



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KSI.410.004.01.2017
P/17/018

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/018 – Realizacja „Programu polskiej energetyki jądrowej”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	1. Jolanta Zielińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/38/2017 z dnia 27 lipca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Elżbieta Browińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KSI/37/2017 z dnia 27 lipca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Warszawie, ul. Wawelska 52/54, 00–922 Warszawa (dalej „Generalna Dyrekcja”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Lissowski, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (dalej „GDOŚ”) od dnia 1 września 2016 r., od dnia 15 lutego 2016 r. do dnia 31 sierpnia 2016 r. pełniący obowiązki GDOŚ. W poprzednich okresach: Jakub Dziubecki, p.o. GDOŚ od dnia 27 listopada 2015 r. do dnia 14 lutego 2016 r.; Michał Kielsznia, GDOŚ od dnia 23 stycznia 2009 r. do dnia 26 listopada 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 67-68, 73a-73d)

II. Ocena¹ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W działaniach Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, nie stwierdzono nieprawidłowości mających wpływ na terminową realizację PPEJ.

W latach 2014–2017² Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wykonywał zadania wynikające z *Programu polskiej energetyki jądrowej* (dalej „PPEJ”³) polegające na przeprowadzaniu procedury oceny oddziaływania na środowisko dla obiektów energetyki jądrowej, w tym postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Realizacja planowanego w ramach PPEJ *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* wymagała uzyskania przez inwestora, tj. PGE EJ 1 sp. z o.o.⁴ (dalej „Spółka”) m.in. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach powyższego przedsięwzięcia (dalej „DŚU”), którą wydaje Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Do dnia zakończenia badań kontrolnych, tj. 15 września 2017 r.

³ PPEJ został przyjęty w dniu 28 stycznia 2014 r. przez Radę Ministrów uchwałą w sprawie programu wieloletniego pod nazwą „Program polskiej energetyki jądrowej”³, w której wskazano ministra właściwego do spraw gospodarki jako organ realizujący PPEJ jak również ustalono okres jego realizacji na lata 2014–2030.

⁴ Spółka celowa Polskiej Grupy Energetycznej S.A.

Z uwagi na fakt, iż omawiane przedsięwzięcie może transgranicznie oddziaływać na środowisko, obligatoryjne było, zgodnie z art. 69 ust. 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁵ (dalej „ustawa OOS”), określenie zakresu raportu o jego oddziaływaniu na środowisko, sporządzanego w ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Zakres tego raportu został określony postanowieniem GDOŚ (dalej „Postanowienie o zakresie raportu”), wydanym bez zbędnych opóźnień w dniu 25 maja 2016 r. Postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia, wszczęte przez GDOŚ w dniu 22 września 2015 r., determinowało możliwość wydania Postanowienia o zakresie raportu.

NIK zauważa, iż postanowienie o przeprowadzeniu postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko omawianego przedsięwzięcia (dalej „Postanowienie transgraniczne”) zostało wydane przez GDOŚ z opóźnieniem siedmiu dni w stosunku do terminu określonego w art. 108 ust. 2 ustawy OOS⁶, co nie miało jednak wpływu na terminową realizację PPEJ.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

Elektrownia jądrowa o mocy elektrycznej 3750 MWe, zgodnie z § 2 ust.1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁷, zalicza się do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. Proces przygotowania i realizacji takiej inwestycji wymaga oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przeprowadzanej w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Zgodnie z art. 61 ust. 3a ustawy OOS, ocenę tę stanowiącą część postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę dla inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej, o której mowa w ustawie z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących⁸, przeprowadza GDOŚ.

Za bezpośrednie przygotowanie i realizację procesu inwestycyjnego budowy pierwszej polskiej elektrowni jądrowej, w tym m.in. uzyskanie stosownych decyzji środowiskowych, odpowiadała Spółka.

Spółka nie zwracała się do GDOŚ o przeprowadzenie szkoleń dla swoich pracowników w zakresie związanym z ochroną środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 7)

W okresie objętym kontrolą GDOŚ nie sporządzał specjalistycznych wytycznych dotyczących przygotowania dokumentacji wymaganej do uzyskania DŚU dla elektrowni jądrowej.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1405.

⁶ W brzmieniu obowiązującym na dzień wydania Postanowienia transgranicznego, tj. na 22 września 2015 r.

⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 71.

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 552.

Natomiast na stronie internetowej⁹ Generalnej Dyrekcji zamieszczono 18 publikacji, w tym dziesięć¹⁰ opracowań zawierających ogólne wytyczne dotyczące procedury oceny oddziaływania na środowisko dla inwestycji stanowiących przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, w tym analizy wybranych zagadnień środowiskowych. W opinii GDOŚ, powyższe publikacje mogą być pomocne inwestorowi występującemu o wydanie DŚU.

(dowód: akta kontroli str. 7-8, 951-952, 1001-1024)

Warunkiem uzyskania decyzji umożliwiających realizację przedmiotowego przedsięwzięcia jest m.in. uzyskanie przez Spółkę DŚU, którą wydaje GDOŚ na podstawie art. 75 ust. 1 pkt 1a ustawy OOS.

