 tys. zł. Plan wydatków w PPEJ na 2022 r. wynosił 19 318 tys. zł.

Plan wydatków w załączniku 3 do PPEJ na 2022 r. w łącznej kwocie 19 318 tys. zł dotyczył wszystkich czterech pozycji wydatków: „Wzmocnienie kadrowe i budowa kompetencji PAA” w kwocie 7437 tys. zł „Dostosowanie zaplecza sprzętowego oraz infrastrukturalnego PAA do zadań wynikających z PPEJ” w kwocie 5011 tys. zł, „System wsparcia techniczno-eksperckiego dla PAA” w kwocie 6500 tys. zł i „Wykonywanie zadań kontrolnych oraz pozostałych zadań towarzyszących realizacji zadań PAA wynikających z Programu PEJ” w kwocie 370 tys. zł.

W planie finansowym PAA, na realizację PPEJ w 2022 r. zaplanowano 12 818 tys. zł, po uwzględnieniu blokady w kwocie 1000 tys. zł¹⁴⁵, plan po zmianach wynosił 11 818 tys. zł.

W 2022 r. PAA na realizację PPEJ poniosła wydatki w kwocie 9793 tys. zł, w ramach pozycji „Dostosowanie zaplecza sprzętowego oraz infrastrukturalnego PAA do zadań wynikających z PPEJ” i „Wykonywanie zadań kontrolnych oraz pozostałych zadań towarzyszących realizacji zadań PAA wynikających z Programu PEJ”, w tym wydatki majątkowe w kwocie 1889 tys. zł (57,1 % planu po zmianach) oraz wydatki bieżące w kwocie 7904 tys. zł (92,9% planu po zmianach, który wynosił 8508 tys. zł).

(akta kontroli str.: 678-922)

Wydatki majątkowe przeznaczone na realizację zadania nr 5 *Dostosowanie zaplecza sprzętowego i infrastrukturalnego do zadań wynikających z PPEJ*, zostały opisane w pkt 2 niniejszego Wystąpienia – Dostosowanie zaplecza sprzętowego.

Kluczową pozycją wydatków bieżących były wynagrodzenia¹⁴⁶ (4054 tys. zł) i naliczane od nich składki (734 tys. zł), łącznie 4788 tys. zł, co stanowiło 60,6% zrealizowanych wydatków bieżących w ramach PPEJ. Środki na zadanie nr 6 *System wsparcia techniczno-eksperckiego dla PAA*, w kwocie 6500 tys. zł (zapisanej

¹⁴⁵ Blokada planowanych wydatków budżetowych z dnia 14 grudnia 2022 r., uwzględniona decyzją Ministra Finansów z 22 grudnia 2022 r. zablokowane środki w kwocie 1000 tys. zł (w §4010), w całości zostały przeniesione do rezerwy celowej z przeznaczeniem na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Blokada ta poddana była szczegółowej kontroli przeprowadzonej przez NIK w ramach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 68 – Państwowa Agencja Atomistyki (P/23/001), dlatego została wyłączona z tej kontroli.

¹⁴⁶ Prezes PAA nie udzielił odpowiedzi na pytanie NIK: „W piśmie nr BSM.0800.6.2024.IPT.10 z dnia 13 listopada 2024 r. Prezes PAA wyjaśnił m.in.: „W 2022 r., w wyniku uruchomienia środków na zatrudnienie z PPEJ, finansowanie 17 ze wskazanych 27 etatów zostało przeniesione do części 68 rozdział 15004 natomiast dla 10 pozostałych etatów pozostawiono finansowanie z części 68 rozdział 75001”, dlaczego w 2022 r. 10 etatów dotyczących pracowników wykonujących zadania PPEJ finansowano z części 68 rozdział 75001, a nie z rozdziału 15004? Proszę o podanie kwoty wydatków jakie PAA poniosła w 2022 r. na ww. 10 etatów”. Prezes PAA poinformował: „Z uwagi na fakt iż, dane dotyczące wynagrodzeń za rok 2022 były przetwarzane w systemie Xemi wycofanym z użytkowania w PAA, przygotowanie zestawienia wymaga większego nakładu pracy i czasu. W związku z powyższym uprzejmie proszę o przedłużenie terminu na udzielenie odpowiedzi do dnia 29 listopada 2024 r.”. Do dnia zakończenia kontroli Prezes PAA nie udzielił odpowiedzi.

w załączniku 3 do PPEJ), zostały zabezpieczone w rezerwie celowej, która nie była uruchamiana.

Prezes PAA¹⁴⁷ wyjaśnił, iż „zgodnie z harmonogramem realizacji inwestycji w 2022 r. miała zostać wydana decyzja lokalizacyjna dla pierwszej polskiej elektrowni jądrowej. Ostatecznie wniosek inwestora o wydanie decyzji lokalizacyjnej został złożony w sierpniu 2023 r., natomiast decyzja ta została wydana przez Wojewodę Pomorskiego w październiku 2023 r. Wraz z wejściem w życie z dniem 13 kwietnia 2023 r. 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 ustaw¹⁴⁸ doszło do zmian w zakresie sekwencji decyzji administracyjnych związanych z realizacją inwestycji w zakresie elektrowni jądrowej w Polsce, a także udziału Prezesa PAA w tym procesie. Do dnia wejścia w życie ww. nowelizacji specustawy jądrowej¹⁴⁹ wydanie decyzji lokalizacyjnej uzależnione było m.in. od wydania przez Prezesa PAA wyprzedzającej opinii dotyczącej planowanej lokalizacji elektrowni jądrowej (art. 36a ustawy Prawo atomowe), w oparciu o sporządzony przez inwestora raport lokalizacyjny. Jednocześnie, wydanie decyzji zasadniczej uzależnione było m.in. od wydania przez Prezesa PAA ogólnej opinii w zakresie planowanych przez inwestora rozwiązań organizacyjno-technicznych dla planowanej inwestycji (art. 39b ustawy Prawo atomowe). W konsekwencji ze względu na fakt, że nie wpłynęły do Prezesa PAA wnioski o wydanie tych opinii wymaganych przez specustawę jądrową nie było potrzeby korzystania w 2022 r. z autoryzowanych laboratoriów i organizacji eksperckich (podzadanie 6.2), a tym samym wydatkowania zaplanowanych środków”.

Prezes PAA¹⁵⁰ do zakończenia czynności kontrolnych nie wyjaśnił przyczyn, dlaczego PAA nie wydatkowała w 2022 r. środków z pozycji „System wsparcia techniczno-eksperskiego dla PAA” na wykonywane działania w ramach podzadania nr 6.1 „Prowadzenie procesu autoryzacji laboratoriów i organizacji eksperckich”, mimo że PAA wykonywała działania w ramach tego podzadania.

(akta kontroli str.: 678-922, 1690-1702)

Wydatki 2023 r.

W załączniku nr 10 do ustawy budżetowej na 2023 r. na realizację PPEJ zaplanowano 25 498 tys. zł z części 68 – Państwowa Agencja Atomistyki. W części 83 – Rezerwy celowe (PAA) zaplanowano 10 000 tys. zł.

Plan wydatków w załączniku 3 do PPEJ na 2023 r. w łącznej kwocie 35 498 tys. zł dotyczył wszystkich czterech pozycji wydatków: „Wzmocnienie kadrowe i budowa kompetencji PAA” w kwocie 12 410 tys. zł, „Dostosowanie zaplecza sprzętowego oraz infrastrukturalnego PAA do zadań wynikających z PPEJ” w kwocie 12 738 tys. zł, „System wsparcia techniczno-eksperskiego dla PAA” w kwocie 10 000 tys. zł i „Wykonywanie zadań kontrolnych oraz pozostałych zadań towarzyszących realizacji zadań PAA wynikających z Programu PEJ” w kwocie 350 tys. zł.

W planie finansowym PAA, na realizację PPEJ w 2023 r. zaplanowano 25 498 tys. zł, zmiany w planie finansowym nie spowodowały zmiany kwoty ogółem.

W 2023 r. PAA na realizację PPEJ poniosła wydatki w ramach pozycji: „Wzmocnienie kadrowe i budowa kompetencji PAA”, „Dostosowanie zaplecza

¹⁴⁷ Pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT.13 z dnia 20 listopada 2024 r.

¹⁴⁸ Dz.U. poz. 595; dalej: nowelizacja specustawy jądrowej.

¹⁴⁹ Tj. 13 kwietnia 2023 r.

¹⁵⁰ Pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT.13 z dnia 20 listopada 2024 r.

sprzętowego oraz infrastrukturalnego PAA do zadań wynikających z PPEJ" i „Wykonywanie zadań kontrolnych oraz pozostałych zadań towarzyszących realizacji zadań PAA wynikających z Programu PEJ”, w kwocie 25 075 tys. zł (plan w PPEJ 25 498 tys. zł), w tym wydatki majątkowe w kwocie 9390 tys. zł (99,6% planu po zmianach) oraz wydatki bieżące w kwocie 15 685 tys. zł (97,6% planu po zmianach, który wynosił 16 074 tys. zł).

