



**WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
WOJCIECH KUTYŁA**

KGP.410.005.02.2017  
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<br>Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji  |
| Kontroler                           | Wojciech Żukowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/67/2017 z dnia 21 sierpnia 2017 r.<br><br>(dowód: akta kontroli str. 1-2)  |
| Jednostka kontrolowana              | Państwowa Agencja Atomistyki <sup>1</sup> , ul. Krucza 36, 00-522 Warszawa  |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Andrzej Przybycin, pełniący obowiązki Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki od dnia 31 marca 2016 r.<br><br>Do dnia 31 marca 2016 r. w okresie objętym kontrolą, tj. od 2014 r., Prezesem PAA był Janusz Włodarski.<br><br>(dowód: akta kontroli str. 18) |

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>2</sup> podejmowane przez Państwową Agencję Atomistyki w latach 2014-2017 (do 15 września) działania w zakresie przygotowań do pełnienia funkcji dozoru jądrowego w ramach rozwoju energetyki jądrowej w Polsce.

PAA rzetelnie realizowała przygotowania do wykonywania funkcji dozorowych w związku z *Programem polskiej energetyki jądrowej*<sup>3</sup>. Zgodnie z PPEJ, Agencja przedstawiła projekt nowelizacji *ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe*<sup>4</sup> w 2014 r., a następnie opracowała projekty rozporządzeń wyznaczających ramy prawne realizacji PPEJ. Prezes PAA wydał zalecenia techniczne w zakresie oceny stabilności tektonicznej podłoża, aktywności uskoków oraz warunków geologiczno-inżynierskich i hydrologicznych dla lokalizacji obiektów jądrowych. PAA realizowała także programy szkoleniowe (m.in. we współpracy z zagranicznymi organami dozoru jądrowego) przygotowujące kadrę pracowników Agencji do sprawowania funkcji dozorowych w obiektach jądrowych.

W ocenie NIK, według stanu na dzień 15 września 2017 r., PAA była przygotowana do pełnienia funkcji dozoru jądrowego w zakresie zgodnym ze stanem realizacji PPEJ.

W latach 2014-2017 (do 31 lipca) wydatki PAA na realizację zadań związanych z PPEJ wyniosły łącznie ok. 11 133,3 tys. zł. Z tego koszty wynagrodzeń i pochodnych wyniosły 8 576,0 tys. zł, wydatki pozapłatcowe 2 557,3 tys. zł.

<sup>1</sup> Dalej: PAA, Agencja.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, negatywna i opisowa w przypadku gdy nie spełnione zostały kryteria dla oceny pozytywnej ani negatywnej.

<sup>3</sup> Dalej: PPEJ – przyjęty uchwałą Nr 15/2014 Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2014 r. (M.P. poz. 502).

<sup>4</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 576. Dalej: *ustawa Prawo atomowe*.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Stan przygotowań PAA do pełnienia funkcji dozoru jądrowego w ramach rozwoju energetyki jądrowej w Polsce

##### 1.1. Działania PAA dla zapewnienia najwyższego osiągalnego poziomu bezpieczeństwa w przypadku budowy i eksploatacji Elektrowni Jądrowej

Opis stanu faktycznego

Obowiązek zapewnienia najwyższego poziomu bezpieczeństwa planowanej elektrowni jądrowej (EJ) spoczywa na kierowniku jednostki organizacyjnej eksploatującej elektrownię jądrową (art. 7 ust. 1 *ustawy Prawo atomowe*). Do PAA należy natomiast sprawowanie nadzoru zgodnie z zasadami i wymaganiami zawartymi w rozdziale 9. *ustawy Prawo atomowe*. Znajduje to potwierdzenie w PPEJ w pkt. 2.5: *Cel 2 – zapewnienie najwyższego osiągalnego poziomu bezpieczeństwa elektrowni jądrowych: zostanie osiągnięty przez profesjonalne działanie inwestora zgodnie z aktualnymi wymaganiami, pod nadzorem Prezesa PAA*. Podjęcie przez PAA bezpośrednich działań w zakresie nadzoru nad budową i eksploatacją EJ jest uwarunkowane rozpoczęciem przez inwestora EJ procesu uzyskiwania zezwoleń dozoru jądrowego.