Jednym z etapów uzyskania DŚU jest przedłożenie przez inwestora, tj. przez Spółkę, raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, którego zakres określa GDOŚ.

W dniu 5 sierpnia 2015 r. Spółka złożyła do GDOŚ Wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz o ustalenie zakresu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (dalej „Wniosek”) wraz z załącznikami, m.in. Kartą Informacyjną Przedsięwzięcia (dalej „KIP”). Przedsięwzięciem tym była budowa i eksploatacja pierwszej w Polsce elektrowni jądrowej o mocy elektrycznej do 3750 MWe, na obszarze gmin: Choczewo lub Gniewino i Krokowa w województwie pomorskim w trzech wariantach lokalizacyjnych: Żarnowiec, Choczewo oraz Lubiatowo-Kopalino. O wszczętym postępowaniu GDOŚ zawiadomił¹¹ strony postępowania oraz społeczeństwo.

Z uwagi na fakt, iż liczba stron postępowania przekraczała 20, były one zawiadamiane o czynnościach GDOŚ zgodnie z art. 74 ust. 3 ustawy OOS w związku z art. 49 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*¹², (dalej „KPA”). Z uwagi na terytorialny zasięg oddziaływania przedsięwzięcia, GDOŚ podawał do publicznej wiadomości wydane zawiadomienia, zarówno na tablicy ogłoszeń i BIP urzędu jak również poprzez przekazanie ich celem opublikowania stosownym urzędem¹³ na tablicach ogłoszeń¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 262-272, 275-487, 979-982)

Wniosek był uzupełniany bądź zmieniany przez Spółkę. I tak:

- na wezwanie GDOŚ z dnia 18 sierpnia 2015 r., dotyczące m.in. wskazania obszaru, na który będzie oddziaływać planowane przedsięwzięcie wraz z informacją o przesłankach warunkujących jego wyznaczenie – w dniu 1 września 2015 r. Spółka dokonała stosownego uzupełnienia Wniosku, przekazując także jednolity tekst KIP;

(dowód: akta kontroli str. 273-274b, 488-707)

⁹ <http://www.gdos.gov.pl/publikacje> - stan na dzień 28 września 2017 r.

¹⁰ *Gatunki nieoperzy występujące w Polsce; Rzadkie i zagrożone gatunki ptaków w Polsce; Gatunki ptaków o znaczeniu wspólnotowym w Polsce; Poradnik projektowania przejść dla zwierząt i działań ograniczających śmiertelność fauny przy drogach; Monitoring ptaków wodno-błotnych w okresie wędrówek; Zmiany w postępowaniach administracyjnych w sprawach ocen oddziaływania na środowisko; Ochrona środowiska przed polami elektromagnetycznymi. Informator dla administracji samorządowej; Materiały do wyznaczania i określania stanu zachowania siedlisk ptasich w obszarach specjalnej ochrony ptaków Natura 2000; Łagodzenie zmian klimatu i adaptacja do zmian klimatu w ocenie oddziaływania na środowisko; Różnorodność biologiczna w ocenie oddziaływania na środowisko.*

¹¹ W dniu 14 września 2015 r.

¹² Dz. U. z 2013 r. poz. 267.

¹³ Urzędy gminy w: Wejherowie, Władysławowie, Krokowej, Pucku, Gniewinie, Choczewie, Wicku, Łebie; Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Urząd Wojewódzki Województwa Pomorskiego, Urząd Morski w Gdyni.

¹⁴ Lub poprzez powiadomienie stron w inny sposób, zwyczajowo przyjęty w danych miejscowościach.

- w odpowiedzi na pismo GDOŚ z dnia 14 września 2015 r., dotyczące m.in. podania nazwy inwestora przedsięwzięcia oraz samego przedsięwzięcia¹⁵, Spółka pismem z dnia 21 września 2015 r. wskazała właściwe nazwy, tj. PGEJ 1 sp. z o.o. oraz nazwę inwestycji „*przedsięwzięcie polegające na budowie i eksploatacji pierwszej w Polsce Elektrowni Jądrowej, o mocy elektrycznej do 3750 MWe, na obszarze gmin: Choczewo lub Gniewino i Krokowa*”;

(dowód: akta kontroli str. 708-710)

- pismem z dnia 11 stycznia 2016 r. Spółka zmieniła Wniosek w zakresie liczby wariantów lokalizacyjnych przedsięwzięcia, tj. zrezygnowano z jednej (Choczewo) spośród trzech wcześniej wnioskowanych lokalizacji przedsięwzięcia. Pozostały dwa warianty budowy pierwszej elektrowni jądrowej w Polsce: Lubiatowo-Kopalino lub Żarnowiec.

