

Temat kontroli doraźnej	Nr. R/96/003	DOŚiB-41200-3/96
--------------------------------	---------------------	-------------------------

**RACJONALNOŚĆ WYKORZYSTANIA ŚRODKÓW
PRZEZNACZONYCH NA BUDOWĘ INSTALACJI
ODSIARCZANIA SPALIN, W TYM ŚRODKÓW BEZZWROTNEJ
POMOCY RZĄDU USA**

SPIS TREŚCI	str.
I. CZĘŚĆ OGÓLNA	1
1. Charakterystyka kontroli	1
2. Synteza ustaleń kontroli.....	3
3. Uwagi i wnioski.....	5
II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA.....	7
1. Charakterystyka stanu prawnego.....	7
2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne.....	10
3. Istotne ustalenia kontroli.....	11
III. POSTĘPOWANIE POKONTROLNE.....	18

Załącznik

Nr 1 - Wykaz podstawowych aktów prawnych

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli

Nr kontroli doraźnej R/96/003

Nazwa kontroli: **"Racjonalność wykorzystania środków przeznaczonych na budowę Instalacji Odsiarczania Spalin, w tym środków bezzwrotnej pomocy Rządu USA".**

Kontrola została podjęta przez Najwyższą Izbę Kontroli w wyniku skargi Polskiego Klubu Ekologicznego - Okręg Małopolska z dnia 23 czerwca 1995r. adresowanej do Prezesa NIK. Kontrolę przeprowadził Departament Ochrony Środowiska i Budownictwa NIK w Elektrowni Skawina w Skawinie k/Krakowa w czerwcu i lipcu 1996r. Organem założycielskim Elektrowni Skawina w Skawinie jest Minister Przemysłu i Handlu.

Celem kontroli była ocena podejmowanych działań przez Dyрекcję Elektrowni Skawina oraz przez członków polskiej strony Dwustronnego Polsko-Amerykańskiego Sterującego Komitetu dotyczących terminowej realizacji Instalacji Odsiarczania Spalin z uwzględnieniem:

- racjonalności wykorzystania środków własnych Elektrowni, środków wspomagających funduszy krajowych oraz środków pomocy rządu USA przeznaczonych na budowę instalacji odsiarczania spalin,
- realizacji rzeczowej zadania oraz próby uruchomienia instalacji i przekazania jej do eksploatacji.

W toku kontroli powołano biegłego z listy rzeczoznawców MOŚZNiL z zadaniem kompleksowej oceny budowanej instalacji odsiarczania spalin w Elektrowni Skawina, ze szczególnym uwzględnieniem strony technologicznej działania tej instalacji.

Ponadto spowodowano przeprowadzenie kontroli przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego w zakresie formalno-prawnej strony budowy.

O wynikach kontroli na bieżąco informowano kierownictwo Elektrowni i polskich członków Dwustronnego Sterującego Komitetu w osobach Władysław Matlak, Ireneusz Łapiński i Jerzy Wertz.

Wyniki kontroli przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 26 lipca 1996 r. Do protokołu kontroli nie było zastrzeżeń.

W niniejszej informacji zastosowano następujące skróty:

- IOS - Instalacja Odsiarczania Spalin,

- DSK - Dwustronny Sterujący Komitet,
- Prawo budowlane - ustawa z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane /Dz. U. Nr 38, poz. 292 ze zm./,
- Ustawa o ochronie środowiska - ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska /t.j. Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz 196/..
- WOŚ-UW - Wydział Ochrony Środowiska Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie,
- Elektrim - Towarzystwo Handlu Zagranicznego "Elektrim SA",
- AirPol - Firma amerykańska AirPol. Inc. z Tetenboro w USA,
- DOE - Departament Energii USA,
- NFOŚiGW - Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- P.I.P. - Państwowa Inspekcja Pracy,
- MPiH - Ministerstwo Przemysłu i Handlu,
- MOŚZNiL - Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

Wszystkie wydatki złotowe wrazone zostały w obowiązującej wartości nowego złotego bez uwzględnienia wskaźnika inflacji. Wydatki dewizowe podano w/g kursów obowiązujących w dniu regulowania zobowiązań.

2. Synteza ustaleń kontroli

Kontrola wykazała, że Rząd USA udzielił Rządowi RP bezzwrotnej pomocy w wysokości 10 mln dolarów USA z przeznaczeniem na budowę instalacji odsiarczania spalin w Elektrowni Skawina. W dniu 15 marca 1990 r. ówczesny Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Bronisław Kamiński działający w imieniu Ministerstwa Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Ministerstwa Przemysłu i Miasta Krakowa zawarł umowę z Departamentem Energii USA w sprawie współpracy w celu demonstracji technologii czystego spalania węgla i wprowadzenia w Polsce technologii ochrony powietrza, tj. budowę instalacji odsiarczenia spalin na kotle Nr 11 w Elektrowni Skawina o wartości 7.880.410 dolarów amerykańskich (str. 11). W dniu 16 października 1991 r. kolejny Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Maciej Nowicki podpisując stosowny aneks zmienił umowę z Departamentem Energii USA występującym w imieniu Rządu USA i rozszerzył zakres rzeczowy inwestycji oraz zobowiązał się do sfinansowania instalacji odsiarczania spalin na kotle Nr 10 w wysokości 3.831.976 dolarów USA (str. 11).

Organem odpowiedzialnym za nadzór nad wszystkimi fazami realizacji IOS ustanowiono Dwustronny Polsko-Amerykański Sterujący Komitet.

1. **Budowę IOS rozpoczęto 21 września 1992 r., a 16 listopada 1993 r. zakończono montaż IOS. Do zakończenia kontroli, tj. 26 lipca 1996 r. IOS nie została uruchomiona i przekazana Elektrowni do eksploatacji.**

Kontrola stwierdziła, że kierownik budowy z ramienia Air Pol nadzorujący całość robót był obywatelem amerykańskim nie posiadającym wymaganych prawem polskim uprawnień budowlanych (str.13).

Z ramienia Elektrowni nadzór inwestorski sprawowali pracownicy nie posiadający stosownych uprawnień do sprawowania samodzielnych funkcji technicznych określonych w art. 18 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane ./ (str.13).

Dyrektor Elektrowni Skawina nie występował do organów nadzoru budowlanego z wnioskiem o pozwolenie na budowę. Elektrownia nie posiadała także uzgodnień i opinii szczegółowych: wojewody w zakresie ochrony środowiska, Państwowej Inspekcji Pracy w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, Państwowej Straży Pożarnej w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz Państwowej Inspekcji Sanitarnej w zakresie warunków higienicznych i sanitarnych wykonywanych obiektów (str.18).

Do czasu zakończenia kontroli Elektrownia nie wyegzekwowała od Air Pol pełnej dokumentacji technicznej i technologicznej. Spośród 14 pozycji otrzymała tylko 6 pozycji i to w języku angielskim (str.14).

Kontrola wykazała, że spośród 14 podstawowych obiektów IOS tylko w 2 nie stwierdzono uchybień. Raport Elektrowni oraz kontrola Państwowej Inspekcji Pracy wykazały ponad 130 usterek projektowych i wykonawczych instalacji, z których do czasu zakończenia kontroli żadna nie została usunięta. Kontrola Państwowej Inspekcji Pracy przeprowadzona w styczniu 1995 r. stwierdziła, "że obiekt w aktualnym stanie nie kwalifikuje się do odbioru i przekazania go do eksploatacji z powodu stwierdzonych wad" (str.16).

2. Przyjęta technologia odsiarczania spalin w metodzie mokrej dwualkalicznej i pracy w dwóch alternatywnych systemach różniących się rodzajem zastosowanych sorbentów magnezowo-wapniowego i sody nie jest rozpowszechnioną w krajach europejskich z uwagi na brak naturalnych odpowiedników amerykańskich wapieni z niską zawartością $MgCO_3$. Przyjęta wariantowość układów instalacyjnych podwyższa nakłady inwestycyjne i wprowadzana jest wyłącznie na instalacjach doświadczalnych (str.17).

Produkcja sorbentu podnosi znacznie jego cenę. Brak technologii gospodarczego wykorzystania odpadów powoduje konieczność ich składowania na wysypiskach. Gwarantowana skuteczność odsiarczania spalin na poziomie 65% może być uzyskana w instalacjach suchych wapiennych z węzłem aktywacji sorbentu przy niższych nakładach inwestycyjnych i kosztach odsiarczania spalin z równoczesnym gospodarczym wykorzystaniem odpadów (str.17).