Przed otrzymaniem wniosku o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 *ustawy Prawo atomowe*<sup>5</sup>, PAA nie dysponuje żadnymi instrumentami nadzoru i kontroli nad potencjalnym inwestorem. *Prawo atomowe* przewiduje możliwość uzyskania przez inwestora wyprzedzającej opinii dotyczącej planowanej lokalizacji obiektu jądrowego (art. 36a) oraz ogólnej opinii dotyczącej planowanych rozwiązań organizacyjno-technicznych (art. 39b). Do dnia 15 września 2017 r. inwestor EJ (spółka PGE EJ1) nie zwrócił się z wnioskiem o wydanie żadnej z ww. opinii. Uzyskanie opinii, o których mowa w art. 36a i 39b *ustawy Prawo atomowe* nie jest obowiązkowe dla żadnego z obiektów jądrowych. Natomiast w przypadku elektrowni jądrowych uzyskanie ww. opinii staje się obligatoryjne na mocy *ustawy z dnia z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących*<sup>6</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 11)

Ramy prawne dla budowy i rozwoju energetyki jądrowej zostały przygotowane w formie nowelizacji *ustawy Prawo atomowe* oraz wydania do niej aktów wykonawczych. W okresie objętym kontrolą PAA opracowała, wspólnie z Ministerstwem Gospodarki, projekt *ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy Prawo atomowe*<sup>7</sup>. Ustawa ta miała na celu wdrożenie do prawa krajowego przepisów *dyrektywy Rady 2011/70/Euratom z dnia 19 lipca 2011 r. ustanawiającej ramy wspólnotowe w zakresie odpowiedzialnego i bezpiecznego gospodarowania wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi*<sup>8</sup>. Dyrektywa nakłada na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia krajowych ram ustawodawczych, regulacyjnych i organizacyjnych zapewniających wysoki poziom bezpieczeństwa gospodarowania wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi.

<sup>5</sup> Tj. budowa, rozruch, eksploatacji oraz likwidacja obiektów jądrowych.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 552.

<sup>7</sup> Dz. U. poz. 587.

<sup>8</sup> Dz. Urz. UE L 199 z 02.08.2011, str. 48.

W 2015 r. Prezes PAA opracował trzy projekty rozporządzeń Rady Ministrów: z dnia 30 czerwca 2015 r.<sup>9</sup> oraz dwa z dnia 14 grudnia 2015 r.<sup>10</sup>

W ramach procesu licencjonowania i budowy EJ Prezes PAA opracował *Zasady wydawania zaleceń organizacyjnych i technicznych Prezesa PAA* (zaktualizowane w grudniu 2016 r.). Do września 2017 r. wydano trzy zalecenia Prezesa PAA w zakresie lokalizacji obiektów jądrowych (jedno w 2013 r.<sup>11</sup> i dwa w 2014 r.<sup>12</sup>). Na dzień 15 września 2017 r. w opracowaniu znajdowały się kolejne zalecenia<sup>13</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 19-30)

W okresie objętym kontrolą, PAA dokonywała okresowych ocen obowiązujących rozwiązań prawnych dla budowy i funkcjonowania EJ. W wyniku przeprowadzonych analiz PAA proponowała m.in. zmiany w obowiązującym prawie. Zgodnie z art.113a ust. 1 i 3 *ustawy Prawo atomowe* Prezes PAA, nie rzadziej niż co trzy lata, przeprowadza ocenę funkcjonowania dozoru jądrowego oraz analizę obowiązującego stanu prawnego pod względem jego adekwatności do potrzeb zapewnienia bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej. Dotychczas zostały sporządzone dwie takie oceny. Pierwszy raport objął okres od 1 lipca 2011 r. do 30 czerwca 2014 r., natomiast drugi od 1 lipca 2014 r. do 30 czerwca 2017 r. z zaznaczeniem, że ze względu na roczne podsumowania tych danych dotyczą one pełnych lat kalendarzowych, tj. od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2016 r.

W raporcie z oceny przeprowadzonej w 2014 r. wskazano, że pomimo iż obowiązujący stan prawny, zapewnia odpowiednie ramy prawne dla prowadzenia działalności związanych z wykorzystaniem energii jądrowej lub promieniowania jonizującego, to jednak konieczne jest uzupełnienie poprzez ustanowienie regulacji w sprawie kategoryzacji zagrożeń radiacyjnych zgodnie z zaleceniami Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (MAEA).

