



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.006.07.2018  
P/18/018

TEKST UJEDNOLICONY

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

***Tekst dokumentu ujednolicony po rozpatrzeniu zastrzeżeń  
– zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego –  
przez Komisję Rozstrzygającą Najwyższej Izby Kontroli  
(Uchwała Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK nr KPK-KPO.443.075.2019  
z dnia 23 kwietnia 2019 r.)***

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/018 – Inwestycje w moce wytwórcze energii elektrycznej w latach 2012-2018
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontroler	Mirosław Wójtowicz, Specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/78/2018 z dnia 4 września 2018 r.  (dowód, akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Elektrociepłownia Stalowa Wola SA <sup>1</sup> , ul. Energetyków 13, 37-450 Stalowa Wola
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Janas, Prezes Zarządu od 10.01.2017 r. Aleksander Mesjasz, Prezes Zarządu od 10 maja 2016 r. do 10.01.2017 r. Jan Czerepok, Prezes Zarządu od 23.11.2015 r. do 9.05.2016 r. Piotr Zborowski, Prezes Zarządu od 1.03.2012 r. do 23. 11. 2015 r. Julian Piotr Koza, Prezes Zarządu od 24.02.2010 r. do 29.02.2012 r.  (dowód: akta kontroli str. 269-270)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

Budowa elektrociepłowni z blokiem gazowo-parowym w Stalowej Woli była realizowana nieskutecznie<sup>2</sup>, a stwierdzone nieprawidłowości przyczyniły się do opóźnień i zwiększenia kosztów inwestycji.

Elektrociepłownia Stalowa Wola SA, wraz z akcjonariuszami<sup>3</sup> i sponsorami<sup>4</sup> przygotowała proces inwestycyjny budowy Bloku Gazowo-Parowego<sup>5</sup> zgodnie z celami strategicznymi Grupy TAURON. Spółka zachowując zasady konkurencyjności wyłoniła Inżyniera Kontraktu<sup>6</sup> i Głównego Wykonawcę<sup>7</sup>. Kryteria w procedurze wyboru Głównego Wykonawcy<sup>8</sup> nie zapewniły jednak odpowiedniej jakości prac budowlanych. Ryzyko odnoszące się do jakości prac zmaterializowało się. Spółka nie zapewniła sobie odpowiednich narzędzi egzekwowania od GW jego obowiązków, co uniemożliwiło zapewnienie odpowiedniej jakości prac budowlanych wykonywanych przez podwykonawców oraz personelu GW. ECSW nie zapewniła też skutecznego systemu zarządzania Projektem, co powodowało spory kompetencyjne między podmiotami zajmującymi się nadzorem nad wykonywaniem inwestycji. Ponadto, ze względu na niedoszacowanie czasu niezbędnego na wybór Generalnego Wykonawcy już na etapie przygotowawczym inwestycji, nastąpiło 10-

<sup>1</sup> Dalej także: Spółka lub ECSW.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>3</sup> PGNiG Termika S.A. i Tauron Wytwarzanie S.A.

<sup>4</sup> TAURON Polska Energia S.A. i PGNiG S.A.

<sup>5</sup> Dalej BGP.

<sup>6</sup> Dalej IK.

<sup>7</sup> Abener Polska Energia S.A., dalej GW lub Abener

<sup>8</sup> Dalej: GW.

miesięczne opóźnienie. Nieprawidłowości skutkowały kilkuletnim opóźnieniem w realizacji inwestycji oraz wzrostem kosztów oszacowanym na ok. 220 mln zł.

NIK ocenia pozytywnie rozwiązanie umowy z GW w styczniu 2016 r. oraz kontynuowanie inwestycji w nowej formule. Przy założeniu zakończenia projektu na koniec 2019 r. opóźnienie wyniesie 4,5 roku, przy czym występuje istotne ryzyko niedotrzymania tego terminu ze względu na nieskuteczne postępowanie przetargowe, przy braku jakichkolwiek rezerw czasowych w obecnym harmonogramie.

W wyniku kontroli stwierdzono także następujące nieprawidłowości:

- Zarząd ECSW udzielił zamówień na świadczenie usług doradczych sześciu podmiotom, łącznie na 4 243,2 tys. zł z pominięciem obowiązujących w ECSW procedur ustalonych w *Regulaminie w sprawie organizacji zakupów i usług*.
- W *Rocznych Sprawozdaniach o Udzielonych Zamówieniach Sektorowych*, sporządzanych przez ECSW i przekazywanych Prezesowi UZP, nie uwzględniono udzielonych zamówień na usługi doradztwa sześciu podmiotom o łącznej wartości 4 243,2 tys. zł.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Planowanie budowy nowego bloku Gazowo-Parowego w Stalowej Woli.**

Opis stanu faktycznego

Elektrownia Stalowa Wola S.A.<sup>9</sup>, której akcje w 2007 r. Skarb Państwa wniósł do TAURON Polska Energia S.A., dysponowała wybudowanymi kilkadziesiąt lat temu blokami energetycznymi na paliwo węglowe. ESW była elektrownią systemową i równocześnie podstawowym dostawcą energii cieplnej dla miast Stalowa Wola i Nisko oraz pary technologicznej dla okolicznych zakładów przemysłowych. Konieczność wycofania z eksploatacji przestarzałych jednostek, przewidywany wzrost zapotrzebowania na energię elektryczną oraz zapotrzebowanie na energię ciepłą, jak również funkcja jednego z głównych pracodawców w regionie, stanowiły przesłanki decyzji o budowie nowego bloku energetycznego.

W 2008 r. TAURON Polska Energia SA oraz PGNiG SA podpisały list intencyjny, którego przedmiotem była m.in. współpraca w zakresie budowy zasilanych gazem ziemnym elektrowni i elektrociepłowni, w tym rozważenie współpracy w projekcie budowy i eksploatacji zasilanego gazem bloku energetycznego w Stalowej Woli. Według wyjaśnień Zastępcy dyrektora technicznego ECSW w perspektywie średnioterminowej PGNiG planował stać się silną grupą paliwowo-energetyczną, co oznaczało rozpoczęcie działalności na rynku energii elektrycznej. Jednym z filarów, na których oparta była strategia PGNiG, było poszerzenie zakresu i skali działalności (wydłużenie łańcucha wartości). Poprzez inwestycję w Stalowej Woli Grupa PGNiG realizowałaby strategiczne założenie dotyczące rozwoju nowych, efektywnych obszarów działalności (m.in. energia elektryczna i ciepło).

W czerwcu 2009 r. TAURON Polska Energia SA oraz PGNiG SA zadeklarowały wspólną realizację projektu budowy bloku gazowo-parowego o mocy 400 MW na terenie Elektrowni Stalowa Wola, a w grudniu 2009 r. TAURON Polska Energia SA, PGNiG SA oraz ESW SA zawarły porozumienie w zakresie dalszych etapów współpracy przy realizacji projektu. W porozumieniu ustalono, że:

- blok gazowo-parowy powstanie na terenie obecnie należącym do ESW SA,

---

<sup>9</sup> Dalej również ESW.

- inwestycja realizowana będzie w formule *Projekt Finance* przez spółkę celową powołaną do tego przedsięwzięcia,
- akcje spółki celowej objęte zostaną przez PGNiG SA lub wskazaną spółkę zależną oraz ESW; strony dopuszczały możliwość bezpośredniego zaangażowania kapitałowego TAURON Polska Energia SA,
- PGNiG SA i TAURON Polska Energia SA przy udziale ESW SA opracują i wdrożą szczegółowa umowę realizacyjną.

ESW SA w lutym 2010 r. zawiązała spółkę celową ECSW, której powierzono realizację projektu.

(dowód, akta kontroli str. 252-262,1101)

TAURON Polska Energia S.A., PGNiG S.A., PGNiG Energia S.A. i Elektrownia Stalowa Wola S.A. w kwietniu 2010 r. zawarły *umowę realizacyjną* podtrzymując wolę wspólnej budowy Bloku Gazowo-Parowego na terenie ESW, wyznaczając jednocześnie ramowe warunki realizacji inwestycji, sposób realizacji i finansowania, wysokość budżetu oraz obowiązki stron. Postanowiono, że inwestycja będzie realizowana przez spółkę celową (ECSW), a zadanie zrealizuje generalny wykonawca w formule *zaprojektuj i zbuduj (pod klucz)*. Akcjonariuszami ECSW zostały po 50% ESW SA oraz PGNiG Energia SA, a budżet miał wynieść 1 950 mln zł. Planowano, że finansowanie na poziomie minimum 50% budżetu inwestycyjnego zostanie oparte na instrumentach dłużnych zabezpieczonych cesją wierzytelności wynikających z wieloletnich umów handlowych. Pozostałe nakłady sfinansują środki własne ECSW wnoszone przez akcjonariuszy według ramowego harmonogramu projektu.

W umowie realizacyjnej strony zobowiązały się do ustalenia zasad przyszłej współpracy, potwierdzenia wszystkich warunków Projektu oraz określenia zasad długoterminowego uczestnictwa stron w Projekcie. Ustalono również ramowy harmonogram projektu. Efektem tego zobowiązania było zawarcie w marcu 2011 r. przez PGNiG S.A., PGNiG Energia S.A., TAURON Polska Energia S.A., Elektrownia Stalowa Wola S.A. oraz Elektrociepłownia Stalowa Wola S.A. *Umowy o Funkcjonowaniu Elektrociepłowni Stalowa Wola S.A.* Umowa stała się strategicznym dokumentem, w którym potwierdzono dotychczasowe ustalenia stron oraz wyznaczono i uszczegółowiono zadania dla spółki celowej w tym ramowy harmonogram projektu i harmonogram finansowy, w którym terminy wskazane w umowie realizacyjnej zostały wydłużone, między innymi termin zakończenia fazy przygotowawczej kończący się wyborem generalnego wykonawcy, wydłużono o 144 dni.