3. Koszty inwestycyjne na dzień 30 kwietnia 1996 r. wyniosły 29.620.488 zł, w tym strony amerykańskiej 13.934.810 zł i strony polskiej 15.685.678 zł, co stanowiło odpowiednio 47% i 53% (str.15):

- środki pomocowe (USA) 7.974.011 dolarów USA (13.934.811 zł),
- środki dewizowe Elektrowni 3.831.946 dolarów USA (6.678.803 zł),
- środki pomocowe Fundacji EkoFundusz 2.000.000 zł,
- dotacja Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej 730.000 zł,
- pożyczki Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej 5.850.000 zł,
- pozostałe środki własne Elektrowni 426.875 zł.

Z oceny Elektrowni wynika, że na dokończenie budowy instalacji będą potrzebne środki w wysokości 1.570.000 zł, w tym do poniesienia przez:

- stronę amerykańską 150.000 dolarów USA (420.000 zł) - środki pomocowe,
- stronę polską tj. Elektrownię - 1.150.000 zł.

Łączny koszt budowy IOS zamknąłby się w kwocie 31.600.000 zł (str.16).

Na uruchomienie IOS potrzebne będą środki w wysokości 1.987.500 zł, w tym do poniesienia przez:

- stronę amerykańską zgodnie z warunkami podpisanej umowy 370.000 dolarów USA (1.000.000 zł) środki pomocowe,
- stronę polską tj. Elektrownię 987.500 zł.

Łączny koszt budowy i uruchomienia IOS zamknąłby się w kwocie 33.600.000 zł, a w przypadku zapłacenia kar umownych NFOŚiGW, z tytułu nie wykonania zadań w planowanym terminie, wyniósłby on ok. 45.000.000 zł. (str.16).

4. Kontrola wykazała, że Dwustronny Sterujący Komitet, odpowiedzialny, zgodnie z umową, za nadzorowanie wszystkich faz przedsięwzięcia, nie sprawował należytego nadzoru nad realizacją instalacji odsiarczania spalin w Elektrowni Skawina (str.12).

W szczególności nie zostały opracowane i przyjęte przewidziane umową aneksy zawierające:

- zakres prac,
- zakres kompetencji DSK, harmonogram i wymagania w zakresie finansowania,
- postanowienia finansowe i postanowienia dotyczące sprawozdań.

Skład DSK ze strony polskiej ulegał zmianie (str.12).

5. Kontrola wykazała, że Wojewoda Krakowski do czasu zakończenia kontroli nie wydał decyzji o dopuszczalnej emisji zanieczyszczeń do powietrza atmosferycznego pomimo, że Elektrownia złożyła wniosek w tej sprawie w dniu 7 kwietnia 1992 r. (str.19). Decyzja wydana została dopiero w dniu 2 września 1996 r., tj. po 4 latach - po wystąpieniu pokontrolnym NIK do Wojewody Krakowskiego.

3. Uwagi i wnioski

Wyniki kontroli wykazały, że w całym okresie procesu inwestycyjnego dopuszczono do powstania zaniedbań i nieprawidłowości skutkujących nieosiągnięciem dotychczas zamierzonego celu.

Z ustaleń kontroli wynika, że strona polska nie potrafiła przygotować strony organizacyjnej i umownej oraz nadzoru nad realizacją instalacji odsiarczania spalin w Elektrowni Skawina aby efektywnie wykorzystać dar Rządu USA. Realizacja instalacji odsiarczania spalin w Elektrowni Skawina w Skawinie miała dać szybki efekt w postaci ochrony środowiska regionu, ale także być pilotowym rozwiązaniem dla innych elektrowni w Polsce.

Uwzględniając wyniki kontroli Najwyższa Izba Kontroli przedkłada następujące najistotniejsze wnioski:

Dyrektor Elektrowni Skawina w Skawinie doprowadzi do:

1. Uregulowania stanu prawnego budowy IOS stosownie do postanowień art. 40 i 42 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane /Dz. U. Nr 38, poz. 292 ze zm./ ./ w związku z art. 103 ust. 2 ustawy Prawo budowlane z dnia 7 lipca 1994 r. /Dz.U. Nr 89, poz. 414/./.
2. Skompletowania dokumentacji określonej w art. 57 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane /Dz.U. Nr 89, poz. 414/ oraz art. 5 umowy niezbędnej do uzyskania pozwolenia na użytkowanie IOS
3. Zapewnienia pełnego nadzoru inwestorskiego nad budową IOS i powierzenia funkcji inspektora nadzoru inspektorskiego osobom posiadającym uprawnienia budowlane odpowiedniej specjalności stosownie do art. art. 17-27 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane /Dz.U. Nr 89, poz. 414/ i § 2 zarządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 15 grudnia 1994 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych przy których realizacji, wymagane jest ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego i powierzenia tej funkcji /M.P. z 1995 r. Nr 2, poz. 28/.

Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa:

1. Spowoduje niezwłoczne podjęcie prac przez stronę polską Dwustronnego Sterującego Komitetu dla:
 - ♦ ustalenia zakresu istotnych do wykonania prac na IOS,

- ♦ sporządzenia harmonogramu realizacji IOS wraz z terminem zakończenia robót budowlanych i oddania IOS do eksploatacji,
- ♦ uzgodnienia wysokości środków finansowych na dokończenie budowy i przeprowadzenie rozruchu IOS oraz wskazanie źródeł finansowania.

2. Doprowadzi do zagwarantowania przez stronę amerykańską i Dyrektora Elektrowni Skawina dalszych środków finansowych niezbędnych do uruchomienia IOS.

3. Spowoduje podjęcie niezbędnych działań przez Dwustronny Sterujący Komitet i Dyrektora Elektrowni Skawina dla uruchomienia instalacji odsiarczania spalin w Elektrowni w możliwie najkrótszym czasie.

4. Rozważy zastosowanie odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej w stosunku do osób uczestniczących ze strony Ministerstwa Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w Dwustronnym Sterującym Komitecie, które dopuściły, że nie zostały opracowane i przyjęte przewidziane w umowie z Departamentem Energii USA aneksy zawierające:

- ♦ zakres prac,
- ♦ zakres kompetencji DSK, harmonogram i wymagania w zakresie finansowania,
- ♦ postanowienia finansowe i postanowienia dotyczące sprawozdań,

a także nie sprawowały należytego nadzoru nad realizacją IOS.

II CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Charakterystyka stanu prawnego

Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa na mocy ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o utworzeniu urzędu Ministra OŚZNiL /Dz. U. Nr 73, poz. 433 ze zm// realizuje politykę państwa w zakresie ochrony środowiska i jego racjonalnego kształtowania.

Zgodnie z art. 4 tej ustawy Minister OŚZNiL wykonuje swoje zadania w szczególności przez m. in.:

- opracowywanie założeń polityki państwa w zakresie ochrony środowiska...(pkt. 1),
- udział w planowaniu społeczno-gospodarczym i finansowym (pkt. 2),
- tworzenie warunków ekonomiczno-finansowych, organizacyjnych i technicznych ochrony środowiska (pkt. 3),
- tworzenie warunków dla rozwoju współpracy gospodarczej i naukowo-technicznej z zagranicą, w tym również inicjowanie współpracy międzynarodowej w dziedzinie ochrony środowiska (pkt. 4),
- inicjowanie i opiniowanie programów naukowo-badawczych stosownie do swojego zakresu działania (pkt. 5),
- ustalanie zasad ochrony środowiska oraz racjonalnej gospodarki wodnej..., a ponadto zasad wprowadzania nowych technik i technologii (pkt. 6).

Nadanie statutu Ministerstwa OŚZNiL nastąpiło na mocy uchwały Nr 50 Rady Ministrów z dnia 31 marca 1990 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu OŚZNiL/, zmienionej uchwałami Rady Ministrów Nr 43 z dnia 22 marca 1991 r. oraz Nr 55 z dnia 15 kwietnia 1991 r. (nie publikowane), a także rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 1993 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu OŚZNiL /Dz. U. z 1994 r. Nr 2, poz. 4/. Zgodnie z § 2 ust. 2 tego rozporządzenia Minister OŚZNiL może upoważnić osoby, o których mowa w ust. 1 oraz innych pracowników Ministerstwa zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych i samodzielnych do podejmowania decyzji w imieniu Ministra w określonych przez niego sprawach, a na podstawie § 3 ust. 4 tego rozporządzenia " w zależności od potrzeb Minister OŚZNiL może powołać inne kolegialne organy doradcze i opiniodawcze, określając ich nazwę, skład osobowy, organizację i tryb działania".

