



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
TADEUSZ DZIUBA

KGP.410.001.09.2020



RPW/3145/2020 P
Data: 2020-04-02

Pan dr Łukasz Młynarkiewicz
p.o. Prezesa
Państwowej Agencji Atomistyki

ul. Bonifraterska 17
00-203 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 68-Państwowa Agencja Atomistyki

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrów 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
NIK@NIK.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Państwowa Agencja Atomistyki¹, ul. Bonifraterska 17, 00-203 Warszawa

Jednostka kontrolowana

Kierownik jednostki kontrolowanej

Pan dr Łukasz Młynarkiewicz, pełniący obowiązki Prezesa, od dnia 11 września 2019 r.

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnił także:

Pan Andrzej Przybycin, Prezes, od dnia 13 marca 2018 r. do dnia 10 września 2019 r.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Kontroler

Renata Iwaniuk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/20/2020 z dnia 16 stycznia 2020 r.

(akta kontroli str. 1-6)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2019, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 68-Państwowa Agencja Atomistyki w związku z wykonywaniem budżetu państwa.

Zakres kontroli

Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust.1 i 2 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*³ (dalej: *ufp*).

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu RB-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku poprzedniego.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- realizacja wydatków budżetu państwa, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,

¹ Dalej także: PAA lub Agencja.

² Dz.U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: *ustawa o NIK*.

³ Dz.U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust.1 i 2 ustawy o finansach publicznych⁴ (dalej: ufp).

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.*

III. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 68-Państwowa Agencja Atomistyki.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W toku wymienionych powyżej działań kontrolnych we wszystkich obszarach wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli nie wykryto nieprawidłowości.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Analiza dochodów budżetowych osiągniętych w 2019 r. w porównaniu z 2018 r. wykazała ich wzrost o 22,1% (394,9 tys. zł wobec 323,4 tys. zł). W 2019 r., podobnie jak w roku 2018, przekroczone zostały plany dochodów określone w odnośnych ustawach budżetowych (odpowiednio na 360,0 tys. zł oraz 300,0 tys. zł). Relacje wykonania dochodów do planu ukształtowały się na poziomie odpowiednio 109,7% w 2019 r. oraz 107,8% w 2018 r. W obydwu latach głównym źródłem dochodów były opłaty za egzaminy niezbędne do uzyskania uprawnień umożliwiających zatrudnienie na stanowiskach mających istotne znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej oraz dla uzyskania uprawnień inspektora ochrony radiologicznej. W 2019 r. stanowiły one 94,5% całości dochodów, natomiast w 2018 r. – 95,9%.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. występowały należności w kwocie 5,6 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 2018 r. (5,0 tys. zł) były one wyższe o kwotę odsetek (0,6 tys. zł). Należności te powstały z tytułu niezapłaconej kary nałożonej w 2018 r. przez Prezesa PAA⁷ na osobę fizyczną (5,0 tys. zł). PAA podjęła działania w celu jej wyegzekwowania. Do dnia zakończenia kontroli w marcu 2020 r. należność nie została jednak uregulowana. Poziom zaległości netto w porównaniu z 2018 r. także wzrósł o 0,6 tys. zł i był równy kwocie należności.

(akta kontroli: str. 7-11, 197-207, 358-360, 408-443, 445, 452-469)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁶ 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.

⁷ Decyzja L.dz. DOR.5001.2312.9.2017.MS z dnia 19 maja 2018 r

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

OBSZAR
Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2019⁸ limit wydatków w części 68-PAA ustalony został na 32 924,0 tys. zł. Do dnia 23 grudnia 2019 r., na mocy siedmiu decyzji Ministra Finansów, z których dwie były decyzjami korygującymi dotyczącymi zmniejszenia przyznanych kwot z rezerw celowych, kwota wydatków PAA została zwiększona z rezerw celowych o 1 196,6 tys. zł. W dniu 19 grudnia 2019 r. na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 2 *ufp* Prezes PAA zablokował wydatki Agencji w wysokości 123,7 tys. zł. Następnie, na mocy ósmej decyzji Ministra Finansów zwiększającej kwotę z rezerwy celowej o 500,0 tys. zł, poziom wydatków PAA po blokadzie wyniósł 34 497,0 tys. zł. W dniu 30 grudnia 2019 r. Prezes PAA, drugą decyzją blokującą dokonaną na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 2 *ufp*, zablokował wydatki Agencji w kwocie 0,4 tys. zł.

Dziewiątą decyzją Ministra Finansów, wydaną w dniu 31 grudnia 2019 r., na podstawie art. 24d ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019⁹, z wydatków zablokowanych przez Prezesa Agencji na podstawie art. 177 ust. 1 *ufp* zmniejszono plan wydatków PAA o kwotę 124,1 tys. zł, do ostatecznej wysokości 34 496,6 tys. zł. Z zablokowanych środków utworzona została rezerwa celowa poz. 100. W kwocie 124,1 tys. zł środki z rezerw celowych stanowiły 98,8%, tj. 122,7 tys. zł.