(akta kontroli str.: 678-922)

Wydatki majątkowe w 2023 r., w rozdziale 15021 „Program polskiej energetyki jądrowej”, w § 6060 „Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych”, przeznaczone zostały na realizację zadania nr 5 *Dostosowanie zaplecza sprzętowego i infrastrukturalnego PAA do zadań wynikających z programu PEJ* zostały opisane w pkt 2 niniejszego Wystąpienia pokontrolnego.

W 2023 r. na PPEJ poniesione zostały wydatki bieżące w wysokości 15 685 tys. zł, co stanowiło 97,6% planu po zmianach (16 074 tys. zł). Kluczową pozycję wydatków sfinansowanych w ramach PPEJ stanowiły wynagrodzenia i składki od wynagrodzeń, w wysokości 10 574 tys. zł (67,4% zrealizowanych wydatków bieżących w ramach PPEJ).

Na zadanie nr 6 *System wsparcia techniczno-eksperckiego dla PAA*, środki zostały zabezpieczone w rezerwie celowej w kwocie 10 000 tys. zł, która nie została uruchomiona.

(akta kontroli str.: 678-922)

W latach 2020-2023¹⁵¹ na dostosowanie terenu, instalację stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych, PAA poniosła wydatki z PPEJ w łącznej kwocie 734 tys. zł¹⁵², w tym: 696 tys. zł z wydatków bieżących §4300 *Usługi obce* (z czego 73 tys. zł w związku z wymianą ww. stacji) i 38 tys. zł z §6060 *Wydatki inwestycyjne*.

Prezes PAA wyjaśnił¹⁵³: „Wydatki na posadowienie, instalację i uruchomienie stacji wczesnego wykrywania zostały poniesione ze środków bieżących gdyż:

- a) stacje wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych stanowią kompletne, samodzielnie działające, zdadne do użytku i przeznaczone na potrzeby PAA urządzenia pomiarowe;
- b) stacje są używane przez PAA od dnia wprowadzenia do ewidencji środków trwałych, tj. od dnia przyjęcia do używania w pomieszczeniach PAA; jako kompletne i samodzielne urządzenia mogą być używane w różnych miejscach, stacjonarnie lub przenośnie, w tym także w lokalizacjach terenowych, z możliwością ich szybkiej relokacji w razie takiej potrzeby, czy też wymiany w razie uszkodzenia;
- c) proces usytuowania stacji w terenie odbywa się niezależnie od jej wcześniejszego przyjęcia do używania w pomieszczeniach PAA. Pomiędzy przyjęciem stacji do używania, a datą ich lokalizacji w terenie upływa zwykle kilka miesięcy, a czasem lat, od uruchomienia stacji w systemie PAA. W tym czasie, PAA na bieżąco korzysta z uzyskiwanych danych pomiarowych. Dodatkowo z uwagi na brak spełnienia przesłanek wskazanych w art. 28 ustawy o rachunkowości, brak jest możliwości zaliczenia wydatków ponoszonych na instalację, uruchomienie stacji, a także na dostosowanie najmowanego terenu, do ceny nabycia środka trwałego jakim jest stacja”.

¹⁵¹ W 2024 r. nie wykonywano dostosowania terenu ani instalacji stacji.

¹⁵² Pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT 16 z dnia 28 listopada 2024 r. i pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT 19 z dnia 9 grudnia 2024 r.

¹⁵³ Pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT 16 z dnia 28 listopada 2024 r.

Z przedłożonego przez Prezesa PAA zestawienia wynika, że w przypadku instalacji stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych Sonda TDLGEH, przyjętych dokumentem OTw-3/2022 z dnia 12 października 2022 r., „koszty dostosowania terenu” w miejscowościach: Mielec, Stuposiany i Jasło, finansowane były z wydatków bieżących §4300, a w miejscowościach: Waliły, Sidra, Hajnówka, finansowane były z wydatków inwestycyjnych §6060.

Prezes PAA wyjaśnił¹⁵⁴: „Koszty dostosowania terenu dla posadowienia stacji, co do zasady były kosztami ponoszonymi w ramach usług (§4300). Decyzja o finansowaniu z wydatków inwestycyjnych (§6060) kosztów dostosowania terenu dla posadowienia stacji w trzech lokalizacjach, została podjęta przez ówczesnego głównego księgowego PAA w oparciu i z uwzględnieniem stanowiska zinterpretowanego na podstawie Krajowego Standardu Rachunkowości 11 i Międzynarodowych Standardów Rachunkowości”.

PAA dokument OT, potwierdzający przyjęcie do użytkowania sześciu ww. stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych Sonda TDLGEH¹⁵⁵, wystawiła w dniu 12 października 2022 r., natomiast stacje te zostały zainstalowane: w 2022 r. w miejscowościach: Mielec, Stuposiany, Jasło, a w 2023 r., w miejscowościach: Waliły, Sidra, Hajnówka.

Prezes PAA wyjaśnił¹⁵⁶: „Proces usytuowania stacji w terenie, odbywa się niezależnie od jej wcześniejszego przyjęcia do użytkowania w pomieszczeniach PAA i wystawienia dokumentu OT. Pomiędzy przyjęciem stacji do używania w pomieszczeniach PAA, a datą ich lokalizacji w terenie upływa zwykle kilka miesięcy, a czasem lat. W związku z tym, dokument OT został wystawiony wcześniej niż ich instalacja w miejscowościach: Mielec, Stuposiany, Jasło, Waliły, Sidra, Hajnówka. Wszystkie stacje wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych, przed ich zainstalowaniem w miejscowościach: Mielec, Stuposiany, Jasło, Waliły, Sidra, Hajnówka, były użytkowane w Warszawie w pomieszczeniach PAA, od zakupu do czasu ich instalacji w wymienionych lokalizacjach”.

Opisana wyżej nieprawidłowość została wskazana w pkt 5 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str.: 1504-1588, 1704-1714, 1933-1973, 1986-1990)

Zmiana Programu PEJ w 2024 roku

PAA uczestnicząc w opracowaniu projektu uchwały RM zmieniającej PPEJ, przekazując informację do załącznika 3 Wydatki związane z realizacją Programu PEJ, Wykonane i przewidywane wydatki w latach 2020-2033 związane z realizacją Programu PEJ (w tys. zł), nie przekazała wkładu do aktualizowanego załącznika 3, w którym byłyby rzeczywiste dane dotyczące wykonanych wydatków dla poszczególnych lat okresu, który minął, tj. 2020-2023 r. W konsekwencji środki budżetu państwa w ramach aktualizowanego w 2024 r. Programu PEJ¹⁵⁷ za lata 2020-2023 r., prezentowały w dalszym ciągu wydatki w wartościach planowanych, a nie wykonanych.

Prezes PAA wyjaśnił¹⁵⁸: „zakres zmiany PPEJ w 2024 r. był uzgodniony pomiędzy Ministerstwem Finansów, Ministerstwem Klimatu i Środowiska (MKiŚ) oraz PAA

¹⁵⁴ Pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT.23 z dnia 13 grudnia 2024 r.

¹⁵⁵ Na dokumencie OT wpisano tą samą wartość początkową wszystkich sześciu stacji w kwocie 26 137,50 zł (łącznie wartość 156 825 zł) oraz to samo miejsce użytkowania: Konwaliowa.

¹⁵⁶ Pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT.23 z dnia 13 grudnia 2024 r.

¹⁵⁷ M.P. z 2024 r. poz. 569.

¹⁵⁸ Pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT2 z dnia 3 września 2024 r.

w trakcie roboczych spotkań w lutym 2024 r. Ze względu na pilną konieczność dostosowania PPEJ do ustawy budżetowej na 2024 r. z dnia 18 stycznia 2024 r.¹⁵⁹ i wynikającą z tego konieczność maksymalnego skrócenia procesu legislacyjnego, w tym uzgodnień międzyresortowych, ustalono, że PPEJ zostanie zmieniony wyłącznie w zakresie dostosowania do ustawy budżetowej na 2024 r. Rolą PAA w tym procesie było oszacowanie brakujących w 2024 r. środków na wynagrodzenia, wraz ze skutkami przechodzącymi na lata kolejne oraz przygotowanie projektu zmiany. Proces legislacyjny, w porozumieniu z PAA, był prowadzony przez MKiŚ, jako koordynatora Programu PEJ. Zarówno Ministerstwo Finansów, jak i MKiŚ na etapie opracowania projektu zmian posiadało wiedzę o wysokości zrealizowanych wydatków z PPEJ w latach ubiegłych, jednak ze względu na konieczność zapewnienia przejrzystości zmiany, aby łatwo można było stwierdzić o jaką wartość program zmienia się w kolejnych latach, nie zdecydowano się na uaktualnienie wysokości wydatkowanych środków w latach ubiegłych. MKiŚ - od początku 2024 r. prowadziło prace nad kompleksową zmianą PPEJ (PAA przedstawiała wstępne propozycje do tej zmiany). Ustalono więc, że wszystkie pozostałe zmiany i korekty do PPEJ, które są potrzebne do dalszej prawidłowej realizacji programu, zostaną wprowadzone na etapie kompleksowej zmiany PPEJ”.

