



KGP-4101-05-00/2013
Nr ewid. 187/2014/P/13/058/KGP

Informacja o wynikach kontroli

**REALIZACJA INWESTYCJI
DOTYCZĄCYCH BUDOWY TERMINALU
DO ODBIORU SKROPLONEGO GAZU ZIEMNEGO
W ŚWINOUJŚCIU**

DEPARTAMENT GOSPODARKI,
SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji:
Sławomir Grzelak



Zatwierdzam:

Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 15.01.2015r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE.....	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Synteza wyników kontroli.....	7
2.3. Uwagi i wnioski.....	9
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	11
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	11
3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego.....	11
3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne.....	12
3.2. Istotne ustalenia kontroli	14
3.2.1. Stan zaawansowania realizacji inwestycji – Terminal w Świnoujściu.....	14
3.2.1.1. Terminal LNG.....	15
3.2.1.2. Gazociąg Świnoujście–Szczecin.....	22
3.2.1.3. Falochron.....	25
3.2.1.4. Nabrzeże	26
3.2.2. Realizacja przez GAZ-SYSTEM SA zadań w zakresie koordynacji inwestycji – Terminal w Świnoujściu	27
3.2.3. Nadzór Ministra Skarbu Państwa nad realizacją inwestycji – Terminal w Świnoujściu	30
3.2.4. Zagrożenia dla realizacji inwestycji – Terminal w Świnoujściu.....	34
4. INFORMACJE DODATKOWE	35
4.1. Przygotowanie kontroli	35
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	35
5. ZAŁĄCZNIKI.....	37

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Ustawa o terminalu LNG	<i>ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu</i> (Dz. U. z 2014 r. poz. 1501)
Dyrektywa PED	<i>dyrektywa 97/23/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 maja 1997 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich dotyczących urządzeń ciśnieniowych</i> (Dz. U. L 181 z 1997 r., s. 1)
LNG (ang. Liquefied Natural Gas)	gaz ziemny w postaci ciekłej o temp. poniżej -162°C (temperatura wrzenia metanu, głównego składnika LNG)
Terminal w Świnoujściu	terminal regazyfikacyjny skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu wraz z instalacjami, urządzeniami i obiektami niezbędnymi dla jego uruchomienia i funkcjonowania (dla potrzeb kontroli używany jako nazwa inwestycji, obejmująca cztery główne zadania wymienione w art. 2 ust. 2 <i>ustawy o terminalu LNG</i>)
Terminal LNG	terminal regazyfikacyjny skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (dla potrzeb kontroli używany jako nazwa inwestycji, realizowanej przez Polskie LNG SA)
Psk	Projekt składowy
Harmonogram skonsolidowany	<i>Harmonogram skonsolidowany – budowa terminalu LNG</i> , przedstawiony przez GAZ-SYSTEM SA Ministrowi Skarbu Państwa i zatwierdzony przez niego w dniu 24 lutego 2010 r., a następnie zaktualizowany we wrześniu 2013 r.
Harmonogramy składowe	4 harmonogramy, zawarte w <i>Harmonogramie skonsolidowanym – budowa terminalu LNG</i> , dotyczące poszczególnych projektów składowych: <ul style="list-style-type: none">Terminal <i>Terminal regazyfikacyjny</i>Falochron <i>Falochron osłonowy</i>Nabrzeże <i>Budowa nabrzeża w porcie zewnętrznym w Świnoujściu oraz przyłączy dla terminalu</i>Gazociąg <i>Gazociąg przyłączeniowy terminal–Goleniów (gazociąg Świnoujście–Szczecin)</i>
GAZ-SYSTEM	Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM SA
PLNG	Polskie LNG SA
UMS	Urząd Morski w Szczecinie, będący terenowym organem administracji morskiej działającym na podstawie <i>ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej</i> (Dz. U. z 2013 r., poz. 934 ze zm.)
ZMPSIŚ	Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście SA
TDT	Transportowy Dozór Techniczny
PGNiG SA	Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA
GRI	Generalny Realizator Inwestycji, konsorcjum firm wybrane przez Polskie LNG SA jako wykonawca budowy Terminalu LNG

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła z własnej inicjatywy, z uwzględnieniem sugestii Komisji Gospodarki Sejmu RP, kontrolę realizacji inwestycji dotyczących budowy terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (dalej: Terminal w Świnoujściu), o numerze P/13/058¹. Uzasadnieniem dla podjęcia kontroli były zagrożenia dla zakończenia w terminie inwestycji obejmującej terminal oraz infrastrukturę niezbędną dla jego działania, a tym samym planowanego rozpoczęcia dostaw gazu LNG do Polski w ramach podpisanej przez Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA umowy z firmą Qatargas. Jednym z czynników stwarzających potencjalne zagrożenie było ogłoszenie upadłości jednego z członków konsorcjum będącego wykonawcą inwestycji, a także upadłość kilku podwykonawców.

Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny przebiegu realizacji inwestycji – Terminal w Świnoujściu w odniesieniu do przyjętego terminu rozpoczęcia dostaw gazu LNG w ramach zawartych umów.

Cele szczegółowe

Cele szczegółowe kontroli obejmowały ocenę:

- realizacji poszczególnych inwestycji składających się na budowę Terminalu w Świnoujściu w odniesieniu do projektu i harmonogramu;
- zagrożeń dla realizacji przedsięwzięcia w kontekście ogłoszenia upadłości wykonawców inwestycji;
- nadzoru i koordynacji działań związanych z realizacją ww. inwestycji.

Główne zagadnienia

Główne zagadnienia, objęte kontrolą:

- procesy realizacji poszczególnych inwestycji w zakresie terminalu,
- nadzór i koordynacja działań związanych z realizacją ww. inwestycji,
- działania związane z minimalizowaniem zagrożeń dotyczących terminowego zakończenia przedsięwzięcia.

Okres objęty kontrolą

Badania kontrolne objęły lata 2009–2014. Skontrolowano Ministerstwo Skarbu Państwa, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju oraz Transportowy Dozór Techniczny (TDT), a także spółki odpowiedzialne za poszczególne inwestycje: GAZ-SYSTEM SA (GAZ-SYSTEM – dodatkowo pełniła też rolę koordynatora całego przedsięwzięcia), Polskie LNG SA (PLNG) oraz Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście SA. Działania Urzędu Morskiego w Szczecinie NIK skontrolowała w ramach kontroli *Wykorzystanie środków publicznych na inwestycje przez administrację morską* (P/13/081).

¹ Wstępna faza inwestycji była przedmiotem kontroli NIK: *Zawieranie umów gazowych oraz realizacja inwestycji – terminal LNG w Świnoujściu* (P/11/184), obejmującej działania do końca I kw. 2012 r. Informacja o wynikach kontroli została objęta klauzulą „zastrzeżone”.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie brak skuteczności w osiągnięciu zaplanowanego na czerwiec 2014 r. terminu oddania do użytkowania terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu.

W ocenie NIK spółki GAZ-SYSTEM oraz PLNG, odpowiedzialne za kluczowe działania w ramach tej inwestycji, niewłaściwie wywiązywały się ze swoich zadań. Nadzór i koordynacja w zakresie realizacji inwestycji wykonywane przez kolejnych ministrów Gospodarki, a następnie Skarbu Państwa oraz GAZ-SYSTEM były nieskuteczne, gdyż nie zapobiegły powstaniu opóźnienia.

Bezpośrednimi przyczynami braku skuteczności w realizacji badanej inwestycji są następujące, stwierdzone podczas badań kontrolnych NIK, nieprawidłowości:

1. Pomimo, że inwestycja Terminal w Świnoujściu została zainicjowana na podstawie uchwały Rady Ministrów² już w roku 2006, to do roku 2009 nie podjęto skutecznie prac legislacyjnych w celu likwidacji barier uniemożliwiających jej szybką realizację³. Opóźniło to rozpoczęcie poszczególnych działań organizacyjnych i inwestycyjnych oraz miało wpływ na skrócenie czasu na wykonanie inwestycji.

2. Niezgodna z harmonogramem realizacja zadań inwestycyjnych przez spółki GAZ-SYSTEM oraz PLNG. Na poszczególnych etapach przedsięwzięcia oraz w większości składających się na nie zadań, wystąpiły nieprawidłowości skutkujące opóźnieniami w wykonaniu poszczególnych prac i w konsekwencji opóźnieniem terminu zakończenia całej inwestycji. Dwa z czterech zadań inwestycyjnych (Terminal LNG oraz Gazociąg Świnoujście-Szczecin) zostały opóźnione w istotnym stopniu, przy czym zasadnicze znaczenie dla sfinalizowania całości inwestycji stanowią opóźnienia w budowie Terminalu LNG.

3. W toku realizacji inwestycji Transportowy Dozór Techniczny występował w stosunku do realizowanego przedsięwzięcia w podwójnej roli, co stwarzało sytuację konfliktu interesów. Transportowy Dozór Techniczny działał zarówno jako jednostka notyfikowana, dokonująca na podstawie umowy cywilnej z Generalnym Realizatorem Inwestycji oceny zgodności urządzeń z wymaganiami technicznymi oraz jako państwowa jednostka inspekcyjna, wykonująca zadania w zakresie ustawowego dozoru technicznego. W ocenie NIK, występowanie Transportowego Dozoru Technicznego w tej podwójnej roli rodziło sytuację konfliktu interesów, zwłaszcza w sytuacji sporu sądowego pomiędzy Transportowym Dozorem Technicznym a Generalnym Realizatorem Inwestycji – o sposób realizacji umowy cywilnej. Decyzje podejmowane w tych warunkach przez Dyrektora TDT w zakresie dozoru technicznego na mocy ustawy, mogły wzajemnie oddziaływać na stosunki prawne wynikające z zawartej umowy cywilnej pomiędzy zainteresowanymi podmiotami w zakresie spełniania przez Generalnego Realizatora Inwestycji wymogów określonych w dyrektywie PED. Powyższy spór (sprowadzający się w istocie do ustalenia, które odcinki rurociągów podlegają inspekcji, a które ocenie zgodności) miał wpływ na terminowość realizacji inwestycji.

² Uchwała nr 3/2006 w sprawie działań mających na celu dywersyfikację dostaw nośników energii z dnia 3 stycznia 2006 r.

³ Co zostało stwierdzone podczas poprzedniej kontroli NIK nr P/11/184, *vide* przypis nr 1.

4. Minister SP, zgodnie z przepisami ustawy o terminalu LNG, sprawował nadzór nad przebiegiem inwestycji. Minister SP uzyskiwał niezbędne informacje o postępie prac oraz o problemach występujących w trakcie ich realizacji, aczkolwiek podjęte przez niego działania nie zawsze były realizowane z należytą starannością i skutecznością. W szczególności dotyczy to skutecznego rozstrzygnięcia przedłużającego się sporu pomiędzy Generalnym Realizatorem Inwestycji a Transportowym Dozorem Technicznym o zakres kompetencji nadzoru technicznego nad budową Terminalu LNG.

5. Nieskuteczne były działania Spółki GAZ-SYSTEM jako koordynatora inwestycji. Jakkolwiek Spółka ta stworzyła formalne podstawy koordynacji, rekomendowała działania usprawniające oraz monitorowała realizację inwestycji, lecz nie powodowało to likwidacji kluczowych ryzyk w ramach posiadanych instrumentów oddziaływania. Należy podkreślić, że Spółka jako koordynator inwestycji nie posiadała wystarczających instrumentów egzekwowania pożądanego zachowania przez pozostałych uczestników procesu inwestycyjnego.

Na realizację inwestycji również miało wpływ ogłoszenie upadłości spółek wchodzących w skład Grupy PBG, jednego z członków konsorcjum Generalnego Realizatora Inwestycji, jak również ogłoszenie upadłości bezpośredniego wykonawcy robót spawalniczych Gazociągu Świnoujście-Szczecin.

Terminal regazyfikacyjny skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu wraz z instalacjami, urządzeniami i obiektami, niezbędnymi dla jego uruchomienia i funkcjonowania, nie został oddany do eksploatacji do końca 2014 r., czyli w terminie, gdy miały rozpocząć się dostawy gazu LNG dla PGNiG SA. Przekroczenie planowanego terminu odsunęło w czasie możliwość dywersyfikacji dostaw gazu poprzez umożliwienie dostaw do Polski gazu skroplonego oraz może spowodować konsekwencje finansowe dla PLNG oraz PGNiG SA.

Kontrola NIK wykazała, że przygotowanie i realizacja skomplikowanych projektów inwestycyjnych, szczególnie tych o znaczeniu strategicznym, wymaga od administracji rządowej zapewnienia sobie wewnętrznych, bardziej wyspecjalizowanych zasobów kadrowych w celu dokonywania bieżących analiz oraz weryfikowania opinii i stanowisk uczestników procesu inwestycyjnego. Wsparcie eksperckie powinno zawierać rozszerzoną analizę ryzyk i projektowanie skutecznych narzędzi minimalizujących te ryzyka – na każdym etapie procesu inwestycyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem przygotowań i weryfikacji wykonania zadań.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. Terminal LNG w Świnoujściu nie został oddany do użytkowania w terminie pierwotnie ustalonym na koniec czerwca 2014 r. ani nie rozpoczął działalności do końca 2014 r. (termin wynikający z aneksu do umowy z GRI). W trzech z czterech zadań inwestycyjnych wystąpiły opóźnienia w realizacji. Kluczowe, z punktu widzenia zakończenia całej inwestycji w 2014 r., były opóźnienia w budowie Terminalu LNG. W związku z tymi opóźnieniami, fakt nieoddania do użytkowania w początkowo zaplanowanym terminie gazociągu przyłączeniowego Świnoujście-Szczecin umożliwiającego połączenie Terminalu z krajową siecią gazowniczą⁴, nie wpływa na możliwości operacyjne całej inwestycji.

⁴ Z informacji dostarczonych przez GAZ-SYSTEM w dniu 18 lipca 2014 r. wynika, że w dniu 24 czerwca 2014 r. zakończono proces rozruchu i nagazowania całego gazociągu, zatem budowa gazociągu Świnoujście-Szczecin została sfinalizowana. Opóźnienie w budowie gazociągu wyniosło 486 dni, co przy zakładanym okresie wykonania ok. 16 miesięcy oznacza 2-krotnie dłuższy czas realizacji od zakładanego.

Nieprawidłowości w realizacji inwestycji polegały na:

- odstępstwach od projektu budowlanego oraz wadliwym wykonywaniu niektórych prac budowlanych przy budowie Terminalu LNG, skutkiem których była konieczność korekt wydłużających czas realizacji;
- nieskutecznym egzekwowaniu przez GAZ-SYSTEM oraz PLNG od wykonawców prawidłowego i terminowego wykonywania obowiązków;
- błędach popełnionych przez GAZ-SYSTEM oraz PLNG przy zawieraniu aneksów do umów z wykonawcami (w szczególności rezygnacja z kontraktowych narzędzi określenia winy wykonawcy oraz niezabezpieczenie interesu inwestora w negocjacjach w sprawie zmian terminów ukończenia prac budowlanych). (str. 14–27 *Informacji*)

2. Wykonywanie przez GAZ-SYSTEM działań jako koordynatora prac związanych z realizacją inwestycji –Terminal w Świnoujściu, nie zapobiegło zagrożeniom dla terminowego ukończenia przedsięwzięcia.

Nieprawidłowości w działaniach GAZ-SYSTEM, jako koordynatora, polegały na:

- nieskutecznym oddziaływaniu i egzekwowaniu właściwego wykonania zadań przypisanych poszczególnym podmiotom;
- przygotowaniu z opóźnieniem (dopiero we wrześniu 2013 r.) oraz przedstawieniu Ministrowi SP do zatwierdzenia nierzetelnej, zawierającej błędy merytoryczne, aktualizacji *Harmonogramu Skonsolidowanego budowy Terminalu LNG w Świnoujściu*. (str. 27–30 *Informacji*)

3. Minister SP, zgodnie z przepisami ustawy o terminalu LNG, sprawował nadzór nad przebiegiem inwestycji. Minister uzyskiwał niezbędne informacje o postępie prac oraz o problemach występujących w trakcie ich realizacji, aczkolwiek podjęte przez niego działania nie zawsze były realizowane z należytą starannością i skutecznością.

Nieprawidłowości w wykonywaniu przez kolejnych Ministrów SP nadzoru nad inwestycją polegały na:

- niewykorzystywaniu wszystkich posiadanych uprawnień oraz narzędzi oddziaływania na uczestników procesu inwestycyjnego w sytuacjach wymagających interwencji na szczeblu administracji rządowej;
- braku odpowiednio wczesnej reakcji, mimo posiadanej wiedzy, na krytyczne sytuacje zagrażające terminowej realizacji inwestycji; w szczególności niepodjęciu dostatecznie wcześnie interwencji w sprawie sporu pomiędzy GRI a TDT o zakres kompetencji nadzoru technicznego nad budową Terminalu LNG;
- zignorowaniu konieczności poddania analizie ryzyka opóźnienia inwestycji wynikającego ze zmiany przepisów dotyczących nadzoru technicznego;
- braku należytej staranności przy zatwierdzaniu zaktualizowanego Harmonogramu Skonsolidowanego realizacji inwestycji. (str. 30–34 *Informacji*)

4. Opóźnienia w realizacji inwestycji Terminalu w Świnoujściu uniemożliwiają odbiór od początku 2015 r. (do czasu uzyskania pełnej gotowości) dostaw gazu LNG z Kataru, czyli w terminie określonym w umowie zawartej pomiędzy PGNiG SA a Qatargas Operating Company Ltd. Opóźnienie to może spowodować negatywne konsekwencje dla PGNiG SA, z uwagi na klauzulę kontraktową *bierz lub płać* zawartą w umowie.

W przypadku dalszego opóźnienia oddania do użytkowania Terminalu w Świnoujściu może powstać ryzyko utraty środków UE, wykorzystanych do współfinansowania inwestycji. (str. 34 *Informacji*)

5. Według stanu na koniec kwietnia 2014 r. ogólne zaawansowanie inwestycji Terminal LNG wynosiło 87,6% zamiast planowanych 93,2%, przy czym w zakresie wykonawstwa – 78,8% przy planowanym poziomie 91,0% (po uwzględnieniu przesunięcia terminu wynikającego z aneksu nr 1 do umowy z wykonawcą). Zgodnie z postanowieniami aneksu, termin realizacji inwestycji został przedłużony o 6 miesięcy (z 30 czerwca 2014 r. na 31 grudnia 2014 r.), a wynagrodzenie zostało zwiększone o 279 mln zł, do kwoty 2 368 mln zł. Kolejne żądania GRI, dotyczące przesunięcia terminu podpisania protokołu odbioru Terminalu LNG do użytkowania oraz zwiększenia wynagrodzenia, były formułowane od grudnia 2013 r. (str. 19 *Informacji*)

6. TDT współpracował z GRI jako jednostka inspekcyjna, działająca na podstawie przepisów ustawy o dozorcze technicznym i sprawująca w tym zakresie nadzór z mocy prawa nad robotami i urządzeniami podlegającymi TDT. Jednocześnie jako jednostka notyfikowana, dokonywał oceny zgodności na podstawie rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2005 r. w sprawie zasadniczych wymagań dla urządzeń ciśnieniowych i zespołów urządzeń ciśnieniowych⁵ (do którego transponowano wymagania dyrektywy PED). TDT jako jednostka notyfikowana spełniał formalne kryteria, upoważniające do wydawania oceny zgodności. Jednak, zdaniem NIK, stwierdzone nieprawidłowości w skontrolowanej działalności TDT wskazują na nieczytelne i nie w pełni transparentne rozgraniczenie dwóch funkcji, jakie TDT pełnił w odniesieniu do inwestycji budowy Terminalu LNG w Świnoujściu (nadzór na podstawie przepisów ustawy oraz wydawanie oceny zgodności na podstawie umowy cywilnoprawnej). (str. 20–22 *Informacji*)

2.3 Uwagi i wnioski

Funkcjonujące w administracji mechanizmy współpracy oraz koordynacji i nadzoru, nawet dla tak strategicznie istotnych dla Polski inwestycji, jaką jest Terminal w Świnoujściu, nie zapewniły należytego wykonania zadań przy dochowaniu kryterium jakości i terminu wykonania. Zarówno współpraca poszczególnych organów administracji rządowej w celu ustalenia spójnego podejścia do kluczowych kwestii związanych z realizacją badanego projektu inwestycyjnego, jak też oddziaływanie względem spółek z udziałem Skarbu Państwa i innych publicznych podmiotów zaangażowanych w te inwestycje, obarczone były zaniechaniami oraz błędami, które wpłynęły na nieosiągnięcie podstawowego celu, jakim było uruchomienie Terminalu w Świnoujściu najpóźniej do końca 2014 r. Sytuacja, gdy podmioty realizujące poszczególne projekty składowe podlegały różnym ministrom (do września 2013 r. dwóm ministrom, a po przejęciu przez Ministra Gospodarki nadzoru właścicielskiego nad GAZ-SYSTEM od Ministra SP – trzem) także nie ułatwiało osiągnięcia skutecznej harmonizacji działań.

NIK wniosowała w wystąpieniach pokontrolnych o podjęcie następujących działań:

do Ministra Skarbu Państwa:

- 1) podjęcie działań, przy współpracy ze wszystkimi uczestnikami przedsięwzięcia budowy Terminalu w Świnoujściu, w celu stworzenia realistycznego planu zminimalizowania opóźnień w realizacji tej inwestycji;
- 2) wypracowanie mechanizmów minimalizujących potencjalne negatywne konsekwencje związane z niedotrzymaniem terminu oddania do eksploatacji Terminalu w Świnoujściu;

⁵ Dz. U. Nr 263, poz. 2200.

