



Minister Klimatu i Środowiska

Paulina Hennig-Kloska

BAK-RI.0831.10.2024.KZ
3557004.16011384.12904587
Warszawa, 22-09-2025

Pan
Andrzej Głowacki
Prezes
Państwowej Agencji Atomistyki

Państwowa Agencja Atomistyki
Ul. Nowy Świat 6/12
00-400 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Przedstawiam Panu Prezesowi wystąpienie pokontrolne z kontroli planowej przeprowadzonej przez Biuro Kontroli i Audytu Ministerstwa Klimatu i Środowiska¹ (dalej: MKiŚ lub Ministerstwo) w Państwowej Agencji Atomistyki (dalej: Agencja lub PAA) w przedmiocie:

1. zapewnienia bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej kraju;
2. uruchamiania lub modernizacji istniejących stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych;
3. rozwoju technologii małych reaktorów modułowych (SMR);
4. prowadzenia polityki kadrowej.

Okres objęty kontrolą: od 1 stycznia 2023 r. do 21 marca 2025 r.².

Podstawa prawna:

1. art. 6 ust. 3 pkt 1, art. 46 i 47, 48 i 49 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej³ (dalej: ustawa o kontroli).
2. art. 109 ust. 4 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe⁴ (dalej: ustawa Prawo atomowe).

Informacje o jednostce kontrolowanej

PAA działa na podstawie ustawy Prawo atomowe. Szczegółowe zasady funkcjonowania, zadania i strukturę organizacyjną jednostki określają Statut⁵ oraz Regulamin organizacyjny Państwowej Agencji Atomistyki⁶.

Do zakresu działania PAA należy wykonywanie zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej kraju, a w szczególności⁷:

1. przygotowywanie projektów dokumentów dot. polityki państwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej, uwzględniających program rozwoju energetyki jądowej oraz zagrożenia wewnętrzne i zewnętrzne,
2. sprawowanie nadzoru nad działalnością powodującą lub mogącą powodować narażenie ludzi i środowiska na promieniowanie jonizujące oraz przeprowadzanie kontroli w tym zakresie, w tym wydawanie decyzji w sprawach zezwoleń i uprawnień,

¹ Kontrolę przeprowadzili pracownicy Katarzyna Żebrowska – główny specjalista, Krzysztof Stasiak – naczelnik, Justyna Kutra – główny specjalista, Patrycja Opala – młodszy specjalista.

² Z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli miały one związek z zakresem kontroli.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

⁴ Dz. U. z 2004 r. poz. 1277.

⁵ Zarządzenie z dnia 18.06.2020 r. Ministra Klimatu w sprawie nadania statutu Państwowej Agencji Atomistyki (Dz. Urz. Min. Klim. z 2020 r. poz. 32), zmienione zarządzeniem z dnia 29.12.2022 r. Ministra Klimatu i Środowiska (Dz. Urz. MKiŚ z 2022 r. poz. 78).

⁶ Zarządzenie nr 7 Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki z dnia 30.06.2023 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Państwowej Agencji Atomistyki. Poprzedni regulamin organizacyjny określony został przez zarządzenie nr 3 Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki z dnia 26.06.2020 r.

⁷ Art. 110 ustawy Prawo atomowe.

3. wydawanie zaleceń technicznych i organizacyjnych w sprawach bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej,
4. wykonywanie zadań związanych z oceną sytuacji radiacyjnej kraju,
5. wykonywanie zadań wynikających ze zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie prowadzenia ewidencji i kontroli materiałów jądowych, ochrony fizycznej materiałów i obiektów jądowych,
6. prowadzenie działań związanych z informacją społeczną, edukacją i popularyzacją oraz informacją naukowo-techniczną i prawną w zakresie bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej,
7. współdziałanie z organami administracji w sprawach związanych z bezpieczeństwem jądowym i ochroną radiologiczną oraz w sprawie badań naukowych w tej dziedzinie,
8. wykonywanie zadań związanych z obronnością i obroną cywilną kraju oraz ochroną informacji niejawnych,
9. przygotowywanie opinii w zakresie bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej do projektów działań technicznych związanych z pokojowym wykorzystywaniem energii atomowej.

Stanowisko Prezesa PAA zajmuje od 22 marca 2023 r. Andrzej Głowacki (w okresie od 15 grudnia 2022 r. do 21 marca 2023 r. jako p.o. Prezesa).

OCENA OGÓLNA KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

Zapewnienie bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej kraju

Działalność Agencji w zakresie bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej kraju była co do zasady prawidłowa, z wyłączeniem spraw w zakresie zezwoleń.

Pozytywnie oceniono prowadzenie postępowań administracyjnych dotyczących przyjmowania zgłoszeń i powiadomień, rzetelność prowadzonych rejestrów, nadawanie uprawnień inspektora ochrony radiologicznej.

Istotne zastrzeżenia dotyczyły natomiast terminowości załatwiania spraw w zakresie zezwoleń. Część postępowań prowadzono przewlekłe, tj. w sposób nieefektywny poprzez wykonywanie czynności w znacznych odstępach czasu. System monitorowania terminowości postępowań nie był skuteczny i nie zapewniał właściwego nadzoru. Kierownictwo PAA nie dysponowało kluczowymi danymi umożliwiającymi efektywne zarządzanie tym obszarem. W szczególności brakowało informacji nt. liczby spraw prowadzonych w terminie, zagrożonych przekroczeniem terminu, prowadzonych nieterminowo albo długotrwale (w ramach kilkukrotnego przedłużania terminu załatwienia sprawy). Brakowało również identyfikacji najistotniejszych problemów i rekomendacji działań naprawczych dotyczących prowadzonych postępowań.

Stwierdzono również przypadek wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa, tj. decyzję administracyjną wydano w stosunku do zmarłej osoby fizycznej, prowadzącej jednoosobową działalność gospodarczą. Zastrzeżenia budzi również, że pomimo nakładania na strony w ramach zezwoleń obowiązku przekazywania sprawozdań do PAA, nie podejmowano żadnych działań w przypadku ich braku.

Agencja realizowała kontrole w zakresie przestrzegania warunków bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej, jednakże zastrzeżenia budzi zrealizowanie Planu kontroli na 2023 r. jedynie w 62%⁸, prowadzenie 5 z 25 badanych kontroli przez długi czas, (od 6 do 18 miesięcy), bez uzasadnienia dla takiego działania oraz niewszczęcie przez okres od 3,5 do 8⁹ miesięcy postępowań w celu wymierzenia kary administracyjnej w stosunku do 2 skontrolowanych podmiotów, w których stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia.

Audyt wewnętrzny wspierał Prezesa PAA w ocenie obszaru wydawania zezwoleń, jednak skuteczność wdrażania rekomendacji była niewystarczająca. Pomimo upływu blisko 5 i 10 miesięcy od zakończenia dwóch audytów ich zalecenia nie zostały wdrożone. Nie wykonano również przez okres 9 miesięcy rekomendacji w przedmiocie aktualizacji Regulaminu kontroli zarządczej i metodyki zarządzania ryzykiem.

Uruchamianie lub modernizacja istniejących stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych

⁸ W DOR zaplanowano 603 kontrole, a przeprowadzono 350 – 58% wykonania planu. W DBJ zaplanowano i przeprowadzono 69 kontroli.

⁹ Do dnia zakończenia czynności kontrolnych (21.03.2025 r.).

PAA koordynowała działania wszystkich krajowych stacji i placówek wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych. Prawidłowo rozwijała sieć stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych poprzez instalowanie nowych stacji oraz modernizację już istniejących. Typowanie lokalizacji nowych stacji odbywało się na podstawie wewnętrznych wytycznych, których założeniem było pokrycie stacjami terytorium całego kraju. Zapewniono sprawność techniczną stacji i ich prawidłowe działanie. System monitoringu radiacyjnego kraju, mimo występowania incydentów związanych z awariami technicznymi stacji pomiarowych, utrzymywał wysoką sprawność na poziomie powyżej 90%. Zapewniono prawidłową reakcję na przypadki zdarzeń radiacyjnych, prowadzono ciągły monitoring sytuacji radiacyjnej kraju, a także zapewniono dostęp do wyników pomiarów ze wszystkich państw włączonych w system EURDEP¹⁰.

Rozwój technologii małych reaktorów modułowych (SMR)

Agencja wspierała proces przygotowawczy inwestorów do wdrożenia SMR. Prowadziła dialog z zainteresowanymi spółkami oraz udzielała wskazówek w przygotowaniu wniosków o wydanie zezwoleń na budowę elektrowni jądrowych z wykorzystaniem technologii SMR. Podejmowała aktywne, systemowe działania w obszarze współpracy międzynarodowej, ukierunkowane na rozwój kompetencji instytucjonalnych w zakresie technologii SMR. Kluczowym krokiem było podpisanie porozumienia z kanadyjskim dozorem jądrowym oraz powołanie Komitetu ds. zaawansowanych technologii jądrowych i SMR, który pełnił funkcję koordynacyjną, doradczą oraz informacyjną. Na wniosek potencjalnych inwestorów terminowo wydano 3 opinie ogólne zawierające ocenę zgodności założeń projektowych oraz wskazano obszary do zmiany.

Prowadzenie polityki kadrowej

Czynnikiem utrudniającym realizację obowiązków ustawowych Agencji były braki kadrowe (47,75 nieobsadzonych etatów). PAA prowadziła działania w zakresie zwiększenia zatrudnienia, jednakże były one nieskuteczne. Główny problem dotyczył pozyskania specjalistów do realizacji Programu Polskiej Energetyki Jądrowej (PPEJ). Przeszkodą w tym zakresie była mała liczba tych specjalistów na rynku pracy i różnica w wynagrodzeniu w porównaniu do sektora prywatnego.

Działania w zakresie polityki kadrowej oraz systemu rozwoju kompetencji wykazywały dbałość o rozwój pracowników. Agencja zapewniała podnoszenie kwalifikacji kadry, zarówno poprzez szkolenia, jak i umożliwienie pracownikom udziału w kursach i stażach zagranicznych.

Działania mające na celu stabilizację zatrudnienia obejmowały m.in. wdrożenie mechanizmów motywacyjnych w postaci podwyżek wynagrodzeń, nagród, dodatków i premii. Wdrożono regulacje w tym zakresie, co sprzyjało przejrzystości prowadzonej polityki motywacyjnej.

Proces zatrudnienia na wolne stanowiska w korpusie służby cywilnej prowadzony był zasadniczo zgodnie z przepisami ustawy o służbie cywilnej, jednakże w 1 z 4 badanych naborów stwierdzono naruszenie art. 53a ust. 6 wspomnianej ustawy. Przepis ten reguluje udzielenie urlopu bezpłatnego osobie już zatrudnionej w służbie cywilnej w przypadku powołania jej na wyższe stanowisko. W analizowanym przypadku pracownik zatrudniony w PAA w ramach powołania na wyższe stanowisko w służbie cywilnej wziął udział w naborze na inne stanowisko. W wyniku wygranego naboru Dyrektor Generalny udzielił pracownikowi urlopu bezpłatnego na dodatkowym stanowisku, nie przerywając zatrudnienia w ramach powołania. Takie działanie wskazuje na pozorność przeprowadzonego naboru w celu zabezpieczenia etatu dla dyrektora na wypadek jego odwołania ze stanowiska. Skład komisji rekrutacyjnej nie gwarantował obiektywizmu naboru, ponieważ jeden z członków komisji pozostawał w bezpośredniej podległości

¹⁰ Państwa członkowskie Unii Europejskiej oraz większość pozostałych krajów Europy, m.in. Wielka Brytania, Szwajcaria, Ukraina, Białoruś.

służbowej wobec dyrektora - kandydata uczestniczącego w naborze. Nieprawidłowym było wyrażenie przez Dyrektora Generalnego zgody na udział tego pracownika w pracach komisji, pomimo że ograniczono jego zadania do oceny formalnoprawnej oferty kandydata. Zmniejszenie kompetencji nie eliminowało ryzyka wpływu na przebieg naboru, bowiem obecność tej osoby mogła oddziaływać na przebieg rozmowy kwalifikacyjnej, sposób zadawania pytań oraz decyzje pozostałych członków komisji.

