



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Cichosz

KGP-4101-05-02/2012

P/12/055

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/055 – Opracowanie oraz realizacja <i>Programu Polskiej Energetyki Jądrowej</i> ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Katarzyna Suwała, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82926 z dnia 4 października 2012 r. 2. Piotr Sitnicki, doradca ekonomiczny, nr legitymacji 11415. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Państwowa Agencja Atomistyki ² , ul. Krucza 36, 00-522 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Janusz Włodarski, Prezes Państwowej Agencji Atomistyki od dnia 10 stycznia 2011 r. W okresie od dnia 20 lutego 2009 r. do dnia 30 listopada 2010 r. Prezesem PAA był Pan Michael Patrick Waligórski. Wcześniej, od dnia 21 sierpnia 1992 r. do dnia 20 lutego 2009 r. stanowisko to zajmował Pan Jerzy Niewodniczański.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie w latach 2009–2012 oraz 2013 (do czasu zakończenia kontroli).

Ocenę pozytywną uzasadnia aktualny stan zaawansowania i sposób realizacji przez Prezesa PAA jego zadań, przewidzianych do wykonania do końca 2012 r., tj. w ramach I i II etapu projektu *PPEJ*⁴.

Dokument ten zawiera m.in. *Harmonogram Programu Polskiej Energetyki Jądrowej*⁵ opisujący zadania administracji rządowej (w tym m.in. PAA), w ramach którego Agencja zobligowana została:

- w ramach działania 1 „Ramy prawne dla budowy i funkcjonowania energetyki jądrowej w Polsce”, razem z ministrem właściwym ds. gospodarki, do przygotowania, uchwalenia i wdrożenia aktów prawnych, których wprowadzenie jest niezbędne dla umożliwienia budowy i funkcjonowania energetyki jądrowej oraz związanej z tym infrastruktury⁶;
- w ramach działania 6 „Kształcenie i szkolenie kadr dla instytucji i przedsiębiorstw związanych z energetyką jądrową”, razem z ministrem właściwym ds. nauki i szkolnictwa wyższego oraz ministrem właściwym ds. gospodarki, do przygotowania kadr dla polskiej energetyki jądrowej, zarówno dla potrzeb przygotowania i rozwoju infrastruktury, jak również eksploatacji elektrowni jądrowych⁷;

¹ Dalej: *PPEJ* lub *Program*.

² Dalej: PAA lub Agencja.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁴ Projekt *PPEJ*, opracowany w MG w grudniu 2010 r., określa, że I etap działań obejmuje okres do 30 czerwca 2011 r., a II etap okres od 1.07.2011 r. do 31.12.2013 r.

⁵ Dalej: *Harmonogram PPEJ*.

⁶ Szerzej patrz pkt 1 *Wystąpienia pokontrolnego*.

⁷ Szerzej patrz pkt 3 *Wystąpienia pokontrolnego*.

- w ramach działania 11 „Funkcjonowanie dozoru jądrowego i radiologicznego”, razem z ministrem właściwym ds. środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym ds. gospodarki, do zapewnienia funkcjonowania niezależnego, nowoczesnego i profesjonalnego dozoru jądrowego i radiologicznego, który jako instytucja zaufania publicznego będzie mogła sprostać wyzwaniom, jakie niesie ze sobą rozwój energetyki jądrowej w Polsce⁸.

Działania Agencji w ww. zakresie zapoczątkował proces samooceny, dokonany w 2009 r. Na tej podstawie określono konieczne do wprowadzenia zmiany legislacyjnej, organizacyjnej i funkcjonalnej, niezbędne do przekształcenia PAA w organizację realizującą w sposób zgodny z normami bezpieczeństwa Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej⁹ zadania urzędu dozoruującego bezpieczeństwo jądrowe i ochronę radiologiczną¹⁰ w kraju wdrażającym program jądrowy i jednocześnie nadal szeroko stosującym źródła promieniowania jonizującego.

*Ustawa z dnia 13 maja 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo atomowe oraz niektórych innych ustaw*¹¹ weszła w życie 1 lipca 2011 r. Po zmianie ustawy struktura organizacyjna Agencji została dostosowana do zadań nałożonych na PAA.

W okresie objętym kontrolą w jednostce podejmowano szereg działań mających na celu kształcenie i szkolenie kadr wykonujących w przyszłości określone czynności mające istotne znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej w elektrowni jądrowej.

Przedsięwzięcia te prowadzono przy braku podjęcia przez Rząd do tej pory ostatecznej decyzji w zakresie wdrażania projektu *PPEJ*.

Jak wskazał Prezes PAA, nieprzyjęcie przez Radę Ministrów projektu tego dokumentu nie ma bezpośredniego wpływu na realizację działań dostosowawczych prowadzonych przez Agencję.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie i wdrożenie aktów prawnych niezbędnych dla umożliwienia budowy i funkcjonowania energetyki jądrowej oraz związanej z nią infrastruktury

1.1. Stworzenie ram prawnych dla budowy i funkcjonowania energetyki jądrowej w Polsce

Opis stanu faktycznego

Minister Środowiska, w dniu 11 maja 2009 r., udzielił Prezesowi PAA upoważnienia do przygotowania założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy – *Prawo atomowe*.

Zarządzeniem Nr 4 z dnia 20 maja 2009 r. Prezes PAA prof. dr hab. Michael Waligórski powołał w PAA Zespół ds. nowelizacji ustawy – *Prawo atomowe* pod przewodnictwem Macieja Jurkowskiego – Wiceprezesa PAA, Głównego Inspektora Dozoru Jądrowego. Po przedstawieniu przez Ministra Gospodarki projektu „Polityki energetycznej Polski do 2030 r.”, w którym założono budowę w Polsce elektrowni jądrowej, w Agencji przeprowadzono analizy mające na celu zdobycie wiedzy i kompetencji w zakresie wymagań bezpieczeństwa jądrowego dla lokalizacji, projektowania, budowy, rozruchu, eksploatacji i likwidacji obiektów jądrowych. Analizie poddano dokumenty MAEA, a także uregulowania prawne dotyczące bezpieczeństwa jądrowego w państwach posiadających obiekty energetyki jądrowej, m.in. we Francji, w Stanach Zjed-

⁸ Szerzej patrz pkt 2 *Wystąpienia pokontrolnego*.

⁹ Dalej: MAEA.

¹⁰ Dalej: *bjior*.

¹¹ Dz. U. Nr 132, poz. 766.

noczonych Ameryki oraz w Wielkiej Brytanii. Od maja 2009 r. do lutego 2010 r. zespół opracował wiele wersji projektu zmian ustawy – *Prawo atomowe*.

W dniu 23 marca 2010 r. zawarto Porozumienie pomiędzy Prezesem PAA a Pełnomocnikiem Rządu ds. Polskiej Energetyki Jądrowej¹², w którym szczegółowo rozdzielono kompetencje pomiędzy stronami w zakresie stworzenia ram prawnych dla budowy i funkcjonowania energetyki jądrowej.