W raporcie tym stwierdzono także, że konieczne jest wydanie nowego rozporządzenia w sprawie dokumentów wymaganych przy składaniu wniosku o wydanie zezwolenia na wykonywanie działalności związanej z narażeniem na działanie promieniowania jonizującego albo przy zgłoszeniu wykonywania tej działalności<sup>14</sup>. Związane jest to z wydaniem 14 nowych rozporządzeń określających szczegółowe wymagania dotyczące m.in. lokalizacji, projektowania, rozruchu, eksploatacji i likwidacji obiektów jądrowych, które zostały wydane w celu wdrożenia wymogów zawartych w *ustawie Prawo atomowe* oraz umożliwienia realizacji PPEJ.

W raporcie z oceny przeprowadzonej w 2017 r. ponownie wskazano, że obowiązujący stan prawny zapewnia odpowiednie ramy prawne dla prowadzenia działalności związanych z wykorzystaniem energii jądrowej lub promieniowania jonizującego w sposób, który zabezpiecza dostatecznie ludzi, mienie oraz środowisko. Wskazano też ponownie, że konieczne jest ustanowienie regulacji w sprawie kategoryzacji zagrożeń radiacyjnych zgodnie z zaleceniami MAEA

(dowód: akta kontroli str. 93-213)

<sup>9</sup> *W sprawie dokumentów wymaganych przy składaniu wniosku o wydanie zezwolenia na wykonywanie działalności związanej z narażeniem na działanie promieniowania jonizującego albo przy zgłaszaniu wykonywania tej działalności* (Dz. U. poz. 1355).

<sup>10</sup> *W sprawie odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego* (Dz. U. poz. 2267 ze zm.) oraz *w sprawie oceny okresowej bezpieczeństwa składowiska odpadów promieniotwórczych* (Dz. U. poz. 28).

<sup>11</sup> Dotyczące sejsmiczności podłoża dla lokalizacji obiektów jądrowych.

<sup>12</sup> Dotyczące oceny stabilności tektonicznej podłoża oraz aktywności uskoku dla lokalizacji obiektów jądrowych oraz oceny warunków geologiczno-inżynierskich oraz hydrogeologicznych dla lokalizacji obiektów jądrowych.

<sup>13</sup> Trzy z nich dotyczą zaleceń technicznych związanych z lokalizacją obiektów jądrowych, a dwa kolejne dotyczą składowania odpadów promieniotwórczych.

<sup>14</sup> Rozporządzenie wydano w dniu 30 czerwca 2015 r. (por. przypis nr 9).

Na zaproszenie Rządu RP, w 2013 r. została zrealizowana misja przeglądowna MAEA – IRRS<sup>15</sup>, w wyniku której zweryfikowano i oceniono pozytywnie przygotowanie PAA na aktualnym etapie PPEJ. Misja IRRS wydała rekomendacje i zalecenia do realizacji przez PAA, które zostały pozytywnie zweryfikowane podczas przeprowadzonej w czerwcu 2017 r. misji weryfikacyjnej MAEA. Spośród 31 rekomendacji lub sugestii sformułowanych w 2013 r. – 20 zostało w pełni implementowanych, tj. otrzymało status zamkniętych, natomiast 11 otrzymało status zamkniętych na podstawie poczynionych postępów we wdrożeniu.

Kategoryzacja zagrożeń radiacyjnych, zgodnie z zaleceniami misji IRRS, została przewidziana w projekcie *ustawy o zmianie ustawy Prawo atomowe oraz ustawy o ochronie przeciwpożarowej*. Ekspert MAEA podczas misji weryfikacyjnej IRRS w czerwcu 2017 r. ocenili, że projektowane przepisy są zgodnie z zaleceniami MAEA. W dniu 6 lipca 2017 r. Stały Komitet Rady Ministrów przyjął projekt tej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 31-38, 214-239)

W okresie objętym kontrolą działalność planistyczna PAA w zakresie przygotowania do PPEJ opierała się bezpośrednio o działania przewidziane w PPEJ oraz o wymogi kontroli zarządczej (roczne plany działalności Prezesa PAA oraz sprawozdania z ich realizacji) – wynikające z *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*<sup>16</sup>.