Opisana wyżej nieprawidłowość została wskazana w pkt 6 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str.: 1504-1516)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Brak ewidencji planu, planu po zmianach i wykonania wydatków w podziale na zadania określone w załączniku 2 do PPEJ. Niemożność przyporządkowania wydatków wykazanych w załączniku 3 do PPEJ do zadań wymienionych w załączniku 2 do Programu PEJ zdaniem NIK uniemożliwiało prowadzenie rzetelnego monitoringu ponoszonych wydatków na zadania wymienione w załączniku 2 do PPEJ. W załączniku 2 do PPEJ do realizacji przez Prezesa PAA zaplanowano cztery zadania, w ramach których wyodrębniono 18 podzadań, natomiast w załączniku 3 „Wydatki związane z realizacją Programu PEJ dla Państwowej Agencji Atomistyki” wydzielono tylko cztery¹⁶⁰ pozycje wydatków. Zdaniem Prezesa PAA¹⁶¹ „wydatki PAA na realizację podzadań, dotyczących np. zadania nr 7 Licencjonowanie i nadzór Prezesa PAA z załącznika 2 do PPEJ, wykazane były w pozycjach 2 a-d) załącznika 3 PPEJ. PAA planuje i wydatkuje środki w oparciu o zadania z załącznika 3 do PPEJ. Wydatki na podzadanie 7.1, realizowane były w ramach środków zaplanowanych w pozycjach 2 a-c) z załącznika 3 do PPEJ”. W ocenie NIK wydatki zaplanowane w załączniku 3 do PPEJ powinny być ponoszone na odpowiadające im zadania wyszczególnione w załączniku 2 do PPEJ.

Za ww. nieprawidłowość odpowiedzialny był Prezes PAA i Dyrektor Generalny PAA.

2. Mechanizmy kontroli zarządczej w zakresie kontroli finansowej przy dokonaniu przez Prezesa PAA zmian w planie finansowym na 2020 r.

¹⁵⁹ Dz.U. poz. 122.

¹⁶⁰ Tj. Państwowa Agencja Atomistyki – wzmocnienie dozoru jądrowego: poz. 2 a) Wzmocnienie kadrowe i budowa kompetencji PAA; poz. 2 b) Dostosowanie zaplecza sprzętowego i infrastrukturalnego PAA do zadań wynikających z Programu PEJ; poz. 2 c) System wsparcia techniczno-eksperymentalnego dla PAA; poz. 2 d) Wykonywanie zadań kontrolnych oraz pozostałych zadań towarzyszących realizacji zadań PAA wynikających z Programu PEJ.

¹⁶¹ Pismo nr BSM.0800.1.2024.IPT AG z dnia 6 sierpnia 2024 r.

i w planie finansowym na 2021 r., w zakresie kwot zapisanych w programie wieloletnim PPEJ były nieskuteczne. Informacja dotycząca błędu w zmianie planu finansowego PAA na 2021 r., została przekazana z MF, za pośrednictwem MKiŚ, a nie została zidentyfikowana w ramach wewnętrznych mechanizmów kontroli zarządczej.

Prezes PAA dokonał zmiany planu wydatków PAA na 2020 r. w kwocie 5 tys. zł na podstawie art. 171 ust. 1 uofp oraz zmiany planu wydatków na 2021 r. w kwocie 21 tys. zł (przekraczając limity zapisane w ustawie budżetowej) nie mając podstawy prawnej do jej dokonania. Zgodnie z art. 136 ust. 1 i 2 uofp, który stanowi: „Ustawa budżetowa może określać, w ramach limitów wydatków na rok budżetowy, limity wydatków na programy wieloletnie. Programy wieloletnie są ustanawiane przez Radę Ministrów w celu realizacji strategii przyjętych przez Radę Ministrów”¹⁶² zmianę taką mogła wprowadzić tylko Rada Ministrów.

Prezes PAA wyjaśnił¹⁶³ m.in.: przeniesienia dokonano na zadania w zakresie bezpiecznego wykorzystania energii atomowej, z przeznaczeniem na przeprowadzenie instalacji stacji TDPMS3. W związku z brakiem wystarczających środków w planie finansowym na realizację ww. zadania w rozdziale 15004, zabezpieczono je poprzez dokonanie przedmiotowej zmiany.

Prezes PAA wyjaśnił¹⁶⁴ że: „dokonał zmiany planu wydatków PAA na 2021 r. na podstawie art. 171 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. (...), że wykonane wydatki nie przekroczyły planu wynikającego z ustawy budżetowej na 2021 rok”.

Za ww. nieprawidłowość odpowiedzialny był Prezes PAA i Dyrektor Generalny PAA, Główny Księgowy PAA.

3. Dokonywaniu przez PAA wydatków niezgodnie z limitem określonym w załączniku nr 10 do ustawy budżetowej na 2020 r. na realizację PPEJ. Limit wydatków na 2020 r. w ustawie budżetowej określono na 961 tys. zł (w tym: 90 tys. zł z części 68 – Państwowa Agencja Atomistyki i 871 tys. zł w części 83 – Rezerwy celowe) i taką kwotę PAA mogła wydatkować w 2020 r. Limit wydatków został przekroczony w 2020 r. o 2 tys. zł. W 2021 r. wydatki z pozycji 2b) „Dostosowanie zaplecza sprzętowego oraz infrastrukturalnego PAA do zadań wynikających z PPEJ”, zostały poniesione w kwocie 1541 tys. zł, tj. o 27 tys. zł większe niż przewidziano w PPEJ (1514 tys. zł), wskutek zmian w planie decyzjami Prezesa PAA.

Prezes PAA wyjaśnił¹⁶⁵, że PAA wydatkowała w 2020 r. na PPEJ więcej o 2 tys. zł niż zaplanowano w ustawie budżetowej i w PPEJ, w związku z realizacją procesu sieci stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych.

NIK negatywnie ocenia dokonywanie wydatków, przekraczających kwotę wynikającą z ustawy budżetowej.

Za ww. nieprawidłowość odpowiedzialny był Prezes PAA, Dyrektor Generalny PAA oraz Główny Księgowy PAA.

4. Przekazywaniu w skorygowanym Formularzu opisowym dotyczącym realizacji programu wieloletniego w 2021 r., w części 68 – Państwowa Agencja

¹⁶² Powyższe działanie, gdyby nie upływ czasu (przedawnienie) mogłoby być podstawą do skierowania przez NIK zawiadomienia o podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

¹⁶³ Pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT.2 z dnia 3 września 2024 r.

¹⁶⁴ Pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT.13, z dnia 20 listopada 2024 r.

¹⁶⁵ Pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT.2 z dnia 3 września 2024 r.

Atomistyki oraz w *Sprawozdaniu z realizacji PPEJ za lata 2020-2021 r.* niezetelnych danych dotyczących 2021 r., niezgodnych z zapisami w księgach rachunkowych w 2021 r oraz w sprawozdaniach: RB-28 i Rb-BZ1.

Prezes PAA wyjaśnił¹⁶⁶, że w dniu 17 maja 2022 r., po konsultacji telefonicznej z MKiŚ, PAA dokonała korekty Formularza opisowego dotyczącego realizacji programu wieloletniego w 2021 r., w części 68 – Państwowa Agencja Atomistyki. NIK zwraca uwagę, że PAA w korekcie ww. Formularza, wykazała inne dane dotyczące planowanych (i wykonanych) wydatków na PPEJ, niż w sprawozdaniu Rb-28 i Rb-BZ1. Korekta tego sprawozdania nie zawierała informacji o przyczynach korekty, skutkach oraz że dane w korygowanym formularzu są niezgodne z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych i z danymi wykazanymi oraz w sprawozdaniach Rb-28 i Rb-BZ1, w systemie TREZOR.

Prezes PAA wyjaśnił, że *sposób przedstawienia wydatków poniesionych przez PAA w 2021 r., w kolejnych sprawozdaniach okresowych z realizacji PPEJ będzie uzgodniony z koordynatorem PPEJ na etapie opracowania sprawozdania za kolejne lata realizacji PPEJ*. W ocenie NIK we wszystkich sporządzanych sprawozdaniach z realizacji PPEJ, PAA powinna wykazywać informacje o planowanych i wykonanych wydatkach na PPEJ, zgodne z rzeczywistymi danymi, wynikającymi z ksiąg rachunkowych PAA, z danymi zawartymi w Rb-28, w Rb-BZ1, w systemie Trezor.

Za ww. nieprawidłowość odpowiedzialny był Prezes PAA i Dyrektor Generalny PAA, Główny Księgowy PAA.

5. Sfinansowaniu w trzech przypadkach z wydatków bieżących (§ 4300) kosztów dostosowania terenu do instalacji (dokonanych w 2022 r.) stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych.

Prezes PAA wyjaśnił, że Koszty dostosowania terenu dla posadowienia stacji, co do zasady były kosztami ponoszonymi w ramach usług (§4300). Ponadto wyjaśnił - odnośnie do trzech innych przypadków, w których prawidłowo sfinansowano z wydatków inwestycyjnych (§ 6060) koszty dostosowania terenu dla posadowienia ww. stacji - że decyzja o finansowaniu z wydatków inwestycyjnych została podjęta przez ówczesnego głównego księgowego PAA w oparciu i z uwzględnieniem stanowiska zinterpretowanego na podstawie Krajowego Standardu Rachunkowości 11 i Międzynarodowych Standardów Rachunkowości.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 10 ust.3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁶⁷: „w sprawach nieuregulowanych przepisami ustawy, przyjmując zasady (politykę) rachunkowości, jednostki mogą stosować krajowe standardy rachunkowości wydane przez Komitet Standardów Rachunkowości. W przypadku braku odpowiedniego standardu krajowego, jednostki, mogą stosować MSR”.