(dowód: akta kontroli str. 711-714)

W dniu 22 września 2015 r. GDOŚ wydał postanowienie o przeprowadzeniu postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko ww. przedsięwzięcia, tj. budowy i eksploatacji pierwszej w Polsce elektrowni jądrowej. Oficjalna notyfikacja o wszczęciu procedury transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko została wystosowana do państw potencjalnie narażonych w dniu 2 grudnia 2015 r. Przebieg postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko tego przedsięwzięcia został przedstawiony w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 56-66)

W związku z otrzymanym Wnioskiem, GDOŚ zwrócił się¹⁶ do Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki (dalej „PAA”) o przesłanie uwag do KIP, który w udzielonej odpowiedzi zalecił m.in.:

- zweryfikowanie przez inwestora zakresów stref, w których możliwa będzie konieczność wprowadzenia działań interwencyjnych, stosownie do wyników obliczeń dawek promieniowania;
- podawanie dla granic obszaru ograniczonego użytkowania i strefy planowania awaryjnego oraz w odniesieniu do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie wartości poziomów interwencyjnych dla poszczególnych rodzajów działań interwencyjnych oraz kryteriów odwołania tych działań¹⁷, wyników obliczeń dawek skutecznych przy normalnej eksploatacji elektrowni jądrowej oraz stanach awaryjnych;
- przedstawienie przez inwestora w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko własnych wyników obliczeń dawek możliwych do otrzymania wokół elektrowni jądrowej dla wszystkich rozważanych typów reaktorów podczas normalnej eksploatacji i w stanach awaryjnych, w tym założenia przyjęte do obliczeń;
- zastosowanie przez inwestora ustawowych kryteriów dawki w odniesieniu do wielkości stref, na których rozważane są (lub też nie) działania interwencyjne jak również posługiwanie się do tych stref terminologią określoną w przepisach.

(dowód: akta kontroli str. 715-722)

¹⁵ Wystąpiły rozbieżności w odniesieniu do nazwy: Spółki (podawano w KIP zamiennie, tj. PGE EJ sp. z o.o. lub PGE S.A.) jak również przedsięwzięcia (we Wniosku i KIP).

¹⁶ Pismem z dnia 23 września 2015 r.

¹⁷ Dz. U. Nr 98, poz. 987.

Ponadto, zgodnie z art. 70 ust. 1, 1a i 2 w związku z art. 78 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy OOS, GDOŚ zwrócił się¹⁸ do Pomorskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego (dalej „PPWIS”) oraz Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni o wydanie opinii dotyczącej zakresu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko dla powyższego przedsięwzięcia.

Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni, w wydanym postanowieniu¹⁹ wyraził opinię, że raport spełniający wymogi art. 66 ustawy OOS²⁰ powinien uwzględnić m.in.:

- dane dotyczące składu gatunkowego, liczebności i rozmieszczenia ichtiofauny i ptaków wodnych w planowanym miejscu lokalizacji konstrukcji ujęcia i zrzutu wód oraz w zasięgu jej oddziaływania;
- szczegółową analizę wpływu zrzutu wód chłodniczych na składniki biotyczne środowiska morskiego;
- określenie natężenia hałasu generowanego przez urządzenia do poboru i zrzutu wód i jego wpływ na ichtiofaunę, awifaunę i ssaki morskie;
- wpływ inwestycji na funkcjonowanie korytarzy ekologicznych, gospodarkę rybacką w regionie;
- określenie skutków dla środowiska związanych z rozważaną logistyką transportu urządzeń i materiałów drogą morską i przeładunek w strefie siedlisk wydmywowych i rew dla wszystkich zakładanych wariantów.

Natomiast PPWIS w wydanej opinii²¹ stwierdził, iż raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, z uwagi na rodzaj przedsięwzięcia, należy sporządzić w pełnym zakresie, określonym w art. 66 ustawy OOS.

(dowód: akta kontroli str. 723-726)

Uwagi i zalecenia Prezesa PAA oraz opinie ww. dwóch organów nie zostały przesłane do Spółki, ponieważ zgodnie z wyjaśnieniami GDOŚ, nie stosuje się takiej praktyki przy prowadzonych postępowaniach. Stanowiska te zostały przeanalizowane i wzięte pod uwagę przy opracowaniu treści Postanowienia o zakresie raportu. GDOŚ wyjaśnił również, że: *„Praca nad treścią tego Postanowienia przeważnie miała charakter dyskusji siedmioosobowej grupy pracowników wytypowanych do prowadzenia postępowania w sprawie wydania decyzji środowiskowej dla tego przedsięwzięcia, ze względu na jego nowatorski charakter. Wyniki pracy tej grupy nie były protokołowane lecz bezpośrednio zapisywane w postaci kolejnych fragmentów Postanowienia.”*

Zdaniem GDOŚ *„Uwagi do KIP i różnego rodzaju zalecenia zawarte w powyższym piśmie PAA, (...) nie wymagały wzywania inwestora do poprawienia KIP, ponieważ nie dyskwalifikowały KIPu jako podstawy do określenia zakresu raportu. Podniesione kwestie zostały przeanalizowane w ramach pracy na Postanowieniem o zakresie raportu i powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w treści raportu o oddziaływaniu na środowisko, który zostanie przedłożony GDOŚ po jego opracowaniu przez inwestora.”*

(dowód: akta kontroli str. 948-950)

W sprawie wystąpienia do PPWIS oraz do Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdańsku o wydanie opinii dotyczącej zakresu raportu o oddziaływaniu na środowisko dla przedmiotowego przedsięwzięcia w dniu 12 października 2015 r.²², pomimo że

¹⁸ Pismem z dnia 12 października 2015 r.