PPEJ zakładał okres realizacji zawartych w nim zadań na lata 2014-2030. Zgodnie z *ustawą Prawo atomowe* PPEJ jest opracowywany co cztery lata, co w założeniach miało pozwolić na regularną weryfikację jego harmonogramu i danych o kosztach jego realizacji. Pierwsze sprawozdanie z realizacji PPEJ zostało opublikowane w formie obwieszczenia Ministra Energii z dnia 18 stycznia 2017 r.<sup>17</sup> PAA rozpoczęła przygotowywanie do planowanej aktualizacji PPEJ – która zgodnie z *ustawą Prawo atomowe* powinna być przedstawiona w styczniu 2018 r. W kwietniu 2017 r. został przekazany Ministrowi Energii projekt dokumentu mającego stanowić załącznik do nowego, zaktualizowanego PPEJ pt. *Zasady oraz strategiczne kierunki związane z zapewnieniem bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej*.

(dowód: akta kontroli str. 48-92)

W II połowie 2015 r. PGE EJ1 zwróciło się do Prezesa PAA<sup>18</sup> z prośbą o określenie zakresu ogólnej opinii dotyczącej planowanych rozwiązań organizacyjno-technicznych, o której mowa w art. 39b. *ustawy Prawo atomowe*, na potrzeby uzyskania decyzji zasadniczej o której mowa w art. 22 ust. 2 *ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących*.

W odpowiedzi Prezes PAA<sup>19</sup> wskazał, że o określenie zakresu ww. opinii spółka powinna zwrócić się do organu odpowiedzialnego za wydanie decyzji zasadniczej tj. ministra właściwego ds. gospodarki (od 27 listopada 2015 r. zadanie to przejął minister właściwy ds. energii). Niezależnie od powyższego stanowiska, PAA przedstawiła (jako załącznik do pisma) merytoryczne uwagi w zakresie podstawowych wymagań bezpieczeństwa jądrowego oraz przewidywanych uwolnień substancji promieniotwórczych do środowiska i prognozowanej wielkości dawek skutecznych.

<sup>15</sup> Z ang. *Integrated Regulatory Review Service* – Zintegrowany Przegląd Dozoru Jądrowego.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

<sup>17</sup> M.P. poz. 200. – dalej: obwieszczenie ME z realizacji PPEJ.

<sup>18</sup> Pismo nr EJ1/2015/2100/BZIP/BOK/JA z dnia 25 listopada 2015 r.

<sup>19</sup> Pismo nr P-PAA/370/4986/2015 z dnia 22 grudnia 2015 r.

Według wyjaśnień Prezesa PAA<sup>20</sup>, w wyniku prowadzonej korespondencji, w pierwszej połowie 2016 r. odbyło się kilka roboczych spotkań konsultacyjnych mających na celu ustalenie szczegółowego trybu uzyskania ogólnej opinii w odniesieniu do trzech rozważanych technologii reaktorowych. Pierwsze i najważniejsze spotkanie odbyło się 12 stycznia 2016 r. W zamierzeniu, efektem konsultacji miało być uzgodnienie zakresu dokumentacji, która będzie podlegała ocenie, harmonogramu jej przesyłania do PAA oraz harmonogramu wydawania ogólnych opinii przez PAA. Spółce PGE EJ1 zależało, aby ogólne opinie dotyczące każdej z trzech ocenianych technologii zostały wydane jednocześnie, aby nie stwarzać wrażenia faworyzowania któregoś z dostawców. Trzy technologie, które miały zostać poddane ocenie, miały zostać wyłonione przez PGE EJ1 w ramach dialogu wstępnego z większą liczbą dostawców.

Docelowo powyższe ustalenia miały zostać udokumentowane w formie harmonogramu zaakceptowanego zarówno przez PGE EJ1 jak i PAA. Konsultacje nie zostały jednak zakończone żadnym oficjalnym dokumentem ze względu na zmianę przez PGE EJ1 koncepcji realizacji przetargu. Żadna dokumentacja techniczna nie została też przekazana do dozoru jądrowego.