W okresie objętym kontrolą, Prezes PAA, w zgodzie z ww. Porozumieniem przygotował:

1. Projekt założeń do projektu *ustawy o zmianie ustawy – Prawo atomowe oraz niektórych innych ustaw*¹³ (przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 czerwca 2010 r.).
2. We współpracy z Rządowym Centrum Legislacji¹⁴ – na podstawie ww. założeń – projekt *ustawy o zmianie ustawy – Prawo atomowe oraz o zmianie niektórych innych ustaw*¹⁵.
3. Projekty 14 rozporządzeń wykonawczych do *ustawy – Prawo atomowe*, których konieczność wydania powstała w związku z wejściem w życie nowelizacji *Prawa atomowego*, o której mowa w pkt. 2.

W dniu 5 lutego 2010 r. projekt założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy – *Prawo atomowe* został skierowany do uzgodnień wewnątrzresortowych, w dniu 11 lutego 2010 r. – do uzgodnień społecznych, a w dniu 16 lutego 2010 r. – do uzgodnień międzyresortowych.

W dniu 1 kwietnia 2010 r., po uwzględnieniu ustaleń podczas konferencji uzgodnieniowej, skierowano kolejną wersję projektu założeń do ponownych uzgodnień międzyresortowych. W dniu 23 kwietnia 2010 r. projekt założeń został przyjęty przez Komitet do Spraw Europejskich, a w dniu 27 maja 2010 r. przez Stały Komitet Rady Ministrów. Założenia zostały przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 22 czerwca 2010 r. i na ich podstawie RCL przy współpracy z pracownikami PAA opracowało projekt *ustawy o zmianie ustawy – Prawo atomowe*, który został przez Prezesa RCL-u przekazany Ministrowi Środowiska w dniu 15 października 2010 r. w celu prowadzenia dalszego procesu legislacyjnego.

W dniu 25 października 2010 r. Minister Środowiska przed przekazaniem ww. projektu ustawy na posiedzenie Stałego Komitetu Rady Ministrów skierował go do ponownych uzgodnień społecznych.

W dniu 25 listopada 2010 r. Stały Komitet Rady Ministrów postanowił, że:

1. Nie będą kontynuowane prace nad przygotowanymi przez Pełnomocnika projektami założeń do projektów ustaw: o energetyce jądrowej oraz o odpowiedzialności cywilnej za szkodę jądrową.
2. Na podstawie większej części założeń do projektu ustawy o energetyce jądrowej Minister Skarbu Państwa przygotowuje projekt założeń ustawy o inwestycjach w obiekty energetyki jądrowej.
3. Pozostałe postanowienia założeń do projektu ustawy o energetyce jądrowej wraz z niektórymi postanowieniami projektu założeń do projektu ustawy o odpowiedzialności cywilnej za szkodę jądrową zostaną dopisane do przygotowanego przez RCL we współpracy z PAA projektu *ustawy o zmianie ustawy – Prawo atomowe*.

¹² Dalej: Pełnomocnik.

¹³ Dalej: Projekt założeń do projektu ustawy.

¹⁴ Dalej: RCL.

¹⁵ Dalej: Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo atomowe.

4. Pełnomocnik został zobligowany do przygotowania dodatkowego projektu założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy – *Prawo atomowe*, obejmującego jedynie dodatkowe kwestie dodawane do nowelizacji *Prawa atomowego*, a pochodzące z przygotowanych przez Pełnomocnika projektów założeń do projektów ustaw: o energetyce jądrowej oraz o odpowiedzialności cywilnej za szkody jądrowe.
5. Rolę organu wnioskującego w stosunku do przygotowanego przez RCL we współpracy z PAA projektu ustawy o zmianie ustawy – *Prawo atomowe* przejął od Ministra Środowiska Minister Gospodarki, w celu uzupełnienia tego projektu o założenia ww. projektów ustaw wymienionych w pkt. 3.

W dniu 22 lutego 2011 r. przedstawiony przez Ministra Gospodarki projekt ustawy o zmianie ustawy – *Prawo atomowe*, został przyjęty przez Radę Ministrów.

Do ww. projektu ustawy PAA przygotowała projekty 14 rozporządzeń. Ustawa została uchwalona przez Sejm RP w dniu 13 maja 2011 r. i ogłoszona w Dzienniku Ustaw RP z dnia 27 czerwca 2011 r. (jej przepisy obowiązują od dnia 1 lipca 2011 r.).

Projekt nowelizacji ustawy *Prawo atomowe* miał także na celu wdrożenie do prawa polskiego postanowień dyrektywy 2009/71/Euratom z dnia 25 czerwca 2009 r. ustanawiających wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych¹⁶. Dyrektywa ta zobowiązała państwa członkowskie UE do przyjęcia podstawowych zasad bezpieczeństwa jądrowego uznanych przez społeczność międzynarodową. Termin jej implementacji do polskich ram prawnych upływał w dniu 22 lipca 2011 r. Tym samym, na poziomie ustawowym, został on dotrzymany.

Nowelizacja ustawy spowodowała konieczność wydania rozporządzeń wykonawczych. W toku prac parlamentarnych nad projektem ustawy, w PAA były kontynuowane intensywne prace legislacyjne nad projektami 14 aktów wykonawczych. Do dnia zakończenia kontroli wszystkie 14 rozporządzeń zostało wydanych. W tym dwa ostatnie, tj.:

- 1) rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wymagań bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej dla etapu likwidacji różnych rodzajów obiektów jądrowych, a także zawartości raportu z likwidacji obiektu jądrowego;
 - 2) rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wymagań dotyczących rozruchu i eksploatacji obiektów jądrowych;
- w dniu 11 lutego 2013 r.

W ramach II etapu nowelizacji ustawy – *Prawo atomowe* Prezes PAA opracował i przekazał Ministrowi Gospodarki, w dniu 1 czerwca 2012 r., wkład do nowelizacji ustawy – *Prawo atomowe* mający na celu wdrożenie, w zakresie wymagań bezpieczeństwa, do prawa polskiego postanowień 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 promieniotwórczymi¹⁷.

W kolejnej wersji tego projektu, przekazanej we wrześniu 2012 r., w ramach roboczej współpracy, Prezes PAA uzupełnił zaproponowany wkład o przepisy przewidujące konsolidację systemu organów dozoru jądrowego, w tym między innymi likwidację funkcji Głównego Inspektora Dozoru Jądrowego.

Prezes PAA przekazał także projekty podstawowych aktów wykonawczych, koniecznych do wydania w związku z tą nowelizacją ustawy – *Prawo atomowe*, tj. projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie oceny okresowej bezpieczeństwa składowiska odpadów promieniotwórczych.

¹⁶ Dz. U. UE z 02.07.2009 r. Nr L 172/18.

¹⁷ Dz. U. UE z 02.08.2011 r. Nr L 199/48.

Prezes PAA wskazał, że konieczność wyodrębnienia II etapu prac wynikała z faktu, iż etap ten nie obejmuje prac nad przepisami koniecznymi inwestorowi do zaplanowania i przeprowadzenia procesu inwestycyjnego obiektów energetyki jądrowej. Z tego powodu prace II etapu nie były priorytetowe. Za priorytetowe uznano natomiast prace nad przepisami niezbędnymi dla inwestora do zaplanowania i przeprowadzenia procesu inwestycyjnego, a więc wymagania bezpieczeństwa dla obiektu jądrowego na etapie lokalizacji, projektowania, budowy, rozruchu, eksploatacji i likwidacji. I dlatego te projekty objęto I etapem prac.