Do zadań Ministra Przemysłu i Handlu zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. o utworzeniu urzędu Ministra Przemysłu i Handlu /Dz. U. Nr 66, poz. 286/ należy kształtowanie założeń i realizacja polityki w zakresie przemysłu, handlu wewnętrznego i usług w stosunku do wszystkich podmiotów gospodarczych, niezależnie od form własności. Zgodnie z art. 3 pkt. 1 i 3 tej ustawy do zakresu działania Ministra Przemysłu i Handlu należy w szczególności m.in. nadzór nad funkcjonowaniem krajowych systemów energetycznych i określanie kierunków ich rozwoju, zwłaszcza w zakresie.... systemów elektroenergetycznych i systemu gazowniczego oraz wykonywanie innych zadań określonych w obowiązujących przepisach prawa. Statut MPiH nadano uchwałą nr 125/91 Rady Ministrów z dnia 27 sierpnia 1991 r. w sprawie nadania statutu MPiH, zmienioną uchwałą nr 75/92 Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1992 r. (nie publikowane), następnie zmienioną rozporządzeniem Rady Ministrów z

dnia 17 października 1995 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Przemysłu i Handlu /Dz. U. Nr 130, poz. 630/.

Na mocy art. 2 ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o likwidacji Wspólnoty Węgla Kamiennego i Wspólnoty Energetyki i Węgla Brunatnego oraz o zmianie niektórych ustaw /Dz. U. Nr 14, poz. 89/ obowiązki i zadania likwidatora wspólnot powierzono Ministrowi Przemysłu. Z dniem 30 września 1990 r. na podstawie art. 10 tej ustawy utraciły moc ustawy z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu tych wspólnot /Dz.U. Nr 33, poz. 183 i 184/. Na podstawie § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 lipca 1990 r. w sprawie powierzenia wykonywania niektórych zadań oraz uprawnień Wspólnoty Węgla Kamiennego oraz Wspólnoty Energetyki i Węgla Brunatnego organom administracji państwowej /Dz.U. Nr 46, poz. 270/ Ministrowi Przemysłu powierzono m.in. zadania i uprawnienia likwidowanej Wspólnoty Energetyki i Węgla Brunatnego:

- programowanie przedsięwzięć inwestycyjnych polegających na budowie i rozbudowie elektrowni....(pkt. 3),
- działanie na rzecz ochrony środowiska w energetyce....(pkt. 10).

Zasady ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska określa ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska /j.t. Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 169, zm z 1995 r. Nr 90, poz. 446/. Zgodnie z art. 5 ust. 1 tej ustawy ochrona środowiska stanowi istotny element polityki społeczno-gospodarczej Państwa. Zadania związane z ochroną środowiska są ujmowane w planach zagospodarowania przestrzennego, w aktach normatywnych oraz uwzględnione w działalności organów państwowych, jednostek organizacyjnych i organizacji społecznych. Według art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie środowiska przy ustalaniu w planach zagospodarowania przestrzennego kierunków rozwoju kraju, województwa, miast oraz gmin należy uwzględniać potrzeby ochrony środowiska, zaś zgodnie z art. 6 ust. 4 tej ustawy w szczególności m.in.:

- zapewnia się kompleksowe rozwiązanie problemów zabudowy miast i wsi, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, składowania i unieszkodliwiania odpadów, urządzania i kształtowania terenów zielonych (pkt.2),
- uwzględnia się potrzeby ochrony powietrza....(pkt. 4).

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie środowiska rozstrzygnięcia organów administracji rządowej i organów gminy nie mogą naruszać wymagań ochrony środowiska, a w szczególności ustaleń planów zagospodarowania przestrzennego dotyczących ochrony środowiska, a według art. 7 ust. 2 decyzja administracyjna sprzeczna z postanowieniami art. 7 ust. 1 jest nieważna. Postanowienia art. 27 ustawy o ochronie środowiska zobowiązują m.in. jednostki organizacyjne do stosowania metod, technologii i środków technicznych chroniących powietrze przed zanieczyszczeniem. Wojewoda - na podstawie art. 30 ust. 1 ustawy o ochronie środowiska ustala w drodze decyzji administracyjnej rodzaje i ilość substancji zanieczyszczających powietrze, dopuszczalne do wprowadzenia do powietrza m.in. przez jednostki organizacyjne prowadzące działalność gospodarczą. Jednostki organizacyjne ponoszą opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzania w nim zmian. Opłaty pobiera się m.in. za wprowadzanie zanieczyszczeń do powietrza (art. 86 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie środowiska). Jednostki organizacyjne nie posiadające decyzji o dopuszczalnej emisji zanieczyszczeń do powietrza atmosferycznego ponoszą opłatę za wprowadzenie zanieczyszczeń do powietrza podwyższoną o 100 % (art. 86b ust. 7 ustawy o ochronie środowiska).

Według art. 53 ust. 1 ustawy o ochronie środowiska jednostki organizacyjne prowadzące działalność gospodarczą, w wyniku której powstają odpady są obowiązane chronić środowisko przed zanieczyszczeniem, niszczeniem lub innym ujemnym oddziaływaniem tych odpadów oraz postępować w sposób zapewniający ochronę środowiska przed odpadami, uwzględniając w pierwszej kolejności ich gospodarcze wykorzystanie. Natomiast wg art. 54 ust. 1 tej ustawy odpady, które nie można wykorzystać gospodarczo likwiduje się lub unieszkodliwia, gromadzi albo wylewa w miejscach wyznaczonych na ten cel w planach zagospodarowania przestrzennego, w sposób zapewniający ochronę środowiska.

W wyniku ustawy z dnia 27 kwietnia 1989 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska i ustawy Prawo wodne /Dz. U. Nr 26, poz. 139// utworzono Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej /NFOŚiGW/ oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej /WFOŚiGW/. Ustawą z dnia 3 kwietnia 1993 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz ustawy - Prawo wodne /Dz. U. Nr 40, poz. 183// z dniem 5 czerwca wojewódzkie fundusze uzyskały osobowość prawną.

Zgodnie z art. 88c ust. 1 ustawy o ochronie środowiska NFOŚiGW i WFOŚiGW mogą przeznaczać posiadane środki m.in. na:

- udzielanie oprocentowanych pożyczek (pkt. 1),
- przyznanie dotacji, szczególnie w przypadku realizacji większych zadań o zasięgu przekraczającym obszar jednego województwa (pkt. 2).

Według art. 88c ust. 2 ustawy o ochronie środowiska pożyczki, o których mowa w art. 88 ust. 1 tej ustawy mogą być częściowo lub całkowicie umorzone pod warunkiem terminowego wykonania zadań i osiągnięcia planowanych efektów.

Na podstawie § 1 pkt. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. w sprawie zasad współdziałania w zakresie ochrony środowiska terenowych organów administracji państwowej z innymi organami i jednostkami organizacyjnymi /Dz. U. Nr 24, poz. 98/ terenowe organy administracji państwowej miały współdziałać w celu zapewnienia m.in. racjonalnego kształtowania środowiska. W szczególności współdziałanie to (wg § 2 tego rozporządzenia) polega na współpracy terenowych organów administracji państwowej z m.in.:

- 1) państwowymi wojewódzkimi inspektorami sanitarnymi w sprawach:
 - badań i oceny jakości środowiska oraz zachodzących w nim zmian,
 - zapewnienia wymagań ochrony środowiska w planach zagospodarowania przestrzennego przy ustalaniu lokalizacji oraz miejsca i warunków realizacji inwestycji, a także w rozwiązaniach projektowych,
- 2) terenowymi inspektorami gospodarki energetycznej w sprawach:
 - lokalizacji inwestycji energetycznych,
 - wyboru metod utylizacji odpadów palnych.

W 1992 r. Minister Finansów działający w imieniu Skarbu Państwa ustanowił fundację pn. "EkoFundusz", której celem jest wykorzystanie środków - zwanych środkami ekokonwersji - przeznaczonych na przedsięwzięcia w dziedzinie ochrony środowiska w Polsce, w ramach zamiany polskiego zadłużenia zagranicznego (zgodnie z §4 porozumienia o redukcji i reorganizacji długu Rzeczypospolitej Polskiej, zawartego dnia 21 kwietnia 1991 r. w Paryżu

przez przedstawicieli Rządu RP oraz rządów 17 krajów wierzycielskich skupionych w Klubie Paryskim).

Fundacja wspiera zgromadzonymi środkami następujące rodzaje zadań:

- 1/ zapobieganie transgranicznym zanieczyszczeniom atmosfery przez ograniczenie emisji dwutlenku siarki i tlenków azotu,
- 2/ ograniczenie dopływu zanieczyszczeń i substancji eutrofizujących do Bałtyku,
- 3/ ograniczenie emisji gazów szklarniowych - głównie dwutlenku węgla i metanu - w drodze poprawy efektywności wykorzystania energii i redukcji emisji metanu ze źródeł rozproszonych,
- 4/ ochrona różnorodności biologicznej.