(dowód, akta kontroli, str. 1113-1180)

Na zlecenie ESW Energoprojekt-Katowice S.A. w 2008 r. wykonał *Studium możliwości budowy nowych bloków energetycznych w Elektrowni „Stalowa Wola” S.A.*, zawierające analizę techniczno-ekonomiczną atrakcyjnych technicznie, kosztowo i eksploatacyjnie wariantów budowy nowego bloku energetycznego.

Celem było wskazanie najkorzystniejszego wariantu zabudowy bloku na terenie istniejącej elektrowni zapewniającego opłacalność, wysoki poziom nowoczesności, pewność funkcjonowania, jak również znaczącego źródła energii elektrycznej i ciepła w regionie.

Analizowano cztery warianty budowy nowego bloku energetycznego.

1. Budowę bloku węglowego o mocy 460 MWe i 240 MWt z kotłem fluidalnym, chłodnia kominową i niezbędnymi instalacjami towarzyszącymi, dla którego sprawność produkcji energii elektrycznej określano na poziomie 45,4%.

2. Budowę bloku węglowego o mocy 460 MWe i 240 MWt z kotłem pyłowym, chłodnią kominową i instalacją odsiarczania spalin, (również inne instalacje towarzyszące); sprawność produkcji energii elektrycznej określano na poziomie 46,0%.
3. Budowę bloku węglowego o mocy 910 MWe i 240 MWt z kotłem pyłowym chłodnią kominową i instalacją odsiarczania spalin, (również instalacje towarzyszące); sprawność produkcji energii elektrycznej określano na poziomie 46,7%.
4. Budowę bloku gazowo-parowego o mocy 400 MWe i 240 MWt, kotłowni z kotłem odzysknicowym, jako przedłużenie ciągu spalin z turbiny gazowej, chłodni wentylatorowej z instalacjami towarzyszącymi; sprawność produkcji energii elektrycznej określano na poziomie 57,4%.

Analizę porównawczą opłacalności budowy nowych bloków energetycznych, wykonano przy wykorzystaniu miernika efektywności (IRR) na poziomach 10% i 6%. Miernikiem do porównań była minimalna cena sprzedaży MWh energii elektrycznej, zapewniająca osiągnięcie progu opłacalności ekonomicznej<sup>10</sup>, która kształtowała się następująco:

Wyszczególnienie	Minimalna cena sprzedaży (IRR=10%)	Minimalna cena sprzedaży (IRR=6%)
Blok 460 MW KP <sup>11</sup>	176 zł	141 zł
Blok 460 MW KFC <sup>12</sup>	181 zł	147 zł
Blok 910 MW KP	171 zł	136 zł
Blok Gazowo-Parowy (BGP)	249 zł	236 zł
Blok BGP z ciepłownictwem	172 zł	158 zł

Poziom cen sprzedaży energii elektrycznej zapewniających osiągnięcie progu opłacalności dla BGP był wyższy o około 30% niż dla bloków węglowych. Dopiero w wariantcie BGP z ciepłownictwem<sup>13</sup> ceny minimalne zbliżone były do poziomu cen minimalnych dla bloków węglowych. W studium nie przedstawiono jednak porównań minimalnych cen sprzedaży energii elektrycznej BGP z ciepłownictwem do bloków węglowych również z ciepłownictwem, mimo iż w założeniach przyjmowano pokrycie zapotrzebowania na energię cieplną i parę technologiczną.

Wnioski z analizy warunków brzegowych wskazywały, że dla wszystkich analizowanych wariantów spełnione były kryteria techniczne i technologiczne w tej lokalizacji oraz zapewniono dotrzymanie warunków ochrony środowiska.

Studium zakończono rekomendacją dla budowy Bloku Gazowo-Parowego, uzasadniając wybór wysoką sprawnością, efektami ekologicznymi (brak pyłów, popiołów, związków siarki), niższą emisją dwutlenku węgla. Wskazywano również niepewność co do dalszego wzrostu cen uprawnień do emisji CO<sub>2</sub>.

Do mocnych stron projektu BGP zaliczono wysokosprawność oraz niskoemisyjność, natomiast słabe strony to drogie paliwo, niepewność dostaw, konieczność skojarzenia poprzez produkcję energii cieplnej w celu uzyskania korzystnej ceny sprzedaży energii elektrycznej oraz ryzyko znacznego zmniejszenia zapotrzebowania na energię cieplną.

<sup>10</sup> Punkt w którym NPV =0

<sup>11</sup> Kocioł pyłowy.

<sup>12</sup> Kocioł fluidalny.

<sup>13</sup> Praca w kogeneracji – produkcja energii elektrycznej i ciepła.

Poza opłacalnością poszczególnych wariantów według przedstawionych porównań, istotnym było, że budowa BGP wymaga znacznie niższego poziomu nakładów inwestycyjnych<sup>14</sup> i krótszego okresu realizacji.

(dowód, akta kontroli str. 1099-1100)

W 2009 r., na zlecenie ESW, opracowano studium wykonalności budowy BGP o mocy 400 MW w Elektrowni Stalowa Wola, a w styczniu 2010 r. opracowano aktualizację analizy ekonomicznej budowy BGP, która uzyskała status *Biznes Planu* projektu. Przyjęcie do realizacji założeń Studium potwierdzono w *Umowie realizacyjnej*.

Analiza wskazywała, że w przypadku budowy BGP od 2014 r., nastąpiłoby wyłączenie dotychczasowych bloków węglowych w Tauron Wytwarzanie SA, O/ Stalowa Wola, a tym samym, zużycie węgla jako paliwa do wytwarzania energii elektrycznej i ciepła byłoby mniejsze o 100 ton rocznie, a zapotrzebowanie wody – 7 ton rocznie (w porównaniu z wariantem pracy elektrowni bez BGP), natomiast po 2019 r. zaprzestano by całkowicie stosowania węgla, co spowodowałoby zmniejszenie jego zużycia o kolejne 421 ton rocznie, natomiast zapotrzebowanie wody zmniejszyłoby się o kolejne 29 ton rocznie.

Decyzje o realizacji projektu uwzględniały wyniki analiz efektywności i opłacalności ekonomicznej planowanej inwestycji. Ocen dokonywano w aspekcie:

- opłacalności ekonomicznej przedsięwzięcia według modelu FCFF<sup>15</sup>,
- opłacalności ekonomicznej przedsięwzięcia według modelu FCFE<sup>16</sup>,
- kondycji finansowej Spółki ( SPV) w aspekcie realizowanej inwestycji.

Opłacalność projektu przedstawiono w oparciu o rachunek ekonomiczny przy wykorzystaniu mierników efektywności, NPV<sup>17</sup>, IRR<sup>18</sup>, DPP<sup>19</sup>.

W założeniach przyjęto ścieżki cenowe energii elektrycznej i ceny gazu obowiązujące odpowiednio w TAURON i PGNiG. Stopę dyskonta dla właściciela na poziomie 13,73% (koszt kapitału własnego według założeń w Grupie TAURON). Dla kosztu kredytu: WIBOR 3M (4%), inflacja (2,5 %), marża (2,5%) oraz prowizja (0,75%). Udział w finansowaniu kapitałem obcym miał wynieść 50%.

Według przyjętych wielkości, średni ważony koszt kapitału (WACC) określono na poziomie 10,74%.

Analizę wykonano w wariantach: z uwzględnieniem żółtych certyfikatów (świadczeń pochodzenia energii z gazu ziemnego w kogeneracji) w całym okresie obliczeniowym; bez uwzględnienia żółtych certyfikatów; w wersji ceny gazu zgodnej ze ścieżką PGNiG; w wersji ceny gazu zgodnej z aktualną taryfą PGNiG indeksowaną w kolejnych latach inflacją.

Miary opłacalności we wszystkich wariantach dla wszystkich stron finansujących (IRR = 10,73%), jak i właścicieli (IRR= 13,73%) były pozytywne, tzn. IRR była wyższa od stopy dyskontowej<sup>20</sup>, a NPV osiągała wartości dodatnie<sup>21</sup>.

<sup>14</sup> Szacowane nakłady na blok węglowy: kocioł pyłowy 450 MW – 2 570 mln; kocioł fluidalny 450MW – 2 610 mln; kocioł pyłowy 900 MW – 4 850 mln; nakłady na blok gazowo-parowy – 1 305 mln lub 1 335 mln z ciepłownictwem.

<sup>15</sup> FCFF (Free Cash Flow to Firm) - z punktu widzenia wszystkich stron finansujących.

<sup>16</sup> FCFE (Free Cash Flow to Equity) - z punktu widzenia Właściciela.

<sup>17</sup> Wartość bieżąca netto.

<sup>18</sup> Wewnętrzna stopa zwrotu.

<sup>19</sup> Zdyskontowany okres zwrotu (w latach).

<sup>20</sup> IRR odpowiednio w wariantach osiągała: 22 % i 18,6%; 26,23% i 21,44%, 20,04% i 16,11%, 23,8% i 18,35%.

<sup>21</sup> NPV odpowiednio w wariantach dla wszystkich finansujących osiągała: 1 824 mln zł i 1 202 mln zł, 2 181,7 mln zł i 1 436,9 mln zł, 1 324 mln zł i 701 tys. zł, 1 583,4 mln zł i 838,7 tys. zł.

Prognozy kondycji finansowej Spółki realizującej projekt we wszystkich ocenianych wariantach i w całym okresie eksploatacji wskazywały poziom płynności i zyskowności gwarantujący terminową spłatę zobowiązań przy stabilnych podstawach prowadzonej działalności. Zdyskontowany okres zwrotu wskazywał, że wpływy środków pieniężnych pokryją nakłady inwestycyjne po 12-16 latach.