¹⁹ Z dnia 3 listopada 2015 r.

²⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 1235, ze zm. - w brzmieniu na dzień sporządzenia opinii.

²¹ Z dnia 12 listopada 2016 r.

²² DOOS.OA.4205.1.2015.11.

uzupełniony²³ Wniosek wraz z załącznikami, został złożony przez inwestora w dniu 1 września 2015 r. – GDOŚ wyjaśnił m.in., że przedmiotowe postępowanie jest pierwszym prowadzonym postępowaniem w sprawie wydania DŚU (jako organ I instancji) oraz dotyczy inwestycji po raz pierwszy realizowanej na terenie Polski – co wymaga szczególnie starannej analizy. Ponadto organom opiniującym przekazuje się sprawdzoną i kompletną dokumentację, aby uniknąć powielania czynności związanych z wzywaniem wnioskodawcy w przypadku konieczności uzupełnienia Wniosku. GDOŚ wyjaśnił także, że: „*Sekwencja czasowa pomiędzy uzupełnieniem wniosku o wydanie decyzji środowiskowej (01.09.2015 r.), a wystąpieniem przez GDOŚ do organów opiniujących zakres raportu (12.10.2015 r.) wynika z następujących przyczyn:*

- *konieczność przeanalizowania odpowiedzi udzielonej przez PGE EJ 1 Sp. z o.o. z 01.09.2015 r. dotyczącej ustalenia zasięgu oddziaływania przedsięwzięcia, mająca przełożenie na ustalenie kręgu stron postępowania administracyjnego przez GDOŚ,*
- *konieczność wezwania wnioskodawcy do doprecyzowania oficjalnej nazwy przedsięwzięcia, wobec rozbieżności w tym zakresie we wniosku (pismo z 14.09.2015 r.),*
- *przygotowanie zawiadomienia dla stron postępowania o jego wszczęciu (z 14.09.2015 r.),*
- *przygotowanie zawiadomienia dla społeczeństwa (z 14.09.2015 r.), poprzedzone analizą dotyczącą właściwego sposobu zapewnienia społeczeństwu prawidłowego udziału dla przedsięwzięcia planowanego w odległej lokalizacji względem siedziby GDOŚ oraz zamieszczenie ww. obwieszczenia w prasie,*
- *analiza wniosków organizacji ekologicznych, wnoszących o przystąpienie na prawach strony do postępowania, wraz z wzywaniem ich o uzupełnienie braków formalno-prawnych wniosków oraz pisemnym informowaniem o przystąpieniu do postępowania.*

Ponadto w tym okresie GDOŚ :

- *wydał postanowienie z 22.09.2015 r. o konieczności przeprowadzenia postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko przedmiotowego przedsięwzięcia*
- *nałożył na wnioskodawcę obowiązek sporządzenia w języku angielskim, niemieckim i litewskim: KIP, wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i ustalenie zakresu raportu o oddziaływaniu na środowisko oraz tych części raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, które umożliwią państwom, na terytorium których planowane przedsięwzięcie może oddziaływać, ocenę możliwego znaczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko.*
- *02.09.2015 r. GDOŚ wysłał informację o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla elektrowni jądrowej (drogą elektroniczną) do wszystkich państw będących w zasięgu do 1000 km od potencjalnych lokalizacji elektrowni jądrowej (...).”*

(dowód: akta kontroli str. 737-743a)

Po dniu 11 stycznia 2016 r. (tj. po dacie ostatniego uzupełnienia przez Spółkę Wniosku a przed wydaniem Postanowienia o zakresie raportu) – GDOŚ nie wystąpił ponownie o wydanie opinii do PPWIS i Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni

²³ Na wezwanie GDOŚ pismem z dnia 18 sierpnia 2015 r., znak DOOŚ-OA.4205.1.2015.1.

dotyczących zakresu raportu o oddziaływaniu na środowisko dla badanego przedsięwzięcia. GDOŚ wyjaśnił, że:

„Brak ponownego wystąpienia do organów opiniujących zakres raportu, po uzupełnieniu wniosku dokonany przy piśmie z dnia 11.01.2016 r., wynika z tego, że w ocenie GDOŚ wyłączenie z zakresu wniosku wariantu lokalizacyjnego „Choczewo” zmniejsza zakres planowanej inwestycji. Uzyskane opinie Pomorskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego oraz Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni dotyczą trzech wariantów lokalizacyjnych, natomiast wyłączenie jednego z nich nie stanowi przesłanki do ponownego występowania do ww. organów. Nie każda bowiem modyfikacja wniosku o wydanie decyzji środowiskowej implikuje konieczność ponownego uzyskiwania opinii – w szczególności wtedy jest to niezbędne, gdy zwiększa się zakres oddziaływań przedsięwzięcia.”