OCENY I USTALENIA SZCZEGÓŁOWE

I. Zapewnienie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej kraju

1. [Organizacja realizacji zadań] Zadania dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej kraju zostały przypisane do kompetencji poszczególnych komórek organizacyjnych PAA. Ustanowione wewnętrzne procedury wspierały realizację zadań Agencji, jednakże zaznaczyć należy, że pomimo wprowadzenia w 2017 r. *Procedury wydawania zezwoleń w zakresie działalności związanej z obiektami jądrowymi* przez ponad 7 lat nie zatwierdzono 4¹¹ Instrukcji, na które się ona powoływała.

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym PAA zadaniami z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej kraju zajmował się Departament Bezpieczeństwa Jądrowego (dalej: DBJ), Departament Ochrony Radiologicznej (dalej: DOR) oraz Centrum do Spraw Zdarzeń Radiacyjnych (dalej: CEZAR).

W PAA wdrożono procedury z zakresu: przyjmowania i postępowania ze zdarzeniami radiacyjnymi o zasięgu zakładowym, wojewódzkim, krajowym oraz w przypadku zdarzenia radiacyjnego zaistniałego w wyniku sabotażu lub aktu terrorystycznego¹²; planowania i prowadzenia kontroli dozorowych i ciągłych¹³; wydawania zezwoleń, przyjmowania zgłoszeń i powiadomień¹⁴ oraz nadawania uprawnień inspektora ochrony radiologicznej¹⁵.

Procedura wydawania zezwoleń w zakresie działalności związanej z obiektami jądrowymi z 14 czerwca 2017 r. wskazywała, że uszczegółowienie jej postanowień zawarte jest w 4 Instrukcjach dotyczących wydawania zezwoleń na budowę, rozruch, eksploatację i likwidację obiektu jądrowego. Agencja opracowała projekty Instrukcji, jednakże pomimo upływu 7 lat od wydania procedury nie zostały one zatwierdzone.

Dyrektor DBJ wyjaśnił¹⁶, że Instrukcje nie są jeszcze formalnie załącznikami do Procedury, ponieważ obecnie jest ona stosowana wyłącznie w odniesieniu do jednostek już eksploatujących obiekty jądrowe wnioskujących o zmianę zezwolenia. Jak wyjaśniono, zatwierdzenie projektów i ich załączenie do Procedury przewidziane jest jeszcze przed otrzymaniem wniosku o wydanie zezwolenia na budowę, rozruch, eksploatację i likwidację elektrowni jądrowej. Dodatkowo w ramach prac powołanego w PAA Zespołu ds. przygotowania procesu rozpatrywania wniosku o wydanie zezwolenia na budowę pierwszej polskiej elektrowni jądrowej zostaną opracowane wytyczne oceny merytorycznej załączonych dokumentów.

¹¹ Instrukcje w sprawie wydania zezwolenia na: budowę obiektu jądrowego, rozruch obiektu jądrowego, eksploatację obiektu jądrowego oraz likwidację obiektu jądrowego.

¹² Procedura nr PO1/PO7.2 Postępowanie dyżurnego centrum do spraw zdarzeń radiacyjnych oraz zespołu awaryjnego w przypadku otrzymania powiadomienia o zdarzeniu radiacyjnym z 25.05.2015 r. ze zmianą z 13.04.2024 r., wraz z Instrukcją Postępowania dyżurnego CEZAR w przypadku zdarzenia radiacyjnego powodującego zagrożenie jednostki organizacyjnej o zasięgu zakładowym, a także 2 Instrukcjami Postępowania dyżurnego CEZAR oraz zespołu awaryjnego w przypadku zdarzenia radiacyjnego powodującego zagrożenie o zasięgu wojewódzkim oraz krajowym.

¹³ Procedura nr P01/PO4.4 przeprowadzania kontroli dozorowych przez Inspektorów Dozoru Jądrowego Departamentu Ochrony Radiologicznej z 17.08.2023 r. wraz z instrukcjami: przeprowadzania kontroli w zakresie ochrony radiologicznej przez Inspektorów Dozoru Jądrowego Departamentu Ochrony Radiologicznej, przeprowadzania kontroli dozorowych przez inspektorów dozoru jądrowego, przygotowania kontroli okresowych i doraźnych, ciągłych oraz dozorowych, przygotowywania i aktualizacji sześcioletniego planu kontroli okresowych w zakresie obiektów jądrowych, składowisk odpadów promieniotwórczych, technologii jądrowych i zabezpieczeń materiałów jądrowych, dokumentowania wyników kontroli, sposobu organizacji elektronicznych zapisów kontroli, przygotowywania rocznego planu kontroli ciągłych dla budowy elektrowni jądrowych.

¹⁴ Procedura nr P01/PO3.2 przygotowywania projektów decyzji Prezesa PAA na działalność dozorowaną z 18.07.2023 r. oraz procedura nr 001/DBJ wydawania zezwoleń w zakresie działalności związanej z obiektami jądrowymi z 14.06.2017 r.

¹⁵ Procedura nr 008/DOR z 7.08.2014 r. nadawania uprawnień osobom ubiegającym się o uprawnienia do zatrudnienia na stanowiskach mających istotne znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej lub uprawnienia inspektora ochrony radiologicznej.

¹⁶ Pismo z 12.02.2025 r. znak: BSM.0800.3.2024.IPT.11.

Opracowane projekty Instrukcji dotyczą wniosków o wydanie zezwolenia na działalność obiektu jądrowego. Biorąc pod uwagę fakt, że PAA prowadzi postępowania dotyczące działalności wszystkich obiektów jądrowych, nie tylko elektrowni jądrowej, Agencja nie powinna zwlekać z zatwierdzeniem opracowanych projektów regulacji.

2. [Sprawy dot. zezwoleń] Prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie zezwoleń ocenia się pozytywnie z zastrzeżeniami dotyczącymi terminowości ich prowadzenia. W 9 z 36 (28%) analizowanych spraw¹⁷ stwierdzono przewlekłość postępowania, przejawiającą się w nieefektywnym wykonywaniu czynności, tj. w znacznych odstępach czasu. Skutkowało wydawaniem decyzji w okresie od 129 do 843 dni. Sytuacja ta wskazuje na nieefektywność działań w zakresie zapewnienia terminowości załatwiania spraw oraz nieskuteczny nadzór nad tym obszarem.

Kontroli poddano 36¹⁸ (tj. ok. 1,43%) z 2 517 postępowań w sprawach zezwoleń. W 9 sprawach stwierdzono, że prowadzono je przewlekłe, tj. w sposób nieefektywny poprzez wykonywanie czynności w znacznych odstępach czasu (zazwyczaj 2-miesięcznych, a w skrajnym przypadku 8-miesięcznym¹⁹). Dyrektorzy DBJ oraz DOR wyjaśnili²⁰, że długi czas prowadzenia postępowań wynikał ze złożoności spraw, braków w dokumentacji oraz konieczności jej wielokrotnej analizy i uzupełnień. Strony w trakcie prowadzonego postępowania wносиły o przedłużenie terminów, a każda wersja dokumentów wymagała ponownej oceny przez pracowników PAA. Dodatkowo do przewlekłości w prowadzonych postępowaniach przyczynił się niedobór inspektorów w stosunku do liczby spraw i obowiązków.

3. Jedna²¹ decyzja administracyjna została wydana z rażącym naruszeniem prawa, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jej nieważności. PAA wydało zawiadomienie o wszczęciu postępowania oraz decyzję administracyjną wobec zmarłej osoby fizycznej, prowadzącej jednoosobową działalność gospodarczą. Wydanie decyzji wobec osoby zmarłej stanowiło rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 KPA. Ponadto wygaszenie zezwolenia przed upływem 6 miesięcy od dnia śmierci przedsiębiorcy ograniczyło prawo właściciela przedsiębiorstwa w spadku do złożenia wniosku o przeniesienie na niego tego zezwolenia.

Zgodnie z wpisem w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (dalej: CEIDG) przedsiębiorca zmarł 31 sierpnia 2023 r. W badanej sprawie nie został ustanowiony zarząd sukcesyjny, zatem z mocy prawa zezwolenie²² wydane dla zmarłego przedsiębiorcy wygaszało 29 lutego 2024 r.²³. Natomiast Prezes PAA wygaszył zezwolenie 10 stycznia 2024 r. Wygaszenie zezwolenia przed upływem 6 m-cy od śmierci przedsiębiorcy ograniczyło prawo właściciela przedsiębiorstwa w spadku do złożenia wniosku o przeniesienie na niego tego zezwolenia, bowiem w takim terminie ma prawo dokonać tej czynności, stosownie do art. 42 ust. 1 pkt 1 ustawy o zarządzie sukcesyjnym.

Prowadzenie postępowania administracyjnego w stosunku do osoby zmarłej i skierowanie do takiej osoby decyzji stanowi rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 KPA. Stanowisko to jest utrwalone w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego²⁴, a wiąże się ono z ustaniem zdolności prawnej osoby fizycznej z chwilą jej śmierci. W stosunku do osoby zmarłej nie można zatem wszcząć i prowadzić postępowania administracyjnego ani wydać decyzji.

¹⁷ Sprawy zezwoleń dotyczyły działalności wskazanych w art. 4 ust. 1 ustawy Prawo atomowe, takich jak: eksploatacji obiektu jądrowego; eksploatacji składowiska odpadów promieniotwórczych; uruchamianie pracowni, w których mają być stosowane źródła promieniowania jonizującego, w szczególności pracowni rentgenowskich lub medycznych pracowni rentgenowskich; stosowaniu urządzeń wytwarzających promieniowanie jonizujące; obrót materiałami lub źródłami promieniotwórczymi.

¹⁸ Wybrana próba dotyczyła wydawania zezwoleń dot. działalności, o której mowa w art. 4 ust.1 ustawy Prawo atomowe prowadzonych przez DOR i DBJ w latach 2023-2024. Dobór spraw był wykonany z uwzględnieniem kryterium czasu prowadzenia postępowania.

¹⁹ Sprawa znak: DBJ.4110.1.2022.

²⁰ Pisma z: 12.02.2025 r. znak: BSM.0800.3.2024.IPT.11; 07.03.2025 r. znak: BSM.0800.3.2024.IPT.29; 27.02.2025 r. znak: BSM.0800.3.2024.IPT.22.

²¹ Sprawa znak: DOR.4130.1354.2023.

²² Nr D-16874 z 12.06.2008 r.

²³ Art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej i innych ułatwieniach związanych z sukcesją przedsiębiorstw (dalej: ustawa o zarządzie sukcesyjnym; Dz. U. z 2021 r. poz. 170).