Faktyczne wydatki w części 68-PAA wyniosły 34 412,9 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach. Ze środków pochodzących z rezerw celowych wydanych zostało łącznie 1 574,0 tys. zł (92,8% przyznanych środków). W porównaniu z rokiem 2018 (32 895,5 tys. zł) wydatki były wyższe o 1 517,4 tys. zł, tj. o 4,6%.

Zwiększony z rezerw celowych limit wydatków przeznaczony był na:

- realizację zadań wynikających z Programu polskiej energetyki jądrowej (dalej: PPEJ)¹⁰;
- uregulowanie ostatniej raty polskiej składki członkowskiej do Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (dalej: MAEA) za 2019 r.;
- sfinansowanie wypłat dodatku służby cywilnej oraz dodatkowego wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) dla jednego urzędnika służby cywilnej mianowanego z dniem 1 grudnia 2018 r. oraz dodatków służby cywilnej (wraz z pochodnymi) dla trzech urzędników służby cywilnej mianowanych z dniem 1 grudnia 2019 r.

Szczegółowo zbadano wydatki w wysokości 401,1 tys. zł¹¹, stanowiące 81,7% kwoty otrzymanej z rezerw celowych na realizację części zadań wynikających z PPEJ

⁸ Ustawa z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz.U. poz. 198).

⁹ Dz. U. poz. 2435 ze zm.

¹⁰ Uchwalonego przez Radę Ministrów uchwałą Nr 15/2014 z dnia 28 stycznia 2014 r. w sprawie programu wieloletniego pod nazwą Program polskiej energetyki jądrowej (M.P. poz. 502). PAA współuczestniczy w realizacji trzech zadań określonych w załączniku nr 2 do Programu, tj.: Zadania nr 1 Wykonywanie niezbędnych ekspertyz i analiz dotyczących ram prawnych określających funkcjonowanie energetyki jądrowej; Zadania nr 3 Realizacja programu kształcenia kadr dla instytucji związanych z energią jądrową; Zadania nr 5 Przygotowanie PAA do pełnienia roli dozoru jądrowego i radiologicznego dla potrzeb energetyki jądrowej oraz innych służb i instytucji niezbędnych do wdrożenia energetyki jądrowej. Na 2019 r. PAA zaplanowała: w ramach Zadania nr 1 Wykonanie opracowania dotyczącego metodologii dokonywania oceny obudowy bezpieczeństwa z punktu widzenia zachowania produktów rozszczepienia z wykorzystaniem analizy wrażliwości i niepewności; w ramach Zadania nr 3 realizację czterech działań: 1) kurs języka angielskiego i języka francuskiego na potrzeby PPEJ, 2) specjalistyczne kursy i szkolenia na potrzeby PPEJ; 3) opłata za uzupełniające studia magisterskie, 4) sfinansowanie studiów podyplomowych członków korpusu służby cywilnej; w ramach Zadania nr 5 realizację trzech działań: 1) zakup usług eksperckich na potrzeby realizacji Komputerowego Centrum Analizy Danych (KCAD) w Centrum ds. Zdarzeń Radiacyjnych w PAA (CEZAR), 2) uruchomienie stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych w terenie, w tym dzierżawa terenu oraz instalacja, 3) zakup stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych oraz stworzenie i wdrożenie systemu informatycznego przeznaczonego do obsługi KCAD w CEZAR wraz z zapewnieniem serwisu gwarancyjnego i świadczeniem asysty technicznej w okresie gwarancji.

(491,2 tys. zł). Badanie nie wykazało nieprawidłowości – środki zostały wykorzystane zgodnie z celami, na które były przeznaczone. Po otrzymaniu decyzji o zwiększeniu limitu wydatków PAA wprowadziła zmiany w planie finansowym Agencji. Niewykorzystanie części środków badanej rezerwy celowej¹² wynikało z:

- wyboru w postępowaniu w ramach Zadania nr 1 PPEJ na Wykonanie opracowania dotyczącego metodologii dokonywania oceny obudowy bezpieczeństwa z punktu widzenia zachowania produktów rozszczepienia z wykorzystaniem analizy wrażliwości i niepewności – oferty o wartości niższej niż szacowana wartość zamówienia – plan 50,0 tys. zł, wykonanie 47,2 tys. zł;
- otrzymania przez PAA na szkolenia planowane w ramach Zadania nr 3 PPEJ dodatkowych środków z MAEA, w efekcie czego niższe były wydatki na opłacenie szkoleń z budżetu PAA – plan 213,6 tys. zł, wykonanie 140,8 tys. zł;
- dokonanych zmian kadrowych – odwołanie ze stanowiska wiceprezesa PAA spowodowało niższe wydatki w ramach Zadania nr 3 PPEJ w zakresie kursu języka angielskiego i francuskiego na potrzeby PPEJ – plan 9,6 tys. zł, wykonanie 6,2 tys. zł;
- późniejszego niż planowano wejścia w życie umów na dzierżawę terenu pod posadowienie stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych, tzw. PMS¹³, oraz niższych niż zakładano kosztów dostosowania terenu pod ich posadowienie w ramach Zadania nr 5 PPEJ – plan 196,0 tys. zł, wykonanie 184,8 tys. zł.