(dowód: akta kontroli str. 739-743a)

W dniu 25 maja 2016 r. GDOŚ wydał postanowienie²⁴, o którym mowa w art. 63 ustawy OOŚ, określające zakres raportu o oddziaływaniu na środowisko przedsięwzięcia polegającego na *budowie i eksploatacji pierwszej w Polsce Elektrowni Jądrowej, o mocy elektrycznej do 3750 MWe, na obszarze gmin: Choczewo lub Gniewino i Krokowa*, zawiadamiając o tym strony postępowania.

Postanowienie o zakresie raportu uwzględniało opinie zarówno Prezesa PAA jak i Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni.

(dowód: akta kontroli str. 12-55, 715-725a, 985-986)

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

(dowód: akta kontroli str. 234-235, 945)

Od daty wpływu Wniosku Spółki do GDOŚ o wydanie DŚU i określenie zakresu raportu do zawieszenia postępowania w sprawie wydania DŚU upłynęło łącznie 305 dni kalendarzowych. Po uwzględnieniu wyłączenia/odliczenia czasu oczekiwania na:

- uzupełnienie Wniosku przez Spółkę;
- wydanie opinii przez stosowne organy;
- realizację kolejnych etapów działania związanych z wszczętym postępowaniem w sprawie transgranicznego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, tj. oczekiwaniem na przedłożenie przez Spółkę dokumentacji w językach obcych jak również na otrzymanie uwag państw, uczestniczących w tym postępowaniu, do KIP oraz dokumentacji środowiskowej, przekazanych przez GDOŚ (ostatnie uwagi wpłynęły dopiero w dniu 14 kwietnia 2016 r.),

Postanowienie o zakresie raportu wydano po upływie 85 dni od złożenia Wniosku, zaś zawieszenie przez GDOŚ postępowania w sprawie wydania DŚU nastąpiło po upływie 95 dni od złożenia Wniosku o jej wydanie.

W ocenie NIK, z uwagi na znaczenie dla Polski inwestycji jaką jest budowa i eksploatacja pierwszej elektrowni jądrowej oraz uwzględniając konieczność dokonania w związku z tym – przez pracowników Generalnej Dyrekcji – szczególnie starannej analizy zgromadzonych dokumentów (w tym uwag i opinii państw

²⁴ Znak: DOOŚ-OA.4205.1.2015.23.

potencjalnie narażonych), Postanowienie w sprawie zakresu raportu wydano bez zbędnych opóźnień.

(dowód: akta kontroli str. 744-748, 987-994)

W dniu 20 stycznia 2016 r., tj. po 45 dniach (z uwzględnieniem okresów podlegających wyłączeniu) od czasu wszczęcia postępowania o wydanie DŚU, GDOŚ zawiadomił strony postępowania, zgodnie z art. 36 § 1 KPA, że wydanie Postanowienia o zakresie raportu „zostanie dokonane bez zbędnej zwłoki po zakończeniu przez tutejszy organ postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko. (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 983-984, 987-994)

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK, pomimo upływu ponad 14 miesięcy od wydania Postanowienia o zakresie raportu, GDOŚ nie otrzymał od Spółki raportu o oddziaływaniu na środowisko przedsięwzięcia polegającego na budowie i eksploatacji elektrowni jądrowej.

GDOŚ wyjaśnił, że nie jest znana przyczyna nieotrzymania powyższego raportu. Podał również, iż: „Powodem może być konieczność przeprowadzenia badań środowiskowych, ale jest to tylko domniemanie ponieważ inwestor nie informuje organu prowadzącego postępowanie o podejmowanych czynnościach, nie ma takiego obowiązku.”.

(dowód: akta kontroli str. 737-739)

W związku z Wnioskiem Spółki z dnia 5 sierpnia 2015 r.²⁵ GDOŚ wydał²⁶ w dniu 22 września 2015 r. postanowienie²⁷ o przeprowadzeniu postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia polegającego na budowie i eksploatacji w Polsce Elektrowni Jądrowej o mocy elektrycznej do 3750 MWe, na obszarze gmin: Choczewo lub Gniewino i Krokowa w województwie pomorskim oraz nałożył na Spółkę obowiązek sporządzenia dokumentacji w języku angielskim, niemieckim i litewskim.

(dowód: akta kontroli str. 62-65, 262-264, 571-572)

Zgodnie z prowadzoną przez kraje europejskie i zalecaną przez *Konwencję o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym* sporządzoną w Espoo dnia 25 lutego 1991 r.²⁸, praktyką szerokiego informowania państw w przypadku planowanych obiektów jądrowych oraz wskazaniem zawartymi w KIP, informacja o wszczęciu postępowania w sprawie wydania DŚU dla elektrowni jądrowej została przesłana do wszystkich 26 państw będących w zasięgu 1000 km od potencjalnych lokalizacji elektrowni jądrowej.

