



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT GOSPODARKI,
SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

KGP.410.5.4.2024

Wojciech Wrochna

Pełnomocnik Rządu
do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej
ul. Powstańców 30
40-039 Katowice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/015 – Realizacja Programu Polskiej Energetyki Jądrowej

zmienione zgodnie z treścią uchwały znak: KPK-KPO.441.76.2025 Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izby Kontroli z dnia 4 czerwca 2025 r

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Pełnomocnik Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej, ul. Powstańców 30, 40-039 Katowice ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Wrochna, Pełnomocnik, od 12 listopada 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Maciej Bando – od dnia 30 stycznia 2024 r. do dnia 8 października 2024 r.; Adam Guibourgé-Czetwertyński – od dnia 4 grudnia 2023 r. do dnia 13 grudnia 2023 r.; Anna Łukaszewska-Trzeciakowska – w okresie od dnia 2 czerwca 2023 r. do dnia 26 listopada 2023 r.; Mateusz Berger – od dnia 25 lipca 2022 r. do dnia 1 czerwca 2023 r.; Piotr Naimski – od dnia 22 grudnia 2015 r. do dnia 20 lipca 2022 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja Programu Polskiej Energetyki Jądrowej 2. Działania na rzecz inwestycji towarzyszących
Okres objęty kontrolą	Lata 2020 r. – 2024 r. (do 30 września) z uwzględnieniem dowodów oraz zdarzeń przed 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 Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Elżbieta Sikorska, Doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KGP/76/2014 z 4 października 2024 r. oraz nr KGP/80/2024 z 4 listopada 2024 r. 2. Małgorzata Kornaga, Główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/75/2024 z 3 października 2024 r. oraz nr KGP/79/2024 z 4 listopada 2024 r. 3. Rafał Szymański, Główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/81/2024 z 5 listopada 2024 r.

(akta kontroli str. 1-5, 59, 215)

¹ Dalej: Pełnomocnik ds. SIE lub Pełnomocnik. Z dniem 9 października 2024 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 września 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie Pełnomocnika Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej (Dz.U. poz. 1489). Zgodnie z tym rozporządzeniem, Pełnomocnikiem Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej, o którym mowa w art. 12a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. z 2024 r. poz. 266, 834 i 859), jest sekretarz stanu albo podsekretarz stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw gospodarki surowcami energetycznymi. W związku z wejściem w życie wyżej wymienionego rozporządzenia, od dnia 9 października 2024 r., Pełnomocnikiem przestał być sekretarz albo podsekretarz stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw energii, którego powołanie wygasło. Zgodnie z nowymi przepisami obsługę merytoryczną, organizacyjno-prawną, techniczną i kancelaryjno-biurową Pełnomocnika zapewnia urząd obsługujący ministra właściwego do spraw gospodarki surowcami energetycznymi, tj. Ministerstwo Przemysłu w miejsce dotychczasowego Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Pełnomocnik ds. SIE w kontrolowanym okresie wykonywał działania związane z realizacją inwestycji polegającej na budowie pierwszej w Polsce elektrowni jądrowej pomimo, iż zarówno *Program Polskiej Energetyki Jądrowej* jak i *Polityka Energetyczna Polski do 2040 r.*⁴ nie przypisywały mu bezpośrednio zadań w tym zakresie. NIK zwraca przy tym uwagę na brak spójności pomiędzy nowelizacją *Programu PEJ*⁵ uchwaloną przez Radę Ministrów 2 października 2020 r. a przyjętą cztery miesiące później *Polityką Energetyczną Polski do 2040 r.*⁶

Uczestnictwo Pełnomocnika w kluczowych dla powstania elektrowni jądrowej działaniach wynikało z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2015 r. *w sprawie Pełnomocnika Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej*⁷ oraz wykonywania praw z udziałów Skarbu Państwa w Polskich Elektrowniach Jądrowych sp. z o.o.⁸, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów *w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Prezes Rady Ministrów lub inni członkowie Rady Ministrów*⁹. Działania Pełnomocnika dotyczyły w szczególności wyboru technologii, wyboru generalnego wykonawcy oraz wyboru sposobu i modelu finansowania tej inwestycji.

Pełnomocnik¹⁰ prowadził działania związane z realizacją postanowień polsko-amerykańskiej umowy z 2020 r. *w sprawie współpracy w celu rozwoju programu energetyki jądrowej wykorzystywanej do celów cywilnych oraz cywilnego przemysłu jądrowego w Rzeczypospolitej Polskiej*¹¹ oraz uchwały Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2022 r. *w sprawie budowy wielkoskalowych elektrowni jądrowych w Rzeczypospolitej Polskiej*¹², których celem była budowa pierwszej polskiej elektrowni jądrowej opartej na amerykańskiej technologii reaktorów jądrowych – AP1000 będącą własnością firmy Westinghouse Electric Company LLC¹³.

Wybór technologii reaktorów jądrowych dla pierwszej polskiej elektrowni jądrowej dokonany został bez przeprowadzenia zintegrowanej procedury przetargowej [...] ¹⁴ i uwzględniał przesłanki związane z bezpieczeństwem państwa, co ogranicza

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ *Polityka Energetyczna Polski do 2040 r.* przyjęta uchwałą Rady Ministrów Nr 22/2021 z dnia 2 lutego 2021 r. (M.P. poz. 264), obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. Dalej: PEP2040.

⁵ Uchwała nr 15/2014 Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2014 r. *w sprawie programu wieloletniego pod nazwą „Program polskiej energetyki jądrowej”* – M.P. poz. 502. Dalej także *Program PEJ 2014*.

⁶ Przyjęta uchwałą nr 22/2021 Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2021 r. (uchwała niepublikowana), opublikowana obwieszczeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. *w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r.* (M.P. poz. 264). Dalej także: PEP 2040.

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 562, ze zm.

⁸ Dalej też: Spółka lub PEJ. Spółka ze 100% udziałem Skarbu Państwa, w której prawa z udziału wykonuje Pełnomocnik ds. SIE.

⁹ *Rozporządzenie RM z dnia 28 października 2022 r.* (Dz.U. 2022 r. poz. 2369 ze zm. 24 r. poz. 301).

¹⁰ Piotr Naimski.

¹¹ *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej, a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki w sprawie współpracy w celu rozwoju programu energetyki jądrowej wykorzystywanej do celów cywilnych oraz cywilnego przemysłu jądrowego w Rzeczypospolitej Polskiej, podpisanej w Upper Marlboro dnia 19 października 2020 r. oraz w Warszawie dnia 22 października 2020 r.* MP. poz. 317. Dalej: *Umowa międzyrządowa*.

¹² MP poz. 1124. Dalej: *Uchwała RM w sprawie budowy EJ*.

¹³ Dalej: Westinghouse lub WEC.

¹⁴ W treści wystąpienia pokontrolnego NIK wyłączyła jawność informacji ustawowo chronionych, stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa bądź dobra osobiste, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902), art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233), art. 23, 24 i 43 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071) - w interesie przedsiębiorcy, podmiotu lub osoby, którego dotyczą zawarte w wystąpieniu pokontrolnym informacje, poprzez ich anonimizację i zastąpienie oznaczeniem „[...]”. W dalszej części wystąpienia w miejscach oznaczonych jako „[...]” dokonano wyłączenia informacji na tej samej podstawie prawnej.

możliwość dokonania przez NIK oceny takiej decyzji, pod względem kryteriów określonych w *ustawie o NIK*. Niemniej jednak zaprezentowane w przedmiotowym uzasadnieniu kryteria w ocenie NIK nie zwalniają z obowiązku dbania o interes Skarbu Państwa.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca przy tym uwagę, iż zapewnienie bardziej konkurencyjnej procedury wyboru dostawcy technologii ułatwiłoby realizację dyspozycji zawartej w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*¹⁵, którego celem jest zapewnienie optymalnego gospodarowania środkami publicznymi.

W ocenie NIK ustalenia kontroli wskazują na zagrożenia, iż określone w harmonogramie realizacji PPEJ terminy, w szczególności oddanie do eksploatacji pierwszego bloku elektrowni jądrowej w 2033 r., nie zostaną dotrzymane, gdyż już w zatwierdzonym przez Pełnomocnika¹⁶ we wrześniu 2024 r. Harmonogramie Skonsolidowanym założono ukończenie inwestycji w 2035 r.[...]

Przygotowanie założeń finansowo-biznesowych, w szczególności opracowanie modelu finansowania budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej nastąpiło z prawie trzyletnim opóźnieniem w stosunku do założeń PEP 2040, który zakładał w pierwszej kolejności opracowanie modelu finansowania inwestycji, a następnie dokonanie wyboru technologii oraz generalnego wykonawcy projektu.

[...]

Jak wskazują analizy [...], WEC realizując dotychczasowe projekty przepracował wcześniejsze strukturalne błędy w zakresie zarządzania projektowego (project management) tym samym zakres opóźnienia realizacji budowy EJ1 może mitygować (ale nie eliminować) realizacja projektu przez Konsorcjum WEC-Bechtel. W ocenie NIK istnieje zatem ryzyko wystąpienia przekroczeń zakładanego budżetu, a także niedotrzymania terminu określonego w harmonogramie realizacji projektu budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej również w przypadku wybranego przez stronę polską dostawcy technologii AP1000, będącej własnością koncernu Westinghouse.

Pełnomocnik realizował nadzór nad PEJ na podstawie uprawnień właścicielskich wobec Spółki, a także na podstawie zatwierdzonych w dniu 21 lipca 2023 r. Zasad Koordynacji (art. 53f ust. 1 *ustawy inwestycyjnej*¹⁷) oraz zatwierdzonego w dniu 16 września 2024 r. Harmonogramu Skonsolidowanego przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie EJ1 oraz inwestycji towarzyszących tej inwestycji. W ocenie NIK działaniem nierzetelnym w ramach sprawowanego nadzoru właścicielskiego nad PEJ, było niewykorzystanie przez Pełnomocnika¹⁸ przysługujących mu kompetencji nadzorczych w celu zapewnienia należytej weryfikacji przez Prokuraturę Generalną Rzeczypospolitej Polskiej¹⁹ postanowień zawartej przez spółkę Polskie Elektrownie Jądrowe sp. z o.o. umowy ESC²⁰. Niezależnie od tego Pełnomocnik w celu weryfikacji Umowy ESC pod kątem zabezpieczenia w niej interesu Spółki oraz Skarbu Państwa mógł na podstawie art. 17 ust. 1 *ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturze Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*²¹ Ocena ta wynika m.in. ze szczególnego

¹⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm. Art. 44 ust. 3) Wydatki publiczne powinny być dokonywane 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań; 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

¹⁶ Maciej Bando.

¹⁷ Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących. Dz.U. z 2024 r. poz. 1410. Dalej także: *ustawa inwestycyjna*.

¹⁸ Anna Łukaszewska-Trzeciakowska.

¹⁹ Dalej: PG RP lub Prokuratura Generalna RP.

²⁰ Z ang. *Engineering Service Contract*.

²¹ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1192.

charakteru i uwarunkowań procesu budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej, wskazanego w uzasadnieniu do uchwały RM w sprawie budowy EJ, ponieważ jednym z celów strategicznych PG RP jest „koncentracja zastępstwa procesowego na sprawach szczególnie istotnych z punktu widzenia praw i interesów Skarbu Państwa, doniosłych kwotowo, strategicznych i precedensowych²²”. W ocenie NIK określone w Umowie ESC warunki współpracy są korzystniejsze dla Wykonawcy i w wielu aspektach nie zabezpieczają w odpowiedni sposób interesu PEJ sp. z o.o. oraz Skarbu Państwa. [...].

Ponadto Pełnomocnik²³ dokonał zatwierdzenia niespójnego z PEP2040 oraz PPEJ Harmonogramu Skonsolidowanego, ponieważ w obydwu tych programach strategicznych termin oddania do eksploatacji pierwszego bloku EJ1 ustalony został na 2033 r., zaś w Harmonogramie Skonsolidowanym na 2035 r. co było w ocenie NIK działaniem nierzetelnym.

W celu realizacji opisanego w PPEJ *Rozwoju infrastruktury*²⁴ Pełnomocnik²⁵ opracował projekt Programu wspierania inwestycji infrastrukturalnych w związku z realizacją kluczowych inwestycji w zakresie strategicznej infrastruktury energetycznej, w tym elektrowni jądrowej, w województwie pomorskim, który został przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 103 z dnia 20 czerwca 2023 r., a następnie zaktualizowany na wniosek Pełnomocnika i przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 210 z 10 listopada 2023 r. Zgodnie z Programem wymienione w nim podmioty w latach 2023-2029 będą realizować zadania na które przeznaczono z budżetu państwa środki w łącznej wysokości 4 761 777 307 zł. Koordynację nad wykonaniem Programu powierzono Pełnomocnikowi, który został zobowiązany do przedstawiania Radzie Ministrów, w terminie do 31 marca każdego roku, informację o realizacji Programu za poprzedni rok. Wywiązując się z tego obowiązku Pełnomocnik opracował pierwszą informację za rok 2023.

²² <https://www.gov.pl/web/prokuratoria/podstawowe-informacje>

²³ Maciej Bando.

²⁴ Rozdział 2.2. *Rozwój infrastruktury*.