Dodatkowo w projekcie *PPEJ* w II etapie prac, związanych z nowelizacją ustawy – *Prawo atomowe*, przewidziano wdrożenie do prawa polskiego projektowanej dyrektywy „odpadowej” (po uchwaleniu oznaczonej jako dyrektywa Rady 2011/70/Euratom) oraz w sprawie podstawowych standardów ochrony przed promieniowaniem pracowników i osób z ogółu ludności. Obydwie wskazane dyrektywy nie mogły zostać wdrożone podczas I etapu prac, ponieważ pierwsza z ww. dyrektyw weszła w życie dopiero dnia 23 sierpnia 2011 r., a druga z nich nie weszła w życie do tej pory i cały czas znajduje się w fazie projektu.

Zgodnie z zapisami projektu *PPEJ*, w I etapie, dozór jądrowy miał za zadanie przygotować i wprowadzić niezbędne zmiany w ustawie – *Prawo atomowe* oraz przygotować akty wykonawcze do dnia 30 czerwca 2011 r. Zadanie to zrealizowano w terminie. Ustawa nowelizująca została uchwalona w dniu 13 maja 2011 r., a do projektu tej ustawy skierowanego do Sejmu zostały dołączone projekty aktów wykonawczych.

W ramach listy działań przewidzianych do wykonania w II etapie – do dnia 31 grudnia 2013 r. – projekt *Programu* zakładał, że dozór jądrowy będzie brać udział w przygotowaniu i wydaniu aktów wykonawczych do ustawy – *Prawo atomowe* oraz w przygotowaniu II etapu zmian ustawy – *Prawo atomowe*. Oba zadania zostały wykonane przez PAA w terminie. Wkład do nowelizacji ustawy – *Prawo atomowe* obejmujący II etap zmian, Prezes PAA opracował i przekazał Ministrowi Gospodarki w dniu 1 czerwca 2012 r., natomiast 14 przygotowanych wcześniej w Agencji aktów wykonawczych do ustawy – *Prawo atomowe* już weszło w życie.

(dowód: akta kontroli str. 543-790, 796-934, 1194-1662, 1909-1918, 19331982)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.2. Koszty stworzenia ram prawnych dla budowy i funkcjonowania energetyki jądrowej w Polsce

Opis stanu
faktycznego

Większość prac legislacyjnych zarówno w aspekcie prawnym, jak i merytorycznym prowadzona były przy wykorzystaniu jedynie zasobów PAA. Koszty PAA z tytułu prac legislacyjnych nad nowymi przepisami w latach 2009–2012 stanowiły przede wszystkim koszty wynagrodzeń pracowników PAA.

Przy pracach nad projektem założeń do projektu ustawy oraz nad projektem ustawy o zmianie ustawy – *Prawo atomowe* PAA korzystała tylko z jednej zewnętrznej pisemnej opinii na temat projektu założeń w aspekcie oceny zaproponowanych rozwiązań z punktu widzenia kompletności stworzonych krajowych ram bezpieczeństwa dla elektrowni jądrowych, zgodności z wytycznymi MAEA i Stowarzyszenia Zachodnioeuropejskich Organów Nadzoru Instalacji Jądrowych (WENRA) oraz porównania z analogicznymi regulacjami obowiązującymi w krajach budujących lub eksploatujących elektrownie jądrowe. Koszt opinii wyniósł 4 tys. zł

W zakresie prac legislacyjnych, w formułowaniu wymagań projektów aktów wykonawczych do ustawy *Prawo atomowe* PAA nie korzystała z ekspertów zewnętrznych.

Ekspertyzy zewnętrzne były przygotowywane w celu rozwiązywania problemów merytorycznych o szczegółowym charakterze, tj. w zakresie lokalizacji, projektowania, budowy, rozruchu, eksploatacji i likwidacji obiektów jądrowych, których rozwiązanie było istotne dla prawidłowego sformułowania szczegółowych wymagań dozorowych w przepisach aktów wykonawczych.

Ekspertyzy zewnętrzne były wykorzystywane w trakcie wewnętrznych prac nad projektami aktów prawnych oraz podczas prowadzonych przez PAA uzgodnień społecznych i międzyresortowych.

Łącznie w latach 2009-2012 PAA podpisała 11 umów obejmujących konsultacje związane z opracowywaniem aktów prawnych, na łączną kwotę 114 tys. zł, w tym na prace związane z¹⁸:

- założeniami do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo atomowe oraz o zmianie niektórych innych ustaw – 4 tys. zł;
- projektem rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wymagań bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej, jakie ma uwzględniać projekt obiektu jądrowego (rozporządzenie projektowe) – 17 tys. zł;
- projektem rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zakresu i sposobu przeprowadzania analiz bezpieczeństwa przeprowadzanych przed wystąpieniem z wnioskiem o wydanie zezwolenia na budowę obiektu jądrowego, oraz zakresu wstępnego raportu bezpieczeństwa dla obiektu jądrowego (rozporządzenie o analizach bezpieczeństwa) – 19,5 tys. zł;
- projektem rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wysokości wpłaty na pokrycie kosztów końcowego postępowania z wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi oraz na pokrycie kosztów likwidacji elektrowni jądrowej dokonywanej przez jednostkę organizacyjną, która otrzymała zezwolenie na eksploatację elektrowni jądrowej (rozporządzenie o wpłacie na fundusz likwidacyjny) – 25 tys. zł;
- projektem rozporządzenia Rady Ministrów 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 (rozporządzenie lokalizacyjne) – 41,5 tys. zł;
- rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wymagań dotyczących rozruchu i eksploatacji obiektów jądrowych (rozporządzenie rozruchowo-eksploatacyjne) – 6,5 tys. zł.

Ww. koszty pokryto z budżetu PAA, w tym 100 tys. zł. w ramach środków z rezerwy celowej (cz. 83) z poz. 59 przyznanej PAA w 2010 r. na sfinansowanie projektów aktów prawnych umożliwiających wdrożenie programu polskiej energetyki jądrowej (§ 4170 – 66 000 zł, § 4300 – 34 000 zł). Rezerwę wydatkowano w 100%.

Agencja przewiduje konieczność poniesienia w przyszłości kosztów związanych z pracami nad aktami wykonawczymi do kolejnej nowelizacji ustawy *Prawo atomowe*, związaną z koniecznością wdrożenia do polskiego prawa dyrektywy nr 2011/70/EURATOM. Prezes PAA wskazał, że podobnie jak dotychczas projekty aktów prawnych będą opracowywane samodzielnie, a zamawiane ekspertyzy będą dotyczyły konkretnych zagadnień merytorycznych.

(dowód: akta kontroli str. 3-542, 935-1021, 1141-1193, 1663-1697, 1914-1918)

¹⁸ W przypadku konsultacji obejmujących swoim zakresem więcej niż jeden projekt aktu prawnego przyjęto równomierny podział środków na poszczególne projekty.