²⁴ Np. wyrok NSA z dnia 18 maja 2020 r., sygn. akt: II OSK 2341/19.

Dyrektor DOR wyjaśnił²⁵, że pracownik na podstawie CEIDG ustalił, że przedsiębiorca prowadzący jednoosobową działalność gospodarczą zmarł, a jego jednostka została wykreślona z rejestru. Brak informacji w ewidencji o powołaniu zarządu sukcesyjnego uniemożliwił wysłanie zawiadomienia oraz decyzji. W takich przypadkach pisma pozostawiano w aktach sprawy z uwagi na brak możliwości doręczenia ich stronie.

Wyjaśnienia Dyrektora DOR nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ decyzje związane z przedsiębiorstwem osoby fizycznej wygasają z mocy prawa po upływie 6 miesięcy od dnia śmierci przedsiębiorcy, o ile nie ustanowiono zarządu sukcesyjnego. Wygaszenie decyzji ma wówczas charakter czynności technicznej, potwierdzającej skutek wynikający bezpośrednio z ustawy, gdyż niedopuszczalne jest wydanie decyzji w stosunku do osoby zmarłej.

4. Niezgodne z wewnętrzną procedurą²⁶ udokumentowano ocenę formalnoprawną 1²⁷ wniosku (3% badanych spraw). Ocena ta nie została przygotowana i sporządzona na wzorze „Raportu z oceny formalnoprawnej”²⁸. Jedynie z „Raportu z oceny dozorowej”²⁹, stosowanym przy ocenie merytorycznej, wynikało, że formalnie wniosek został oceniony pozytywnie.

W analizowanej sprawie ocena formalnoprawna nie została sporządzona na wzorze wynikającym z procedury³⁰. Informacja o pozytywnej ocenie formalnej została zawarta wyłącznie w „Raporcie z oceny dozorowej”, który dotyczy oceny merytorycznej wniosku.

Z wyjaśnień³¹ Dyrektora DBJ wynika, że w analizowanym przypadku nie sporządzono „Raportu z oceny formalnoprawnej”, ponieważ dotyczył on wniosków o nowe zezwolenie, a nie ich zmiany. W przedmiotowej sprawie przygotowano notatkę, której podsumowanie włączono do wspólnego raportu z oceny dozorowej.

Wyjaśnienia Dyrektora DBJ nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ postanowienia pkt. 6.4.3.10 *Procedury wydawania zezwoleń w zakresie działalności związanej z obiektami jądrowymi* mają również zastosowanie do oceny formalnej wniosków o zmianę zezwolenia. Odstępstwa od procedury mogą być stosowane wyłącznie w sytuacjach wyjątkowych, na wniosek dyrektora, za pisemną zgodą Prezesa PAA. W analizowanej sprawie taka zgoda nie została udzielona, co oznacza, że stosowanie procedury było obligatoryjne.

5. **[Zgłoszenia i powiadomienia]** Pozytywnie oceniono prowadzenie postępowań administracyjnych dotyczących przyjmowania zgłoszeń i powiadomień w zakresie działalności związanej z narażeniem. Wszystkie postępowania zakończono w ustawowych terminach. Zgłoszenia były przyjmowane w formie decyzji administracyjnych, a powiadomienia załatwiane w trybie milczącej zgody, po uprzedniej weryfikacji spełnienia wymogów prawnych, zgodnie z art. 5 ust. 7a i 16 ustawy Prawo atomowe. Agencja opracowała i wdrożyła procedurę regulującą tryb przyjmowania zgłoszeń i powiadomień. W ramach tej procedury przygotowano wzory pism i formularzy, co usprawniło prowadzenie postępowań oraz zapewniło ich jednolitość i przejrzystość.

Kontroli poddano 10 z 882³² postępowań dot. zgłoszeń oraz 1 z 3 postępowań dot. powiadomień³³. W żadnym z tych przypadków nie stwierdzono nieprawidłowości. Postępowania prowadzono w ustawowych terminach. Przyjęcie zgłoszenia odbywało się w formie decyzji administracyjnej, po potwierdzeniu w wyniku oceny formalnej i merytorycznej spełnienia

²⁵ Pismo z 28.02.2025 r. znak: BSM.0800.3.2024.IPT.26.

²⁶ Procedura nr 001/DBJ Wydawanie zezwoleń w zakresie działalności związanej z obiektami jądrowymi.

²⁷ Decyzja nr 2/2023/Maria z 27.10.2023 r. zmieniająca zezwolenie nr 1/2015/Maria z 31.03.2015 r., znak: DBJ-WOZ.4100.1.2023.3.

²⁸ Formularz nr F1/001/DBJ „Raport z oceny formalnoprawnej” stanowiący załącznik do Procedury nr 001/DBJ Wydawanie zezwoleń w zakresie działalności związanej z obiektami jądrowymi.

²⁹ Formularz nr F2/001/DBJ „Raport z oceny dozorowej” stanowiący załącznik do Procedury nr 001/DBJ Wydawanie zezwoleń w zakresie działalności związanej z obiektami jądrowymi.

³⁰ Pkt 6.4.3.10. Procedury wydawania zezwoleń w zakresie działalności związanej z obiektami jądrowymi.

³¹ Pismo z 12.02.2025 r. znak: BSM.0800.3.2024.IPT.11.

³² Wybrana próba dotyczy wyłącznie postępowań dotyczących zgłoszeń prowadzonych przez DOR.

³³ W sprawach, w których działalność ze źródłami promieniowania jonizującego nie wymaga zezwolenia, wydawane są decyzje o przyjęciu zgłoszenia na wykonywanie działalności związanej z narażeniem na promieniowanie jonizujące lub przyjmowane są powiadomienia.

ustawowych warunków wykonywania działalności. Powiadomienia natomiast były załatwiane w trybie milczącej zgody, po uprzedniej weryfikacji spełnienia wymaganych warunków.

W celu usprawnienia procesu administracyjnego Agencja ujednoliciła tryb przyjmowania zgłoszeń i powiadomień określony w rozporządzeniu³⁴ poprzez opracowanie i wdrożenie procedury³⁵. W ramach procedury przygotowano wzory pism oraz formularzy niezbędnych do prowadzenia postępowań administracyjnych.

6. [Monitoring terminowości postępowań] System monitorowania terminowości prowadzenia postępowań administracyjnych nie był skuteczny i nie zapewniał właściwego nadzoru. Pomimo prowadzenia w Agencji rejestrów postępowań, zawierających m.in. informacje o ich przebiegu oraz terminach załatwienia sprawy, a także wykorzystywania ich do monitorowania terminowości spraw, w 9 przypadkach działania te nie zapobiegły przewlekłości postępowania. Przekazywane cyklicznie Prezesowi PAA informacje miały charakter ogólny i statystyczny - dotyczyły liczby spraw, które wpłynęły i zostały zakończone. Nie zawierały kluczowych danych niezbędnych do efektywnego zarządzania terminowością rozpatrywania spraw, w szczególności informacji nt. liczby spraw prowadzonych w terminie, zagrożonych przekroczeniem terminu lub prowadzonych nieterminowo, czy też spraw długotrwale prowadzonych z powodu wielokrotnego przedłużania terminu załatwienia. Ponadto nie zawierały informacji o najistotniejszych problemach i propozycjach działań naprawczych. Nie stanowiły one zatem skutecznego narzędzia do podejmowania efektywnych działań zarządczych przez Kierownictwo PAA. Monitoring cotygodniowy wprowadzono dopiero od III kwartału 2024 r. i jedynie w odniesieniu do zezwoleń dla obiektów jądrowych i składowisk odpadów promieniotwórczych.

W PAA w cyklach miesięcznych, kwartalnych i rocznych przekazywano Prezesowi PAA informacje statystyczne dot. liczby wszczętych i zakończonych postępowań oraz ich rodzaju, zgodnie z obowiązującymi w PAA formularzami do monitorowania realizacji miernika w danym roku. Dane nie odnosiły się do konkretnych terminów przewidzianych przepisami prawa lub regulacjami wewnętrznymi. W notatkach nie wskazywano, które sprawy są prowadzone w terminie, zagrożone przekroczeniem terminu, prowadzone nieterminowo albo długotrwale na skutek kilkukrotnego przedłużania terminu. Nie wyjaśniano przyczyn opóźnień ani nie proponowano działań usprawniających proces.

W ramach systemu kontroli zarządczej³⁶ zidentyfikowano ryzyko³⁷ prowadzenia postępowań administracyjnych z przekroczeniem terminów wynikających z KPA. Mimo to, nie wdrożono narzędzi raportowania i adekwatnych mierników pozwalających na monitorowanie terminowości prowadzonych postępowań. Ustalony miernik jako stosunek liczby zakończonych postępowań administracyjnych w sprawie reglamentacji działalności związanych z narażeniem na promieniowanie jonizujące do liczby postępowań wszczętych w danym roku kalendarzowym (w %) nie pokazywał bowiem terminowości prowadzenia postępowań. W efekcie pomimo wykonywania półrocznego i rocznego *Przeglądu realizacji działań ograniczających ryzyka*³⁸ Kierownictwo PAA nie dysponowało informacją nt. liczby spraw zagrożonych przekroczeniem terminu, prowadzonych nieterminowo albo długotrwale na skutek kilkukrotnego przedłużania terminu.

Zaplanowane działania służące przeciwdziałaniu temu ryzyku polegające m.in. na: cotygodniowym monitorowaniu terminowości prowadzonych spraw, różnorodnym systemie motywacyjnym w zakresie dodatkowych świadczeń pieniężnych oraz na szkoleniach służących zatrzymaniu specjalistów, nie przyniosły zakładanych rezultatów. Nie udało się również zrealizować

³⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10.03.2021 r. ws. przypadków, w których działalność związana z narażeniem na promieniowanie jonizujące nie wymaga zezwolenia, zgłoszenia albo powiadomienia, oraz przypadków, w których może być wykonywana na podstawie zgłoszenia albo powiadomienia (Dz. U. z 2021 r. poz. 796).

³⁵ Procedura nr 01/PO3.2 przygotowywania projektów decyzji Prezesa PAA na działalność dozorowaną przez DOR z dnia 18.07.2023 r.

³⁶ Zarządzanie ryzykiem w PAA odbywa się na podstawie zarządzenia Nr 8 Prezesa Państwowej Agencji Atomistyki z dnia 19.09.2014 r. w sprawie ustalenia Regulaminu kontroli zarządczej w Państwowej Agencji Atomistyki.

³⁷ Pismo z 20.01.2025 r. znak: BSM.0800.3.2024.IPT.2. Załączniki nr 1.4-1.5 Sprawozdanie z przeglądu zarządzania ryzykiem za rok 2023 i za I półrocze 2024.

³⁸ Przegląd realizacji działań ograniczających ryzyka dokonywany był w ramach półrocznego i rocznego raportu zarządzania ryzykiem odpowiednio na dzień 30 czerwca oraz 31 grudnia danego roku. Wyniki przeglądu były dokumentowane w częściowych Planach działań ograniczających ryzyka właścicieli ryzyk (dyrektorów poszczególnych komórek organizacyjnych), a następnie w zestawieniu zbiorczym – Planie działań ograniczających ryzyka dla PAA.

zwiększenia docelowej liczby pracowników prowadzących postępowania administracyjne oraz kontrole.