- 3) wygezekwowanie od GAZ-SYSTEM SA wiarygodnego Harmonogramu Skonsolidowanego, w rozumieniu art. 2 ust. 3 pkt 1 oraz art. 2 ust. 4 *ustawy o terminalu LNG*, uwzględniającego wszystkie najistotniejsze ryzyka dla projektu i metody zarządzania nimi oraz zawierającego wszystkie działania niezbędne do oddania Terminalu w Świnoujściu do eksploatacji;
- 4) sprawowanie bieżącego nadzoru nad działaniami PGNiG SA w zakresie renegocjacji z Qatargas warunków kontraktu na dostawy gazu LNG oraz udzielanie wsparcia w tych działaniach.

do Dyrektora Transportowego Dozoru Technicznego:

- 1) wzmocnienie mechanizmów kontroli zarządczej na styku obszarów działań prowadzonych przez TDT jako jednostkę notyfikowaną oraz jako jednostkę inspekcyjną.

do Prezesa GAZ-SYSTEM SA:

- 1) podjęcie prac, we współpracy z innymi podmiotami realizującymi inwestycje obejmujące budowę Terminalu w Świnoujściu, nad ustaleniem wiarygodnego Harmonogramu Skonsolidowanego, uwzględniającego przede wszystkim najistotniejsze ryzyka dla projektu i metody zarządzania nimi, w celu stworzenia rzetelnego narzędzia nadzoru i koordynacji realizowanego przedsięwzięcia.

do Prezesa Polskiego LNG SA:

- 1) spowodowanie opracowania przez GRI Planu Awaryjnego, określającego realistyczną strategię zarządzania projektem, ze szczególnym uwzględnieniem współpracy z TDT oraz osiągnięcia zakładanych postępów prac;
- 2) wzmocnienie mechanizmów nadzoru i kontroli nad realizacją projektu, w tym efektywne wykorzystanie instrumentów wpływu na GRI określonych w umowie;
- 3) wystąpienie do PGNiG SA w sprawie ryzyka zagrożenia terminu rozpoczęcia dostaw gazu dla tej spółki z dniem 1 stycznia 2015 r.

do ZMPSiŚ:

- 1) wykonywanie zadań audytowych i prowadzenie kontroli wewnętrznych w zakresie przygotowania, realizacji oraz finansowania inwestycji.

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego

Ustawa o terminalu dla skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu⁶ (dalej: *ustawa o terminalu LNG*) określiła zasady przygotowania, realizacji i finansowania inwestycji – Terminal w Świnoujściu.

Na podstawie art. 2 ust. 2 ww. ustawy inwestycjami w zakresie terminalu w Świnoujściu są następujące zadania inwestycyjne:

- 1) inwestycje realizowane przez Urząd Morski w Szczecinie:
 - budowa infrastruktury zapewniającej dostęp do portu zewnętrznego, w tym falochronu, toru wodnego, obrotnicy oraz oznakowania nawigacyjnego związanego z wymienioną infrastrukturą;
 - poszerzenie istniejącego toru wodnego do Świnoujścia;
 - przebudowa istniejącego falochronu w Świnoujściu;
- 2) inwestycja realizowana przez Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście SA:
 - budowa infrastruktury portowej, w tym stanowiska statkowego wyposażonego w urządzenia cumownicze, odbojowe i nawigacyjne, a także infrastruktury umożliwiającej zamontowanie instalacji do przesyłu gazu i poboru wody z morza;
- 3) inwestycja realizowana przez GAZ-SYSTEM SA:
 - budowa gazociągu Świnoujście-Szczecin, łączącego terminal z systemem przesyłowym, wraz z infrastrukturą niezbędną do jego obsługi na terenie województwa zachodniopomorskiego;
- 4) inwestycja realizowana przez Polskie LNG SA:
 - budowa terminalu regazyfikacyjnego.

GAZ-SYSTEM SA koordynuje ponadto przebieg realizacji inwestycji w zakresie terminalu w Świnoujściu, w tym: opracowuje harmonogram przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie terminalu, monitoruje wykonywanie zadań zgodnie z harmonogramem przez ww. podmioty, koordynuje obieg dokumentów i informacji między tymi podmiotami oraz monitoruje realizację inwestycji i sporządza raporty oraz rekomenduje działania usprawniające proces realizacji inwestycji w zakresie terminalu (art. 2 ust. 3 ustawy). GAZ-SYSTEM SA był zobowiązany do opracowania ww. harmonogramu, który stał się wiążący dla ww. podmiotów po zatwierdzeniu przez Ministra Skarbu Państwa (art. 2 ust. 4 ustawy).

W *ustawie o terminalu LNG* określono również szczególny tryb udzielania zamówień publicznych. Jeżeli wymaga tego interes bezpieczeństwa państwa, to zamówienia są realizowane zgodnie z art. 4 pkt 5 *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych*⁷. W przypadku, kiedy wartość umowy jest równa lub przekracza kwotę 5 150 tys. euro – na roboty budowlane, 412 tys. euro – na świadczenie usług lub dostawy, to zawierana jest ona z zachowaniem warunków uczciwej konkurencji – w procedurze otwartej, rzetelnej, przejrzystej i niedyskryminacyjnej (art. 31). Umowy mogą być zawierane na okres dłuższy niż 4 lata i nie stosuje się art. 142 ust. 3 *ustawy – Prawo zamówień publicznych*.

⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 1501.

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

Ustawa reguluje też kwestie procedur związanych z uzyskaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie Terminalu w Świnoujściu oraz o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji (rozdziały 2, 3 oraz 6 ustawy), finansowania tych inwestycji (rozdział 5) oraz inwestycji towarzyszących inwestycjom w zakresie Terminalu w Świnoujściu (rozdział 7)⁸. Według art. 17 ustawy o terminalu LNG pozwolenie na użytkowanie inwestycji w zakresie terminalu wydaje wojewoda, który jest zobowiązany przeprowadzić obowiązkową kontrolę oraz wydać decyzję w przedmiocie pozwolenia na użytkowanie w terminie miesiąca od dnia zgłoszenia inwestycji do odbioru.

Nadzór właścicielski

Minister Skarbu Państwa, na podstawie art. 2 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa⁹, wykonuje uprawnienia w zakresie praw z akcji i udziałów należących do Skarbu Państwa. Ponadto posiada na podstawie ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych¹⁰ prawo wyrażenia sprzeciwu wobec podjętej przez zarząd spółki uchwały lub innej dokonanej przez zarząd spółki czynności prawnej, której przedmiotem jest rozporządzenie składnikami mienia, stanowiące rzeczywiste zagrożenie dla funkcjonowania, ciągłości działania oraz integralności infrastruktury krytycznej. Dotyczy to także m.in. rozwiązania spółki, zmiany przedmiotu przedsiębiorstwa spółki, przeniesienia siedziby spółki za granicę (art. 2).

W załączniku nr 3 Program działań wykonawczych na lata 2009–2012 do Polityki energetycznej Polski do 2030 roku¹¹, w działaniu nr 2.16. Dywersyfikacja dostaw poprzez budowę systemu przesyłowego umożliwiającego dostawy gazu ziemnego z kierunków północnego, zachodniego i południowego oraz budowa połączeń realizujących w pierwszej kolejności postulat dywersyfikacji źródeł dostaw, w ramach zadania określonego w punkcie nr 3 Monitorowanie tempa realizacji inwestycji oraz okresowe raporty z postępów w rozwoju infrastruktury liniowej – praca ciągła – jako odpowiedzialnych wskazano Ministra Skarbu Państwa i Ministra Gospodarki.

Z dniem 11 września 2013 r. Minister Gospodarki przejął nadzór właścicielski nad GAZ-SYSTEM SA od Ministra Skarbu Państwa.

3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Działania zmierzające do wybudowania w Polsce terminalu LNG zostały zapoczątkowane przyjęciem w dniu 3 stycznia 2006 r. przez Radę Ministrów uchwały nr 3/2006 w sprawie działań mających na celu dywersyfikację dostaw nośników energii¹², zobowiązującej do przygotowania decyzji inwestycyjnych i handlowych dla dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego, w szczególności budowy terminalu LNG na terytorium RP. Następnie w uchwale nr 77/2006 z dnia 31 maja 2006 r.¹³ Rada Ministrów uznała za zgodne z polityką rządu podjęcie przez PGNiG SA działań związanych z budową terminalu LNG na wybrzeżu Polski i powierzyła Ministrowi Gospodarki monitorowanie tych działań.

⁸ Inwestycje towarzyszące zostały wymienione w art. 38 ustawy o terminalu LNG.

⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1224.

¹⁰ Dz. U. Nr 65, poz. 404.

¹¹ Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r. (M.P. z 2010 r. Nr 2, poz. 11).

¹² Niepublikowana.

¹³ Niepublikowana.

W celu budowy i eksploatacji terminalu LNG PGNiG SA powołało w 2007 r. Polskie LNG Sp. z o.o. W dniu 19 sierpnia 2008 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę nr 167/2008 w sprawie działań mających na celu dywersyfikację dostaw gazu ziemnego do Polski¹⁴ i zobowiązała Ministra SP do zapewnienia kontroli Skarbu Państwa nad terminalem w perspektywie wieloletniej, co powinno nastąpić poprzez przekazanie większościowego pakietu udziałów w spółce Polskie LNG Sp. z o.o. do GAZ-SYSTEM SA, wyznaczonego na operatora systemu przesyłowego gazu ziemnego w rozumieniu ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne oraz zapewnienia nadzoru nad procesem negocjacyjnym wieloletniego kontraktu na dostawy skroplonego gazu ziemnego oraz na budowę terminalu. GAZ-SYSTEM SA nabył w dniu 8 grudnia 2008 r. 100% udziałów Polskiego LNG Sp. z o.o.

Pomimo że inwestycja Terminal w Świnoujściu została zainicjowana na podstawie uchwały Rady Ministrów¹⁵ w 2006 r., to nie podjęto skutecznie prac legislacyjnych w celu likwidacji barier uniemożliwiających jej szybką realizację.

Minister Gospodarki, po podjęciu pierwszych działań związanych z analizą barier prawnych w realizacji inwestycji infrastrukturalnych, w okresie późniejszym zaniechał działań związanych z przygotowaniem inwestycji – Terminal LNG, w tym przygotowania odpowiednich projektów przepisów. Od sierpnia 2008 r. kompetencje związane z Terminalem LNG zostały przejęte przez Ministra SP na podstawie *uchwały Rady Ministrów nr 167/2008*.

Od sierpnia 2008 r. do stycznia 2009 r. w Ministerstwie Skarbu Państwa nie podejmowano działań w zakresie zmian legislacyjnych usprawniających procedury przygotowania inwestycji. Potrzeba zidentyfikowania ewentualnych barier prawnych w realizacji inwestycji infrastrukturalnych sektora gazowego oraz uproszczenia procedur inwestycyjnych w tym zakresie była wskazana już w *Polityce dla przemysłu gazu ziemnego*¹⁶. Minister SP w połowie 2008 r. miał już świadomość opóźnień w realizacji wstępnych prac nad inwestycją dotyczącą terminalu LNG. Opóźnienia te wymuszały konieczność zastosowania uproszczonych procedur w stosunku do wymagań określonych w *Prawie zamówień publicznych* tak, by inwestycja została zakończona w zaplanowanym terminie. Dopiero w dniu 9 stycznia 2009 r. MSP zwróciło się do GAZ-SYSTEM SA oraz do Polskiego LNG Sp. z o.o. o wskazanie wszelkich możliwości rozwiązań legislacyjnych, które przyczyniłyby się do uproszczenia procedur związanych z budową Terminalu LNG. W związku z ustaleniami Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2009 r. w MSP opracowano w wyznaczonym terminie projekt ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji – Terminal LNG i po konsultacjach międzyresortowych przedłożono Radzie Ministrów¹⁷.

Terminal w Świnoujściu to kluczowa inwestycja dla bezpieczeństwa energetycznego Polski w zakresie paliw gazowych. Umożliwi odbiór gazu ziemnego drogą morską z dowolnego kierunku na świecie, co znacznie zdywersyfikuje źródła importu gazu do Polski.

Technologia LNG polega na transporcie gazu ziemnego w postaci skroplonej specjalnymi tankowcami (tzw. metanowcami) do terminalu, gdzie surowiec poddawany jest procesowi regazyfikacji (czyli ponownego przekształcenia w gaz poprzez ogrzanie). W takiej postaci surowiec przesyłany jest krajową siecią gazociągów do dowolnych odbiorców.

¹⁴ Niepublikowana.

¹⁵ *Uchwała nr 3/2006 w sprawie działań mających na celu dywersyfikację dostaw nośników energii* z dnia 3 stycznia 2006 r.

¹⁶ Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 20 marca 2007 r.

¹⁷ Na podstawie ustaleń kontroli P/11/184.

W pierwszym etapie eksploatacji Terminal w Świnoujściu pozwoli na odbiór 5 mld m³ gazu ziemnego rocznie. W kolejnym etapie, w zależności od wzrostu zapotrzebowania na surowiec, możliwe będzie zwiększenie zdolności regazyfikacyjnej do 7,5 mld m³, co stanowi około 50% obecnego rocznego zapotrzebowania na gaz w Polsce (według danych Prezesa URE¹⁸ w 2012 r. całkowite zużycie gazu ziemnego wyniosło 14,7 mld m³).

Sytuacja wykonawcy Terminalu LNG

Wykonawcą Terminalu LNG (Generalnym Realizatorem Inwestycji), na podstawie zawartej z PLNG umowy z dnia 15 lipca 2010 r., jest konsorcjum spółek: Saipem S.p.A., Saipem SA, Techint Compagnia Tecnica Internazionale S.p.A., Snamprogetti Canada Inc., PBG SA oraz PBG Export Sp. z o.o.

W czerwcu 2012 r. trzy spółki z Grupy PBG (w tym PBG SA oraz Hydrobudowa Polska SA) złożyły w sądzie wnioski o ogłoszenie upadłości z możliwością zawarcia układu z wierzycielami. Hydrobudowa Polska SA odpowiadała za budowę zbiorników LNG, a PBG SA była członkiem konsorcjum budującego Terminal LNG. 13 czerwca 2012 r. ogłoszona została upadłość PBG SA z możliwością zawarcia układu z wierzycielami, natomiast w przypadku Hydrobudowy Polska SA 13 września 2012 r. ogłoszona została upadłość likwidacyjna (zmieniając wcześniejsze postanowienie sądu z 11 czerwca 2012 r. o upadłości z możliwością zawarcia układu).

Po ogłoszeniu upadłości Hydrobudowy Polska SA spółka Uniserv SA, która wykonywała zleczone przez nią prace (wykonanie żelbetowych ścian obu zbiorników na skroplony gaz, żelbetowych kopuł oraz platform technologicznych), także złożyła do sądu wniosek o upadłość z możliwością zawarcia układu.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Stan zaawansowania realizacji inwestycji – Terminal w Świnoujściu

W ramach inwestycji – Terminal w Świnoujściu realizowano następujące projekty składowe:

- terminal regazyfikacyjny (Terminal LNG), realizowany przez Polskie LNG SA;
- gazociąg przyłączeniowy Świnoujście-Szczecin (Gazociąg), realizowany przez GAZ-SYSTEM SA;
- infrastruktura zapewniająca dostęp do portu zewnętrznego, w tym falochronu, toru wodnego, obrotnicy oraz oznakowania nawigacyjnego związanego z wymienioną infrastrukturą (Falochron), realizowany przez Urząd Morski w Szczecinie;
- nabrzeże w porcie zewnętrznym w Świnoujściu oraz przyłącza dla terminalu (Nabrzeże), realizowany przez Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście SA.

W *Harmonogramie Skonsolidowanym* ustalono terminy realizacji poszczególnych inwestycji wraz z tzw. Kamieniami Milowymi, których wyznaczenie miało na celu skoordynowanie realizacji wszystkich 4 części składowych. Według *Harmonogramu Skonsolidowanego*, przedstawionego przez GAZ-SYSTEM Ministrowi SP w dniu 15 stycznia 2010 r. i zatwierdzonego w dniu 24 lutego 2010 r., terminy ukończenia poszczególnych projektów składowych¹⁹ były następujące: *Terminal LNG* (realizator – PLNG) – 30 czerwca 2014 r., *Falochron osłonowy* (realizator – UMS) – 30 czerwca 2013 r., *Budowa nabrzeża w porcie zewnętrznym w Świnoujściu oraz przyłączy dla terminalu* (realizator – ZMPSiŚ) – 31 grudnia 2013 r. oraz *Gazociąg przyłączeniowy terminal-Goleniów*²⁰ (realizator – GAZ-SYSTEM) – 21 marca 2013 r.

¹⁸ Raport Krajowy Prezesa URE 2014, lipiec 2014 r.

¹⁹ Rozumiane jako terminy oddania do użytkowania.

²⁰ Gazociąg Świnoujście-Szczecin.

W przypadku trzech z czterech projektów składowych, wystąpiły opóźnienia w realizacji, przy czym niedotrzymanie terminu ukończenia budowy i oddania do eksploatacji Gazociągu oraz Nabrzeża nie wpłynęło negatywnie na termin uruchomienia Terminalu w Świnoujściu ze względu na opóźnienie budowy Terminalu LNG. Realizacja tego projektu składowego nie została dotychczas ukończona.

3.2.1.1. Terminal LNG

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie działalność PLNG w zakresie realizacji inwestycji Terminal LNG. Budowa terminalu była prowadzona w dużej części w sposób nierzetelny i niegwarantujący osiągnięcia założonego celu. W rezultacie, oddanie Terminalu LNG do użytkowania nie nastąpi w planowanym terminie, pozwalającym na rozpoczęcie odbioru surowca, jego regazyfikację i wprowadzenie do krajowej sieci przesyłowej od początku 2015 r. Według stanu na koniec kwietnia 2014 r. ogólne zaawansowanie całej inwestycji wynosiło 87,6% zamiast planowanych 93,2%, przy czym w zakresie wykonawstwa – 78,8% przy planowanym poziomie 91,0% (uwzględniając przedłużenie terminu wynikające z aneksu nr 1 do umowy z wykonawcą). Dotrzymanie terminu oddania inwestycji do 31 grudnia 2014 r., wynikającego z podpisanego w dniu 10 września 2013 r. aneksu do umowy z wykonawcą, nie było możliwe, a termin ukończenia inwestycji jest szacowany na połowę 2015 r.

PLNG zdecydowała o realizacji projektu w formule kontraktu ryczałtowego²¹, obejmującego wykonawstwo wraz z projektowaniem wykonawczym, przenosząc ryzyka projektowe na wybranego wykonawcę. W umowie z dnia 15 lipca 2010 r. na opracowanie projektu wykonawczego oraz wybudowanie i przekazanie do użytkowania terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu²², zawartej między PLNG a GRI, uwzględniono wiele rozwiązań typowych dla kontraktu negocjowanego w czasie jego realizacji, gdzie takie elementy jak cena, termin realizacji i zakres przedmiotowy mogą podlegać zmianom. Ponadto w umowie został uwzględniony instrument wpływu na przebieg projektu inny niż tylko kary umowne za zwłokę, tj. możliwość wprowadzenia na koszt wykonawcy tzw. *Planu Awaryjnego* w przypadku nieterminowej realizacji projektu, a także wprowadzenie wykonawcy zastępczego. Praktyczna możliwość wykorzystania tych narzędzi okazała się jednak bardzo ograniczona.

Nadzór nad realizacją umowy z GRI, nie był w pełni skuteczny. PLNG, mimo dysponowania rzetelną wiedzą o faktycznym stanie zaawansowania prac związanych z budową Terminalu LNG (w tym o występujących opóźnieniach, wadach wykonania niektórych prac oraz sporze GRI – TDT), nie podejmowała odpowiednich działań zmierzających do wyeliminowania występujących nieprawidłowości. W obliczu tych nieprawidłowości Spółka nie podejmowała radykalnych decyzji (do czego uprawniały ją zapisy umowy z GRI) w postaci rozwiązania umowy z GRI lub wprowadzenia wykonawcy zastępczego, które jednak prowadziłyby do znaczącego wydłużenia czasu realizacji inwestycji²³. Jednocześnie opieszale negocjowano z GRI podjęcie działań eliminujących opóźnienia inwestycji wynikające (w ocenie PLNG) z nieprawidłowości występujących po stronie GRI.

²¹ Por. art. 632 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121). Dalej: Kc.

²² Dalej: *umowa*.

²³ Wskazywały na to analizy opracowane na zlecenie PLNG.

PLNG nie wyegzekwowała od GRI *Planu Awaryjnego* – mimo że wnioskuje o jego wprowadzenie wielokrotnie już od 2011 r. W ocenie NIK, przyjęcie w lutym 2012 r. *Programu Naprawczego* jako instrumentu niewynikającego z *umowy*, wywołało istotne trudności w określeniu odpowiedzialności GRI za opóźnienia w realizacji inwestycji, a także za niedotrzymanie warunków tego programu. Zdaniem NIK, chociaż określony w *Plan Awaryjny* nie daje oczywiście automatycznej gwarancji zrealizowania jego założeń (tj. wyeliminowania zakłóceń w przebiegu inwestycji), to jednak pozwala na jednoznaczną ocenę działań GRI na gruncie stosownych postanowień *umowy*.

W ocenie NIK, przyjęcie *Programu Naprawczego* wpłynęło negatywnie na możliwość sprawowania przez PLNG skutecznej kontroli nad realizacją projektu. Spółka nie była w stanie podjąć skutecznych działań zapobiegawczych w kontekście dalszych istotnych opóźnień w realizacji projektu, co doprowadziło do konieczności zawarcia aneksu do *umowy*.

PLNG nieskutecznie egzekwowała od GRI planowanie prac i ich wykonanie według przyjętych w *umowie* warunków.