Zgodnie art. 177 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 2 *uftp* Prezes Agencji dwoma decyzjami zablokował wydatki PAA w kwocie 124,1 tys. zł, z tego w dziale 150-Przetwórstwo przemysłowe – 123,7 tys. zł (99,7% ogółu zablokowanych wydatków), a w dziale 750-Administracja publiczna – 0,4 tys. zł (odpowiednio 0,3%). Blokady objęte zostały kwoty niewydatkowanych przez PAA rezerw celowych (122,7 tys. zł) oraz środki pozostałe w wyniku wypowiedzenia w dniu 15 października 2019 r. umowy na wsparcie eksperckie w zakresie tworzonego zintegrowanego systemu informatycznego Komputerowego Centrum Analizy Danych (dalej KCAD)¹⁴ w wysokości 1,4 tys. zł. Wypowiedzenie miało związek z podjęciem przez Agencję decyzji o czasowym zawieszeniu realizacji tego projektu. Po dokonaniu przez Prezesa Agencji blokad, PAA nie występowała z wnioskami o środki z rezerw celowych na zadania wcześniej objęte blokadą. Na kwotę niewydatkowanych rezerw celowych składały się oszczędności lub niższe wydatki powstałe w wyniku:

- wejścia w życie umów na najem terenu pod posadowienie stacji PMS w późniejszym terminie niż było to zaplanowane oraz podpisanie korzystnych umów dotyczących prac związanych z dostosowaniem terenu do ich posadowienia;

¹¹ Decyzją Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państw na rok 2019 z dnia 6 czerwca 2019 r., sygn. MF/FG4.4143.3.82.2019.MF.1434 Agencja otrzymała środki w wysokości 605,2 tys. zł. na realizację zadań wynikających z programu wieloletniego pn. „Program polskiej energetyki jądrowej”. Decyzja ta została skorygowana decyzją Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2019 z dnia 15 października 2019 r., sygn. MF/FG4.4143.3.82.2019.MF.1434K01 poprzez pomniejszenie pierwotnie przyznanej kwoty o 114,0 tys. zł do kwoty 491,2 tys. zł.

¹² Wyjaśnienie Dyrektora Generalnego Agencji z dnia 25 lutego 2020 r.

¹³ Z ang. *Permanent Monitoring Station*.

¹⁴ Umowa Nr 14/2019/BA/186 z dnia 1 lipca 2019 r. dotycząca współpracy informatycznej w zakresie prac związanych z postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego w sprawie stworzenia zintegrowanego systemu informatycznego, składającego się z bazy danych monitoringu radiacyjnego oraz narzędzi do analizy i raportowania na potrzeby KCAD w Centrum ds. Zdarzeń Radiacyjnych PAA, wraz z jego wdrożeniem i zapewnieniem asysty technicznej. Wypowiedzenie nastąpiło ze skutkiem na dzień 31 października 2019 r., na podstawie art. 6 ust. 1 umowy.

- wybrania, w postępowaniu na Wykonanie opracowania dotyczącego metodologii dokonywania oceny obudowy bezpieczeństwa z punktu widzenia zachowania produktów rozszczepienia z wykorzystaniem analizy wrażliwości i niepewności, oferty o wartości niższej niż szacowana wartość zamówienia;
- niezakwalifikowania się kandydatów na studia podyplomowe;
- otrzymania przez PAA na szkolenia dodatkowych środków z MAEA w formie gwarancji opłacenia wydatków, które pierwotnie planowane były w ramach środków PPEJ;
- zmian kadrowych w kierownictwie PAA;
- zwolnień lekarskich pracownika będącego urzędnikiem służby cywilnej, mianowanego z dniem 1 grudnia 2018 r. i trzech urzędników służby cywilnej, mianowanych z dniem 1 grudnia 2019 r.

(akta kontroli str. 9-11,30-43, 69-195, 207-214, 230-357, 360-442, 445, 452-455, 470-482, 912-913)

W strukturze wydatków według grup ekonomicznych dominowały wydatki bieżące jednostek budżetowych (33 005,2 tys. zł), stanowiące 95,9% wydatków w części 68-PAA. Wydatki majątkowe (1 211,6 tys. zł) stanowiły 3,5%, a świadczenia na rzecz osób fizycznych (196,1 tys. zł) – 0,6% łącznych wydatków Agencji.