Na podstawie art. 5 pkt. 16 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw /Dz. U. Nr 34, poz. 198/ do właściwości rejonowych organów rządowej administracji ogólnej z ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo budowlane ./ przeszło m.in.:

- zatwierdzanie planów realizacyjnych oraz rozwiązań urbanistycznych i architektoniczno-budowlanych (art. 21 ust. 3),
- wydawanie pozwoleń na budowę (art. 29 ust. 4),
- przyjmowanie zawiadomień o oddaniu obiektu budowlanego do użytku (art. 41 ust. 2),
- wydawanie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, gdy jest to uzasadnione względami m.in. ochrony środowiska albo interesem społecznym (art. 42 ust. 2).

2. Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne

Elektrownia Skawina w Skawinie wybudowana w 1957 r. 12 km na południowy zachód od Krakowa stanowi bezpośrednie źródło zasilania dla południowego regionu Polski, ale i zagrożenie dla ludności i zabytków Krakowa. Łączna moc zainstalowana wynosi 1.650 MW.

Elektrownia Skawina posiada 11 szt. kotłów opalanych węglem kamiennym na których zamontowane są elektrofiltry o skuteczności odpylania spalin 98 %. Spaliny po odpyleniu odprowadzane są do powietrza atmosferycznego poprzez 2 kominy. Węgiel Kamienny spalany w elektrowni zawiera od 0.74 % do 1,44 % siarki. Elektrownia odprowadzała do powietrza atmosferycznego corocznie średnio ok. 24.400 ton dwutlenku siarki, w tym w :

- 1994 r. - 19.407 ton,
- 1995 r. - 25.544 ton,
- I kw. 1996 r. - 7.078 ton.

Szansa poprawienia jakości powietrza regionu krakowskiego pojawiła się po wizycie w 1989 r. w Krakowie Prezydenta USA George'a Busha, który zapowiedział podarowanie 10 mln dolarów USA na wybudowanie pierwszej w Polsce pokazowej instalacji odsiarczania spalin, hamującej m.in. dalsze niszczenie zabytków Krakowa i regionu.

Projektantem i głównym wykonawcą została firma amerykańska o nazwie AirPol. Inc. Tetenboro USA. Instalacja realizowana była na dwóch kotłach, tj.: nr 11 i 10 w metodzie mokrej dwuaktywnej z regeneracją wapna, możliwością pracy w dwóch alternatywnych systemach, różniących się rodzajem zastosowanych sorbentów, tj.:

- sorbentu magnezowo-wapniowego,

- sody / Na_2CO_3 /.

Metoda dwualkaliczna z regeneracją wapnem została opracowana w latach 70-tych w USA jako alternatywa do mokrych metod wapniowo-wapiennych.

W metodzie dwualkalicznej z regeneracją wapna czynnikiem procesu absorpcji SO_2 jest sorbent wapniowo-magnezowy / MgO od 4 % - 8 %/, zaś wapno hydratyzowane stanowi czynnik regenerujący roztwór absorpcyjny.

Gwarantowanym stopniem odsiarczania spalin dla Elektrowni Skawina ma być:

- 92 % przy przepływie pełnego strumienia spalin z kotłów K 10 i K 11 przez absorber,
- 65 % przy częściowym przepływie strumienia spalin powodującym rozdział spalin na część odsiarczaną i część nieodsiarczaną, celem uzyskania przed kominem temperatury mieszaniny spalin oczyszczonych i nieoczyszczonych na poziomie 70 °C.

Praca IOS przy przepływie pełnego strumienia spalin nie jest zalecana z uwagi na możliwość wystąpienia korozji komina w wyniku obniżenia temperatury spalin poniżej punktu rosy dla kwasu siarkowego, tj. ok. 135 °C.

Produktem końcowym w procesie mokrego odsiarczania w obu systemach technologicznych (wapniowo-magnezowym i sodowym) ma być mieszanina siarczynu i siarczanu wapnia o zawartości wilgoci 55 % - 65 %, przy systemie z sorbentem wapniowo-magnezowym oraz 45 % - 55 % przy systemie z sorbentem sodowym. Produkty te mogą być składowane tylko w warunkach izolacji od podłoża. Celem neutralizacji odpad /placek filtracyjny/ będzie mieszany z popiołem oraz wapnem palonym, w proporcji:

- placek filtracyjny - 50,4 %,
- wapno palone - 1,6 %,
- popiół - 48,0 %.

W mieszaniu produktów jw. rozpoczyna się reakcja wiązania przekształcając "błotnisty" odpad w twardą masę. Ilość otrzymanych odpadów końcowych z odsiarczania spalin z kotłów K-10 i K-11, przy sprawności odsiarczania 65 % wynosić będzie ok. 18,5 t/h, tj. 444 t/dobę.

Skład szczegółowy produktu końcowego zostanie ustalony po uruchomieniu i po "uzyskaniu" przez IOS optymalnego reżimu pracy.

3. Istotne ustalenia kontroli

Kontrola wykazała, że Rząd USA udzielił Rządowi RP bezzwrotnej pomocy w wysokości 10 mln dolarów USA z przeznaczeniem na budowę instalacji odsiarczania spalin w Elektrowni Skawina w Skawinie. W dniu 15 marca 1990 r. Minister Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa - Bronisław Kamiński w imieniu "Ministerstwa Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Ministerstwa Przemysłu i Miasta Kraków w Rzeczypospolitej Polskiej" zawarł umowę z Departamentem Energii USA w sprawie współpracy w celu demonstracji technologii czystego spalania węgla i wprowadzenia w Polsce technologii ochrony powietrza, tj. budowę IOS na kotle Nr 11 w Elektrowni Skawina w Skawinie o wartości 7.880.410 dolarów amerykańskich. W dniu 16 października 1991r. Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa - Maciej Nowicki podpisując "poprawkę do umowy" w imieniu "Ministerstwa Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa i Ministerstwa Przemysłu oraz Miasta Kraków Rzeczypospolitej Polskiej" zmienił umowę z Departamentem Energii USA i rozszerzył zakres rzeczowy inwestycji oraz zobowiązał się do sfinansowania IOS na kotle Nr 10 w wysokości 3.831.976 dolarów USA.

Zgodnie z umową z 15 marca 1990 r. ustanowiono Dwustronny Sterujący Komitet jako organ odpowiedzialny za nadzór nad wszystkimi fazami realizacji inwestycji. W myśl cyt. umowy Dwustronny Sterujący Komitet składał się z sześciu członków: trzech wyznaczonych przez Stronę Polską a trzech przez Departament Energii USA. Prace, które miały być wykonywane przez stronę polską i amerykańską podczas realizacji przedsięwzięcia w myśl tej umowy powinny być zawarte w 3 aneksach i uszczegóławiać:

- zakres prac,
- zakres kompetencji DSK, harmonogram prac i wymagania w zakresie finansowania,
- postanowienia finansowe i postanowienia dotyczące sprawozdawczości.

Kontrola wykazała, że ww. dokumenty nie zostały opracowane.

W skład DSK w początkowej fazie weszli:

- Andrzej Kulpa - Wspólnota Energetyki i Węgla Brunatnego,
- Jerzy Wertz - Urząd Wojewódzki w Krakowie,
- Władysław Matlak - Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa /MOŚZNiL/.

W maju 1990 r. na miejsce Andrzeja Kulpy powołany został dyrektor Elektrowni Skawina - Ireneusz Łapiński, zaś w lipcu 1993 r. wicedyrektor Departamentu Ochrony Powietrza i Powierzchni Ziemi MOŚZNiL - Stanisław Kamiński. W listopadzie 1992r. odwołano ze składu z DSK Władysława Matlaka i ponownie powołano go w jego skład w lipcu 1994 r.

W czasie kontroli w skład DSK ze strony polskiej wchodził:

- Władysław Matlak - MOŚZNiL,
- Stanisław Kamiński - MOŚZNiL,
- Ireneusz Łapiński - Elektrownia Skawina,
- Jerzy Wertz - Urząd Wojewódzki w Krakowie.

W okresie do 30 kwietnia 1996 r. odbyło się 6 spotkań DSK. Kontrola wykazała, że DSK nie sprawował należytego nadzoru nad realizacją polsko-amerykańskiego przedsięwzięcia na terenie Elektrowni Skawina.

Wyboru amerykańskiej firmy wykonawczej dokonał Departament Energii USA w wyniku przetargu przeprowadzonego w USA. Przetarg wygrała firma AirPol. Inc z Tetenboro USA.

Elektrownia Skawina zawarła w dniu 25 lipca 1991 r. za pośrednictwem Polskiego Towarzystwa Handlu Zagranicznego "Elektrim SA" umowę z firmą amerykańską AirPol na budowę IOS na kotle Nr 11 o wartości 7.880.410 dolarów USA. Umowa ta została następnie rozszerzona aneksem z dnia 26 września 1991 r. o budowę IOS na kotle Nr 10 o wartości 3.831.976 dolarów USA.