PLNG nie była w stanie skutecznie wpłynąć na GRI m.in. w sprawie przestrzegania wymagań nakładanych przez Transportowy Dozór Techniczny. Jednocześnie miało miejsce, szczególnie po lipcu 2011 r.²⁴, formułowanie przez GRI żądań zarówno finansowych, jak i związanych z terminem realizacji kontraktu. Następowo sukcesywne zmniejszanie potencjału wykonawczego na placu budowy – aż do czasu podpisania w dniu 10 września 2013 r. aneksu do *umowy*, przedłużającego termin realizacji inwestycji do 31 grudnia 2014 r.

Zdjęcie nr 1



Źródło: Elżbieta Sikorska/NIK

Uwzględniając znaczenie budowy Terminalu w Świnoujściu jako kluczowego elementu strategii zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Polski, zwiększającego możliwość dywersyfikacji źródeł dostaw gazu ziemnego, NIK – mimo stwierdzonych wyżej nieprawidłowości – pozytywnie ocenia wybór w 2013 r. postępowania polegającego na podpisaniu przez PLNG aneksu do *umowy* z GRI jako rozwiązania, które stwarzało największą szansę rozpoczęcia eksploatacji Terminalu

²⁴ Wprowadzono wówczas rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 15 lipca 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków technicznych dozoru technicznego w zakresie projektowania, wytwarzania, eksploatacji, naprawy i modernizacji specjalistycznych urządzeń ciśnieniowych porządkujące m.in. zasady dozoru technicznego w realizacji terminalu – Dz. U. Nr 156, poz. 932.

w Świnoujściu z początkiem 2015 r., czyli w najpóźniejszym terminie ustalonym przez PLNG z GAZ-SYSTEM oraz PGNiG SA w zawartym w dniu 26 czerwca 2009 r. *Porozumieniu w sprawie zapewnienia realizacji inwestycji (Order to Proceed)*²⁵.

Przy pozytywnej ocenie wybranego wariantu rozstrzygnięcia sporu między PLNG a GRI, NIK stwierdziła nieprawidłowości w sposobie negocjowania aneksu do umowy. Przyjęte postanowienia tego aneksu nie dawały należytych gwarancji wywiązania się przez GRI z terminu zakończenia inwestycji.

Proces negocjacji z GRI, który doprowadził do podpisania *aneksu Nr 1 do umowy*, nie zapewnił PLNG niezbędnych mechanizmów usprawniających przebieg inwestycji i nadzór nad działaniami GRI.

W dniu 27 lipca 2012 r. GRI poinformował PLNG, że nie dotrzyma terminu realizacji umowy oraz, że uważa harmonogram wynikający z planu naprawczego za nieobowiązujący z winy PLNG. W dniu 10 sierpnia 2012 r. PLNG wezwała GRI do opracowania *Planu Awaryjnego*, na co GRI 24 sierpnia 2012 r. oświadczył, że takiego planu nie sporządzi, a opóźnienia są niezależne od niego. PLNG nie podjęła w tym okresie udokumentowanych działań – nie weszła formalnie w spór z GRI na podstawie rozwiązań przewidzianych w konkretnych postanowieniach (artykułach) umowy. GRI w tym okresie zgłosił pod adresem PLNG szereg zarzutów i roszczeń (m.in. wnioskami z 17 i 26 października 2012 r.).

Zarząd PLNG powołał zespół negocjacyjny w celu uzyskania kompromisu z GRI – pierwsze spotkanie odbyło się 30 października 2012 r. W sytuacji, kiedy na początku 2013 r. GRI zwiększył swoje zaangażowanie w realizację projektu oraz złagodził stanowisko co do zgłoszonych roszczeń (zgodził się na obniżenie kwoty dodatkowego wynagrodzenia umownego), PLNG nie skorzystała z tego i nie zawarła kompromisu z GRI – mimo że m.in. w piśmie do Ministra SP z 16 stycznia 2013 r. zakładano podpisanie aneksu do umowy w marcu 2013 r. Następnie, po wniosku GRI z 2 lipca 2013 r. o podwyższenie wynagrodzenia umownego (o kwotę wyższą niż GRI wnioskował na początku 2013 r.) i przesunięcie terminu realizacji projektu na maj 2015 r., PLNG zaakceptowała taką kwotę podwyższonego wynagrodzenia, uzgadniając z GRI zmianę terminu realizacji projektu na koniec grudnia 2014 r.

W ocenie NIK, podpisując *aneks Nr 1 do umowy*, PLNG nie osiągnęła strategicznego celu, jakim było zapewnienie realizacji projektu do końca grudnia 2014 r. poprzez odpowiednie zobowiązania nałożone na GRI.

Przykładowo, pozostawienie bez rozstrzygnięcia kwestii roszczeń GRI związanych z zakresem obowiązkowego dozoru technicznego sprawowanego przez TDT stwarzało ryzyko dla dotrzymania terminu finalizacji projektu do końca 2014 r. Potwierdzeniem istnienia tego ryzyka był także wniosek GRI z 6 grudnia 2013 r. o kolejne przesunięcie terminu ukończenia budowy i brak porozumienia stron w tej sprawie do zakończenia kontroli. Brak określenia w *aneksie nr 1 do umowy* definicji kryteriów osiągnięcia nowych KKM („15 listopada 2013” oraz „15 kwietnia 2014”) w zakresie spełniania norm jakościowych wykonanych prac – stwarzało kolejne, poważne ryzyko wystąpienia sporów między PLNG i GRI.

Ponadto, analizy i opinie zlecone przez PLNG wskazywały, że zrealizowanie projektu do końca 2014 r. wymagałoby podjęcia przez GRI szeregu działań zwiększających tempo prac, a mimo to w negocjacjach nie poruszono tego aspektu. Ustalenie nowego terminu nie wynikało ze szczegółowych zobowiązań, jakie powinien wziąć na siebie GRI w zakresie zintensyfikowania prac, i nie było poparte żadnymi dodatkowymi zobowiązaniami GRI w zakresie jego realizacji.

Postanowienia *aneksu Nr 1 do umowy* były niekorzystne dla PLNG także ze względu na wysokość dodatkowego wynagrodzenia dla GRI.

Po podwyższeniu wynagrodzenia wynosi ono 2,4 mld zł netto i jest wyższe od drugiej najlepszej pod względem ceny złożonej oferty w postępowaniu przetargowym na wybór GRI – z uwzględnieniem braku realizacji ORV²⁶ oraz azotowni.

²⁵ OTP. Dalej umowa OTP.

²⁶ Regazyfikatory działające na bazie wykorzystania ciepła generowanego przez wodę morską (ang. Open Rack Vaporizer).

Wynegocjowana przez PLNG wysokość dodatkowego wynagrodzenia nie została poparta wiarygodnymi wyliczeniami jego wartości²⁷ – odnosi się to do roszczeń związanych z TDT, kosztów opóźnień projektowych (zdaniem GRI spowodowanych przez PLNG), ze zmianami zakresu prac i pracami dodatkowymi. Zdaniem doradcy prawnego obsługującego PLNG, część roszczeń GRI wobec PLNG wydawała się być zasadna, przy czym zarówno doradca prawny, jak i PLNG w udzielonych wyjaśnieniach nie określili, jakie roszczenia GRI (i w jakiej wysokości) były zasadne.

Według wyjaśnień zarządu PLNG, dokładne wyliczenie nie było możliwe, gdyż przedmiotowa kwota była wynikiem negocjacji i pozasądowej ugody osiągniętej w zakresie roszczeń GRI. Wysokość wynagrodzenia dodatkowego powinna, zdaniem zarządu, być oceniana w aspekcie kosztów, jakie PLNG musiałaby ponieść wskutek braku realizacji projektu w terminie.

W ocenie NIK, podpisanie *aneksu Nr 1 do umowy* – co przyznał też zarząd PLNG – nie rozwiązuje wszystkich problemów związanych z realizacją projektu, a zwłaszcza nie daje wystarczającej pewności jego terminowej realizacji, a więc nie uwalnia od zmaterializowania się ryzyka finansowej odpowiedzialności Spółki wobec PGNiG SA z tytułu umowy OTP.

Zdaniem NIK, w świetle wyżej opisanego braku faktycznego i kosztorysowego wyliczenia przez GRI swoich roszczeń, akceptacja przyznanego dodatkowego wynagrodzenia i brak rozstrzygnięcia części zagadnień związanych z terminowością realizacji inwestycji nie były działaniami rzetelnymi. GRI wycenił swoje roszczenia związane ze sposobem prowadzenia dozoru technicznego przez TDT na kwotę stanowiącą 9% kwoty dodatkowego wynagrodzenia ustalonego w *aneksie Nr 1 do umowy*. Reszta kwoty dodatkowego wynagrodzenia została przyznana GRI w związku z bliżej niewycenionymi zmianami w projekcie, wprowadzonymi wskutek przyczyn obiektywnie istniejących (tj. niezależnych od GRI).

Podpisanie *aneksu Nr 1 do umowy* nastąpiło pomimo nierozstrzygnięcia sporu między GRI a TDT. Ta kwestia miała kluczowe znaczenie co do możliwości osiągnięcia Planowanej Daty Podpisania Protokołu Odbioru do Użytkowania (tj. 30 grudnia 2014 r.).

W wyniku warunkowego zrzeczenia się przez GRI roszczeń objętych aneksem nr 1, dotyczących zakresu i sposobu wykonywania dozoru technicznego przez TDT po 10 września 2013 r. – wykonawca może powoływać się na skutki działań TDT, które wywierają zdarzenia zgłoszone przez GRI zarówno przed zawarciem aneksu, jak i po jego podpisaniu. W sytuacji sporu może to ułatwić GRI udowodnienie, że nie ponosi odpowiedzialności za dalsze opóźnienia w realizacji projektu. Przebieg realizacji projektu wskazywał, że ryzyko zgłoszenia tego typu roszczeń istnieje, a jedyny możliwy sposób jego zminimalizowania jest uzależniony od osiągnięcia porozumienia między GRI a TDT. Ponieważ PLNG – mimo podejmowanych prób w tym zakresie – ma bardzo ograniczony wpływ na kształtowanie się relacji między ww. podmiotami, w wyniku zawarcia aneksu doszło do sytuacji, w której PLNG przyjęła na siebie najważniejsze występujące na tym etapie ryzyko projektowe, nie mając możliwości skutecznego nim zarządzania.

W ocenie NIK, treść przepisów *ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym*²⁸ powinna być znana GRI w momencie składania oferty i podpisywania *umowy* z PLNG – co zostało potwierdzone w preambule do *umowy*. Ponadto, wykładnia przepisów co do zakresu stosowania dozoru technicznego w projekcie została udzielona GRI przez Dyrektora TDT we wczesnym stadium realizacji projektu, tj. w piśmie z 8 listopada 2010 r. Dyrektor TDT wskazał na przepisy art. 44 ust. 1 pkt 1 lit. d i art. 4 pkt 1 lit. a oraz c ustawy, określające podstawę do objęcia zbiorników magazynowych LNG dozorem technicznym, mimo że nie określono dla nich warunków technicznych. W tej ostatniej kwestii Dyrektor TDT wskazał na przepis art. 8 ust. 6 ustawy, przewidujący możliwość ustalenia warunków technicznych dozoru z właściwym organem dozoru technicznego (TDT). Wejście w życie przepisów wykonawczych do ustawy w sposób kompleksowy uporządkowało jedynie istniejący stan prawny w tym zakresie.

²⁷ Opinia Doradcy Prawnego – kancelarii prawnej z dnia 5 września 2013 r.

²⁸ Dz. U. Nr 122, poz. 1321 ze zm. Akt obowiązujący Dz. U. z 2013 r., poz. 963 ze zm.

Podpisanie *aneksu nr 1 do umowy* nie wyeliminowało zjawiska narastania opóźnień w realizacji inwestycji. Na koniec grudnia 2012 r. zaawansowanie rzeczowe budowy wynosiło 35,9% wobec planowanego 48,9% (odchylenie –13 punktów procentowych), a na koniec lipca 2013 r. wyniosło 63,5% przy planowanym poziomie 88,4% (odchylenie –24,9 pp.). We wrześniu 2013 r. w nowym harmonogramie projektu, przyjętym wraz z aneksem do *umowy*, opóźnienia te zostały „wyzerowane”. Jednak w kolejnych miesiącach ponownie zaczęły narastać opóźnienia w stosunku do zmienionego terminu i na koniec kwietnia 2014 r. zaawansowanie rzeczowe wynosiło 87,6% zamiast planowanych 93,2%, przy czym w zakresie wykonawstwa opóźnienie wynosiło ponad 12 pp. w stosunku do terminów uzgodnionych w *aneksie Nr 1 do umowy* (78,8%, przy planowanym poziomie 91,0%).

Ukończenie inwestycji w planowanym terminie po zawarciu *aneksu Nr 1 do umowy* było uwarunkowane właściwym zarządzaniem kluczowymi ryzykami, takimi jak: brak możliwości utrzymania zakładanego tempa realizacji prac w odniesieniu do całej inwestycji; nieuzyskanie wszystkich niezbędnych pozwoleń i decyzji administracyjnych związanych z rozpoczęciem użytkowania terminalu; brak odpowiednio wykwalifikowanej kadry i podwykonawców biorących udział w realizacji projektu po stronie GRI; brak możliwości realizacji poszczególnych działań składowych znajdujących się na ścieżce krytycznej projektu zgodnie z zakładanymi terminami; brak rozwiązania spornych kwestii z TDT, co może powodować dalsze opóźnienia w realizacji projektu; brak współpracy ze strony GRI, uniemożliwiający skuteczną kontrolę postępu prac (brak opracowania harmonogramów prac podwykonawców oraz planów alokacji zasobów przewidzianych do prac montażowo-budowlanych, późne reagowanie w sytuacji materializacji ryzyk).

Zdaniem NIK, wystąpienie GRI do PLNG w dniu 6 grudnia 2013 r., jak i brak przedstawienia PLNG do dnia 30 listopada 2013 r. *Harmonogramu pozwoleń i decyzji administracyjnych*, uwzględniającego zmieniony termin realizacji projektu, świadczyło o zmaterializowaniu się ryzyka niedochowania zarówno terminu realizacji projektu (już przedłużonego postanowieniami *aneksu Nr 1 do umowy*), jak i ustaleń związanych z wysokością dodatkowego wynagrodzenia. NIK zwraca przy tym uwagę, że oddanie terminalu do użytkowania wymaga uzyskania przez GRI wielu różnych pozwoleń i decyzji administracyjnych, a proces ten może okazać się bardziej skomplikowany i czasochłonny niż to założono.

W dniu 12 grudnia 2013 r. zarząd PLNG wystąpił do GRI z żądaniem przedstawienia *Planu Awaryjnego* w trybie przewidzianym postanowieniami *umowy*, w związku z niewystarczającym postępem prac niezbędnych do osiągnięcia planowanej daty podpisania *Protokołu odbioru do Użytkowania*. W dniu 30 grudnia 2013 r. GRI poinformował PLNG o odmowie spełnienia żądania opracowania planu awaryjnego. Jednocześnie przedstawił plan realizacji inwestycji, według którego założono ukończenie budowy Terminalu LNG do dnia 17 czerwca 2015 r. (data podpisania protokołu odbioru do użytkowania). W marcu 2014 r. GRI przedstawił *Przyspieszony Harmonogram*, według którego jako najwcześniejszą racjonalną datę podpisania protokołu odbioru do użytkowania wskazano 15 maja 2015 r. GRI zgłosił też roszczenia dotyczące zwiększenia wynagrodzenia uzależniając to zwiększenie od stopnia ewentualnego przyspieszenia prac (im krótszy termin, tym wyższe wynagrodzenie).

W trakcie budowy Terminalu LNG występowały problemy w realizacji niektórych prac budowlanych. Część prac wykonywano niezgodnie z projektem, bez akceptacji TDT i bez wykazania braku zagrożenia dla bezpiecznej eksploatacji terminalu w przyszłości.

Dotyczy to przede wszystkim konstrukcji dachu zbiorników LNG (brak niektórych przewidzianych w projekcie elementów wspierających konstrukcję), a także nieprzedstawienia koncepcji monitoringu przemieszczeń blach ochrony naroża podczas schładzania zbiornika, wymaganego przez TDT, w związku z wadliwym umocowaniem płyt kotwiących zabezpieczenia naroża w zbiorniku LNG TK-2012.

Do połowy 2014 r. wady zostały bądź usunięte, bądź uzgodniono sposób ich usunięcia, Długotrwałość dokonywania ustaleń pomiędzy GRI i TDT, zarówno co do sposobu rozwiązywania powstałych problemów, jak i w ogóle samej interpretacji czy doszło do zaistnienia nieprawidłowości pod względem bezpieczeństwa eksploatacji, miała wpływ na opóźnienia realizacji prac budowlanych w zbiornikach LNG.

Niski poziom zaawansowania inwestycji towarzyszącej budowie Terminalu LNG (budowa układu drogowego ul. Ku Morzu) zwiększa ryzyko zagrożenia dla bezpiecznej eksploatacji instalacji do czasu wykonania tej inwestycji (planowanej według aktualnie obowiązującego harmonogramu na styczeń 2017 r.). Brak odpowiedniego układu drogowego może wpływać na utrudnienia w ruchu pojazdów obsługujących Terminal w Świnoujściu i wpływać na obniżenie bezpieczeństwa.

NIK ocenia pozytywnie działania PLNG podejmowane w sytuacji ogłoszenia upadłości niektórych wykonawców oraz podwykonawców projektu. W tym zakresie Spółka miała jednak ograniczone możliwości reagowania na rozwój wypadków, a działania Spółki polegały na monitorowaniu wydarzeń oraz mobilizowaniu GRI w celu nadrobienia opóźnień w projekcie, wywołanych problemami z płynnością finansową niektórych jego współwykonawców.

NIK zwraca ponadto uwagę na przekazywanie podwykonawcom znacznego zakresu prac, co zwiększało ryzyko zakłócenia postępu prac w sytuacji dalszych problemów finansowych lub organizacyjnych po stronie tych podmiotów. Zlecenie wszystkich lub przeważającej części prac podwykonawcom nie było dopuszczalne.

Zarząd PLNG stwierdził, że „GRI nie narusza zakazu zlecania wszystkich prac podwykonawcom, co znajduje potwierdzenie m.in. w Raportach Miesięcznych Stanu Prac GRI, gdzie w sprawozdaniu za wrzesień 2013 r. GRI określiło liczbę swojego personelu zatrudnionego przy realizacji projektu na 155 pracowników”. Wyjaśnienia zarządu PLNG mogą wskazywać na nierzetelne weryfikowanie wypełniania powyższego zobowiązania przez GRI. Zarząd PLNG oparł się bowiem jedynie na raporcie GRI, a ponadto całkowicie pominął sformułowanie „zlecenie przeważającej części prac”. Według *Raportu Stanu Prac w Psk Terminal* za wrzesień 2013 r., siła robocza wynosiła od 956 do 1188 pracowników²⁹, czyli udział pracowników GRI w całkowitej liczbie zatrudnionych przy realizacji inwestycji wynosił co najwyżej 16%. Na takiej podstawie nie można uznać, że GRI wypełniał powyższy wymóg, a wobec nieprzedstawienia przez PLNG innych danych wskazujących na jego spełnienie, NIK stoi na stanowisku, że spółka nie dysponuje wiedzą w tym zakresie.

Nadzór techniczny nad budową Terminalu LNG

W okresie objętym kontrolą TDT występował wobec wykonawcy terminalu LNG w podwójnej roli: jako jednostka inspekcyjna (TDT JI), działająca na podstawie przepisów *ustawy z dnia 21 grudnia 2000 roku o dozorze technicznym*, sprawująca nadzór nad wszelkimi robotami i urządzeniami podlegającymi TDT, oraz jako jednostka notyfikowana (TDT JN), dokonująca oceny zgodności na podstawie *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2005 r. w sprawie zasadniczych wymagań dla urządzeń ciśnieniowych i zespołów urządzeń ciśnieniowych* (dalej: *rozporządzenie w sprawie urządzeń ciśnieniowych*), do którego transponowano wymagania dyrektywy 97/23/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 maja 1997 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw

²⁹ Nie uwzględniając pracowników PLNG, nadzoru inwestorskiego oraz TDT.

*Państw Członkowskich dotyczących urzędzeń ciśnieniowych*³⁰. Ta druga funkcja wykonywana była na podstawie umowy cywilnej o prowadzenie oceny zgodności, zawartej między TDT a GRI.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły podjęcia niezasadnych działań przez TDT JN wobec konsorcjum spółek, których liderem jest Saipem S.p.A., w ramach realizacji *Umowy nr 587146 o prowadzenie oceny zgodności*, zawartej w dniu 23 marca 2011 r. z wykonawcą Terminalu LNG, przewidującej wynagrodzenie dla TDT JN w wysokości 850 tys. zł.

Działania te dotyczyły:

- wydania przez Dyrektora TDT, niezgodnie ze stwierdzonym stanem faktycznym, w dniu 27 grudnia 2012 r. decyzji o odmowie potwierdzenia zgodności według procedury określonej w module A1 oraz module G dyrektywy PED oraz podtrzymującej ją decyzji z dnia 5 lutego 2013 r.;
- nieuzasadnionego braku uznania przez Dyrektora TDT za ważne i skuteczne wypowiedzenia przez GRI w dniu 20.09.2012 r. wniosku w ramach *Umowy nr 587146*; taki stan faktyczny utrzymywał się do dnia 18 marca 2014 r.