Monitoring postępowań administracyjnych wewnątrz komórek organizacyjnych oparty był na prowadzeniu elektronicznych rejestrów³⁹, a także na cotygodniowym przekazywaniu przez naczelników wydziałów DBJ oraz pracowników DOR ustnych informacji dyrektorom departamentów dot. prowadzonych spraw oraz ewentualnych zagrożeń związanych z możliwością przekroczenia terminów realizowanych zadań.

Dyrektorzy DOR i DBJ wskazali⁴⁰, że na bieżąco analizowali rejestry postępowań administracyjnych i w razie potrzeby organizowali spotkania z pracownikami w celu omówienia problemów i wdrożenia działań zaradczych, takich jak przekazanie spraw innym pracownikom. Podejmowali również próby zwiększenia zatrudnienia, jednak ze względu na małą liczbę kandydatów proces ten był nieskuteczny.

7. [Kontrole] Agencja prowadziła kontrole w zakresie przestrzegania warunków bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej na podstawie rocznych planów kontroli. Zastrzeżenia budzi zrealizowanie Planu kontroli na 2023 r. jedynie w 62%⁴¹. Plan ten na 2024 r. został wykonany w 100%. Kontrole w 5 z 25 badanych przypadków trwały od 6 do 18 miesięcy, bez uzasadnienia dla tak długiego okresu realizacji.

W przypadku 2 kontrolowanych podmiotów, mimo stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień, przez okres od 3,5 do 8 miesięcy⁴² nie wszczęto postępowań administracyjnych w celu nałożenia kary administracyjnej oraz nie wydano wystąpienia pokontrolnego zobowiązującego do usunięcia nieprawidłowości.

W 2024 r. przeprowadzono 319 planowych i 36 doraźnych kontroli, a w 2023 r. 512 kontroli planowych i 71 doraźnych. Badaniu poddano 25⁴³ z 938 (tj. ok. 3%) kontroli zakończonych w latach 2023-2024. Pięć⁴⁴ badanych kontroli (20% próby) prowadzono przez okres od 6 do 18 miesięcy. Pomimo że przepisy Prawa atomowego nie określają ram czasowych czy maksymalnego czasu realizacji kontroli, zastrzeżenia budzi tak długi czas ich trwania, bowiem dokumentacja niezbędna do sporządzenia wyników kontroli była dostępna już na wczesnym etapie ich realizacji.

DOR nie przeprowadził 253 kontroli zaplanowanych do wykonania w 2023 r. Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora DOR⁴⁵ przyczyną niewykonania planu i długiego czasu prowadzenia kontroli była zbyt mała liczba inspektorów dozoru jądrowego w stosunku do zbyt dużej liczby zaplanowanych kontroli, duża liczba prowadzonych postępowań administracyjnych, udział w międzynarodowych komitetach i grupach roboczych, realizacja audytu przez Międzynarodową Agencję Energii Atomowej, zmiana siedziby PAA. Ponadto Dyrektor DOR podkreślił, że ustawa Prawo atomowe nie narzuca czasu, w jakim ma zostać przeprowadzona kontrola i sporządzony protokół z kontroli. Stan realizacji wszystkich kontroli podlegał raportowaniu.

W przypadku 1⁴⁶ z 25 kontroli przez 3,5 miesiąca od jej zakończenia nie wszczęto postępowania o nałożeniu kary pieniężnej za wykonywanie działalności bez zezwolenia. Dyrektor DOR wyjaśnił⁴⁷, że działania zmierzające do wszczęcia postępowania nie zostały podjęte z uwagi na fakt, że przedawane były w tym czasie sprawy, w których termin popełnienia czynu w odniesieniu do procedowania naruszeń stwierdzonych w toku kontroli był znacznie krótszy.

W kolejnej kontroli⁴⁸, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, przez 8 miesięcy nie skierowano wystąpienia pokontrolnego do podmiotu i nie wszczęto postępowania ws. wydania decyzji o nałożeniu kary administracyjnej. Dyrektor DBJ wskazał, że przedstawiono Prezesowi PAA rekomendację wszczęcia postępowania w sprawie nałożenia kary administracyjnej oraz przygotowano projekt wystąpienia pokontrolnego.

8. [Rejestry jednostek prowadzących działalność] PAA realizowała obowiązek prowadzenia rejestrów jednostek organizacyjnych wykonujących działalność związaną

³⁹ Rejestr spraw DOR i DBJ w zakresie prowadzonych postępowań dot. zezwoleń, zgłoszeń i powiadomień.

⁴⁰ Pismo z 10.03.2025 r. znak: BSM.0800.3.2024.IPT.28.

⁴¹ W DOR zaplanowano 603 kontrole, a rozpoczęto 350 – 58% wykonania planu. W DBJ zaplanowano i przeprowadzono 69 kontroli.

⁴² Do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 21.03.2025 r.

⁴³ Wybrana próba dotyczyła kontroli dozorowych prowadzonych przez DOR i DBJ. Dobór kontroli był wykonany z uwzględnieniem kryterium czasu prowadzenia kontroli.

⁴⁴ Protokół z kontroli nr DJ/16/2024 z 16.02.2024 r., DJ/473/2023 z 21.12.2023 r., DJ/8/2024 z 7.02.2024 r., DJ/321/2023 z 19.11.2023 r., DJ/181/2024 z 4.09.2024 r., DJ/219/2024 z 14.10.2024 r.

⁴⁵ Pismo z 10.03.2025 r. znak: BSM.0800.3.2024.IPT.28.

⁴⁶ Protokół nr DJ/247/2024 z 23.12.2024 r.

⁴⁷ Pismo z 10.03.2025 r. znak: BSM.0800.3.2024.IPT.28.

⁴⁸ Protokół z kontroli nr 20/2024/MARIA z 4.07.2024 r.

z narażeniem na promieniowanie jonizujące, zgodnie z wymogami z art. 5 ust. 8 i 20 ustawy Prawo atomowe. Rejestry prowadzone były rzetelnie, co zapewniało ich przejrzystość oraz łatwy dostęp do danych.

Agencja prowadziła rejestry jednostek organizacyjnych wykonujących działalność związaną z narażeniem na promieniowanie jonizujące zarówno w formie papierowej, jak i elektronicznej – w Systemie Informacji o Działalności Regulacyjnej PAA (SIDOR). Rejestry zawierały informacje dotyczące:

- a) rodzaju i zakresu prowadzonej działalności;
- b) wykazu osób posiadających uprawnienia inspektorów ochrony radiologicznej;
- c) kontroli przeprowadzonych przez inspektorów dozoru jądrowego;
- d) dawki promieniowania jonizującego otrzymywanego przez pracowników jednostek (dane te były również przekazywane do centralnego rejestru dawek);
- e) wykazu zamkniętych źródeł promieniotwórczych;
- f) zatwierdzonych deklaracji przewozu zamkniętych źródeł promieniotwórczych oraz ich importu/eksportu;
- g) sprawozdań z wykonywanych w danym roku transportów materiałów promieniotwórczych oraz świadectw lub uznań świadectw pochodzących z innych krajów.

Zakres uprawnień dotyczący rejestru prowadzonego w formie elektronicznej był ustalany indywidualnie dla każdego pracownika.

9. [Nadzór nad wykonywaniem działalności objętej zezwoleniem] Prowadzenie nadzoru nad działalnością polegającą na obrocie materiałami jądrowymi i materiałami lub źródłami promieniotwórczymi⁴⁹ oceniono pozytywnie, z zastrzeżeniem dotyczącym egzekwowania warunków określonych w zezwoleniach. W decyzjach administracyjnych wskazywano m.in. obowiązek złożenia do 31 stycznia każdego roku sprawozdania w zakresie działalności wykonanej w roku poprzednim⁵⁰. Sprawozdania były weryfikowane w PAA po ich otrzymaniu oraz podczas kontroli danego podmiotu. Nie zapewniono jednak należytego nadzoru w sytuacji nieprzesłania wspomnianego dokumentu przez zobowiązanego. W 2⁵¹ z 10 badanych zezwoleń sprawozdania nie zostały przekazane, a PAA nie podjęła żadnych działań w celu wyegzekwowania tego obowiązku.

Dyrektor DOR wyjaśnił⁵², że brak podejmowania kroków związanych z nieprzesłaniem sprawozdań wynikał z faktu, że priorytetowym obowiązkiem osób weryfikujących sprawozdania z działalności jednostek organizacyjnych było prowadzenie postępowań administracyjnych w terminach określonych w KPA oraz prowadzenie kontroli dozorowych i wykonywanie innych zadań służbowych.

Brak egzekwowania warunku określonego w decyzji nie zapewniał skutecznego nadzoru nad bezpieczeństwem jądrowym i ochroną radiologiczną. Choć braki kadrowe utrudniały realizację zadań, to nie powinny prowadzić do zaniechania egzekwowania warunków określonych w decyzjach administracyjnych.

10. [Nadawanie uprawnień inspektora ochrony radiologicznej] Proces nadawania uprawnień inspektora ochrony radiologicznej (dalej: IOR) oceniono pozytywnie. W latach 2023-2025⁵³ Prezes PAA terminowo wydał 40 badanych decyzji o nadaniu uprawnień IOR różnego stopnia. Zgodnie z art. 7 ust 11 ustawy Prawo atomowe PAA prowadziła rejestr jednostek uprawnionych do przeprowadzenia szkoleń oraz organizowała egzaminy dla kandydatów na IOR. Badanie próby 81 z 726 osób przystępujących do egzaminu o nadanie uprawnień IOR wykazało, że wszystkie osoby spełniały wymogi formalne.

Weryfikacja 40 (tj. 11%) z 359 wniosków o nadanie uprawnień wykazała, że postępowania prowadzone były zgodnie z KPA i wewnętrzną procedurą. Wszystkie osoby, którym przyznano uprawnienia, spełniały wymagania określone w ustawie Prawo atomowe i w rozporządzeniu ws. inspektorów ochrony radiologicznej.

⁴⁹ Art. 63 ust. 1 ustawy Prawo atomowe.

⁵⁰ Sprawozdanie zawierało nazwy i adresy jednostek organizacyjnych, którym sprzedano źródła promieniotwórcze/urządzenia zawierające źródła promieniotwórcze, informacje o rodzaju i aktywności sprzedanych im źródeł.

⁵¹ Decyzja nr D-23411 z 17.08.2023 r. oraz decyzja nr D-21116 z 21.03.2019 r. zmieniona 2 decyzjami.

⁵² Pismo z 10.03.2025 r. znak: BSM.0800.3.2024.IPT.28.

⁵³ Do 21.03.2025 r.

11. [Audyt wewnętrzny] W 2024 r. w PAA przeprowadzono 2 audyty dot. wydawania zezwoleń. W sprawozdaniach zawarto zalecenia w zakresie aktualizacji procedur wewnętrznych, z uwzględnieniem wdrożenia skutecznego mechanizmu kontrolnego, który miał zapewnić bezwzględne przestrzeganie terminów ustawowych na wydanie rozstrzygnięcia oraz zwiększenie nadzoru nad prawidłowością obiegu dokumentów w prowadzonych postępowaniach. Pomimo upływu blisko 10 i 5 m-cy od zakończenia tych audytów zalecenia nie zostały wdrożone.