²⁵ Anna Łukaszewska-Trzeciakowska.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej²⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja Programu Polskiej Energetyki Jądrowej

1.1 Udział Pełnomocnika ds. SIE w procesie opracowywania i zatwierdzania dokumentacji projektowej, wykonawczej oraz założeń finansowych realizacji inwestycji w zakresie pierwszej elektrowni jądrowej w Polsce

Opis stanu faktycznego

Do zadań Pełnomocnika związanych z działaniami na rzecz budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej²⁷ należało:

- wykonywanie praw z udziałów Skarbu Państwa w Polskich Elektrowniach Jądrowych sp. z o.o.²⁸, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Prezes Rady Ministrów lub inni członkowie Rady Ministrów²⁹,
- przedstawianie Radzie Ministrów, do rozpatrzenia, projektów aktów prawnych oraz innych dokumentów rządowych wynikających z zakresu jego działania,
- podejmowanie działań dotyczących przedsięwzięcia polegającego na budowie i eksploatacji pierwszej w Polsce elektrowni jądrowej, o mocy elektrycznej do 3750 MWe, na obszarze gmin Choczewo lub Gniewino i Krokowa i inwestycji temu towarzyszących na podstawie *ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących*³⁰.

Zgodnie z *ustawą inwestycyjną* do zadań Pełnomocnika należało zatwierdzenie (opracowanego przez PEJ) harmonogramu skonsolidowanego przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie EJ1 oraz inwestycji towarzyszących. Przed zatwierdzeniem harmonogramu skonsolidowanego oraz zasad koordynacji do zadań Pełnomocnika należało, uzgadnianie ich treści, w zakresie inwestycji towarzyszących, z ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej oraz ministrem właściwym do spraw transportu.

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

- wprowadzenia zmian prawnych ograniczających opóźnienia realizacji projektu budowy EJ1 z przyczyn pozatechnicznych (formalnych) – zadanie 5.1. PEP2040;
- opracowania modelu finansowo-biznesowego programu jądrowego – zadanie 5.2. PEP2040;
- wskazania lokalizacji pierwszej elektrowni jądrowej – Kopalino / Żarnowiec (następnie selekcja lokalizacji dla kolejnych elektrowni jądrowych) – zadanie 5.3. PEP2040;

²⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

²⁷ Dalej: EJ1.

²⁸ Dalej też: Spółka lub PEJ. Spółka ze 100% udziałem Skarbu Państwa, w której prawa z udziału wykonuje Pełnomocnik ds. SIE.

²⁹ Rozporządzenie RM z dnia 28 października 2022 r. (Dz.U. 2022 r. poz. 2369 ze zm. 24 r. poz. 301).

³⁰ W art. 53f ust. 1, 2 i 4 oraz art. 53g ust. 3 i 4 ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących. Dz.U. z 2024 r. poz. 1410 ze zm. 412. Dalej także: *ustawa inwestycyjna*.

- dokonania wyboru technologii oraz generalnego wykonawcy pierwszej elektrowni jądrowej – zadanie 5.4. PEP2040;
- opracowania i rozpoczęciu wdrażania *Programu rozwoju zasobów ludzkich na potrzeby energetyki jądrowej* – zadanie 5.5. PEP2040;
- budowie i uruchomieniu bloków jądrowych: pierwszego bloku jądrowego oraz kolejnych pięciu bloków jądrowych (co 2–3 lata) zadanie 5.8 PEP2040,

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

- Zgłaszanie uwag do projektu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie osób prawnych zastępowanych przez PG RP oraz opłat ponoszonych za usługi prawne świadczone przez PG RP, dodając PEJ sp. z o.o. do osób prawnych zastępowanych przez PG RP,
- Przygotowanie projektu zmian zarządzenia Prezesa Rady Ministrów zmieniającego zarządzenie w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw kluczowych inwestycji w zakresie strategicznej infrastruktury energetycznej³¹, dodając EJ1 do prac Zespołu;
- Przygotowanie projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program wspierania inwestycji infrastrukturalnych w związku z realizacją kluczowych inwestycji w zakresie strategicznej infrastruktury energetycznej w tym elektrowni jądrowej w województwie pomorskim”³²;
- Zgłaszanie uwag do projektu ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw;
- Zgłaszanie uwag do projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie budowy wielkoskalowych elektrowni jądrowych w Rzeczypospolitej Polskiej;
- Udział w pracach nad projektem ustawy o zmianie ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących oraz niektórych innych ustaw;
- Reprezentowanie Rządu przy pracach nad ustawą o zmianie ustawy Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw działając w celu uproszczenia procedury o oddziaływaniu na środowisko przy realizacji EJ1;
- Przygotowanie projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program wspierania inwestycji infrastrukturalnych w związku z realizacją kluczowych inwestycji w zakresie strategicznej infrastruktury energetycznej, w tym elektrowni jądrowej, w województwie pomorskim”;
- Przygotowanie projektu ustawy o zmianie ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących oraz niektórych innych ustaw.

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

³¹ Zarządzenie Nr 171 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2017 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw kluczowych inwestycji w zakresie strategicznej infrastruktury energetycznej (M.P. z 2020 r. poz. 567).

³² M.P. 2023 poz. 697.

- W dniu 16 marca 2021 r. wystąpił do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o nabycie przez Skarb Państwa 100% udziałów spółki PGE EJ 1 sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie ze środków Funduszu Reprywatyzacji za kwotę 531,36 mln zł, a w dniu 26 marca 2021 r., działając na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Prezesa Rady Ministrów, podpisał umowę nabycia przez Skarb Państwa udziałów spółki PGE EJ 1 sp. z o.o. Do nabycia udziałów doszło w dniu 31 marca 2021 r.
- Wykonując prawa z udziałów Skarbu Państwa w PEJ, Pełnomocnik uchwałą Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników z 13 grudnia 2022 r. zatwierdził biznesplan pn. *Pierwsza polska elektrownia jądrowa – Biznesplan inwestycji realizowanej przez PEJ sp. z o.o.*
- W 2023 r. przy wsparciu PEJ, prowadził prace nad aktualizacją modelu finansowego i przygotowaniem koncepcji mechanizmu wsparcia, który jest niezbędny do pozyskania finansowania i realizacji projektu budowy pierwszej elektrowni jądrowej w Polsce. Według wyjaśnień z dnia 31 stycznia 2025 r.³³ w wykonaniu uchwały ws. finansowania, Pełnomocnik we współpracy ze spółką PEJ, na bazie zaktualizowanego modelu finansowego wskazującego na istnienie luki finansowej uzasadniającej potrzebę opracowania mechanizmu wsparcia, opracował koncepcję kompleksowego mechanizmu wsparcia dla inwestycji w zakresie budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej. W wyjaśnieniach wskazano ponadto, że wypracowany mechanizm był konsultowany w trybie roboczym z Ministerstwem Klimatu i Środowiska, Ministerstwem Finansów, a także Operatorem Systemu Przesyłowego Elektroenergetycznego.
- Przygotował i przedłożył wniosek o przyjęcie uchwały Rady Ministrów w sprawie finansowania budowy elektrowni jądrowej o mocy elektrycznej do 3750 MWe na obszarze gmin Choczewo lub Gniewino i Krokowa, która zakłada dokapitalizowanie PEJ oraz udzielenie gwarancji Skarbu Państwa dla zapewnienia uzyskania finansowania dłużnego (Uchwała przyjęta przez Radę Ministrów 30 maja 2023 r.³⁴);
- Od września 2023r. prowadził pre-notyfikacyjny dialog ze służbami Komisji Europejskiej (DG COMP), który dotyczył wypracowania mechanizmu wsparcia dla PEJ umożliwiającego finansowanie EJ1. Według wyjaśnień z dnia 31 stycznia 2025 r.³⁵ Pełnomocnik ds. SIE stał na czele polskiej delegacji podczas spotkania inicjującego dialog pre-notyfikacyjny ze służbami Komisji Europejskiej. Zgodnie z wyjaśnieniami umocowanie dla Pełnomocnika w tym zakresie wynikało z §2 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2015 r. w sprawie *Pełnomocnika Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej*³⁶ oraz lp. 159 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 października 2022 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Prezes Rady Ministrów lub inni członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa³⁷, na podstawie którego Pełnomocnik wykonuje prawa z udziałów Skarbu Państwa w spółce PEJ.
- W dniu 13 września 2024 r. przedłożył do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów³⁸ wniosek dotyczący pomocy planowanej do udzielenia PEJ

³³ Wyjaśnienia Biura Obsługi Pełnomocnika Rządu ds. SIE.

³⁴ Uchwała nie publikowana.

³⁵ Wyjaśnienia Biura Obsługi Pełnomocnika Rządu ds. SIE.

³⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 562, ze zm.

³⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 2369.

³⁸ Dalej: UOKiK.

z prośbą o jego notyfikację, który został przesłany do Komisji Europejskiej 17 września 2024 r. W dniu 18 grudnia 2024 r. Komisja Europejska wydała decyzję o wszczęciu formalnej procedury dochodzenia w związku z notyfikowaną pomocą publiczną dla pierwszej elektrowni jądrowej w Polsce, potwierdzając tym samym jej niezbędność do dalszej realizacji projektu.

W zakresie zadania 5.3. PEP2040, tj. wskazania lokalizacji pierwszej elektrowni jądrowej przedstawiciele Biura Obsługi Pełnomocnika uczestniczyli w konsultacjach transgranicznych poprzedzających wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla pierwszej elektrowni jądrowej, a Biuro Pełnomocnika, wspólnie z Ministerstwem Spraw Zagranicznych oraz Generalną Dyрекcją Ochrony Środowiska, uczestniczyło w procesie wypracowywania podejścia dotyczącego sposobu prowadzenia konsultacji transgranicznych z Republiką Białorusi.

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

- W imieniu Rządu Rzeczypospolitej negocjował oraz podpisał *Umowę międzyrządową*, a Biuro Pełnomocnika było zaangażowane w prace grup roboczych w ramach Komitetu Sterującego³⁹ i w proces finalizowania Raportu Konceptyjno-Wykonawczego⁴⁰ (ponadto szczegółowe informacje w tym zakresie znajdują się na stronach 10-12 niniejszego Wystąpienia pokontrolnego);
- W okresie od kwietnia 2022 r. do kwietnia 2023 r. prowadził dialog ze służbami Komisji Europejskiej (DG GROW) nt. podejścia Rządu RP do trybu wyboru dostawcy technologii reaktora na potrzeby pierwszej elektrowni jądrowej w ramach PPEJ, zakończony stwierdzeniem o braku zastrzeżeń służb Komisji Europejskiej co do obiektywnych przesłanek wyboru technologii oraz wynikającego z nich trybu realizacji inwestycji przez konsorcjum firm Westinghouse, jako dostawcy technologii i Bechtel, jako głównego wykonawcy prac budowlanych.
- Współpracował z Ministrem Klimatu i Środowiska (jako organem właściwym) przy przygotowaniu wniosku o przyjęcie uchwały Rady Ministrów w sprawie budowy wielkoskalowych elektrowni jądrowych w Rzeczypospolitej Polskiej, w której Rada Ministrów uznała za niezbędne budowę elektrowni jądrowej o mocy elektrycznej

³⁹ Utworzony na podstawie art. 6 *Umowy międzyrządowej*. Działając na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Ministra Klimatu i Środowiska, któremu Rada Ministrów Uchwałą nr 26/2021 powierzyła wykonywanie Umowy międzyrządowej, po stronie polskiej współprzewodniczącym Komitetu Sterującego został Piotr Naimski, Pełnomocnik ds. SIE, a członkami Adam Guibourgé-Czetwertyński, Podsekretarz Stanu, Ministerstwo Klimatu i Środowiska (MKiŚ) oraz Piotr Patkowski, Podsekretarz Stanu, Ministerstwo Finansów. Strona amerykańska na współprzewodniczącego wskazała p. Andrew T. Light'a, p.o. Assistant Secretary w Departamencie Energii USA, a na członków p. Matthew G. Boyse, Deputy Assistant Secretary w Departamencie Stanu USA oraz p. Aleshię Duncan, Deputy Assistant Secretary w Departamencie Energii USA. Podstawowym zadaniem Komitetu Sterującego, zgodnie z art. 3, było ułatwienie współpracy i zapewnienie terminowości prac mających na celu przygotowanie Raportu Konceptyjno-Wykonawczego, w tym poprzez wskazanie potencjalnych źródeł finansowania i struktur realizacji budowy elektrowni jądrowych w ramach PPEJ, oraz formalne stwierdzenie ukończenia Raportu Konceptyjno-Wykonawczego. Komitet Sterujący odbył dwa posiedzenia.

⁴⁰ W związku z realizacją Programu PEJ w dniu 22 października 2020 r. zawarta została *umowa międzyrządowa*. Na mocy tej umowy w ciągu 18 miesięcy od dnia jej wejścia w życie, tj. 24 lutego 2021 r. miał zostać przygotowany Raport Konceptyjno-Wykonawczy (Raport CER) w odniesieniu do budowy EJ1 zawierający: a) dokument z wstępnych prac inżynieryjno-organizacyjnych, przygotowany przez stronę amerykańską; b) potencjalne źródła i ustalenia dotyczące finansowania Programu. Założono udział amerykańskich i europejskich instytucji publicznych i prywatnych w finansowaniu Programu; c) założenie, iż dokonany zostanie wybór amerykańskiego reaktora jądrowego oraz zaangażowane zostaną podmioty amerykańskie, jako główny dostawca technologii reaktorów jądrowych i głównego wykonawcę EPC.

do 3750 MWe na obszarze gmin Choczewo lub Gniewino i Krokowa w oparciu o amerykańską technologię reaktorów AP1000⁴¹;

- Wyraził, jako Zgromadzenie Wspólników, zgodę na zaciągnięcie zobowiązania przez zawarcie umowy na prace inżynierskie⁴² z konsorcjum Westinghouse-Bechtel.

