



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Cichosz

KGP – 4101-05-04/2013

P/13/058

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/13/058 – realizacja inwestycji dotyczących budowy terminalu do odbioru skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

Kontrolerzy
1. Edyta Kosiarz, gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 88425 z dnia 9 kwietnia 2014 r.
2. Hubert Brzozowski, st. inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr 88426 z dnia 9 kwietnia 2014 r.
(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka kontrolowana Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej Ministrem Infrastruktury i Rozwoju od 27 listopada 2013 r. jest Elżbieta Bieńkowska, będąca równocześnie Wiceprezesem Rady Ministrów.
Poprzednio, w latach 2010–2013 ministrami właściwymi do spraw transportu byli:
– Cezary Grabarczyk, Minister Infrastruktury, od 16 listopada 2007 r. do 7 listopada 2011 r.,
– Sławomir Nowak, Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, od 18 listopada 2011 r. do 27 listopada 2013 r.
(dowód: akta kontroli str. 137)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działania kontrolowanej jednostki w zakresie obejmującym wprowadzenie do przepisów *rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 20 października 2006 r. w sprawie warunków technicznych dozoru technicznego w zakresie projektowania, wytwarzania, eksploatacji, naprawy i modernizacji specjalistycznych urządzeń ciśnieniowych*² zbiorników ze skroplonym schłodzonym gazem naturalnym LNG jako urządzeń objętych kontrolą Transportowego Dozoru Technicznego (TDT).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Postępowanie legislacyjne prowadzone przez Departament Prawny Ministerstwa Infrastruktury (Departament Prawny MI), pomimo stwierdzonych nieprawidłowości proceduralnych na początkowym etapie procesu, zostało przeprowadzone zgodnie z przepisami prawa oraz wytycznymi wewnętrznymi³. Prace nad zmianą *rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 20 października 2006 r.* zostały podjęte niezwłocznie po wpłynięciu stosownego wniosku TDT. Projekt zmiany ww. rozporządzenia był poddawany konsultacjom wewnątrzresortowym,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. Nr 199, poz. 1469; dalej *rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 20 października 2006 r.*

³ Zarządzenie nr 45 Ministra Infrastruktury z dnia 21 lipca 2008 r. w sprawie prac nad projektami dokumentów rządowych, umów międzynarodowych oraz wewnętrznych aktów prawnych obowiązujące do dnia 6 października 2011 r. (Dz. Urz. MI Nr 10, poz. 54). Dalej *Zarządzenie nr 45 Ministra Infrastruktury*. Od 6 października 2011 r. obowiązywało Zarządzenie nr 37 z dnia 23 września 2011 r. w sprawie prac nad projektami dokumentów rządowych, umów międzynarodowych oraz wewnętrznych aktów prawnych (Dz. Urz. MI Nr 11, poz. 54).

międzyresortowym oraz społecznym, a zgłaszane uwagi były każdorazowo rozpatrywane przez Departament Prawny MI.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Inicjowanie procesu legislacyjnego

Opis stanu faktycznego

Inicjatorem prac nad *rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 15 lipca 2011 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie warunków technicznych dozoru technicznego w zakresie projektowania, wytwarzania, eksploatacji, naprawy i modernizacji specjalistycznych urządzeń ciśnieniowych*⁴ był Transportowy Dozór Techniczny. W dniu 28 czerwca 2010 r. TDT przekazał⁵ do Departamentu Prawnego MI projekt zmian rozporządzenia wraz z ich uzasadnieniem oraz oceną skutków regulacji (OSR). Zgodnie z uzasadnieniem, przyczyną zmian wprowadzanych do rozporządzenia była konieczność uregulowania warunków technicznych dozoru technicznego dla zbiorników stosowanych w instalacjach zasilania pojazdów i statków żeglugi śródlądowej:

- skroplonym gazem węglowodorowym LPG stanowiącym mieszaninę węglowodorów,
- sprężonym gazem naturalnym CNG,
- skroplonym schłodzonym gazem naturalnym LNG,
- wodorem,

oraz dla kotłów parowozowych, jak również zbiorników na gaz skroplony lub sprężony zainstalowanych w instalacjach grzewczych pojazdów i statków żeglugi śródlądowej, które w dotychczas obowiązującym rozporządzeniu nie były ujęte. Ponadto opracowanie warunków technicznych i wprowadzenie ich w ramach nowelizacji miało przyczynić się do poprawy dozoru technicznego nad tymi urządzeniami przez TDT. Wprowadzenie zmian miało także uregulować wymagania dotyczące wytwarzania i eksploatacji zbiorników stosowanych w nowych technologiach zasilania pojazdów i statków żeglugi śródlądowej. Pierwszy projekt nowelizacji *rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 20 października 2006 r.* został skierowany do uzgodnień międzyresortowych 17 sierpnia 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 18-28,106)