W marcu 2011 r. TDT JN wygrał przeprowadzone przez GRI postępowanie przetargowe na świadczenie usług w zakresie oceny zgodności rurociągów dla Terminalu LNG z wymaganiami dyrektywy PED. Strony związały się poprzez podpisanie *Umowy nr 587146* w dniu 23 marca 2011 r. Umowa określała, że czynności związane z wykonywaniem oceny zgodności przez TDT JN rozpoczną się każdorazowo po otrzymaniu wniosku o przeprowadzenie procesu oceny zgodności. Na podstawie tej umowy GRI wystąpił do TDT JN z wnioskiem o przeprowadzenie procesu oceny zgodności w dniu 30 marca 2012 r. Wniosek dokładnie określał zakres przedmiotowy (zawarty w nim wykaz urzędzeń wskazywał typ, oznaczenie i lokalizację poszczególnych rurociągów) łącznie z przypisaną procedurą oceny zgodności. Wynagrodzenie TDT JN z tytułu czynności oceny zgodności wyrobów określone zostało w art. 14 *Umowy nr 587146* w kwocie 850 tys. zł, co stanowiło stawkę maksymalną zryczałtowaną.

W okresie obowiązywania *Umowy nr 587146* TDT JN dokonywał weryfikacji dokumentacji technicznej składanej przez GRI od listopada 2011 r. do listopada 2012 r. Według wyjaśnień p.o. Dyrektora TDT, TDT JN nie mógł dokończyć procesu oceny zgodności, zleconego na podstawie wniosku z dnia 30 marca 2012 roku, ponieważ GRI pismem dnia 20 września 2012 r. wycofał się z tego procesu. Były Dyrektor TDT Jan Urbanowicz wyjaśnił, że Ogólne Warunki Oceny Zgodności (załącznik do ww. umowy) dotyczą przerwania procesu oceny zgodności i nierealizowania go w ogóle (np. z przyczyn technicznych lub finansowych, a nie dotyczy to chęci zmiany JN). Stwierdził także, że również według opinii Ministerstwa Gospodarki oraz Komisji Europejskiej jest wręcz zabronione przerwanie procesu oceny zgodności i przekazanie tego procesu do realizacji przez inną jednostkę nadzorującą.

W ocenie NIK, *Umowa nr 587146* oraz *Ogólne Warunki Oceny Zgodności* nie wskazywały na brak możliwości wycofywania się z zawartych umów oraz nie przewidywały żadnych sankcji finansowych i prawnych w stosunku do wnioskującego, który przerwał proces oceny zgodności. Ponadto, opinie Ministerstwa Gospodarki z dnia 4 grudnia 2013 r. oraz Komisji Europejskiej z dnia 20 lutego 2013 r. nie wskazują, że jest zabronione przerwanie procesu oceny zgodności i przekazanie tego procesu do realizacji przez inną JN. Z obu opinii wynika, że dopuszcza się możliwość wycofywania się z umów na zasadach, które powinny być określone w umowach zawieranych pomiędzy wytwórcą a jednostką notyfikowaną.

W dniu 4 marca 2014 r. GRI wystosował do TDT pismo zawierające wypowiedzenie *Umowy nr 587146*, a w odpowiedzi zawartej w piśmie z dnia 18 marca 2014 r. TDT potwierdził otrzymanie oświadczenia GRI, zawierającego wypowiedzenie *Umowy nr 587146*. Dodatkowo, TDT poinformował w ww. piśmie, że w konsekwencji rozwiązania *Umowy nr 587146*, decyzje wydane przez TDT, działający w charakterze jednostki notyfikowanej, w dniach 27 grudnia 2012 r. oraz 5 lutego 2013 r., dotyczące odmowy potwierdzenia zgodności z dyrektywą PED, nie mają zastosowania.

- obciążenia kosztami GRI z tytułu realizacji *Umowy nr 587146* w nieuzasadnionej wysokości – w zakresie wynagrodzenia TDT za czynności, które de facto nie zostały nigdy wykonane (bezzasadnie wyliczona kwota wyniosła 291 tys. zł).

Do listopada 2012 r. TDT wystawił GRI faktury z tytułu realizacji ww. umowy na łączną kwotę 35,9 tys. zł, z tego kwota 21 tys. zł została uregulowana przez GRI terminowo (dotyczyła kosztów delegacji służbowych pracowników TDT JN w ramach realizowanej umowy). Pozostała kwota 14,9 tys. zł dotyczyła czynności

³⁰ Dz. Urz. UE L 181 z 09 lipca 1997, s. 1; dalej: *dyrektywa PED*.

wykonanych przez TDT JN w ramach oceny zgodności (kwota 12,4 tys. zł) oraz ponownego badania dokumentacji technicznej pierwotnie przesłanej do TDT z błędami (2,5 tys. zł) i nie została zapłacona przez GRI w 2012 r. TDT JN w dniu 4 stycznia 2013 r., na podstawie wniosku przygotowanego przez pracownika Wydziału Certyfikacji, wystawił fakturę VAT na kwotę 317,4 tys. zł brutto, powołując się na zapisy zawartej z GRI umowy. Kwota 314,5 tys. zł dotyczyła czynności TDT wykonanych w ramach modułów A i G, policzonych według stawki ryczałtowej niezależnie od faktu rzeczywistego wykonania tych czynności, a kwota 2,9 tys. zł dotyczyła ponownego badania dokumentacji (według stawki godzinowej określonej w *umowie*). GRI pismem z dnia 14 stycznia 2013 r. zakwestionował ww. fakturę i odmówił jej zapłaty. Z uwagi na brak odpowiedzi GRI na przedsądowe wezwanie do zapłaty i brak wpłaty należności, jaka wynikała z faktury, TDT skierował w dniu 16 grudnia 2013 r. powództwo do Sądu Rejonowego Lublin-Zachód. W dniu 4 lutego 2014 roku GRI wystosował do TDT pismo, wnioskując o ponowne przeanalizowanie sprawy i przedstawienie stosownej kalkulacji w zakresie kosztów za wykonane czynności jako TDT JN. Z kolei Sąd Rejonowy Lublin-Zachód w dniu 20 lutego 2014 r. wydał wobec GRI nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym na kwotę 317,4 tys. zł, zobowiązując zapłacić tę kwotę w ciągu 2 tygodni albo w tym terminie wnieść sprzeciw do Sądu. W reakcji na pismo GRI z dnia 4 lutego 2014 r. TDT dokonał ponownie analizy przedmiotowej sprawy i wystawił fakturę korygującą z tytułu uznanej reklamacji, przekazując ją GRI przy piśmie z dnia 28 lutego 2014 r. Według faktury korygującej kwota do zapłaty po korekcie wynosiła 25,8 tys. zł, w tym 22,9 tys. zł za czynności badania dokumentacji oraz kwota 2,9 tys. zł za ponowne badanie dokumentacji. Kwota po korekcie wynikała z faktycznego rozliczenia czasu pracy pracowników TDT JN przy realizacji *Umowy nr 587146* (liczba godzin pracy pomnożona przez stawkę godzinową określoną w *umowie*) – do dnia jej wypowiedzenia przez GRI.

Z uwagi na dokonanie przez GRI zapłaty faktury korygującej i tym samym polubowne załatwienie sporu w tym zakresie, TDT wystosował pismo do GRI z dnia 18 marca 2014 r., przekazując w załączeniu ograniczenie powództwa wraz ze zrzeczeniem się całości roszczenia wraz z odsetkami.

TDT JN otrzymał wynagrodzenie z tytułu przeprowadzonych czynności oceny zgodności, dokonanych w ramach *Umowy nr 587146*, zgodnie z: fakturą korygującą z dnia 28 lutego 2014 r. w kwocie 25,8 tys. zł oraz fakturami wystawionymi w 2012 r. w kwocie 21 tys. zł.

Powyższe nieprawidłowości zostały przez TDT wyeliminowane do czasu zakończenia kontroli NIK. TDT, jako jednostka notyfikowana, spełniał formalne kryteria, upoważniające do wydania oceny zgodności. Jednak, zdaniem NIK, w działalności TDT występowało nieczytelne i nie w pełni transparentne rozgraniczenie dwóch funkcji, jakie TDT pełnił w odniesieniu do inwestycji budowy Terminalu LNG (nadzór na podstawie przepisów ustawy oraz wydawanie oceny zgodności na podstawie umowy cywilnoprawnej). Jednoczesne wykonywanie przez TDT dwóch różnych funkcji w odniesieniu do tej samej inwestycji nosiło znamiona konfliktu interesów. NIK zwraca uwagę, że TDT, zarówno jako jednostka notyfikowana oraz jako jednostka inspekcyjna, w okresie objętym kontrolą prowadził z GRI spór kompetencyjny w przywołanych wyżej obszarach działania. Decyzje podejmowane w tych warunkach przez Dyrektora TDT w obszarze realizowania prawem przewidzianej funkcji dozoru technicznego mogły wzajemnie oddziaływać na stosunki prawne wynikające z zawartej umowy cywilnej między zainteresowanymi podmiotami w zakresie spełniania przez GRI wymogów określonych w *dyrektywie PED*. Należy przy tym zauważyć, że sytuacja konfliktu interesów wiąże się nie tylko z faktycznym działaniem, ale z samą możliwością posądzenia o brak bezstronności działania.

3.2.1.2. Gazociąg Świnoujście–Szczecin

NIK oceniła negatywnie, pod względem rzetelności i celowości, sposób realizacji przedsięwzięcia „Budowa Gazociągu DN 800 Świnoujście–Szczecin”.

Inwestycja została sfinalizowana w dniu 12 czerwca 2014 r.³¹, zaś planowany termin odbioru został wyznaczony na 31 stycznia 2013 r. Opóźnienie wyniosło 486 dni³², co przy zakładanym okresie wykonania ok. 16 miesięcy oznacza 2-krotnie dłuższy czas realizacji od zakładanego. Działania spółki GAZ-SYSTEM, mające zapewnić prawidłową i terminową realizację inwestycji, były nierzetelne, gdyż kolejne zmiany terminu odbioru końcowego nie uwzględniały wszystkich znanych w danej dacie okoliczności, a ponadto zawierane aneksy do umów nie określały odpowiedzialności za opóźnienie po stronie wykonawcy, a jedynie niezależne od niego przyczyny.

W ramach realizacji PSk Gazociąg, Wykonawca zgłosił 54 podwykonawców, w tym firmę N-S, która uzyskała pozytywną opinię GAZ-SYSTEM SA i została dopuszczona do wykonywania prac spawalniczych. W dniu 1 sierpnia 2013 r. ogłoszono upadłość likwidacyjną N-S. Faktyczne wstrzymanie wykonywania prac spawalniczych przez N-S nastąpiło już w kwietniu 2013 r.

W tej sytuacji, GAZ-SYSTEM SA wezwał Wykonawcę nadzoru inwestorskiego do opracowania raportu interwencyjnego oraz zobligował Wykonawcę do zabezpieczenia materiałów powierzonych podwykonawcy i przedstawienia szczegółowego planu realizacji obiektów, a także podjęcia działań pod kątem wyboru nowych podwykonawców oraz technologii spawania. Szacowane opóźnienie w wykonywaniu prac spawalniczych na obiektach wynosiło wówczas minimum 3 miesiące.

GAZ-SYSTEM SA w aneksach nr 5 i nr 6 do umowy z Wykonawcą z dnia 29 grudnia 2011 r. bezpodstawnie uznał, że okoliczności stanowiące podstawę zmiany umowy nie leżały po stronie Wykonawcy i faktycznie przejął częściowo ryzyko związane z realizacją budowy, które na podstawie umowy było przypisane Wykonawcy. W ocenie NIK, zarówno przedłużenie okresu prób i badań związanych z uznaniem technologii spawania, jak i przedłużenie się procesu przystąpienia do realizacji inwestycji podwykonawcy prac spawalniczych były spowodowane przyczynami leżącymi po stronie Wykonawcy. Mając na uwadze, że wymagania spawalnicze określone przez GAZ-SYSTEM stanowiły załącznik do specyfikacji istotnych warunków zamówienia, Wykonawca posiadał szczegółową wiedzę w zakresie założonych przez inwestora parametrów wykonywania prac spawalniczych. Należy przyjąć, że Wykonawca w momencie podpisywania umowy z GAZ-SYSTEM zadeklarował pełną zdolność realizacji inwestycji i przyjął na siebie ryzyko związane z realizacją w określonym terminie Gazociągu przy zachowaniu parametrów technicznych i jakościowych uzgodnionych w umowie.

Jednocześnie, GAZ-SYSTEM przyjął na siebie ryzyko związane z sytuacją ekonomiczno-finansową Wykonawcy, mimo że nie było do tego podstaw w warunkach umowy. Spółka rozważała możliwość wprowadzenia wykonawstwa zastępczego w sytuacji niezadowalającego postępu prac w ramach budowy Gazociągu, lecz nie uczyniła tego ze względu na to, że – jak stwierdzono w wyjaśnieniach – mogłoby to doprowadzić do problemów finansowych po stronie Wykonawcy. Nadzór inwestorski w opinii sporządzonej w sprawie zawarcia aneksu nr 6 wyraźnie wskazywał na opieszałość w wykonywaniu prób spawalniczych i wstrzymywanie się z zawarciem umowy z podwykonawcą. W ocenie NIK, uznanie przez GAZ-SYSTEM, że powyższe powody nie leżały po stronie Wykonawcy było działaniem nierzetelnym.

Z całego okresu faktycznego opóźnienia, jego część w wymiarze 202 dni stanowi przekroczenie ostatniego, formalnie ustalonego terminu umownego.

GAZ-SYSTEM nierzetelnie zarządzał projektem w zakresie egzekwowania obowiązków Wykonawcy wynikających z umowy. Brak skutecznych działań ze strony GAZ-SYSTEM spowodował m.in. niepodpisanie przez Wykonawcę umów z najważniejszymi podwykonawcami prac spawalniczych oraz brak możliwości wykonania prób ciśnieniowych gazociągu z powodu zastosowania przez Wykonawcę materiałów niezgodnie z dokumentacją projektową, co w związku z koniecznością korekt, wpływało na opóźnienie w realizacji inwestycji. Jednocześnie, we wskazanych przypadkach GAZ-SYSTEM nie skorzystał z uprawnień w zakresie naliczania kar umownych bądź odstąpienia od umowy.

³¹ Data uzyskania pozwolenia na użytkowanie całego Gazociągu.

³² Licząc dni kalendarzowe od dnia 1 lutego 2013 r. z pominięciem dni ustawowo wolnych od pracy innych niż niedziele.

NIK, biorąc pod uwagę wyjaśnienia GAZ-SYSTEM, podnoszącego, że skorzystanie z umownych możliwości zmiany wykonawcy lub zapewnienia wykonawstwa zastępczego jeszcze bardziej wydłużyłoby czas realizacji inwestycji, zauważa, że już w momencie zawarcia umowy było nierealne skorzystanie z ww. zabezpieczeń bez zagrożenia dla planowanego terminu rozpoczęcia eksploatacji Terminalu w Świnoujściu.

Zdjęcie nr 2



Źródło: Elżbieta Sikorska/NIK

GAZ-SYSTEM nie wykonał, określonego w załączniku do aneksu nr 2 do *Porozumienia o Współpracy* z dnia 20 sierpnia 2009 r., zadania przygotowania i bieżącej aktualizacji harmonogramu projektu składowego. Wyjaśnienie z dnia 3 października 2013 r., że „do tej pory” nie zaistniała sytuacja wymagająca zmiany ustalonej daty osiągnięcia kamienia milowego koordynacyjnego, w związku z czym nie wystąpiła konieczność aktualizacji harmonogramu składowego, nie znajduje potwierdzenia w ustaleniach kontroli. Data zakończenia budowy Gazociągu (pierwotnie – 27 stycznia 2013 r., zmieniona kilkakrotnie aż do daty 13 grudnia 2013 r.) stanowiła datę osiągnięcia kamienia milowego koordynacyjnego na styku projektów Terminal i Gazociąg pn. „Gazociąg przesyłowy udostępniony przez GAZ-SYSTEM dla PLNG”, zatem zmiana terminu odbioru końcowego gazociągu przesunęła datę osiągnięcia ww. kamienia milowego koordynacyjnego.

GAZ-SYSTEM w definicji projektu ani w harmonogramie składowym nie uwzględnił ryzyka upadłości wykonawcy bądź podwykonawcy robót oraz innych okoliczności mogących istotnie opóźnić ukończenie inwestycji. Ponadto, Spółka dwukrotnie nie dopełniła obowiązku wynikającego z *Porozumienia o Współpracy* z dnia 20 sierpnia 2009 r.³³ w zakresie aktualizacji harmonogramu składowego.

³³ Porozumienie zawarte przez GAZ-SYSTEM SA oraz podmioty odpowiedzialne za realizację inwestycji składowych Terminalu w Świnoujściu – Polskie LNG SA (PLNG), Urząd Morski w Szczecinie (UMS) oraz Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście SA (ZMPSiŚ).

3.2.1.3. Falochron

W kontrakcie z dnia 21 maja 2010 r. termin ukończenia całości robót w ramach inwestycji „Budowa falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu” wyznaczono na dzień 31 grudnia 2012 r. Do kontraktu zawarto 15 aneksów.

Przesunięcie terminu realizacji Pierwszego Kamienia Milowego z dnia 1 października 2010 r. na 28 maja 2011 r., wprowadzone w aneksie nr 3 z dnia 7 kwietnia 2011 r. do kontraktu z 21 maja 2010 r., nie miało wpływu na końcowy termin realizacji Falochronu. Zmiana ta nie pociągnęła za sobą żadnych dodatkowych kosztów ze strony Urzędu Morskiego w Szczecinie. Zaproponowane zmiany harmonogramu zostały zaakceptowane 10 września 2010 r. przez przedstawicieli wszystkich 4 inwestorów oraz przez Komitet Wykonawczy odpowiedzialny za uzgadnianie najważniejszych działań wspólnych 4 składowych zadań inwestycyjnych.

W protokole kontroli obowiązkowej z dnia 19 kwietnia 2013 r. stwierdzono m.in., że w trakcie wykonywania robót w Świnoujściu dokonano nieistotnych odstępień od zatwierdzonego projektu budowlanego.

Zdjęcie nr 3



Źródło: Elżbieta Sikorska/NIK

Urząd Morski w Szczecinie uzyskał decyzję Wojewody z dnia 24 kwietnia 2013 r. o pozwoleniu na użytkowanie falochronu osłonowego w Świnoujściu (wniosek z 14 marca 2013 r.). W decyzji zobowiązano Urząd, aby do dnia 31 sierpnia 2013 r. zamontował 40 anod (ochrona katodowa) i poprawił szczelność ścianki szczelnej w sekcjach nr 125 i 126 falochronu osłonowego oraz domalował numery na co piątą sekcji i żółto-czarny pas na krawędzi oczepu falochronu osłonowego i ostrogi zachodniej. Oświadczeniem z dnia 22 lipca 2013 r. Urząd powiadomił Wojewodę o wykonaniu wszystkich nałożonych zobowiązań.

Urząd Morski wystąpił do Wojewody Zachodniopomorskiego z wnioskiem z dnia 7 sierpnia 2013 r. o sprostowanie decyzji z dnia 24 kwietnia 2013 r. o pozwoleniu na użytkowanie, poprzez

doprecyzowanie, że decyzja dotyczy całej inwestycji „Budowa falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu”, a nie samego falochronu osłonowego, który jest jednym z elementów składowych. Urząd otrzymał decyzję Wojewody z dnia 23 sierpnia 2013 r., z której wynika, że decyzja o pozwoleniu na użytkowanie z dnia 24 kwietnia 2013 r. dotyczy całej inwestycji „Budowa falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu”.

W związku z realizacją kontraktu z dnia 21 maja 2010 r. nie naliczono żadnych kar umownych.

3.2.1.4. Nabrzeże

NIK oceniła pozytywnie działalność ZMPSiŚ w zakresie realizacji zadania inwestycyjnego pn. „Budowa nabrzeża w porcie zewnętrznym w Świnoujściu oraz przyłączy do terminalu” w latach 2009–2013 (do zakończenia kontroli).

ZMPSiŚ, zgodnie z przepisami *ustawy o terminalu LNG*, dokonał wyboru wykonawcy robót budowlanych budowy nabrzeża, które zostały zakończone, odebrane i dopuszczone do użytkowania. Nad przebiegiem realizacji inwestycji wykonywany był nadzór inwestorski oraz autorski, które nie stwierdziły przypadków niezgodności robót z przepisami, projektem i pozwoleniem na budowę. Spółka zapewniła finansowanie inwestycji – po każdorazowym sporządzeniu przejściowego świadectwa płatności przez Inżyniera Kontraktu. Płatności dokonywano środkami finansowymi pozyskanymi z pomocy finansowej Komisji Europejskiej, wyemitowanych obligacji i środków własnych Spółki. W toku robót budowlanych nie wystąpiły sytuacje upadłości lub problemów finansowych wykonawcy oraz podwykonawców zadania. Na dzień zakończenia kontroli (koniec listopada 2013 r.), Spółce pozostało do wykonania m.in. oczyszczenie dna morskiego z materiałów potencjalnie niebezpiecznych na akwenu portu zewnętrznego w Świnoujściu oraz przyłączy na awaryjny zrzut ścieków przemysłowych systemu SCV z Terminalu LNG do wylotu w nabrzeżu wschodnim Basenu Trymerskiego w porcie w Świnoujściu. Na powstałe opóźnienia miały wpływ zależności projektowe i wykonawcze pomiędzy realizatorami inwestycji.

Zdjęcie nr 4



Źródło: Elżbieta Sikorska/NIK

Do umowy podpisanej w dniu 21 maja 2010 r. na budowę nabrzeża zawarto łącznie pięć aneksów, z tego postanowienia trzech dotyczyły zmian terminu zakończenia robót.