W Agencji przeprowadzono 2 audyty wewnętrzne w zakresie:

- a) wydawania decyzji administracyjnych dot. modernizacji reaktora w sprawach ponownego uruchomienia reaktora po przerwie na przeprowadzenie modyfikacji lub modernizacji systemu lub elementu konstrukcji lub wyposażenia, mającego istotne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo jądrowe i ochronę radiologiczną (zakończony sprawozdaniem z 25 października 2024 r.);
- b) przeglądu i oceny merytorycznej wniosków w sprawie modernizacji reaktora badawczego MARIA oraz w sprawie ponownego uruchomienia tego reaktora po przerwie na przeprowadzenie modyfikacji lub modernizacji systemu lub elementu konstrukcji lub wyposażenia, mającego istotne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo jądrowe i ochronę radiologiczną (zakończony sprawozdaniem z 29 maja 2024 r.).

Oba obszary zostały ocenione jako wymagające usprawnień. Wydano zalecenia dotyczące zmiany procedury dotyczącej wydawania zgody na modernizację lub modyfikację obiektu jądrowego oraz zgody na ponowne uruchomienie reaktora po przeprowadzonej modernizacji lub modyfikacji. Do czasu zakończenia kontroli procedury te nie zostały zaktualizowane⁵⁴.

12. [Audyt zewnętrzny] Prawidłowość realizacji przez PAA zadań organu dozoru została potwierdzona podczas zintegrowanego przeglądu Dozoru Jądrowego IRRS (ang. Integrated Regulatory Review Service) przeprowadzonego przez Międzynarodową Agencję Energii Atomowej (dalej: MAEA). Rekomendacje wynikające z przeglądu wdrażane były sukcesywnie, zgodnie z przyjętym ramowym harmonogram przygotowań do misji IRRS Follow-up na lata 2025 – 2027.

13. [Analiza ryzyka] Obszar analizy ryzyka nie był prawidłowo zarządzany z uwagi na fakt, że Regulaminu kontroli zarządczej i metodyki zarządzania ryzykiem nie był aktualizowany od 11 lat. Potrzebę jego zmiany wskazano w audycie wewnętrznym z czerwca 2024 r., jednak do dnia zakończenia kontroli⁵⁵ nie dokonano jego aktualizacji. Identyfikacja i ocena ryzyk realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej kraju prowadzona była cyklicznie dwa razy do roku (w cyklu półrocznym i rocznym) w ramach kontroli zarządczej. Żadne z ryzyk nie zostało uznane za nieakceptowalne. Dla ryzyk istotnych opracowano plany działań ograniczających, jednakże zaplanowane w nich działania, okazały się nieskuteczne, a ryzyka zmaterializowały się. Dotyczy to w szczególności ryzyk nieterminowego prowadzenia postępowań administracyjnych, odchodzenia z PAA kompetentnych pracowników oraz niezrealizowania planu kontroli w 2023 r.

Pozytywnie oceniono prowadzenie symulacji scenariuszy kryzysowych związanych z ryzykami dla bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej kraju realizowanych w ramach ćwiczeń i analiz.

Proces prowadzenia kontroli zarządczej odbywał się na podstawie Regulaminu⁵⁶ i metodyki zarządzania ryzykiem. Kierujący komórkami organizacyjnymi byli zobowiązani do identyfikacji ryzyk w zakresie realizowanych zadań. Ryzyka były identyfikowane na początku roku. W tym czasie ustalany był też plan działań ograniczających ryzyka. W połowie roku oraz na początku kolejnego roku raportowano sposób realizacji planów działań ograniczających ryzyka.

Plany działań ograniczających opracowano dla ryzyk uznanych za istotne. Jednakże wskazane w nich działania okazały się nieskuteczne, przez co zmaterializowały się ryzyka, w szczególności w zakresie nieterminowego prowadzenia postępowań administracyjnych, niezrealizowania planu kontroli w 2023 r. oraz odchodzenia z PAA kompetentnych pracowników.

⁵⁴ Pismo z 7.02.2025 r. znak: BSM.0800.3.2024.IPT.16.

⁵⁵ Do 21.03.2025 r.

⁵⁶ Załącznik do zarządzenia nr 8 Prezesa PAA z dnia 19.09.2014 r. Regulamin kontroli zarządczej w Państwowej Agencji Atomistyki.

Audyt wewnętrzny w zakresie funkcjonowania elementów systemu kontroli zarządczej ocenił weryfikowany obszar jako wymagający usprawnień. Pomimo wydania w czerwcu 2024 r. rekomendacji w trakcie kontroli pozostawały one niewdrożone.

Od 1 stycznia 2023 r. pracownicy PAA uczestniczyli w 76 ćwiczeniach, zarówno w zakresie postępowania awaryjnego, zarządzania kryzysowego, jak również spraw obronnych. Tematyka ćwiczeń, w zależności od ich obszaru, obejmowała swoim zakresem między innymi symulacje wpływu sytuacji geopolitycznej na funkcjonowanie PAA, jak również długoterminowego wpływu wystąpienia zdarzenia radiacyjnego na bezpieczeństwo jądrowe i ochronę radiologiczną kraju. PAA prowadziła symulacje skutków radiologicznych hipotetycznych awarii przyszłej elektrowni jądrowej w Polsce. Dodatkowo, w 2023 r. zakończono proces opracowania i rozwijania zbioru danych dotyczących elektrowni jądrowych mieszczących się w promieniu do 300 km od granic kraju oraz w Ukrainie, wraz ze scenariuszami ich awarii.

II. Uruchamianie lub modernizacja istniejących stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych

14. [Stacje wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych] Zadania związane z utrzymaniem oraz rozbudową sieci stacji wczesnego wykrywania zdarzeń promieniotwórczych były realizowane prawidłowo. Agencja osiągnęła w latach 2023-2024 określony w Programie Polskiej Energetyki Jądrowej (dalej: PPEJ)⁵⁷ miernik funkcjonowania stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych⁵⁸. Miernik zakładał funkcjonowanie na koniec 2023 r. 45 takich stacji, w 2024 r. – 55, a funkcjonowało ich 56 (zarówno na koniec 2023 r., jak i 2024 r.). W 2023 r. PAA otworzyła 6 nowych stacji, a w 2024 r. zmodernizowała 4; dodatkowo prowadziła działania w celu otwarcia kolejnych stacji. Jednocześnie zapewniono sprawność techniczną istniejących stacji.

W latach 2023-2024 Agencja posiadała łącznie 56 funkcjonujących stacji, w tym 39 typu PMS i 17 typu GM. 51 stacji było w wieku poniżej 9 lat, natomiast 5 stacji było w wieku od 27 do 30 lat.

W PAA opracowano *Założenia do projektu sieci wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych*, które zawierały opis wymagań dotyczących metod wdrażania kolejnych stacji, w tym proces typowania lokalizacji. Opracowano listę 110 rozpatrywanych nowych lokalizacji dla stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych, które poddano dalszej weryfikacji podczas wizji lokalnych we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji publicznej. W latach 2023-2025⁵⁹ wytypowano i zweryfikowano 29 lokalizacji w celu utworzenia stacji wczesnego wykrywania skażeń. 23 z nich oceniono negatywnie, 6 pozytywnie. W wyniku pozytywnej weryfikacji dla 4 lokalizacji zawarto umowy najmu terenu, w tym w 1 przypadku zainstalowano stację. W pozostałych 2 przypadkach podejmowane były działania w celu podpisania umowy. W 2025 r. zostało zaplanowanych do uruchomienia 9 nowych stacji.

Zgodnie z wyjaśnieniami⁶⁰ Prezesa PAA stacje wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych spełniały standardy wykrywania skażeń określone w przepisach krajowych⁶¹, rekomendacjach KE⁶² i zaleceniach MAEA⁶³.

Nadzór nad funkcjonowaniem stacji sprawowali pracownicy PAA, a w przypadku 4 stacji duńskich - podmioty zewnętrzne na podstawie zawartych umów. Stacje były poddawane przeglądom technicznym kwartalnym lub rocznym, a w razie potrzeby były naprawiane.

15. [Prowadzenie monitoringu radiacyjnego kraju] System monitoringu radiacyjnego kraju, mimo występowania incydentów związanych z awariami technicznymi stacji pomiarowych, utrzymywał wysoką sprawność - powyżej 90%. Prezes PAA koordynował

⁵⁷ Uchwała nr 141 Rady Ministrów z dnia 2.10.2020 r. w sprawie aktualizacji programu wieloletniego pod nazwą „Program polskiej energetyki jądrowej” (M.P. z 2020 r. poz. 946). Okres realizacji Programu ustalono na lata 2020-2033 (z perspektywą do 2040 r.).

⁵⁸ Załącznik nr 4 do Programu Polskiej Energetyki Jądrowej. W ramach celu Wzmocnienie dozoru jądrowego PAA: ustalono miernik, określony jako % docelowej liczby [L_D] funkcjonujących stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych, gdzie [L_D] przyjęto na poziomie 145 stacji, a miernik miał być zrealizowany: w 2024 r. w 38%, co odpowiadało funkcjonowaniu 55 stacji; w 2023 r. w 31%, co odpowiadało funkcjonowaniu 45 stacji.

⁵⁹ Do 20.03.2025 r.

⁶⁰ Pismo z 23.01.2025 r. znak: BSM.0800.3.2024.IPT.6.

⁶¹ Art. 73 ustawy Prawo atomowe oraz przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17.12.2002 r. w sprawie stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych i placówek prowadzących pomiary skażeń promieniotwórczych (Dz. U. z 2002 r. nr 239 poz. 2030).

⁶² Nr 2000/473/Euratom.

⁶³ „Environmental and Source Monitoring for Purposes of Radiation Protection”, Safety Guide No. RS-G-1.8 – w szczególności rozdz. 6. „Programmes and Systems for Source and Environmental Radiation Monitoring”, Safety Report Series, no. 64 – w szczególności rozdz. 4 i Appendix III.1.1.

działania wszystkich krajowych stacji i placówek wczesnego wykrywania zdarzeń promieniotwórczych. Prowadzono ciągły monitoring sytuacji radiacyjnej kraju oraz zapewniono prawidłową reakcję na zdarzenia radiacyjne. PAA miała dostęp do wyników pomiarów ze wszystkich państw włączonych w system EURDEP⁶⁴.

Realizowano również monitoring⁶⁵:

- skażeń promieniotwórczych Morza Bałtyckiego;
- weryfikacji wyników pomiarów prowadzonych przez operatorów reaktora jądrowego oraz składowiska odpadów promieniotwórczych⁶⁶;
- diety zgodnie z rekomendacjami Komisji Europejskiej⁶⁷.

Ponadto prowadzono pomiary wody wokół byłych obiektów górnictwa uranowego.

Monitoring radiacyjny był wykonywany według corocznie zatwierdzanego Plan monitoringu radiacyjnego środowiska dla stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych. Wyniki pomiarów ze stacji były w sposób automatyczny na bieżąco przekazywane do Komisji Europejskiej⁶⁸ i do Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej⁶⁹. Agencja posiadała dostęp do wyników pomiarów ze wszystkich państw w systemie EURDEP.

W 2023 r. odnotowano przypadki awarii stacji, obejmujących m.in. problemy z komunikacją baz danych, uszkodzenia sond radiometrycznych oraz awarie zasilania. Wszystkie stacje zostały przywrócone do działania w krótkim czasie, wdrożono również plan sprawdzenia zabezpieczeń.