W studium wykonano również analizy wrażliwości na zmiany analizowanych parametrów. Najbardziej wrażliwym parametrem były zmiany cen energii elektrycznej, następnie cen gazu. Mniej istotnym był wzrost nakładów inwestycyjnych, zmiany kosztów emisji CO<sub>2</sub> oraz spadek przychodów z tytułu żółtych certyfikatów.

Wysoki poziom mierników wskazywał, że niekorzystne zmiany podstawowych parametrów, w granicach do 20% nie groziły utratą opłacalności projektu. Analizy wrażliwości podsumowano konkluzją, iż wszystkie rozpatrywane scenariusze wskazują duży margines bezpieczeństwa w realizacji i eksploatacji projektu.

(dowód, akta kontroli str. 1101)

Kolejne analizy opłacalności projektu sporządzono w 2012 r. (następnie aktualizowane w 2014 r.) po rozstrzygnięciu postępowania o udzielenie zamówienia dla Generalnego Wykonawcy, według *Modelu bankowego* w ramach ubiegania się o kredyt od Instytucji Finansujących (EBOiR, EBI oraz PKO). Najistotniejsze parametry, które zmodyfikowano, to wartość nakładów inwestycyjnych<sup>22</sup> (znana po przetargu) oraz udział kapitału obcego w sfinansowaniu projektu (z uprzednio zakładanych 50% do około 75%). Ostatnią analizę ekonomiczną opłacalności projektu wykonano w sierpniu 2017 r. Otrzymane wyniki<sup>23</sup> kształtowały się na poziomie: NPV – 1 204 mln zł, IRR – 26,85%, DPP – 6,9 lat. Ceny sprzedaży 1 MWh energii elektrycznej przyjęto na poziomie: 203,92 zł w 2019 r.; 198,16 zł w 2020 r.; 300,41 zł w 2025 r. (odpowiednio wzrost w następnych w latach). W II kwartale 2018 r. średnia cena sprzedaży energii elektrycznej na rynku konkurencyjnym wyniosła 186,21 zł/MWh<sup>24</sup>.

Ceny gazu ziemnego przyjęto na poziomie: 919,47zł/1000m<sup>3</sup> na 2019 r. (bez przeliczenia na wartość energetyczną<sup>25</sup>) i od kilku do kilkunastu procent wzrostu w następnych latach.<sup>26</sup> Według wyjaśnień dyrektora ds. finansowych ECSW<sup>27</sup> wiarygodność danych uzgadniana była ze *Sponsorami Projektu* (założenia do planowania w Grupie TAURON), a *Model bankowy*, zgodnie z wymaganiami stawianymi przez instytucje finansujące, był poddany badaniu przez PwC Polska sp. z o.o. Sposób finansowania inwestycji został określony przez sponsorów (PGNiG i TAURON), dlatego ECSW nie analizowała i nie uwzględniała dostępności dla tej inwestycji mechanizmów wsparcia w ramach pomocy publicznej lub innej formy wsparcia, za wyjątkiem realizacji żółtych certyfikatów oraz derogacji<sup>28</sup> (emisje CO<sub>2</sub>).

(dowód, akta kontroli str. 420-460)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

<sup>22</sup> W pierwszych analizach zakładano 1 980 mln zł, w kolejnych 1 558 mln zł.

<sup>23</sup> Dla wszystkich stron finansujących przy koszcie kapitału = 6,94%

<sup>24</sup> <https://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogolne/aktualnosci/7725,Srednia-cena-sprzedazy-energii-elektrycznej-na-ryнку-konkurencyjnym-w-II-kwartal.html>

<sup>25</sup> Średni współczynnik konwersji 1000m<sup>3</sup> gazu na 1MWh to około 10,5 do 11,1 dla gazu wysokometanowego.

<sup>26</sup> <https://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogolne/aktualnosci/7665,Hurtowy-rynek-gazu-ziemnego-w-II-kwartale-2018-r.html>

<sup>27</sup> Pismo z dnia 10 października 2018 r., DEF/2/2018

<sup>28</sup> Inwestycja została wpisana do KPI (Krajowego Planu Inwestycyjnego).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>29</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## 2. Realizacja budowy Bloku Gazowo-Parowego o mocy 450 MW

### 2.1. Faza przygotowawcza realizacji Projektu

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z umową realizacyjną z kwietnia 2010 r., Projekt powierzono ECSW.

Z uwagi na zaangażowanie się ESW w przygotowanie inwestycji w okresach wcześniejszych, część zadań wykonanych przez ESW została wykorzystana w procesie przygotowania inwestycji, jak również część zadań prowadzona była dalej przez ESW na zlecenie ECSW. Działania te obejmowały m.in. przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko (2008 r.) i decyzję środowiskową (2009 r.), uzyskanie warunków przyłączenia do KSE (2009 r.), uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego (styczeń 2010 r.).

(dowód, akta kontroli str. 702-703)

ECSW w październiku 2010 r. uzyskała projekt techniczny/budowlany, w kwietniu 2011 r. prawo do terenu, na którym planowano inwestycję i pozwolenie wodnoprawne, a następnie decyzją Starosty Stalowowolskiego z lipca 2011 r. pozwolenie na budowę *Bloku Gazowo-Parowego w Elektrociepłowni Stalowa Wola S.A. z obiektami pomocniczymi*. Projektowany BGP o mocy 400 MWe (łączniej mocy turbiny gazowej i turbiny parowej) o sprawności 57,44% w pracy kondensacyjnej, miał rocznie produkować 3 160 720 MWh energii elektrycznej i 1 813 000 GJ ciepła, w tym 1 010 880 MWh energii elektrycznej wytworzonej w wysokosprawnej kogeneracji, zużywając 588 271 735 Nm<sup>3</sup> gazu ziemnego jako podstawowego paliwa, przy rocznych wielkościach odpadów i emisjach: związków siarki, w tym przede wszystkim SO<sub>2</sub> (<12mg/Nm<sup>3</sup>) < 213,5 t; NO<sub>x</sub>(<75mg/Nm<sup>3</sup>)<1334,4 t; pyłu(<5mg/Nm<sup>3</sup>) <89,0 t; emisji CO<sub>2</sub> 1 097 757 Mg.

Obecnie funkcjonujące bloki energetyczne w Tauron Wytwarzanie O/Stalowa Wola, w ujęciu rocznym (2017 r.), wyprodukowały 426 957 MWh energii elektrycznej, w tym energii „zielonej” 96 897 MWh, energii w kogeneracji 105 605 MWh oraz 1 291 506 GJ ciepła. Dla wyprodukowania tych wielkości zużyto 40 209 Mg biomasy agro, 84 716 Mg biomasy leśnej, 2 066 578 Nm<sup>3</sup> gazu ziemnego i 208 847 Mg miału węglowego.

W 2017 r. w związku z produkcją wyemitowano 1 503 Mg SO<sub>2</sub>; 961 Mg NO<sub>x</sub>; 70 Mg pyłu oraz 448 069 Mg CO<sub>2</sub>. Wytworzono również 643 Mg popiołów lotnych z węgla, 1 343 Mg popiołów lotnych z drewna, 43 505 Mg mieszanki popiołowo-żuźłowej oraz 70 Mg mikrosfery<sup>30</sup> z popiołów lotnych.

Z założeń projektu wynika, że efektem realizacji inwestycji będzie zmniejszenie emisji CO<sub>2</sub> z poziomu 1 049 kg/MWh wyprodukowanej energii elektrycznej w 2017 r. do poziomu 347 kg/MWh po oddaniu BGP do eksploatacji.

(dowód, akta kontroli str. 1101, 1364-1366)

Według *Ramowego harmonogramu projektu umowy realizacyjnej* fazę przygotowawczą planowano zakończyć wyborem Inżyniera Kontraktu i Generalnego Wykonawcy w terminie do 15 kwietnia 2011 r. W umowie o funkcjonowaniu z 11

<sup>29</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

<sup>30</sup> *Mikrosfery* - drobna frakcja *popiołów lotnych* - powstają w procesie konwencjonalnego spalania.

marca 2011 r. przedłużono ten termin do 6 września 2011 r. a następnie uchwałą NWZ z dnia 5 października 2011 r. do dnia 9 stycznia 2012 r.

W wyniku postępowania w trybie przetargu ograniczonego pełnienie funkcji IK powierzono firmie ILF COLSUNTING ENGINEERS Polska Sp. z o.o.<sup>31</sup>. Umowę z ILF zawarto w dniu 23 marca 2011 r.

Postępowanie na wybór GW wszczęto ogłoszeniem przekazanym Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich w dniu 31 sierpnia 2010 r. Postępowanie o udzielenie zamówienia przeprowadzono w trybie negocjacji z ogłoszeniem. Wybór takiego trybu uzasadniała możliwość (dla obu stron) doprecyzowania warunków realizacji zamówienia, w szczególności warunków technicznych, prawnych i handlowych. W skład komisji przetargowej zostali powołani pracownicy ECSW oraz PGNiG i TAURON. W czynnościach o udzielenie zamówienia publicznego na zaprojektowanie, dostawę, montaż, rozruch i przekazanie do eksploatacji BGP, udział brali również przedstawiciele IK (od marca 2011 r.), doradcy finansowi, doradcy prawni i techniczni.

W Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia<sup>32</sup>, w oparciu o studium wykonalności, określono założenia i szczegółowe warunki projektu, przede wszystkim realizację w formule „pod klucz” tj. zaprojektowanie, dostawa, budowa, szkolenie personelu, rozruch, przekazanie do eksploatacji oraz serwis w okresie gwarancji bloku gazowo-parowego opalanego gazem ziemnym wraz z instalacjami pomocniczymi na terenie Elektrociepłowni Stalowa Wola S.A., pompowni wody chłodzącej i progu piętrzącego wodę na rzece San wraz z instalacją doprowadzenia wody chłodzącej do bloku gazowo-parowego, instalacji doprowadzenia i przygotowania gazu ziemnego do bloku gazowo-parowego, linii dwutorowej 220 kV łączącej blok ze stacją Krajowego Systemu Elektroenergetycznego. W SIWZ przewidziano, że zadanie zostanie wykonane maksymalnie w okresie około 62 miesięcy od dnia udzielenia zamówienia (38-miesięczny okres budowy i 24-miesięczny okres gwarancji)<sup>33</sup>.