W aneksie nr 5 z dnia 14 września 2012 r. ustalono, że wykonanie inwestycji nastąpi do dnia 30 listopada 2012 r., przy czym obiekty takie jak estakada i zbiornik na awaryjne wycieki zostaną udostępnione przez wykonawcę na rzecz wykonawcy Terminalu LNG w terminie 30 czerwca 2012 r., natomiast obiekty takie jak pomost rozładunkowy i pomost technologiczny zostaną udostępnione odpowiednio w terminie 28 września i 21 października 2012 r.

ZMPSiŚ dokonał komisyjnego odbioru końcowego poszczególnych elementów inwestycji w okresie od 31 maja 2012 r. do 14 czerwca 2013 r. Wojewoda Zachodniopomorski wydał 5 pozwoleń na użytkowanie inwestycji od 18 czerwca 2012 r. do 5 lipca 2013 r. Spółka protokołami udostępnienia przekazała Polskiemu LNG SA teren Nabrzeża dla wykonania robót montażowych w dniach od 29 czerwca 2012 r. do 9 listopada 2012 r.

3.2.2. Realizacja przez GAZ-SYSTEM SA zadań w zakresie koordynacji inwestycji – Terminal w Świnoujściu

Działania GAZ-SYSTEM-u jako koordynatora inwestycji budowy Terminalu w Świnoujściu były nieskuteczne oraz nierzetelne. Pomimo podejmowanych prób nie udało się dotrzymać wyznaczonych terminów wykonania zadań.

W ramach zadań koordynacyjnych GAZ-SYSTEM zawarł w dniu 20 sierpnia 2009 r. z PLNG, UMS oraz ZMPSiŚ *Porozumienie o Współpracy* w zakresie realizacji inwestycji – terminal w Świnoujściu w celu uzyskania przez terminal pełnej funkcjonalności operacyjnej do dnia 30 czerwca 2014 r. Zawarty w dniu 3 sierpnia 2010 r. aneks do ww. *Porozumienia* (wprowadzający do *Porozumienia o Współpracy* podpisane przez te same strony w dniu 28 lipca 2010 r. *Porozumienie uzupełniające*³⁴) uszczegółowił obowiązki stron tej umowy poprzez określenie zasad współpracy stron w fazie planowania, przygotowania, zrealizowania i zamknięcia inwestycji, ze szczególnym uwzględnieniem roli spółki GAZ-SYSTEM jako koordynatora w rozumieniu *ustawy o terminalu LNG*. Ustanowiono także Komitet Wykonawczy, którego zadaniem było wypracowanie dla partnerów *Porozumienia* rekomendacji merytorycznych.

Sposób wykonywania przez GAZ-SYSTEM SA obowiązków koordynatora, na podstawie art. 2 ust. 3 *ustawy o terminalu LNG*, nie zapobiegł zagrożeniom dla ukończenia tej inwestycji w terminie umożliwiającym rozpoczęcie eksploatacji z początkiem 2015 r. Spółka stworzyła formalne podstawy koordynacji, rekomendowała działania usprawniające oraz monitorowała realizację inwestycji, ale nie spowodowało to wyeliminowania ryzyka opóźnienia. GAZ-SYSTEM jako koordynator z opóźnieniem egzekwował zmiany harmonogramów projektów składowych, a także ze znaczną zwłoką podjął działania zmierzające do aktualizacji *Harmonogramu Skonsolidowanego*. Koordynator zauważał brak aktualnych harmonogramów projektów, które były realizowane w oderwaniu od zakładanych terminów, o czym informował Ministra SP i partnerów. Jednak działania zmierzające do zmiany *Harmonogramu Skonsolidowanego* Koordynator podjął dopiero w lutym i marcu 2013 r., (po zakończeniu poprzedniej kontroli NIK). Zdaniem NIK, działania te powinny być podjęte niezwłocznie po wezwaniu przez PLNG wykonawcy Terminalu do przekazania *Planu Awaryjnego*, co miało miejsce w sierpniu i wrześniu 2012 r. W konsekwencji inwestycja w zakresie budowy Terminalu w Świnoujściu przez ponad rok była prowadzona na podstawie nieaktualnych

³⁴ *Porozumienie uzupełniające ustalające zasady współpracy w procesie koordynacji przebiegu realizacji inwestycji w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu.*

harmonogramów projektów składowych (Terminal oraz Gazociąg). Podobnie w 2014 r. (według stanu na maj 2014 r.) realizowany projekt dotyczący Terminalu oparty był na nieaktualnym harmonogramie. Koordynator od lutego 2014 r. rekomendował aktualizację harmonogramu Terminal, a w konsekwencji aktualizację *Harmonogramu Skonsolidowanego*.

W ocenie NIK, wobec występujących opóźnień w realizacji inwestycji, działania GAZ-SYSTEM były nieskuteczne. Ponadto aktualizacja *Harmonogramu Skonsolidowanego* i przedstawienie jej Ministrowi Skarbu Państwa do zatwierdzenia nastąpiły ze znaczną zwłoką. Zaktualizowany harmonogram zawierał błędy, nie opierał się na rzetelnych podstawach (brak oszacowania realnie lub choćby formalnie wymaganego czasu na poszczególne zadania) i już w momencie przedkładania go Ministrowi SP budził wątpliwości co do możliwości jego realizacji.

Podjmując decyzję o aktualizacji *Harmonogramu Skonsolidowanego* GAZ-SYSTEM opierał się na opiniach nadzoru inwestorskiego oraz firm doradczych, w ocenie których zakończenie inwestycji w zakładanym terminie było zadaniem „trudnym, ale wykonalnym”. Jednak Spółka, opracowując zaktualizowany *Harmonogram Skonsolidowany*, nie opierała się na żadnych wiążących ustaleniach kontraktowych, które zobowiązywałyby GRI do zastosowania niezbędnych środków wskazywanych jako konieczne dla zapewnienia zrealizowania inwestycji w terminie umożliwiającym rozpoczęcie pracy Terminalu w Świnoujściu od 1 stycznia 2015 r. NIK zauważa, że postęp prac w zakresie wykonawstwa po zatwierdzeniu zaktualizowanego *Harmonogramu Skonsolidowanego* nadal był mniejszy od zakładanego i systematycznie narastały opóźnienia w stosunku do nowego harmonogramu (od połowy października 2013 r. odchylenie od zakładanego tempa prac wynosiło 2,6 pkt. proc. i wzrosło do 5,6 pkt. proc. w kwietniu 2014 r.), o czym Koordynator informował Ministra SP. Wskazywało to na brak możliwości dotrzymania terminów określonych w *Harmonogramie*, w tym na zagrożenie osiągnięcia pełnej zdolności eksploatacyjnej (PZE) na koniec 2014 r.

Na nierealność *Harmonogramu Skonsolidowanego* wskazują m.in. opinie samego GAZ-SYSTEM, prezentowane w raportach dla Ministra SP. Np. w raporcie za lipiec 2013 r. GAZ-SYSTEM oceniał, że PZE może być osiągnięty w połowie 2015 r. Koordynator akceptując *Harmonogram PSK Terminal* i włączając go do *Harmonogramu Skonsolidowanego* zbyt optymistycznie przyjął, że możliwe jest wykonanie planowanego przez GRI przyrostu miesięcznego Projektu i wykonawstwa, w sytuacji gdy miał świadomość nieosiągnięcia przez GRI zakładanego dotychczas tempa postępu prac. NIK podkreśla, że prace budowlano-montażowe wydłużono o 9 miesięcy, choć według danych PLNG na koniec czerwca 2013 r., czyli rok przed aktualnym wówczas terminem rozpoczęcia eksploatacji terminalu i zakończeniem wszystkich prac, opóźnienia do zniwelowania w zakresie wykonawstwa w obszarze mediów pomocniczych wynosiły od 1 do 14 miesięcy, w obszarze budynków od 8 do 14 miesięcy, a w obszarze załadunków cystern od 8 do 12 miesięcy. Wykonawca w żadnym z dokumentów nie określił działań jakie podejmie, aby zniwelować powyższe opóźnienia na potrzeby zakończenia fazy realizacyjnej Projektu.

Odrębną kwestią pozostawały zagadnienia uzyskania pozwoleń administracyjnych i rozruch Terminalu. Wiarygodność *Harmonogramu Skonsolidowanego* była istotnie zmniejszona wskutek braku realnego oszacowania czasochłonności fazy zamykającej inwestycję. Radykalnie skrócono terminy zadań w tej fazie, nie dysponując jednak jakimikolwiek analizami określającymi możliwość takiego przyspieszenia fazy zamykającej. Znacznie skrócono czas działań związanych z rozruchami, testami Terminalu, uzyskaniem pozwoleń na użytkowanie i przekazaniem Terminalu do eksploatacji. W stosunku do *Harmonogramu Skonsolidowanego* z 2010 r. faza ta została skrócona o 4 miesiące. Z 3 miesięcy do 9 dni skrócono również okres pomiędzy zakończeniem prac budowlano-montażowych terminalu a przybyciem pierwszego gazowca. GAZ-SYSTEM w czerwcu i lipcu 2013 r. na etapie opracowania *Harmonogramu* zwracał wprawdzie uwagę na kwestię rozruchu Terminalu w Świnoujściu, ale ostatecznie poprzestał na deklaracji GRI, że do *Harmonogramu* zostanie wprowadzony kamień milowy dotyczący harmonogramu uzyskiwania pozwoleń i decyzji administracyjnych oraz rozruchu (z datami listopad 2013 r. oraz styczeń 2014 r. – nie zostały dochowane).

W ocenie NIK, *Harmonogram Skonsolidowany*, zawierający błędy, w tym brak ujęcia istotnych zadań oraz wymagający doprecyzowania w wielu punktach, nie stanowił właściwego narzędzia zarządzania inwestycją, za której koordynację odpowiadał GAZ-SYSTEM. Powyższą ocenę potwierdza fakt, że już w chwili wystąpienia do Komitetu Wykonawczego o zaopiniowanie zaktualizowanego *Harmonogramu Skonsolidowanego* Koordynator zakładał jego aktualizację w IV kwartale 2013 r. lub I kwartale 2014 r. (jak wynika z wyjaśnień GAZ-SYSTEM-u).

W opinii NIK, celem opracowania zaktualizowanego *Harmonogramu Skonsolidowanego* i przekazania go do akceptacji Ministra SP było, poza usankcjonowaniem opóźnień w projektach Terminal i Gazociąg, ustalenie daty zakończenia realizacji inwestycji do końca 2014 r. bez względu na obiektywne okoliczności i realne możliwości. GRI zgłaszał wnioski o przesunięcie terminu realizacji inwestycji na II kwartał 2015 r. od października 2012 r.

Uprawnienia GAZ-SYSTEM w stosunku do podmiotów realizujących inwestycje (wynikające z *ustawy o terminalu LNG*) ograniczały się do monitorowania wykonywania zadań zgodnie z harmonogramem, koordynowania obiegu dokumentów i informacji oraz rekomendowania działań usprawniających proces realizacji inwestycji. GAZ-SYSTEM nie posiadał uprawnień władczych wobec innych partnerów lub jakichkolwiek narzędzi pozwalających na wkraczanie w zakres kompetencji poszczególnych podmiotów w zakresie planowania i wykonywania zadań dotyczących budowy Terminalu w Świnoujściu. Brak uprawnień zarządczych wyłączał uprawnienie Koordynatora do wydawania podmiotom realizującym inwestycję wiążących poleceń i egzekwowania ich wykonania tak, by zapewnić realizację inwestycji zgodnie z przyjętym harmonogramem. Przyjęte rozwiązania i zasady współdziałania wypełniały dyspozycję *ustawy o terminalu LNG*, lecz nie zapewniły koordynacji całego przedsięwzięcia w sposób eliminujący nieprawidłowości w realizacji inwestycji przez poszczególne podmioty oraz likwidujący wynikające z tego bariery w punktach stykowych między poszczególnymi projektami składowymi. NIK zauważa, że Koordynator pomimo raportowanych Ministrowi SP opóźnień trzech spośród czterech projektów składowych, sięgających nawet sześciu miesięcy, nie występował o wzmocnienie swojej pozycji, np. w drodze zmiany przepisów prawa. Pomimo rekomendowania przez Koordynatora szeregu działań usprawniających, według stanu na maj 2014 r. zagrożony był termin ukończenia inwestycji planowany na 31 grudnia 2014 r.

Koordynator ocenił, że na pięć miesięcy przed wpłynięciem gazowca rozruchowego, zaplanowanym na 9 października 2014 r., opóźnienia w PSk Terminal poważnie zagrażają dotrzymaniu tego terminu. W dniu 22 kwietnia 2014 r. GRI przekazał do PLNG dokumentację swoich roszczeń inicjującą przewidzianą w umowie procedurę rozwiązywania sporów. GRI przekazał do PLNG dwie propozycje odnośnie nowego harmonogramu PSk Terminal, zakładające podpisanie protokołu odbioru do użytkowania do dnia 14 maja 2015 r. lub do dnia 16 czerwca 2015 r. PLNG przeanalizowała harmonogramy przekazane przez GRI. Według analiz harmonogramu przyspieszonego przekazanego przez GRI z 95% pewnością, pierwsza dostawa LNG (wpłynięcie gazowca rozruchowego) może nastąpić w dniu 15 marca 2015 r., a zakończenie projektu z 95% pewnością może nastąpić w dniu 8 lipca 2015 r. Według Koordynatora, rozruch Terminalu rozpocznie się najprawdopodobniej w drugiej połowie marca 2015 r., a zakończenie projektu nastąpi na przełomie czerwca i lipca 2015 r.³⁵

³⁵ Opinia Koordynatora zawarta w raporcie miesięcznym dla Ministra SP za maj 2014 r.

Koszty funkcjonowania Pionu LNG, wykonującego w strukturze GAZ-SYSTEM zadania związane z koordynacją od września 2009 r. do września 2013 r., wyniosły w sumie 31 737,3 tys. zł netto, w tym koszty bezpośrednie³⁶ – 22 082,7 tys. zł (69,6% kosztów), koszty netto usług zleconych podmiotom zewnętrznym – 9 654,6 tys. zł (30,4%).

Obowiązek raportowania z realizacji inwestycji – Terminal w Świnoujściu był wykonywany przez GAZ-SYSTEM w postaci przygotowywanych comiesięcznych raportów.

Koordinator dopiero w lipcu 2013 r. (*Raport dla Ministra SP za czerwiec 2013 r.*) wskazał Ministrowi SP jednoznacznie, że opóźnienie w PSk Terminal powoduje potrzebę zmiany daty osiągnięcia PZE Terminalu w Świnoujściu poza dzień 30 czerwca 2014 r. Koordinator przekazał tę informację równocześnie z przekazaniem Ministrowi SP raportu *Ocena Stanu zaawansowania prac w zakresie budowy Terminalu LNG w Świnoujściu oraz ocena raportowania w stosunku do kluczowych interesariuszy*, który został przeprowadzony w PLNG na zlecenie Rady Nadzorczej tej spółki. W ocenie NIK, przekazywane Ministrowi SP przed lipcem 2013 r. informacje Koordynatora były tylko sygnałem o możliwym opóźnieniu bez wskazania dokładnych jego szacunków i bez rekomendowania konkretnych działań. NIK podkreśla, że rekomendacje działań GAZ-SYSTEM wskazał dopiero po uzyskaniu opinii podmiotu zewnętrznego, co świadczy o braku samodzielności Koordynatora w zakresie analizowania stanu realizacji inwestycji w zakresie Terminalu w Świnoujściu i wypracowywania działań usprawniających, wykraczających poza zakres bieżącego prowadzenia projektów.

3.2.3. Nadzór Ministra Skarbu Państwa nad realizacją inwestycji – Terminal w Świnoujściu

Minister Skarbu Państwa (dalej: Minister SP) sprawował, na podstawie art. 3 *ustawy o terminalu LNG*, nadzór nad przygotowaniem i realizacją – zgodnie z opracowanym przez GAZ-SYSTEM (koordynujący przebieg realizacji inwestycji) i zatwierdzonym przez siebie harmonogramem – inwestycji Terminal w Świnoujściu.

Minister SP uzyskiwał niezbędne informacje o postępie prac oraz o problemach występujących w trakcie ich realizacji, aczkolwiek nie zawsze podjęte przez niego działania realizowane były z należytą starannością oraz skutecznością. GAZ-SYSTEM, zgodnie z art. 2 ust. 7 ww. ustawy, przekazywał Ministrowi SP raporty dotyczące realizacji inwestycji Terminal w Świnoujściu w terminach określonych w zatwierdzonym harmonogramie. Ponadto, Minister zobowiązał PLNG do przesyłania tygodniowych raportów Pionu Budowy Terminalu LNG wraz z danymi dotyczącymi liczby pracowników na placu budowy (codziennie) oraz notatek ze spotkań z udziałem TDT, GRI, Nadzoru Inwestorskiego i PLNG a GAZ-SYSTEM służących do weryfikacji i oceny powyższych raportów. Przedstawiciele Ministra SP uczestniczyli w posiedzeniach Komitetu Wykonawczego, powołanego przez podmioty odpowiedzialne za poszczególne inwestycje.

Minister SP, pełniąc funkcję nadzoru nad realizacją inwestycji Terminal w Świnoujściu, nie dokonał pełnej i merytorycznej analizy projektu zmiany przepisów, wpływających bezpośrednio na trwający proces budowy terminalu LNG.

Pomimo otrzymania projektu rozporządzenia Ministra Infrastruktury zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków technicznych dozoru technicznego w zakresie projektowania, wytwarzania, eksploatacji, naprawy i modernizacji specjalistycznych urządzeń ciśnieniowych, wskazującego w swym uzasadnieniu i w Ocenie Skutków Regulacji na fakt rozszerzenia zakresu nadzoru TDT, Minister SP nie zajął żadnego stanowiska wobec tego projektu i nie dokonał analizy, czy będzie on miał wpływ na realizację inwestycji Terminal

³⁶ Koszty wynagrodzeń z pochodnymi, zużycie materiałów, energii, koszty podróży służbowych.

w Świnoujściu. Minister SP nie podjął działań w celu określenia wpływu zmiany przepisów na termin realizacji oraz koszty związane z ewentualnym dodatkowym nadzorem. Stało się tak w wyniku nierzetelnej analizy treści projektu ww. rozporządzenia oraz braku należytej staranności w ocenie właściwości merytorycznej komórek organizacyjnych ministerstwa, do których należało skierować ten projekt. Nie można zgodzić się z twierdzeniem Wicedyrektora Biura Ministra, że pobieżna lektura projektu nie wskazywała, że może on mieć związek z inwestycją budowy Terminalu LNG. W projekcie rozporządzenia, liczącym 5 stron, wielokrotnie występowała nazwa „zbiorniki LNG”, a na pierwszej stronie uzasadnienia do tego projektu wśród rodzajów zbiorników, których rozporządzenie dotyczyło, wymieniono „urządzenia techniczne jakimi są zbiorniki magazynowe LNG na terenie portów morskich”.

Niedokonanie analizy w zakresie wpływu zmiany przepisów na inwestycję Terminal w Świnoujściu spowodowało niepodjęcie w odpowiednim czasie działań zapobiegającym negatywnemu wpływowi tego czynnika na przebieg inwestycji. W efekcie, GRI wskazał wydanie *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 15 lipca 2011 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków technicznych dozoru technicznego w zakresie projektowania, wytwarzania, eksploatacji, naprawy i modernizacji specjalistycznych urządzeń ciśnieniowych* jako podstawę do swojego wniosku o przedłużenie terminu realizacji inwestycji. GRI uznał tę zmianę przepisów jako rozszerzenie zakresu nadzoru technicznego w porównaniu do zakładanego na etapie składania oferty, a zgodnie z postanowieniami zawartej umowy, w przypadku zmiany prawa, która była nieprzewidywalna na dzień złożenia oferty GRI oraz wymagała od GRI zmiany w pracach, uprawniała ona GRI do żądania zwrotu dodatkowego kosztu lub uwzględnienia zmian w umowie, niezbędnych ze względu na zmianę prawa. W listopadzie 2012 r. GRI zgłosił w stosunku do PLNG roszczenia dotyczące zwiększonego zakresu obowiązkowego dozoru technicznego sprawowanego przez TDT. GRI żądał z tego tytułu zwrotu dodatkowych kosztów oraz przedłużenia czasu realizacji nawet o okres około 9 miesięcy (licząc od czerwca 2014 r.).

Minister SP działał z nienależyłą starannością wobec powziętej wiedzy o sporze GRI z TDT, co – zdaniem NIK – przyczyniło się do opóźnienia realizacji projektu Terminal.

Minister SP, dysponując od grudnia 2012 r. informacją o ww. sporze oraz o jego wpływie na termin realizacji inwestycji, podjął działania w celu rozwiązania sporu dopiero po otrzymaniu pisma (z dnia 21 czerwca 2013 r.) od PLNG z prośbą o pomoc w sprawie eliminacji rozbieżności oraz wypracowanie ostatecznego i spójnego stanowiska organów administracji w celu określenia granic dozoru technicznego sprawowanego przez TDT.

Na prośbę GRI wyrażoną w piśmie z dnia 6 maja 2013 r., stanowisko w zakresie interpretacji dyrektywy PED wyraziło Ministerstwo Gospodarki. Opinia Ministerstwa Gospodarki, zawarta w piśmie z dnia 13 maja 2013 r., potwierdzała stanowisko GRI. Jednak TDT w piśmie z dnia 10 czerwca 2013 r. podtrzymał swoje stanowisko, że pod dozór techniczny powinny podlegać rurociągi od nalewaków na pirsie do zbiorników magazynowych LNG, wraz z rurociągami obsługującymi rurociąg przesyłowy, co według TDT wynikało z treści § 2 pkt 1 *rozporządzenia o urządzeniach ciśnieniowych*. Ministerstwo Gospodarki prezentowało stanowisko, że wszystkie rurociągi znajdujące się w granicach tej instalacji podlegały dyrektywie PED – począwszy od zaworu odcinającego znajdującego się w obrębie tej instalacji, ale bez tego zaworu.