Wydatki na wynagrodzenia w Agencji nie przekroczyły ustalonych limitów. Przeciętne zatrudnienie w przeliczeniu na pełnozatrudnionych w PAA w 2019 r. wynosiło 101 osób i było niższe niż w 2018 r. o sześć osób. Niższy poziom zatrudnienia był konsekwencją bezpłatnych urlopów udzielonych pracownikom, zwiększenia liczby osób przebywających na urloпах macierzyńskich i rodzicielskich, fluktuacji kadr oraz nieobsadzenia stanowisk, pomimo przeprowadzanych naborów, m.in. z uwagi na rezygnację z podjęcia pracy po pomyślnym przejściu rekrutacji lub brak kandydatów spełniających oczekiwane wymagania.

Przeciętne wynagrodzenie w PAA w 2019 r., w przeliczeniu na pełnozatrudnionego, wynosiło 7 313 zł i było wyższe o 560 zł (o 7,7%) w porównaniu z rokiem 2018 (6 753 zł). Ze środków rezerw celowych Agencja sfinansowała:

- jednemu urzędnikowi służby cywilnej, mianowanemu z dniem 1 grudnia 2018 r., dodatek służby cywilnej przez okres 12 miesięcy oraz dodatkowe roczne wynagrodzenie (wraz z pochodnymi), w łącznej wysokości brutto 12,7 tys. zł (1,1 tys. zł miesięcznie);
- trzem urzędnikom służby cywilnej, mianowanym z dniem 1 grudnia 2019 r., dodatek służby cywilnej (wraz z pochodnymi) przez jeden miesiąc, w łącznej wysokości brutto 3,1 tys. zł (1,0 tys. zł miesięcznie na każdego urzędnika).

(akta kontroli str. 12-39, 46, 531-537)

Na wydatki majątkowe w 2019 r. przeznaczono 1 211,6 tys. zł, co stanowiło 100,0% planu po zmianach. W kwocie tej 599,2 tys. zł (49,5%) pochodziło z rezerwy celowej. Dokonano zakupu:

- ośmiu stacji PMS (599,2 tys. zł) związanych z realizacją PPEJ, oprogramowania systemu informatycznego przeznaczonego do obsługi Departamentu Ochrony Radiologicznej, tzw. systemu SIDOR (511,5 tys. zł),
- urządzeń sieciowych firewall koniecznych do zabezpieczenia sieci informacyjnej Agencji przed nieuprawnionym dostępem z zewnątrz oraz wpływem danych z sieci lokalnej na zewnątrz (100,9 tys. zł).

Agencja przewidywała także sfinansowanie ze środków rezerwy celowej wydatku w wysokości 500,0 tys. zł na stworzenie i wdrożenie systemu informatycznego przeznaczanego do obsługi KCAD w Centrum ds. Zdarzeń Radiacyjnych PAA wraz z zapewnieniem serwisu gwarancyjnego i świadczeniem asysty technicznej w okresie gwarancji. Jego realizacja miała umożliwić zarządzanie większą ilością danych monitoringowych; dokonywanie szybszej niż dotychczas kompletnej analizy sytuacji radiacyjnej umożliwiającej ograniczenie ryzyka jej nieprawidłowej interpretacji; dostęp do bieżących danych radiologicznych dotyczących sytuacji zarówno wokół obiektu jądrowego, jak też jego oddziaływania na ludność i środowisko całego kraju. Z uwagi m.in. na zbyt późne otrzymanie środków z rezerw celowych (pierwszy wniosek o przyznanie środków PAA skierowała do Ministra Finansów w dniu 5 kwietnia 2019 r., a środki otrzymała decyzją Ministra Finansów w dniu 6 czerwca 2019 r.) Po rozpoczęciu prac przygotowawczych do realizacji zadania Agencja otrzymała informację od Ministra Finansów o prawdopodobnej redukcji środków na realizację zadań Agencji w 2020 r. W tej sytuacji PAA nie kontynuowała prac w 2019 r. Decyzją korygującą z dnia 15 października 2019 r.¹⁵ Minister Finansów zmniejszył środki z rezerw celowych przeznaczone m.in. na wykonanie KCAD o 500,8 tys. zł.

W 2020 r. PAA nie realizuje tego projektu z uwagi na brak wystarczających środków na PPEJ. Pomimo iż Agencja w dniu 27 stycznia 2020 r. wystąpiła do Ministra Finansów z wnioskiem o uruchomienie rezerwy celowej na łączną kwotę 871,0 tys. zł, w tym na kontynuowanie projektu KCAD w wysokości 521,0 tys. zł, do dnia zakończenia kontroli w marcu 2020 r. nie otrzymała decyzji Ministra Finansów w tym zakresie. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego PAA¹⁶ w ramach przyznanego limitu wydatków PAA nie ma możliwości finansowania KCAD. Przesunięcie w czasie realizacji projektu z uwagi na brak środków nie wpływa na bezpieczeństwo państwa.