W dniu 15 października 2010 r. TDT wystąpił do Departamentu Prawnego MI z propozycją⁶ objęcia przepisami nowelizowanego rozporządzenia zbiorników magazynowych LNG znajdujących się na terenie portów morskich. Propozycję tę TDT argumentował koniecznością objęcia dozorem technicznym zbiorników LNG, które „dotychczas z uwagi na brak stosownych warunków technicznych, tj.: rozporządzeń właściwych ministrów ds. transportu lub gospodarki, nie są obejmowane dozorem technicznym przez jednostki dozoru technicznego. Dodatkowo należy zauważyć, że dotychczas nie było potrzeby określania warunków technicznych dla tego typu zbiorników, gdyż w zasadzie nie występowały na terenie Polski”. TDT argumentował także, iż przechowywanie w zbiornikach LNG gazu, może stwarzać zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzkiego, co dodatkowo stwarza konieczność objęcia tych zbiorników dozorem technicznym. Ponadto uzasadniając potrzebę wprowadzenia do nowelizacji rozporządzenia zmian, wskazał na przebieg spotkania zorganizowanego w dniu 11 października 2010 r. przez PBG SA,

⁴ Dz. U. Nr 156, poz. 932.

⁵ Pismo znak TDT.T-070-5520-1/10 z dnia 28 czerwca 2010 r.

⁶ Pismo TDT.T-023-17637/10 z dnia 15 października 2010 r.

współrealizatora inwestycji Terminal LNG w Świnoujściu. W spotkaniu uczestniczyli także przedstawiciele spółki Polskie LNG oraz głównego wykonawcy Saipem SA. TDT wskazał, że w toku dyskusji przedstawiciel spółki Polskie LNG stwierdził, iż pomimo braku jednoznacznych przepisów kwalifikujących zbiorniki magazynowe LNG do urządzeń technicznych podlegających dozorowi technicznemu, koniecznym jest aby nadzór nad ich budową oraz wszelkie uzgodnienia dokonywane były z właściwą jednostką dozoru technicznego⁷. W związku z powyższym oraz z uwagi na konieczność uwzględnienia w przepisach wykonawczych do ustawy o dozorze technicznym wymagań dla zbiorników magazynowych LNG, zasygnalizowane zmiany zostały ujęte w projekcie zmiany rozporządzenia z dnia 5 listopada 2010 r.
(dowód: akta kontroli str. 11-14, 41-53, 138-228)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Procedowanie nad zmianą rozporządzenia

Opis stanu
faktycznego

Prace nad zmianą *rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 20 października 2006 r.* prowadzone były przez Ministerstwo Infrastruktury na podstawie ówczesnie obowiązującego zarządzenia nr 45 Ministra Infrastruktury oraz Regulaminu pracy Rady Ministrów⁸. Procedury wewnętrzne dotyczące procesu legislacyjnego ujęte w *Zarządzeniu nr 45 Ministra Infrastruktury* były spójne z *Regulaminem pracy Rady Ministrów*.

Projekt zmiany *rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 20 października 2006 r.* z dnia 16 sierpnia 2010 r. nie spełniał wszystkich wymogów zawartych w procedurach legislacyjnych. Powyższe potwierdziło Rządowe Centrum Legislacji, które przekazało swoje uwagi w piśmie⁹ z dnia 6 września 2010 r. do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury. Wymienione poniżej niezgodności zostały wyeliminowane przez Ministerstwo Infrastruktury w kolejnym projekcie zmiany z dnia 5 listopada 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 41-53, 113-120)

Kolejne projekty zmiany *rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 20 października 2006 r.* były sporządzane zgodnie z procedurą legislacyjną zawartą w *ww. Zarządzeniu nr 45 Ministra Infrastruktury* oraz *Regulaminie pracy Rady Ministrów*.

(dowód: akta kontroli str. 113-116)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Projekt rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 sierpnia 2010 r. zmieniający rozporządzenie w sprawie warunków technicznych dozoru technicznego w zakresie projektowania, wytwarzania, eksploatacji, naprawy i modernizacji specjalistycznych urządzeń ciśnieniowych nie zawierał:

- informacji, w uzasadnieniu, czy projekt aktu normatywnego podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach dotyczących sposobu

⁷ Informacje te zostały potwierdzone przez NIK w toku czynności kontrolnych.

⁸ Uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. MP z 2002 r. Nr 13, poz. 221. Dalej *Regulamin pracy Rady Ministrów*.