W dniu 21 czerwca 2013 r. PLNG zwróciło się do Ministra SP z prośbą o pomoc w sprawie eliminacji rozbieżności oraz wypracowanie ostatecznego i spójnego stanowiska organów administracji, w celu określenia granic dozoru technicznego sprawowanego przez TDT względem uprawnień jednostki notyfikowanej. Zdaniem PLNG dyskusja na temat interpretacji powodowała, że żądania GRI miały konkretny wymiar czasowy i finansowy, który mógł się przełożyć na wielomiesięczne opóźnienie realizacji inwestycji oraz wzrost jej kosztów.

W dniu 3 lipca 2013 r. odbyło się w MSP spotkanie poświęcone kwestii zakresu dozoru technicznego sprawowanego przez TDT w ramach powstającego terminalu LNG. Spotkanie nie było dokumentowane. Według wyjaśnień Ministra SP Włodzimierza Karpińskiego, ponieważ PLNG zasygnalizowało możliwość zaistnienia rozbieżności stanowisk w tym zakresie pomiędzy Departamentem Bezpieczeństwa Gospodarczego Ministerstwa Gospodarki i TDT, Minister SP zaprosił przedstawicieli resortów Gospodarki oraz Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (z racji nadzoru nad TDT) na spotkanie w celu wyjaśnienia powyższej sprawy. Według wyjaśnień, na spotkaniu przedstawiciele ministerstw nie potwierdzili występowania rozbieżności w omawianym zakresie i wypracowano stanowisko, że kwestionowanie przez GRI zakresu i sposobu sprawowania dozoru technicznego przez TDT można interpretować jako podważanie porządku prawnego i kompetencji urzędników. Według ww. wyjaśnień, na spotkaniu Wiceminister Gospodarki Dariusz Bogdan przedstawił skierowane do GRI pismo Departamentu Bezpieczeństwa Gospodarczego Ministerstwa Gospodarki z dnia 2 lipca 2013 r. informujące GRI o braku zasadności i celowości organizowania przez Ministerstwo Gospodarki spotkania, o które GRI zwrócił się w dniu 27 czerwca 2013 r. do Ministra Gospodarki.

W kwestii udokumentowania wypracowanego w dniu 3 lipca 2013 r. wspólnego stanowiska Ministra SP, Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz Ministra Gospodarki, a także przekazania PLNG informacji o uzgodnieniach w tym zakresie, Minister SP Włodzimierz Karpiński nie udzielił odpowiedzi, natomiast stwierdził, że „obecnie, Ministerstwo Gospodarki analizuje dwie główne linie sporu”.

W Raporcie miesięcznym Koordynatora za wrzesień 2013 r. stwierdzono, że PLNG w dalszym ciągu nie otrzymało informacji na temat stanowisk Ministerstwa Gospodarki oraz Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w związku z pismem z 21 czerwca 2013 r., a w Raporcie miesięcznym za grudzień 2013 r. przywołano opinię PLNG, że koniecznym jest wypracowanie ostatecznego i spójnego stanowiska organów administracji w kwestii określenia granic dozoru technicznego TDT względem uprawnień jednostki notyfikowanej.

W sytuacji braku jakiegokolwiek dokumentacji z tego spotkania, oraz stwierdzenia zawartego w *Raporcie miesięcznym* za wrzesień 2013 r., NIK przyjmuje, że wypracowane stanowisko nie zostało udokumentowane i nie zostało przekazane w formie pisemnej PLNG.

Do kwietnia 2014 r. spór między GRI i TDT nie był rozstrzygnięty i wpływał na opóźnienie prac, a tym samym na termin oddania Terminalu w Świnoujściu do użytkowania do końca 2014 r.

Minister SP nie wykorzystał Komitetu Sterującego (nie zwołał ani jednego posiedzenia) jako narzędzia rozwiązywania narastających problemów z terminową realizacją przedsięwzięcia Terminal w Świnoujściu oraz zapewnienia sprawnej koordynacji między podmiotami uczestniczącymi w tym przedsięwzięciu (zwłaszcza na szczeblu administracji rządowej). NIK nie podziela przy tym argumentacji, że istniały inne równorzędne narzędzia koordynacji działań, zastępujące funkcje Komitetu Sterującego. Faktycznie, GAZ-SYSTEM został wskazany w *ustawie o terminalu LNG* jako koordynator przebiegu realizacji inwestycji w zakresie Terminalu w Świnoujściu (art. 2 ust. 3), jednak zakres kompetencji tej spółki dotyczył działań na poziomie podmiotów realizujących poszczególne inwestycje składowe oraz przygotowywania raportów i rekomendacji działań usprawniających proces realizacji ww. inwestycji. Natomiast celem Komitetu Sterującego, wskazanym w *zarządzeniu Prezesa Rady Ministrów nr 125 z 15 listopada 2008 r.*, była koordynacja działań organów administracji rządowej oraz ich współdziałania z organami samorządu terytorialnego i innymi podmiotami uczestniczącymi w realizacji projektu Terminal w Świnoujściu. GAZ-SYSTEM nie miał odpowiednich uprawnień, aby rozstrzygać spory między podmiotami zaangażowanymi w inwestycję Terminal w Świnoujściu, a także nie miał jakiegokolwiek możliwości dokonywania ustaleń na szczeblu administracji rządowej. Można przyjąć za uzasadnione pozostawienie większości ustaleń i uzgodnień Komitetowi Wykonawczemu, jednak w sytuacji gdy wymagana była interwencja na szczeblu urzędów centralnych administracji państwowej, celowe było zaangażowanie się w to Ministra SP, który sprawował nadzór nad zgodnym z zatwierdzonym harmonogramem przebiegiem inwestycji, a narzędziem w tym celu mógł być Komitet Sterujący. NIK zauważa, że już od początku 2012 r. występowały odstępstwa od zaakceptowanego przez Ministra SP harmonogramu, a od co najmniej początku 2013 r. występował spór kompetencyjny między GRI a TDT, wymagający od organów administracji rządowej zajęcia spójnego stanowiska. Ponadto, na potrzebę koordynacji działań i współdziałania organów administracji rządowej z organami samorządu terytorialnego wskazuje też spór PLNG z władzami Świnoujścia dotyczący przebudowy dróg dojazdowych do Terminalu w Świnoujściu.

NIK zauważa ponadto, że wyjaśnienia udzielone w trakcie kontroli potwierdzają, że obecność przedstawiciela MSP na posiedzeniach Komitetu Wykonawczego miała na celu jedynie pozyskanie informacji o realizacji projektu, co wskazuje, iż Komitet Wykonawczy nie mógł zastąpić Komitetu Sterującego.

W ocenie NIK, wykonywanie obowiązku uczestnictwa przedstawiciela MSP w pracach Komitetu Wykonawczego było nierzetelne.

Ocena ta dotyczy lat 2011-2012, gdy w MSP nie określono zasad reprezentowania MSP w KW, a przedstawiciele MSP wielokrotnie byli nieobecni (w latach 2011-2012 na 9 odbytych posiedzeń przedstawiciel MSP nie uczestniczył w 5). W ocenie tej NIK wzięła pod uwagę, że w kontrolowanym okresie występowały nieprawidłowości w realizacji inwestycji Terminal w Świnoujściu, w tym spory pomiędzy poszczególnymi uczestnikami tego procesu, a Minister SP nie wykorzystywał innych narzędzi sprawowania nadzoru nad tą inwestycją (np. nie zwoływał Komitetu Sterującego).

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości w ramach wykonywania funkcji nadzoru przez Ministra Skarbu Państwa dotyczyły ponadto braku należytej staranności przy zatwierdzaniu zaktualizowanego *Harmonogramu Skonsolidowanego*.

Minister SP działał z nienależytą starannością przy zatwierdzaniu we wrześniu 2013 r. *Harmonogramu Skonsolidowanego*. Minister SP zatwierdził Harmonogram bez dokonania weryfikacji jego wiarygodności oraz mimo zawartych w nim – stwierdzonych przez NIK – błędów, takich jak:

- przedstawienie części nierozpoczętych jeszcze zadań jako już rozpoczętych,
- niepodawanie faktycznych dat rozpoczęcia i zakończenia poszczególnych zadań (np. w części *Harmonogramu Skonsolidowanego* „Realizacja zadań prowadzących do uzyskania Pełnej Zdolności Eksploatacyjnej” ujęto wszystkie 51 zadań z tą samą datą początkową, która nie była datą faktycznego rozpoczęcia poszczególnych zadań),
- brak części zadań lub etapów związanych z fazą zamykającą (np. ukończenie prac montażowych w całym Terminalu LNG, rozruchy rejonu pirsu, terminalu w części lądowej oraz zbiorników LNG),
- skrócenie fazy zamykającej o 123 dni bez wskazania sposobu wykonania w tak skróconym czasie wymaganych działań.

Nienależyta staranność działań Ministra SP polegała także na tym, że przy zatwierdzaniu zaktualizowanego *Harmonogramu Skonsolidowanego* oparto się co prawda na opinii firm doradczych, lecz nie uwzględniono zawartych w tych opiniach wniosków dotyczących niezbędnych działań, koniecznych by ten harmonogram był możliwy do zrealizowania. Minister SP zatwierdził *Harmonogram Skonsolidowany*, choć wskazywane przez firmy doradcze niezbędne działania nie zostały w jakikolwiek sposób zagwarantowane ze strony wykonawcy Terminalu LNG (np. uregulowanie relacji GRI – TDT, zwiększenie postępu prac i w związku z tym wzmocnienie zespołu GRI, opracowanie i przedstawienie przez GRI planu prac zimą w celu wykazania, iż realne jest osiągnięcie wymaganego postępu prac w tym okresie, rozwiązanie zaległych problemów technicznych, ustanowienie doświadczonego kierownika technicznego ds. zbiorników LNG pełniącego swą rolę na budowie w pełnym wymiarze godzin, akceptacja ze strony GRI szczegółowej i bieżącej kontroli postępu prac). Dodatkowo, *Harmonogram Skonsolidowany* nie uwzględniał kwestii związanych z dokumentacją powykonawczą, a jak wskazywała firma sprawująca nadzór inwestorski, dostarczenie takiej dokumentacji przez wykonawcę jest problemem występującym w wielu projektach.

Wobec wskazanych wad *Harmonogramu Skonsolidowanego* NIK oceniła, że nie stanowił on narzędzia sprawnego i wiarygodnego planowania i realizacji inwestycji Terminal w Świnoujściu. Potwierdzeniem oceny ww. harmonogramu jako niedostatecznie wiarygodnego, może być stwierdzenie Ministra SP, zawarte w wyjaśnieniach złożonych w trakcie kontroli, że Koordynator projektu, wobec braku wystarczających informacji w momencie sporządzania *Harmonogramu Skonsolidowanego*, pozwalających na ustalenie precyzyjnych dat, zaproponował wprowadzenie terminów orientacyjnych. Ustalenia kontroli nie pozwalają także na potwierdzenie opinii Ministra SP, że zadania zaplanowane na okres wykraczający poza termin 31 grudnia 2014 r. „nie limitują

uzyskania pozwolenia na użytkowanie". Przywołana przez Ministra SP deklaracja PLNG w tym zakresie nie stanowi jakiegokolwiek gwarancji, ponieważ decyzja o pozwoleniu na użytkowanie Terminalu w Świnoujściu należy do wojewody zachodniopomorskiego i jest uwarunkowana wcześniejszym uzyskaniem innych decyzji i uzgodnień. Wszelkie odstępstwa od pierwotnego planu działania czy też od projektu inwestycji zwiększają zagrożenie nieuzyskania ww. pozwolenia na użytkowanie w tak krótkim czasie, jaki zakłada *Harmonogram Skonsolidowany*. Należy przy tym wziąć pod uwagę, że faza zamykająca została w *Harmonogramie Skonsolidowanym* przedstawiona bardzo ogólnikowo, a GRI nie przedstawił dotąd szczegółowego harmonogramu tej fazy inwestycji. Wady *Harmonogramu Skonsolidowanego* potwierdza fakt, iż niemal natychmiast po jego zatwierdzeniu wystąpiły odstępstwa w realizacji zadań od założeń zawartych w *Harmonogramie* (np. mniejszy od zakładanego postęp prac budowlanych).

3.2.4. Zagrożenia dla realizacji inwestycji – Terminal w Świnoujściu

Zmiana terminu oddania do użytkowania Terminalu w Świnoujściu, przekraczająca rok 2014, grozi odpowiedzialnością po stronie PLNG wynikającą m.in. z roszczeń PGNiG SA z tytułu niewykonywania usługi regazyfikacji gazu oraz wzrostem kosztów realizacji inwestycji. Dalsze przedłużanie budowy może spowodować też zagrożenie dla wymaganego przez UE rozliczenia środków dofinansowania inwestycji pochodzących z funduszy europejskich.

NIK zwraca uwagę na ryzyka związane z nieterminową realizacją projektu w kontekście zobowiązań handlowych PLNG, wynikających z zawartych umów: regazyfikacyjnej oraz OTP. Wprawdzie Spółka posiada stosowne umowy ubezpieczenia ryzyk budowlano-montażowych i od utraty zysku inwestora, jednak aktualne opóźnienie w realizacji projektu uprawdopodobnia ryzyko wystąpienia PGNiG SA z roszczeniami wobec PLNG, co może wpłynąć na stanowisko ubezpieczycieli dotyczące przedłużenia (zawarcia) umów na obecnych warunkach. Umowa z 29 czerwca 2009 r., określająca zasady długofalowych dostaw LNG do Polski przez Qatargas, zawarta na okres 20 lat, począwszy od 2014 r., zakładała dostawy ok. 1,5 mld m³ skroplonego gazu ziemnego rocznie. Pierwsza dostawa gazu była przewidziana w II półroczu 2014 r.³⁷

W przypadku zmaterializowania się ryzyka utraty płynności finansowej przez podwykonawców, może nastąpić przejściowe zatrzymanie prac, kolejna demobilizacja na placu budowy, a w skrajnych przypadkach – konieczność przejęcia umów z podwykonawcami przez PLNG w celu terminowego ukończenia projektu. Dlatego też, w opinii NIK, wskazane jest posiadanie przez PLNG odpowiedniej rezerwy finansowej (budżetowej) na pokrycie potencjalnych roszczeń podwykonawców GRI w sytuacji opóźnień w płatnościach z tytułu wykonywanych przez nich prac w ramach realizowanej inwestycji.

³⁷ Informacja ze strony Kancelarii Premiera RP, www.premier.gov.pl. Według komunikatu PGNiG SA w dniu 9 grudnia 2014 r. PGNiG SA Qatar Liquefied Gas Company Ltd. zawarły porozumienie zmieniające zasady wykonywania umowy z 2009 r.

4.1 Przygotowanie kontroli

Do kontroli wytypowano wszystkie podmioty wykonujące zadania związane z realizacją inwestycji Terminal w Świnoujściu oraz nadzorem nad nią.

Kwestia realizacji inwestycji Terminal w Świnoujściu była badana poprzednio w ramach kontroli zawierania umów gazowych oraz realizacji inwestycji – terminal LNG w Świnoujściu (P/11/184). Kontrola objęła wówczas jedynie przygotowanie inwestycji i wstępny okres (do końca 2011 r.) realizacji 2 z 4 kluczowych inwestycji (Terminal oraz Gazociąg). NIK uznała działania zaangażowanych w projekt spółek (PLNG oraz GAZ-SYSTEM) jako prawidłowe, mimo stwierdzonych uchybień, ale już wówczas zauważyła opóźnienia w realizacji prac budowlanych dotyczących Terminalu LNG występujące od 2011 r., nie zagrażające jednak na ówczesnym etapie planowanemu terminowi oddania urządzeń do użytku. Negatywnie NIK oceniła zaniechanie przez Ministra Gospodarki działań legislacyjnych w 2008 r., przez co uległo opóźnieniu przygotowanie prawnych ram usprawniających realizację inwestycji. W wyniku kontroli NIK wnioskuje do PLNG o wyegzekwowanie od wykonawcy realizacji poszczególnych etapów wykonania inwestycji w zakresie budowy Terminalu LNG w sposób zapewniający terminowe oddanie inwestycji do eksploatacji.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W związku z kontrolą NIK przekazała kierownikom jednostek kontrolowanych wystąpienia pokontrolne. Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych zgłosił Minister Skarbu Państwa oraz spółki PLNG, GAZ-SYSTEM oraz ZMPSiŚ. Zastrzeżenia Ministra SP zostały oddalone w całości, zastrzeżenia PLNG i GAZ-SYSTEM zostały częściowo uwzględnione, natomiast zastrzeżenie ZMPSiŚ zostało uwzględnione w całości.

Wnioski pokontrolne skierowane do Ministra Gospodarki, Ministra Skarbu Państwa oraz spółki GAZ-SYSTEM SA zostały przedstawione w pkt. 2.3. *Informacji*.

W informacji o sposobie wykorzystania uwag i wniosków Minister SP stwierdził, że MSP podjęło działania mające na celu skuteczne monitorowanie przygotowań do uruchomienia Terminalu i zapobieżenie powstaniu ewentualnych dodatkowych opóźnień. Zadeklarował, że tym celu będzie wykorzystany Komitet Sterujący do spraw Projektu Terminal LNG w Świnoujściu, a na pierwszym jego posiedzeniu zostanie dokonany przegląd zadań pozostających do wykonania oraz ocena ryzyka ich realizacji w terminie i w ramach zakładanego budżetu. W kwestii wypracowania mechanizmów minimalizujących potencjalne negatywne konsekwencje związane z prawdopodobnym niedotrzymaniem terminu oddania do eksploatacji Terminalu w Świnoujściu, Minister SP stwierdził, że zakończenie budowy Terminalu w Świnoujściu w 2015 r. nie będzie mieć negatywnych skutków dla spółek nadzorowanych przez MSP. PGNiG SA bez względu na termin rozpoczęcia działalności przez Terminal w Świnoujściu będzie w stanie zapewnić nieprzerwane dostawy gazu dla swych odbiorców. Minister SP poinformował jednocześnie, że PGNiG SA prowadzi z Qatargas rozmowy w celu uzgodnienia najkorzystniejszych warunków realizacji kontraktu, tzn. nieskutkujących karami. Według informacji Ministra SP stan relacji pomiędzy stronami kontraktu znajduje się pod wnikliwą uwagą Ministra SP. Ponadto Minister SP stwierdził w tej kwestii, że narzędziem do monitorowania ryzyk dotyczących terminu oddania terminalu w Świnoujściu do użytkowania będą również posiedzenia i działania Komitetu Sterującego. Odnośnie do wniosku o wyegzekwowanie od GAZ-SYSTEM SA wiarygodnego *Harmonogramu Skonsolidowanego*, w rozumieniu art. 2 ust. 3 pkt 1 oraz art. 2 ust. 4 ustawy o terminalu LNG,

uwzględniającego wszystkie najistotniejsze ryzyka dla projektu i metody zarządzania nimi oraz zawierającego wszystkie działania niezbędne do oddania Terminalu w Świnoujściu do eksploatacji, Minister stwierdził, iż zaktualizowanie tego harmonogramu będzie możliwe po zakończeniu trwających negocjacji między PLNG a GRI w sprawie „czasowych i terminowych roszczeń” zgłoszonych przez wykonawcę. Według informacji posiadanych przez MSP inwestor uzależnia uznanie roszczeń wykonawcy od ich wiarygodnego udokumentowania i przedstawienia realnego harmonogramu zakończenia prac budowlano-instalacyjnych oraz uzyskania wszelkich niezbędnych zgód i pozwoleń administracyjnych. W kwestii sprawowania bieżącego nadzoru nad działaniami PGNiG SA w zakresie renegocjacji z Qatargas warunków kontraktu na dostawy gazu LNG oraz udzielenia wsparcia w tych działaniach Minister SP poinformował, że w MSP tworzony jest Zespół do spraw negocjacji zawartych przez spółkę kontraktów długoterminowych.

Najwyższa Izba Kontroli od września 2014 r. współpracuje z Prokuraturą Okręgową w Warszawie w związku z prowadzonym śledztwem w sprawie przekroczenia uprawnień, niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariuszy publicznych, mających związek z budową Terminalu LNG w Świnoujściu i możliwością dopuszczenia w ten sposób do opóźnienia realizacji tej inwestycji, a w konsekwencji do konieczności zapłaty przez stronę polską za dostawy nieodebranego gazu, czym miano działać na szkodę interesu publicznego (czyn określony w art. 231 par. 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny³⁸).

³⁸ Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.