(akta kontroli str. 44-60, 197-214, 237-272, 470-482)

Szczegółowym badaniem objęto realizację 21 wydatków (zapisów księgowych) w kwocie 17 634,7 tys. zł, tj. 51,2% wydatków ogółem w części 68-PAA. Próba do badań została wylosowana metodą monetarną¹⁷. W próbie wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 16 475,9 tys. zł (tj. 49,9% łącznych wydatków PAA w tej grupie ekonomicznej), wydatki majątkowe 1 110,5 tys. zł (tj. 91,7% łącznych wydatków majątkowych PAA), świadczenia na rzecz osób fizycznych 48,3 tys. zł, tj. 24,6% łącznych wydatków Agencji w tej grupie ekonomicznej. W zbadanej próbie nie stwierdzono wydatków dokonanych niezgodnie z obowiązującymi przepisami, niegospodarnych lub niesłużących realizacji celów jednostki. Wydatki zostały rzetelnie udokumentowane.

(akta kontroli str. 315-321, 539-545, 912-913)

Szczegółową analizą objęto jedno zamówienie publiczne o wartości 285,0 tys. zł, przeprowadzone w 2019 r. w trybie przetargu nieograniczonego na *Wykonywanie usługi kompleksowych pomiarów służących do oceny sytuacji radiacyjnej w otoczeniu Krajowego Składowiska Odpadów Promieniotwórczych (KSOP) w Różanie oraz wokół Narodowego Centrum Badań Jądrowych w Świerku w latach 2019-2020*. Badanie wykazało celowość udzielonego zamówienia. W toku prowadzonego postępowania przestrzegano przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (dalej: *upzp*)¹⁸.

NIK zwraca uwagę na nieskorzystanie przez PAA z uprawnień przepisu art. 94 ust. 2 pkt 1a *upzp* stanowiącego, iż zamawiający może zawrzeć umowę w sprawie za-

¹⁵ Decyzja sygn. MF/F(4.4143.3.80.2019.MF.1428.K01).

¹⁶ Pismo z dnia 24 marca 2020 r.

¹⁷ Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

¹⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.

mówienia publicznego w terminie krótszym niż pięć dni od dnia przesłania zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty, jeżeli w postępowaniu o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego złożono tylko jedną ofertę. Spowodowało to brak możliwości realizacji części usług w pierwotnie założonych terminach. Zamawiający zawiadomił wykonawcę o wyborze jego oferty w dniu 14 maja 2019 r., a po upływie 14 dni od tej czynności, tj. w dniu 29 maja 2019 r. zawarł umowę z wykonawcą.

NIK podziela argument Dyrektora Generalnego PAA przekazany w wyjaśnieniu¹⁹, że zamawiający mógł skorzystać z tego uprawnienia, ale nie było to jego obowiązkiem. Jednakże zawarcie umowy przed dniem 29 maja 2019 r. mogłoby umożliwić wykonawcy realizację usługi zgodnie z terminami wskazanymi w umowie, bez konieczności jej aneksowania w zakresie: dopuszczenia poboru próbek dla części usługi w czerwcu 2019 r. i przesunięcia terminu złożenia pierwszego sprawozdania z realizacji usługi z 21 na 28 czerwca 2019 r. Jednocześnie, argument Dyrektora Generalnego, iż wykonawca mógł pobrać próbki w dniach 30 i 31 maja 2019 r. jest nietrafny, ponieważ wykonawca w piśmie do PAA z dnia 30 maja 2019 r.²⁰ wskazał, iż *nie jest w stanie wykonać poborów próbek w maju, a jednocześnie zrobić terminowo badań i wywiązać się z I części sprawozdania z pomiarów*. Zaistniałe przesunięcie terminu ich pobrania nie spowodowało negatywnych skutków finansowych i nie miało wpływu na efekty rzeczowe realizowanej usługi.

PAA opracowała *Plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych na 2019 r.* oraz zamieściła go na stronie internetowej. Zgodnie z art. 98 *upzp* Agencja sporządziła i przekazała Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych, w terminie do dnia 1 marca 2020 r. roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach w 2019 r.

(akta kontroli str. 197-212, 546-911)

Zobowiązania budżetu państwa w części 68-PAA na koniec 2019 r. (w całości niewymagalne) wyniosły 903,7 tys. zł i były wyższe o 23,8% (tj. o 173,8 tys. zł) od kwoty zobowiązań na koniec 2018 r. (729,9 tys. zł). Powstały one głównie z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń za grudzień 2019 r. (668,0 tys. zł). Dotyczyły także zakupu usług pozostałych (215,3 tys. zł), z których usługa wynikająca z umowy zawartej w dniu 28 grudnia 2018 r. pomiędzy PAA a Centralnym Laboratorium Ochrony Radiologicznej w Warszawie²¹ stanowiła zobowiązanie Agencji w wysokości 172,5 tys. zł (tj. 80,1%). Umowa przewidywała *wykonanie oceny dawki skutecznej dla mieszkańców Polski od wchłonięcia aerozoli atmosferycznych drogą oddechową do dnia 31 grudnia 2019 r.* Sprawozdanie z realizacji umowy miało zostać przyjęte końca stycznia 2020 r. PAA prawidłowo i terminowo dokonała odbioru usługi i uregulowała zobowiązanie wypłacając wykonawcy wynagrodzenie w lutym 2020 r.