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

- W ramach aktywności międzynarodowej, w tym w ramach realizacji *Umowy międzyrządowej* i prowadzenia Strategicznego Dialogu Energetycznego, we współpracy z Departamentem Energii Jądrowej Ministerstwa Klimatu i Środowiska⁴³, jako podmiotem wiodącym, uczestniczył w pracach nad wynegocjowaniem porozumienia powołującego polsko-amerykańskie Regionalne Centrum Szkoleniowe Czystych Technologii Energetycznych;
- W ramach nadzorowania procesu negocjacji umowy ESC zawartej z konsorcjum Westinghouse-Bechtel w dniu 27 września 2023 r., wnioskował o określenie zobowiązań konsorcjum wobec przyjmowania pracowników PEJ do pracy w zespołach obu spółek w ich siedzibach dedykowanych do projektu pierwszej elektrowni jądrowej w Polsce (tzw. mixed teams) oraz zaadresowania w umowie kwestii rozwoju kompetencji polskich podmiotów w łańcuchu dostaw EJ1.

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

- Prowadził w imieniu Rządu Rzeczypospolitej Polskiej rozmowy nt. strategicznej współpracy przy realizacji PPEJ z przedstawicielami Departamentu Energii Stanów Zjednoczonych w ramach polsko-amerykańskiego Dialogu Strategicznego w dziedzinie energii powołanego na mocy Porozumienia o strategicznej współpracy w obszarze energii z dnia 9 listopada 2018 r. (ang. Memorandum of Understanding between the United States and the Republic of Poland on a U.S.-Poland Strategic Dialogue on Energy);
- Prowadził działania zmierzające do zapewnienia finansowania budowy pierwszej elektrowni jądrowej⁴⁴;
- W związku z realizacją EJ1 oraz inwestycji towarzyszących zatwierdził 21 lipca 2023 r. Zasady Koordynacji, a 16 września 2024 r. Harmonogram Skonsolidowany, o których mowa w *ustawie inwestycyjnej*.
(akta kontroli str. 119-123, 190-194, 299-310 [pliki: 088-095], 489-490)

1.2 Realizacja przez Pełnomocnika działań zmierzających do uruchomienia pierwszej polskiej elektrowni jądrowej

Opis stanu
faktycznego

Raport Koncepcyjno-Wykonawczy (Concept & Execution Report)

W związku z realizacją Programu PEJ w dniu 22 października 2020 r. zawarta została *umowa międzyrządowa*. Na mocy tej umowy w ciągu 18 miesięcy od dnia jej wejścia w życie, tj. 24 lutego 2021 r. miał zostać przygotowany Raport CER zawierający:

- a) dokument z wstępnych prac inżyniersko-organizacyjnych, przygotowany przez stronę amerykańską;

⁴¹ Uchwała Rady Ministrów nr 215/2022 z 2 listopada 2022 r. w sprawie budowy wielkoskalowych elektrowni jądrowych w Rzeczypospolitej Polskiej⁴¹ (M.P. poz. 1124).

⁴² Z ang. *Engineering Services Contract*. Dalej: ESC.

⁴³ Dalej: MKiŚ.

⁴⁴ Opisane w akapitach wystąpienia pokontrolnego poświęconych Modelowi finansowemu inwestycji w EJ1.

- b) potencjalne źródła i ustalenia dotyczące finansowania Programu. Założono udział amerykańskich i europejskich instytucji publicznych i prywatnych w finansowaniu Programu;
- c) założenie, iż dokonany zostanie wybór amerykańskiego reaktora jądrowego oraz zaangażowane zostaną podmioty amerykańskie, jako główny dostawca technologii reaktorów jądrowych i głównego wykonawcę EPC.

Projekt Raportu CER został przesłany przez Departament Energii USA do Biura Pełnomocnika ds. SIE w dniu 23 lipca 2022 r., a robocze uwagi do otrzymanego Projektu Raportu CER przedyskutowane z Ministrem Klimatu i Środowiska zostały przesłane przez Biuro Pełnomocnika ds. SIE w dniu 29 lipca 2022 r. Na tym etapie uwagi dotyczyły przede wszystkim: faktograficznych uzupełnień dotyczących Programu Polskiej Energetyki Jądrowej, jasnego wskazania zaangażowania U.S. EXIM Bank jako oficjalnej agencji kredytów eksportowych USA, doprecyzowania oczekiwań strony polskiej względem Raportu CER jako oferty rządu amerykańskiego, oraz modyfikacji propozycji sformułowań zgodnie z obowiązującymi regulacjami Unii Europejskiej (pierwsza iteracja).

(akta kontroli str. 64-65, 73-79, 257-258)

Druga iteracja Projektu CER, uwzględniającego uwagi i komentarze przesłane przez stronę polską została przesłana przez Departament Energii USA do Biura Pełnomocnika ds. SIE w dniu 11 sierpnia 2022 r., a robocze uwagi przedyskutowane kierunkowo z Ministrem Klimatu i Środowiska oraz zgodnie z częścią komentarzy otrzymanych z Departamentu Energii Jądrowej MKiŚ zostały przesłane przez Biuro Pełnomocnika ds. SIE w dniu 18 sierpnia 2022 r. Na tym etapie uwagi dotyczyły: precyzyjnych zapisów odzwierciedlających przyjęty i realizowany PPEJ, w tym w odniesieniu do PEJ sp. z o.o. oraz sformułowań odnoszących się do przyszłego systemu wsparcia, w tym jego zgodności ze wspólnym rynkiem i obowiązującymi regulacjami Unii Europejskiej.

Trzecia iteracja Projektu CER, uwzględniająca uwagi i komentarze przesłane przez stronę polską została przesłana przez Departament Energii USA do Biura Pełnomocnika ds. SIE w dniu 24 sierpnia 2022 r. Uwagi do otrzymanej trzeciej wersji Projektu CER przedyskutowano z MKiŚ, a następnie przesłano przez Biuro Pełnomocnika ds. SIE w dniu 26 sierpnia 2022 r. oraz 1 września 2022 r. Na tym etapie uwagi dotyczyły: odzwierciedlenia braku, po stronie PEJ sp. z o.o. decyzji, co do przyszłego operatorstwa elektrowni, sformułowania deklaracji co do możliwości realizacji przez Westinghouse i Bechtel inwestycji zgodnie z harmonogramem przyjętym w PPEJ [...].

(akta kontroli str. 65)

Kolejna wersja projektu Raportu CER została przesłana do Biura Pełnomocnika ds. SIE w dniu 2 września 2022 r. Po stwierdzeniu, że wszystkie przesłane przez stronę polską do Departamentu Energii USA uwagi zostały uwzględnione i odzwierciedlone w tekście Projektu CER, w dniu 8 września 2022 r., zgodnie z art. 3 Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej, a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki z dnia 22 października 2020 r., Komitet Sterujący, w którym stronę polską reprezentował podsekretarz stanu w MKiŚ, Adam Guibourgé-Czetwertyński, formalnie stwierdził ukończenie CER. Raport CER, jako amerykańska propozycja na rzecz realizacji PPEJ, został oficjalnie przekazany przez Ambasadora USA w Warszawie - Minister Klimatu i Środowiska w dniu 12 września 2022 r.

(akta kontroli str. 65, 299-310 [plik: 013])

Rada Ministrów w dniu 2 listopada 2022 r. podjęła Uchwałę nr 215/2022 w sprawie *budowy wielkoskalowych elektrowni jądrowych w Rzeczypospolitej Polskiej*⁴⁵, w której zaakceptowała również przygotowany przez stronę amerykańską Raport CER. Uzasadnienie do uchwały prezentowane było przez Minister Klimatu i Środowiska oraz Pełnomocnika ds. SIE.

[...]. W uchwale uznano za niezbędne budowę elektrowni jądrowej o mocy elektrycznej do 3750 MWe w oparciu o amerykańską technologię reaktorów AP1000, na obszarze gmin Choszczewo lub Gniewino i Krokowa. [...].

W uzasadnieniu do Uchwały nr 215/2022 wskazano też, że w konsekwencji działań Federacji Rosyjskiej należy brać pod uwagę wzrost zagrożenia dla sektora energetycznego w Europie, a zwłaszcza zagrożenia dla strategicznej infrastruktury energetycznej, w tym o naturze ekonomicznej, hybrydowej, a także militarnej. Ponadto biorąc pod uwagę m.in. fakt, że technologie cywilnej energetyki jądrowej podlegają ścisłemu nadzorowi ze strony państw dostawców technologii i są traktowane jako technologie o znaczeniu strategicznym, a cykl pracy współczesnych reaktorów na potrzeby systemu elektroenergetycznego projektowany jest na co najmniej 60 lat - *wybór dostawcy technologii reaktorów jądrowych wykracza poza obszar gospodarczy, stając się wyborem strategicznym dla bezpieczeństwa, a wręcz suwerenności państwa.*

[...]. NIK podziela pogląd [...], że rezygnacja z długotrwałego procesu prowadzenia prac przetargowych zasadniczo ma wpływ na przyspieszenie wyboru technologii oraz partnera w procesie realizacji projektów, jednakże nie gwarantuje wypełnienia kryteriów oszczędności, uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, co stanowi istotę dbałości o wydatkowanie środków publicznych w zgodzie z postanowieniami art. 44 *ufp*.

(akta kontroli str. 59-61, 204-212, 250-256, 258, 291-292)

Na podstawie przepisów *dyrektywy sektorowej*, w latach 2022-2023 r. Minister Klimatu i Środowiska oraz Pełnomocnik Rządu ds. SIE prowadził dialog ze służbami Komisji Europejskiej m.in. w celu potwierdzenia możliwości bezprzetargowego wyboru dostawcy technologii reaktorów jądrowych w ramach pierwszej elektrowni przewidzianej w PPEJ w oparciu o przesłankę braku konkurencyjności ze względów technicznych (przesłanka unikalności technologicznej na podstawie art. 50 lit. c pkt ii dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. *w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylającej dyrektywę 2004/17/WE*⁴⁶) oraz zasadności niestosowania przepisów tzw. *dyrektywy sektorowej* do kluczowych zamówień dotyczących PPEJ w oparciu o przesłankę bezpieczeństwa państwa na podstawie art. 24 ust. 2 *dyrektywy sektorowej* oraz art. 12 ust. 1 ustawy *Prawo zamówień publicznych*⁴⁷.

Według wyjaśnień Dyrektora Biura Obsługi Pełnomocnika Rządu ds. SIE z dnia 15 października 2024 r.⁴⁸ w ramach tego dialogu, służby Komisji Europejskiej potwierdziły brak zastrzeżeń wobec przedstawionej przez stronę polską argumentacji, w tym ze szczególnym uwzględnieniem przesłanki związanej z potrzebą maksymalizacji bezemisyjnej mocy z pierwszej elektrowni jądrowej, tym samym potwierdzili brak zastrzeżeń wobec bezprzetargowego trybu wyboru technologii.

Analiza prowadzonej z DG GROW korespondencji wykazała, że prowadzone uzgodnienia stanowią wyłącznie pogląd służb DG GROW, a nie oficjalne stanowisko

⁴⁵ M.P. poz. 1124. Dalej: Uchwała nr 215/2022.

⁴⁶ Dz.U.UE.L.2014.94.243. Dalej też: *dyrektywa sektorowa*.

⁴⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320.

⁴⁸ Pismo z dnia 15 października 2024 r. Identyfikator kosztulki: 2914253.

KE. Zgodnie z zawartym w korespondencji zastrzeżeniem wykładnia prawa UE należy wyłącznie do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Według wyjaśnień Dyrektora Biura Obsługi Pełnomocnika Rządu ds. SIE z dnia 15 października 2024 r.⁴⁹ Rada Ministrów jako organ kolegialny właściwy do podejmowania przesądzeń w kwestiach o strategicznym znaczeniu i dalekosiężnych konsekwencjach dla bezpieczeństwa i polityki państwa, dokonała kierunkowego przesądzenia co do technologii reaktorów jądrowych w formie uchwały Rady Ministrów.

W zakresie złożonych propozycji inżynierii finansowej przez zainteresowanych oferentów, które zostały wzięte pod uwagę przy wyborze technologii do budowy inwestycji EJ1 - Dyrektor Biura Obsługi Pełnomocnika Rządu ds. SIE poinformował, że⁵⁰ zgodnie z praktyką sektorową i z uwagi na koszty inwestycji, w przypadku wszystkich ofert złożonych na potrzeby realizacji inwestycji w elektrownie jądrowe w ramach PPEJ podstawowym wskazanym źródłem finansowania są oficjalne agencje kredytów eksportowych państw dostawców technologii. Wszyscy dostawcy, którzy złożyli oferty są skupieni w OECD⁵¹, które obejmuje Porozumienie w sprawie Oficjalnie Wspieranych Kredytów Eksportowych, określające zasady finansowania transakcji eksportowych udzielanych przez państwa członkowskie OECD kredytami o okresie spłaty dwóch i więcej lat⁵². Oferty zawierały deklaracje dotyczące gotowości współpracy przy ewentualnym poszukiwaniu prywatnych podmiotów rynku finansowego gotowych udzielić dodatkowego finansowania dłużnego. Złożone trzy oferty formułowały w sposób deklaracyjny, niewiążący i warunkowany wymogiem szczegółowych negocjacji co do modelu finansowego, gotowość spółek dostawców technologii do zaangażowania kapitałowego w inwestycję.