Termin składania wniosków o dopuszczenie do udziału w negocjacjach ustalono na 20 października 2010 r., a po sprawdzeniu wymaganych warunków 12 złożonych ofert, w dniu 8 marca 2011 r. zaproszono, zgodnie z ogłoszeniem, pięciu wykonawców (według punktacji oceny spełnienia warunków w postępowaniu<sup>34</sup>) do składania ofert wstępnych z terminem składania ofert wstępnych na 15 czerwca 2011 r. Następnie po przeprowadzeniu negocjacji, w dniu 21 września 2011 r. zaproszono wszystkich pięciu wykonawców do składania ofert z terminem 9 grudnia 2011 r. Oferty złożyło czterech wykonawców. Kryteria oceny obejmowały cenę oferty (waga 69%) oraz trzy parametry techniczne (waga 31%, w tym moc znamionowa bloku brutto 15%, sprawność znamionową 13%, zapotrzebowanie na moc na potrzeby własne 3%). Najkorzystniejszą, według powyższych kryteriów, była oferta spółki Iberdrola<sup>35</sup> (łącznie 99,48 pkt., cena oferty – 1 932 tys. zł), a kolejne były oferty Abener (82,96 pkt., 1 932 tys. zł); konsorcjum firm Polimex-Mostostal SA, Tecnimont Poland sp. z o.o. i Tecnimont S.p.A. (77,31 pkt., 1 837 tys. zł) oraz konsorcjum firm PBG S.A. i Alstom Power sp. z o.o. (68,44 pkt., 2 533 tys. zł). W toku postępowania Abener w dniu 29 grudnia 2011 r. zwrócił się do ECSW o udostępnienie informacji umowy serwisowej oferty Iberdrola, a ECSW odmówiła

---

<sup>31</sup> Dalej również ILF

<sup>32</sup> Dalej SIWZ

<sup>33</sup> W SIWS określono również Zadanie nr 2 tj. świadczenie usług serwisowych dla turbozespołu gazowego od dnia zakończenia okresu gwarancji i rękojmi na blok gazowo-parowy przez okres 10 lat w zakresie opisanym w SIWZ.

<sup>34</sup> Punktacja m.in. polegała na ocenie (referencjach) dotychczasowego udziału/doświadczenia wykonawcy w realizacji tego typu projektów.

<sup>35</sup> Iberdrola Ingeniera y Constriktion S.A.U (Hiszpania)

odtajnienia tych informacji. Z taką decyzją nie zgodził się Abener i 9 stycznia 2012 r. wniósł odwołanie do KIO, która wyrokiem z 18 stycznia 2012 r. nakazano odtajnienie tej części oferty. W dniu 3 lutego 2012 r. ECSW poinformowała o wyborze oferty Iberdrola. Odwołania do KIO na wybór oferty Iberdrola w dniu 13 lutego 2012 r. wniósł Abener oraz Konsorcjum Polimeks-Mostostal SA, Tecnimont Poland sp. z o.o. i Tecnimont S.p.A. KIO wyrokiem z 28 lutego 2012 r. nakazała ponowną ocenę ofert. ECSW w dniu 12 marca 2012 r. poinformowała wykonawców o unieważnieniu wyboru oferty Iberdrola, a 13 marca 2012 r. o wyborze, jako najkorzystniejszej, oferty Abener. Na czynności ECSW odwołanie do KIO w dniu 23 marca 2012 r. wniosła Iberdrola, jednak wyrokiem KIO z 3 kwietnia 2012 r. odwołanie zostało oddalone.

Umowa z Abener została zawarta w dniu 26 kwietnia 2012 r., tj. 377 dni później niż planowano w umowie realizacyjnej, 223 dni później niż w skorygowanym harmonogramie do umowy o funkcjonowaniu oraz 97 dni później niż termin ustalony przez NWZ w październiku 2011 r. Przedmiotem umowy było wykonanie inwestycji w formule „pod klucz”, obejmującej kompleksowe projektowanie, dostawy, wykonawstwo, uruchomienie i przekazanie do eksploatacji bloku o mocy elektrycznej brutto 449,16 MWe, mocy cieplnej w wodzie gorącej 225 MWt oraz parze technologicznej 30t/h, a także linii wysokiego napięcia 220kV wyprowadzenia mocy, instalacji doprowadzenia i przygotowania gazu ziemnego do bloku, proggu piętrzącego na rzece San wraz z pompownią i innymi obiektami towarzyszącymi. Termin wykonania i zgłoszenia zamawiającemu przedmiotu kontraktu do odbioru ustalono na 26 czerwca 2015 r.

(dowód, akta kontroli str.271-363, 1185 – 1248, 1256-1302, 704-715)

Dla należytego wykonania kontraktu ustanowiono zabezpieczenie w formie gwarancji ubezpieczeniowej w wysokości 139 070 tys. zł, tj. 10% wartości kontraktu (brutto), oraz kary umowne za niedotrzymanie gwarantowanych parametrów technicznych<sup>36</sup> z założeniem, że kara łączna nie może przekroczyć 15% ceny kontraktu. Za nieterminowe wykonanie inwestycji ustanowiono kary, maksymalnie do 15% ceny kontraktu. Łącznie kwota wszystkich kar nie mogła przekroczyć 25% ceny kontraktu.

(dowód, akta kontroli str. 1367)

W art. 21 umowy *Podwykonawcy* oraz załączniku nr 11 do umowy strony ustaliły zakres prac i listę podmiotów, którym GW zleci podwykonawstwo oraz wymóg uzyskania zgody ECSW w przypadku zmiany w tym zakresie. Przed podpisaniem umowy (aneksu) z podwykonawcą, GW był zobowiązany przedłożyć do akceptacji ECSW projekt tej umowy. Zgody ECSW wymagała również sytuacja zawierania umów przez podwykonawców z kolejnymi podwykonawcami.

(dowód, akta kontroli str. 1367)

W czerwcu 2012 r. ECSW zawarła umowy pożyczki podporządkowanej z TAURON Polska Energia SA i PGNiG SA, które zapewniały sfinansowanie wkładu własnego, bieżące funkcjonowanie, okresowe finansowanie podatku VAT, a w grudniu 2012 r. umowę określającą wspólne warunki i ustanawiającą linię kredytową pomiędzy EBOiR, EBI oraz Bankiem PKO S.A. a ECSW. W stosunku do terminów przyjętych w harmonogramach, zawarcie umowy kredytowej opóźniło się o 631 dni wobec terminu ustalonego w umowie realizacyjnej, o 478 dni wobec umowy o funkcjonowaniu i 346 dni wobec harmonogramu skorygowanego uchwałą NWZ z 5 października 2011 r.

---

<sup>36</sup> W kontrakcie ustalono szczegółowe parametry np. moc znamionowa, sprawność itp. oraz wskaźniki wysokości kary odnoszone do ceny kontraktu

(dowód, akta kontroli str. 413-419, 460, 1106-1111)

## 2.2. Etap budowy Bloku Gazowo-Prawego

ECSW, w terminie 60 dni od dnia podpisania kontraktu, zobowiązana była przekazać i przekazała na rachunek GW zaliczkę (113 066 tys. zł), którą rozliczano proporcjonalnie na płatności za kolejne etapy realizacji<sup>37</sup>. W dniu 31 lipca 2012 r. został przekazany plac budowy, a prace budowlane rozpoczęto 12 września 2012 r., co potwierdzono wpisem do dziennika budowy.

(dowód, akta kontroli str. 418, 273, 1098 1106-1111.)

Ustalone w kontrakcie etapy i terminy realizacji zadań oraz adekwatne płatności, miały charakter tzw. rozliczeń ryczałtowych, obejmując zaliczkę i zakres prac wyznaczonych dla 16 kamieni milowych. Terminowość realizacji poszczególnych etapów, była następująca:

0. Przekazanie zaliczki 113 066 tys. zł (zrealizowano w terminie).
1. Wykonanie i przekazanie do ECSW projektu podstawowego (67 opóźnienia).
2. Turbina Parowa - zamówienie (157 dni opóźnienia).
3. Układ chłodzenia - zamówienie (125 dni opóźnienia).
4. Rozpoczęcie prac - próg stabilizujący (7 dni przed terminem).
5. Kondensator – zamówienie (2 dni po terminie).
6. Zakończenie budowy fundamentów Kotłowni i Maszynowni Turbiny Parowej (47 dni opóźnienia).
7. Stacja przygotowania gazu – zamówienie (18 dni opóźnienia;).
8. Instalacje elektryczne - podpisanie kontraktu na prace (130 dni opóźnienia).
9. Zakończenie prac budowlanych, budynku urządzeń elektrycznych (opóźnienie 703 dni - etap odebrany z zastrzeżeniami).
10. Kocioł odzyskowy - pierwsza dostawa na miejsce budowy (218 dni opóźnienia).
11. Turbina Gazowa - dostawa na miejsce budowy (231 dni opóźnienia).
12. Kondensator - transport na miejsce budowy (247 dni opóźnienia).
13. Kondensator - zakończenie montażu (188 dni opóźnienia).

Wymienione etapy (kamienie milowe) zostały odebrane i opłacone przez inwestora, za wyjątkiem opłacenia etapu 9, dla którego protokół odbioru i protokół finansowy zatwierdzone były najpóźniej (30 października 2015 r., tj. w 126 dniu po terminie, w którym powinna być zakończona realizacja całego kontraktu). Ostatecznie, mimo zastrzeżeń, ECSW uznała zakres tego etapu za wykonany, ale rozliczenia za etap 9 dokonano w oparciu o jednostronną decyzję ECSW o kompensacie zobowiązania z wierzytelnościami, głównie powstałymi w związku z naliczeniem kar umownych za niedotrzymanie terminu realizacji kontraktu.