⁹ Pismo Rządowego Centrum Legislacji znak RCL.DPŚil.542-1139/10 z dnia 06 września 2010 r. do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury w sprawie odpowiedzi na pismo z dnia 17 sierpnia 2010 r. dotyczącego projektu rozporządzenia. Ministra Infrastruktury zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków technicznych dozoru technicznego w zakresie projektowania, wytwarzania, eksploatacji, naprawy i modernizacji specjalistycznych urządzeń ciśnieniowych.

funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych – w przypadku projektów zawierających przepisy techniczne. Zarządzenie nr 45 Ministra Infrastruktury w § 15 stanowiło, iż uzasadnienie do projektu aktu normatywnego powinno w szczególności zawierać informacje, czy projekt podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych¹⁰;

- informacji w uzasadnieniu, o zgłoszeniach w trybie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa¹¹, zainteresowania podmiotów pracami nad projektem, a także o kolejności wniesienia zgłoszeń lub o ich braku. Zarządzenie nr 45 Ministra Infrastruktury regulowało tę kwestię w § 20 ust. 2 pkt 2;
- pełnego brzmienia zmienianych zapisów (dotyczy: § 2 pkt 5 i 7, § 3 pkt 9, § 8, § 19 ust. 5 pkt 2 i § 21) co było wymogiem wynikającym z § 87 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej¹²;
- opatrzenia przez kierownika właściwej w sprawach legislacji komórki organizacyjnej, po opracowaniu prawnym i redakcyjnym, zapisem za zgodność pod względem prawnym i redakcyjnym oraz jego podpisem. Obowiązek taki nakładał § 10 ust. 8 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

Powyższe niezgodności, stwierdzone również przez RCL, stanowiły naruszenie Zarządzenia nr 45 Ministra Infrastruktury, jak również Regulaminu pracy Rady Ministrów. Po wniesieniu przez RCL uwag w toku konsultacji międzyresortowych, nieprawidłowości te zostały wyeliminowane w projekcie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 5 listopada 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 41-53, 113-120)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

3. Uwagi do projektu zmiany rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 20 października 2006 r. wnoszone do zapisów dotyczących zbiorników magazynowych LNG

Opis stanu faktycznego

Projekt zmiany rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 20 października 2006 r. był poddawany konsultacjom wewnątrzresortowym, międzyresortowym oraz społecznym. Projekt, ze względu na przedmiot regulacji łączący w sobie zagadnienia należące do właściwości kilku departamentów MI, był przygotowany i koordynowany przez Departament Prawny MI. Wnoszone uwagi merytoryczne do projektu rozporządzenia były przesyłane przez Departament Prawny MI do TDT w celu merytorycznego rozpatrzenia. Stanowisko TDT do uwag merytorycznych stanowiło podstawę sporządzanych przez MI odpowiedzi do wnoszącego uwagi do projektu zmiany rozporządzenia lub było załączane do pisma MI jako podstawa udzielenia odpowiedzi na uwagi kierowane w procesie konsultacji ww. projektu.

(dowód: akta kontroli str. 5-16)

¹⁰ Dz. U Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597.

¹¹ Dz. U. Nr 169, poz. 1414.

¹² Dz. U. Nr 100, poz. 908.

Kwestia dotycząca zbiorników magazynowych LNG znajdujących się na obszarze kolejowym, na terenie portów i przystani morskich oraz żeglugi śródlądowej została ujęta w projekcie z dnia 5 listopada 2010 r. po formalnym wniosku TDT z dnia 15 października 2010 r. Do powyższego wniosku, w konsultacjach wewnątrzresortowych pozytywnie przychylił się Departament Bezpieczeństwa Żeglugi MI.

(dowód: akta kontroli str. 11-16, 39-53)

Projekt z dnia 5 listopada 2010 r. został skierowany do konsultacji międzyresortowych w dniu 5 listopada 2010 r., w tym do: Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Wiceprezesa Rady Ministrów – Ministra Gospodarki, Ministra – Członka Rady Ministrów – Pana Michała Boniego, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Edukacji Narodowej, Ministra Finansów, Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministra Obrony Narodowej, Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministra Rozwoju Regionalnego, Ministra Skarbu Państwa, Ministra Sportu i Turystyki, Ministra Spraw Zagranicznych, Ministra Sprawiedliwości, Ministra Środowiska, Ministra Zdrowia, Prezesa Rządowego Centrum Legislacji, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W piśmie wyznaczono termin 7 dni na zgłoszenie ewentualnych uwag do projektu. Ponadto stwierdzono, iż brak uwag w ww. terminie zostanie uznany za uzgodnienie przedmiotowego projektu.