(dowód: akta kontroli str. 240-280)

Ponadto, w okresie od stycznia 2014 do sierpnia 2017 r. odbyło się ok. 20 spotkań pomiędzy PAA a PGE EJ1. Spotkania odbywały się na prośbę PGE EJ1 i kilkakrotnie uczestniczyli w nich również przedstawiciele podmiotów współpracujących z PGE EJ1. Tematyka spotkań obejmowała przede wszystkim interpretację wymagań bezpieczeństwa zawartych w *ustawie Prawo atomowe*, rozporządzeniach wykonawczych oraz w wydanych przez Prezesa PAA zaleceniach organizacyjno-technicznych. Spotkania dotyczyły również tematyki zintegrowanych systemów zarządzania w obiektach jądrowych, monitoringu meteorologicznego, radiacyjnego i sejsmicznego w rozważanych lokalizacjach oraz zakresu raportu lokalizacyjnego.

Począwszy od grudnia 2016 r. na prośbę PGE EJ1 zorganizowana została seria spotkań warsztatowych dotyczących szczegółowych zagadnień zawartych w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu przeprowadzania oceny terenu przeznaczonego pod lokalizację obiektu jądrowego, przypadków wykluczających możliwość uznania terenu za spełniający wymogi lokalizacji obiektu jądrowego oraz w sprawie wymagań dotyczących raportu lokalizacyjnego dla obiektu jądrowego*<sup>21</sup>. Ze spotkań były przygotowywane notatki podsumowujące, w których PAA zastrzegła, że wszystkie postanowienia zawarte podczas spotkań zostały dokonane na podstawie obowiązujących przepisów prawa, zaleceń technicznych oraz w oparciu o dostępną wiedzę techniczną i informacje dostarczone przez spółkę PGE EJ1.

(dowód: akta kontroli str. 281-357)

Do dnia 15 września 2017 r. PAA nie oceniała przyjętych przez inwestora założeń w zakresie kontraktów na dostawę technologii oraz usług EPC<sup>22</sup> (tzw. kontraktu na efekt energetyczny) – ponieważ inwestor nie przedłożył PAA takich dokumentów.

W okresie objętym kontrolą w zakresie przygotowania PAA do pełnienia roli dozoru jądrowego Agencja realizowała także zadania dotyczące funkcjonowania i rozwinięcia zaplecza technicznego dozoru jądrowego.

<sup>20</sup> Pismo z dnia 11 września 2017 r.

<sup>21</sup> Dz. U. poz. 1025.

<sup>22</sup> (Engineering Procurement Construction) – zintegrowany pakiet inwestycyjno-kapitałowy połączony z dostawą technologii i usługami wykonawstwa.

W latach 2014-2017 (do 15 września) PAA prowadziła prace analityczne oraz koncepcyjne na potrzeby określenia wymagań dla programu monitoringu radiologicznego na terenie i wokół elektrowni jądrowej. W 2015 r. zlecono wykonanie usług polegających na: analizie programów monitoringu radiologicznego środowiska poszczególnych krajów w kontekście energetyki jądrowej; pomiarze uwolnień substancji promieniotwórczych do powietrza w okolicy obiektu jądrowego w Świerku oraz wykonaniu opracowania dotyczącego metodologii przeprowadzania pomiarów stężeń węgla C-14 w próbkach środowiskowych oraz próbkach pożywienia. Na realizację tych zadań wydatkowano 130,8 tys. zł. Wyniki zadań zleconych zostały wykorzystane przez PAA do przygotowania projektu *rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących zakresu programu monitoringu radiacyjnego realizowanego przez jednostki organizacyjne zaliczane do I i II kategorii zagrożeń*.

Rozbudowa sieci stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych PAA na potrzeby PPEJ została rozpoczęta w 2015 r. Do 31 lipca 2017 r. zrealizowano następujące zadania w ramach przedmiotowego projektu: w 2015 r. PAA zakupiła dwie stacje wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych. Zakup był finansowany z rezerwy celowej PPEJ na kwotę 130 tys. zł. W 2016 r. zainstalowano i uruchomiono w Suwałkach oraz Kielcach dwie stacje wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych zakupione w 2015 r. Koszty dzierżawy terenu, instalacji i uruchomienia i obsługi dwóch stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych w nowych lokalizacjach były finansowane z budżetu państwa w części 68 (PAA) na kwotę 19 tys. zł. W 2017 r. koszty funkcjonowania stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych zakupionych w 2015 r. finansowane były z budżetu części 68. Do dnia 1 sierpnia 2017 r. wydatki na ten cel wynosiły 6 tys. zł. W lipcu 2017 r. PAA ogłosiła przetarg nieograniczony na dostarczenie i wdrożenie dwudziestu trzech stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych wraz z dodatkowymi elementami infrastruktury oraz dostarczenie dokumentacji stacji. Do dnia 15 września 2017 r. przetarg nie został rozstrzygnięty.