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

2. Zapewnienie funkcjonowania niezależnego, nowoczesnego i profesjonalnego dozoru jądrowego.

2.1. Dostosowanie PAA do roli urzędu dozoru jądrowego – zmiany organizacyjne w PAA

Opis stanu
faktycznego

Harmonogram PPEJ zakładał, że w ramach przygotowania PAA do pełnienia roli dozoru jądrowego i radiologicznego dla potrzeb energetyki jądrowej w etapie I, tj. do 30 czerwca 2011 r., zostanie opracowana koncepcja funkcjonowania Agencji jako urzędu dozoru jądrowego z uwzględnieniem potrzeb energetyki jądrowej, a w etapie II (do 31 grudnia 2013 r.) nastąpi realizacja tej koncepcji, z uwzględnieniem dalszego zwiększenia obsady kadrowej, zapewnienia środków finansowych do jej realizacji oraz rozwinięcia zaplecza technicznego.

Zgodnie z tymi założeniami w PAA opracowano koncepcję funkcjonowania Agencji jako urzędu dozoru jądrowego oraz przystąpiono do jej realizacji poprzez zwiększenie obsady kadrowej i zapewnienie środków finansowych na ten cel.

W 2009 r. w PAA zostały opracowane *Wytyczne do programu działań niezbędnych do podjęcia w Państwowej Agencji Atomistyki omawiające kwestię przekształcenia PAA w jednostkę realizującą zadania urzędu nadzorującego bezpieczeństwo jądrowe i ochronę radiologiczną*. Analiza została dokonana w oparciu o zalecenia międzynarodowe – standardy bezpieczeństwa MAEA oraz dyrektywy europejskie, w szczególności dyrektywę Rady 2009/71/EURATOM z dnia 25 czerwca 2009 r.

W 2010 r. przygotowano kolejną analizę *Kilka uwag o zadaniach, organizacji, rozwoju i zagadnieniach finansowych Państwowej Agencji Atomistyki (dozoru jądrowego) w aspekcie planów budowy elektrowni jądrowych w Polsce*, z której wynikało, że w kraju rozpoczynającym program jądrowy, niedysponującym przemysłem jądrowym, takim jak Polska, wystąpią trudności z pozyskaniem pracowników z umiejętnościami i wiedzą, niezbędnymi do wykonywania funkcji dozоровych.

Konkluzje ww. dwóch analiz oraz porównanie liczebności kadr podobnych urzędów w innych krajach z liczebnością personelu w PAA wskazywały na konieczność zwiększenia liczby etatów w Agencji o co najmniej 39, w tym: 17 inspektorów dozoru jądrowego, 13 pracowników dokonujących analiz dokumentacji bezpieczeństwa, a także 9 pracowników lub specjalistów w zakresie prawa administracyjnego. Osoby te powinny być zatrudnione w PAA w ciągu 4 lat, tj. do 2014 r.

W 2011 r. nastąpiła reorganizacja Agencji. Jej celem było przygotowanie PAA do pełnienia roli urzędu dozoru jądrowego. Zarządzeniem Ministra Środowiska Nr 69 z dnia 3 listopada 2011 r.¹⁹ jednostce został nadany nowy statut.

Zarządzeniem nr 4 Prezesa PAA z dnia 4 listopada 2011 r.²⁰ w sprawie regulaminu organizacyjnego została zmieniona struktura Agencji. I tak:

- Departament Bezpieczeństwa Jądrowego i Radiacyjnego (DBJiR) przekształcono w Departament Bezpieczeństwa Jądrowego (DBJ);

¹⁹ Dz. Urz. MŚ, Nr 4, poz. 66.

²⁰ Dz. Urz. PAA Nr 2, poz. 6.

- w DBJ przekształcono Wydział Kontroli i Analiz Obiektów Jądrowych w dwa wydziały: Wydział Kontroli Obiektów Jądrowych i Wydział Analiz Obiektów Jądrowych;
- ponadto w DBJ utworzono dwa nowe wydziały: Wydział Odpadów Promieniotwórczych i Wydział Technologii Reaktorowych;
- rozwiązano Departament Nadzoru Zastosowań Promieniowania Jonizującego (DNZPJ), a w jego miejsce utworzono Departament Ochrony Radiologicznej (DOR);
- Centralny Rejestr Dawek z DBJiR został przeniesiony do DOR;
- rozwiązano Departament Współpracy z Zagranicą i Integracji Europejskiej, którego zadania w całości przejął nowo utworzony Gabinet Prezesa;
- rozwiązano Departament Nauki, Szkolenia i Informacji Społecznej (DNSiS); jego zadania w zakresie informacji społecznej przejął Gabinet Prezesa, w zakresie nadawania uprawnień do zajmowania stanowisk w zawodach regulowanych – DOR, a rozliczanie dotacji przyznanych jednostkom w celu zapewnienia bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej kraju zostało przekazane do Departamentu Ekonomiczno-Budżetowego.

Na podstawie zatwierdzonego w dniu 26 marca 2010 r. przez Wiceprezesa Agencji Pana Macieja Jurkowskiego *Planu działań PAA*, przyjęto, że realizowane przedsięwzięcia dostosowawcze będą miały charakter strategiczny oraz taktyczny (bieżący). Do zadań strategicznych zaliczono:

1. Opracowanie projektu nowej ustawy *Prawo atomowe* (termin realizacji I połowa 2014 r.)²¹.
2. Wzmocnienie niezależności dozоровej poprzez odpowiedni usytuowanie Prezesa PAA w administracji państwowej (realizacja razem z nowelizacją ustawy *Prawo atomowe*). Zadanie w trakcie realizacji.
3. Docelowe określenie zasad finansowania urzędu dozоровego, tj. PAA, (realizacja razem z nowelizacją ustawy *Prawo atomowe*) poprzez wprowadzenie zmian w ustawie polegających na finansowaniu lub współfinansowaniu działalności urzędu dozoru przez użytkowników źródeł promieniowania jonizującego. Zadanie to w dalszym ciągu pozostaje do realizacji przy kolejnych nowelizacjach ustawy – *Prawo atomowe*.
4. Optymalizacja szkolenia personelu dozоровego – zadanie ciągłe²².

Działania o charakterze taktycznym (bieżące) to:

1. Wdrożenie dyrektywy Rady 2009/71/Euratom z dnia 25 czerwca 2009 r. ustanawiającej wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych. Zadanie zostało zrealizowane.
2. Rozszerzenie zakresu informacji publicznej (I połowa 2011 r.) Zadanie zostało podzielone na dwie grupy informacyjne i wydawnicze.
Prezes PAA udostępnia na stronie BIP informacje na zasadach określonych w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko²³, z zakresu ustawy – *Prawo atomowe*, tj. m.in. informacje o stanie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej obiektów ja-

²¹ Szerzej patrz pkt 1 *Wystąpienia pokontrolnego*.

²² Szerzej patrz pkt 3 *Wystąpienia pokontrolnego*.