(akta kontroli str. 61-64)

Pismem z dnia 20 lipca 2022 r. Pełnomocnik Rządu ds. SIE zwrócił się do PEJ o przeprowadzenie analizy propozycji amerykańskiej dotyczącej budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej [...].

(akta kontroli str. 61-64, 204-212, 311-383, 384 [plik: 001])

Według wyjaśnień Dyrektora Biura Obsługi Pełnomocnika⁵³ kompleksowa analiza biznesowa wykazała najwyższą ocenę amerykańskiego dostawcy w bazowym scenariuszu rynkowym. Analiza techniczna łańcucha dostaw wykazała, że koncern Westinghouse w najmniejszym stopniu opiera się na predefiniowanym, powiązanym kapitałowo bądź narodowym łańcuchu dostaw, co ma znaczenie dla możliwości włączenia w projekt polskiego, krajowego przemysłu oraz wpisywało by się w zapisy PPEJ, zgodnie z którymi realizacja Programu powinna zawierać możliwie duże i optymalne włączenie krajowego przemysłu w realizację budowy elektrowni jądrowych, umożliwiając rozwój całych nowych branż, co docelowo przyniesie polskiej gospodarce korzyści technologiczne i organizacyjne, w tym poprzez stopniowe włączania się polskich podmiotów w światowe łańcuchy dostaw sektora jądrowego oraz w sektorach pokrewnych.

⁴⁹ Tamże.

⁵⁰ Tamże.

⁵¹ Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. *Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD.)

⁵² Podstawowym celem porozumienia jest zapewnienie równych warunków konkurencji między eksporterami, opartej na jakości i cenie eksportowanych dóbr oraz usług, nie zaś na bardziej korzystnych warunkach wsparcia oferowanego przez rządy państw. W ramach porozumienia, ze względu na specyfikę techniczną i finansową, warunki udzielania kredytów eksportowych na potrzeby inwestycji w elektrownie jądrowe zostały uregulowane uzupełniającym sektorowym uzgodnieniem, które dodatkowo precyzuje maksymalne warunki preferencyjne oferty kredytów eksportowych. Porozumienie weszło w życie w kwietniu 1978 r. i zostało zawarte na czas nieokreślony.

⁵³ Pismo z dnia 15 października 2024 r. identyfikator kosztulki: 2914253.

W wyjaśnieniach tych wskazano ponadto, że analizy w obszarze porównania kosztów odnosiły się do deklaracyjnych wskazań w złożonych niewiążących ofertach oraz do historycznych danych z realizacji inwestycji w poszczególnych technologiach reaktorów i odnotowanych przekroczeń pierwotnie przyjętych budżetów w przypadku projektów EPR (oferowany przez francuską firmę EDF), APR1400 i AP1000. Jedną z kierunkowych rekomendacji wynikających z przygotowanych analiz była potrzeba, niezależnie od wyboru dostawcy, dalszych prac nad budżetem celem uwiarygodnienia parametrów projektu.

(akta kontroli str. 61-62, 204-212, 311-383, 384 [plik: 001])

Umowa o świadczenie usług inżynieryjnych (Engineering Services Contract⁵⁴)

W dniu 27 września 2023 r. PEJ sp. z o.o. zawarła z konsorcjum Westinghouse Electric Company LLC, Westinghouse Electric Poland sp. z o.o. oraz Bechtel Polska sp. z o.o. umowę na prace inżynieryjne (Umowę ESC) tj. na wykonanie prac projektu koncepcyjnego obejmującego wyspę jądrową, wyspę turbinową i obszar urządzeń pomocniczych⁵⁵ oraz w zakresie opcjonalnym wykonanie badań geotechnicznych⁵⁶.

Według zeznań⁵⁷ z dnia 10 grudnia 2024 r. udział Pełnomocnika w prowadzonych przez Spółkę negocjacjach umowy ESC polegał na uczestnictwie w czterech spotkaniach warsztatowych, mających na celu wypracowanie jednolitego projektu umowy ESC. [...].

Zarząd PEJ sp. z o.o. 26 września 2023 r. wystąpił do Pełnomocnika ds. SIE⁵⁸ (jako jedynego wspólnika Spółki⁵⁹), o podjęcie uchwały w sprawie wyrażenia zgody na zaciągnięcie zobowiązania przez zawarcie Umowy ESC. Po uwzględnieniu pozytywnej opinii Rady Nadzorczej Spółki z dnia 26 września 2023 r. wydanej na podstawie §17 ust. 2 pkt 14 umowy Spółki, Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników podjęło w dniu 27 września 2023 r. uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na zaciągnięcie zobowiązania do świadczenia o wartości przekraczającej 40 000 000,0 zł poprzez zawarcie z konsorcjum spółek, w skład którego wchodzi Westinghouse Electric Company LLC z siedzibą w Pensylwanii oraz Westinghouse Electric Poland sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie, a także Bechtel Polska sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, umowy na prace inżynieryjne (Umowy ESC).

(akta kontroli str. 65-67, 145 [pliki: 001 i 003], 262-272)

Odnosnie opiniowania przez podmioty zewnętrzne projektu Umowy ESC, Dyrektor Biura Pełnomocnika ds. SIE wyjaśnił⁶⁰, że to Zarząd Spółki jest odpowiedzialny za negocjacje treści danej czynności prawnej (w tym przypadku – umowy). Pełnomocnik nie podejmował takich kroków⁶¹ oraz wskazał, że wniosek Zarządu PEJ sp. z o.o. skierowany do Zgromadzenia Wspólników o wyrażenie zgody na zawarcie przedmiotowej umowy przywoływał konkluzje pozyskanych przez spółkę ośmiu

⁵⁴ Dalej: Umowa ESC.

⁵⁵ Z ang. Balance of Plant.

⁵⁶ Umowę ze strony PEJ sp. z o.o. podpisał Zarząd Spółki [...].

⁵⁷ Byłej Pełnomocnik ds. SIE Anny Łukaszewskiej- Trzeciakowskiej.

⁵⁸ Zgodnie z liczbą porządkową 159 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 października 2022 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Prezes Rady Ministrów lub inni członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz.U. 2024 r. poz. 301).

⁵⁹ Zgodnie z § 25 ust. 3 pkt 7a umowy Spółki PEJ sp. z o.o., zaciągnięcie zobowiązania do świadczenia o wartości przekraczającej 40 000 000 zł wymaga uzyskania przez Zarząd Spółki zgody Zgromadzenia Wspólników.

⁶⁰ Pismo z dnia 15 października 2024 r. Identyfikator kosztulki: 2914253.

⁶¹ Tj. zlecenia opinii o umowie ESC podmiotom zewnętrznym.

zewewnętrznych opinii prawnych, technicznych, komercyjnych, finansowo-podatkowych oraz w zakresie ubezpieczeń⁶².

(akta kontroli str. 67, 80-113, 145 [plik: 004], 265-271, odwołanie do akt kontroli wytworzonych w trakcie kontroli w PEJ sp. z o.o. o nr KGP.410.5.3.2024, str. 405, 410-412, 425, 478-481, 488-495, 537-544, 604-609, 617-623, 631-639, 1373-1379, 1408-1416, 1440-1466, 1491, 1509-1528, 1613-1614, 1620-1624, 1632-1686, 1745, 1755, 1763-1765, 1798, 1803-1805, 1811-1829, 1833, 1877-1886, 2298 [pliki: 013-018], 2299 [pliki: 037, 044-045])

Model finansowy inwestycji w EJ1

Podstawą prac nad opracowaniem modelu realizacji, w tym finansowania budowy elektrowni jądrowych w Polsce były założenia zawarte w aktualizacji Programu PEJ przyjętej uchwałą Rady Ministrów z dnia 2 października 2020 r. W dokumencie tym przewidziano w szczególności nabycie przez Skarb Państwa 100% udziałów w spółce celowej realizującej inwestycje w energetykę jądrową w Polsce (PGE EJ 1 sp. z o.o.) oraz utrzymanie przez Skarb Państwa udziałów zapewniających kontrolę w spółce.

W marcu 2021 r. Pełnomocnik ds. SIE wystąpił do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o nabycie 100% udziałów spółki PGE EJ 1 sp. z o.o.⁶³ przez Skarb Państwa. W uzasadnieniu Pełnomocnik ds. SIE wskazał m.in., że przejęcie 100% udziałów spółki PGE EJ 1 sp. z o.o. spowoduje, że Skarb Państwa uzyska formalne narzędzia oddziaływania na inwestora. Umowę nabycia od dotychczasowych czterech właścicieli, tj. ENEA SA, KGHM SA, Tauron Polska Energia SA, PGE Polska Grupa Energetyczna SA, podpisano 26 marca 2021 r. Do nabycia udziałów doszło w dniu 31 marca 2021 r.

(akta kontroli str. 67, 256, 271-272)

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

W grudniu 2022 r. PEJ zakończyła prace nad przygotowaniem modelu finansowego oraz biznesplanu pn. „*Pierwsza polska elektrownia jądrowa Biznesplan inwestycji realizowanej przez PEJ sp. z o.o.*”⁶⁴, który został zatwierdzony przez Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników uchwałą z dnia 13 grudnia 2022 r. W Biznesplanie PEJ przedstawiła założenia dotyczące struktury finansowania projektu EJ1, tj.: zaangażowanie Skarbu Państwa w realizację inwestycji w roli bezpośredniego i jedyne go inwestora, udział kapitału własnego na poziomie 30% oraz udział finansowania dłużnego, gdzie istotną rolę odgrywać powinny zagraniczne instytucje wspierające eksport wywodzące się z państw dostawców sprzętu, technologii i usług, w tym agencje kredytów eksportowych, na poziomie 70%. Zgodnie z tym dokumentem model finansowy inwestycji wraz ze strategią ubezpieczeniową miał być opracowany w 2024 r. Ponadto przyjęto, że zaangażowanie Rządu RP w realizację inwestycji jako bezpośredniego inwestora będzie na poziomie 100%;

⁶² Dalej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości - strony 25-26 niniejszego wystąpienia pokontrolnego w pkt 2).

⁶³ Udziałowcami spółki były następujące podmioty: ENEA SA – 10% udziałów, KGHM SA – 10% udziałów, Tauron Polska Energia SA – 10% udziałów, PGE Polska Grupa Energetyczna SA – 70% udziałów.

⁶⁴ Dalej: Biznesplan.

Zatwierdzony Biznesplan wraz z przygotowanym przez podmiot zewnętrzny testem prywatnego inwestora⁶⁵ stanowił podstawę do wydania przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek Pełnomocnika z dnia 14 grudnia 2022 r., polecenia Ministrowi Finansów do przekazania skarbowych papierów wartościowych o łącznej wartości nominalnej 3 984 660 000 zł w celu podwyższenie kapitału zakładowego PEJ na sfinansowanie fazy koncepcyjno-przygotowawczej EJ1.

(akta kontroli str. 68, 299-310 [pliki: 065-075])

W dniu 30 maja 2023 r. Rada Ministrów przyjęła uchwałę nr 84/2023 w sprawie zapewnienia finansowania budowy elektrowni jądowej o mocy elektrycznej do 3750 MWe na obszarze gmin Choczewo lub Gniewino i Krokowa⁶⁶. W przyjętej uchwale Rada Ministrów wskazała na podjęcie niezbędnych działań służących zapewnieniu odpowiedniego finansowania budowy elektrowni jądowej o mocy elektrycznej do 3750 MWe na obszarze gmin Choczewo lub Gniewino i Krokowa w oparciu o amerykańską technologię reaktorów AP1000 w szczególności przez:

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

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

Według informacji przekazanych przez Dyrektora Biura Pełnomocnika w wykonaniu powyższej uchwały w sprawie finansowania budowy elektrowni jądowej, Biuro Pełnomocnika we współpracy z PEJ, na bazie zaktualizowanego modelu finansowego wykazującego na istnienie luki finansowej uzasadniającej potrzebę opracowania mechanizmu wsparcia, opracowało koncepcję kompleksowego mechanizmu wsparcia dla inwestycji w zakresie budowy pierwszej polskiej elektrowni jądowej. Wypracowany mechanizm był konsultowany w trybie roboczym z MKiŚ, Ministerstwem Finansów oraz Operatorem Systemu Przesyłowego Elektroenergetycznego. Wypracowana koncepcja zakładała:

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

(akta kontroli str. 69-71)

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Biura Obsługi Pełnomocnika ds. SIE z dnia 4 lutego 2025 r.⁶⁷ dialog pre-notyfikacyjny ze służbami Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji w Komisji Europejskiej został zainicjowany we wrześniu 2023 r. podczas spotkania w trakcie którego na czele polskiej delegacji stał Pełnomocnik ds. SIE oraz Podsekretarz Stanu w MKiŚ. Miał on charakter roboczy i służył wypracowaniu modelu wsparcia budowy EJ1. Został zakończony przekazaniem do KE za pośrednictwem

⁶⁵ Test prywatnego inwestora dotyczący fazy koncepcyjno-przygotowawczej w odniesieniu do transakcji podwyższenia kapitału zakładowego spółki Polskie Elektrownie Jądowe sp. z o.o. przez Skarb Państwa z dnia 13 grudnia 2022 r. [...].