PAA zleciła w 2015 r. realizację zadania polegającego na implementacji modeli obliczeniowych modułów wodnych dla Polski w systemie wspomaganie decyzji RODOS<sup>23</sup>. Zadanie zostało zrealizowane w 2015 r. i sfinansowane z rezerwy celowej PPEJ na kwotę 169,7 tys. zł.

Projekt stworzenia Komputerowego Centrum Analizy Danych (KCAD) w Centrum do Spraw Zdarzeń Radiacyjnych był od 2015 r. realizowany i finansowany z rezerwy celowej. W 2015 r. PAA zleciła opracowanie założeń i projektu systemu KCAD. Zadanie zostało wykonane w 2015 r. Zadanie zostało sfinansowane w 2015 r. z rezerwy celowej PPEJ na kwotę 49,1 tys. zł. W 2016 r. PAA zakupiła sprzęt wraz z oprogramowaniem systemowym oraz oprogramowaniem bazodanowym na potrzeby KCAD. Dostarczony sprzęt i oprogramowanie były niezbędne do realizacji kolejnego zadania rozpoczętego w 2017 r. Zadanie zostało sfinansowane w 2016 r. z rezerwy celowej PPEJ na kwotę 647,8 tys. zł. PAA ogłosiła w lipcu 2017 r. przetarg nieograniczony na zaprojektowanie, stworzenie, wdrożenie i zapewnienie wsparcia technicznego dla zintegrowanego systemu informatycznego, składającego się z bazy danych monitoringu radiacyjnego oraz narzędzi do analiz i raportowania na potrzeby KCAD.

(dowód: akta kontroli str. 461-464)

W okresie objętym kontrolą PAA prowadziła działania informacyjno-edukacyjne w ramach PPEJ poprzez różne kanały komunikacji, w tym za pośrednictwem strony

<sup>23</sup> Z ang. *Real-time On-line Decision Support System* – system wspomaganie decyzji po wypadku jądrowym.

internetowej, a także w formie filmów edukacyjnych, wydawania kwartalnika branżowego oraz publikację ulotek.

Prowadzono również działania komunikacyjne z mediami i społeczeństwem, takie jak: prowadzenie konta na portalu Twitter, zamieszczenie formularzy kontaktowych na stronie internetowej, publikowanie wywiadów i wypowiedzi rzecznika prasowego Prezesa PAA, udział przedstawicieli PAA w debatach eksperckich i konferencjach, utworzenie i szkolenie grupy spikerów PAA – ekspertów do wypowiadania się do mediów i do udziału w działaniach komunikacyjnych w terenie, badania opinii publicznej – pierwsze 2014 r., następne planowane po podjęciu aktualizacji PPEJ i przyjęciu nowej wersji PPEJ. Wszystkie produkowane multimedia udostępniane były w serwisie internetowym PAA oraz poprzez portal YouTube.

(dowód: akta kontroli str. 39-47)

Wydatki pozapłacowe poniesione w latach 2014-2017 (do 31 lipca) na realizację zadań przypisanych PAA w PPEJ – tj. na wykonanie niezbędnych ekspertyz i analiz dotyczących ram prawnych określających funkcjonowania energetyki jądrowej, realizację programu kształcenia kadr dla instytucji związanych z energetyką jądrową oraz na przygotowanie PAA do pełnienia roli dozoru jądrowego i radiologicznego dla potrzeb energetyki jądrowej oraz innych służb i instytucji niezbędnych do wdrożenia energetyki jądrowej – wyniosły łącznie 2 557,3 tys. zł. Z tego kwota 793,4 tys. zł została wydatkowana z budżetu państwa w części 68 – Polska Agencja Atomistyki, a kwota 1 763,9 tys. zł – z rezerwy celowej budżetu państwa cz. 61– Realizacja programu wieloletniego PPEJ. W 2014 r. PAA wydatkowała na realizację PPEJ kwotę 180,1 tys. zł (z budżetu w części 68), w 2015 r. – 1 131,2 tys. zł (w tym 243,4 tys. zł z budżetu w części 68, a 887,8 tys. zł z rezerwy celowej), w 2016 r. – 1 019,4 tys. zł (143,2 tys. zł z budżetu w części 68, a 876,2 tys. zł z rezerwy celowej), w 2017 r. – 226,6 tys. zł (z budżetu w części 68).