Kalendarium realizacji inwestycji – Terminal LNG w Świnoujści

Data	Zdarzenie
3 stycznia 2006 r.	Rada Ministrów podjęła uchwałę nr 3/2006, która zapoczątkowała działania związane z realizacją inwestycji budowy terminalu LNG podejmując uchwałę w sprawie działań mających na celu dywersyfikację dostaw nośników energii. W ww. uchwale minister właściwy do spraw gospodarki został zobowiązany do podjęcia czynności niezbędnych dla przygotowania decyzji inwestycyjnych i handlowych związanych z budową terminalu.
31 maja 2006 r.	Rada Ministrów podjęła uchwałę nr 77/2006 w sprawie działań zwiększających bezpieczeństwo energetyczne Rzeczypospolitej Polskiej, w której uznano za zgodne z polityką rządu podjęcie przez spółkę Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA prac związanych m.in. z budową terminalu LNG na wybrzeżu. Rada Ministrów powierzyła ministrowi właściwemu do spraw gospodarki monitorowanie działań PGNiG SA związanych z budową terminalu LNG. Powyższa uchwała zobowiązywała również Operatora Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM SA do zdyspersyfikowania źródeł dostaw gazu oraz podjęcia działań zwiększających bezpieczeństwo energetyczne kraju. GAZ-SYSTEM SA w związku z ww. zadaniami przyjął zadanie realizacji gazociągu Szczecin-Świnoujście.
15 grudnia 2006 r.	Zarząd Spółki PGNiG SA podjął decyzję o zlokalizowaniu inwestycji w Świnoujściu. W „Studium wykonalności i założeń techniczno-ekonomicznych importu LNG do Polski” wykonanym w 2006 r. na zlecenie PGNiG SA zarekomendowano Świnoujście jako lokalizację przyszłego terminalu LNG (alternatywnie rozważano lokalizację w Gdańsku).
12 kwietnia 2007 r.	Zarząd PGNiG określił założenia funkcjonalne pracy terminalu LNG. Przyjęto, że terminal regazyfikacyjny będą charakteryzowały następujące wielkości: <ul style="list-style-type: none"> ▪ pojemność zbiorników – 320 000 m³; ▪ początkowa maksymalna zdolność przesyłowa – 656 000 m³ /h; ▪ zdolność regazyfikacyjna – 5 mld m³ na rok; ▪ zdolność przyjmowania do rozładunku statków o pojemności do 200 tys. m³ płynnego gazu. W założeniach przewidziano również możliwość rozbudowy instalacji do odbioru nawet 7,5 mld m ³ rocznie.
17 kwietnia 2007 r.	Akt Założycielski spółki Polskie LNG Sp. z o.o., która została powołana do zorganizowania i realizacji inwestycji budowy „Terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu”. Powołanie tej spółki było wynikiem decyzji PGNiG SA o utworzeniu spółki celowej, która miała realizować inwestycję budowy terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu wraz z instalacjami, urządzeniami i obiektami niezbędnymi dla jego uruchomienia i funkcjonowania.
20 września 2007 r.	Uchwała nr 167/2077 Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programu wieloletniego na lata 2008-2011 pod nazwą: „Budowa falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu”. Inwestorem odpowiedzialnym za budowę falochronu ustanowiono Urząd Morski w Szczecinie. Równocześnie w 2007 roku zawarto między PGNiG SA, Urzędem Morskim w Szczecinie oraz Zarządem Morskich Portów Szczecin i Świnoujście SA porozumienie w sprawie koordynacji działań związanych z budową terminalu LNG. Na podstawie tych uzgodnień rozpoczął prace związane z przygotowaniem inwestycji budowy stanowiska statkowego niezbędnego do przeładunku LNG.
10 stycznia 2008 r.	Spółka PLNG zawarła z SNC-Lavalin Services Ltd (SNC) umowę na wykonanie projektu terminalu regazyfikacyjnego. Podstawowym zadaniem SNC było zaprojektowanie terminalu LNG wyposażonego m.in. w kompletne instalacje rozładunku i regazyfikacji oraz uzyskanie pozwolenia na budowę dla planowanej inwestycji budowy gazociągu. PLNG w 2007 r. zakładała, że Faza I wdrożeniowa (przygotowawcza) będzie prowadzona w latach 2007–2008. Natomiast w rzeczywistości w latach 2008–2009 PLNG kontynuowała fazę przygotowania inwestycji, którą zakończyła w 2010 r. Zamiast 2 lat zakładanych przez PLNG faza wdrożeniowa (przygotowawcza) trwała więc 4 lata.

Data	Zdarzenie
19 sierpnia 2008 r.	Rada Ministrów podjęła uchwałę nr 167/2008 w sprawie działań mających na celu dywersyfikację dostaw gazu ziemnego do Polski i zobowiązała Ministra SP do zapewnienia kontroli Skarbu Państwa nad Terminalem w perspektywie wieloletniej, co powinno nastąpić poprzez przekazanie większościowego pakietu udziałów w spółce PLNG do GAZ-SYSTEM SA wyznaczonego na operatora systemu przesyłowego gazu ziemnego w rozumieniu ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne oraz zapewnienia nadzoru nad procesem negocjacyjnym wieloletniego kontraktu na dostawy skroplonego gazu ziemnego oraz na budowę terminalu.
12 listopada 2008 r.	Prezes Rady Ministrów, mając na celu zapewnienie terminowej realizacji terminalu LNG, na mocy Zarządzenia Nr 125 powołał Komitet Sterujący do spraw Projektu Terminalu LNG. W skład Komitetu Sterującego wchodzi 22 podmioty których działalność ma istotny wpływ na realizację projektu. Przewodniczącym Komitetu Sterującego został Minister Skarbu Państwa. Komitet jest organem pomocniczym Prezesa RM, a jego podstawowym zadaniem miało być zapewnienie koordynacji działań organów administracji rządowej oraz ich współdziałania z organami samorządu terytorialnego i innymi podmiotami uczestniczącymi w realizacji Projektu Terminalu LNG. Do czerwca 2014 r. Minister Skarbu Państwa nie zwołał żadnego posiedzenia Komitetu Sterującego.
8 grudnia 2008 r.	100% udziałów w spółce PLNG stało się własnością GAS-SYSTEM SA, po spełnieniu przez PGNiG SA warunków wejścia w życie umowy sprzedaży udziałów z dnia 28 listopada 2008 r. Od 1 stycznia 2010 r. PLNG prowadzi działalność jako spółka akcyjna.
24 kwietnia 2009 r. (obowiązuje od 4 czerwca 2009 r.)	Sejm Rzeczypospolitej Polskiej przyjął ustawę o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu.
29 czerwca 2009 r.	PGNiG SA i Qatargas Operating Company Ltd. zawarły umowę na sprzedaż i dostawy skroplonego gazu ziemnego (LNG) z Kataru do Polski. Umowa dotyczy dostawy 1 mln ton LNG rocznie (ok. 1,5 mld m ³) przez okres 20 lat począwszy od 2014 r.
20 sierpnia 2009 r.	GAZ-SYSTEM SA zawarła z PLNG, UMS oraz ZMPSiŚ Porozumienie o Współpracy w zakresie realizacji inwestycji – terminal LNG w celu uzyskania przez terminal pełnej funkcjonalności operacyjnej do dnia 30 czerwca 2014 r. Porozumienie o Współpracy nie zostało zmienione po wydłużeniu do dnia 31 grudnia 2014 r. terminu uzyskania przez terminal pełnej funkcjonalności operacyjnej (stan na czerwiec 2014 r.). PLNG i GAZ-SYSTEM zobowiązały się do współpracy z tymi podmiotami w zakresie wykonywania obowiązków stron określonych w ustawie o terminalu LNG. GAZ-SYSTEM jako koordynator, zobowiązał się do uzgadniania kwestii związanych z harmonogramem, dotyczących UMS i ZMPSiŚ.
15 stycznia 2010 r.	Przekazanie przez GAZ-SYSTEM SA do Ministra Skarbu Państwa Harmonogramu Skonsolidowanego Projektu Budowy Terminalu LNG w Świnoujściu, uzgodnionego z UMS, ZMPSiŚ i PLNG.
24 lutego 2010 r.	Minister Skarbu Państwa zaakceptował Harmonogram Skonsolidowany Projektu Budowy Terminalu LNG w Świnoujściu. Harmonogram Skonsolidowany zakładał, że terminal LNG uzyska pełną funkcjonalność operacyjną do dnia 30 czerwca 2014 r.
15 lipca 2010 r.	Zawarcie pomiędzy PLNG SA a konsorcjum, w skład którego wchodziły spółki: SAIPEM S.p.A., SAIPEM SA SAMPROGETTI Canada Inc. (obecnie SAIPEM Canada Inc.), TECHINT Compagnia Tecnica Internazionale S.p. A, PBG SA, PBG Eiport sp. z o.o. (obecnie PBG Energia Sp. z o.o.) umowy na opracowanie projektu wykonawczego oraz wybudowanie i przekazanie do użytkowania terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu.

Data	Zdarzenie
3 sierpnia 2010 r.	GAZ-SYSTEM SA, PLNG, UMS, ZMPSiŚ aneksem nr 1 uszczegółowiły Porozumienie o Współpracy. M.in. ustanowiono Komitet Wykonawczy, którego zadaniem było wypracowanie dla partnerów rekomendacji merytorycznych o charakterze kierunkowym (strategicznym).
23 marca 2011 r.	Zawarcie między GRI z TDT jako jednostką notyfikowaną umowy w sprawie przeprowadzenia oceny zgodności rurociągów ciśnieniowych w ramach dyrektywy PED.
29 grudnia 2011 r.	Zawarcie umowy pomiędzy GAZ-SYSTEM SA a spółką Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjnych POL-AQUA SA na wykonanie gazociągu Świnoujście–Szczecin. Termin oddania gazociągu do użytkowania planowano na 31 stycznia 2013 r.
20 września 2012 r.	GRI wycofał wniosek o przeprowadzenie oceny zgodności wynikający z umowy z TDT z dnia 23 marca 2011 r. oraz powierzył ocenę zgodności urządzeń terminalu LNG innej jednostce notyfikowanej (TÜV Nord Systems GmbH&KG).
24 kwietnia 2013 r.	Zakończenie Projektu Składowego „Budowa falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu”. UMS zrealizował projekt nie przekraczając terminu planowanego w Harmonogramie Skonsolidowanym z 2010 r.
24 kwietnia 2013 r.	Odwołanie Mikołaja Budzanowskiego z funkcji Ministra SP i powołanie na to stanowisko Włodzimierza Karpińskiego.
9 lipca 2013 r.	Zakończenie Projektu Składowego „Budowa nabrzeża w porcie zewnętrznym w Świnoujściu” (PSk Nabrzeże), realizowanego przez ZPMŚiŚ. Realizacja Projektu zakończyła się z opóźnieniem 7 miesięcy w stosunku do terminu zakończenia przewidywanego w Harmonogramie Skonsolidowanym z 2010 r. (zakładany termin zakończenia – do dnia 30 listopada 2012 r.).
10 września 2013 r.	Zawarcie przez PLNG i konsorcjum SAIPEM (GRI) aneksu nr 1 do umowy na opracowanie projektu wykonawczego oraz wybudowanie i przekazanie do użytkowania terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu z 15 lipca 2010 r. W wyniku zawarcia aneksu, który uwzględniał roszczenia czasowe i finansowe GRI, przesunięto datę podpisania protokołu oddania Terminalu do użytkowania z 30 czerwca 2014 r. na 31 grudnia 2014 r. oraz podwyższono wynagrodzenie GRI do 2 367 751 000 zł (netto).
10 września 2013 r.	Minister Skarbu Państwa zatwierdził Harmonogram Skonsolidowany opracowany przez Koordynatora GAZ-SYSTEM SA i pozytywnie zaopiniowany przez Komitet Wykonawczy. Zatwierdzony przez Ministra SP Harmonogram Skonsolidowany zgodnie z art. 2 ust. 4 ustawy o terminalu LNG stał się wiążący dla podmiotów realizujących inwestycję w zakresie Terminalu w Świnoujściu. W Harmonogramie Skonsolidowanym m.in. zmieniono datę ukończenia inwestycji z zakresu Terminalu LNG i uzyskania stanu Pełnej Zdolności Eksploatacyjnej (PZE) na dzień 31 grudnia 2014 r. W Harmonogramie Skonsolidowanym z września 2013 r., opracowanym przez Koordynatora, terminy realizacji wszystkich zadań PZE niezbędnych do wpłynięcia pierwszego gazowca nie przekraczają daty 15 września 2014 r. Harmonogram przewidywał również zakończenie budowy gazociągu Świnoujście–Szczecin (uzyskanie pozwolenia na użytkowanie) w dniu 15 listopada 2013 r. Do Harmonogramu Skonsolidowanego z 2013 r. wprowadzono pozostałe zadania UMS objęte Programem Wieloletnim „Budowa Falochronu Osłonowego” realizowane do dnia 31 października 2014 r. Do Harmonogramu Skonsolidowanego z 2013 r. wprowadzono realizację roboty wyłączone z kontraktu PSk Nabrzeże, tj. prace związane z wykonaniem systemu nawigacyjno-pilotowo-dokującego, które ZMPSiŚ miał zrealizować do 15 września 2014 r.
11 września 2013 r.	Nadzór korporacyjny nad spółką GAZ-SYSTEM SA przejął Minister Gospodarki. Natomiast nadzór nad realizacją budowy Terminalu LNG pozostał u Ministra Skarbu Państwa.

Data	Zdarzenie
6 grudnia 2013 r.	GRI zgłosił do PLNG roszczenia czasowe (przedłużenie terminu realizacji umowy) dotyczące sposobu i zakresu wykonywania dozoru technicznego przez Transportowy Dozór Techniczny.
7 stycznia 2014 r.	Odwołanie Jana Urbanowicza ze stanowiska Dyrektora Transportowego Dozoru Technicznego.
luty 2014 r.	GAZ-SYSTEM SA zarekomendował aktualizację harmonogramu Projektu Składowego Terminal bowiem bez tej aktualizacji jakiegokolwiek prace nad Harmonogramem Skonsolidowanym w jego ocenie nie mają uzasadnienia. W ocenie Koordynatora do harmonogramu PSk Terminal powinny zostać wprowadzone zadania z zakresu pozwoleń, uzgodnień i decyzji administracyjnych oraz z zakresu odbiorów i rozruchów Terminalu w powiązaniu z uaktualnionymi zadaniami robót budowlanych. Koordynator zwrócił uwagę, że wprowadzenie nowego harmonogramu wiąże się z zaakceptowaniem przesunięcia terminu przekazania terminalu do użytkowania poza 31 grudnia 2014 r. Jednocześnie Koordynator zauważył, że zmiana terminu zakończenia inwestycji wymaga dokonania wcześniej zmiany terminów w umowach wiążących PGNiG i Qatargas.
18 marca 2014 r.	Dyrektor TDT potwierdził w piśmie do GRI fakt otrzymania skutecznego wypowiedzenia umowy z dnia 23 marca 2011 r.
14 kwietnia 2014 r.	Zakończono spór pomiędzy TDT i GRI w zakresie wykonywania dozoru technicznego inwestycji Terminalu LNG jako inspekcji nadzoru.
12 czerwca 2014 r.	Decyzja o pozwoleniu na użytkowanie gazociągu Świnoujście–Szczecin.

Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

W okresie objętym kontrolą kierownikami jednostek kontrolowanych byli:	
Minister Skarbu Państwa	od dnia 15 listopada 2007 r. do dnia 18 listopada 2011 r. Aleksander Grad
	od dnia 18 listopada 2011 r. do 24 kwietnia 2013 r. Mikołaj Budzanowski
	od 24 kwietnia 2013 r. Włodzimierz Karpiński
Minister właściwy do spraw transportu	od 16 listopada 2007 r. do 7 listopada 2011 r. Cezary Grabarczyk jako Minister Infrastruktury
	od 18 listopada 2011 r. do 27 listopada 2013 r. Sławomir Nowak jako Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej
	od 27 listopada 2013 r. Elżbieta Bieńkowska jako Minister Infrastruktury i Rozwoju
Dyrektor Transportowego Dozoru Technicznego	do 7 stycznia 2014 r. Jan Urbanowicz
	od dnia 14 stycznia 2014 r. Andrzej Kolasa (jako pełniący obowiązki Dyrektora TDT)
Prezes Zarządu Polskiego LNG SA	od dnia 2 lipca 2009 r. do 24 lutego 2012 r. Zbigniew Rapciak
	od 24 lutego 2012 r. do 4 listopada 2013 r. Rafał Wardziński
	od 4 listopada 2013 r. Tomasz Pepliński
Prezes Zarządu GAZ-SYSTEM SA	od dnia 14 czerwca 2006 r. do dnia 30 czerwca 2009 r. Igor Wasilewski
	od dnia 30 czerwca 2009 r. Jan Chadam

Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

Nazwa skontrolowanej jednostki	Jednostka organizacyjna NIK
Ministerstwo Skarbu Państwa	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju	
Transportowy Dozór Techniczny	
Polskie LNG SA w Świnoujściu	
Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM SA w Warszawie	
Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście SA	Delegatura NIK w Szczecinie

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Prokurator Generalny
8. Minister Gospodarki
9. Minister Skarbu Państwa
10. Minister Infrastruktury i Rozwoju
11. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
12. Sejmowa Komisja Skarbu Państwa
13. Sejmowa Komisja Gospodarki
14. Sejmowa Komisja Nadzwyczajna do spraw energetyki i surowców energetycznych
15. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej
16. Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego
17. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
18. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego



Warszawa, dnia 20 stycznia 2015 r.

Minister Skarbu Państwa

Włodzimierz Karpiński

BK.0910.3.2015 (5819)

Pan
Wojciech Kutyla
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Stosownie do postanowień art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, przedstawiam stanowisko do *Informacji o wynikach kontroli realizacji inwestycji dotyczących budowy terminalu do odbioru skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu*, przekazanej przy piśmie z dnia 15 stycznia 2015 r., znak: KGP-4101-05-00/2013, P/13/058.

Uwagi ogólne.

Terminal LNG w Świnoujściu obok stale rozbudowywanej krajowej sieć gazociągów przesyłowych i interkonektorów ma kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego Polski. Budowana infrastruktura gazowa wkrótce uczyni nasz kraj ważnym rynkiem gazu w Europie. Istotny wzrost inwestycji w zakresie gazociągów przesyłowych, których łączna długość od 2009 r. zwiększyła się o 1,2 tys. km, nastąpił po przyjęciu przez Sejm RP w 2009 r. zainicjowanej przez Ministerstwo Skarbu Państwa ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu.

Stan realizacji projektu budowy terminalu do odbioru skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu i jego spodziewane oddanie do użytkowania w 2015 r. nie ma wpływu na stabilność oraz ciągłość dostaw gazu do krajowych odbiorców gazu ziemnego. Umowy na dostawy tego surowca do Polski, które są realizowane przez Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A., a także krajowe wydobycie gazu ziemnego zabezpieczają potrzeby konsumentów. Wolumen LNG jaki PGNiG S.A. zakontraktował z dostawcą do Świnoujścia wynosi obecnie ok. 8 % krajowego zapotrzebowania na gaz ziemny. Po uruchomieniu terminalu znacznie zwiększy się natomiast możliwość dywersyfikacji źródeł dostaw gazu do Polski, a tym samym przełamany zostanie monopol dotychczasowego, historycznego dostawcy ww. surowca do naszego kraju.

Działania podjęte przez PGNiG S.A. pod nadzorem Ministerstwa Skarbu Państwa w związku ze stopniem zaawansowania inwestycji terminalu doprowadziły do podpisania w listopadzie 2014 r. porozumienia z dostawcą LNG, katarską spółką Qatargas, które znacznie ogranicza ryzyko ponoszenia

przez polską spółkę kosztów związanych z brakiem możliwości odbioru LNG w Świnoujściu od 1 stycznia 2015 r. Strony uzgodniły, iż Qatargas sprzeda przeznaczone dla PGNiG S.A. w 2015 r. LNG na innych rynkach, a polska spółka pokryje ewentualną różnicę pomiędzy ceną uzyskaną ze sprzedaży a ceną określoną w tzw. kontrakcie katarskim. W wyniku zawarcia porozumienia spodziewana jest także poprawa wyniku finansowego PGNiG S.A. w odniesieniu do odbioru LNG w Świnoujściu, jego regazyfikacji i sprzedaży na krajowym rynku. Skutkiem podpisanego porozumienia jest jednocześnie ograniczenie ryzyka finansowego dla Polskiego LNG S.A. i OGP Gaz-System S.A. wynikającego z zawartych z PGNiG S.A. umów związanych z realizacją inwestycji i funkcjonowania terminalu. Należy również dodać, iż mimo, że porozumienie dotyczy 2015 r., PGNiG S.A. zachowało możliwość skierowania jeszcze w 2015r. dostaw z kontraktu katarskiego do terminalu LNG w Świnoujściu po jego uruchomieniu.

Ministerstwo Skarbu Państwa w trakcie realizacji projektu budowy terminalu do odbioru skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu podejmowało wszelkie niezbędne kroki w celu realizacji tej inwestycji w ramach posiadanych od sierpnia 2008 r. kompetencji w tym zakresie (uchwała Rady Ministrów nr 167/2008).

Działania legislacyjne.

Po przekazaniu kompetencji w zakresie terminalu do Ministerstwa Skarbu Państwa, po etapie analizy reżimu prawnego w jakim miała być realizowany projekt budowy terminalu, w celu ułatwienia procesu inwestycyjnego oraz zminimalizowania czasu wymaganego do realizacji inwestycji w postaci terminalu i inwestycji mu towarzyszących, podjęto prace nad wypracowaniem specjalnych, dedykowanych przedsięwzięciu instrumentów prawnych. Analizowane w tym okresie byłyby również – w tym pod kątem zgodności z prawem Unii Europejskiej – rozwiązania mające na celu uproszczenie albo wyłączenie stosowania procedur określonych w Prawie zamówień publicznych.

Przygotowany projekt ustawy został skierowany do rozpatrzenia przez Radę Ministrów 20 lutego 2009 r., co biorąc pod uwagę jej charakter systemowy, interdyscyplinarność i konieczność uzgodnienia zaproponowanych instrumentów z ośrodkami właściwymi merytorycznie (Minister Skarbu Państwa był autorem ustawy dotyczącej obszarów planowania przestrzennego, ochrony własności, ochrony środowiska naturalnego, infrastruktury liniowej, procesu inwestycyjnego i budowlanego oraz procedur administracyjnych i sądowych) nie da się zakwalifikować jako „niepodjęcie prac legislacyjnych do 2009 r.”

Sejm przyjął ustawę o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu w dniu 24 kwietnia 2009 r.