Kolejne etapy:

14. Podpisanie Protokołu Odbioru Progu Piętrzącego,
  15. Podpisanie Protokołu Przejęcia Bloku do Eksploatacji,
  16. Podpisanie Protokołu Odbioru końcowego Bloku,
- nie zostały przedstawione do odbioru przez GW.

(dowód, akta kontroli str. 461-487,538-540)

Według raportów GW<sup>38</sup> projekt był zaawansowany w 94,7%, jednak w ocenie ECSW było to zaangażowanie finansowe uwzględniające zobowiązania GW wynikające z zawartych umów. W ujęciu pracochłonności i materialnych efektów, ECSW szacowała zaangażowanie na około 83%. Abener raportował, że na opóźnienia miały wpływ zmiany terminów prac transportowych dostaw głównych elementów

<sup>37</sup> Po 10% fakturowanej wartości etapu

<sup>38</sup> Dane z raportów GW zawarte w informacji zarządu ECSW do akcjonariuszy za miesiąc czerwiec 2015 r..

bloku, opóźnienia montażu tych elementów. W dniu 9 czerwca 2014 r. GW wskazywał realny termin zakończenia budowy na 26 października 2015 r. Następnie 31 marca 2015 r. poinformował, że nie jest możliwe dotrzymanie tego terminu, jednak nie określił nowego terminu. ECSW samodzielnie szacowała, że realne opóźnienie wyniesie około 8-12 miesięcy. W 2015 r. ECSW wielokrotnie monitowała GW o przedstawienie harmonogramu prac, a na dwa dni przed upływem terminu realizacji kontraktu - o zwrot nierozliczonej zaliczki lub przedłużenie gwarancji bankowej na zwrot zaliczki. Abener odpowiadał, że harmonogram jest w trakcie opracowywania, a zwrot zaliczki lub przedłużenia gwarancji są bezpodstawne, po czym poinformował o przedłużeniu gwarancji. ECSW wezwała GW do wskazania terminu, w którym nastąpi zakończenie realizacji przedmiotu umowy oraz poinformowała, że naliczy kary umowne za niedotrzymanie terminu. Od 27 czerwca 2015 r., zgodnie z warunkami umowy rozpoczęła naliczanie kar umownych za niedotrzymanie terminu.

GW przedłożył w dniu 27 lipca 2015 r. *Notę* dotyczącą zmiany warunków kontraktu, wskazując zmaterializowanie się *ryzyka terenu budowy*<sup>39</sup>, które miało według GW bezpośredni i istotny wpływ na realizację kontraktu w zakresie zwiększenia nakładów i terminu zakończenia. Zaproponowano zwiększenie ceny kontraktu o ponad 15 mln zł i ustalenie daty zakończenia na 25 stycznia 2017 r. Zarząd ECSW odrzucił w całości proponowane zmiany informując o tym akcjonariuszy i instytucje finansujące. Pomimo licznej korespondencji, w której strony przedstawiały argumenty w zakresie odpowiedzialności za powstałe ścieżki krytyczne realizacji kontraktu, nie wypracowano porozumienia, co do dalszej realizacji i terminu zakończenia inwestycji.

W dniu 16 grudnia 2015 r. GW zażądał od ECSW ustanowienia gwarancji zapłaty tytułem wynagrodzenia GW na kwotę 350 458 tys. zł<sup>40</sup>, w formie gwarancji bankowej o charakterze bezwarunkowym, płatnej na pierwsze wezwanie i obowiązującej, co najmniej do sierpnia 2018 r. ECSW nie zaakceptowała żądania i 29 grudnia 2015 r. wystosowała *Ostateczne wezwanie do należytego wykonania Kontraktu pod rygorem odstąpienia od Kontraktu*, wyznaczając 30-dniowy termin na usunięcie wszelkich naruszeń Kontraktu.

(dowód, akta kontroli str., 1005-1055, 1106-1111)

W dniu 29 stycznia 2016 r. ECSW doręczyła GW *Oświadczenie o odstąpieniu od Kontraktu* i wezwała do wstrzymania prac i zabezpieczenia terenu budowy, uzasadniając, że odstąpienie następuje z przyczyn leżących po stronie GW:

- a) w związku z niewykonaniem i niezgłoszeniem do odbioru przedmiotu kontraktu w sposób umożliwiający ECSW podpisanie protokołu przyjęcia Bloku do eksploatacji zgodnie z postanowieniami i terminem ustalonymi w kontrakcie;
- b) w związku z naruszeniem postanowień kontraktu, istotnych dla należytego wykonania, tj. istotnych warunków technicznych.

Główne ścieżki krytyczne dotyczyły montażu układów elektrycznych (głównie okablowania), montażu układów automatyki, montażu DCS<sup>41</sup>, przeprowadzenia wymaganych prób funkcjonalnych i testów układu wyprowadzenia mocy i DCS. Do głównych obszarów opóźnień zaliczono układ wody chłodzącej, branżę elektryczną, branżę AKPIA<sup>42</sup>, branżę mechaniczną, branżę budowlaną, odbiory, rozruchy. Natomiast główne przyczyny opóźnień zdefiniowano, jako:

<sup>39</sup> Rozluźnienie gruntu pod kanałem wody chłodzącej, skutkujące utratą nośności gruntu.

<sup>40</sup> Wartość stanowiąca uzupełnienie do całej wartości kontraktu.

<sup>41</sup> Rozproszone układy sterowania

<sup>42</sup> Aparatura kontrolno-pomiarowa i automatyka

- brak decyzji Abener w zakresie wyboru rozwiązania technicznego układu wody chłodzącej,
- brak spójnych założeń projektowo-technologicznych, brak koordynacji międzybranżowej (brak Generalnego Projektanta),
- brak odpowiedniej koordynacji prac w zespole projektowym i na budowie,
- opóźnienia w projektowaniu, przede wszystkim projekty wykonawcze branży elektrycznej i AKPiA,
- niski standard zarządzania projektem.

(dowód, akta kontroli str. 365-369, 1106-1111)

Decyzja o odstąpieniu od kontraktu z Abener poprzedzona była uzyskaniem opinii doradcy prawnego, uchwałą zarządu rekomendującą odstąpienie<sup>43</sup>, uchwałą rady nadzorczej udzielającą zgody na odstąpienie<sup>44</sup> oraz uchwałą Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia udzielającą zgody zarządowi ECSW na odstąpienie od kontraktu.

(dowód, akta kontroli str. 373-377, 746-747)

Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie ECSW, podejmując decyzje o wyrażeniu zgody na odstąpienie od kontraktu, wyraziło wolę dalszego istnienia Spółki i poleciło przygotowanie kompleksowej koncepcji dalszej realizacji projektu.

Zarząd ECSW przygotował trzy warianty dokończenia projektu. *Wariant I* przewidywał dalszą realizację inwestycji przez ECSW, *Wariant II* – wybór Menedżera Kontraktu (EPCM<sup>45</sup>), a *Wariant III* – wybór Generalnego Wykonawcy i kontynuowanie w formule „pod klucz”.

Rada Nadzorcza ECSW uchwałą z 26 lipca 2016 r. zaakceptowała rekomendowany przez zarząd ECSW *Wariant II*.

Po przeprowadzonym postępowaniu w trybie dialogu konkurencyjnego, ECSW wybrała Menedżera Kontraktu<sup>46</sup>. Zakończenie Projektu zaplanowano w 26 miesięcy od daty wejścia w życie umowy, lecz nie później niż do dnia 31 grudnia 2019 r.

Jak wyjaśnił Dyrektor Techniczny ECSW<sup>47</sup>, po odstąpieniu od kontraktu ECSW przejęła teren budowy, przeprowadziła inwentaryzację oraz konserwację urządzeń i instalacji blokowych. W latach 2016-2017 ECSW realizowała prace związane z budową kanału wody chłodzącej, jak również realizowała prace wymagane dla uruchomienia układów, które są niezbędne w celu optymalizacji kosztów prowadzonej konserwacji i utrzymania terenu budowy. Według stanu na listopad 2018 r., trwały procedury w zakresie udzielenia zamówień i zawarto sześć umów dotyczących realizacji prac budowlano-montażowych. Do końca 2018 r. zaplanowano zakończenie etapu zawierania umów (z kilkoma wyjątkami). Według wyjaśnień Dyrektora Technicznego<sup>48</sup> w czasie wykonywanej przez Menedżera Kontraktu weryfikacji dokumentacji projektowej zostały wykazane, nieidentyfikowane wcześniej, wady w projektach wykonanych przez Abener, które skutkują koniecznością zaprojektowania kluczowych instalacji technologicznych bloku od nowa. Menedżer Kontraktu w uzgodnieniu z ECSW opracował sekwencję projektowania, jak również kontraktacji wykonawców umożliwiającą dotrzymanie

<sup>43</sup> Uchwała Zarządu ECSW Nr 2/2016 z dnia 22 stycznia 2016 r.

<sup>44</sup> Uchwała RN ECSW Nr 2/2016 z dnia 27 stycznia 2016 r.

<sup>45</sup> EPCM (*Engineering, Procurement, Construction Management*) koordynuje wszystkie projekty, zamówienia i prace budowlane oraz zapewnia, że cały projekt jest ukończony zgodnie z wymaganiami i na czas.