(akta kontroli str. 30-40, 44-49, 408-428, 470-482, 520-530)

Prezes PAA, w ramach obowiązków wynikających z art. 175 ust. 1 *ufp*, na bieżąco dokonywał analizy wykonania budżetu oraz kosztów i zadań, jakie powinny być wykonane w związku z działalnością statutową Agencji. Kierownictwo PAA otrzymywało od kierowników właściwych komórek organizacyjnych kwartalne informacje z wykonania dochodów i wydatków, z uwzględnieniem wskaźnika procentowego wykonania w stosunku do planu finansowego oraz informacje o stopniu realizacji budżetu zadaniowego. Na podstawie tych informacji podejmowane były decyzje o ewentualnych przeniesieniach lub blokadach środków.

¹⁹ Wyjaśnienie z dnia 24 marca 2020 r.

²⁰ Sygn. pisma DN/Z-II/1395/2019.

²¹ Nr 1/OR/2019/3

Kwota polskiej składki do MAEA, wymagalnej od dnia 1 stycznia 2019 r., wynosiła 2 481,9 tys. euro i 374,3 tys. USD do tzw. budżetu regularnego oraz na tzw. Fundusz Współpracy Technicznej – 697,1 tys. euro. W 2019 r. równowartość składki w złotych stanowiła aż 43,5% planu finansowego PAA po stronie wydatków. Składka opłacana była ratalnie. W konsekwencji, wskutek wzrostu cen walut, nie można było opłacić ze środków budżetowych PAA brakującej części w kwocie 169,2 tys. euro. W dniu 17 grudnia 2019 r. Agencja wystąpiła do Ministra Finansów z wnioskiem o uruchomienie dodatkowych środków z rezerw celowych z przeznaczeniem sfinansowanie reszty składki. Decyzją Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2019 r. zwiększony został o 500,0 tys. zł limit wydatków w planie finansowym Agencji, co pozwoliło na uregulowanie brakującej części zobowiązania za rok 2019 r.

W dniu 3 stycznia 2020 r. PAA uregulowała należną składkę do MAEA za 2020 r. w pełnej wysokości.

(akta kontroli str. 30-40, 44-49, 202-212, 215-229, 309-321, 361-442)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.2 Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Prezes PAA wykonywał budżet państwa w układzie zadaniowym w ramach trzech funkcji: Nr 6-Polityka gospodarcza kraju, Nr 11-Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic oraz Nr 12-Środowisko.

Badaniami kontrolnymi objęto trzy podzadania w ramach trzech zadań. Były to podzadania 6.2.1.W-Rynki paliw i energii, 11.4.2.W-Pozamilitarne przygotowania obronne oraz 12.1.5.-Nadzór nad bezpieczeństwem jądrowym i ochroną radiologiczną.

W zadaniu 6.2.W-Bezpieczeństwo gospodarcze państwa i gospodarka złożami kopalin określone zostało jedno podzadanie 6.2.1.W-Rynki paliw i energii. Jego celem było przygotowanie PAA do pełnienia roli dozoru jądrowego dla potrzeb energetyki jądrowej. Miernik dla podzadania określony został jako liczba szkoleń z zakresu energetyki jądrowej zrealizowanych dla pracowników PAA (w osobodniach). Zaplanowano wartość miernika na poziomie ≥ 150 i poziom ten został osiągnięty w wysokości 394. Na realizację podzadania 6.2.1.W-Rynki paliw i energii zaplanowano 1 061,6 tys. zł i wydatkowano 100,0% (planu po zmianach). W 2019 r. wydatki na realizację PPEJ przez Agencję zawarte były w rezerwie celowej część 83, pozycja 61-Program polskiej energetyki jądrowej. Dla podzadania określono jedno działanie 6.2.1.6.-Działalność w zakresie rozwoju energetyki jądrowej, w ramach którego PAA uczestniczyła w realizacji PPEJ. Na realizację tego działania przeznaczono 1 061,6 tys. zł, z czego wydatki majątkowe stanowiły 56,4%. Osiągnięto m.in. następujące efekty rzeczowe:

- zainstalowano i uruchomiono sześć stacji PMS w terenie, ponosząc wydatki na dzierżawę i dostosowanie terenu; zakupiono osiem stacji PMS w ramach rozbudowy systemu PMS PAA (784,0 tys. zł);
- zakupiono opracowanie zawierające metodologię dokonywania oceny obudowy bezpieczeństwa z punktu widzenia zachowania produktów rozszczepienia z wykorzystaniem analizy wrażliwości i niepewności, co ma przyczynić się do rzetelnego opracowania metody stosowania przez organy dozoru jądrowego §19 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 sierpnia 2012 r. w sprawie zakresu i sposobu przeprowadzania analiz bezpieczeństwa przed wystąpieniem z wnioskiem o wydanie zezwolenia na budowę

obiekty jądrowego, oraz zakresu wstępnego raportu bezpieczeństwa dla obiektu jądrowego²² (47,2 tys. zł);

- zakupiono usługi eksperckie na potrzeby KCAD (20,0 tys. zł);
- sfinansowano: warsztaty szkoleniowe; szkolenia specjalistyczne na potrzeby PPEJ; kursy językowe (dla 20 członków korpusu służby cywilnej i jednego pracownika PAA); uzupełniające studia magisterskie (dla jednej osoby) i studia podyplomowe (dla dziewięciu osób), zorganizowano kurs na inspektora ochrony radiologicznej IOE-1 (dla dwóch osób).

NIK zwraca uwagę, iż miernik ustalony dla podzadania na 2019 r., podobnie jak określony na 2018 r. jako *liczba inspektorów dozoru jądrowego II stopnia oraz pracowników odbywających praktyki dla kandydatów na inspektorów dozoru jądrowego II stopnia*, nie obejmował całego zakresu przedmiotowego czynności wykonywanych przez PAA w ramach tego podzadania i umieszczonego w nim działania. Koncentrował się on na podnoszeniu kompetencji oraz umiejętności praktycznych pracowników Agencji, podczas gdy zakres rzeczowy podzadania obejmuje m.in. zadania inwestycyjne. Na 2020 r. Agencja określiła nowy miernik jako *sprawność działania systemu stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych PAA na potrzeby PPEJ (w procentach)*, przy czym jego wartość, ustalana narastająco, obliczana jest jako *stosunek sumy liczby godzin pracy zainstalowanych stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych (rozieszczonych na terenie Polski w ramach PPEJ) w danym miesiącu do iloczynu liczby zainstalowanych stacji i liczby godzin w miesiącu*.

W ocenie NIK, ustalony na 2020 r. dla tego podzadania miernik jest adekwatny do celu podzadania, aczkolwiek nadal charakteryzuje się niewielką korelacją z poziomem wydatków PAA, w tym majątkowych, przypisanych do tego podzadania.

W ramach funkcji 11-Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic wykonywane było podzadanie 11.4.2.W-Pozamilitarne przygotowania obronne, ujęte w zadaniu 11.4.W-Gotowość struktur administracyjno-gospodarczych kraju do obrony państwa. Celem poddziałania było przygotowanie kadry PAA do działania w warunkach wymagających obrony państwa. Na jego realizację zaplanowano 7,0 tys. zł, wydatkowano 100,0%. Planowana wartość miernika, określonego jako *frekwencja udziału kadry kierowniczej PAA w corocznym szkoleniu obronnym (w %)*, miała osiągnąć poziom ≥ 80 . Wyniosła 100%. W podzadaniu ujęto jedno działanie 11.4.2.4.W-Szkolenie obronne administracji publicznej i przedsiębiorców. Efektem rzeczowym jego realizacji było przeszkolenie kadry kierowniczej PAA (10 osób).

W ramach funkcji 12-Środowisko wykonywane było podzadanie 12.1.5-Nadzór nad bezpieczeństwem jądrowym i ochroną radiologiczną, ujęte w zadaniu 12.1.W-System ochrony środowiska i informacji o środowisku. Celem podzadania było zapewnienie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej kraju. Ustalono trzy mierniki realizacji podzadania to:

- *stosunek liczby przekroczeń dawki skutecznej 15 mSv do liczby pracowników kategorii A zawodowo narażonych na promieniowanie jonizujące, wyrażony w promilach* (planowana wartość miernika na 2019 r.: ≤ 10 , wykonanie: 1,9),
- *liczba zdarzeń radiacyjnych na terenie Polski zakwalifikowanych jako zdarzenie co najmniej 2 stopnia (incydent) w międzynarodowej skali zdarzeń*

²² Dz. U. poz. 1043.

jądrowych INES²³, spowodowanych działalnością jednostek podlegających nadzorowi organów dozoru jądrowego (plan ≤ 3, wykonanie 0),

- *liczba istotnych zastrzeżeń inspektorów MAEA i EURATOM-u²⁴ dot. zabezpieczeń materiałów jądrowych (plan 0, wykonanie 0).*

Na realizację tego podzadania zaplanowano 33 428,0 tys. zł, a wydatkowano 33 344,3 tys. zł.

W podzadaniu 12.1.5.-Nadzór nad bezpieczeństwem jądrowym i ochroną radiologiczną ujęto cztery działania.