Ponadto, do roku 2014 r. Minister Skarbu Państwa na bieżąco reagował na przekazywane mu problemy dotyczące realizacji przedsięwzięcia w zakresie inwestycji towarzyszących terminalowi

i celowi jego powstania, przeprowadzając poprzez proces legislacyjny dwukrotnie zmiany ustawy (skierowane do rozpatrzenia przez Radę Ministrów 7 grudnia 2009 r. i 13 grudnia 2013 r.). Tzw. specustawa, dwukrotnie znowelizowana, była precedensowym i najdalej idącym instrumentem interwencji, pomocy i nadzoru Ministra Skarbu Państwa zapewniającym maksymalne instrumenty prawne, za pomocą których wskazane podmioty mogły realizować swoje zadania.

Wypracowanie tych rozwiązań i szybki tryb prac były niezbędne z uwagi na mankamenty i opóźnienie wstępnej fazy projektowej przedsięwzięcia, tj. przede wszystkim:

- nierealne założenia projektowe zawarte w Studium Wykonalności i Założeń Techniczno-Ekonomicznych Importu Gazu LNG do Polski, które powstało w grudniu 2006 r. Na etap budowy przewidziano niecałe dwa lata, a pierwsze opóźnienia w realizacji projektu w stosunku do przyjętego harmonogramu wystąpiły już w 2007 r. Do listopada 2007 r. żaden z najważniejszych etapów projektu założonych w ww. harmonogramie nie został zrealizowany, m.in. nie zawarto kontraktu na dostawy LNG, nie zostały uzyskane niezbędne decyzje administracyjne, nie zapewniono również finansowania projektu,
- opóźnienie wykonania projektu terminala przez SNC Lavalin, która to spółka od samego początku realizacji umowy odnotowywała opóźnienia w przekazywaniu dokumentacji. Mimo wsparcia spółki Polskie LNG S.A. w relacjach z SNC Lavalin ze strony MSP i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów realizacja prac projektowych odnotowała blisko półtoraroczne opóźnienie. Kanadyjska spółka zdołała uzyskać pozwolenia na budowę dla części lądowej terminalu dopiero 15 lipca 2009 r., natomiast dla części morskiej 3 marca 2010 r.

Zgodnie z art. 3 ustawy nadzór nad zgodnym z zatwierdzonym harmonogramem, o którym mowa w art. 2 ust. 3 pkt 1 ustawy, przygotowaniem i realizacją inwestycji w zakresie terminalu sprawuje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa. Oznacza to, iż minister właściwy do spraw Skarbu Państwa zgodnie z kompetencjami przyznanymi w ustawie miał zatwierdzić harmonogram realizowania inwestycji oraz później sprawować jej nadzór.

W ramach nadzoru od września 2013 r. wdrożone zostały nowe instrumenty nadzoru nad inwestycją, tj. dodatkowy tryb raportowania postępów prac (raport tygodniowy Polskiego LNG, oceniany przez Koordynatora – OGP Gaz-System S.A.) oraz zobowiązano Koordynatora do podejmowania działań w trybie ustawy terminalowej i bezzwłocznego raportowania o wszelkich okolicznościach mających wpływ na harmonogram inwestycji.

Minister Skarbu Państwa po przejęciu odpowiedzialności za realizację projektu, w drugiej połowie 2008 r. i kilka miesięcy przed uchwaleniem ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, podjął prace nad zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie powołania Komitetu Sterującego do spraw Projektu Terminal LNG w Świnoujściu. Zarządzenie zostało wydane w listopadzie 2008 r., gdy projekt znajdował się we wstępnej fazie projektowej, w momencie kiedy nie zapadły jeszcze formalne decyzje związane

z procesem inwestycyjnym, nie zawarto też umów handlowych dotyczących importu gazu skroplonego do Polski. Zadaniem Komitetu miało być stworzenie platformy ułatwiającej koordynację i współpracę działań organów administracji rządowej oraz ich współdziałania z organami samorządu terytorialnego i innymi podmiotami uczestniczącymi w realizacji projektu.

Zarządzenie, obecnie nowelizowane, było dedykowane przede wszystkim fazie przygotowania inwestycji, tj. pierwszemu etapowi formalnoprawnemu procesu planowania przestrzennego i pozwoleń na budowę, a następnie jego fazie końcowej, tj. etapowi pozwoleń na użytkowanie i innych decyzji administracyjnych. Minister Skarbu Państwa jako przewodniczący Komitetu nie stwierdził potrzeby zwoływania Komitetu Sterującego w trybie i składzie przewidzianym w ww. zarządzeniu. Platforma ta nie zastąpiłaby procedury administracyjnej, która toczy się zgodnie z zasadą legalizmu w oparciu o wszelkie dokumenty procesu inwestycyjnego. Warto nadmienić, iż w latach 2009-2011, na początkowym etapie projektu, w Ministerstwie Skarbu Państwa, odbywał się cały szereg spotkań konsultacyjnych w sprawach związanych z projektem z udziałem podmiotów zaangażowanych w proces przygotowania inwestycji m.in. pod kątem spełnienia wymogów środowiskowych, unijnych czy relacji transgranicznych. Uczestniczyli w nich przedstawiciele m.in. Ministerstwa Infrastruktury, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Komitetu Integracji Europejskiej oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a także przedstawiciele spółek. Natomiast na etapie wszczynania konkretnych postępowań administracyjnych przygotowanych przez inwestorów nie zaistniała potrzeba zwoływania Komitetu. W fazie realizacyjnej, gdy główny ciężar zadań koordynacyjnych zgodnie z ustawą terminalową przypadł spółce OGP Gaz-System S.A., również nie odnotowano takiej konieczności. Potrzeba powołania Komitetu Sterującego, ze względu na skomplikowany i precedensowy charakter instalacji znajdujących się na terminalu, proces wydawania decyzji i pozwoleń na użytkowanie może wymagać koordynacji i współpracy stosownych organów i jednostek z poziomu Komitetu Sterującego.

W kwestii nadzoru nad samą realizacją inwestycji podkreślenia wymaga fakt, iż to inwestorzy (spółki i Urząd Morski w Szczecinie) odpowiadają na poziomie operacyjnym, merytorycznym i formalnym za wybór wykonawców oraz treść i formę umowy z wykonawcami.

Na wykonawcę kluczowego projektu budowy terminalu regazyfikacyjnego w przeprowadzonym przez Polskie LNG S.A. postępowaniu wybrane zostało w 2010 r. konsorcjum GRI na czele z jedną z najbardziej doświadczonych podmiotów z branży inżynierskiej, włoską spółką Saipem. W ocenie Ministra Skarbu Państwa wybór zarówno pod względem merytorycznym, jak i formalnym nie był obarczony błędem. Mimo światowej renomy realizacja budowy przez tego wykonawcę okazała się, z perspektywy czasu, jednym z głównych problemów projektu. Z raportów przekazywanych do Ministerstwa Skarbu Państwa wynika, iż wykonawca jest zorientowany na osiągnięcie możliwie najwyższego wynagrodzenia. Głównym pretekstem do podnoszenia przez konsorcjum kolejnych roszczeń są przepisy związane z zakresem dozoru technicznego nad realizacją projektu, realizowanym

przez Transportowy Dozór Techniczny. Jednocześnie GRI wskazuje na działania TDT jako główny powód powstałych opóźnień.

Minister Skarbu Państwa podejmował i podejmuje wszelkie dostępne w ramach swoich właściwości działania, również nieformalne na płaszczyźnie politycznej, których celem wspieranie realizacji inwestycji budowy terminalu regazyfikacyjnego w Świnoujściu, w tym poprzez oddziaływanie zarówno na inwestora jak i wykonawcę.

Działania Ministra Skarbu Państwa w latach 2006 – 2009, w tym w zakresie przygotowania inwestycji oraz prac legislacyjnych usprawniających procedury inwestycyjne jak również w pierwszym okresie realizacji inwestycji, zostały pozytywnie ocenione w Wystąpieniu pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli z 17 października 2012 r.

Nadzór Ministra Skarbu Państwa nad realizacją inwestycji.

Odnosząc się do ocen Najwyższej Izby Kontroli w sprawie nadzoru Ministra Skarbu Państwa nad realizacją inwestycji w Świnoujściu należy stwierdzić, że podejmowane działania były adekwatne do sytuacji w projekcie i odbywały się w ramach kompetencji Ministra Skarbu Państwa jako organu administracji oraz były prowadzone z należytą starannością. Działania te uwzględniały również znaczenie terminalu dla bezpieczeństwa energetycznego państwa i z tego względu konieczność zapewnienia ciągłości realizacji inwestycji, jej otoczenia prawnego i biznesowego oraz wielu grup ryzyk. Dotyczy to m.in. sporu GRI z TDT.

Należy wskazać, iż Transportowy Dozór Techniczny na terenie budowy terminalu LNG w Świnoujściu realizował podwójne zadania: (1) jednostki inspekcyjnej w świetle Ustawy o dozorcze technicznym, a także (2) jednostki notyfikowanej dokonującej oceny zgodności na podstawie rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie zasadniczych wymagań dla urządzeń ciśnieniowych i zespołów urządzeń ciśnieniowych (rozporządzenie transponuje tzw. dyrektywę ciśnieniową PED). Ponadto, realizując podwójną rolę Transportowy Dozór Techniczny w okresie realizacji inwestycji zmieniał stanowisko w odniesieniu do zakresu dozoru technicznego nad instalacjami terminalu. Modyfikacja przez TDT swojego punktu widzenia co do zakresu inwestycji, który musi być dozorowany, zaowocowała eskalacją konfliktu między TDT a GRI. Sytuacja ta powodowała konieczność zmian zasad postępowania GRI w zakresie prowadzonych prac, w tym m.in. projektowania oraz wytwarzania rurociągów.

Tym samym spór dotyczył dwóch płaszczyzn: komercyjnych relacji cywilnoprawnych TDT-GRI oraz interpretacji przepisów dotyczących zakresu dozoru technicznego, który dla poszczególnych urządzeń technicznych jest określany indywidualnie przez TDT. W obu zakresach aktywność Ministra Skarbu Państwa na ówczesnym etapie konfliktu mogłaby zostać potraktowana jako nieuzasadniona ingerencja, a w przyszłości mogłaby być wykorzystana w ewentualnym arbitrażu przeciwko Polsce.

Należy dodać, że w związku ze sporem TDT z GRI, terminy realizacji niektórych prac budowlanych zostały przekroczone, ale cały czas były one kontynuowane (TDT korzystając ze swoich uprawnień mógł wstrzymać prace).

W drugiej połowie 2012 r. równoległe do trwającego sporu w relacji TDT-GRI, rozpoczęły się rozmowy w sprawie roszczeń, jakie GRI złożył wobec Polskiego LNG S.A., z których część dotyczyła zakresu i sposobu wykonywania dozoru technicznego przez TDT.

Spór TDT-GRI miał charakter długotrwały i prowadził do usztywnienia stanowisk obu stron i angażowania stron trzecich. GRI wskazywał m.in. rzekome rozbieżności stanowisk TDT i Ministerstwa Gospodarki w kwestii interpretacji przepisów dotyczących zakresu dozoru technicznego. Podjęte przez Ministra Skarbu Państwa konsultacje w tym zakresie wykazało spójne stanowisko krajowych instytucji. Działanie Ministra zostało podjęte we właściwym czasie i było adekwatnie do sytuacji - mieściło się w zakresie kompetencji przyznanych Ministrowi przez ustawę.

Minister Skarbu Państwa w ramach zawartej w ustawie terminalowej kompetencji do zatwierdzania Harmonogramu Skonsolidowanego, podejmował działania z należytą starannością. Warto zaznaczyć, iż tego rodzaju projekt jest w Polsce realizowany po raz pierwszy, nie spotykane są również przypadki, by naczelny organ administracji brał udział w procesie inwestycyjnym oceniając harmonogram przedkładany przez podmioty zawodowo zajmujące się określoną działalnością i wskazane w ustawie do realizacji inwestycji.

Minister Skarbu Państwa przy podejmowaniu decyzji w sprawie zatwierdzenia Harmonogramu, miał prawo działać w zaufaniu do analiz zleconych przez inwestora wyspecjalizowanym firmom doradczym oraz profesjonalnych opinii Koordynatora projektu, jakim jest jednoosobowa spółka Skarbu Państwa, ustawowo dedykowana do prowadzenia spraw w zakresie inwestycji terminalu. Żadna z dostępnych na dzień jego zatwierdzenia opinii nie wskazywała, że Harmonogram został skonstruowany błędnie, a wskazane w nim terminy, zwłaszcza końcowy, są niemożliwe do osiągnięcia. Minister Skarbu Państwa miał świadomość, iż jest on trudny do wykonania, jednak należy wskazać, iż przyjęty w zatwierdzonym we wrześniu 2013 r. Harmonogramie termin oddania Terminalu do użytkowania (30 grudnia 2014 r.) był wówczas jednym możliwym do zaakceptowania, który nie powodował ryzyka poniesienia przez PGNiG S.A. kosztów wobec Qatargas z tytułu formuły „take or pay”. Zresztą przedstawiając informację NIK wyraźnie zauważa, że długi okres negocjacji nad zgłaszanymi przez Saipem roszczeniami spowodował nie tylko marazm w obszarze realizacji inwestycji, ale i zwiększenie pierwotnie podniesionych roszczeń. Skutkiem niezatwierdzenia Harmonogramu, byłoby zapewne zerwanie ustaleń przyjętych w ciągu kilkumiesięcznych negocjacji pomiędzy Polskim LNG S.A. a GRI sprawie zawarcia Aneksu nr 1. Tym samym projekt mógłby być opóźniony w znacznie większym stopniu. Zawarcie aneksu nr 1 było zakończeniem długiego okresu negocjowania Aneksu nr 1, w czasie którego GRI podwyższał swoje wymagania i jak wspomiano spowalniał prace. Wybór tej drogi postępowania został pozytywnie oceniony przez Najwyższą Izbę Kontroli jako największa szansa

na rozpoczęcie działalności terminalu z początkiem 2015 r. i w kontekście znaczenia projektu w strategii zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Polski.

Posługiwanie się przez Ministra Skarbu Państwa dodatkowymi zewnętrznymi ekspertami nie musiałyby doprowadzić do uzyskania innych ocen, a na pewno przyczyniłoby się do przedłużenia terminów realizacji albo do konieczności jego weryfikowania przez kolejnych biegłych i ponoszenia dodatkowych kosztów. Kolejnym powodem przyjęcia Harmonogramu Skonsolidowanego było to, iż wytyczenie działań i terminów pozytywnie wpływa na planowanie zadań z zakresu każdej inwestycji, w tym ich koordynację oraz utworzenie systemów monitorowania i raportowania wykonania zadań. Niezależnie od pewnych technicznych niedostatków Harmonogramu Projektu Składowego Terminal i ryzyk, które są związane z jego realizacją, przyjęcie Harmonogramu Skonsolidowanego było dla prowadzenia prac w projekcie działaniem koniecznym.

Pragnę również poinformować, iż stanowisko zawarte w niejawnym piśmie MSP/DSK/KT/Z-1952/2014 z 22 grudnia 2014 r. pozostaje aktualne, zwłaszcza z uwagi na informacje, które mogą być wykorzystane w bardzo prawdopodobnym sporze arbitrażowym w oparciu o umowy bilateralne, których stroną jest RP.

MINISTER

Włodzisław Wasiński



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KGP-4101-05-00/2013

Warszawa, dnia 19 lutego 2015 r.

OPINIA

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do *Stanowiska* Ministra Skarbu Państwa
do *Informacji o wynikach kontroli realizacji inwestycji dotyczących budowy terminalu do odbioru skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu.*

Zawarte w *Stanowisku* Ministra Skarbu Państwa wyjaśnienia nie podważają ustaleń kontroli i nie negują oceny ogólnej przedstawionej w *Informacji*. Najwyższa Izba Kontroli podziela, przedstawioną w części wstępnej *Stanowiska*, opinię Ministra Skarbu Państwa, wskazującą na kluczowe znaczenie terminalu LNG w Świnoujściu dla bezpieczeństwa energetycznego Polski. Izba przyjmuje również do wiadomości prezentowany punkt widzenia wyrażony w dalszych fragmentach *Stanowiska* i odnoszący się do poszczególnych spraw i zagadnień, będących przedmiotem ocen, uwag i wniosków NIK. Niektóre z zaprezentowanych poglądów Ministra Skarbu Państwa są w pełni zgodne z ustaleniami i ocenami NIK, niektóre tylko w części, a jeszcze inne całkowicie różnią się.

NIK podtrzymuje swoją ocenę, że do roku 2009 nie podjęto skutecznie prac legislacyjnych w celu likwidacji barier uniemożliwiających szybką realizację inwestycji dotyczących budowy terminalu LNG. Minister Skarbu Państwa, wbrew wyrażonej konkluzji, faktycznie potwierdza konstatację Izby – przypominając, że przygotowany projekt odpowiedniej ustawy został skierowany do rozpatrzenia przez Radę Ministrów 20 lutego 2009 roku. W *Informacji* uwzględniona jest okoliczność, że do sierpnia 2008 r. działania w tym zakresie należały do kompetencji Ministra Gospodarki.

W *Informacji* opisano i oceniono sposób wykonywania inwestycji na poziomie operacyjnym, za który odpowiedzialne były spółki pełniące rolę inwestorów. Istotną część *Informacji* stanowi opis ustaleń kontroli obejmujący działania Ministra Skarbu Państwa, który sprawuje nadzór nad zgodnym z zatwierdzonym harmonogramem przygotowaniem i realizacją inwestycji. Wbrew zapisom zawartym w umowie z wykonawcą (Generalnym Realizatorem Inwestycji) – do dnia zatwierdzenia niniejszej *Informacji* NIK terminal regazyfikacyjny skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu nie został oddany do użytkowania. W tym stanie rzeczy, nie można podzielić stanowiska Ministra Skarbu Państwa, że działania podejmowane w sprawach nadzoru nad realizacją inwestycji były we wszystkich przypadkach adekwatne do sytuacji i prowadzone z należytą starannością.

Brak należytej staranności dotyczył także zatwierdzenia zaktualizowanego *Harmonogramu Skonsolidowanego*. W procesie zatwierdzania tego *Harmonogramu* przez Ministra Skarbu Państwa (wadliwego już w momencie przekazania do zatwierdzenia), nie było niezbędne posiadanie specjalistycznej wiedzy eksperckiej. Wykorzystując opinie firm doradczych nie wzięto pod uwagę zawartych w nich wniosków dotyczących niezbędnych działań, koniecznych dla realizacji *Harmonogramu*.

Ustosunkowanie się do konkluzji Ministra Skarbu Państwa, że pozostaje aktualne jego stanowisko zawarte w niejawnym piśmie MSP/DSK/KT/Z-1952/2014 z 22 grudnia 2014 r. jest utrudnione w jawnym trybie przedstawiania niniejszej opinii. W związku z tym NIK informuje, że stanowisko Ministra przedstawione w powyższym piśmie było przedmiotem analizy i została udzielona stosowna odpowiedź.

Natomiast, odnosząc się do końcowego stwierdzenia Ministra, że stanowisko zawarte w ww. piśmie pozostaje aktualne, zwłaszcza z uwagi na informacje, które mogą być wykorzystane w bardzo prawdopodobnym sporze arbitrażowym w oparciu o umowy bilateralne, których stroną jest RP należy pokreślić, że w związku z inwestycjami dotyczącymi budowy terminalu LNG zawarte zostały wyłącznie umowy pomiędzy podmiotami gospodarczymi, w tym zagranicznymi. Możliwość wystąpienia sporu arbitrażowego, wpisana w relacje partnerów gospodarczych, istnieje niezależnie od ustaleń organu kontroli państwowej, którego podstawową funkcją jest upublicznianie wyników przeprowadzonych kontroli.

Minister Skarbu Państwa w *Stanowisku* nie wskazuje umów bilateralnych, których stroną jest Rzeczpospolita Polska, a które mogłyby być podstawą do wszczęcia sporu arbitrażowego. W tym kontekście można wskazać na nadal obowiązującą umowę między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Republiką Włoską w sprawie popierania i ochrony inwestycji z dnia 10 maja 1989 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 42, poz. 157). Na mocy tej umowy inwestycje inwestorów jednej ze stron oraz przychody uzyskane z tych inwestycji nie zostaną na terytorium drugiej strony wyłączone, znacjonalizowane lub poddane środkom powodującym równorzędny skutek (z wyjątkami określonymi w umowie).

W niniejszej sprawie nie uznano, że ujawnienie *Informacji o wynikach kontroli* mogłoby wyrządzić niekorzystny wpływ na interesy Rzeczypospolitej Polskiej. Gdyby było odwrotnie, to już na etapie tworzenia wystąpień pokontrolnych NIK dokumenty te byłyby chronione w sposób określony w przepisach dotyczących ochrony informacji niejawnych.

WICEPREZES
Najwyższej Izby Kontroli
z up. Wojciech Kutyla



Errata:

do *Informacji o wynikach kontroli realizacji inwestycji dotyczących budowy terminalu do odbioru skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu*
(Nr ewid.187/2014/P/13/058/KGP)

Str. 10 – w wierszach 8-10 podaną treść wniosku pokontrolnego skierowanego do Dyrektora Transportowego Dozoru Technicznego skreśla się, i w to miejsce wpisuje się wniosek w brzmieniu: „wzmocnienie mechanizmów kontroli zarządczej na styku obszarów działań prowadzonych przez TDT jako jednostkę notyfikowaną oraz jako jednostkę inspekcyjną”.

Str. 21 – w wierszu 12 po dacie 20 września 2012 r. dopisuje się wyrazy: „wniosku w ramach”.