²³ Dz. U. z 2008, Nr 199, poz. 1227.

drowych, roczne oceny stanu bezpieczeństwa nadzorowanych obiektów jądrowych, informacje o wydanych zezwoleniach dotyczących obiektów jądrowych.

3. Dostosowanie organizacji urzędu dozоровego (PAA) do potrzeb energetyki jądrowej (I połowa 2011 r.). Zmiany organizacyjne powinny być wprowadzane stopniowo, tak aby z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym dostosować urząd dozоровy, tj. Agencję, do wypełniania swoich funkcji w odniesieniu do poszczególnych etapów powstawania i działania elektrowni jądrowej. Zadanie jest w trakcie realizacji.
4. Ustanowienie TSO – organizacji wsparcia technicznego (I połowa 2011 r.). Wymagania konieczne do spełnienia przez taką organizację zawarte są w art. 66a ustawy *Prawo atomowe*.
Agencja jest zobowiązana do korzystania wyłącznie z laboratoriów i organizacji eksperckich autoryzowanych przez Prezesa PAA, w zakresie kontroli prowadzonej w elektrowni jądrowej, oceny wniosku o wydanie zezwolenia na wykonywanie działalności polegającej na budowie, rozruchu, eksploatacji lub likwidacji elektrowni jądrowej, wydania wyprzedzającej opinii dotyczącej planowanej lokalizacji obiektu jądrowego, wydania ogólnej opinii dotyczącej planowanych rozwiązań organizacyjno-technicznych przyszłej ww. działalności, kontroli wykonawców i dostawców systemów oraz elementów konstrukcji i wyposażenia elektrowni jądrowych. Do dnia zakończenia kontroli do jednostki nie zgłosił się żaden podmiot z prośbą o autoryzację. Jednocześnie Prezes PAA, w celu budowania kompetencji zawarł umowy o współpracy (patrz niżej).
5. Sukcesywne powiększanie obsady kadrowej (do 2014 r.). Założono zwiększenie liczby etatów w PAA o 39.
6. Korzystanie z konsultantów (praca ciągła). Zawarto umowy ramowe z ekspertami oraz instytucjami i podmiotami takimi jak: Żelazny Konsulting, Centrum Doskonałości MANHAZ, Instytut Geofizyki PAN, Centralne Laboratorium Ochrony Radiologicznej, Instytut Chemii i Technik Jądrowej.
7. Opracowanie i wydanie zaleceń technicznych i organizacyjnych Prezesa PAA w sprawach bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej (2012 r.). Zalecenia techniczne dotyczące zagadnień sejsmiki są w końcowym stadium przygotowania (są one częścią zaleceń związanych z lokalizacją elektrowni jądrowej), natomiast zalecenia techniczne dotyczące wymagań projektowych stawianych elektrowni jądrowej są opracowywane.
8. Utworzenie Rady ds. Bezpieczeństwa Jądrowego i Ochrony Radiologicznej (I-sza połowa 2011 r. razem z działaniem strategicznym nr 1). Zadanie zrealizowane w lipcu 2012 r.
9. Wyeliminowanie z zakresu działania PAA czynności, które nie zakłócały dotychczas funkcji dozоровych, ale też nie łączyły się z nimi bezpośrednio (I-sza połowa 2011 r. razem z działaniem strategicznym nr 1, a w zakresie przeniesienia obowiązku opłacania składek – 2012 r.).
Zmiana organu właściwego w sprawach udzielania dotacji na zapewnienie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej przy stosowaniu promieniowania jonizującego – zadanie zrealizowane, organem właściwym stało się Ministerstwo Gospodarki.
Przeniesienie obowiązku opłacenia składek w imieniu RP do naukowych organizacji międzynarodowych wraz z obsługą współpracy z tymi organizacjami tj. Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych CERN w Genewie²⁴ i Zjednoczonego Instytutu

²⁴ Dalej: CERN.

Badań Jądrowych w Dubnej²⁵ oraz do Organizacji Traktatu o Całkowitym Zakazie Prób Jądrowych w Wiedniu²⁶ (organizacja nadzorująca realizację jednego z traktatów rozbrojeniowych). Podjęte przez Prezesa PAA działania w tym zakresie nie przyniosło spodziewanych rezultatów w postaci zmiany organu wnoszącego składki do ww. organizacji, z wyjątkiem CTBTO.

10. Wprowadzenie w PAA zintegrowanego systemu zarządzania (I-sza połowa 2011 r.).

Prezes PAA wskazał, że termin realizacji tego zadania musiał być przesunięty ze względu na wykonywanie innych zadań o wyższym priorytecie. Niemniej podjęto szereg prac przygotowawczych takich jak szkolenia w tym zakresie kluczowych osób, dyskusje kierownictwa Agencji, przygotowanie odpowiedzi na pytania dotyczące systemu zarządzania związane z misją IRRS²⁷.

Do dnia zakończenia kontroli nie podjęto działań zmierzających do przekształcenia Prezesa PAA w Komisję Dozoru Jądrowego²⁸. Natomiast zgodnie z art. 112 ust. 2 ustawy – *Prawo atomowe*, w lipcu 2012 r., przy Prezesie PAA utworzono Radę ds. Bezpieczeństwa Jądrowego i Ochrony Radiologicznej będącą organem doradczym i opiniodawczym. Do zadań Rady, zgodnie z art. 112 ust. 8 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy – *Prawo atomowe* należy w szczególności opiniowanie na wniosek Prezesa PAA projektów aktów prawnych, projektów zaleceń organizacyjno-technicznych oraz projektów zezwoleń na wykonywanie działalności związanej z narażeniem, polegającej na budowie, rozruchu, eksploatacji oraz likwidacji obiektów jądrowych, a także występowanie z inicjatywami dotyczącymi usprawnienia nadzoru nad wykonywaniem działalności związanej z narażeniem.

Prezes PAA wyjaśnił, że stworzenie ww. Rady jest lepszym rozwiązaniem niż stworzenie KDJ. Jednocześnie stwierdził, że jeśli zatwierdzony projekt *PPEJ* będzie zakładał utworzenie takiej Komisji, będzie współpracował z Pełnomocnikiem w celu jej utworzenia, pod warunkiem dysponowania szczegółowymi wytycznymi w tym zakresie.

PAA do dnia zakończenia kontroli podpisała porozumienia z organami nadzoru jądrowego z Francji oraz USA, a w najbliższym czasie planuje zawarcie umowy z Republiką Korei²⁹. W ramach tej współpracy PAA otrzymała od Komisji Dozoru Jądrowego USA (Nuclear Regulatory Commission) m.in. odpowiednie narzędzie analityczne do przeprowadzenia analiz probabilistycznych, niezbędnych do oceny i przyjęcia raportu bezpieczeństwa elektrowni jądrowej (program SAPHIRE v8). Ponadto w 2011 r. PAA zawarła umowę z CAMP (Code Application and Maintenance Program) na zastosowanie i obsługę kodów ciepło-przepływowych, a w 2012 r. przystąpiła do grupy CSARP (Cooperative Research for the Severe Accident Research Program) zajmującej się awariami ciężkimi. W obu przypadkach przynależność wiąże się z koniecznością wnoszenia wkładu finansowego i intelektualnego w rozwój kodów obliczeniowych.