(dowód: akta kontroli str. 39-53)

Odpowiedzi na powyższe pismo przesłało 6 ministrów, w tym trzech wniosło uwagi. Do zapisów dotyczących zbiorników magazynowych LNG uwagi merytoryczne wniósł Urząd Dozoru Technicznego (UDT) za pośrednictwem Ministra Gospodarki¹³. Uwagi dotyczyły bezpodstawności obejmowania instalacji gazowych dozorem technicznych sprawowanym przez TDT na podstawie powyższego rozporządzenia, jak również niezasadności określania dla zbiorników magazynowych LNG warunków technicznych przez Dyrektora TDT. Zdaniem UDT wymienione w projekcie zmiany rozporządzenia zbiorniki magazynowe LNG nie były ujęte w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie rodzajów urządzeń technicznych podlegających dozorowi technicznemu*¹⁴. Zdaniem UDT, zbiorniki magazynowe LNG nie spełniają definicji zbiornika stałego, określonej w § 1 pkt 1 lit. d ww. rozporządzenia (nadciśnienie w zbiorniku poniżej 0,5 bara), jak również nie spełniają definicji zbiornika bezciśnieniowego i zbiornika o nadciśnieniu nie wyższym niż 0,5 bara, przeznaczonego do magazynowania materiałów niebezpiecznych oraz do magazynowania materiałów ciekłych zapalnych określonych w § 1 pkt 2 ww. rozporządzenia Rady Ministrów. Zdaniem UDT gaz LNG nie jest materiałem niebezpiecznym o właściwościach trujących lub żrących oraz materiałem ciekłym zapalnym, w związku z tym uznano, że proponowany zapis wykraczał poza upoważnienie do wydania aktu wykonawczego. Odpowiedź TDT na powyższe uwagi UDT została przesłana do Ministra Gospodarki za pośrednictwem Ministra Infrastruktury. Powyższe uwagi zostały w całości odrzucone przez TDT. Minister Gospodarki nie odwołał się od stanowiska TDT. Zdaniem TDT, zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. a i c *ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorze technicznym*¹⁵ urządzenia, które mogą stwarzać zagrożenie dla życia ludzkiego lub zdrowia ludzkiego oraz mienia i środowiska należą do urządzeń technicznych, o których mowa w ww. ustawie i powinny podlegać dozorowi technicznemu. Zdaniem TDT zbiorniki na gaz

¹³ Pismo znak DRE-IV-022-29/10 z dnia 17 listopada 2010 r.

¹⁴ Dz. U. Nr 120, poz. 1021 ze zm.

¹⁵ Dz. U. Nr 122, poz. 1321 ze zm. Tekst jednolity – Dz. U. z 2013 r., poz. 963 ze zm.

LNG (skroplony gaz ziemny przechowywany w temp. -163°C), należą do zbiorników, które mogą stwarzać zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz mienia i środowiska zarówno z uwagi na możliwość rozprężenia gazu LNG znajdującego się pod ciśnieniem różnym od atmosferycznego podczas wzrostu temperatury, jak również z uwagi na możliwość rozprzestrzeniania się materiału niebezpiecznego jakim jest gaz LNG podczas jego magazynowania. W związku z powyższym z uwagi na niebezpieczeństwo jakie może stwarzać przechowywane w ww. zbiornikach medium (skroplony gaz ziemny przechowywany w temp. -163°C) i jego właściwości jako gazu palnego, powinny one zostać objęte dozorem technicznym na podstawie art. 44 ust. 1 pkt 1 lit. d *ustawy o dozorze technicznym*. Jednocześnie TDT stało na stanowisku, iż dla zbiorników magazynowych LNG znajdujących się na obszarze kolejowym, na terenie portów i przystani morskich oraz żeglugi śródlądowej, dla których nie ma określonych warunków technicznych w dotychczasowych przepisach prawnych, a które podlegają wyłącznie dozorowi technicznemu sprawowanemu przez TDT, zgodnie z delegacją określoną w art. 8 ust. 6 i 7 *ustawy o dozorze technicznym*, Dyrektor TDT powinien określić warunki techniczne w zakresie projektowania, wytwarzania, eksploatacji, naprawy i modernizacji. Dotychczasowy brak uregulowań w tym zakresie wynikał z braku ujęcia zbiorników magazynowych LNG w *rozporządzeniu Ministra Transportu z dnia 20 października 2006 r.* z uwagi na brak takich zbiorników w Polsce w okresie wydawania powyższego rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 6-8, 73-101)

Przedmiotowy projekt zmiany rozporządzenia, jak i jego kolejne wersje były na bieżąco umieszczane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronach Ministerstwa Infrastruktury. W konsultacjach społecznych nie wnoszono uwag dotyczących zapisów określających dozór techniczny nad zbiornikami magazynowymi LNG znajdującymi się na obszarze kolejowym, na terenie portów i przystani morskich oraz żeglugi śródlądowej.

(dowód: akta kontroli str. 9-10, 102-105)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Wobec wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości w trakcie prowadzonego procesu legislacyjnego, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹⁶ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli.

¹⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., dalej – ustawa o NIK.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 25 czerwca 2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz
/-/

.....
podpis