W myśl tej umowy Elektrim miał m.in.:

- dokonać analizy części finansowo-handlowej oferty wskazanej przez DSK,
- przeprowadzić przy udziale Elektrowni negocjacje z AirPolem w celu wskazania optymalnych warunków umownych i opracować ostateczną wersję umowy,
- ustalić sankcje finansowe w przypadku niedotrzymania przez dostawcę gwarancji.

Za obsługę umowy Elektrownia miała zapłacić prowizję w wysokości 2,5 % wartości umownej. Kontrola wykazała, że Elektrownia nadpłaciła Elektrimowi 90.741,16 dolarów USA, gdyż należność opłaciła od łącznej wartości umownej IOS dla kotłów nr 11 i 10, a nie jak stanowi obowiązująca umowa od wartości umownej IOS tylko dla kotła nr 11.

Elektrownia w umowie z firmą amerykańską AirPol przygotowanej przez Elektrim nie zabezpieczyła swoich interesów w zakresie realizacji IOS wynikających z prawa polskiego. Nie ustanowiono kar umownych za szkody wynikłe z nie wykonania lub nienależytego wykonania umowy stosownie do postanowień art. 483 i 484 Kodeksu Cywilnego. Elektrownia zgodziła się ograniczyć łączną odpowiedzialność firmy amerykańskiej AirPol z tytułu roszczeń, uszkodzeń, strat, gwarancji i gwarancji procesowych do kwoty 1.500.000 dolarów USA.

Szczegółowy harmonogram realizacji IOS zawarty w umowie Elektrowni Skawina z firmą amerykańską AirPol określił terminy jej wykonania:

- zakończenie wykonania projektu wstępnego zaplanowano na 14 listopada 1991 r.,
- zakończenie opracowania dokumentacji szczegółowej - 14 czerwca 1992 r.,
- zakończenie kompletowania dostaw - 14 marca 1993 r.,
- transport z USA - 14 kwietnia 1993 r.
- zakończenie montażu instalacji - 14 listopada 1993 r.,
- zakończenie próbnej eksploatacji - 14 marca 1994 r.,
- zakończenie szkolenia obsługi - 14 września 1994 r.

Zgodnie z pkt. 1.6. cyt. umowy między Elektrownią a AirPolem "Po akceptacji przez DOE Instalacji Odsiarczania prawo własności do niej będzie przekazane inwestorowi przez DOE". Oznacza to, że Elektrownia uzyska prawo własności oraz prawo użytkowania tej instalacji po przekazaniu inwestycji przez Departament Energii USA.

Budowę rozpoczęto 21 września 1992 r., a 16 listopada 1993 r. zakończono montaż IOS.

Do zakończenia kontroli, tj. 26 lipca 1996 r. IOS nie została uruchomiona i przekazana Elektrowni do eksploatacji.

Z wyjaśnień Z-cy Dyrektora ds. Inwestycji Elektrowni Skawina w Skawinie wynika, że głównymi przyczynami opóźnień w oddaniu IOS do eksploatacji były:

- przedłużający się okres badań nad przygotowaniem sorbentu magnezowo-wapniowego na bazie surowców polskich,
- pęknięcie fundamentu pod wentylatorem procesowym, wykonanego przez stronę polską na podstawie projektu amerykańskiego,
- zaprzestanie robót na IOS w okresie zimowym 1995/96.

Podstawowym wykonawcą było przedsiębiorstwo AirPol z USA. Kierownik budowy nadzorujący całość robót był obywatelem amerykańskim nie posiadającym wymaganych prawem polskim uprawnień budowlanych.

Z ramienia Elektrowni nadzór inwestorski prowadzili kierownik wydziału inwestycji z wykształcenia technik elektryk i inspektor nadzoru aparatury kontrolno-pomiarowej i automatyki z tego wydziału. Obaj nie posiadali stosownych uprawnień do sprawowania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie określonych w art. 18 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane /Dz. U. Nr 38, poz. 292 ze zm./).

Elektrownia i wykonawca firma amerykańska - AirPol nie posiadali pełnej dokumentacji projektowej, w tym: technicznej i technologicznej. Spośród 14 pozycji dokumentacji projektowej, które Elektrownia zagwarantowała sobie w podpisanej umowie z wykonawcą - AirPol, otrzymała tylko 6 pozycji i to w języku angielskim, w tym rysunki fundamentów ze specyfikacją. Autorzy projektów budowlanych nie posiadali polskich uprawnień określonych w art. 18 ust. 2 pkt. 1 ustawy z 24 października 1974 r. Prawo budowlane /Dz. U. Nr 38, poz. 229 ze zm./ ./. Rysunki techniczno-robocze na poszczególne elementy instalacji przekazywane były przez AirPol na budowę sukcesywnie, bezpośrednio do podwykonawców instalacji. Dokumentacja techniczna opracowywana była równolegle z realizacją budowy IOS w języku angielskim i nie była adaptowana do polskich norm oraz warunków technicznych projektowania i wykonywania robót budowlanych. Brak kompletu dokumentacji projektowej u inwestora ograniczał jego nadzór inwestorski. Elektrownia zwracała się trzykrotnie do firmy AirPol o przekazanie pełnej dokumentacji projektowej, po raz pierwszy 3 listopada 1993 r., a więc po ponad rocznym okresie od rozpoczęcia budowy, ale do czasu zakończenia kontroli jej nie wyegzekwowała.

IOS w Elektrowni Skawina została posadowiona na wybudowanych fundamentach przez stronę polską (Elektrownię) w/g wymogów i dokumentacji firmy AirPol, zaś dostawy urządzeń i montaż zrealizowała strona amerykańska.

Stan podstawowych urządzeń I.O.S. w dniu zakończenia kontroli przedstawiał się następująco:

1. **Absorber** - zdemontowane urządzenia (ph-metry, poziomowskaz dolnej części absorbera) i izolacja, podpory rurociągów i osłony izolacyjne częściowo skorodowane. Powierzchnia misy fundamentowej wskazuje na złuszczenie chemoodpornej warstwy. Wewnątrz absorbera trwają prace oczyszczające sekcję SO₂ z osadów wapienno-siarkowych.

2. **Wentylator procesowy** - fundament blokowy posiada liczne pęknięcia poziome i pionowe wszystkich ścian. Na górnej powierzchni bloku fundamentowego złuszczone warstwa chemoodporna. Zdemonstowane i skorodowane osłony izolacyjne włazów. Skorodowane blachy izolacyjne wentylatora na powierzchni ok. 10 % - 15 % jego całkowitej powierzchni.
3. **Układ przygotowania węgla sodu** - brak jednej pompy, kompensatorów na ssaniu i tłoczeniu pomp oraz rękawów na podajniku śrubowym. Rozłączone kable grzewcze.
4. **Układ przygotowania wapna** - na 50 % pionowych łączach blach zbiornika mleczka wapiennego widoczne wycieki mleczka na zewnątrz. Zdemonstowane urządzenia, zerwany łańcuch napędu podajnika na zsywie nr 2, rozłączone kable. wszystkie urządzenia wewnątrz silosa wapna pokryte warstwą zaschniętego sorbentu. Warstwa chemoodporna fundamentu silosa złuszczone.
5. **Zbiornik recyrkulacji SO₂** - zdemonstowane urządzenia i izolacja różnych przewodów, korozja na rurach doprowadzających wodę płuczną, liczne wgniecenia na osłonach izolacyjnych rur.
6. **Zagęszczacz** - zdemonstowane urządzenia i rozkręcone kołnierze rurociągów i przewody, brak izolacji rurociągów na dł. ok. 5,0 mb. Warstwa chemoodporna fundamentu złuszczone.
7. **Pompownia główna (HCl i SO₂)** - zdemonstowane urządzenia (rozpołowione pompy HCl - Warmana i zawory zwrotne z tłoczenia tych pomp)

W trakcie kontroli stwierdzono, że spośród 14 podstawowych obiektów IOS tylko w 2 nie stwierdzono uchybień. Dwa "Raporty o stanie IOS" wykonane przez Elektrownię oraz kontrola Państwowej Inspekcji Pracy /P.I.P./ wykazały ponad 130 usterek projektowych i wykonawczych instalacji, z których do czasu zakończenia kontroli żadna nie została usunięta.

W umowie Elektrowni Skawina z firmą amerykańską AirPol z 25 lipca 1991 r. ustalono koszty dewizowe wykonania IOS na dwóch kotłach nr 10 i 11 w kwocie 11.712.386 dolarów USA, w tym płatności strony:

- amerykańskiej - 7.880.410 dolarów USA,
- polskiej - 3.831.976 dolarów USA.