PAA w latach 2020-2023, w ramach wydatków z PPEJ, na koszty dostosowania terenu w przypadku instalacji stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych poniosła wydatki w łącznej kwocie 734 tys. zł, w tym 697 tys. zł z wydatków bieżących, z §4300 Usługi obce (73 tys. zł w związku

¹⁶⁶ Pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT.2 z dnia 3 września 2024 r.

¹⁶⁷ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 120, dalej: *uor*.

z wymianą ww. stacji), a 38 tys. zł z §6060 Wydatki inwestycyjne. NIK zwraca uwagę, że istnieje ryzyko błędnej interpretacji kwalifikowania ww. wydatków.

W art. 28 ust. 2 *uor* określono, że cena nabycia składnika aktywów, to cena zakupu składnika aktywów, obejmująca kwotę należną sprzedającemu, bez podlegających odliczeniu podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego, a w przypadku importu powiększona o obciążenia o charakterze publicznoprawnym oraz powiększona o koszty bezpośrednio związane z zakupem i przystosowaniem składnika aktywów do stanu zdatnego do używania lub wprowadzenia do obrotu, łącznie z kosztami transportu, jak też załadunku, wyładunku, składowania lub wprowadzenia do obrotu, a obniżona o rabaty, opusty, inne podobne zmniejszenia i odzyski.

W MSR¹⁶⁸ nr 16 (pkt 16 i 17) zapisano, że na cenę nabycia lub koszt wytworzenia pozycji rzeczowych aktywów składają się m.in. cena zakupu i wszystkie inne pozwalające się bezpośrednio przyporządkować koszty poniesione w celu dostosowania składnika aktywów do miejsca i stanu, w którym może on funkcjonować zgodnie z zamierzeniem kierownictwa (koszty przygotowania miejsca, koszty załadunku, rozładunku, koszty instalacji i montażu).

Za ww. nieprawidłowość odpowiedzialny był Prezes PAA i Dyrektor Generalny PAA, Główny Księgowy PAA, Dyrektor Centrum do Spraw Zdarzeń Radiacyjnych.

6. PAA uczestnicząc w procesie opracowywania aktualizacji PPEJ w czerwcu 2024 r. nie dołożyła należytej staranności aby zapewnić rzetelność prezentowanych danych do załącznika 3 „Wydatki związane z realizacją Programu PEJ, Wykonane i przewidywane wydatki w latach 2020-2033 związane z realizacją Programu PEJ (w tys. zł)”. PAA nie przekazała danych za lata 2020-2023 dotyczących faktycznie poniesionych wydatków, tak aby dane te były zgodne z nazwą wskazującą zawartość ww. załącznika, zgodnie z treścią określoną przez RM.

Za ww. nieprawidłowość odpowiedzialny był Prezes PAA i Dyrektor Generalny PAA.

2.2 Kontrola zarządcza PAA w ramach PPEJ.

Opis stanu
faktycznego

PAA w latach 2020-2023 r., w ramach kontroli zarządczej, sporządzała:

- Rejestry ryzyk PAA, obejmujące m.in. ryzyka dotyczące realizacji zadań PAA określonych w PPEJ,
- Plany działalności PAA na dany rok,
- Sprawozdania z realizacji planu działalności PAA na dany rok,
- Oświadczenia o stanie kontroli zarządczej w danym roku.

Zarządzanie ryzykiem w PAA w latach 2020-2023 r. odbywało się na podstawie zarządzenia nr 8 Prezesa PAA z dnia 19 września 2014 r. *w sprawie ustalenia Regulaminu kontroli zarządczej w Państwowej Agencji Atomistyki*.

PAA w latach 2020-2023 nie sporządzała odrębnego rejestru ryzyk dla PPEJ.

¹⁶⁸ Dziennik Urzędowy UE, Międzynarodowy Standard Rachunkowości 16 Rzeczowe aktywa trwałe, L. 320/72 29 listopada 2008 r.

Prezes PAA poinformował¹⁶⁹, że: „w PAA wszystkie procesy w szczególności w zakresie realizacji Programu PEJ podlegają stałej analizie realizacji. Prowadzony i aktualizowany jest rejestr ryzyk, który uwzględnia właściciela ryzyka oraz podejmowane działania zaradcze”. W przekazanych w załączeniu do pisma rejestrach ryzyk, wykazane były ryzyka związane z realizacją PPEJ:

- W dokumencie „Rejestr ryzyk PAA 2021 – przegląd roczny” wykazane były ryzyka:
 - „Niedokonanie lub opóźnienie zakupu, lokalizacji, uruchomienia lub modernizacji stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych”, dotyczące celu „Zapewnienie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej (Cel główny PD PAA) oraz Przygotowanie PAA do pełnienia roli dozoru jądrowego dla potrzeb energetyki jądrowej (Cel BZ 6.2.1.6),
 - „Brak możliwości realizacji szkolenia z zakresu bezpieczeństwa jądrowego”, dotyczące celu „Rozwój kompetencji kadr PAA, w tym do PPEJ – cel 3-letni z PD PAA: Cel roczny: Rozwój kompetencji w zakresie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej¹⁷⁰”,
 - „Odchodzenie z PAA kompetentnych pracowników”, dotyczące celu „Rozwój kompetencji kadr PAA, w tym do PPEJ – cel 3-letni z PD PAA: Cel roczny: Rozwój kompetencji w zakresie bjiór”
- W dokumencie „Rejestr ryzyk PAA na rok 2022 – przegląd roczny” wykazane były ryzyka:
 - „Niedokonanie lub opóźnienie zakupu, lokalizacji, uruchomienia lub modernizacji stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych” (dotyczące celu „Uruchamianie nowych lub modernizacja istniejących stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych PAA w ramach realizacji celu trzyletniego na lata 2022-2024 „Rozbudowa sieci wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych w ramach realizacji PPEJ. Cel 3 PD PAA),
 - „Brak możliwości realizacji szkolenia z zakresu bezpieczeństwa jądrowego” (dotyczącego celu „Rozbudowa kompetencji w zakresie bjiór w ramach realizacji celu trzyletniego na lata 2022-2024: Wzmocnienie kadrowe i rozbudowa kompetencji w ramach realizacji PPEJ”,
 - „Odchodzenie z PAA kompetentnych pracowników” (dotyczącego celu „Rozbudowa kompetencji w zakresie bjiór w ramach realizacji celu trzyletniego na lata 2022-2024: Wzmocnienie kadrowe i rozbudowa kompetencji w ramach realizacji PPEJ”,
 - „Nieobsadzenie stanowisk pracy zgodnie z przyjętym planem zatrudnienia w ramach PPEJ” (dotyczącego celu „Wzmocnienie dozoru jądrowego w ramach realizacji celu trzyletniego na lata 2022-2024 „Wzmocnienie kadrowe i rozbudowa kompetencji w ramach realizacji PPEJ”.
- W dokumencie „Rejestr ryzyk PAA – przegląd za rok 2023” wykazane były ryzyka:
 - „Niedokonanie lub opóźnienie zakupu, lokalizacji, uruchomienia lub modernizacji stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych”,

¹⁶⁹ Pismo nr BDG.0800.1.2024.SK.1 z dnia 16 lipca 2024 r.

¹⁷⁰ Bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej, dalej: bjiór.

dotyczące celu „Uruchamianie nowych lub modernizacja istniejących stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych PAA w ramach realizacji celu trzyletniego na lata 2022-2024 „Rozbudowa sieci wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych w ramach realizacji PPEJ. Cel 3 PD PAA oraz cel BZ 6.2.1,

- „Brak możliwości realizacji szkolenia z zakresu bezpieczeństwa jądrowego”, dotyczące celu „Rozbudowa kompetencji w zakresie bjiór w ramach realizacji celu 3-letniego na lata 2022-2024; Wzmocnienie kadrowe i rozbudowa kompetencji, w ramach realizacji PPEJ (Cel 1 część C PD PAA),
- „Odchodzenie z PAA kompetentnych pracowników”, dotyczące celu „Rozbudowa kompetencji w zakresie bjiór w ramach realizacji celu 3-letniego na lata 2022-2024; Wzmocnienie kadrowe i rozbudowa kompetencji, w ramach realizacji PPEJ (Cel 1 część C PD PAA),
- „Nieobsadzenie stanowisk pracy zgodnie z przyjętym planem zatrudnienia w ramach PPEJ” (dotyczącego celu „Wzmocnienie dozoru jądrowego w ramach realizacji celu trzyletniego na lata 2022-2024 „Wzmocnienie kadrowe i rozbudowa kompetencji w ramach realizacji PPEJ”.

W wyciągu z ww. rejestru z dnia 17 października 2024 r. odnoszącym się wyłącznie do ryzyk dotyczących PPEJ, Prezes PAA wykazał również inne ryzyka, których nie było w przekazanym do pisma PAA rejestrze ryzyk, z którego sporządzony miał być wyciąg.