⁶⁶ Uchwała Rady Ministrów niepublikowana.

⁶⁷ Pismo z dnia 4 lutego 2025 r. znak: BDG: 092.2.2024.ATM.

UOKiK we wrześniu 2024 r. wniosku notyfikacyjnego w sprawie mechanizmu wsparcia budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej⁶⁸.

Po blisko roku trwania dialogu pre-notyfikacyjnego z Komisją Europejską, w dniu 13 września 2024 r. Pełnomocnik przekazał UOKiK wniosek dotyczący pomocy planowanej do udzielenia PEJ z prośbą o jego notyfikację Komisji Europejskiej. Pismem z dnia 19 września 2024 r. UOKiK poinformował Pełnomocnika, że formularz zgłoszenia ww. pomocy został przekazany Komisji Europejskiej w dniu 17 września 2024 r. Decyzja Komisji Europejskiej o pomocy publicznej umożliwi finansowanie projektu EJ1 w dalszych etapach jego realizacji. Wypracowany model finansowania projektu EJ1 zakłada:

- zaangażowanie Skarbu Państwa w roli jedyne go inwestora,
- udział kapitału własnego na poziomie 30%, który zostanie zapewniony w ramach dokapitalizowania PEJ przez Skarb Państwa,
- udział finansowania dłużnego na poziomie 70% objętego w 100% gwarancjami Skarbu Państwa, którego głównym źródłem będą agencje kredytów eksportowych, a w zakresie uzupełniającym również inne polskie i zagraniczne instytucje finansowe,
- przyznanie dwukierunkowego kontraktu różnicowego opracowanego w szczególności z uwzględnieniem specyfiki projektu EJ1 i polskiego rynku elektroenergetycznego oraz postanowień wynikających z unijnej reformy rynku energii elektrycznej⁶⁹.

Powyższy model finansowy inwestycji został opracowywany przy współpracy Biura Pełnomocnika ze spółką PEJ, która w iteracyjnym procesie budowania modelu finansowego korzystała ze wsparcia zewnętrznych doradców. Pełnomocnik nie zlecał zewnętrznym opracowań lub analiz przy pracach nad modelem finansowym. [...].

(akta kontroli str. 70-71, 129-140, 175-181, 181 [plik: 001], 222-226, 299-310 [pliki: 019-020, 059-075 i 084-087, 491-492], 450-451)

Wniosek notyfikujący pomoc publiczną do KE został złożony w dniu 19 września 2024 r. tj. prawie dwa lata po przyjęciu przez Radę Ministrów Uchwały nr 215/2022 *w sprawie budowy wielkoskalowych elektrowni jądrowych w Rzeczypospolitej Polskiej*. PEP2040 zakładała, iż opracowanie modelu finansowo-biznesowego nastąpi w 2021 r. (pkt 5.2), jeszcze przed wyborem technologii oraz generalnego wykonawcy pierwszej elektrowni jądrowej w 2021/2022 (pkt 5.4).

Według byłej Pełnomocnik Anny Łukaszewskiej-Trzeciakowskiej⁷⁰ spółka PEJ została dokapitalizowana jak też, rozpoczął się też proces pre-notyfikacyjny w ramach którego złożono dokumenty bazujące na kontrakcie różnicowym. Uzyskanie zgody KE wymagało czasu więc równolegle załatwiano kwestie finansowania inwestycji jądrowej.

W ocenie NIK, analiza zagrożeń dla realizacji budowy EJ1 prowadzi do wniosku, iż jednym z najistotniejszych zidentyfikowanych ryzyk jest brak uzyskania notyfikacji KE w zakresie przyjętych przez Polskę zasad przyznania pomocy publicznej. Ryzyko to dotyczy również możliwości narzucenia przez Komisję Europejską innych niż wnioskowane warunków w zakresie pomocy publicznej oraz wskazania przez KE konieczności dokonania zmian zakładanych zasad funkcjonowania elektrowni

⁶⁸ Pismo z dnia 4 lutego 2025 r. znak: BDG: 092.2.2024.ATM.

⁶⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1747 z dnia 13 czerwca 2024 r. zmieniające rozporządzenia (UE) 2019/942 i (UE) 2019/943 w odniesieniu do poprawy struktury unijnego rynku energii elektrycznej (Dz.U.UE.L.2024.1747).

⁷⁰ Protokół zeznań z dnia 10 grudnia 2024 r.

jądrowej np. w zakresie bilansowania przez elektrownię energii uzyskiwanej z odnawialnych źródeł energii. Precedensem w tym zakresie jest procedowany obecnie wniosek Republiki Czeskiej w ramach projektu Dukovany II. Na zaawansowanie procedury uzyskania decyzji w ramach projektu Dukovany II wskazuje komunikat prasowy KE⁷¹, zgodnie z którym Czechy zobligowane zostały do modyfikacji pierwotnego wniosku i złożyły znaczące zobowiązania, dotyczące zapobieganiu wypierania odnawialnych źródeł energii, co przynosić ma korzyści systemowi elektroenergetycznemu i ułatwiać jego dekarbonizację. Ponadto skrócono czas trwania bezpośredniego wsparcia cenowego dla projektu Dukovany II z 60 do 40 lat.

W dniu 18 grudnia 2024 r. Komisja Europejska wydała decyzję o wszczęciu formalnej procedury dochodzenia w związku z notyfikowaną pomocą publiczną dla pierwszej elektrowni jądrowej w Polsce⁷², potwierdzając tym samym jej niezbędność do dalszej realizacji projektu. Według informacji przekazanych przez Pełnomocnika w dniu 9 stycznia 2025 r.⁷³ w ramach prowadzenia pogłębionej procedury, przeprowadzone zostaną konsultacje z zainteresowanymi stronami, w tym państwami członkowskimi i uczestnikami rynku. W sektorze jądrowym każda dotychczasowo przyznana pomoc publiczna była weryfikowana w trybie pełnej procedury, co wynika z istotności takich postępowań oraz wartości samej pomocy⁷⁴.

(akta kontroli str. 270, 296-297, 384 [plik: 002])

1.3 Realizacja innych działań związanych z energetyką jądrową

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Pełnomocnik ds. SIE: 1) nie zgłaszał potrzeby aktualizacji Polityki Energetycznej Polski do 2040 r. oraz Programu Polskiej Energetyki Jądrowej w zakresie związanym z planowaną budową reaktorów SMR⁷⁵ przez polskie spółki; 2) nie zajmował stanowiska odnośnie do budowy SMR; 3) nie brał udziału w opiniowaniu wniosków dotyczących budowy reaktorów SMR oraz nie współpracował z Ministerstwem Aktywów Państwowych w zakresie dotyczącym budowy reaktorów SMR przez spółki z udziałem Skarbu Państwa. W dalszych wyjaśnieniach wskazano, że w ramach roboczych ustaleń pomiędzy Minister Klimatu i Środowiska a Pełnomocnikiem, w maju 2023 r. Pełnomocnik Rządu ds. SIE został wskazany jako podmiot koordynujący prace nad ewentualnymi zmianami ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, w tym dotyczącymi inwestycji w zakresie budowy małych obiektów energetyki jądrowej. Według wiedzy Biura Pełnomocnika poza jednym roboczym spotkaniem oraz otrzymaniem kilku pism prace nad takimi zmianami nie były kontynuowane.

Według wyjaśnień Dyrektora Biura Obsługi Pełnomocnika⁷⁶ w ramach prac nad aktualizacją PEP2040, które rozpoczęły się w lutym 2023 r., Biuro Pełnomocnika brało udział w roboczych konsultacjach z Ministerstwem Klimatu i Środowiska, zgłaszając uwagi do przedstawionych kolejnych scenariuszy rozwoju miks elektroenergetycznego, głównie w zakresie konieczności zapewnienia w Krajowym Systemie Elektroenergetycznym wystarczającej ilości dyspozycyjnych mocy wytwórczych. W związku z bieżącą współpracą i trwającymi pracami nad aktualizacją

⁷² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_24_6437.

⁷³ Pismo znak: BDG.092.2.2024.ATM.

⁷⁴ Dalej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości - strony 24-25 niniejszego wystąpienia pokontrolnego w pkt 1).

⁷⁵ SMR to skrót od ang. small modular reactor i oznacza mały, modułowy reaktor jądrowy. Przyjęto, że jako SMR traktuje się reaktory o mocy do 300 MWe. Skrót ten często oznacza też wszystkie technologie związane z mniejszymi reaktorami modułowymi.

⁷⁶ Pismo z 22 października 2024 r. identyfikator kosztulki: 2918872.

PEP2040 w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, Pełnomocnik nie zgłaszał formalnie potrzeby aktualizacji PEP2040.

(akta kontroli str. 123-124)

1.4 Wykonywanie nadzoru Pełnomocnika ds. SIE nad PEJ sp. z o.o.

Opis stanu
faktycznego

Działania związane nadzorem nad bieżącą działalnością Spółki Pełnomocnik podejmował na mocy lp. 159 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 października 2022 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Prezes Rady Ministrów lub inni członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa⁷⁷ w związku z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁷⁸. Zakres zadań i kompetencji Pełnomocnika określony został przez art. 156 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych⁷⁹, zgodnie z którym w spółce jednoosobowej jedyny wspólnik wykonuje wszystkie uprawnienia przysługujące zgromadzeniu wspólników. Zgodnie z umową Spółki:

1) wspólnikom przysługuje prawo do otrzymywania od Spółki informacji i kopii dokumentów, w szczególności informacji o wszelkich istotnych zmianach w finansowej i prawnej sytuacji Spółki, kopii uchwał Rady Nadzorczej i protokołów z jej posiedzeń, kopii uchwał Zarządu i protokołów z jego posiedzeń (§11 ust. 2 umowy Spółki). W związku z tym Pełnomocnik otrzymywał od PEJ wskazane w Umowie Spółki dokumenty, a także w razie wyrażenia takiej potrzeby, dodatkowe informacje i dokumenty;

2) Pełnomocnik jako Zgromadzenie Wspólników podejmował uchwały dotyczące PEJ zgodnie z zakresem wyznaczonym przepisami i Umową Spółki (§25 umowy Spółki)⁸⁰.

(akta kontroli str. 486-487)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Przygotowanie założeń finansowo-biznesowych, w szczególności opracowanie modelu finansowania budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej nastąpiło z prawie trzyletnim opóźnieniem w stosunku do założeń PEP2040, który zakładał w pierwszej kolejności opracowanie modelu finansowania inwestycji, a następnie dokonanie wyboru technologii oraz generalnego wykonawcy projektu.

W PEP 2040 przyjęto, że opracowanie modelu finansowo-biznesowego programu jądrowego (działanie 5.2.) nastąpi w 2021 r. i poprzedzi wybór technologii oraz generalnego wykonawcy pierwszej elektrowni jądrowej, który miał zostać dokonany do końca 2022 r. Termin na opracowanie ww. modelu nie został dotrzymany, w efekcie czego nie zachowano planowanej kolejności działań. Ostatnią podjętą przez Pełnomocnika ds. SIE czynnością w zakresie przedmiotowego działania było przedłożenie do UOKiK wniosku notyfikacyjnego do Komisji Europejskiej w sprawie pomocy publicznej dla EJ1, co miało miejsce we wrześniu 2024 r., tj. 22 miesiące po podjęciu przez Radę Ministrów uchwały w sprawie budowy wielkoskalowych elektrowni jądrowych w Rzeczypospolitej Polskiej (listopad 2022 r.), przesądzającej kwestię wyboru technologii oraz generalnego wykonawcy pierwszej elektrowni jądrowej.

⁷⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 2369.

⁷⁸ Dz.U. z 2016 r. poz. 2259, ze zm. Aktualne dane promulgacyjne: Dz. U. z 2024 r. poz. 125.

⁷⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 18, 96. Dalej: KSH.

⁸⁰ Dalej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości - strony 24-25 niniejszego wystąpienia pokontrolnego w pkt 2).

W przekazanych przez Zastępcę Dyrektora Biura Obsługi Pełnomocnika wyjaśnieniach⁸¹ nie odniesiono się do kwestii przyczyn nieprzygotowania założeń finansowo-biznesowych dla EJ1 w terminie określonym w PEP 2040, a jedynie opisano chronologicznie czynności jakie miały miejsce w całym procesie.

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 9 pkt 6 rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. *ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*⁸² decyzję notyfikacyjną w zakresie pomocy publicznej Komisja Europejska podejmuje zależnie od możliwości w terminie 18 miesięcy od wszczęcia procedury tj. od grudnia 2024 r. Termin ten może zostać przedłużony w drodze porozumienia między Komisją, a zainteresowanym państwem członkowskim. W związku z powyższym należy zwrócić uwagę, iż proces prowadzenia procesu notyfikacyjnego jest długotrwały i może mieć istotny wpływ na wydłużenie czasu trwania przygotowawczych czynności zmierzających do budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej. Co więcej istnieje ryzyko, iż wskazany w Harmonogramie Skonsolidowanym termin oddania do eksploatacji EJ1 w 2035 r. również nie zostanie dochowany gdyż zakłada on, iż [...] zostanie podpisana umowa na budowę EJ1 co w świetle rozpoczętego dopiero w grudniu 2024 r. procesu notyfikacyjnego i możliwego terminu jego trwania jest mało realistyczne do zrealizowania.