Koordinacja działania wszystkich krajowych stacji i placówek wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych polegała na zatwierdzaniu lub zgłaszaniu uwag do technik pomiarowych, programów pomiarowych i organizacji pomiarów, przesłanych przez placówki prowadzące pomiary tych skażeń, w celu zapewnienia ich poprawności. Wspierano merytorycznie placówki w zakresie określania przez nie potrzeb sprzętowych, rozwiązywania problemów pomiarowych oraz typowania punktów pomiarowych. Od 2023 r. we współpracy z Głównym Inspektorem Sanitarnym (GIS) prowadzono cykl spotkań z placówkami podstawowymi, podczas których pracownicy PAA dzielili się wiedzą i doświadczeniem w zakresie reagowania na zdarzenia radiacyjne oraz wykonywania pomiarów.

Podstawowa weryfikacja działania oraz poprawność funkcjonowania stacji wczesnego wykrywania skażeń promieniotwórczych była realizowana przez Dyżurnych Krajowego Punktu Kontaktowego PAA. Wyniki pomiarów ze stacji były weryfikowane od 2 do 6 razy na dobę lub miesięcznie w zależności od właściciela stacji. Dodatkowo w związku z trwającą wojną w Ukrainie częstotliwość weryfikacji stacji została zwiększona do interwału 2-godzinnego. W przypadku stwierdzenia na dowolnej stacji Agencji lub Instytutu Meteorologii Gospodarki Wodnej wyniku pomiaru mocy dawki przekraczającego ustalony próg alarmowy (300 nSv/h), Dyżurny otrzymywał automatyczne powiadomienie SMS.

Dyżurni Krajowego Punktu Kontaktowego przyjmowali również zgłoszenia o zdarzeniach radiacyjnych. W przypadku podejrzenia zaistnienia zdarzenia radiacyjnego przeprowadzono pomiary mocy dawki promieniowania jonizującego i skażeń promieniotwórczych. W latach 2023-2025 wystąpiły 2 zdarzenia, w wyniku których dyżurni podejmowali odpowiednie działania.

Prezes PAA zlecił Centralnemu Laboratorium Ochrony Radiologicznej utrzymywanie ekipy dozymetrycznej z uwagi na brak zasobów kadrowych w Agencji⁷⁰.

III. Rozwój technologii małych reaktorów modułowych

16. [Działania PAA w zakresie wdrożenia SMR] Agencja wspierała proces przygotowawczy inwestorów do wdrożenia SMR. Prowadziła dialog z zainteresowanymi spółkami, udzielała wskazówek w przygotowaniu wniosków o wydanie zezwoleń

⁶⁴ Państwa członkowskie Unii Europejskiej oraz większość pozostałych krajów Europy, m.in. Wielka Brytania, Szwajcaria, Białoruś, Ukraina.

⁶⁵ W związku z brakiem laboratorium pomiarów radiometrycznych w strukturze PAA, zadania te, zgodnie z art. 72a ustawy Prawo atomowe, na podstawie umów zostały powierzone instytucjom wyspecjalizowanym w dziedzinie ochrony radiologicznej.

⁶⁶ Otoczenie Krajowego Składowiska Odpadów Promieniotwórczych w Różanie oraz Narodowego Centrum Badań Jądrowych w Świerku.

⁶⁷ 2000/473/Euratom.

⁶⁸ Za pośrednictwem systemu EURDEP (European Radiological Data Exchange Platform), zgodnie z postanowieniami art. 35 i 36 traktatu EURATOM oraz Decyzji Rady 87/600/Euratom (z 14.12.1987 r.) w sprawie wspólnotowych warunków wczesnej wymiany informacji w przypadku pogotowia radiologicznego.

⁶⁹ Za pośrednictwem systemu IRMIS (International Radiation Monitoring Information System).

⁷⁰ Umowa nr 22/2021/CEZAR/61 w latach 2021-2023, umowa nr 101/2023/CEZAR w latach 2023-2024 oraz umowa nr 264/2024/CEZAR w latach 2024-2025 zawarte z Centralnym Laboratorium Ochrony Radiologicznej.

na budowę elektrowni jądrowych z wykorzystaniem technologii SMR. Na wniosek potencjalnych inwestorów wydano 3 opinie ogólne zawierające ocenę zgodności założeń projektowych oraz wskazano obszary wymagające zmian. Opinie sporządzono w terminach określonych ustawą Prawo atomowe.

Zadania w zakresie technologii SMR w PAA realizował Wydział Oceny Zaawansowanych Reaktorów w DBJ. Agencja prowadziła dialog⁷¹ ze spółkami OSGE⁷² i KGHM⁷³, mający na celu wymianę informacji, które pozwolą na właściwe przygotowanie wniosku o wydanie zezwolenia na budowę elektrowni jądrowej z wykorzystaniem technologii SMR. Na wniosek dwóch spółek wydano trzy opinie ogólne: dwie dla OSGE oraz jedną dla KGHM, w których dokonano weryfikacji zgodności przedstawionych założeń technologicznych z obowiązującymi przepisami w zakresie bezpieczeństwa jądrowego. Opinie zawierały ocenę przyjętych przez wnioskodawców założeń projektowych i technologicznych dotyczących SMR oraz wskazywały obszary wymagające zmian.

17. [Współpraca w zakresie wdrożenia technologii SMR] Agencja podejmowała systemowe i aktywne działania w obszarze współpracy międzynarodowej, ukierunkowane na rozwój kompetencji instytucjonalnych związanych z wdrażaniem technologii małych reaktorów modułowych. Kluczowym krokiem było podpisanie porozumienia z kanadyjskim dozorem jądrowym oraz powołanie *Komitetu ds. zaawansowanych technologii jądrowych i SMR*, pełniącego funkcję koordynacyjną, doradczą oraz informacyjną. Działania te miały na celu zapewnienie spójności regulacyjnej, zwiększenie efektywności procesów licencyjnych oraz budowanie zaufania do krajowego systemu dozoru jądrowego związanego z wdrażaniem nowych technologii. Pracownicy Agencji uczestniczyli w szkoleniach, stażach oraz obserwacjach zagranicznych procesów licencyjnych, co przyczyniło się do podniesienia ich kwalifikacji w tym obszarze. Powołanie *Zespołu ds. analizy rozwiązań prawnych, organizacyjnych i technicznych związanych z wdrażaniem SMR* oraz udział w międzynarodowym projekcie Joint Early Review świadczą o zaangażowaniu w budowanie kompetencji instytucjonalnych i współpracy międzynarodowej.

W ramach współpracy międzynarodowej związanej z rozwojem technologii SMR podpisano 13 lutego 2023 r. porozumienie pomiędzy Prezesem PAA a Komisją Bezpieczeństwa Jądrowego Kanady⁷⁴, będące kontynuacją zawartego 24 września 2014 r. porozumienia o współpracy i wymianie informacji w kwestiach dozoru jądrowego⁷⁵. Głównym celem porozumienia było wykorzystanie doświadczeń kanadyjskiego dozoru jądrowego, prowadzącego ocenę wniosku na budowę reaktora w technologii SMR w Kanadzie. Kolejno 14 czerwca 2023 r. podpisano warunki realizacji porozumienia o współpracy w sprawie SMR, a następnie powołano *Komitet⁷⁶ ds. zaawansowanych technologii jądrowych i SMR*. Wyznaczał on kierunki współpracy i monitorował ich realizację, stanowiąc jednocześnie platformę do wymiany informacji między organami dozoru jądrowego.

Zakończono również procedowanie projektu porozumienia w sprawie funkcjonowania systemu koordynacji kontroli i nadzoru nad obiektami jądrowymi⁷⁷ pomiędzy Prezesem PAA a zobowiązanymi organami i służbami państwowymi⁷⁸. W styczniu 2025 r. projekt został uzgodniony przez ww. organy i służby. Podpisanie porozumienia zaplanowano na koniec I kwartału 2025 r. Powołano⁷⁹ *Zespół ds. analizy rozwiązań prawnych, organizacyjnych i technicznych związanych z wdrażaniem w Polsce SMR*. Głównym celem zespołu było ujednolicenie procesów licencyjnych oraz wymagań bezpieczeństwa, a także wspieranie wymiany doświadczeń pomiędzy krajami wdrażającymi reaktory SMR.

⁷¹ 10 spotkań z przedstawicielami Orlen Synthos Green Energy i 4 spotkania z przedstawicielami spółki KGHM.

⁷² Orlen Synthos Green Energy.

⁷³ KGHM Polska Miedź S.A.

⁷⁴ Porozumienie o współpracy w sprawie technologii zaawansowanych reaktorów i małych reaktorów modułowych, podpisane w Abu Zabi 13.02.2023 r.

⁷⁵ Porozumienie podpisane we Wiedniu 24.09.2014 r.

⁷⁶ PAA – CNSC Advanced Reactor Technologies (ART) and Small Modular Reactors (SMR) Committee.

⁷⁷ Podstawa prawna porozumienia: art. 66 ust. 3 ustawy Prawo atomowe.

⁷⁸ Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Urzędem Dozoru Technicznego, Głównym Inspektorem Ochrony Środowiska, Głównym Inspektorem Sanitarnym, Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej, Głównym Inspektorem Nadzoru Budowlanego, Głównym Inspektorem Pracy

⁷⁹ Zarządzeniem nr 6 Prezesa PAA z dnia 18.04.2023 r. w sprawie Zespołu do spraw analizy rozwiązań prawnych, organizacyjnych i technicznych związanych z wdrażaniem w Polsce małych reaktorów modułowych (Dz. Urz. PAA z 2023 r. poz. 6).

Pracownicy PAA aktywnie uczestniczyli w pracach grup roboczych⁸⁰, brali udział w licznych szkoleniach i stażach stanowiskowych oraz uczestniczyli w obserwacji zagranicznych procesów licencyjnych. W 2023 r. 5, a w 2024 r. 10 pracowników PAA uczestniczyło jako obserwatorzy w procesie licencyjnym wdrożenia reaktora w technologii SMR. Agencja dołączyła również do międzynarodowego projektu Joint Early Review dotyczącego wspólnej oceny technologii SMR, prowadzonego przez 6 podmiotów sprawujących dozór jądrowy w Unii Europejskiej. W maju 2023 r. sfinalizowano plan współpracy z amerykańskim dozorem jądrowym w związku z budową pierwszej elektrowni jądrowej w Polsce. Obejmował on m.in. program staży stanowiskowych dla pracowników PAA w latach 2023-2024.

IV. Prowadzenie polityki kadrowej

18. [Zasoby kadrowe PAA] Czynnikiem utrudniającym realizację obowiązków ustawowych Agencji były braki kadrowe (47,75 nieobsadzonych etatów), których nie udało się zaspokoić pomimo podejmowania szeregu działań w zakresie rekrutacji oraz promocji zatrudnienia. Sytuacji nie poprawiło wykorzystanie różnych kanałów komunikacji, narzędzi wspierających dotarcie do szerokiego grona kandydatów oraz współpraca z instytucjami edukacyjnymi. Główny problem dotyczył pozyskania specjalistów do realizacji PPEJ. W latach 2023-2024 zakładano systematyczne zwiększanie zatrudnienia, ale nie osiągnięto zakładanych mierników w tym obszarze⁸¹, tj.:

- 1) na 1 stycznia 2023 r. zwiększono zatrudnienie do 53,9 etatu przy planowanym poziomie 61,6 (87% planu);
- 2) na 31 grudnia 2023 r. zwiększono zatrudnienie do 65,1 etatu przy planowanym 85,5 (76%);
- 3) na 31 grudnia 2024 r. zwiększono zatrudnienie do 69,75 etatu przy planowanych 85,8 (81%).