W przekazanych 16 lipca 2024 r.¹⁷¹ rejestrach ryzyk dotyczących lat 2021 i 2022 r., nie było wykazanych ryzyk: w kolumnie „Proces /zadanie/projekt” PAA 3.1 Dokonywanie zakupów:

- ryzyko „Przeciągająca się realizacja zamówienia/postępowania”,
- ryzyko „Warunki usługi niedostosowane do potrzeb PAA”.

Rejestr ryzyk z 2023 r. zawierał wszystkie ryzyka wykazane w wyciągu z „Rejestru Ryzyk PAA 2023”, w przypadku niektórych ryzyk, uzupełniono wyjaśnienia w związku z PPEJ.

Prezes PAA wyjaśnił¹⁷²: „wyciąg ryzyk dotyczących PPEJ został sporządzony na podstawie rejestrów ryzyk PAA, a w wyciągu nie były dodawane inne ryzyka. W PAA prowadzone są oddzielne rejestry ryzyk dla ryzyk istotnych, korupcyjnych, a do roku 2022 także finansowych. Przekazane zestawienie ryzyk dotyczących PPEJ zawiera wyciąg ze wszystkich rejestrów prowadzonych przez PAA¹⁷³”.

PAA dokonywała identyfikacji, analizy i monitorowania ryzyk związanych z realizacją PPEJ, wykorzystując Zintegrowany System Zarządzania. Agencja prowadziła rejestry ryzyk, zawierające m.in.: zidentyfikowane ryzyka, istniejące mechanizmy kontroli, właścicieli ryzyk.

(akta kontroli str.: 678-922, 2090-2176)

W Planach działalności PAA na dany rok, we wszystkich latach 2020-2024, PAA odnosiła się do Programu PEJ.

¹⁷¹ Pozostałe rejestry ryzyk, zostały przekazane w terminie późniejszym.

¹⁷² Pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT.6 z dnia 24 października 2024 r.

¹⁷³ Rejestry stanowiące podstawę do opracowania zestawienia z dnia 16 lipca 2024 r. w zakresie ryzyk za lata 2021 i 2022, przekazane zostały 25 listopada 2024 r.

Prezes PAA poinformował¹⁷⁴, że *jednostka nadzorowana sporządza Plan działalności na podstawie Planu działalności Ministra, z zachowaniem systemu kaskadowania celów i zadań. Wyznaczone cele powinny być spójne z celami Ministra w danym obszarze. Podstawa do sporządzenia Planu działalności PAA jest więc szersza niż PPEJ.*

Z dokumentów zamieszczonych w BIP MKiŚ wynika, że Minister Klimatu i Środowiska we wszystkich latach okresu 2021-2023 r., mierniki dotyczące programu wieloletniego PPEJ wykazywał w Planach działalności i w Sprawozdaniach z ich realizacji w części A, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania, w którym zapisano, że Plan zawiera m.in. następujące elementy: „część A - obejmującą zestawienie nie więcej niż pięciu najważniejszych celów przyjętych do realizacji dla działów administracji rządowej albo dla jednostki sektora finansów publicznych, przypisanych im mierników określających stopień realizacji celów wraz z ich planowanymi wartościami, a także najważniejszych zadań służących realizacji tych celów wraz z odniesieniem tych celów do dokumentów o charakterze strategicznym”. W § 3 tego rozporządzenia zapisano, że: „Plan sporządza się zgodnie z wzorem określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia”, w którym wskazano, iż w części A, w ostatniej kolumnie „Odniesienie do dokumentu o charakterze strategicznym”.

W Planach działalności na 2020 i 2021 r. oraz w Sprawozdaniach z ich wykonania, PAA mierniki dotyczące PPEJ wykazywała również w części A.

W Planach działalności na 2022, 2023 i 2024 r. oraz w Sprawozdaniach z ich wykonania za 2022 i 2023 r., PAA wykazywała PPEJ w części C. „Inne cele przyjęte do realizacji w roku ...”.

Prezes PAA¹⁷⁵ wyjaśnił, że: „Zadania wskazane w części A w ramach celu „Zapewnienie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej” są zadaniami stałymi Prezesa PAA wynikającymi z art. 110 ustawy - Prawo atomowe, a nie wynikającymi z PPEJ. Zostały one ujęte we wszystkich wskazanych w pytaniu planach działalności bez odniesienia do dokumentów o charakterze strategicznym. W Planie działalności na 2020 r. nie było podziału na część A i C, z uwagi na to, że stosowano wówczas formularz wynikający z dokumentu pt. „Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki” z lutego 2015 r. W 2021 r. PAA jako jednostka nadzorowana przez Ministra Klimatu i Środowiska została zobowiązana do stosowania formularza wynikającego z Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania. Biorąc pod uwagę fakt, że Prezes PAA jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach bji, jak wynika z ustawy - Prawo atomowe, w części A w Planie działalności na 2022 r. wskazano jako cel główny „zapewnienie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej”. Natomiast cele wskazane w części C stanowią zadania PAA zdefiniowane w PPEJ, nie są zatem celami głównymi Prezesa PAA”.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego wykonania do dnia zakończenia kontroli nie było zmieniane. We wzorze stanowiącym załącznik nr 1, od 2010 r. są części A., B. i C.

¹⁷⁴ Pismo nr BSM.0800.3.2024 z dnia 13 sierpnia 2024 r.

¹⁷⁵ Pismo BSM.0800.3.2024 z dnia 13 sierpnia 2024 r.

Prezes PAA wyjaśnił¹⁷⁶: „Wszystkie wartości mierników wykazane w części C Planu działalności na 2022 r. dotyczą wyłącznie Programu PEJ”.

Wartość miernika: „Zatrudnienie specjalistów dozoru jądrowego”, zaplanowana w PPEJ na lata 2021-2023 wynosiła odpowiednio: 26%, 26%, 31%, tj. realizację zaplanowano od 2022 r.

Prezes PAA w wyjaśnieniach¹⁷⁷ poinformował, że w 2022 r. zatrudniono 26 osób, a w 2023 r. zatrudniono 20 osób na stanowiska specjalistyczne na potrzeby realizacji zadań PAA w PPEJ.

W Sprawozdaniach z wykonania Planu działalności Państwowej Agencji Atomistyki za 2022 r. i za 2023 r., wykazywana była taka sama wartość osiągniętych mierników, tj. w 2022 r. zatrudniono 26 osób, a w 2023 r. zatrudniono 20 osób.

Prezes PAA wyjaśnił¹⁷⁸: „W odniesieniu do miernika dotyczącego liczby specjalistów dozoru jądrowego nowo zatrudnionych na potrzeby PPEJ przyjęto w Planie działalności na 2022 r. liczbę 26 specjalistów, wobec wartości wynikającej z PPEJ - 56% wartości docelowej specjalistów na potrzeby PPEJ w roku 2032 r., czyli 34 specjalistów nowo zatrudnionych w 2022 r., gdyż w Planie działalności na 2022 r. określono minimalną liczbę nowo zatrudnianych specjalistów a w PPEJ maksymalną ilość etatów, na którą zapewnione jest finansowanie. Określając miernik w Planie działalności brano pod uwagę dotychczasowe doświadczenia w naborach jak i sytuację na rynku pracy (konkurencję ze strony podmiotów prywatnych o pracowników mających te same kwalifikacje) po to, żeby przyjąć wartość ambitną, ale możliwą do zrealizowania”.

Prezes PAA nie wyjaśnił¹⁷⁹ przyczyn dla których w Sprawozdaniach z wykonania Planu działalności Państwowej Agencji Atomistyki za 2022 rok i za 2023 r., wykazywana była taka sama wartość osiągniętych mierników, jak wartość mierników określonych w PPEJ, którą Prezes PAA wykazał w wyjaśnieniach z dnia 14 lipca 2024 r., dotyczących osiągniętych mierników w PPEJ, skoro zdaniem PAA są to różne mierniki. W związku z różnicą mierników dotyczących zatrudnienia specjalistów na potrzeby realizacji PPEJ z załącznika 4 do PPEJ, a miernikiem do Planu działalności Prezes PAA wyjaśnił¹⁸⁰, iż „nie są one tożsame pod względem sposobu prezentowania wartości do osiągnięcia, tzn. miernik PPEJ w załączniku 4 do PPEJ jest mierzony wartością procentową, narastającą, do osiągnięcia w każdym kolejnym roku. Miernik z Planu działalności mierzony jest liczbą osób zatrudnionych na potrzeby realizacji PPEJ w danym roku wg stanu na 31 grudnia. Przy planowaniu liczby osób do Planu działalności brane jest pod uwagę przeliczenie wartości procentowej z załącznika 4 do PPEJ na liczbę osób do zatrudnienia w poszczególnych latach”.

Wartość miernika: „Szkolenia przeznaczone na wdrożenie zatrudnionych specjalistów (łączna liczba osobodni szkoleniowych rocznie)” zaplanowana w PPEJ na lata 2021-2023 wynosiła odpowiednio: 540, 1080, 1480 osobodni.