Wg stanu na 30 kwietnia 1996 r. koszty dewizowe realizacji IOS wynosiły 11.805.956,75 dolarów USA, w tym przez stronę:

- amerykańską - 7.974.010,75 dolarów USA,
- polską - 3.831.946,00 dolarów USA

co w przeliczeniu wg kursów bieżących na złote polskie wynosiło 20.613.613,83 zł, w tym strony: amerykańskiej - 13.934.810,46 zł i strony polskiej - 6.678.803,37 zł. Ponadto strona polska poniosła wydatki złotowe w wysokości 9.006.874,22 zł, w tym m.in. na roboty budowlano-montażowe, odsetki bankowe za pobrane pożyczki, opłaty za obsługę kontraktu, oceny, opinie itp.

Na sfinansowanie tych wydatków Elektrownia otrzymała dotacje z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w wysokości 730.000 zł i z Fundacji EkoFundusz w wysokości 2.000.000 zł. Uzyskała także dwie niskooprocentowane pożyczki (0,4 % i 0,45 % stopy kredytu refinansowego) z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska

i Gospodarki Wodnej /NFOŚiGW/ w łącznej kwocie 5.850.000 zł. Do pełnej spłaty pożyczki pozostały Elektrowni 4 raty kapitałowe w łącznej wysokości 4.500.000 zł. z terminami płatności:

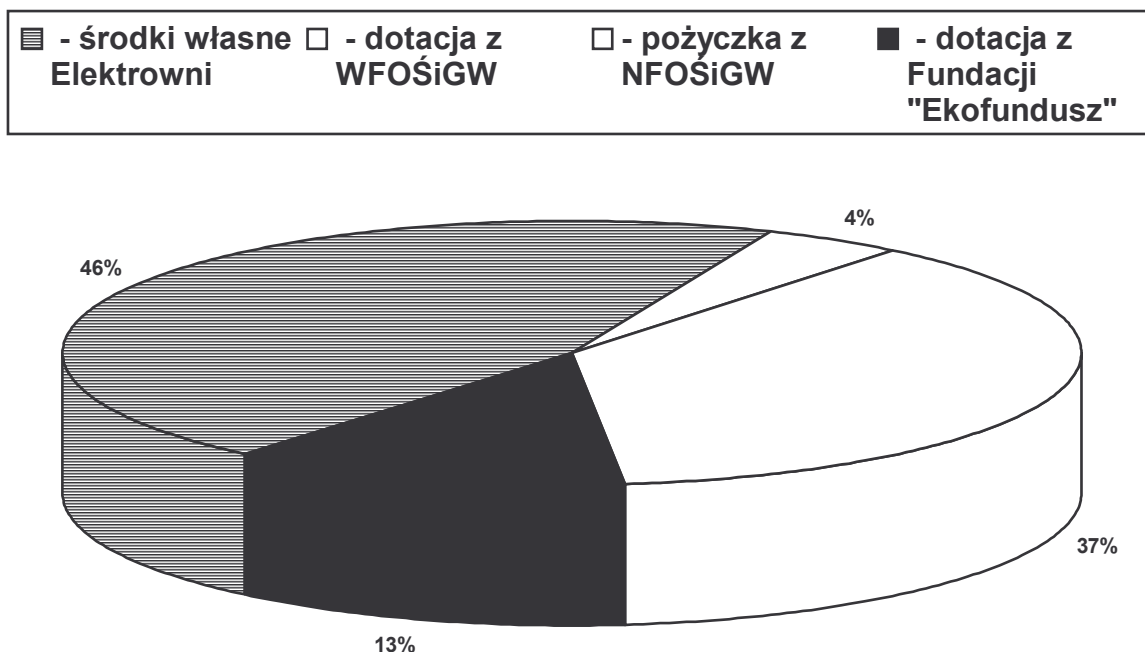
- 30 czerwca 1996 r. - 1.000.000 zł.
- 31 grudnia 1996 r. - 1.000.000 zł.
- 30 czerwca 1997 r. - 1.000.000 zł.
- 31 grudnia 1997 r. - 1.500.000 zł.

Ponadto Elektrownia zaangażowała własne środki inwestycyjne w wysokości 7.105.677,59 zł.

Elektrownia w umowach pożyczek z NFOŚiGW zobowiązała się do natychmiastowego zwrotu kwoty pożyczek wraz z odsetkami ustalonymi w umowie oraz karami umownymi w wysokości 25 % tej kwoty, w przypadku nie zakończenia budowy IOS w deklarowanych terminach, tj. 30 września 1994 r. i 31 grudnia 1994 r. lub odstąpienia od realizacji tego zadania. W związku z tym, że deklarowane przez Elektrownię terminy oddania IOS nie zostały dotrzymane zaistniały przesłanki do zastosowania kar umownych przez NFOŚiGW, a ich wysokość wyniosłaby 11.389.000 zł.

Łączne wydatki dewizowe i złotowe wynosiły dotychczas 29.620.488,05 zł, w tym wydatki strony amerykańskiej 13.934.810,46 zł i strony polskiej 15.685.677,59 zł, co stanowi odpowiednio 47 % i 53 %.

Zróżdła finansowania realizacji IOS przez stronę polską



Z oceny Elektrowni, wynika, że potrzeby finansowe niezbędne do zakończenia budowy IOS i przejęcia jej na majątek trwały wynoszą ok. 1.570.000 zł, w tym na wykonanie niezbędnych zmian konstrukcyjnych (zamontowanie 2 dodatkowych klap odcinających na kanałach spalin) w wysokości ok. 170.000 zł oraz usunięcie usterek wykazanych w kontroli

Państwowej Inspekcji Pracy i dwóch raportach Elektrowni o stanie IOS w wysokości ok. 1.400.000 zł. Wg tej oceny strona amerykańska powinna ponadto wydatkować jeszcze ok. 150.000 dolarów USA, tj. ok. 420.000 zł. (wg przyjętego kursu 1 dolara USA - 2,8 zł.) na naprawę fundamentu wentylatora procesowego.

Łączny koszt budowy IOS zamknąłby się w kwocie ok. 31.600.000 zł.

Na uruchomienie IOS Elektrownia wydatkuje jeszcze ok. 987.500 zł., w tym na dostawę sorbentu - 432.000 zł., dostawę wapna - 26.000 zł., dostawę sody - 27.900 zł., energię elektryczną i obsługę instalacji - 501.600 zł., a strona amerykańska 370.000 dolarów USA, tj. ok. 1.000.000 zł. m.in. na przygotowanie instalacji do uruchomienia po zaprzestaniu prac na IOS w okresie zimowym 1995/96 oraz przeprowadzenie prób i 30 dniowego testu tej instalacji.

Łączny koszt budowy i uruchomienia IOS zamknąłby się w kwocie ok. 33.600.000 zł, a w przypadku zapłacenia przez Elektrownię kar umownych NFOŚiGW wyniósłby on ok. 45.000.000 zł.

Realizacja instalacji odsiarczania spalin w Elektrowni Skawina była już kontrolowana w styczniu 1995 r. przez Państwową Inspekcję Pracy. Kontrola P.I.P. stwierdziła, "że obiekt w aktualnym stanie nie kwalifikuje się do odbioru i przekazania go do eksploatacji z powodu stwierdzonych wad".

Powołany przez Najwyższą Izbę Kontroli w toku kontroli biegły z listy Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dziedziny ochrony środowiska w zakresie ochrony powietrza atmosferycznego stwierdził, m.in. że:

1. Metoda odsiarczania spalin przyjęta dla Elektrowni Skawina nie jest metodą rozpowszechnioną w krajach europejskich, z uwagi na:
 - brak naturalnych odpowiedników amerykańskich wapieni z niską zawartością $MgCO_3$ w Europie. Powoduje to konieczność "preparowania" sorbentu wapniowo-magnezowego według opracowanych procedur, co w warunkach polskich podnosi znacznie jego cenę,
 - skład i postać produktów końcowych, a także brak technologii gospodarczego wykorzystania tych odpadów powodują konieczność ich składowania na wysypiskach przemysłowych,
 - wzrost kosztów składowania odpadów (opłat) oraz kosztów budowy składowisk związanych z zapewnieniem ich szczelności,
 - brak terenów pod składowiska,
 - rozwój innych metod bezodpadowych odsiarczania spalin m.in.:
 - mokrej metody wapniakowej z produkcją gipsu syntetycznego stosowanego jako substytut gipsu naturalnego w budownictwie,
 - mokrych metod regeneracyjnych (absorbpcja w rozpuszczalnikach organicznych),
 - suchych metod regeneracyjnych (absorbpcja na węglach/koksach aktywnych),
 - metody katalitycznej.
2. Nie znajduje logicznego uzasadnienia podwyższenie nakładów inwestycyjnych w związku z zainstalowaniem dwóch węzłów przygotowania dwóch różnych sorbentów na jednej instalacji, gdyż wariantowość układów instalacyjnych wprowadzana jest wyłącznie na instalacjach doświadczalnych,