<sup>46</sup> Konsorcjum; Zakłady Pomiarowo-Badawcze Energetyki „ENERGOPOMIAR” Sp. z o.o. w Gliwicach i Biuro Studiów, Projektów i Realizacji „Energoprojekt-Katowice S.A.” W dniu 17 października 2017 r. zawarła z ww. konsorcjum umowę o WYKONANIE FUNKCJI ZWIĄZANYCH Z PRACAMI PROJEKTOWYMI, INŻYNIERYJNYMI, DORADCZYMI, ZARZĄDZANIEM I NADZOREM PRAC WYMAGANYCH DLA ZAKOŃCZENIA BUDOWY BLOKU GAZOWO-PAROWEGO W ELEKTROCIĘPŁOWNI STALOWA WOLA S.A., dalej również MK

<sup>47</sup> Pismo z dnia 22 listopada 2018 r. DT/3892/2018.

<sup>48</sup> Pismo z dnia 22 listopada 2018 r. DT/3892/2018.

terminu przekazania bloku do eksploatacji w dniu 27 grudnia 2019 r. W związku z unieważnieniem w dniu 7 listopada 2018 r. postępowania przetargowego na *Dokończenie montażu oraz naprawę układów technologicznych w Elektrociepłowni Stalowa Wola S.A.*, ze względu na znaczne przekroczenie przez wszystkie oferty wartości zakładanego budżetu, wystąpiła konieczność powtórzenia procedury. Jest to jeden z kluczowych pakietów zamówień i ponowna procedura udzielenia zamówienia może mieć wpływ na dotrzymanie zakładanego terminu przekazania bloku do eksploatacji. Przyjęty harmonogram nie przewiduje rezerw czasowych. Zakres Projektu zwiększono o wybudowanie kotłowni jako *Rezerwowego Źródła Ciepła*, którego koszt oszacowano na około 62 mln zł. W sierpniu 2018 r. ECSW wybrała wykonawcę tego zadania.

(dowód, akta kontroli str. 1106-1111, 898-907)

### 2.3. Nadzór nad realizacją Projektu

Nadzór nad realizacją projektu był wykonywany wielopoziomowo, przez Inżyniera Kontraktu, instytucje finansujące, sponsorów i ECSW, oraz doradców technicznych zatrudnianych przez ECSW. Do pełnienia nadzoru inwestorskiego<sup>49</sup>, którego obowiązek zawarto w pozwoleniu na budowę<sup>50</sup>, wyznaczony był Inżynier Kontraktu.

Pełnienie funkcji IK określono jako „wszelkie działania z zakresu obowiązków ECSW związane z budową BGP, jego uruchomieniem i eksploatacją a scedowane na IK, służące należytemu przygotowaniu i realizacji inwestycji, nawet jeżeli dana czynność nie została wyraźnie wymieniona w umowie”.

Główne zadania IK obejmowały:

- administrowanie Kontraktem na budowę BGP polegającym na kierowaniu całością inwestycji, koordynowaniu całości inwestycji, co wiązało się z uczestnictwem we wszystkich działaniach dotyczących zarządzania procesem budowy oraz jego nadzorowaniem w fazie realizacji;
- nadzór techniczny budowy BGP, w tym powoływanie grupy branżowych inspektorów nadzoru inwestorskiego, kontrolę i weryfikację dokumentacji;
- miesięczne raportowanie przebiegu prac z budowy BGP, również sporządzanie protokołów ze spotkań, analizę i weryfikację informacji dostarczanych przez GW w celu zapewnienia rzeczywistego obrazu stanu zaawansowania w wykonaniu inwestycji,
- współudział w procedurze rozliczeń finansowo-księgowych,
- reprezentowanie ECSW wobec właściwych urzędów.

IK przedkładał terminowo raporty, w których przedstawiał stan realizacji inwestycji. W opiniach stanowiących załączniki raportów, stwierdzano przypadki niezgodności realizacji prac objętych kontraktem, np. budowa kanału wody chłodzącej realizowana była według niezatwierdzonej dokumentacji, niezgodnie ze sztuką budowlaną; wykonywanie instalacji sanitarnych, HVAC<sup>51</sup> bez zaakceptowanych projektów wykonawczych lub niekompletnie i nieterminowo wykonany *Budynek elektryczny*. Ustalenia potwierdzano wpisami do dziennika budowy. IK prowadził cotygodniowe narady budowy, w toku których ustalone nieprawidłowości zgłaszał ECSW. Opinie IK, w których zawierano uwagi i informacje o nieprawidłowościach wraz z wnioskami i zaleceniami, przekazywano GW. Według wyjaśnień Dyrektora

<sup>49</sup> Rozporządzenie ministra infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego. Dz.U.01.138.1554

<sup>50</sup> Decyzja Starosty Stalowskiego z dnia 25 lipca 2011 r.,

<sup>51</sup> Instalacje typu: ogrzewanie, chłodzenie, wentylacja itp.

Technicznego ECSW<sup>52</sup> wszelkie uwagi i opinie dotyczące nieprawidłowości zdefiniowane w trakcie sprawowania nadzoru inwestorskiego, zamawiający przekazywał GW, między innymi w toku cotygodniowych narad.

(dowód, akta kontroli str.719-721, 1181)

Po zmianie zarządu ECSW w 2015 r., na spotkaniu przedstawicieli TAURON Polska Energia, Tauron Wytwarzanie, ECSW i ILF, sformułowano uwagi związane z realizacją przez ILF obowiązków IK, zwłaszcza w odniesieniu do pełnienia kompleksowej funkcji koordynacyjnej w ramach projektu (funkcji *Kierownika Projektu*), aktywnego reprezentowania ECSW wobec GW, egzekwowania w imieniu i na rzecz ECSW praw i obowiązków określonych w umowie i skutecznej realizacji funkcji kontrolnych wobec GW. Przedstawiciele Inwestora stwierdzili, że funkcja *Kierownika Projektu* nie była należycie realizowana, natomiast przedstawiciele IK podnieśli, że na *Kierownika Projektu* zarząd ECSW wyznaczył w 2012 r. Pana [...]<sup>53</sup>  
54.

Według ILF<sup>55</sup> powołanie pełnomocnika zarządu do reprezentowania ECSW jako *Kierownika Projektu* spowodowało zmniejszenie rangi i znaczenia ILF jako IK, gdyż od tego momentu przejął on rolę wiodącą w podejmowaniu decyzji dotyczących realizacji inwestycji. Wprowadzone zmiany, według IK<sup>56</sup>, bez dokładnego zdefiniowania i przedstawienia wszystkim uczestnikom procesu inwestycyjnego zakresu ich umocowania, spowodowały nie tylko chaos organizacyjny i decyzyjny, ale także przesunęły faktyczne zarządzanie Kontraktem zawartym z Abener, z IK na *Kierownika Projektu* powołanego przez ECSW. Jednocześnie IK twierdził, że jego zespół realizował swoje obowiązki i był w pełnej dyspozycji, aby zapewnić kompleksową specjalistyczną obsługę we wszystkich obszarach inwestycji.

(dowód, akta kontroli str. 717-734 )

Umowa pomiędzy ECSW a Viacons [...]<sup>57</sup> została zawarta w dniu 7 maja 2012 r. Jej przedmiotem było m.in. doradztwo w zakresie realizacji projektu, sprawowanie nadzoru nad realizacją projektu zgodnie z harmonogramem i budżetem, doradztwo w prowadzeniu całości spraw związanych z realizacją projektu inwestycyjnego zgodnie z prawem budowlanym, koordynowanie prac związanych z uzyskiwaniem decyzji administracyjnych dotyczących rozpoczęcia, realizacji i zakończenia inwestycji, prowadzenie całości spraw dotyczących zarządzania ryzykiem w projekcie, utrzymywanie stałych kontaktów z GW oraz IK w zakresie realizowanych i nadzorowanych projektów. Umowa została wypowiedziana w dniu 24 listopada 2015 r. bez podania przyczyn. Zarząd ECSW zawarł umowę z nowym *Doradcą Projektu*<sup>58</sup>, który wyjaśnił<sup>59</sup>, że TAURON Polska Energia S.A. przeprowadziła wizję lokalną, która potwierdziła niezadawalający stan inwestycji oraz, że zadania wykonywane przez GW i IK nie były w pełni zgodne z postanowieniami kontraktów, które zawarli z ECSW. Brak było właściwej współpracy pomiędzy zaangażowanymi w inwestycję podmiotami, m.in. ECSW brakowało wiedzy co do strategii GW, wszelkie działania ECSW były traktowane przez GW z dużą rezerwą. Blok był w

<sup>52</sup> Pismo z dnia 26 października 2018 r. DT/3535/2018

<sup>53</sup> Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 *ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. z 2018r. poz. 1330, ze zm. - dalej: *uodip*). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej. Dalej oznaczenie: [...] - wyłączono dane osobowe w interesie osoby fizycznej.

<sup>54</sup> Umowa z dnia 7 maja 2012 r. pomiędzy ECSW a Panem [...] prowadzącym działalność gospodarczą pod firmą VIACONS [...], powierzająca mu rolę Doradcy Projektu.

<sup>55</sup> Pismo z dnia 31 grudnia 2015 r. CC450-E145-ILFWs-AS06879.

<sup>56</sup> Pismo z dnia 31 grudnia 2015 r. CC450-E145-ILFWs-AS06879.

<sup>57</sup> Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 *ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. z 2018r. poz. 1330, ze zm. - dalej: *uodip*). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej.

<sup>58</sup> Zatrudnienie doradcy i wskazanie osoby - uzgodniły zarządy Tauron Polska Energia i ECSW.

<sup>59</sup> Pismo z dnia 20 listopada 2018 r. Pana [...].

dużej części posadowiony jako budowla, jednakże bez wykonania instalacji zasilających, AKPiA, nadrzędnego systemu sterowania wraz z urządzeniami gwarantującymi jakość pracy będzie nieużyteczny. Brak było kompletnych dokumentacji powykonawczych, wystąpiły nieprawidłowości prac spawalniczych.