(dowód: akta kontroli str. 1104-1128, 1918-1922, 2105-2210, 2372-2388)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że niektóre zadania i harmonogram ich realizacji, zawarte w ww. *Planie działań PAA* z dnia 26 marca 2010 r., stały się nieaktualne bądź niemożliwe do wykonania w pierwotnie zakładanych terminach, a tym samym wymagają one uaktualnienia. Jednocześnie, opóźnienia te, mając na względzie m.in. brak ostatecznych rozstrzygnięć dotyczących projektu *PPEJ* i opóźnienia w harmonogramie budowy pierwszej elektrowni jądrowej (początkowo datę jej uruchomienia określono na koniec

²⁵ Dalej: ZIBJ.

²⁶ Dalej: CTBTO.

²⁷ Integrated Regulatory Review Service (Zintegrowana Misja Przeglądu Urzędu Dozoru). Przegląd taki dokonywany jest przez MAEA i obejmuje on m.in. kraje przygotowujące oraz wdrażające program rozwoju energetyki jądrowej.

²⁸ Dalej: KDJ.

²⁹ Szerzej patrz pkt 3 *Wystąpienia pokontrolnego*.

2020 r. – obecnie jest to 2024 r.) nie wpływają negatywnie na dostosowanie PAA do roli urzędu dozoru jądrowego.

2.2. Koszty dostosowania PAA do roli urzędu dozoru jądrowego

Opis stanu faktycznego

Nowelizacja ustawy – *Prawo atomowe* oraz wdrażanie programu jądrowego w Polsce spowodowały konieczność zwiększenia liczby etatów w PAA o 39 osób.

Zgodnie z *Planem działań PAA* w 2011 r. powinny zostać zatrudnione 23 osoby, w 2012 r. – 8 osób, w 2013 r. – 6 osób i w 2014 r. – 2 osoby.

Do dnia 31 grudnia 2012 r. zatrudniono ogółem 19 osób, w tym w 2011 r. – 3 osoby, a w 2012 r. – 16 osób.

Prezes PAA wyjaśnił, że odchylenia od pierwotnie planowanego harmonogramu w zakresie zatrudnienia nowych pracowników wynikają z opóźnienia się prac legislacyjnych nad nowelizacją ustawy – *Prawo atomowe*.

Jej przepisy weszły w życie 1 lipca 2011 r. W związku z koniecznością uprzedniego dostosowania struktury organizacyjnej Agencji do nowych zadań nałożonych na Prezesa PAA ww. ustawą, działania rekrutacyjne mogły się rozpocząć dopiero pod koniec 2011 r. W związku z tym liczba nowych pracowników określona na 2011 r. została urealniona poprzez jej zmniejszenie do 9.

Uchwałą nr 171/2011 Rady Ministrów z dnia 2 września 2011 r. w sprawie częściowego podziału rezerwy celowej na zwiększenie wynagrodzeń wynikające ze zmian organizacyjnych i nowych zadań w państwowych jednostkach budżetowych, w 2011 r.³⁰ przyznano PAA środki budżetowe na dodatkowe etaty od dnia 1 września 2011 r.

W dniu 27 września 2011 r. Prezes PAA wystąpił z wnioskiem do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów o zwiększenie budżetu PAA na 2011 r. Jednocześnie poinformował, że w związku z rozpoczęciem naborów na ww. etaty przewiduje się, że zatrudnienie nastąpi od dnia 1 listopada 2011 r., a wnioskowanie zwiększenia wydatków budżetowych w cz. 68 zostało obliczone z uwzględnieniem tej daty.

Decyzją Ministra Finansów z dnia 4 października 2011 r.³¹ budżet PAA zwiększono o środki pochodzące z rezerwy celowej poz. 19 w wysokości 111,6 tys. zł.

Rezerwa została wydatkowana w 12,4% (13 834,15 zł).

Główną przyczyną niskiego stopnia wykorzystania przekazanych środków było niezatrudnienie 6 osób w 2011 r. (po uwzględnieniu korekty liczby nowych pracowników przewidzianych do przyjęcia w 2011 r. z 23 do 9, tj. o 14 osób) z powodu: niespełnienia niezbędnych wymogów określonych w ogłoszeniu o naborze przez żadnego z kandydatów, rezygnacji kandydatów (niestawienie się na rozmowy kwalifikacyjne), braku zainteresowania ogłoszeniem (nie wpłynęła żadna oferta) lub niespełnienia oczekiwań przez kandydatów (niski poziom wiedzy). W jednym przypadku nabór został rozstrzygnięty w listopadzie 2011 r., natomiast zatrudnienie nastąpiło od dnia 1 lutego 2012 r. W pozostałych pięciu przypadkach, po przeanalizowaniu wymagań stawianych kandydatom, powtórnie w dniu 22.12.2011 r., ogłoszono nabory³². Ich rozstrzygnięcie nastąpiło już jednak w 2012 r. W związku z tym środki na te wynagrodzenia pokryto z budżetu PAA na 2012 r., zatrudniając ostatecznie w 2011 r. trzy osoby.

W 2012 r. w PAA przeprowadzono nabory na 19 kolejnych stanowisk pracy oraz kontynuowano pięć rozpoczętych jeszcze w 2011 r. Procedury rekrutacyjne wymagały powtarzania ze względu na brak zgłoszeń, niespełnienie oczekiwań przez zgłaszających się kandydatów lub rezygnację z podjęcia pracy przez wyłonionych kandydatów.

³⁰ RM 111-177-11.

³¹ Znak: FS11-462d/17(488)/SJD/11/8634.

³² Pismo z dnia 20 marca 2012 r., znak: PAA/DG/38/589/2012.

Decyzją Ministra Finansów z dnia 15 października 2012 r.³³ budżet PAA został zwiększony o środki pochodzące z rezerwy celowej poz. 60 w wysokości 84 160 zł na sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi z tytułu zwiększenia zatrudnienia o 12 osób w grupie członków korpusu służby cywilnej w PAA³⁴.

Środki z rezerwy celowej zostały wydatkowane w 75,23% (63 311,29 zł). Niższe wykorzystanie rezerwy celowej było spowodowane rezygnacją z podjęcia pracy w PAA przez 2 osoby, późniejszym o 7 dni terminem rozpoczęcia pracy w jednym przypadku oraz mniejszą niż zakładano wartością dodatku stażowego dla 1 pracownika.

Na dzień 31 grudnia 2012 r. w ramach środków z ww. rezerwy zatrudniono 10 pracowników. W pozostałych przypadkach, pomimo przeprowadzania powtórnych naborów, nie wskazano kandydatów do zatrudnienia.

Uwzględniając nabory na 5 stanowisk, rozpoczęte jeszcze w 2011 r. a rozstrzygnięte ostatecznie w roku następnym oraz jednego pracownika zatrudnionego z naboru rozstrzygniętego w 2011 r. a zatrudnionego w 2012 r., w PAA w 2012 r. zatrudniono łącznie 16 osób.