Zgodne w wyjaśnieniach Prezes PAA¹⁸¹: „Miernik szkoleń przeznaczonych na wdrożenie specjalistów PAA określony w PPEJ został zrealizowany w latach 2021-2023

¹⁷⁶ Pismo nr BSM.0800.3.2024.AG, z dnia 22 sierpnia 2024 r.

¹⁷⁷ Pismo nr BDG.0800.1.2024.SK.1 z dnia 16 lipca 2024 r.

¹⁷⁸ Pismo nr BSM.0800.3.2024.AG, z dnia 22 sierpnia 2024 r.

¹⁷⁹ Pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT.20 z dnia 10 grudnia 2024 r., pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT.24 z dnia 13 grudnia 2024 r.

¹⁸⁰ Pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT.24 z dnia 13 grudnia 2024 r.

¹⁸¹ Pismo nr BDG.0800.1.2024.SK.1 z dnia 16 lipca 2024 r.

w całości. W 2021 r. zrealizowano 553 osobodni szkoleń merytorycznych w zakresie bezpieczeństwa jądrowego (w PPEJ zaplanowano 540), w 2022 r. zrealizowano 1164 osobodni szkoleniowe (plan 1080), w 2023 r. zrealizowano 1498 osobodni szkoleniowych (plan 1480)".

W „Planie działalności PAA na rok 2021”, miernik: „Liczba szkoleń z zakresu bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej zrealizowanych dla pracowników PAA (w osobodniach)”, do celu: „Rozwój kompetencji kadr PAA, w tym do Programu Polskiej Energetyki Jądrowej”, w Planach działalności PAA na 2022 r. i na 2023 r. nazwa miernika: „Liczba szkoleń oraz innych form podnoszenia kompetencji z zakresu bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej zrealizowanych dla pracowników PAA (w osobodniach)” zaplanowano odpowiednio: 200, 800, 1000 osobodni.

W Sprawozdaniach z wykonania Planu działalności PAA za poszczególne lata okresu 2021-2023, PAA wykazała: za 2021 r. nazwa miernika: „Liczba szkoleń z zakresu bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej zrealizowanych dla pracowników PAA (w osobodniach)” 553 osobodni (plan 200), za 2022 r. i za 2023 r. nazwa miernika: „Liczba szkoleń oraz innych form podnoszenia kompetencji z zakresu bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej zrealizowanych dla pracowników PAA (w osobodniach)”, odpowiednio: w 2022 r. 1164 osobodni (plan 800), w 2023 r. 1498 osobodni (plan 1000).

Prezes PAA wyjaśnił¹⁸² m.in.: „Zawarty w Planie działalności miernik dotyczy wszelkich szkoleń z zakresu bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej realizowanych dla wszystkich pracowników PAA (tak jak wskazuje nazwa celu strategicznego: „Rozwój kompetencji kadr PAA, w tym do Programu Polskiej Energetyki Jądrowej”), natomiast miernik wskazany w PPEJ dotyczy wdrożenia specjalistów na potrzeby realizacji zadań Prezesa PAA wynikających z PPEJ” oraz że: „Szkolenia przewidziane w Planie działalności dotyczą szeroko pojętego bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej, natomiast miernik w Programie PEJ dotyczy szkoleń obejmujących nie tylko bezpieczeństwo jądrowe i ochronę radiologiczną, ale także szkoleń przeznaczonych na wdrożenie zatrudnionych specjalistów”.

Prezes PAA wyjaśnił¹⁸³: „należy ponownie podkreślić, w ślad za dotychczasową korespondencją, że mierniki dotyczące szkoleń ujęte w planie działalności PAA oraz w PPEJ nie są tożsame”.

Według Prezesa PAA¹⁸⁴: „(...) nazwa miernika w Planie działalności, zakres szkoleń obejmuje bezpieczeństwo jądrowe i ochronę radiologiczną podczas gdy szkolenia wskazane w załączniku 4 obejmują także inne szkolenia poza bezpieczeństwem jądrowym i ochroną radiologiczną, np. z obsługi systemów informatycznych. Zatem katalog szkoleń wskazany w Planie działalności jest węższy niż wynikający z PPEJ. Stąd wartość była niższa miernika w Planie działalności niż w PPEJ, mimo że w jednym i drugim przypadku dotyczyła pracowników PAA realizujących zadania z PPEJ”.

Prezes PAA wyjaśnił¹⁸⁵, że: „Miernik szkoleniowy określony na potrzeby realizacji zadań PAA w PPEJ oraz miernik dotyczący szkoleń zawarty w planie działalności nie są tożsame ze względu na zakres szkoleń, które są w nich ujmowane oraz

¹⁸² Pismo nr BSM.0800.3.2024 z dnia 13 sierpnia 2024 r.

¹⁸³ Pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT 16 z dnia 28 listopada 2024 r.

¹⁸⁴ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień nr KGP.410.5.2.2024-AK3 z dnia 5 grudnia 2024 r.

¹⁸⁵ Pismo nr BSM.0800.6.2024.IPT.20 z dnia 10 grudnia 2024 r.

finansowanie osób biorących w nich udział. Miernik z Planu działalności ograniczony został do szkoleń z zakresu bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej, realizowanych na potrzeby zwiększania kompetencji niezbędnych dla realizacji PPEJ finansowanych zarówno ze środków PPEJ jak i z budżetu regularnego (część 68 rozdział 750), podczas gdy miernik PPEJ jest miernikiem obejmującym wszystkie szkolenia mające znaczenie dla rozwoju kompetencji dozoru jądrowego na potrzeby realizacji zadań w PPEJ".

Opisana wyżej nieprawidłowość została wskazana w pkt 1 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Zaplanowana w PPEJ na lata 2021-2023 r. wartość miernika: „Rozbudowa sieci stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych (% docelowej liczby [LD] funkcjonujących stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych, gdzie [LD]=145 stacji”, wynosiła odpowiednio: 26%, 26% (38 stacji), 31% (45 stacji).

W Planie działalności PAA na rok 2021 r., 2022 i na 2023 r., miernik: „Liczba nowych lub zmodernizowanych stacji w systemie stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych PAA”, określający stopień realizacji celu: „Uruchamianie nowych lub modernizacja istniejących stacji w systemie stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych PAA w ramach realizacji celu trzyletniego na lata 2022–2024 Rozbudowa sieci wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych w ramach realizacji Programu Polskiej Energetyki Jądrowej (PPEJ)”, zaplanowano odpowiednio cztery stacje, cztery stacje i trzy stacje.

Prezes PAA przedkładając kontrolerom NIK dokumenty wynikające z procedur kontroli zarządczej w PAA¹⁸⁶, dotyczących Programu PEJ, załączył wyłącznie „Oświadczenia o stanie kontroli zarządczej” za poszczególne lata okresu 2021-2023. We wszystkich ww. trzech Oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej za dany rok, zapewniono, że w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. Zapewnienie kierownika jednostki dotyczy m.in. wiarygodności sprawozdań.

W latach 2021-2023 PAA sporządziła sprawozdania dotyczące planowanych i rzeczywistych wydatków w ramach programu wieloletniego PPEJ:

1. Sprawozdania Rb-28 i Rb-BZ1, w których dane dotyczące wydatków na PPEJ były zgodne z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych PAA;
2. Sprawozdania dotyczące realizacji programu wieloletniego PPEJ, tj. Formularz opisowy dotyczący realizacji programu wieloletniego w układzie zadaniowym w poszczególnych latach.
 - a) Formularz opisowy dotyczący realizacji programu wieloletniego (PPEJ) w układzie zadaniowym w 2021 r.

Prezes PAA poinformował MKiŚ¹⁸⁷, że plan wydatków po zmianach na PPEJ wynosił 1584 tys. zł, mimo, że w Programie PEJ na 2021 r. zaplanowano wydatki w kwocie 1563 tys. zł. Wykonanie wydatków na PPEJ w 2021 r., w kwocie 601 tys. zł. To sprawozdanie było zgodne z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych i zdanymi wykazanymi w Trezor.

¹⁸⁶ Pismo nr BDG.0800.1.2024.SK.1 z dnia 16 lipca 2024 r.

¹⁸⁷ Pismo PAA do MKiŚ z dnia 14 lutego 2022 r.