Wydatki na realizację zadań przypisanych PAA w PPEJ stanowiły: w 2014 r. – 0,9%, w 2015 r. – 5,3%, w 2016 r. – 4,6%, w 2017 r. (do 31 lipca) – 1,3% wszystkich rocznych wydatków pozapłacowych PAA poniesionych z budżetu państwa w części 68 w tym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 16-18)

## **1.2. Przygotowanie kadrowe PAA do wypełniania zadań związanych z realizacją PPEJ**

Opis stanu faktycznego

Dla około 1/3 składu kadry PAA (37 etatów) w okresie od 2014 r. do 2017 r. (do 31 lipca) zadania związane z realizacją PPEJ stanowiły podstawowy zakres obowiązków. Na koniec 2014 r. zatrudnionych ogółem w PAA było 126 osób, w tym 37 etatów było dedykowanych do wykonywania zadań w ramach PPEJ, co stanowiło 29,4% ogółu zatrudnionych; na koniec 2015 r. zatrudnione w PAA były 123 osoby, w tym 35 etatów w ramach PPEJ, co stanowiło 28,5% ogółu zatrudnionych; na koniec 2016 r. zatrudnione w PAA były 122 osoby, w tym 37 etatów w ramach PPEJ, co stanowiło 30,3% ogółu zatrudnionych; na dzień 31 lipca 2017 r. zatrudnionych w PAA było 125 osób, w tym 37 etatów w ramach PPEJ, co stanowi 29,6% ogółu zatrudnionych.

Struktura wykształcenia 37 osób zatrudnionych w PAA w związku z realizacją PPEJ na dzień 31 lipca 2017 r. przedstawiała się następująco: osiem osób z wykształceniem kierunkowym energetyka jądrowa; sześć osób – prawnicze; pięć osób – ochrona środowiska; po trzy osoby – chemia, fizyka, geologia; dwie osoby – elektronika, po jednej osobie – biofizyka, budownictwo, elektrotechnika, inżynieria środowiska, mechanika i budowa maszyn, psychologia i zarządzanie.

(dowód: akta kontroli str. 12-13)



Analiza sześciu opisów stanowisk osób zatrudnionych w PAA wskazuje, że ich kompetencje zawodowe, były wykorzystywane w zakresie, zgodnym z ich wykształceniem i doświadczeniem zawodowym. Osoby te w okresie objętym kontrolą realizowały m.in. następujące zadania przewidziane dla PAA w PPEJ: opracowywanie projektów aktów prawnych, zaleceń organizacyjno-technicznych oraz wewnętrznych procedur i instrukcji związanych z kontrolą i nadzorem nad obiektami jądrowymi, użytkownikami materiałów jądrowych oraz składowiskiem odpadów promieniotwórczych; prowadzenie procesu autoryzacji laboratoriów oraz organizacji eksperckich (art. 66a *ustawy Prawo atomowe*); prowadzenie analizy dokumentacji ochrony radiologicznej oraz realizację kontroli w zakresie ochrony radiologicznej.

(dowód: akta kontroli str. 358-388)

Według wyjaśnień Prezesa PAA<sup>24</sup>, odrębną kategorię stanowili pracownicy PAA, którzy muszą uzyskać uprawnienia inspektora dozoru jądrowego II stopnia, co zajmuje około 3-4 lat i wymaga realizacji indywidualnego programu praktyk oraz zdania dwóch egzaminów przed komisją powołaną przez Prezesa PAA – szczegółowy tryb oraz wymogi określone są w *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie inspektorów dozoru jądrowego*<sup>25</sup>. Kandydaci na inspektorów zatrudnieni w związku z przygotowaniem do PPEJ w indywidualnych programach praktyk mają ujęte elementy bezpośrednio związane z kontrolą i nadzorem nad elektrowniami jądrowymi.