W związku z powołaniem członków pierwszej kadencji Rady ds. Bezpieczeństwa Jądrowego i Ochrony Radiologicznej, decyzją Ministra Finansów z dnia 6 lipca 2012 r. ze środków z rezerwy celowej (poz. 60), przyznano środki w wysokości 75 480 zł na sfinansowanie ich wynagrodzeń od 1 lipca 2012 r. Środki wydatkowano w 97% (73,23 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1918-1922, 1983-1989, 2323-2344)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

3. Kształcenie i szkolenie kadr dla instytucji i przedsiębiorstw związanych z energetyką jądrową

3.1. Działania podejmowane w celu kształcenia i szkolenia kadr dla instytucji i przedsiębiorstw związanych z energetyką jądrową

Opis stanu faktycznego

W latach 2009–2012 PAA dostosowała istniejący system szkoleń do nowych potrzeb związanych z nowymi zadaniami związanymi z wdrażaniem projektu *PPEJ* poprzez stworzenie ram prawnych dla szkoleń, zawieranie umów i porozumień z wiodącymi na świecie organizacjami dozorowymi oraz zwiększenie liczby etatów.

W wyniku przeprowadzonej przez PAA w 2009 r. samooceny, opracowano *Wytyczne do programu działań niezbędnych do podjęcia w Państwowej Agencji Atomistyki* z dnia 5 marca 2010 r., w których w rozdziale 6 wstępnie zarysowano działania konieczne do podjęcia w zakresie obsady kadrowej i szkolenia personelu (w tym dotyczące rekrutacji nowych pracowników oraz kwalifikacji potrzebnych do realizacji funkcji dozorowych) oraz w zakresie szkoleń, tj. sposobu ich prowadzenia oraz dostosowania do nowych potrzeb.

Generalne wnioski z przeprowadzonej samooceny zawarto w dokumencie roboczym *Plan Działań Państwowej Agencji Atomistyki*, w którym optymalizację szkolenia specjalistycznego dla personelu dozorowego wskazano jako jeden z czterech podstawo-

³³ Znak: MF/FS11/004448.

³⁴ Wniosek Prezesa PAA z dnia 8 października 2012 r.

wych celów strategicznych. Realizację tego celu, w trybie zadania ciągłego, zaplanowano poprzez szkolenia podstawowe i powtarzane, zamawiane zarówno w kraju, jak i za granicą³⁵.

W czerwcu 2011 r. w dokumencie *Kilka uwag o zadaniach, organizacji, rozwoju i zagadnieniach finansowych Państwowej Agencji Atomistyki (dozoru jądrowego) w aspekcie planów budowy elektrowni jądrowych w Polsce* podsumowano wyniki przeprowadzonych analiz niezbędnych zmian organizacyjnych i rozwoju kadr.

W analizach tych wzięto pod uwagę spodziewane nowe zadania dozoru jądrowego w oparciu o przegląd dokumentacji przedkładanej przez inwestora/organizację eksploatującą w celu uzyskania opinii i/lub zezwoleń prezesa PAA na różnych etapach powstawania elektrowni jądrowej. Jednocześnie dokonano oszacowania związanych z tym potrzeb kadrowych.

Na tej podstawie określono plany i koszty rozwoju kadrowego PAA do końca 2014 r. oraz konieczne do przeprowadzenia zmiany jej struktury organizacyjnej, zmierzające do wypracowania kompleksowego programu szkolenia dla całego personelu Agencji wg koncepcji systematycznego podejścia (SAT) oraz w oparciu o analizę potrzebnych kompetencji do wykonywania podstawowych i pomocniczych funkcji dozorowych.

W celu zoptymalizowania wykorzystania szkoleń, w tym także szkoleń zewnętrznych, oraz uwzględnienia indywidualnych potrzeb pracowników, w departamentach PAA wprowadzono indywidualne karty szkoleń poszczególnych pracowników pozwalające przełożonym kierować ich na szkolenia wypełniające luki w indywidualnym przygotowaniu. W budżecie zadaniowym, w ramach podzadania 22.1.1 wprowadzono miernik w postaci liczby zrealizowanych osobodni szkoleniowych w zakresie dziedzin merytorycznej działalności urzędu. Miernik ten obejmuje nie tylko szkolenia specjalistyczne w dziedzinie bezpieczeństwa, ale także szkolenia językowe i szkolenia merytoryczne istotne dla pracowników i urzędników służby cywilnej np. organizowane w KSAP.

W zakresie szkoleń specjalistycznych przeprowadzanych w Polsce, w obszarze bezpieczeństwa jądrowego elektrowni jądrowej, bardzo istotne było zorganizowanie w PAA we własnym zakresie już jesienią 2009 r. oraz wiosną 2010 r. cyklu trzech szkoleń dla grupy ok. 20 pracowników Agencji przewidzianych do prac związanych z projektem *PPEJ*. Szkolenia te sfinansowano ze środków własnych PAA. Celem szkolenia było opanowanie przez uczestników podstawowej wiedzy w zakresie bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych oraz nabycie podstawowych umiejętności w ocenie dokumentacji bezpieczeństwa elektrowni jądrowych. Przedmiotowe szkolenia mają mieć charakter cykliczny.

Współpraca Agencji z Ministerstwem Gospodarki³⁶ (Pełnomocnikiem) w zakresie kształcenia i szkolenia kadr polegała na wymianie informacji oraz w jednym przypadku na udziale jednej osoby z PAA w sześciotygodniowym szkoleniu dla kadr dla energetyki jądrowej zorganizowanym przez MG w 2009 r. we Francji. Pracownicy Agencji uczestniczyli ponadto w szkoleniach specjalistycznych organizowanych przez Narodowe Centrum Badań Jądrowych (nadzorowane przez MG).

Pracownicy Departamentu Energii Jądrowej MG korzystali z kolei ze szkoleń oferowanych przez MAEA oraz uczestniczyli w kilku szkoleniach zorganizowanych bądź bezpośrednio przez PAA, bądź też przez ambasadę Francji w Polsce w ramach współpracy Agencji z francuskim urzędem dozoru jądrowego ASN.

W ramach współpracy w zakresie szkoleń z Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego³⁷ Prezes PAA podejmował inicjatywy skutkujące działaniami w zakresie szkoleń specjalistycznych.

³⁵ Patrz pkt 2 *Wystąpienia pokontrolnego*.

³⁶ Dalej: MG.

³⁷ Dalej: MNiSW.

Przykładowo do strategicznego programu badawczego Narodowego Centrum Badań i Rozwoju „Technologie wspomagające rozwój bezpiecznej energetyki jądrowej” wprowadzono zagadnienia bezpieczeństwa jądrowego, skutkujące realizowanym obecnie przez Instytut Techniki Ciepłej Politechniki Warszawskiej³⁸, we współpracy z Agencją na podstawie odpowiedniej umowy, zadaniem badawczym „Opracowanie metodyki i wykonanie analiz bezpieczeństwa w reaktorach jądrowych przy zaburzeniach w odbiorze ciepła i w warunkach ciężkich awarii”. Dzięki niemu zarówno pracownicy ITC PW, jak i PAA mogą podnosić swoje kwalifikacje i nabywać doświadczenia w przeprowadzaniu analiz i ocen bezpieczeństwa rozwiązań technicznych zaproponowanych w przyszłych polskich elektrowniach jądrowych.