(dowód: akta kontroli str. 56-58, 63, 229,698, 816-833, 995-997)

W dniu 2 grudnia 2015 r., po przetłumaczeniu dokumentacji przez Spółkę, GDOŚ powiadomił 13 państw²⁹ o planowanej działalności, która może spowodować znaczące szkodliwe transgraniczne oddziaływanie na środowisko, wyznaczając państwom potencjalnie narażonym termin, do dnia 20 stycznia 2016 r., na przesłanie informacji o zamiarze wzięcia udziału w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko i zgłoszenie ewentualnych uwag do KIP oraz zakresu

²⁵ Uzupełnionym na wezwanie GDOŚ pismem z dnia 1 września 2015 r. i z dnia 21 września 2015 r.

²⁶ Na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 1 ustawy OOS.

²⁷ Znak DOOS-tos.440.8.2015.JA.dts.1.

²⁸ Dz. U. z 1999 r. Nr 96 poz. 1110.

²⁹ Austrię, Białoruś, Czechy, Danię, Estonię, Finlandię, Litwę, Niemcy, Rosję, Szwecję, Słowację, Ukrainę, Łotwę.

dokumentacji środowiskowej. Do pozostałych państw³⁰ została wysłana elektronicznie krótka informacja o wszczęciu procedury. Węgry i Holandia zadeklarowały uczestnictwo w procedurze transgranicznej ooś³¹ i złożyły wniosek o notyfikację³². Powiadomienie o planowanej działalności, która może spowodować znaczące szkodliwe transgraniczne oddziaływanie na środowisko wraz z dokumentacją zostało wysłane przez GDOŚ do Węgier i Holandii odpowiednio w dniu 30 grudnia 2015 r. i w dniu 17 grudnia 2015 r. W powyższym powiadomieniu ustalono termin na zgłoszenie ewentualnych uwag w terminie do dnia 30 stycznia 2016 r. W dniu 14 stycznia 2016 r. Węgry zawiadomiły, że zgłoszą uwagi do dnia 1 marca 2016 r. GDOŚ wyjaśnił, że wyraził milcząca zgodę na zaproponowany termin. Pomimo monitu GDOŚ w dniu 9 marca 2016 r., Węgry jako ostatnie państwo, przesyłały uwagi w dniu 15 kwietnia 2016 r.³³.

(dowód: akta kontroli str. 56-61, 229-233, 743-743a, 745, 753 -761, 844-849, 995-998, 1035-1036)

Otrzymane uwagi od wszystkich państw potencjalnie narażonych zostały pogrupowane w odpowiednie bloki tematyczne oraz według wyjaśnień GDOŚ zostały one „przeanalizowane oraz rozpatrzone (...) i wzięte pod uwagę przy określaniu zakresu raportu o oddziaływaniu na środowisko”.

(dowód: akta kontroli str. 732-733, 953-978)

Do dnia zakończenia kontroli zostały przeprowadzone trzy etapy procedury transgranicznej, tj. wydanie Postanowienia transgranicznego; powiadomienie państw potencjalnie narażonych o możliwości uczestniczenia w transgranicznej ooś dla elektrowni jądrowej oraz uzyskanie potwierdzenia lub odmowy uczestniczenia w procedurze transgranicznej ooś z państw powiadomionych wraz ze zgłoszeniem uwag do zakresu raportu o oddziaływaniu na środowisko.

Do zakończenia postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania planowanej elektrowni jądrowej na środowisko pozostały trzy etapy, tj.:

- przesłanie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko państwom uczestniczącym w procedurze transgranicznej do zaopiniowania przez ich organy i społeczeństwo;
- przeprowadzenie – w razie potrzeby – konsultacji transgranicznych na szczeblu międzyrządowym w formie spotkania w zakresie m.in. minimalizacji potencjalnych oddziaływań na środowisko planowanej inwestycji;
- przekazanie DŚU po jej wydaniu do państw uczestniczących w procedurze transgranicznej ooś celem podania jej do wiadomości społeczeństwu i organom oraz zapoznania się ze sposobem rozpatrzenia zgłaszanych uwag.

Realizacja ww. etapów oraz ponowne wszczęcie postępowania w sprawie wydania DŚU inwestycji dotyczącej elektrowni jądrowej będą możliwe do realizacji po otrzymaniu przez GDOŚ od Spółki raportu o oddziaływaniu planowanego przedsięwzięcia na środowisko.

(dowód: akta kontroli str. 227-228, 236)

³⁰ Belgii, Chorwacji, Francji, Holandii, Luxemburga, Moldawii, Norwegii, Rumunii, Serbii, Szwajcarii, Słowenii, Węgier i Włoch.

³¹ Oceny oddziaływania na środowisko.

³² Odpowiednio w dniu 29 grudnia 2015 r. i 16 grudnia 2015 r.

³³ Wpływ do Departamentu Ocen Oddziaływania na Środowisko GDOŚ w dniu 4 maja 2015 r.

Ustalone
nieprawidłowości

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

GDOŚ nieterminowo wydał postanowienie o przeprowadzeniu postępowania *w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia polegającego na Budowie i eksploatacji pierwszej w Polsce Elektrowni Jądrowej o mocy elektrycznej do 3750 MWe, na obszarze gmin: Choczewo lub Gniewino i Krokowa w województwie pomorskim* oraz nałożenia na wnioskodawcę, tj. Spółkę obowiązku sporządzenia w języku angielskim, niemieckim i litewskim m.in. KIP.