12.1.5.1.-Nadzór nad spełnieniem warunków bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej w działalnościach związanych z pokojowym wykorzystaniem energii atomowej. Wydatki: plan 10 710,8 tys. zł, wykonanie 10 670,2 tys. zł. W ramach tego działania osiągnięto m.in. następujące efekty rzeczowe: przeprowadzono 762 kontrole użytkowników źródeł promieniowania jonizującego w Polsce; wydano 410 zezwoleń na działalność związaną z narażeniem polegającą na użytkowaniu źródeł promieniowania jonizującego; zawarto 192 aneksy do zezwoleń; wydano 41 decyzji o przyjęciu zgłoszenia; nadano łącznie 793 uprawnienia inspektora ochrony radiologicznej oraz uprawnienia do zatrudnienia na stanowisku mającym istotne znaczenie dla bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej. Ustalone mierniki realizacji tego działania to:

- stosunek liczby naruszeń bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej, w wyniku których wydano decyzje nadzorcze, do liczby zarejestrowanych działalności, wyrażony w promilach – plan ≤1, wykonanie 0,617,
- stosunek liczby kontroli wykonywanych do liczby nadzorowanych działalności – plan ≥0,30, wykonanie 0,319,
- liczba niezaplanowanych włączeń reaktora badawczego MARIA, na podstawie decyzji dozoru jądrowego – plan 0, wykonanie 0.

12.1.5.2.-Ocena sytuacji radiacyjnej kraju. Wydatki: plan 6 115,1 tys. zł, wykonanie 6 095,4 tys. zł. Efektem rzeczowym realizacji tego działania było m.in. podpisanie 28 umów związanych z monitoringiem radiacyjnym kraju i z reagowaniem na zdarzenia radiacyjne. Ustalone mierniki realizacji tego działania to:

- liczba ćwiczeń z zakresu reagowania na zdarzenia radiacyjne, w których uczestniczył Krajowy Punkt Kontaktowy funkcjonujący w PAA – plan ≥12, wykonanie 24,
- sprawność działania systemu stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych PAA, wyrażona w procentach – plan ≥ 90, wykonanie 99.

12.1.5.3.-Współpraca międzynarodowa w zakresie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej. Wydatki: plan 16 466,9 tys. zł, wykonanie 16 443,6 tys. zł. Efektem rzeczowym realizacji tego działania było opłacenie składki członkowskiej do MAEA. Przyjęty dla tego działania miernik to stosunek liczby międzynarodowych organizacji, komitetów i grup roboczych tworzących normy i techniczne standardy bezpieczeństwa, w których Polska wzięła aktywny udział do liczby międzynarodowych komitetów, grup roboczych i organizacji tworzących normy i techniczne standardy bezpieczeństwa, w których Polska jest członkiem (10 grup), wyrażony w procentach – plan ≥ 60, wykonanie 86.

²³ Z ang. *International Nuclear and Radiological Event Scale*.

²⁴ Europejska Wspólnota Energii Atomowej, z ang. *European Atomic Energy Community*.

12.1.5.4.-Obsługa roszczeń byłych pracowników Zakładów Przemysłowych R-1 w Kowarach. Wydatki: plan 135,1 tys. zł, wykonanie 135,1 tys. zł. W wyniku tego działania osiągnięto efekt rzeczowy w formie wypłaconego dla 113 osób ekwiwalentu za deputat węglowy dla byłych pracowników ZPR-1 w Kowarach. Miernik dla tego działania określony został jako liczba wnoszonych skarg do Prezesa PAA w związku z obsługą roszczeń – plan 0, wykonanie 0.

Efektywność realizacji planu w układzie zadaniowym oceniana była m.in. na podstawie ankiet do oceny efektywności i skuteczności realizacji zadań, podzadań i działań oraz kwot wydatków uzyskanych w ramach systemu sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym. Informacje o ocenie efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym były akceptowane przez Dyrektora Generalnego i zatwierdzane przez Prezesa PAA.

(akta kontroli str. 30-43, 61-72, 197-201, 207-211, 483-519)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków. Agencja dokonywała wydatków terminowo i celowo, osiągając zamierzone efekty rzeczowe.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2019 r. przez dysponenta części 68-Państwowa Agencja Atomistyki:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),

(akta kontroli str. 452-482, 520-536)

Kwoty wykazane w sprawozdaniach rocznych dysponenta części 68-PAA (stanowiących jednocześnie sprawozdania jednostkowe Agencji) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Agencja opracowała i rzetelnie stosowała pisemną *Procedurę sporządzania i kontroli sprawozdań budżetowych*. W kontrolowanej jednostce zidentyfikowano i oszacowano ryzyka w obszarze sprawozdawczości. Wymagane sprawozdania PAA sporządzała terminowo i rzetelnie.

V. Wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w realizacji budżetu w części 68- Państwowa Agencja Atomistyki w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

VI. 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 piśmie²⁵ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 *ustawy o NIK*, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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, 22 kwietnia 2020 r.

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Tadeusz Dziuba

²⁵ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy."