2. Jako nierzetelne sprawowanie nadzoru nad PEJ sp. z o.o. ocenić należy fakt, iż Pełnomocnik⁸³ będąc zobowiązanym do dbałości o interesy Skarbu Państwa nie wykorzystał przysługujących mu kompetencji nadzorczych w celu zapewnienia należytej weryfikacji przez Prokuratorię Generalną RP postanowień zawartej przez Spółkę umowy ESC. W ocenie NIK nie można podzielić poglądu wyrażonego w zeznaniach z dnia 10 grudnia 2024 r. przez ówczesną Pełnomocnik⁸⁴, że wobec prowadzonego dialogu przy współudziale z Prokuratorią Generalną RP Zarząd Spółki podjął słuszną decyzję rezygnując na tym etapie z uzyskania formalnej opinii PG RP w tym zakresie.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Biura Obsługi Pełnomocnika ds. SIE⁸⁵ organem odpowiedzialnym za prowadzenie spraw spółki PEJ oraz jej reprezentację jest i był zarząd. W 2023 r. nie obowiązywała podstawa (na poziomie przepisów prawa, umowy Spółki, postanowień zasad ani wytycznych), która umożliwiałaby Pełnomocnikowi zobligowanie Spółki do uzyskania opinii Prokuratorii Generalnej RP w odniesieniu do ostatecznego kształtu zawieranej umowy ESC. Obowiązujące w 2023 r. regulacje nie przewidywały obowiązku uzyskania przez PEJ opinii Prokuratorii Generalnej RP dotyczącej umowy ESC (obowiązku takiego nie ma w szczególności w ustawie z dnia 15 grudnia 2016 r. *o Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*⁸⁶).

NIK nie podważa faktu, że organem który prowadzi sprawy Spółki jest Zarząd. Należy jednak wskazać, że zakres tego uprawnienia nie wykluczał możliwości podjęcia przez Pełnomocnika działań mających na celu zaangażowanie przez Spółkę PG RP w cały proces opracowywania oraz negocjacji przedmiotowej Umowy np. w formie polecenia wydanego Zarządowi. Niezależnie od tego Pełnomocnik w celu weryfikacji Umowy ESC pod kątem zabezpieczenia w niej interesu Spółki oraz Skarbu Państwa mógł na podstawie art. 17 ust. 1 *ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*

⁸¹ Pismo z dnia 4 lutego 2025 r. znak: BDG. 092.2.2024.ATM.

⁸² Dz.U. L 248 z 24.9.2015, s. 9–29.

⁸³ Annę Łukaszewską -Trzeciakowską.

⁸⁴ j.w.

⁸⁵ Pismo z dnia 4 lutego 2025 r. znak: BDG. 092.2.2024.ATM.

⁸⁶ Dz. U. z 202 r. poz. 1192.

samodzielnie zawnioskować do PG RP o wydanie opinii w tej sprawie. W szczególności, że zgodnie z §25 ust. 3 pkt 7a Umowy Spółki możliwość zawarcia przedmiotowej umowy była warunkowana uchwałą Zgromadzenia Wspólników. Ponadto NIK zauważa, że Pełnomocnik brał czynny udział w opracowywaniu tekstu umowy ESC oraz zgłaszał do niego swoje uwagi, a więc miał bezpośredni wpływ na finalny jej kształt. Zdaniem NIK skala przedsięwzięcia i zaangażowanie znacznych środków finansowych w realizację umowy ESC wymagała działań ukierunkowanych na jak najlepsze w niej zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa. Tymczasem określone w Umowie ESC warunki współpracy są korzystniejsze dla Wykonawcy i w wielu aspektach nie zabezpieczają w odpowiedni sposób interesu PEJ sp. z o.o. oraz Skarbu Państwa. [...].

3. W ocenie NIK sprawowany przez Pełnomocnika ds. SIE nadzór nad spółką PEJ nie był rzetelny. Pełnomocnik sprawując nadzór nad spółką PEJ wynikający z jego kompetencji na mocy KSH oraz wynikający z art. 53f i 53g *ustawy inwestycyjnej* zatwierdził we wrześniu 2024 r. Harmonogram Skonsolidowany w sytuacji braku zachowania jego spójności z PEP2040 oraz PPEJ w zakresie określenia terminu oddania do eksploatacji pierwszego bloku EJ1 – w Harmonogramie Skonsolidowanym termin ustalony został na 2035 r. zaś w PEP2040 oraz PPEJ datę tę ustalono na 2033 r.⁸⁷

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Biura Obsługi Pełnomocnika ds. SIE⁸⁸ w okresie poprzedzającym zatwierdzenie Harmonogramu Skonsolidowanego, w tym na podstawie informacji przekazanych przez spółkę PEJ w wariantach probabilistycznych, daty przedstawione w tym Harmonogramie są najwcześniejszymi realnymi datami ukończenia projektu. Mając to na względzie oraz zważając na fakt, że *ustawa inwestycyjna* nie warunkuje zatwierdzenia Harmonogramu Skonsolidowanego od jego spójności z terminarzem zawartym w PEP2040, nie istniała przesłanka do odmowy zatwierdzenia HS wyłącznie ze względu na brak tej spójności. Daty wynikające z zatwierdzonego Harmonogramu powinny stanowić podstawę do aktualizacji PEP2040 oraz PPEJ.

Zgodnie z zasadami nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa do głównych celów nadzoru właścicielskiego należy zapewnienie spójności strategii realizowanych przez spółki o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa z dokumentami programowymi Rady Ministrów⁸⁹.

W ocenie NIK niekwestionowany brak spójności dotyczący dwóch strategicznych dokumentów rządowych mających w sposób jednolity wyznaczać harmonogram i kierunki działań w zakresie budowy pierwszej polskiej elektrowni atomowej wymagał podjęcia działań w celu zapewnienia pełnej zgodności ich zapisów. Z tych też względów zdaniem NIK celowe było podjęcie inicjatywy przez Pełnomocnika w celu zapewnienia spójności w tych dokumentach.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Pełnomocnik wykonywał przypisane mu do realizacji zadania. [...].

NIK zwróciła uwagę na istotne ryzyka związane z podjętymi przy udziale Pełnomocnika decyzjami strategicznymi mogącymi mieć wpływ na terminowość i koszty realizacji inwestycji.

⁸⁷ Opis stanu faktycznego w zakresie Harmonogramu Skonsolidowanego oraz udziału Pełnomocnika do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej w opracowaniu i monitorowaniu realizacji harmonogramów działań związanych z budową elektrowni jądrowej oraz inwestycji towarzyszących niniejszego znajduje się w pkt 2 Wystąpienia pokontrolnego.

⁸⁸ Pismo z dnia 4 lutego 2025 r. znak: BDG: 092.2.2024.ATM.

⁸⁹ <https://www.gov.pl/attachment/6718fa22-f12e-4e2c-8567-12fb4c2fe6f9>

NIK negatywnie pod względem rzetelności ocenia realizowany przez Pełnomocnika nadzór nad PEJ sp. z o.o. gdyż będąc zobowiązanym do dbałości o interesy Skarbu Państwa wyraził zgodę na podpisanie przez Spółkę umowy ESC nie zapewniając należytej weryfikacji przez Prokuratorię Generalną RP jej postanowień.

NIK stwierdziła również brak rzetelnego działania Pełnomocnika w zakresie zatwierdzenia przedłożonego przez Spółkę Harmonogramu Skonsolidowanego, który nie był spójny z PEP2040 oraz PPEJ.

2. Działania związane z budową elektrowni jądrowej oraz inwestycji towarzyszących

2.1 Udział Pełnomocnika do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej w opracowaniu i monitorowaniu realizacji harmonogramów działań związanych z budową elektrowni jądrowej oraz inwestycji towarzyszących

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 52 ust. 1 *ustawy inwestycyjnej*, status inwestycji towarzyszącej inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej nadaje minister właściwy do spraw gospodarki surowcami energetycznymi, w drodze decyzji, na wniosek inwestora inwestycji towarzyszącej. Stronami postępowania o nadanie statusu inwestycji towarzyszącej są inwestor inwestycji towarzyszącej oraz inwestor inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej. W świetle tych przepisów, jak również podziału odpowiedzialności opisanego w rozdziale 9a *ustawy inwestycyjnej*, podmiotem odpowiedzialnym za identyfikację infrastruktury towarzyszącej oraz uzyskanie tego statusu odpowiedzialna jest spółka Polskie Elektrownie Jądrowe sp. z o.o. oraz inwestor infrastruktury towarzyszącej (PEJ również może być inwestorem infrastruktury towarzyszącej). Niezależnie od powyższego, części infrastruktury został nadany status infrastruktury towarzyszącej elektrowni jądrowej na podstawie art. 53a ust. 2 *ustawy inwestycyjnej* zgodnie z którym inwestycjami towarzyszącymi inwestycji w zakresie EJ1 są następujące inwestycje, przygotowywane i realizowane przez:

- 1) Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni – budowa infrastruktury hydrotechnicznej w granicach pasa technicznego na obszarze gmin Choczewo lub Krokowa oraz na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności na potrzeby inwestycji w zakresie EJ1;
- 2) Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad – budowa drogi krajowej zapewniającej dojazd do pierwszej w Polsce elektrowni jądrowej, o której mowa w ust. 1, od najbliższej drogi ekspresowej;
- 3) PKP Polskie Linie Kolejowe spółka akcyjna z siedzibą w Warszawie – budowa, przebudowa lub remont infrastruktury kolejowej zapewniającej dojazd do gmin: Nowa Wieś Lęborska, Lębork, Wicko, Łeba, Wejherowo, Choczewo, Gniewino i Krokowa, w zależności od realizowanego wariantu, w tym linii kolejowych wraz z sieciami trakcyjnymi, stacji pasażerskich, terminali towarowych i obiektów inżynierskich;
- 4) Polskie Sieci Elektroenergetyczne spółka akcyjna z siedzibą w Konstancinie-Jeziornie – budowa, przebudowa lub remont sieci elektroenergetycznej na potrzeby inwestycji w zakresie EJ1, w tym linii, stacji i przyłączy elektroenergetycznych.

Artykuł 53c *ustawy inwestycyjnej* wskazuje, że Spółka koordynuje przygotowanie i realizację inwestycji w zakresie EJ1 oraz inwestycji towarzyszących, w tym inwestycji którym status inwestycji towarzyszącej w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej nadał minister właściwy do spraw gospodarki surowcami energetycznymi

(wcześniej minister właściwy do spraw energii), w drodze decyzji, na wniosek inwestora inwestycji towarzyszącej. PEJ odpowiadała za opracowanie zasad koordynacji inwestycji oraz opracowanie harmonogramu skonsolidowanego przygotowania i realizacji inwestycji, monitoring wykonywania zadań, koordynację obiegu dokumentów i informacji, a także monitoring przygotowania i realizacji inwestycji.

Harmonogram skonsolidowany

W ramach procesu przygotowywania Harmonogramu Skonsolidowanego⁹⁰ Spółka opracowała listę zadań, które są konieczne do realizacji inwestycji w zakresie EJ1. Zadania te, wraz z terminami realizacji umożliwiającymi zakończenie budowy pierwszego bloku elektrowni jądrowej w 2035 roku, zostały odzwierciedlone w przygotowanym i zatwierdzonym 16 września 2024 r. przez Pełnomocnika ds. SIE Harmonogramie. Lista oprócz zadań realizowanych przez PEJ obejmowała również zadania, które nie będą bezpośrednio realizowane przez Spółkę, jednak warunkują powodzenie projektu, za które odpowiada m.in. administracja publiczna oraz podmioty odpowiedzialne za realizację infrastruktury towarzyszącej.

Harmonogram został sporządzony przez PEJ sp. z o.o. we współpracy z Biurem Pełnomocnika, podmiotami odpowiedzialnymi za realizację infrastruktury towarzyszącej inwestycji oraz został uzgodniony z Ministrem Infrastruktury. Realizując postanowienia art. 53f *ustawy inwestycyjnej* Pełnomocnik pismem z 16 września 2024 r. poinformował PEJ o zatwierdzeniu przekazanego mu Harmonogramu Skonsolidowanego przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie EJ1 oraz inwestycji towarzyszących tej inwestycji.

(akta kontroli str. 12, 34-35, 299-310 [pliki: 009-012 i 014])

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

(akta kontroli str. 15, 36, 299-310 [pliki: 106-109])

Roboczy Harmonogram Spółka przekazała Pełnomocnikowi do zatwierdzenia w dniu 12 lipca 2023 r., tj. w terminie określonym w art. 14 ust. 3 *ustawy o zmianie ustawy inwestycyjnej*. W piśmie przewodnim Spółka zwróciła uwagę, że Harmonogram będzie podlegał rewizjom i aktualizacjom. Konieczność dokonania rewizji miała wynikać z:

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

⁹⁰ Dalej też: HS lub Harmonogram.

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

(akta kontroli str. 14)

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

Po dokonaniu aktualizacji oraz uzgodnień z podmiotami realizującymi inwestycje towarzyszące oraz EJ1, przed zatwierdzeniem przez Pełnomocnika Harmonogramu (16 września 2024 r.), PEJ zorganizowała dla przedstawicieli Biura Pełnomocnika kolejne warsztaty, na których omówiono założenia przyjęte przy opracowaniu Harmonogramu oraz przedstawiono jego projekt. W kolejnych dniach Biuro Pełnomocnika mailowo przekazało Spółce uwagi do projektu Harmonogramu (przed oficjalnym przekazaniem go do akceptacji). Uwagi, które dotyczyły m.in. weryfikacji osiągniętych kamieni milowych oraz dodania dodatkowych kamieni milowych, zostały wyjaśnione i uwzględnione.