Na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 1 ustawy OOŚ Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska w dniu 22 września 2015 r.³⁴ wydał powyższe Postanowienie transgraniczne.

GDOŚ przed wydaniem ww. Postanowienia transgranicznego wezwał Spółkę do uzupełnienia Wniosku pismem z dnia 18 sierpnia 2015 r.³⁵ Spółka przesłała wymagane uzupełnienie w dniu 1 września 2015 r.

Ponadto GDOŚ, pismem z dnia 14 września 2015 r.³⁶, zwrócił się do Spółki o podanie oficjalnej nazwy przedsięwzięcia ze względu na rozbieżności w tym zakresie w przedłożonej dokumentacji. Spółka w piśmie z dnia 21 września 2015 r. (wpływ do GDOŚ w dniu 23 września 2015 r.) podała oficjalną nazwę przedsięwzięcia.

W związku z uzupełnieniem z dnia 1 września 2015 r. Wniosku przez Spółkę, termin wydania przez GDOŚ przedmiotowego Postanowienia transgranicznego upłynął w dniu 15 września 2015 r., natomiast Postanowienie transgraniczne zostało wydane w dniu 22 września 2015 r., tj. siedem dni po terminie określonym w art. 108 ust. 2 ustawy OOŚ.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wyjaśnił m.in.:, że ze względu na niezwykle skomplikowany charakter sprawy i pierwsze takie postępowanie w skali kraju (pierwsza elektrownia jądrowa w Polsce, pierwsza procedura oceny oddziaływania na środowisko w tym transgraniczna ocena oddziaływania na środowisko prowadzona przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska), siedmiodniowe opóźnienie w wydaniu Postanowienia transgranicznego nie wydaje się być znaczącym uchybieniem. *„W omawianym terminie 22 dni organ prowadzący postępowanie musiał przeanalizować dostarczoną przez inwestora dokumentację i dokonać analizy dotyczącej zasięgu oddziaływania przedsięwzięcia poza granicami kraju, aby określić Strony narażone na potencjalne znaczące oddziaływanie transgraniczne. Krok ten był niezbędny do prawidłowego określenia ilości egzemplarzy i języków, w jakich dokumentacja powinna być dostarczona w celu przeprowadzenia postępowania transgranicznego. Było to zadanie niezwykle trudne, gdyż Polska nie ma żadnych doświadczeń w prowadzeniu postępowań w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla obiektów jądrowych jako Strona pochodzenia oraz brak jest wytycznych dotyczących prowadzenia takich procedur. Dodatkowo postępowanie to jest unikatowe w skali Europy co skutkuje brakiem dobrych praktyk, na których Polska mogłaby się wzorować. (...) Ponadto w okresie, w którym przedmiotowe postanowienie było wydawane zespół do spraw transgranicznych ocen oddziaływania na środowisko pracował w okrojonym składzie (dwie z czterech osób) co spowodowało zwiększone obciążenie pracą i brak możliwości dotrzymania niezwykle napiętych terminów. Jednakże w opinii tutejszego organu w świetle niezwykle skomplikowanej i pionierskiej w skali kraju procedury*

³⁴ Znak DOOŚ-tos.440.8.2015.JA.dts.1.

³⁵ Znak DOOŚ-OA.4205.1.2015.1.

³⁶ Znak DOOŚ-OA.4205.1.2015.6.

oceny kilkunastodniowe opóźnienie w wydaniu przedmiotowego postanowienia należy uznać za nieznaczące i nie mające wpływu na termin realizacji planowanego przedsięwzięcia.”.

(dowód: akta kontroli str. 62-65, 273-274b, 708-710, 999-1000, 1025-1026)

W ocenie NIK, stwierdzone opóźnienie nie miało wpływu na terminową realizację PPEJ.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zauważa brak konsekwencji w zakresie wprowadzenia do Postanowienia o zakresie raportu wymogów, zawartych w art. 66 ust 1³⁷ ustawy OOS (tj. braku niektórych wymogów art. 66 ust. 1 ustawy OOS oraz przywołania w niepełnym brzmieniu niektórych przepisów ww. artykułu).

Z analizy *Zestawienia dotyczącego zakresu raportu oceny oddziaływania na środowisko, określonego w Postanowieniu Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 25 maja 2016 r., znak: DOOS-OA.4205.1.2015.23*³⁸, wynika, że nie wszystkie wymogi określone w art. 66 ust. 1 powyższej ustawy znalazły wprost odzwierciedlenie w ww. Postanowieniu o zakresie raportu bądź zostały zapisane w nim jedynie częściowo.