Trudności w pozyskaniu odpowiednich kandydatów wynikały z ograniczonej liczby specjalistów na rynku pracy, braku rozwiniętej branży energetyki jądrowej w Polsce, konkurencji ze strony firm inwestujących w energetykę jądrową, różnic płacowych pomiędzy sektorem prywatnym a administracją publiczną.

Na koniec 2023 r. zatrudnionych było 146⁸² pracowników, a na koniec 2024 r. 163⁸³ pracowników, co stanowi wzrost liczby zatrudnionych o 10,4% w stosunku do poprzedniego roku. Według stanu na 11 marca 2025 r. w PAA zatrudnionych było 167⁸⁴ pracowników. W badanym okresie stosunek pracy rozwiązało 37 pracowników, z czego w 2023 r. – 21 osób, w 2024 r. – 14 osób, a w 2025 – 2 osoby. Najwięcej osób odchodziło z komórek realizujących zadania w zakresie bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej, bo aż 14 (DBJ – 7 i DOR – 5, CEZAR – 3). Na 11 marca 2025 r. w PAA pozostawało 47,75 nieobsadzonych etatów.

PAA opracowała plany zatrudnienia na lata 2023–2025 przygotowane na podstawie analiz potrzeb kadrowych sporządzonych przez kierowników komórek organizacyjnych. Uwzględniono w nich nowe etaty oraz potrzeby wynikające z rozwoju sektora energetyki jądrowej, w tym wdrożenia technologii SMR i realizacji PPEJ. Plany zatrudnienia określały liczbę osób oraz wymagane kompetencje i doświadczenie związane z wdrożeniem SMR oraz PPEJ. Zgodnie z nimi w 2023 r. przewidziano do zatrudnienia 57 nowych pracowników, a w roku 2024 przyjęcie kolejnych 53 (łącznie 110 pracowników). W okresie od 1 stycznia 2023 r. do 11 marca 2025 r. zatrudniono 73 pracowników (w DOR – 9, DBJ– 22, CEZAR – 12), w tym 61⁸⁵ pracowników w ramach naborów.

W latach 2023 –2025 Agencja podejmowała działania mające na celu przygotowanie kadrowe do realizacji zadań, poprzez:

- a) publikację ogłoszeń o pracę na stronie PAA, portalu naborów KPRM, na stronach rekrutacyjnych;

⁸⁰ Grupy robocze utworzone w ramach: Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (MAEA); Nuclear Harmonization and Standardization Initiative (NHSI); Agencji Energii Jądrowej OECD (NEA OECD), w której przedstawiciele PAA uczestniczyli w pracach Expert Group on Small Modular Reactors (EGSMR).

⁸¹ Miernik liczony jako stosunek liczby zatrudnionych specjalistów do 110 – czyli docelowej ich liczby. Na 01.01.2023 r. – zakładana wartość miernika 56%, na 31.12.2023 r. 75%, a na 31.12.2024 r. 78%.

⁸² Sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach Rb-70 za 2023 r. (stan na koniec okresu sprawozdawczego).

⁸³ Sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach Rb-70 za 2024 r. (stan na koniec okresu sprawozdawczego).

⁸⁴ Stan zatrudnienia obejmuje wszystkich pracowników zatrudnionych na dzień 11 marca 2025 r. bez pracowników, z którymi rozwiązano stosunek pracy wskazanych w tabeli nr 2 do pisma z 17 marca 2025 r. znak: BSM.0800.3.2024.IPT.30

⁸⁵ Tabela nr 4 aktualny stan zatrudnienia - załącznik do pisma z 17.03.2025 r. znak: BSM.0800.3.2024.IPT.30.

- b) prowadzenie wykładów i zajęć pokazowych, promujących Agencję jako przyszłego pracodawcę wśród studentów kierunków technicznych;
- c) prowadzenie profilu na LinkedIn, zawierającego treści edukacyjne i informacje o działaniach Agencji;
- d) uczestniczenie w wydarzeniach branżowych i akademickich oraz targach pracy, promujących zatrudnienie;
- e) współpracę z instytucjami edukacyjnymi w celu zwiększenia podaży specjalistów na rynku pracy.

Prezes PAA wskazał⁸⁶, że trudności w realizacji planu zatrudnienia wynikały z ograniczonej liczby specjalistów w dziedzinie energetyki jądrowej, co jest efektem słabo rozwiniętej branży w Polsce. Pomimo wielokrotnie ponawianych rekrutacji, nie udawało się wyłonić kandydatów. Dodatkowym wyzwaniem była konkurencja ze strony sektora prywatnego oraz znaczne różnice płacowe między administracją publiczną, a rynkiem komercyjnym.

Prezes PAA wyjaśnił⁸⁸, że mając na uwadze opóźnienia po stronie inwestora pierwszej elektrowni jądrowej, uzyskany poziom zatrudnienia umożliwił realizację zadań wynikających z zawansowania realizacji PPEJ.

Biorąc pod uwagę znaczące trudności w pozyskaniu specjalistów do realizacji PPEJ, wskazane jest zintensyfikowanie działań ukierunkowanych na budowanie specjalistycznego zespołu, m.in. poprzez rozwijanie programów partnerskich, wdrażanie dodatkowych rozwiązań w zakresie polityki motywacyjnej oraz zwiększenie wykorzystania potencjału współpracy międzynarodowej.

19. [Rozbudowa kompetencji w ramach realizacji PPEJ] PAA zrealizowała zakładany w PPEJ miernik w zakresie podnoszenia kompetencji pracowników. W 2023 r. planowano 1480 osobodni szkoleniowych, a zrealizowano 1498 (101%). W 2024 r. planowano 1560 osobodni szkoleniowych, a zrealizowano 2088 (134%). PAA zapewniała rozwój zawodowy pracowników, w tym m.in. poprzez umożliwienie im uczestnictwa w kursach i stażach zagranicznych.

PAA angażowała się w międzynarodową współpracę w zakresie szkolenia i wymiany doświadczeń specjalistów, biorąc udział w projektach i ćwiczeniach realizowanych wspólnie z organizacjami międzynarodowymi. Brała również czynny udział w szkoleniach i ćwiczeniach przeprowadzanych przez krajowe instytucje. Łącznie w latach 2023-2024 uczestniczyła w 76 ćwiczeniach zarówno z krajowymi, jak i międzynarodowymi podmiotami.

Opracowano kompleksowe programy rozwoju zawodowego, w tym dla pracowników PPEJ. Programy obejmowały: indywidualne programy rozwoju zawodowego (IPRZ), profilowanie kompetencyjne, szczegółowe bilanse kompetencyjne dla pracowników. Pracownicy PAA mieli dostęp do specjalistycznych szkoleń krajowych i zagranicznych. Szkolenia obejmowały kursy związane z dozorem jądrowym, ochroną radiologiczną oraz technologiami jądrowymi.

20. [Regulacje wewnętrzne dot. polityki kadrowej] Agencja wdrożyła przejrzyste regulacje dotyczące naboru na stanowiska, zarówno w służbie cywilnej, jak i poza nią, w tym na wyższe stanowisko państwowe (wiceprezes). Wprowadzono zasady przyznawania nagród, dodatków i premii, zapewniające przejrzystość i jednolitość w zakresie polityki motywacyjnej. Wdrożenie tych regulacji wspierało obszar zarządzania kadrami.

W Agencji wdrożono wewnętrzne regulacje dot. prowadzenia naborów na wolne stanowiska, obejmujące zarówno stanowiska w służbie cywilnej, jak i poza nią⁸⁷. Nabór na wyższe stanowiska państwowe (prezesa i wiceprezesa) prowadzony był w oparciu o przepisy ustawy Prawo atomowe⁸⁸, a wyłonienie kandydata na wiceprezesa odbywało się z zastosowaniem wewnętrznej procedury.

⁸⁶ Pismo z 13.02.2025 r., znak: BSM.0800.3.2024.IPT.12.

⁸⁷ Zarządzenie nr 3 Dyrektora Generalnego PAA z dnia 30.03.2022 r. w sprawie zasad organizowania i przeprowadzania naboru pracowników w Państwowej Agencji Atomistyki oraz Procedura naboru na stanowisko Wiceprezesa PAA.

⁸⁸ Rozdział 13 ustawy Prawo atomowe.

Wprowadzono regulacje dotyczące przyznawania nagród, dodatków oraz innych świadczeń pieniężnych dla członków korpusu służby cywilnej⁸⁹ oraz pracowników spoza tego korpusu⁹⁰.

21. [Nieprawidłowe działanie w procesie zatrudnienia] Proces zatrudniania na wolne stanowiska w korpusie służby cywilnej (dalej: s.c.) w PAA prowadzony był zasadniczo zgodnie z przepisami ustawy o służbie cywilnej⁹¹ oraz obowiązującymi regulacjami wewnętrznymi – z wyjątkiem 1 z 4 badanych naborów. W jego efekcie naruszono art. 53a ust. 6 wspomnianej ustawy, który reguluje udzielenie urlopu bezpłatnego osobie już zatrudnionej w służbie cywilnej w przypadku powołania jej na wyższe stanowisko. W analizowanym przypadku dyrektor zatrudniony w PAA wziął udział w naborze na stanowisko głównego specjalisty. W wyniku wygranego naboru Dyrektor Generalny udzielił pracownikowi urlopu bezpłatnego na dodatkowym stanowisku, nie przerywając zatrudnienia w ramach powołania. Takie działanie wskazuje na pozorność przeprowadzonego naboru w celu zabezpieczenia etatu dla dyrektora na wypadek jego odwołania ze stanowiska.

Badanie procesu rekrutacji przeprowadzono na podstawie 4 z 59⁹² naborów zrealizowanych w badanym okresie, które zakończyły się wyłonieniem kandydata.

W 1⁹³ z 4 badanych naborów na stanowisko głównego specjalisty wyłoniono kandydata, który w chwili aplikowania oraz zatrudniania był już pracownikiem PAA, zatrudnionym na stanowisku dyrektora w drodze powołania od stycznia 2023 r. Z wyłonionym kandydatem podpisano umowę o pracę 6 lutego 2024 r., a następnie 7 lutego 2024 r. udzielono urlopu bezpłatnego na czas powołania na wyższe stanowisko. Działanie takie stanowiło naruszenie art. 53a ust. 6 ustawy o służbie cywilnej. Przepis ten nie pozwala na udzielenie urlopu bezpłatnego w celu objęcia stanowiska w s.c. osobie, która zajmuje już wyższe stanowisko. Regulacja ta pozwala na odwrotne działanie, tj. gwarantuje zachowanie dotychczasowego stosunku pracy pracownikowi s.c., który w czasie zatrudnienia zostaje powoływany na wyższe stanowisko w s.c.

Samo ubieganie się o objęcie stanowiska w s.c. przez pracownika zatrudnionego na wyższym stanowisku w s.c., bez jednoczesnej woli rezygnacji z wyższego stanowiska, wskazuje na pozorność tej czynności. Istotą bowiem nawiązania stosunku pracy jest obowiązek świadczenia pracy na rzecz pracodawcy.