Prezes PAA przesłał do MKiŚ¹⁸⁸ korektę formularza opisowego dotyczącego realizacji PPEJ, poinformował, że na PPEJ wydatkowano 580 tys. zł (37,1% planu po zmianach 1563 tys. zł).

b) Formularze opisowe dotyczące realizacji programu PPEJ w 2022 r.¹⁸⁹ i w 2023 r.¹⁹⁰, przekazane do Ministra KiŚ, zawierały zapis:

- „w celu monitorowania realizacji programu wieloletniego – zgodnie z załącznikiem nr 10 do ustawy budżetowej na rok 2022 – używane były następujące mierniki: Rozbudowa systemu stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych PAA”, plan według ustawy budżetowej wartość miernika 4, wykonanie 13;
- „w celu monitorowania realizacji programu wieloletniego – zgodnie z załącznikiem nr 10 do ustawy budżetowej na rok 2023 – używane były następujące mierniki: Rozbudowa systemu stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych PAA”, plan według ustawy budżetowej wartość miernika 3, wykonanie 6,

W załączniku nr 10 do ustawy budżetowej na rok 2022 nie wykazano miernika: „Rozbudowa systemu stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych PAA”, wykazany był miernik: „Poziom akceptacji społecznej dla rozwoju energetyki jądrowej w Polsce (w%)”

c) Sprawozdanie z realizacji PPEJ za lata 2020-2021¹⁹¹:

- nie zawiera informacji o planach finansowych PAA w zakresie PPEJ na 2020 r. i na 2021 r., zmienianych decyzjami Prezesa PAA, wskutek których planowane wydatki w zmienionych planach finansowych PAA na te lata, były większe niż zaplanowane w PPEJ.
- nie zawiera informacji o rzeczywistych wydatkach poniesionych przez PAA w 2021 r., wykazanych w sprawozdaniu Rb-28 i Rb-28 NW¹⁹². Rzeczywiste wydatki poniesione przez PAA wynosiły 1541 tys. zł, wszystkie na zadanie *Dostosowanie zaplecza sprzętowego i infrastrukturalnego PAA do zadań wynikających z Programu PEJ*, na które to zadanie w PPEJ zaplanowano kwotę 1514 tys. zł. PAA poniosła również wydatki przeniesione decyzją Prezesa PAA z zadania *System wsparcia techniczno-eksperskiego dla PAA*, zaplanowanych w PPEJ, w kwocie 49 tys. zł.

Opisana wyżej nieprawidłowość została wskazana w pkt 2 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str.: 678-922, 1403-1503, 1652-1664, 1704-1913, 1925-1932, 1974-1985)

¹⁸⁸ Pismo PAA do MKiŚ z dnia 17 maja 2022 r.

¹⁸⁹ Formularz opisowy dotyczący realizacji programu wieloletniego (PPEJ) w układzie zadaniowym w roku 2022, przekazany do MKiŚ w dniu 20 lutego 2023 r.

¹⁹⁰ Formularz opisowy dotyczący realizacji programu wieloletniego (PPEJ) w układzie zadaniowym w roku 2023, przekazany do MKiŚ w dniu 19 lutego 2024 r. i w dniu 16 maja 2024 r. (korekta).

¹⁹¹ PAA brała udział w przygotowywaniu tego Sprawozdania, współpracując z MKiŚ.

¹⁹² W Sprawozdaniu z realizacji PPEJ za lata 2020-2021 r., zapisano m.in.: „Nie wydatkowano środków z zadania *System wsparcia techniczno-eksperskiego dla PAA*. Za zgodą MKiŚ w dniu 23 lipca 2021 r. przeniesiono wszystkie środki w kwocie 49 tys. zł na zadanie *Dostosowanie zaplecza sprzętowego i infrastrukturalnego PAA do zadań wynikających z Programu PEJ*. Uzasadnione to było koniecznością przeznaczenia środków na rozbudowę i modernizację sieci PMS. Rozbudowa i modernizacja, polegająca na instalacji nowych oraz wymianie starych stacji, związana była z koniecznością poniesienia kosztów dostosowania terenu lokalizacji oraz instalacji PMS. Powyższe środki pozostały w budżecie”. Na 2022 r., na 2023 r. i na 2024 r., środki na realizację zadania z poz. 2c) *System wsparcia techniczno-eksperskiego dla PAA*, zabezpieczane były w rezerwie, do 30 września 2024 r., PAA nie ponosiła wydatków z tej pozycji.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wykazywanie w „*Planie działalności PAA na rok 2022*” i w „*Planie działalności PAA na rok 2023*” innych wartości wszystkich mierników dotyczących wyłącznie PPEJ, niż wartości tych mierników przyjęte w PPEJ na rok 2022 i na rok 2023.

W Planie działalności, wartość miernika *Liczba specjalistów dozoru jądrowego nowo zatrudnionych na potrzeby PPEJ zaplanowano na 2022 r. 26 specjalistów, a na 2023 r. 15 specjalistów.*

W Sprawozdaniu z wykonania planu działalności za 2022 r., podano, że *na potrzeby PPEJ w 2022 r. zatrudniono 26 specjalistów.* W Sprawozdaniu z wykonania planu działalności za 2023 r., podano, że w 2023 r. zatrudniono 20 specjalistów.

Prezes PAA wyjaśnił¹⁹³: *na stanowiska specjalistyczne na potrzeby realizacji zadań PAA w PPEJ w 2022 r. zatrudniono 26 osób, a w 2023 r. 20 osób. Umożliwiło to osiągnięcie wartości miernika PPEJ w 2022 r. na poziomie 48% oraz w 2023 r. na poziomie 66%.*

W wyniku kontroli NIK, PAA zweryfikowała osiągnięte wartości ww. miernika, Prezes PAA wyjaśnił¹⁹⁴: *prawidłowe wartości miernika „Zatrudnienie specjalistów dozoru jądrowego” wykazanego w PPEJ, to: w 2022 r. zatrudniono 30,8 osób, a w 2023 r. zatrudniono 25,5 osób, osiągając wartości mierników w odniesieniu do PPEJ odpowiednio 49% i 59%. PAA nie informowała innych podmiotów o zmianach wartości osiągniętych mierników w odniesieniu do PPEJ odpowiednio 49% i 59%, gdyż PAA przekazywała informacje tylko w odniesieniu do nowo zatrudnionych osób w ramach nowych etatów PPEJ.*

NIK zwraca uwagę, że przekazywanie informacji tylko w odniesieniu do nowo zatrudnionych osób, bez informacji o osobach, które odeszły, nie można uznać za rzetelną informację, gdyż np. w 2024 r. (do 30 września) PAA zatrudniła dziesięć osób (według stanowisk wykazanych w Tabeli zatrudnieniowej), a z pracy odeszło osiem osób, w związku z czym w rzeczywistości nastąpiło zwiększenie zatrudnienia tylko o dwie osoby.

Do dnia 12 grudnia 2024 r. Prezes PAA wykazywał, iż osiągnięte wartości miernika *„Szkolenia przeznaczone na wdrożenie zatrudnionych specjalistów”* zaplanowane w PPEJ, były takie same jak osiągnięte wartości miernika *„Liczba szkoleń oraz innych form podnoszenia kompetencji z zakresu bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej zrealizowanych dla pracowników PAA”* wykazane w Sprawozdaniach z realizacji planu działalności PAA we wszystkich latach okresu 2021-2023 r. W grudniu 2024 r. Prezes PAA dwukrotnie zmieniał osiągnięte wartości miernika *„Szkolenia przeznaczone na wdrożenie zatrudnionych specjalistów”*, w obu przypadkach były one inne, niż wykazane w Sprawozdaniach z działalności za 2022 r. i za 2023 r.

Według Prezesa PAA¹⁹⁵: *„Jak wskazuje nazwa miernika w Planie działalności, zakres szkoleń obejmuje bezpieczeństwo jądrowe i ochronę radiologiczną podczas gdy szkolenia wskazane w załączniku 4 obejmują także inne szkolenia poza bezpieczeństwem jądrowym i ochroną radiologiczną, np. z obsługi*

¹⁹³ Pismo nr BDG.0800.1.2024.SK.1 z dnia 16 lipca 2024 r.

¹⁹⁴ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień nr KGP.410.5.2.2024-AK3 z dnia 5 grudnia 2024 r.

¹⁹⁵ jw.

systemów informatycznych. Zatem katalog szkoleń wskazany w Planie działalności jest węższy niż wynikający z PPEJ. Stąd wartość była niższa miernika w Planie działalności niż w PPEJ, mimo że w jednym i drugim przypadku dotyczyła pracowników PAA realizujących zadania z PPEJ". Za ww. nieprawidłowość odpowiedzialny był Prezes PAA i Dyrektor Generalny PAA.

NIK zwraca uwagę, że w okresie, kiedy przygotowywano w PAA *Sprawozdania z wykonania planu działalności za poszczególne lata*, osiągnięte wartości mierników były takie same, jak podawane przez Prezesa PAA w wyjaśnieniach, osiągnięte wartości mierników zapisanych w załączniku 4 do PPEJ, mimo innych nazw tych mierników. W ocenie NIK mierniki wykazane w PPEJ powinny być rzetelnie monitorowane i nie powinna mieć miejsce sytuacja, w której osiągnięte wartości mierników za lata, które już minęły, są korygowane (nawet dwukrotnie w ciągu miesiąca).

2. Nierzetelne sporządzenie przez Wiceprezesa PAA „*Oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za 2022 r.*”, w którym zapewnił, że w 2022 r., w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza mimo, że sprawozdania¹⁹⁶ sporządzane w 2022 r. zawierały błędy.