I tak:

W ww. zestawieniu, w wierszach 26–34, 39–43, 47 w odniesieniu do zapisów Postanowienia o zakresie raportu wskazano jedynie, że wymogi określone w art. 66 ust. 1 (ujęte w ww. wierszach) spełnia zapis zawarty na str. 1 tego postanowienia, tj. *„Na podstawie art. 123 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (...) określam zakres raportu o oddziaływaniu na środowisko zgodny z art. 66 ustawy OOS (...)”.*

Zauważyć należy, iż w Postanowieniu o zakresie raportu, na stronie 1, pełny zapis po cytowanych powyżej słowach brzmi: *„i uwzględniający następujące zagadnienia: (...)”*, które de facto nie obejmują wszystkich zagadnień wymaganych art. 66 ust. 1 ustawy OOS, bądź obejmują tylko część zapisów niektórych punktów i liter tego przepisu.

Przykładowo:

W wierszu 11 zestawienia (kol 2), tj. w art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b) ustawy OOS ustawodawca przewidział, że raport powinien zawierać: opis analizowanych wariantów, w tym: wariantu najkorzystniejszego dla środowiska wraz z uzasadnieniem ich wyboru. Natomiast w Postanowieniu o zakresie raportu nie wskazano, że należy takie uzasadnienie podać, bowiem zapisano na str. 3 Pkt II.4 – wskazanym w zestawieniu jako zapis odwzorowujący przepis jedynie, że:

„warianty przedsięwzięcia lub opcja niepodejmowania przedsięwzięcia – przedstawić:

- a) opis racjonalnych wariantów przedsięwzięcia uwzględniający w szczególności lokalizację i układy chłodzenia, wraz z wariantowaniem rozwiązań inwestycji towarzyszących (...);*
- b) opis przewidywanych skutków dla środowiska w przypadku niepodejmowania przedsięwzięcia, z uwzględnieniem oddziaływań wynikających z konieczności zapewnienia zapotrzebowania na energię ze źródeł konwencjonalnych lub niekonwencjonalnych;”.*

³⁷ W brzmieniu obowiązującym na dzień wydania Postanowienia o zakresie raportu, tj. na 25 maja 2016 r.

³⁸ Sporządzonego na potrzeby niniejszej kontroli.

Również w wierszu od 21–24 (kol. 2) zestawienia, tj. pkt 8 lit od a) do c) ustawy OOŚ określono, że raport powinien zawierać: „opis metod prognozowania zastosowanych przez wnioskodawcę oraz opis przewidywanych znaczących oddziaływań planowanego przedsięwzięcia na środowisko, obejmujący bezpośrednie, pośrednie, wtórne, skumulowane, krótko-, średnio- i długoterminowe, stałe i chwilowe oddziaływania na środowisko, wynikające z:

- a) istnienia przedsięwzięcia,
- b) wykorzystywania zasobów środowiska,
- c) emisji”.

Natomiast w Postanowieniu o zakresie raportu we wskazanym pkt. VI na str. 11 jest jedynie zapis: „opis metod prognozowania oddziaływań zastosowanych przez wnioskodawcę – podać założenia oraz metodykę przedstawionych w raporcie analiz dotyczących w szczególności: klimatu i jego zmian, emisji substancji i energii do środowiska, środowiska przyrodniczego, wraz z podaniem źródeł literaturowych.”.

W przywołanych wierszach zestawienia w kol. 6, będącej transpozycją art. 66 ust. 1 do Postanowienia o zakresie raportu, przywołano również zapis:

„Na podstawie art. 123 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (...) określam zakres raportu o oddziaływaniu na środowisko zgodny z art. 66 ustawy OOŚ (...).”

(dowód: akta kontroli str. 734-736)

GDOŚ wyjaśnił, że: „Sentencja Postanowienia o zakresie raportu zawiera zapisy gwarantujące sporządzenie raportu ooś w zakresie zgodnym z wymogami ustawowymi. Należy do nich przede wszystkim zapis: „określam zakres raportu o oddziaływaniu na środowisko zgodny z art. 66 ustawy ooś”. Powyższe oznacza, że inwestor jest zobowiązany do wykonania raportu w pełnym zakresie tzn. dokładnie takim jaki został wskazany w poszczególnych punktach art. 66 ustawy ooś. Dalsza część cytowanego wyżej zdania, tj. „i uwzględniające następujące zagadnienia” w żadnym wypadku nie ogranicza zakresu ustawowego raportu, a wręcz przeciwnie, podkreśla specyficzne aspekty konkretnej inwestycji wymagające szerszego omówienia w raporcie. Czyli posiłkując się przykładami użytymi w Pani piśmie, wyjaśniam, że zarówno w wierszach 11, jak i 21-24 zestawienia, zakres określony przez GDOŚ w Postanowieniu nie zwalnia inwestora z opisu wariantów oraz metod prognozowania w kształcie określonym w art. 66 ustawy ooś. Omawiane zapisy doprecyzowują ustawowe wymogi w wybranych kwestiach, które GDOŚ uznał za zasadne ze względu na charakter przedsięwzięcia. Celem takiego podejścia jest jak najpełniejsze dostosowanie uniwersalnych zapisów art. 66 uooś do realiów tej nowatorskiej i specyficznej inwestycji.”.

(dowód: akta kontroli str. 942-944, 948-950)

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

IV. Wniosek

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁹, wnosi o:

- wyeliminowanie przypadków nieterminowego wszczynania postępowań w sprawie transgranicznego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 4 października 2017 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla

³⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.