(dowód, akta kontroli str. 859-869, 923-927)

Zarząd ECSW w okresach miesięcznych sporządzał i przedkładał akcjonariuszom i Radzie Nadzorczej informację o realizacji inwestycji na podstawie okresowych raportów GW, raportów IK weryfikowanych przez ECSW i doradców. Do września 2013 r. informacje zawierały opisy ryzyk występujących w Projekcie, za dany miesiąc, natomiast od października 2013 r. w informacjach sporządzano rejestr wszystkich ryzyk podając daty zarejestrowania i weryfikacji ich aktualności, przyczyny i skutki oraz działania podjęte celem ograniczenia prawdopodobieństwa ich materializacji. Sporządzano również mapę ryzyk, według prawdopodobieństwa ich wystąpienia i wagi wpływu na projekt. Od lipca 2014 r. w ECSW wprowadzono strategię zarządzania ryzykiem projektu uwzględniającą obowiązującą w Grupie TAURON *Instrukcją zarządzania ryzykiem w projektach i programach*.

W raportach nie identyfikowano ryzyka konfliktu pomiędzy IK a Kierownikiem Projektu w związku z nakładaniem się ich obowiązków.

Ryzyko, zarejestrowane w czerwcu 2012 r. umieszczone w rejestrze pod poz. 1 i określone jako „Niedobór zasobów ludzkich w kadrze Generalnego Wykonawcy i alokacja zbyt małej ilości środków finansowych na wykwalifikowaną kadrę, które skutkowało opóźnieniami w realizacji poszczególnych zadań oraz błędami, które mogły mieć wpływ na późniejszą eksploatację bloku” występowało do czasu podjęcia decyzji o odstąpieniu od Kontraktu.

Łącznie, do czasu decyzji o odstąpieniu od Kontraktu, zarejestrowano 36 ryzyk, z których 22 było aktywnych na koniec 2015 r. Sześć ryzyk sytuowano na poziomie akceptowalnym, a 12 (zgodnie z procedurą) wymagało komunikowania Radzie Nadzorczej. Cztery ryzyka, o najwyższym poziomie wpływu na Projekt i wysokim prawdopodobieństwie materializacji, dotyczyły:

- zwiększenia kosztów projektu w związku z koniecznością usunięcia nieodkrytych wcześniej starych urządzeń infrastruktury podziemnej, oraz wzrostem kosztów finansowych (wydłużenie okresu kredytowania) w związku z opóźnieniem oddania Bloku do eksploatacji,
- niewłaściwego wykonania układu wody chłodzącej grożącego awarią w trakcie rozruchu lub eksploatacji, w związku z nieprzestrzeganiem przez GW właściwych technologii,
- nieterminowego wykonywanie prac budowlanych i montażowych, opóźnienia w projektach wykonawczych i wyborze podwykonawców tych prac,
- kryzysu finansowego holdingu Abengoa, w którym znajdował się GW (Abener).

W oparciu o cotygodniowe narady i spotkania z udziałem IK i GW oraz raporty miesięczne IK i GW, ECSW sporządzała miesięczną sprawozdawczość z realizacji inwestycji, rejestrowała i monitorowała pojawiające się ryzyka oraz podejmowała działania w kierunku ich eliminacji. ECSW poza przekazywaniem bieżących uwag i spostrzeżeń rekomendowała GW przydzielenie większej liczby ludzi do Projektu; szczegółową inwentaryzację terenu budowy celem wykrycia wcześniej niezidentyfikowanej podziemnej infrastruktury; kontrolę terminowości prac budowlanych i montażowych, prowadzenie narad technicznych z nadzorem budowy, nadzorem nad rozwiązaniami technicznymi, przegląd i opiniowanie dokumentacji

projektowej. Wzywała GW do prawidłowego wykonania zadań kontraktowych; monitorowała sytuację finansową holdingu Abengoa.

Poza IK, dla wzmocnienia kontroli prac wykonywanych przez GW, ECSW zatrudniała również doradców branżowych, m.in. Q-CERT [...] <sup>60</sup> w branży spawalniczej, [...] <sup>61</sup> Projects Consulting z branży budowlanej, USR POLSKA Sp. z o.o. z branży prac elektrycznych i AKPiA. Wyjaśnienia udzielone przez doradców, również wskazują nierzetelne postępowanie GW, który nie zapewnił adekwatnych zasobów do wykonania powierzonych mu zadań.

Według [...] <sup>62</sup> <sup>63</sup>, przyczyną nieprawidłowo wykonywanych prac spawalniczych były niedostatki kadrowe GW.

Doradca z branży budowlanej wyjaśnił <sup>64</sup>, że na trudności realizacyjne po stronie GW wpływała niska jakość techniczna i merytoryczna GW, chęć maksymalizacji zysków kosztem prawidłowej realizacji technicznej, dobór przez GW niskiej jakości podwykonawców, zwłaszcza związanych z Grupą Abengoa.

Według URS POLSKA Sp. z o.o. <sup>65</sup> główne przyczyny trudności realizacyjnych leżały po stronie GW, który nie potrafił zapewnić lub nie był dostatecznie przygotowany dla zapewnienia właściwej organizacji i koordynacji pracy własnej i firm zewnętrznych na placu budowy.

Działania ECSW, polegające na przekazywaniu bieżącym uwag, udzielaniu rekomendacji, wezwaniach do prawidłowej realizacji kontraktu, okazywały się nie skuteczne. GW nie podejmował działań zawartych w rekomendacjach. Wymienione uprzednio ryzyka, o najwyższym poziomie wpływu na realizację Projektu, zmaterializowały się.

(dowód, akta kontroli str. 880-887, 888-893, 877-879, 1106-1111)

Jednym z elementów nadzoru nad realizacją projektu był obowiązek akceptacji przez ECSW podwykonawców, a w przypadkach robót budowlano-montażowych, również wyrażenie zgody na zawarcie umowy lub aneksu. GW przedkładał do ECSW projekty lub już zawarte umowy. Po analizie przez IK i Kierownika Projektu, ECSW wyrażała akceptację udziału podwykonawcy w Projekcie, z zastrzeżeniem, że nie wyraża zgody na proponowane, odległe terminy płatności dla podwykonawców. Według ECSW zgoda w tym zakresie była warunkiem powstania odpowiedzialności solidarnej określonej w art. 647<sup>1</sup> Kodeksu Cywilnego. Wobec odmów GW skrócenia tych terminów, ECSW ostatecznie odmawiała akceptacji przedkładanych umów i aneksów, uzasadniając to obawą możliwej podwójnej płatności za wykonaną część przedmiotu kontraktu. ECSW płaciła na rzecz GW w terminie 30 dni od wystawienia faktury, a GW według umów z podwykonawcami, mógł dokonywać zapłaty podwykonawcom w terminie nawet do 270 dni.

Według wyjaśnień Kierownika Projektu <sup>66</sup> GW od początku poprawiał swoją płynność finansową kosztem podwykonawców. Następowala negatywna selekcja dostawców, podwykonawców i projektantów biorących udział w projekcie. Wykluczane były firmy o dobrej sytuacji finansowej, które nie godziły się na niekorzystne warunki płatności.

---

<sup>60</sup> Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 *ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. z 2018r. poz. 1330, ze zm. - dalej: *uodip*). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej.

<sup>61</sup> tamże

<sup>62</sup> tamże

<sup>63</sup> Pismo z dnia 6 listopada 2018 r.

<sup>64</sup> Pismo z dnia 18 listopada 2018 r.

<sup>65</sup> Pismo nieoznaczone data lun nr., wpłynęło dnia 15 listopada 2018 r. pocztą elektroniczną.

<sup>66</sup> Pismo z dnia 23 listopada 2018 r. (wpłynęło pocztą elektroniczną).

Zatrudniano podwykonawców (bez akceptacji ECSW warunków umowy), którzy mimo długich terminów płatności zdecydowali się na zawarcie kontraktu z Abener.

(dowód, akta kontroli str. 908-917, 737-742)

## 2.4. Finansowanie Projektu

Według studium wykonalności, budżet Projektu, tj. sumę wydatków i kosztów oszacowano na 1 908 616 tys. zł, z tego bezpośrednio wydatki inwestycyjne i bieżąca działalność operacyjna 1 799 435 tys. zł oraz 109 181 tys. zł koszty finansowe (odsetki i koszty pozyskania finansowania). Budżet zatwierdzono uchwałą NWZ z dnia 5 października 2011 r. Budżet obejmował realizację czterech zadań inwestycyjnych: budowa Bloku (obiekt podstawowy) 1 194 800 tys. zł, wyprowadzenie mocy do sieci KSE 134 500 tys. zł, doprowadzenie gazu 28 800 tys. zł (w tym założenie wysokiej rezerwy na nieprzewidziane wydatki 22 500 tys. zł), układ wody chłodzącej 22 500 tys. zł.

Na sfinansowanie pośrednich nakładów inwestycyjnych, planowano 359 006 tys. zł, z tego m.in. 38 650 tys. zł, na studia przedinwestycyjne, koncepcyjne przygotowanie projektów technicznych, prace inżynierskie i nadzór budowy, wynagrodzenia dla konsultantów; 100 913 tys. zł, ubezpieczenia w okresie budowy; 9 000 tys. zł przygotowanie kadr eksploatacyjnych, produkcja próbna, uruchomienia obiektu i przekazania do eksploatacji; 109 181 tys. zł koszty finansowe (odsetki i prowizje od kredytów w czasie realizacji inwestycji); 101 262 tys. zł rezerwa na przyrost nakładów inwestycyjnych z tytułu inflacji. Plan budżetu uzupełniała rezerwa ogólna w wysokości 169 010 tys. zł.