(akta kontroli str. 13-15, 19-20, 299-310 [plik: 105], 489-490)

Po przedstawieniu przez Spółkę Harmonogramu do zatwierdzenia, w dniu 14 sierpnia 2024 r. Pełnomocnik wystąpił do Zarządu PEJ o przedstawienie planu działań po stronie Spółki oraz administracji publicznej, które pozwolą na zwiększenie prawdopodobieństwa zakończenia inwestycji w terminie wskazanym w HS⁹¹.

W dniu 30 sierpnia 2024 r., Zarząd Spółki przekazał do Pełnomocnika pismo w którym przedstawił działania realizowane, planowane do realizacji oraz możliwe do realizacji nieleżące po stronie PEJ, prowadzące do zwiększenia prawdopodobieństwa zakończenia inwestycji w terminie. Zdarzenia te obejmowały kolejno: podpisanie umowy EPC, zapewnienie dostępu do placu budowy, realizacja Infrastruktury Towarzyszącej⁹², uzyskanie pozwoleń dla EJ1, realizację wstępnych robót budowlanych, wylanie pierwszego betonu jądrowego, oddanie inwestycji do komercyjnego użytkowania. Spółka poinformowała, że działania jakie podejmuje, aby zwiększyć prawdopodobieństwo osiągnięcia założonych terminów to mitygowanie ryzyk oraz ciągła identyfikacja i wdrażanie rozwiązań w celu poprawy efektywności lub przyspieszenia realizacji projektu. Pełnomocnik odniósł się do planu Spółki⁹³ deklarując wsparcie, w szczególności w odniesieniu do działań, które w piśmie PEJ zostały wskazane jako niebędące po stronie Spółki, a które wymagają koordynacji po stronie administracji publicznej.

(akta kontroli str. 12, 299-310 [pliki: 107-110], 34-36, 299-310 [pliki: 96-105], 294-295)

Zasady Koordynacji

W dniu 12 maja 2023 r., dotrzymując terminu określonego w art. 14 ust. 1 *ustawy o zmianie ustawy inwestycyjnej*, PEJ przekazała Pełnomocnikowi do zatwierdzenia

⁹¹ Dalej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości - w pkt 2).

⁹² Dalej też: ITEJ.

⁹³ Pismem z 16 września 2024 r. IK: 2888969.

Zasady Koordynacji. Przed zatwierdzeniem tego dokumentu, Biuro Pełnomocnika omówiło podczas warsztatów z PEJ projekt Zasad Koordynacji, zgłaszając uwagi dotyczące m.in. częstotliwości spotkań, możliwości obecności przedstawicieli Biura Pełnomocnika na spotkaniach koordynacyjnych oraz sposobu raportowania, które przedyskutowano, a następnie podjęto decyzję o sposobie ich uwzględnienia.

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

Zasady Koordynacji zostały zatwierdzone przez Pełnomocnika 21 lipca 2023 r. W dokumencie wskazano, że zakresy poszczególnych inwestycji towarzyszących EJ1 zostały zdefiniowane w Porozumieniach o Współpracy zawartych pomiędzy podmiotami, które są odpowiedzialne za ich realizację, a spółką PEJ.

(akta kontroli str. 13-15, 299-310 [pliki: 006-109 i 018], 40-41, 299-310 [pliki: 140-144], 47-48, 299-310 [pliki: 029-038])

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

PEJ przesyła też odrębne raporty miesięczne dotyczące realizacji projektu budowy EJ1. Raporty te odróżnia od raportów miesięcznych skonsolidowanych szerszy zakres i szczegółowość informacji dotyczących działań PEJ oraz węższy zakres informacji dotyczących realizacji infrastruktury towarzyszącej elektrowni jądrowej⁹⁴.

Według Zastępcy Dyrektora Biura Pełnomocnika ds. SIE ⁹⁵ okres od przyjęcia Zasad Koordynacji do końca 2023 r. traktowany był jako okres pilotażowy, w trakcie którego uzgadniana była finalna forma sprawozdawczości. W tamtym czasie odbywały się regularne, cotygodniowe spotkania z udziałem Pełnomocnika oraz zarządu Spółki, wobec czego raporty tygodniowe i inne informacje statusowe były przekazywane zgodnie z terminarzem tych spotkań (częściowo wyłącznie w formie papierowej). W 2023 r. do Biura Pełnomocnika przekazano 16 raportów. Od początku 2024 r. została przyjęta stała forma raportów, a w marcu 2024 r. ustanowiono stały kanał komunikacji elektronicznej, którym przekazywane są raporty tygodniowe i miesięczne.

(akta kontroli str. 18)

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

Rozdział 6 Zasad Koordynacji określa metodykę oceniania ryzyk w projekcie oraz zgłaszania incydentów. Raport miesięczny skonsolidowany zawiera wykaz najważniejszych ryzyk wraz z działaniami mitygującymi ryzyko. Raport miesięczny dotyczący realizacji projektu budowy EJ1 zawiera wykaz dziesięciu najwyższych ryzyk wraz z podjętymi środkami prowadzącymi do ich ograniczenia.

⁹⁴ Dalej: ITEJ.

⁹⁵ Pismo z 21 października 2024 r. Identyfikator kosztu: 2929768.

Według Zastępcy Dyrektora Biura Pełnomocnika ds. SIE⁹⁶ problemy i ryzyka zgłaszane przez Spółkę były obsługiwane przez Biuro Pełnomocnika na bieżąco. Jako przykład wskazano konieczność umożliwienia Spółce rozpoczęcia części prac budowlanych przed uzyskaniem pozwolenia i zezwolenia na budowę EJ1. Efektem współpracy Biura Pełnomocnika oraz PEJ w odpowiedzi na ten problem jest projekt ustawy o zmianie ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących oraz niektórych innych ustaw (UD118).

W zakresie kluczowych ryzyk koordynacyjnych w raportach skonsolidowanych z koordynacji inwestycji w zakresie EJ1 oraz inwestycji towarzyszących Biuro Pełnomocnika poinformowało⁹⁷, że zarządzanie ryzykami znajduje się, w pierwszej kolejności, w zakresie odpowiedzialności podmiotów, które odpowiadają za realizację poszczególnych inwestycji. Podmioty te przygotowują strategie zarządzania ryzykiem, które są elementem raportów miesięcznych przekazywanych przez te podmioty do PEJ w ramach procesu powstawania skonsolidowanego raportu miesięcznego. Zarządzanie ryzykiem, które dotyczy więcej niż jednej inwestycji towarzyszącej, jest koordynowane przez PEJ. Rolą Pełnomocnika w mitygowaniu ryzyk jest ich monitorowanie i kontrola, a także bieżące wspieranie podmiotów realizujących ITEJ w zakresie, w jakim dane działanie przekracza kompetencje danego podmiotu ITEJ (lub konkretnych zespołów realizujących projekt w ramach danej inwestycji ITEJ). Część ryzyk jest omawiane i adresowane na spotkaniach statusowych przy udziale Pełnomocnika lub Biura Pełnomocnika, a najważniejsze z nich są dodatkowo adresowane w szerszym gronie na posiedzeniach Międzyresortowego Zespołu do spraw kluczowych inwestycji w zakresie strategicznej infrastruktury energetycznej.

(akta kontroli str. 18, 238-239, 299-310 [pliki: 018, 029-048])

Podstawowym dokumentem regulującym sprawowanie nadzoru nad realizacją inwestycji w zakresie EJ1 oraz koordynacji przez Pełnomocnika przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie EJ1 oraz inwestycji towarzyszących w zakresie EJ1 są Zasady Koordynacji. Dokument przewiduje trzy poziomy koordynacji: na poziomie wykonawczym, operacyjnym i statusowym. Przedstawiciele Pełnomocnika uczestniczą w spotkaniach na poziomie operacyjnym (comiesięczne spotkania koordynacyjne z udziałem pracowników Biura Pełnomocnika) oraz statusowym (kwartalne spotkania z udziałem Dyrektora lub Zastępcy Dyrektora Biura Pełnomocnika oraz przedstawicieli Biura Pełnomocnika).

W Zasadach Koordynacji określono m.in. strategiczny poziom spotkań (spotkanie statusowe), w których Pełnomocnik regularnie bierze udział. Spotkania odbywają się kwartalnie lub na wniosek jednego ze stałych uczestników. Celem spotkań jest koordynacja punktów styków między Podmiotami, delegowanie zasobów, rozwiązywanie kluczowych kwestii na poziomie najwyższej kadry zarządzającej, w tym ryzyk wymagających eskalacji na poziom strategiczny⁹⁸.

⁹⁶ Tamże.

⁹⁷ Pismo z dnia 3 grudnia 2024 r. znak: BDG.092.2.2024.ATM.

⁹⁸ Ponadto w Zasadach koordynacji przewidziano comiesięczne spotkania koordynacyjne (poziom operacyjny). Stali uczestnicy: przedstawiciele Podmiotów objętych Koordynacją na poziomie kierowniczym / dyrektorskim dysponujący pełnomocnictwami do reprezentowania Podmiotów w ramach prowadzonej Koordynacji, przedstawiciele PEJ (Koordynator operacyjny PEJ, Koordynator techniczny PEJ) oraz opcjonalnie przedstawiciele Biura Pełnomocnika ds. SIE.

Trzeci rodzaj spotkań o których mowa w Zasadach Koordynacji to spotkania robocze (poziom wykonawczy). Uczestnicy: Koordynator techniczny PEJ, przedstawiciele PEJ oraz kierownicy projektów / koordynatorzy projektów z Podmiotów. Spotkania robocze odbywają się w ramach bieżącej współpracy pomiędzy PEJ i Podmiotami i zwoływane są zgodnie z bieżącymi potrzebami. Terminy i formy spotkań roboczych ustalane są pomiędzy przedstawicielami podmiotów uczestniczących w danym spotkaniu.

Koordinacja realizacji inwestycji w zakresie EJ1 oraz inwestycji towarzyszących odbywała się również za pomocą Międzyresortowego Zespołu do spraw kluczowych inwestycji w zakresie strategicznej infrastruktury energetycznej⁹⁹, którego jednym z przedmiotów posiedzeń jest budowa elektrowni jądrowej w Lubiatowie-Kopalinie. W Zespole biorą udział przedstawiciele organów administracji rządowej ze szczebla centralnego oraz terytorialnego. Pełnomocnik zwołuje spotkania Zespołu Międzyresortowego celem efektywnej współpracy między sektorami administracji rządowej, która jest zaangażowana w proces budowy elektrowni jądrowej. Spotkania Zespołu prowadzą do identyfikowania i rozwiązywania problemów wymagających zintegrowanego podejścia dzięki obecności m.in. ministrów właściwych ds. transportu oraz gospodarki morskiej, Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki, Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, Prezesa Urzędu Dozoru Technicznego.

Zgodnie z pkt 4.2.1 lit. g Zasad Koordynacji, w przypadku występowania opóźnień w realizacji koordynacyjnych kamieni milowych¹⁰⁰ oraz zadań, raport miesięczny powinien zawierać przyczyny wystąpienia opóźnień, podjęte środki zaradcze, spodziewane terminy zakończenia tych KKM i zadań oraz ocenę wpływu zaistniałych opóźnień na inne KKM i zadania. Na dzień 21 października 2024 r. Biuro Pełnomocnika nie zostało poinformowane przez PEJ o wystąpieniu opóźnień względem Harmonogramu Skonsolidowanego zatwierdzonego we wrześniu 2024 r.

(akta kontroli str. 19-20, 299-310 [plik: 018], 47-51, 299-310 [pliki: 029-048], 283-284, 290-295)

Zgodnie z zapisami pkt 3.1 i 3.2 Zasad Koordynacji zadaniem zarówno Pełnomocnika jak i PEJ jest koordynacja przebiegu przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie EJ1 oraz inwestycji towarzyszących.

Odnosnie wykonywania przez Pełnomocnika zadań koordynacyjnych (oprócz nadzorczych), które nie należą do zadań PEJ – Zastępcy Dyrektora Biura Pełnomocnika ds. SIE wyjaśnił¹⁰¹, że koordynacja przebiegu przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie EJ1 oraz inwestycji towarzyszących realizowana przez Pełnomocnika odbywa się na poziomie administracji publicznej. Pełnomocnik koordynuje współpracę PEJ oraz podmiotów realizujących inwestycje towarzyszące w zakresie, w jakim ich wykonanie wymaga wsparcia tych podmiotów w kontaktach z organami administracji publicznej w ramach procesu uzyskiwania zezwoleń. Podstawowym instrumentem służącym Pełnomocnikowi do wykonywania zadań w zakresie koordynacji jest Międzyresortowy Zespół do spraw kluczowych inwestycji w zakresie strategicznej Infrastruktury energetycznej. Ponadto Pełnomocnik koordynuje przygotowywanie aktów normatywnych oraz innych dokumentów rządowych (np. programów wieloletnich ITEJ).

(akta kontroli str. 49)

Według Zastępcy Dyrektora Biura Pełnomocnika ds. SIE¹⁰² Pełnomocnik jest również członkiem Zespołu ds. koordynacji inwestycji związanych z budową elektrowni jądrowej na terenie województwa pomorskiego wraz z infrastrukturą towarzyszącą oraz morskich farm wiatrowych, powołanym przez wojewodę pomorskiego. W skład zespołu, poza Pełnomocnikiem wchodzi m.in. przedstawiciele Ministerstwa Infrastruktury, Ministerstwa Rozwoju i Technologii, nadzoru budowlanego, PEJ, dróg krajowych, kolei, urzędu morskiego, ochrony środowiska, Państwowego

⁹⁹ Działający na podstawie Zarządzenia Nr 171 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2017 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw kluczowych inwestycji w zakresie strategicznej infrastruktury energetycznej (M.P. z 2020 r. poz. 567).