3. Gwarantowana w założeniach projektowych skuteczność odsiarczania spalin ma wynosić 65 %. Taki stopień odsiarczania można uzyskać w instalacjach suchych wapiennych z węzłem aktywacji sorbentu przy niższych nakładach inwestycyjnych i kosztach odsiarczania spalin.
4. Elektrownia nie dopełniła zgodnie z umową następujących obowiązków:
 - sprawdzenia rysunków projektowych wykonawcy dla wszystkich urządzeń IOS
 - uzyskania wszystkich uzgodnień i opinii wymaganych obowiązującym polskim prawem.
5. Skuteczne usunięcie wad wymaga:
 - zaangażowania profesjonalnej jednostki projektowej do wykonania niezbędnych zmian i uzupełnień projektowych, stosownie do wymogów prawa,
 - współpracy m.in. z takimi organami jak: Państwowa Inspekcja Sanitarna, Państwowa Inspekcja Pracy, Państwowa Straż Pożarna,
 - właściwego nadzoru inwestorskiego.
6. IOS nie była dotąd przedmiotem odbioru i przekazania do rozruchu z powodu nie usunięcia przez wykonawcę wad projektowych i wykonawczych.
7. Podczas prowadzenia rozruchu instalacji produkty końcowe odsiarczania spalin odprowadzono na istniejące składowisko popiołów Elektrowni bez zezwolenia na ich składowanie.

Na wniosek NIK Główny Urząd Nadzoru Budowlanego spowodował przeprowadzenie kontroli realizacji przedmiotowej inwestycji przez rejonowe i wojewódzkie służby nadzoru budowlanego. Z kontroli przeprowadzonej przez służby nadzoru budowlanego Urzędu Rejonowego w Krakowie i Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie w dniach 9 i 10 lipca br. na zlecenie Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego wynika, że budowa prowadzona była bez wymaganego prawem pozwolenia na budowę. Elektrownia Skawina nie występowała do organów nadzoru budowlanego z wnioskiem na pozwolenie na budowę. Nie posiadała uzgodnień i opinii szczegółowych: wojewody w zakresie ochrony środowiska, Państwowej Inspekcji Pracy w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, Państwowej Straży Pożarnej w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz Państwowej Inspekcji Sanitarnej w zakresie warunków higienicznych i sanitarnych wykonywanych obiektów.

III. POSTĘPOWANIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli skierowała 4 wystąpienia pokontrolne zawierające oceny kontrolowanej działalności, wynikające z ustaleń opisanych w protokóle kontroli, a także uwagi i wnioski w sprawie ich usunięcia. Do wystąpień pokontrolnych nie było zastrzeżeń.

Wystąpienia pokontrolne skierowano do:

- **Dyrektora Elektrowni Skawina**, w którym wnioskowano o:

1. Uregulowanie stanu prawnego budowy IOS stosownie do postanowień art. 40 i 42 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane /Dz. U. Nr 38, poz. 229 ze zm./ w związku z art. 103 ust. 2 ustawy Prawo budowlane z dnia 7 lipca 1994 r. /Dz.U. Nr 89, poz. 414/.
2. Skompletowanie dokumentacji określonej w art. 57 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane /Dz.U. Nr 89, poz. 414/ niezbędnej do uzyskania pozwolenia na użytkowanie IOS.
3. Zapewnienie pełnego nadzoru inwestorskiego nad budową IOS i powierzenie funkcji inspektora nadzoru inspektorskiego osobom posiadającym uprawnienia budowlane odpowiedniej specjalności stosownie do art. art. 17-27 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane /Dz.U. Nr 89, poz. 414/ i § 2 zarządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 15 grudnia 1994 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych przy których realizacji, wymagane jest ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego i powierzenia tej funkcji /M.P. z 1995 r. Nr 2, poz. 28//.
4. Wyegzekwowanie od projektanta amerykańskiego I.O.S - firmy AirPol nie przekazanej dokumentacji technicznej i technologicznej stosownie do warunków umownych.
5. Wyegzekwowanie od wykonawcy amerykańskiego IOS - firmy AirPol usunięcia wad projektowych i wykonawczych stosownie do warunków umownych.
6. Pilne ustalenie sposobu usunięcia wad fundamentu pod wentylator procesowy IOS w celu zapewnienia pełnych jego walorów technicznych i eksploatacyjnych.
7. Zagwarantowanie dalszych środków finansowych niezbędnych do uruchomienia IOS
8. Przygotowanie odpowiednio zabezpieczonego składowiska na odpady poprodukcyjne z IOS oraz uzgodnienie z wojewodą krakowskim sposobu ich usuwania i unieszkodliwiania stosownie do art. 54 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska /tekst jedn. Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 z późn. zm./.
9. Uporządkowanie kwestii umownej między Elektrimem a Elektrownią dot. obsługi umowy zawartej przez Elektrownię z firmą amerykańską AirPol. oraz ustalenie zasadnej kwoty prowizji.

10. Uporządkowanie spraw umownych między NFOŚiGW a Elektrownią dot. udzielonych pożyczek preferencyjnych na finansowanie budowy IOS

11. Uruchomienie instalacji odsiarczania spalin w Elektrowni w możliwie najkrótszym czasie.

- **Wojewody krakowskiego**, w którym wnioskowano o:

1. Załatwienie wniosku Elektrowni Skawina dot. wydania decyzji o dopuszczalnej emisji zanieczyszczeń do powietrza atmosferycznego stosownie do art. 30 ust. 1 ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska /tekst jedn. Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196/.

2. Rozważenie naliczenia podwyższonych o 100 % opłat za wprowadzanie zanieczyszczeń do powietrza atmosferycznego za okres od 3 czerwca 1993 r. (tj. od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 3 kwietnia 1993 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz ustawy Prawo wodne - Dz.U. Nr 40, poz. 183) do czasu uzyskania przez Elektrownię Skawina decyzji o dopuszczalnej emisji zanieczyszczeń do powietrza atmosferycznego.

3. Wyłączenie Dyrektora WOŚ-UW - Jerzego Wertza z postępowań administracyjnych prowadzonych przez Wojewodę w sprawach dotyczących Elektrowni Skawina.

4. Zastosowania odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej określonej w art. 38 kpa w stosunku do pracowników Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie winnych nie załatwienia sprawy Elektrowni Skawina w obowiązujących terminach ustalonych w kpa. (Art. 38 kpa stanowi, że pracownik organu administracji, który z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie lub nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 36, podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa. Art. 35 § 3 kpa stanowi, że załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania).

- **Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa** w którym wnioskowano o upoważnienie członka kierownictwa MOŚZNiL do nadzoru nad działalnością przedstawicieli ministerstwa w DSK. Ponadto wnioskowano o pilne zwołanie DSK celem rozstrzygnięcia podstawowych spraw limitujących zakończenie budowy i uruchomienie IOS oraz opracowanie harmonogramu prac i terminarza spotkań DSK.

- **Ministra Przemysłu i Handlu** w którym wnioskowano o rozważenie w porozumieniu z Ministrem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa poszerzenia DSK o przedstawiciela Ministerstwa Przemysłu i Handlu oraz zapewnienie stałego nadzoru członka kierownictwa ministerstwa nad pracami przedstawicieli ministerstwa w DSK. W ocenie NIK udział przedstawiciela Ministra Przemysłu i Handlu jako organu założycielskiego Elektrowni Skawina w pracach DSK jest konieczny.

Z odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że:

- Dyrektor Elektrowni przyjął wnioski i rozpoczął ich realizację. Poinformował m.in., że w wyniku stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości przy budowie instalacji odsiarczania spalin Departament Energii USA, Dwustronny Sterujący Komitet i Elektrownia Skawina podjęły decyzję o wypowiedzeniu umowy dotychczasowemu wykonawcy amerykańskiemu. Amerykańskie firmy dokonują przeglądu instalacji i mają określić konieczny zakres prac, koszty oraz czas potrzebny do uruchomienia instalacji. W wyniku podjętych decyzji zachodzi prawdopodobieństwo zmiany technologii odsiarczania spalin.

Elektrownia przystąpiła do uregulowania stanu prawnego budowy IOS. Nadzór inwestorski nad budową ma być wzmocniony w wyniku zatrudnienia inżyniera z uprawnieniami budowlanymi wymaganej specjalności.