Błędy dotyczyły zarówno planu wydatków PAA na PPEJ (na 2021 r., zgodnie z PPEJ, PAA zaplanowała 1563 tys. zł, po zmianach plan wydatków wynosił 1584 tys. zł), jak i kwoty zrealizowanych w 2021 r. wydatków z PPEJ w wysokości 601 tys. zł (po korekcie w kwocie 580 tys. zł, po tym, jak w dniu 26 kwietnia 2022 r. MKiŚ w związku z reakcją MF zwróciło uwagę na przekroczenie limitu wydatków wynikającego z ustawy budżetowej). Powyższej informacji o zmianach w planie finansowym PAA w zakresie PPEJ, dokonanej decyzjami Prezesa PAA, nie zamieszczono w korekcie *Formularza opisowego dotyczącego realizacji programu wieloletniego w układzie zadaniowym w roku 2021*. PAA nie dołożyła też należytej staranności by informacja ta zamieszczona została w *Sprawozdaniu z realizacji PPEJ za lata 2020-2021*. Mechanizmy kontroli zarządczej w zakresie kontroli finansowej istniejące w PAA nie zapobiegły wystąpieniu ww. błędów.

Prezes PAA wyjaśnił¹⁹⁷: „*Oświadczenie o stanie kontroli zarządczej dotyczy roku 2022, natomiast zidentyfikowany błąd dotyczył roku poprzedniego, czyli nie miał wpływu na funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w 2022 r.*”.

NIK zwraca uwagę, że powyższe sprawozdania, przygotowywane były w 2022 r. PAA nie zapewniła wiarygodności sprawozdania tj. korekty *Formularza opisowego dotyczącego realizacji programu wieloletniego w układzie zadaniowym w roku 2021* dotyczących realizacji programu wieloletniego PPEJ, przekazanym do MKiŚ w 2022 r. PAA w 2022 r. nie dołożyła też należytej staranności by *Sprawozdanie z realizacji PPEJ za lata 2020-2021*, zawierało rzetelne dane dotyczące planowanych i rzeczywistych wydatków PAA.

Niemniej PAA nie zapewniła wiarygodności sprawozdań dotyczących realizacji programu wieloletniego PPEJ, tzw. w formularzu opisowym dotyczącym realizacji programu wieloletniego PPEJ w 2022 r. i w 2023 r., przekazanym do MKiŚ. PAA zapisała w ww. sprawozdaniach, że: *w celu*

¹⁹⁶ Sprawozdanie dotyczące realizacji programu wieloletniego PPEJ, tj. korekta *Formularz opisowy dotyczący realizacji programu wieloletniego w układzie zadaniowym w roku 2021 i Sprawozdanie z realizacji PPEJ za lata 2020-2021*.

¹⁹⁷ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień nr KGP.410.5.2.2024-AK3 z dnia 5 grudnia 2024 r.

monitorowania realizacji programu wieloletniego – zgodnie z załącznikiem nr 10 do ustawy budżetowej na dany rok 2022, używane były następujące mierniki: „Rozbudowa systemu stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych PAA”, natomiast w załącznikach nr 10 do ustawy budżetowej zarówno na rok 2022, jak i na rok 2023 nie było takiego miernika, wykazany był miernik: „Poziom akceptacji społecznej dla rozwoju energetyki jądrowej w Polsce (w%)”.

Za ww. nieprawidłowość odpowiedzialny był Prezes PAA i Dyrektor Generalny PAA.

OCENA CZĄSTKOWA

PAA wydatki ze środków PPEJ planowała i ewidencjonowała w sposób umożliwiający ich wydzielenie z budżetu PAA. Prezes PAA w planie finansowym na 2020 r. i na 2021 r., dokonywał zmian na podstawie niewłaściwej podstawy prawnej. W latach 2022-2023 plany finansowe PAA były zgodne z planami wydatków zapisanymi w załączniku 3 do PPEJ. Wykonanie wydatków w odniesieniu do kwot zapisanych w załączniku 3 do PPEJ, nie przekroczyło wydatków ogółem, z wyjątkiem zrealizowanych wydatków w 2020 r., które były wyższe o 2 tys. zł niż zaplanowane w PPEJ.

W 2021 r., Prezes PAA dokonał zmian w planie finansowym PAA na 2021 r., powodujących przekroczenie planowanej kwoty wydatków w poz. 2b) *„Dostosowanie zaplecza sprzętowego oraz infrastrukturalnego PAA do zadań wynikających z PPEJ”*, o 27 tys. zł, w tym zmiany dotyczące przeniesienia środków między zadaniami. Prezes PAA nie dołożył należytej staranności, by powyższe działania zostały rzetelnie zaprezentowane w *Sprawozdaniu z realizacji PPEJ za lata 2020-2021*.

Agencja nieprawidłowo, ponieważ z wydatków bieżących (§ 4300), zamiast inwestycyjnych (§ 6060), sfinansowała wydatki na dostosowanie terenu do instalacji stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych.

W opinii NIK, PAA nie dołożyła należytej staranności przy zapewnieniu rzetelnego zaprezentowania danych do załącznika 3 Programu PEJ w zakresie faktycznie poniesionych wydatków związanych z realizacją PPEJ za lata 2020-2023.

W latach 2021-2023 PAA sporządziła sprawozdania dotyczące planowanych i rzeczywistych wydatków w ramach programu wieloletniego PPEJ. Sprawozdania Rb-28 i Rb-BZ1, w których wykazywano dane dotyczące wydatków na PPEJ były zgodne z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych PAA. PAA sporządzała również sprawozdania dotyczące realizacji programu wieloletniego PPEJ, tj. *Formularze opisowe dotyczące realizacji programu wieloletniego w układzie zadaniowym* w poszczególnych latach oraz *Sprawozdanie z realizacji PPEJ za lata 2020-2021*.

Prezes PAA w latach 2020-2023 r., w ramach kontroli zarządczej, sporządzał: Rejestry ryzyk PAA, obejmujące m.in. ryzyka dotyczące realizacji zadań PAA określonych w PPEJ, Plany działalności PAA na dany rok, Sprawozdania z realizacji planu działalności PAA na dany rok oraz Oświadczenia o stanie kontroli zarządczej w danym roku.

Zgodnie z wyjaśnieniami Prezesa PAA wszystkie mierniki wykazane w części C, w Planach działalności poszczególnych lat okresu 2022-2024 i w Sprawozdaniach z ich wykonania okresu 2022-2023, dotyczyły wyłącznie PPEJ. Natomiast zarówno nazwy mierników, jak i ich wielkości planowane w ww. dokumentach różniły się od nazw mierników i planowanych wartości wykazanych w PPEJ.

Prezes PAA w toku wykonywania czynności kontrolnych NIK zmieniał osiągnięte wartości dwóch¹⁹⁸ z trzech mierników, co świadczy o braku rzetelnego monitorowania realizacji tych mierników.

Sporządzenie „*Oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za 2022 r.*”, w którym Wiceprezes PAA zapewnił, że w 2022 r., w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza mimo, że sprawozdania sporządzane w 2022 r. zawierały błędy, w ocenie NIK należy uznać za nierzetelne.

Wnioski

V. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy o NIK* przedstawia następujące wnioski:

1. Wzmocnienie mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających dokonywanie zmian w planie wydatków zgodnie z przepisami *uofp*.
2. Przekazywanie rzetelnych informacji o planowanych oraz o rzeczywistych wydatkach poniesionych w 2021 r. przez PAA na realizację programu wieloletniego PPEJ, we wszystkich kolejnych sprawozdaniach z realizacji PPEJ.
3. Zapewnienie rzetelnych informacji w załączniku 3 do PPEJ o nazwie: „*Wydatki związane z realizacją Programu PEJ, Wykonane i przewidywane wydatki w latach 2020-2033 związane z realizacją Programu PEJ*” w zakresie wykonanych wydatków, w latach, które już minęły.
4. Zapewnienie rzetelnego monitoringu mierników określonych w PPEJ oraz prezentowania spójnych danych dotyczących planowanych i wykonanych mierników określonych w PPEJ we wszystkich dokumentach opracowywanych przez PAA.
5. Podjęcie działań w celu zwiększenia skuteczności mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie monitoringu realizowanych zadań i mierników.
6. Zintensyfikowanie działań w celu osiągnięcia planowanych wartości mierników realizacji PPEJ w zakresie osiągnięcia poziomu zatrudnienia specjalistów dozoru jądrowego, w szczególności zapobiegających odchodzeniu zatrudnionych osób.
7. Przeprowadzenie analizy stosowanych mierników, w celu zapewnienia korelacji pomiędzy miernikami określonymi w planach działalności, a Programem PEJ.
8. Dokonywanie bieżącej aktualizacji dokumentu określającego Harmonogram realizacji zadań wynikających z Programu PEJ wraz z oszacowanymi wydatkami w celu zminimalizowania ryzyka nieterminowego zakończenia realizacji poszczególnych zadań oraz przekroczenia budżetu planowanego na dane zadanie.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

¹⁹⁸ Miernika „Zatrudnienie specjalistów dozoru jądrowego” i miernika „Szkolenia przeznaczone na wdrożenie zatrudnionych specjalistów”.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 *ustawy o NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie¹⁹⁹ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 *ustawy o NIK*, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Poniższy zapis stosowany w przypadku sformułowania uwag i wniosków pokontrolnych w wystąpieniu:

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 11 marca 2025 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Michał Jędrzejczyk
/podpisano elektronicznie/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:
Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki, Skarbu
Państwa i Prywatyzacji
p.o. Dyrektora
Jakub Niemczyk
/podpisano elektronicznie/

¹⁹⁹ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.