Dyrektor Generalny PAA wskazał⁹⁴, że urlop bezpłatny został udzielony na podstawie art. 53a ust. 6 ustawy o służbie cywilnej, zgodnie którym pracownikowi s.c. powołanemu na wyższe stanowisko, dyrektor generalny udziela urlopu bezpłatnego na czas powołania.

Nie można zgodzić się, że działanie Dyrektora Generalnego było zgodne z art. 53a ust. 6 ustawy o służbie cywilnej, ponieważ stanowiło jego obejście. Było to działania nieprawidłowe, bowiem urlop bezpłatny może zostać udzielony wyłącznie pracownikowi s.c. w przypadku jego powołania na wyższe stanowisko w s.c., a nie odwrotnie.

22. Opisywany wyżej nabór⁹⁵ został przeprowadzony z naruszeniem zasady bezstronności w s.c.⁹⁶. Skład komisji rekrutacyjnej nie zapewniał bowiem obiektywizmu naboru, z uwagi na bezpośrednią podległość służbową jednego z członków komisji wobec kandydata uczestniczącego w naborze. Nieprawidłowym było wyrażenie przez Dyrektora Generalnego zgody na udział w pracach komisji rekrutacyjnej wspomnianej osoby, z jednoczesnym ograniczeniem jej praw do oceny formalnoprawnej oferty kandydata

⁸⁹ Zarządzenie nr 6 Dyrektora Generalnego PAA z dnia 30.03.2012 r. w sprawie zasad i trybu przyznawania w Państwowej Agencji Atomistyki nagród członkom korpusu służby cywilnej, zmienionego Zarządzeniem nr 5 Dyrektora Generalnego PAA z dnia 16.03.2020 r.

⁹⁰ Zarządzenie nr 1 Dyrektora Generalnego PAA z dnia 30.03.2022 r. w sprawie przyznawania w Państwowej Agencji Atomistyki premii i nagród pracownikom niebędącym członkami korpusu służby cywilnej.

⁹¹ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 409).

⁹² Tabela nr 4 aktualny stan zatrudnienia - załącznik do pisma z 17 marca 2025 r. znak: BSM.0800.3.2024.IPT.30. Dobór próby miał charakter celowy.

⁹³ Nabór nr 131920 z 23.12.2023 r.

⁹⁴ Pismo z 24.03.2025 r., znak: BSM.0800.3.2024.IPT.31.

⁹⁵ Nabór nr 131920 z 23 grudnia 2023 r.

⁹⁶ Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej z dnia 6 października 2011 r. (M.P. Nr 93, poz. 953).

zamiast wyłączenia jej z procesu naboru. Wdrożona regulacja wewnętrzna⁹⁷ przewidywała udział w pracach komisji rekrutacyjnej pracownika komórki ds. kadr, nie uwzględniając sytuacji przystąpienia do naboru dyrektora tej komórki. Okoliczność ta spowodowała, że żaden z pracowników komórki ds. kadr nie zapewniał bezstronności, a przepisy regulacji nie przewidywały możliwości ograniczenia kompetencji członka komisji rekrutacyjnej.

W badanym naborze jeden z członków komisji rekrutacyjnej w trakcie prowadzonego procesu rekrutacyjnego bezpośrednio podlegał kandydatowi, biorącemu udział w naborze.

Po stwierdzeniu podległości służbowej względem kandydata w naborze członek komisji rekrutacyjnej, co do którego zaistniały wątpliwości dot. bezstronności, poinformował Dyrektora Generalnego PAA o zaistniałej sytuacji. W notatce wskazał, że zobowiązuje się do bezstronnej oceny formalnoprawnej oferty kandydata, ograniczając swoje kompetencje wyłącznie do oceny kompletności złożonych dokumentów, organizacji kolejnych etapów naboru oraz przygotowania dokumentacji z przebiegu naboru. Pracownik ten złożył również oświadczenie o bezstronności.

Dyrektor Generalny PAA wyraził zgodę na udział tej osoby jako członka komisji rekrutacyjnej pomimo istnienia podstaw do jego wyłączenia. Wskazał⁹⁸, że członek komisji bezpośrednio podległy kandydatowi biorącemu udział w naborze odpowiada jedynie za stwierdzenie kompletności dokumentów aplikacyjnych, sprawy organizacyjne, a w trakcie rozmowy rekrutacyjnej za obserwowanie procesu wyłącznie pod względem formalnym poprzez sprawdzenie tożsamości kandydata oraz weryfikację zadawanych pytań pod kątem potwierdzenia wszystkich wymagań. Merytorycznie odpowiedzi kandydata zostały natomiast ocenione przez pozostałych członków komisji.

Zgodnie z zarządzeniem w sprawie zasad organizowania i przeprowadzania naboru pracowników w PAA⁹⁹ Dyrektor Generalny PAA powoływał komisję rekrutacyjną do jego przeprowadzenia, składającą się z co najmniej 3 osób. W jej skład powoływany był każdorazowo pracownik komórki ds. kadr. Regulacja ta nie przewidywała odstępstw od opisywanej zasady ani możliwości ograniczenia kompetencji członka komisji wyłącznie do oceny formalnoprawnej oferty kandydata.

Dyrektor Generalny PAA wyjaśnił¹⁰⁰, że w każdym naborze uczestniczy obowiązkowo przedstawiciel kadr. W przedmiotowym naborze oceny kandydata dokonała komisja, a pracownik podległy służbowo temu kandydatowi sporządził jedynie dokumentację z przebiegu tego procesu.

Członek komisji rekrutacyjnej służbowo podlegał kandydatowi, co stwarzało konflikt interesów i podważało bezstronność procesu naboru. Mimo posiadania informacji w tym zakresie, Dyrektor Generalny nie wyłączył go z udziału w pracach komisji rekrutacyjnej. Ograniczenie kompetencji członka komisji nie eliminowało ryzyka wpływu na przebieg naboru, bowiem jego obecność mogła oddziaływać np. na atmosferę rozmowy kwalifikacyjnej, sposób zadawania pytań, czy decyzje pozostałych członków komisji.

23. [Doświadczenie i wykształcenie] Osoby zatrudnione na stanowiskach merytorycznych i kierowniczych posiadały wymagane kwalifikacje, w tym wykształcenie, szkolenia, uprawnienia oraz doświadczenie zawodowe. Akta osobowe 10¹⁰¹ pracowników zawierały kompletną dokumentację potwierdzającą wymagane wykształcenie oraz doświadczenie zawodowe.

24. [Wynagrodzenia] W 2024 r. nastąpił 15% wzrost wysokości wypłacanych wynagrodzeń w porównaniu do 2023 r., wynikający ze zwiększenia zatrudnienia oraz przyznawania podwyżek i awansów. Jednocześnie zmniejszono wysokość dodatkowych świadczeń (dodatki m.in. motywacyjne, zadaniowe, specjalne oraz nagrody specjalne). Sposób ich wypłacania uregulowano w wewnętrznej procedurze¹⁰².

Wypłacone wynagrodzenia wynosiły:

⁹⁷ Zarządzenie nr 3 Dyrektora Generalnego PAA z 30.03.2022 r. w sprawie zasad organizowania i przeprowadzania naboru pracowników w PAA.

⁹⁸ Pismo z 24.03.2025 r. znak: BSM.0800.3.2024.IPT.31.

⁹⁹ § 13 ust. 4 zarządzenia nr 3 z dnia 30.03.2022 r.

¹⁰⁰ Pismo z 24.03.2025 r., znak: BSM.0800.3.2024.IPT.31.

¹⁰¹ Oceny dokonano na podstawie wytypowanych do próby kontrolnej 10 ze 167 pracowników. Dobór próby miał charakter celowy. Przy wyborze próby uwzględniono w szczególności cztery kluczowe obszary takie jak: przyznawanie dodatkowych świadczeń pieniężnych, prowadzenie naborów oraz dokumentacji kadrowej, celem weryfikacji zgodności z obowiązującymi przepisami oraz regulacjami wewnętrznymi.

¹⁰² Zarządzenie nr 6 Dyrektora Generalnego PAA z dnia 30.03.2012 r. w sprawie zasad i trybu przyznawania w Państwowej Agencji Atomistyki nagród członkom korpusu służby cywilnej.

- 1) w 2024 r. 26 149 981 zł¹⁰³ dla 163 pełno zatrudnionych wg stanu na 31 grudnia 2024 r.;
- 2) w 2023 r. 22 082 508 zł¹⁰⁴ dla 146 pełno zatrudnionych wg stanu na 31 grudnia 2023 r.

Mnożniki do ustalenia wynagrodzenia mieściły się w przedziałach określonych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej¹⁰⁵.

Łączna kwota wszystkich podwyżek przyznanych pracownikom w latach 2023-2024 wynosiła 3 711 715,29 zł. Badana dokumentacja dla 10¹⁰³ pracowników zawierała każdorazowo uzasadnienie dla podniesienia wartości wynagrodzenia.

Łącznie na system motywacyjny w 2023 r. przeznaczone zostały środki w kwocie 5 734 684,48 zł, a w 2024 r. w kwocie 2 780 840,33 zł, w tym w latach 2023-2024 wypłacono nagrody¹⁰⁶ w wysokości 2 108 622,39 zł¹⁰⁷. Nagrody otrzymało 161 ze 167 pracowników.

Biorąc pod uwagę przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym oceny i ustalenia, zalecam Panu Prezesowi:

1. Wprowadzenie rozwiązań zapewniających efektywne prowadzenie postępowań administracyjnych i kontrolnych oraz sprawowanie skutecznego nadzoru nad ich terminowością i prawidłowością.
2. Zintensyfikowanie działań w celu zatrudnienia pracowników na wolne etaty, w szczególności specjalistów na potrzeby PPEJ.
3. Wyeliminowanie możliwości zatrudniania na dodatkowych stanowiskach osób już zatrudnionych na wyższych stanowiskach pracy w służbie cywilnej bez rezygnacji z dotychczas zajmowanego stanowiska.
4. Wycofanie zgody na korzystanie przez pracownika z urlopu bezpłatnego na dodatkowym (obok zajmowanego) stanowisku pracy, wydanej niezgodnie z art. 53a ust. 6 ustawy o służbie cywilnej.
5. Zwiększenie nadzoru nad sprawnym i efektywnym wdrażaniem rekomendacji audytowych.
6. Skuteczne egzekwowanie warunków określonych w wydawanych przez Prezesa PAA zezwoleniach.

Proszę Pana Prezesa o przedstawienie, w terminie 30 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykonania zaleceń lub o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Z wyrazami szacunku

Paulina Hennig-Kloska
Minister Klimatu i Środowiska
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/

¹⁰³ Kwota obejmuje łącznie wynagrodzenia finansowane z budżetu państwa i budżetu środków europejskich, na które składają się: osobowe uposażenia oraz dodatkowe wynagrodzenia roczne wykazane w sprawozdaniu RB-70 za 2024 r.

¹⁰⁴ Kwota obejmuje łącznie wynagrodzenia finansowane z budżetu państwa i budżetu środków europejskich, na które składają się: osobowe uposażenia oraz dodatkowe wynagrodzenia roczne wykazane w sprawozdaniu RB-70 za 2023 r.

¹⁰⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 2024.

¹⁰⁶ Wszystkie nagrody: specjalne, jubileuszowe, roczne, kwartalne.

¹⁰⁷ Łączna kwota wszystkich wypłaconych nagród w okresie od 01.01.2023-11.03.2025 r.