- Minister OŚZNiL podjął działania mające na celu realizację wniosków NIK. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie OŚZNiL Pan Adam Mierzwinski upoważniony został do nadzoru i koordynacji prac w DSK. Podjęto pracę nad oceną zaawansowania prac nad budową instalacji w powiązaniu z postanowieniami umów międzyrządowych, przeanalizowano zakres obowiązków, upoważnień i odpowiedzialności Dwustronnego Sterującego Komitetu za realizację projektu od początku jego funkcjonowania. Rozpatrzono możliwe scenariusze postępowania związane z przyszłością instalacji odsiarczania spalin. Przedstawiciele Ministra Przemysłu i Handlu włączeni zostali do prac strony polskiej w DSK.
- Minister Przemysłu i Handlu realizując zgłoszony przez NIK wniosek poinformował, że ze względu na stwierdzone problemy technologiczne, jakie między innymi są przyczyną opóźnień w przekazaniu instalacji do eksploatacji oddelegował do składu Dwustronnego Sterującego Komitetu z ramienia Ministerstwa Głównego Inżyniera Instalacji Odsiarczania Spalin w Elektrowni Jaworzno III SA, z doświadczeniem zdobytym między innymi w trakcie realizacji instalacji odsiarczania spalin w Elektrowni Jaworzno III, nadzór nad pracą przedstawiciela MPIH w DSK Minister powierzył Dyrektorowi Departamentu Górnictwa, Energetyki i Paliw.
- Wojewoda Krakowski poinformował NIK o realizacji jednego wniosku zgłoszonego w wyniku przeprowadzonej kontroli, a mianowicie, że dopiero w dniu 2 września br. wydana została Elektrowni Skawina decyzja o dopuszczalnej emisji zanieczyszczeń do powietrza atmosferycznego. Wniosek w tej sprawie Elektrownia złożyła w Urzędzie Wojewódzkim 7 kwietnia 1992 r. Decyzja wydana została więc po upływie ponad 4 lat. NIK nie przyjęła argumentów Wojewody i ponownie wystąpiła o realizację wniosków dotyczących wyłączenia Dyrektora Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu Wojewódzkiego z postępowań administracyjnych prowadzonych przez Wojewodę w sprawach dotyczących Elektrowni Skawina oraz zastosowania odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej określonej w art. 38 kpa w stosunku do pracowników Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie winnych nie załatwienia sprawy Elektrowni Skawina w obowiązujących terminach ustalonych w kpa. Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu Wojewódzkiego z ramienia Wojewody pełni zadania w Dwustronnym Sterującym Komitecie. Miał też decydujący wpływ na opóźnienie wydania Elektrowni decyzji o dopuszczalnej emisji zanieczyszczeń do powietrza atmosferycznego.

W wyniku ponownego wystąpienia NIK, Wojewoda Krakowski poinformował, że:

- wyłączył Dyrektora Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu Wojewódzkiego z postępowań administracyjnych dotyczących Elektrowni Skawina,

- udzielił Dyrektorowi Wydziału Ochrony Środowiska UW upomnienia w związku z niezałatwieniem sprawy Elektrowni Skawina w terminach ustalonych w kpa.

Ponadto o zakończeniu kontroli poinformowano zgłaszającego skargę Polski Klub Ekologiczny - Okręg Małopolska z Krakowa.

Najwyższa Izba Kontroli po przeprowadzeniu pełnej analizy wyników kontroli rozważa możliwość skorzystania z uprawnień wynikających z art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli dotyczących powiadomienia organów ścigania o nieprawidłowościach ujawnionych w toku kontroli Elektrowni Skawina w Skawinie k/Krakowa.

Warszawa, dnia 11 grudnia 1996 r.

Dyrektor Departamentu
Ochrony Środowiska i Budownictwa

Andrzej Głowacki

Akceptuję
WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Zbigniew Wesołowski

ZATWIERDZAM
PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Janusz Wojciechowski 11.12.1996

WYKAZ PODSTAWOWYCH AKTÓW PRAWNYCH

1. Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska / t.j. z 1994 r. Nr 49, poz. 169, zm z 1995 r. Nr 90, poz. 446/.
2. Ustawa z dnia 20 grudnia 1989 r. o utworzeniu urzędu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa /Dz. Nr 73, poz. 433, zm. z 1991 r. Nr 101, poz. 444 i Nr 114, poz. 492/.
3. Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. o utworzeniu urzędu Ministra Przemysłu i Handlu /Dz. U. Nr 66, poz. 286/.
4. Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej /Dz. U. Nr 21, poz. 123, zm z 1991 r. Nr 75, poz. 328/.
5. Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym /t.j. z 1989 r. Nr 17, poz. 99, zm Nr 34, poz. 178 i Nr 35, poz. 192, zm z 1990 r. Nr 34, poz. 198 i Nr 87, poz. 505, zm z 1991 r. Nr 103, poz. 446, zm z 1993 r. Nr 47, poz. 212, zmieniona nową ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym /Dz. U. Nr 89, poz. 415/.
6. Ustawa z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane /Dz. U. Nr 38, poz. 229, zm z 1975 r. Nr 17, poz. 94, zm z 1981 r. Nr 12, poz. 57, zm z 1983 r. Nr 44, poz. 200 i 201, zm z 1984 r. Nr 35, poz. 185 i 186, zm z 1987 r. Nr 21, poz. 124, zm z 1993 r. Nr 65, poz. 309, zmieniona nową ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane / Dz. U. Nr 89, poz. 414/.
7. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych /Dz. U. Nr 76, poz. 344/.
8. Ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o likwidacji Wspólnoty Węgla Kamiennego i Wspólnoty Energetyki i Węgla Brunatnego oraz zmianie niektórych ustaw /Dz. U. Nr 14, poz. 89/.
9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1990 r. w sprawie opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian /Dz. U. Nr 42, poz. 245, i Nr 88, poz. 511, zm z 1991 r. Nr 125, poz. 558, zm z 1992 r. Nr 79, poz. 400, zm z 1993 r. Nr 9, poz. 44/.
10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. w sprawie zasad współdziałania w zakresie ochrony środowiska terenowych organów administracji państwowej z innymi organami i jednostkami organizacyjnymi /Dz. U. Nr 62, poz. 262/.
11. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Terenowej Ochrony Środowiska z dnia 20 lutego 1975 r. w sprawie nadzoru techniczno-budowlanego /Dz. U. Nr 8, poz. 48, zm z 1976 r. Nr 1, poz. 9 - obowiązuje nie dłużej niż do 31 marca 1995 r. stosownie do nowej ustawy z dnia 7 lipca 1974 r. - Prawo budowlane / art. 107 - Dz. U. z 1994 r. Nr 89, poz. 414/.
12. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Terenowej Ochrony Środowiska z dnia 20 lutego 1975 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie /Dz. U. Nr 8, poz. 46, zm Nr 22, poz. 121, zm z 1986 r. Nr 26, poz. 127, zm z 1988 r. Nr 42, poz. 334, zm z 1989 r. Nr 49, poz. 280, zm z 1991 r. Nr 69, poz. 299, zm z 1994 r. Nr 89, poz. 414/.

13. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 30 września 1994 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie /Dz. U. Nr 8, poz. 38/.
14. Zarządzenie Ministra Budownictwa, Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej z dnia 4 maja 1987 r. w sprawie szczególnych zasad działania inspektora nadzoru inwestorskiego /M.P. Nr 16, poz. 140/.
15. Zarządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 15 grudnia 1994 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru budowlanego /M.P. Nr 2, poz. 28/.
16. Zarządzenie Ministra Budownictwa, Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej z dnia 25 marca 1986 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania przetargów na wykonanie inwestycji, robót i remontów budowlanych /M.P. Nr 11, poz. 72/.

SKOROWIDZ

6. Akty prawne

- DU 1964.016.093, 13
- DU 1974.038.229, 3, 4, 6, 10, 14, 19
- DU 1980.024.098, 10
- DU 1987.033.183 i 184, 8
- DU 1989.026.139, 9
- DU 1989.073.433, 7
- DU 1990.014.089, 8
- DU 1990.034.198, 10
- DU 1990.046.270, 8
- DU 1991.066.268, 8
- DU 1993.040.183, 9, 20
- DU 1994.002.004, 8
- DU 1994.089.114, 6, 19
- DU 1995.130.630, 8
- j.t.DU 1980.009.026, 20
- j.t.DU 1994.049.196, 3, 8, 9, 20
- MP 1995.002.028, 6, 19
- uchwała nr 125/91 Rady Ministrów z dnia 27 sierpnia 1991 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwa Przemysłu i Handlu (nie publikowana), 8
- uchwała Nr 43 Rady Ministrów z dnia 22 marca 1991 r. (nie publikowana), 8
- uchwała Nr 50 Rady Ministrów z dnia 31 marca 1990 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu OŚZNiL (nie publikowana), 8
- uchwała Nr 55 Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 1991 r. (nie publikowane), 8
- uchwała nr 75/92 Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1992 r. (nie publikowana), 8