¹⁰⁰ Określonych w HS, dalej: KKM.

¹⁰¹ Pismo z 31 października 2024 r. Identyfikator kosztulki: 2942367.

¹⁰² Pismo z dnia 21 października 2024 r. Identyfikator kosztulki: 2929768.

Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie i pomorskiego urzędu wojewódzkiego. Zespół ma za zadanie analizowanie i rozwiązywanie problemów pojawiających się w związku z budową elektrowni jądrowej, koordynowanie działania podmiotów zaangażowanych w realizację inwestycji i przedstawianie propozycji wspólnych działań.

(akta kontroli str. 20, 50)

Program wieloletni

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

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

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

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

- przesunięcia części z planowanych do poniesienia przez Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni w 2024 r. wydatków na 2028 r. (wydatki planowane do poniesienia w 2024 r. zostały pomniejszone o 3 757 048 zł, a w 2028 r. – powiększone o tę kwotę);
- przesunięciem całości wydatków planowanych do poniesienia przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w 2023 r. na 2024 r. oraz przeniesieniem części wydatków planowanych do poniesienia przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 2028 r. na 2025 r. (49 250 485 zł).
- po analizie zakresu wykonanych i planowanych do wykonania prac realizowanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad uznano za konieczne rozszerzenie zakresu prac planowanych do sfinansowania w 2025 r. o roboty budowlane w zakresie połączenia z drogą ekspresową S6 w celu zapewnienia jednolitych standardów ruchu.

Według Zastępcy Dyrektora Biura Pełnomocnika ds. SIE¹⁰⁴ ustalenie zakresu, kwot i harmonogramów zadań ujętych w Programie było uzgadniane na roboczo

¹⁰³ M.P. z 2025 poz. 45. Dalej: Program.

¹⁰⁴ Pismo z 15 października 2024 r. Identyfikator kosztulki: 2914253.

bezpośrednio z podmiotami odpowiedzialnymi za wykonanie Programu, a także za pośrednictwem Ministerstwa Infrastruktury. Sposób finansowania Programu był uzgadniany z Ministerstwem Finansów.

Uchwałą Rady Ministrów nr 210 z dnia 10 listopada 2023 r.¹⁰⁵ dokonano zmiany Programu ustanowionego 20 czerwca 2023 r.

(akta kontroli str. 18-19, 37-40, 299-310 [pliki: 111-139])

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

- 1) Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni – odpowiada on za budowę infrastruktury hydrotechnicznej w granicach pasa technicznego na obszarze gmin Choczewo lub Krokowa oraz na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności na potrzeby inwestycji w zakresie EJ1;
- 2) Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad – odpowiedzialnego za budowę drogi krajowej zapewniającej dojazd do pierwszej w Polsce elektrowni jądrowej od najbliższej drogi ekspresowej;
- 3) PKP Polskie Linie Kolejowe SA – w gestii Spółki jest budowa, przebudowa lub remont infrastruktury kolejowej zapewniającej dojazd do gmin: Nowa Wieś Lęborska, Lębork, Wicko, Łeba, Wejherowo, Choczewo, Gniewino i Krokowa, w zależności od realizowanego wariantu, w tym linii kolejowych wraz z sieciami trakcyjnymi, stacji pasażerskich, terminali towarowych i obiektów inżynierskich.

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

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

(akta kontroli str. 19)

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

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

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

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

¹⁰⁵ M.P. poz. 1234.

- 2) Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad nie wykorzystał żadnych środków budżetu państwa co było zgodne z zaktualizowanym limitem wydatków wynoszącym 0 zł;
- 3) PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. wykorzystała 3 120 138,64 zł, tj. 89,7% (plan wynosił 3 479 000 zł), które wydatkowano na dokumentację środowiskową, opracowanie koncepcji programowo-przestrzennej, program badań geotechnicznych i projekt robót geologicznych, opis zakresu rzeczowego przedsięwzięcia na cele sporządzania Raportu oddziaływania na środowisko, geodezyjną dokumentację do celów projektowych dla dwóch odcinków realizacyjnych.

Według Dyrektora Generalnej Ministerstwa Przemysłu¹⁰⁶ na finansowanie zadań Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni w 2023 r. Program Wieloletni przewidywał kwotę 316 000 zł, jednak z uwagi na brak środków w planie finansowym Urzędu Morskiego w Gdyni na 2023 r. (Program został uchwalony w czerwcu 2023 r. i wszedł w życie 7 lipca 2023 r.), konieczne było uruchomienie środków z rezerwy celowej przez Ministerstwo Infrastruktury. Na potrzeby inwestycji uruchomiono rezerwę celową w wysokości 250 000,0 zł. Do końca 2023 r. Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni wydatkował kwotę w wysokości 244 770,0 zł. Niewykorzystana kwota w wysokości 5 230,0 zł, stanowiła oszczędność w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Mając powyższe na uwadze rozliczenie realizacji zadania winno być szacowane od środków przyznanych w planie finansowym jednostki, tj. od kwoty 250 000,0 zł, co stanowi wydatkowanie środków na poziomie 97,91%.

(akta kontroli str. 21-28, 284-285)

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

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

(akta kontroli str. 237)

W zakresie wykorzystania środków w roku 2024 przez Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni oraz przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Dyrektor Generalna Ministerstwa Przemysłu wyjaśniła¹⁰⁷, że odchylenia od prognoz wynikały z przesunięcia zadań pomiędzy grudniem 2024 r. a styczniem 2025 r. wskutek m.in. postępowań odwoławczych do Krajowej Izby Odwoławczej w toku postępowania przetargowego prowadzonego przez Urząd Morski w Gdyni oraz prowadzonej w grudniu 2024 r. przez PKP Polskie Linie Kolejowe SA końcowej weryfikacji dokumentacji geologiczno-inżynierskiej, która po pozytywnej ocenie zostanie zafakturowana do płatności na wartość 3 881 741,41 zł oraz po odbiorze częściowym projektów architektoniczno-budowlanych, na które zostanie wystawiona faktura o wartości 6 137 345,45 zł.

(akta kontroli str. 284-286)

¹⁰⁶ Pismo z 30 grudnia 2024 r. znak: BDG.092.2.2024.ATM.

¹⁰⁷ Tamże.

Na podstawie art. 53a ust. 2 pkt 4) *ustawy inwestycyjnej*, inwestycją towarzyszącą inwestycji w zakresie EJ1 jest inwestycja przygotowywana i realizowana przez Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA¹⁰⁸, która jest odpowiedzialna za budowę, przebudowę lub remont sieci elektroenergetycznej na potrzeby inwestycji w zakresie EJ1, w tym linii, stacji i przyłączy elektroenergetycznych. Pełnomocnikowi ds. SIE powierzono nadzór nad przygotowaniem oraz realizacją tej inwestycji zgodnie z zatwierdzonym harmonogramem skonsolidowanym (art. 53g ust. 3 *ustawy inwestycyjnej*). Zadanie zostanie sfinansowane przez PSE SA.

(akta kontroli str. 286-287, 294-295)

Zatrudnienie w Biurze Pełnomocnika

Stan zatrudnienia ogółem w Biurze obsługującym Pełnomocnika ds. SIE w latach 2019-2024, w tym odpowiednio liczba osób zajmujących się realizacją zagadnień związanych z Programem Polskiej Energetyki Jądrowej prezentowały się następująco na koniec lat 2019-2023:

- 31.12.2019 r. – 15 osób zatrudnionych – 12 osób realizacja oraz w kolejnych latach;
- 31.12.2020 r. – 15 – 12;
- 31.12.2021 r. – 13 – 10;
- 31.12.2022 r. – 15 – 12;
- 31.12.2023 r. – 13 – 10;
- 30.09.2024 r. – 14 – 10.

W związku z wykonywaniem zadań związanych z realizacją projektu budowy elektrowni jądrowej Pełnomocnik nie występował o zwiększenie stanu kadrowego Biura. W latach 2019-2023 zatrudniono sześć osób posiadających m.in. wykształcenie techniczne z uwzględnieniem energetyki jądrowej, doświadczenie w zarządzaniu projektami energetycznymi, doświadczenie na Towarowej Giełdzie Energii SA oraz znajomość zasad funkcjonowania rynku energii, pracownika z wykształceniem w obszarze finansów i rachunkowości posiadającego doświadczenie w pracy analityka i umiejętności w zakresie finansowania przedsiębiorstw i funkcjonowania rynków finansowych¹⁰⁹.

(akta kontroli str. 194-195, 213-214)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Pełnomocnik zatwierdził we wrześniu 2024 r. Harmonogram Skonsolidowany w sytuacji braku zachowania jego spójności z PEP2040 oraz PPEJ w zakresie określenia terminu oddania do eksploatacji pierwszego bloku EJ1. W HS termin oddania do eksploatacji pierwszego bloku EJ1 ustalony został na 2035 r. zaś w PEP2040 oraz PPEJ datę ustalono na 2033 r.¹¹⁰

OCENA CZĄSTKOWA

W ramach procesu przygotowania Harmonogramu Skonsolidowanego Spółka PEJ opracowała listę zadań, które są niezbędne do realizacji pierwszej polskiej elektrowni jądrowej oraz inwestycji jej towarzyszących bez których nie może ona powstać. Harmonogram po uzgodnieniu z Ministrem Infrastruktury, w dniu 16 września 2024 r. uzyskał akceptację Pełnomocnika ds. SIE co było zgodne z art. 53f ust. 1 *ustawy inwestycyjnej*. NIK negatywnie oceniła rzetelność działania Pełnomocnika w procesie zatwierdzania Harmonogramu Skonsolidowanego. W HS termin oddania do eksploatacji pierwszego bloku EJ1 ustalony został na 2035 r. zaś w PEP2040 oraz PPEJ datę ustalono na 2033 r.

¹⁰⁸ Dalej: PSE SA.

¹⁰⁹ Pismo z dnia 22 listopada 2024 r. podpisane przez wicedyrektor Biura Pełnomocnika ds. SIE.

¹¹⁰ Nieprawidłowość opisana w pkt 1.4 Wykonywanie nadzoru Pełnomocnika ds. SIE nad PEJ sp. z o.o., w pkt 2 stwierdzonych nieprawidłowości. na str. 25 niniejszego Wystąpienia pokontrolnego.

W dniu 12 maja 2023 r. PEJ przekazała Pełnomocnikowi do zatwierdzenia Zasady Koordynacji - zgodnie z art. 53f ust. 2 *ustawy inwestycyjnej*. Po uzgodnieniu ich przez Pełnomocnika z Ministrem Infrastruktury zostały one zatwierdzone 21 lipca 2023 r. W Zasadach Koordynacji zawarto wytyczne oraz terminy przekazywania raportów dotyczących koordynacji inwestycji w zakresie EJ1 oraz inwestycji jej towarzyszących przez PEJ poprzez które Pełnomocnik posiadał szczegółową wiedzę w zakresie realizowanych inwestycji oraz etapów jej zaawansowania. Ponadto odbywały się spotkania przyjęte w Zasadach Koordynacji na poziomie operacyjnym (co miesiąc) oraz na poziomie statusowym (co kwartał), w których Pełnomocnik i pracownicy jego Biura brali udział.

Pełnomocnik opracował projekt *Programu wspierania inwestycji infrastrukturalnych w związku z realizacją kluczowych inwestycji w zakresie strategicznej infrastruktury energetycznej, w tym elektrowni jądrowej, w województwie pomorskim*, który został przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 103 z dnia 20 czerwca 2023 r. Koordynację nad wykonaniem Programu powierzono Pełnomocnikowi, który został zobowiązany do przedstawiania Radzie Ministrów, w terminie do 31 marca każdego roku, informacji o realizacji Programu za poprzedni rok. Wywiązując się z tego obowiązku pierwsza informacja została sporządzona za rok 2023.

IV. Wnioski

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

1. Zapewnienie skutecznego nadzoru nad spółką PEJ sp. z o.o. poprzez wykorzystanie wszystkich przysługujących Pełnomocnikowi instrumentów wynikających zarówno z faktu wykonywania praw z udziałów Skarbu Państwa w tej Spółce jak i w szczególności uprawnień nadzorczych wynikających z *ustawy inwestycyjnej*.
2. Podjęcie działań w celu zapewnienia spójności Harmonogramu Skonsolidowanego z PEP2040 oraz PPEJ w zakresie określenia terminu oddania do eksploatacji pierwszego bloku EJ1.
3. Wykorzystywanie instrumentów nadzoru nad PEJ w celu zapewnienia udziału PG RP zgodnie z jej właściwością merytoryczną, w działaniach Spółki.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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 marzec 2025 r.

Kontrolerzy
Rafał Szymański
główny specjalista kp.

/ - /

.....
podpisano elektronicznie

Małgorzata Kornaga
główny specjalista kp.

/ - /

.....
podpisano elektronicznie

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
p.o. Dyrektora
Jakub Niemczyk

/ - /

.....
podpisano elektronicznie

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
p.o. Dyrektora
Jakub Niemczyk

/ - /

.....
podpisano elektronicznie