Istotnym elementem rozwoju zawodowego wszystkich zatrudnionych w zakresie PPEJ pracowników PAA był udział w krótko i długoterminowych szkoleniach organizowanych m.in. przez MAEA, a także w kilkumiesięcznych stażach (ang.: *On-the-Job-Training*) w zagranicznych dozorach jądrowych. Głównym celem staży było nabycie przez pracowników PAA praktycznego doświadczenia w realizacji zadań nadzoru nad elektrowniami jądrowymi poprzez bezpośrednią obserwację i wspieranie pracy zagranicznych dozorów w krajach posiadających rozwiniętą energetykę jądrową. Zagraniczne staże są realizowane od 2015 r. we współpracy z zagranicznymi dozorami jądrowymi oraz MAEA. W latach 2015-2016 zostało zrealizowanych 18 staży o długości od dwóch do sześciu miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 15)

Koszty wynagrodzeń i pochodnych w latach 2014 – 2017 (do 31 lipca) osób zatrudnionych w PAA w związku z realizacją PPEJ wyniosły łącznie 8 576,0 tys. zł, w tym: w 2014 r. – 2 143,0 tys. zł, w 2015 r. – 2 524,0 tys. zł, w 2016 r. – 2 509,0 tys. zł, do 31 lipca 2017 r. – 1 400,0 tys. zł. Kwoty wydatkowane na wynagrodzenia i pochodne osób zatrudnionych w PAA w związku z realizacją PPEJ stanowiły: w 2014 r. – 24,3%, w 2015 r. – 26,7%, w 2016 r. – 25,3%, do 31 lipca 2017 r. – 23,3% całkowitych rocznych wydatków PAA na wynagrodzenia i pochodne w tym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 15-16)

Na dzień 15 września 2017 r. 76 pracowników PAA miało sporządzone bilanse kompetencyjne, w tym 37 pracowników związanych z realizacją zadań na rzecz PPEJ. Dla 66 pracowników sporządzono je w okresie od dnia 23 czerwca do dnia 6 lipca 2015 r. Pozostałe 10 sporządzono po lipcu 2015 r.

Po zakończeniu etapu sporządzania indywidualnych bilansów kompetencyjnych, ustalone zostały luki kompetencyjne i sformułowano dla nich kompleksowe działania rozwojowe. Zidentyfikowanie luk szkoleniowych pozwoliło na ocenienie

<sup>24</sup> Pismo z dnia 11 września 2017 r.

<sup>25</sup> Dz. U. poz. 1014 ze zm.

indywidualnych potrzeb szkoleniowych i było wykorzystywane jako podstawowe narzędzie oceny niezbędności szkoleń, a zwłaszcza długookresowych (od dwóch do sześciu miesięcy) zagranicznych szkoleń stanowiskowych (On the Job Training). Z grupy osób dedykowanych do realizacji zadań na rzecz PPEJ (39 etatów) 11 osób wzięło udział w takich zagranicznych stażach stanowiskowych. Kolejne staże planowane były na lata 2017 – 2019.

Bilans kompetencyjny został przygotowany w systemie SARCON – systemie MAEA do analizy kompetencji (tworzenia bilansów kompetencyjnych i analizy luk kompetencyjnych). Na jego podstawie PAA opracowała kompleksowy program szkoleń na 2017 r. oraz Program Zarządzania Zasobami Ludzkimi w PAA na lata 2017-2019.

(dowód: akta kontroli str. 18, 394-460)

W latach 2014-2017 (do 15 września) PAA realizowała także projekty pomocy technicznej MAEA dedykowane dla PAA (POL9022 i POL9023), przeznaczone na wzmocnienie dozoru jądrowego na potrzeby przyszłej energetyki jądrowej. Od 2014 r. do dnia 31 lipca 2017 r. PAA wykorzystwała na ten cel ok. 210,0 tys. EUR. W ramach POL9022 i POL9023 były realizowane przez PAA staże zagraniczne, zagraniczne wizyty studyjne, warsztaty szkoleniowe krajowe, spotkania eksperckie, misje eksperckie doradcze, międzynarodowa misja przeglądowa IRRS.

(dowód: akta kontroli str. 465)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie podejmowane przez PAA działania w związku z realizacją PPEJ oraz nie zgłasza uwag co do stanu przygotowania PAA do pełnienia dozoru jądrowego – proporcjonalnie do stanu zaawansowania realizacji PPEJ na dzień 15 września 2017 r.

#### IV. Pozostałe informacje i pouczenia

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>26</sup> 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.

Warszawa, dnia 4 października 2017 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla



podpis

<sup>26</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524.