Informacje nt. planów szkolenia kadr były także jednym z tematów spotkań konsultacyjnych kierownictw Agencji i PGE Polskiej Grupy Energetycznej SA (wskazanej jako inwestor pierwszej elektrowni jądrowej w uchwale Nr 4/2009 Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2009 r.). Prace podjęte w latach 2009–2012 w obszarze szkoleń w odniesieniu do jednostek zewnętrznych, w tym obiektów energetyki jądrowej, skoncentrowały się przede wszystkim na stworzeniu ram prawnych umożliwiających Prezesowi PAA oddziaływanie i egzekwowanie wymagań dozorowych w tym obszarze.

Podstawowym sposobem szkolenia inspektorów dozoru jądrowego³⁹ jest odbycie praktyki (w PAA oraz w zakładach prowadzących działalność nadzorowaną i kontrolowaną przez inspektorów dozoru jądrowego), ukierunkowanej na poznanie specyfiki nadzorowanych i kontrolowanych działalności (inspektorzy dj stopnia I) lub obiektów (inspektorzy dj stopnia II) oraz praktycznych sposobów ich skutecznego nadzorowania i kontrolowania, a następnie samodzielnego przygotowania do egzaminu na stanowisko inspektora dj. Praktyki odbywają się zgodnie z programem opracowanym indywidualnie dla każdego kandydata przez Głównego Inspektora Dozoru Jądrowego⁴⁰ z uwzględnieniem sugestii bezpośrednich przełożonych kandydata (dyrektorów odpowiednich departamentów, naczelników wydziałów) oraz inspektora dozoru jądrowego wyznaczonego kandydatowi jako opiekuna praktyki przez GIDJ. Cykl uzyskiwania uprawnień inspektora jądrowego jest 2-stopniowy – osiągnięcie uprawnień I-go stopnia wymaga minimum 9-ciu miesięcy, II-stopnia – kolejnych co najmniej 12-tu miesięcy.

W odniesieniu do elektrowni jądrowych odbycie takiej praktyki na stanowisko inspektora II stopnia nie jest w Polsce możliwe z powodu braku takich obiektów. Możliwość zorganizowania takich praktyk otworzyły porozumienia zawarte przez Prezesa PAA z Komisją Dozoru Jądrowego Stanów Zjednoczonych Ameryki (UN NRC) we wrześniu 2010 r. oraz z Urzędem Bezpieczeństwa Jądrowego Republiki Francuskiej (ANS) – w czerwcu 2012 r. Zakładane jest wykorzystanie w pełni tych możliwości od momentu rozstrzygnięcia przetargu na pierwszą elektrownię jądrową, niemniej jednak już od momentu zawarcia porozumień rozwija się współpraca owocująca szkoleniami w zakresie sprawowania dozoru na różnych etapach powstawania elektrowni jądrowej, w szczególności w zakresie metod i narzędzi stosowanych do analiz i ocen bezpieczeństwa.

Powszechnie przyjętym podejściem jest, szczególnie w pierwszej fazie przygotowania programu jądrowego – przed rozstrzygnięciem przetargu na pierwszą elektrownię jądrową, wykorzystanie szkoleń oferowanych przez MAEA w formie kursów szkoleniowych, warsztatów oraz praktyk indywidualnych. Szkolenia takie organizowane są w ramach szeregu programów regionalnych (RER), obejmujących obok innych krajów Polskę, a także w ramach programów narodowych zorientowanych na potrzeby konkretnych państw członkowskich.

³⁸ Dalej: ITC PW.

³⁹ Dalej: inspektor dj.

⁴⁰ Dalej: GIDJ.

We współpracy Agencji z MAEA w Wiedniu uruchomiono tzw. narodowy program pomocy technicznej POL 9/021 na lata 2012-2013 (aktualnie realizowany), którego celem jest szkolenie personelu PAA dla potrzeb programu energetyki jądrowej.

Ponadto, powstały studia podyplomowe w dziedzinie energetyki jądrowej na wydziale Mechanicznym Energetyki i Lotnictwa Politechniki Warszawskiej, na które od października 2012 r. skierowano 3 osoby z Agencji.

(dowód: akta kontroli str. 1922-1932, 2105-2269, 2291-2304, 2317-2322, 2351-2371)

Ustalono nieprawidłowości

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

3.2. Koszt kształcenia i szkolenia kadr dla instytucji i przedsiębiorstw związanych z energetyką jądrową

Opis stanu faktycznego

W latach 2009–2012 na krajową działalność szkoleniową personelu PAA (bez kosztów rekrutacji i prac związanych ze zwiększeniem zatrudnienia) wydano:

- w 2009 r. – 46,5 tys. zł, w tym: w zakresie bjiór odnoszącym się m.in. do energetyki jądrowej – 11,9 tys. zł, szkolenia językowe – 11,5 tys. zł;
- w 2010 r. – 59,0 tys. zł, w tym: bjiór – 12,4 tys. zł, szkolenia językowe – 15,5 tys. zł;
- w 2011 r. – 34,7 tys. zł, z tego: szkolenia językowe – 8,8 tys. zł.

Połowa kwot w 2009 i 2010 r. oraz blisko $\frac{3}{4}$ w 2011 r. wykorzystano na szkolenia dla potrzeb funkcjonowania urzędu.

W 2012 r. na szkolenia w zakresie bjiór przeznaczono 25 tys. zł, a na szkolenie w ramach studium podyplomowego „Energetyka Jądrowa” – 18,9 tys. zł (z czego połowa będzie opłacona w lutym – już ze środków 2013 r.).

Ponadto, w związku z uczestnictwem przez pracowników PAA w międzynarodowych kursach szkoleniowych, warsztatach, komitetach technicznych, konferencjach, grupach roboczych i innych spotkaniach dotyczących tematyki dozorowej wydano ze środków własnych PAA odpowiednio:

- w 2009 r. – 304,7 tys. zł,
- w 2010 r. – 350,8 tys. zł,
- w 2011 r. – 469,1 tys. zł, w tym 27,0 tys. zł na szkolenia w USA w ramach porozumienia z US NRC.

Powyższe szkolenia są oferowane przez MAEA oraz przez zagraniczne organizacje dozorowe w ramach umów i porozumień bilateralnych oraz w ramach udziału w różnych formach ich współpracy międzynarodowej w zakresie bjiór.

(dowód: akta kontroli str. 1922-1932)

Ustalono nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

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 Kontroli*⁴¹, wnosi o uaktualnienie terminów oraz działań wskazanych w wewnętrznym dokumencie PAA „Plan działań Państwowej Agencji Atomistyki” z dnia 26 marca 2010 r., z odpowiednim uwzględnieniem ostatecznych rozstrzygnięć dotyczących przyszłości i statusu *PPEJ*, w przypadku ich przyjęcia przez Radę Ministrów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 3 *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 NIK.

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 13 marca 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

(-) Marian Cichosz

⁴¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm. – dalej *ustawa o NIK*.