(dowód, akta kontroli str. 1101)

Po wyborze GW i podpisaniu Kontraktu, budżet obniżono do 1 533 157 tys. zł, z tego bezpośrednio wydatki inwestycyjne i bieżąca działalność operacyjna 1 355 982 tys. zł i 177 175 tys. zł koszty finansowe (koszty odsetek od kredytu, koszty pozyskania kredytu oraz koszty pożyczek od Sponsorów naliczone w czasie realizacji inwestycji). Według założeń Studium wartość bezpośrednich nakładów inwestycyjnych wyniosła 1 597 260 tys. zł, a po uwzględnieniu ceny zawartego Kontraktu z Abener wartość nakładów bezpośrednich uległa obniżeniu do 1 330 315 tys. zł. Zmiany zatwierdzono uchwałą NWZ ECSW z dnia 29 września 2014 r.

Na koniec 2015 r. (na 29 dni przed odstąpieniem od kontraktu), suma nakładów inwestycyjnych wyniosła<sup>67</sup> 1 059 590 tys. zł, w tym: 870 606 tys. zł realizacja kontraktu przez GW; 111 314 tys. zł koszty finansowe (odsetki od pożyczek oraz odsetki od kredytów); 77 670 tys. zł koszty pośrednie, których główne pozycje dotyczyły ubezpieczeń (18 204 tys. zł) podatków i opłat (15 063 tys. zł), usług projektowych (11 132 tys. zł), wynagrodzeń i pochodnych pracowników ECSW rozliczanych do nakładów inwestycyjnych (około 10 961 tys. zł), usług budowlanych poza kontraktem (7 096 tys. zł), nadzoru i kontroli (5 791 tys. zł) i innych<sup>68</sup>. Wielkości nakładów mieściły się w założeniach budżetowych.

W całym okresie realizacji Projektu ECSW w okresach kwartalnych sporządzała i przedkładała Radzie Nadzorczej do akceptacji, bieżące kwartalne plany budżetowe, między innymi obejmujące plan przychodów i wydatków, których realizacja zapewniała płynność realizacji zobowiązań.

(dowód, akta kontroli str.647-650, 953-959, 1098)

<sup>67</sup> Wynikająca z ewidencji księgowej(saldo konta 080).

<sup>68</sup> Usług doradczych, prawnych, zużycia materiałów, kosztów podróży itp.

Według raportu z audytu<sup>69</sup> przeprowadzonego w lutym 2016 r. na zlecenie TAURON Polska Energia S.A., w skali wszystkich branż faktyczny stopień zaawansowania robót wykonanych w odniesieniu do całego przewidzianego Kontraktem zakresu wynosił ok. 85-88%. Koszt dokończenia inwestycji, w zakresie robót, dostaw i usług wynikających z kontraktu z Abener, (bez kosztów rozruchu), oszacowano na 215 500 tys. zł.

Według *Kompleksowej koncepcji dalszej optymalnej realizacji Projektu budowy bloku gazowo-parowego w ECSW*, opracowanej po odstąpieniu ECSW od kontraktu z Abener przez Energotechnika-Energorozruch S.A. i ILF Sp. z o.o., koszty dalszej realizacji oszacowano na 309 000 tys. zł, w tym 205 000 tys. zł roboty budowlano-montażowe oraz 60 000 tys. zł rezerwa na ryzyka.

(Dowód akta kontroli str. 387-412)

Po decyzji o dokończeniu Projektu według *wariantu EPCM*, uwzględniając wydatkowane już wielkości i konieczne dla dokończenia budowy oraz zwiększenie zakresu Projektu o Rezerwowe Źródło Ciepła<sup>70</sup> ECSW oszacowała nowy budżet na 1 814 840 tys. zł, z tego bezpośrednio wydatki inwestycyjne i bieżąca działalność operacyjna 1 475 495 tys. zł, a koszty finansowe (koszty odsetek od kredytu, koszty pozyskania kredytu oraz koszty pożyczek od sponsorów naliczone w czasie realizacji inwestycji) – 339 345 tys. zł.

(dowód, akta kontroli str. 953-958)

W okresie od 2016 r. do 30 czerwca 2018 r. ECSW poniosła nakłady na prace konserwacyjne (3 589 tys. zł), prace przy rurociągu wody chłodzącej (3 352 tys. zł), nabycie prawa własności do turbiny parowej, którą zastawił GW (46 319 tys. zł), jak również ponosiła wydatki w związku z dokończeniem Projektu według *wariantu EPCM* (8 377 tys. zł).

Na 30 czerwca 2018 r. suma nakładów inwestycyjnych<sup>71</sup> wyniosła 1 307 301 tys. zł. Nakłady, poza wymienionymi uprzednio, dotyczyły m.in. kontraktu z Abener 870 606 tys. zł, ubezpieczeń 31 370 tys. zł, prac projektowych 13 242 tys. zł, przyłączenia do KSE 11 812 tys. zł, wynagrodzenia IK 6 036 tys. zł, obsługi prawnej 2 664 tys. zł, przyłączenia do sieci gazu 2 088 tys. zł. Ponadto koszty odsetek od kredytów wyniosły 123 768 tys. zł, a od pożyczek 133 482 tys. zł.

(dowód, akta kontroli str. 1098)

W związku z niewywiązaniem się GW z Kontraktu w zakresie terminowego zakończenia budowy i przekazania Bloku do eksploatacji, ECSW naliczyła Abener kary umowne. Suma naliczonych kar (169 599 tys. zł) osiągnęła maksymalną wielkość kar za nieterminowość, ustanowioną w kontrakcie.

W księgach rachunkowych ECSW widnieje należność od Abener z tytułu kar umownych w wysokości 107 316 tys. zł. Różnica (62 283 tys. zł) wynika z potrącenia z wierzytelności przysługującej Abener, obejmującej zapłatę za realizację Etapu nr 9.

Przed Sądem Arbitrażowym przy Krajowej Izbie Gospodarczej w Warszawie toczy się postępowanie z powództwa Abener o zapłatę łącznie 469 925 tys. zł, tytułem wynagrodzenia i odszkodowania w związku z odstąpieniem ECSW od Kontraktu.

<sup>69</sup> W lutym 2016 TAURON Polska Energia S.A. zleciła AECON S.A. wykonanie audytu, którego celem była ocena stanu bieżącego projektu budowy bloku gazowo-parowego uwzględniająca aktualną informację o sytuacji w projekcie oraz wskazanie opcji i możliwości dalszych działań realizacyjnych projektu budowy bloku gazowo-parowego w Elektrociepłowni Stalowa Wola.

<sup>70</sup> Kociołnia zapewniająca dostawy ciepła w okresach postoju BGP.

<sup>71</sup> Wielkości ewidencjonowane na kontach „Środki trwale w budowie” według zasad ogólnych oraz przyjętych w Spółce zasadach alokacji kosztów inwestycyjnych wydzielanych z kosztów operacyjnych (według komentarza PWC - na zlecenie Spółki).

ECSW opierając się na analizach prawnych uznaje, że prawdopodobieństwo rozstrzygnięcia na korzyść spółki jest wyższe niż 50%, w związku z czym nie rozważała utworzenia rezerwy. ECSW utworzyła rezerwy w związku z potrąceniem z powyżej wskazanej wiarytelności Abener (62 283 tys. zł) oraz rezerwę na karę umowną „take or pay” (*bierz lub płać*) za nieodebrany gaz, wynikającą z umowy kompleksowej z PGNiG (48 125 tys. zł).

ECSW była i jest stroną pozwaną w sprawach prowadzonych z powództwa podwykonawców, o zapłatę za wykonane usługi na rzecz Abener, w związku z solidarną odpowiedzialnością ECSW<sup>72</sup>. Według wyjaśnień Radcy Prawnego<sup>73</sup> ECSW, jako Inwestor jest stroną pozwaną w dziewięciu toczących się postępowaniach sądowych, których wartość sporu wynosi 23 276 tys. zł i 461 tys. euro. Spośród czterech zakończonych postępowań o łącznej wartości sporu 465 tys. zł i 36 tys. euro, w trzech sąd oddalił pozew (postanowienia są prawomocne, w jednym powód złożył skargę kasacyjną). W jednym postępowaniu cofnięto pozew. (dowód, akta kontroli str. 735-742, 1098, 538-540)

Według stanu na listopad 2018 r. kapitał zakładowy Spółki wynosił 28,2 mln zł i został w całości opłacony wkładami pieniężnymi w równej wysokości zł przez Akcjonariuszy: TAURON Wytwarzanie S.A. oraz PGNiG Energia S.A. (obecnie PGNiG TERMIKA SA). Podwyższenia kapitału ECSW dokonała w dwóch transzach, poprzez emisję akcji imiennych zgodnie z warunkami ustalonymi w umowie realizacyjnej, zapewniającymi równy (50%) udział ww. akcjonariuszy.

W wyniku negocjacji z Bankami ustalono, że finansowanie zewnętrzne dla projektu wyniesie 75%, a optymalna podatkowo struktura finansowania własnego inwestycji, kształtować się będzie w następujący sposób: 6,25% wkład własny, 18,75% pożyczka podporządkowana, która udzielona zostanie bezpośrednio przez PGNiG S.A. oraz TAURON Polska Energia S.A.

W grudniu 2012 r. zawarto *Umowę Określającą Wspólne Warunki i Ustanawiającą Linie Kredytową* pomiędzy Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju, Europejskim Bankiem Inwestycyjnym oraz Bankiem Polska Kasa Opieki S.A. a Elektrociepłownią Stalowa Wola S.A. Na realizację projektu przyznano 1 132 000 tys. zł kredytu.

Do dnia 15 czerwca 2015 r. wykorzystanie kredytu wyniosło 613 320 tys. zł. Wobec przewidywanej korekty terminu przekazania bloku do eksploatacji (na dzień 19 marca 2016 r.), przygotowano aneks do umów kredytowych. Projektu nie podpisał PKO S.A., w związku z czym od grudnia 2015 r. finansowanie projektu odbywało się z pożyczek udzielonych przez Sponsorów (TAURON, PGNiG). Łączna wartość pożyczek od dnia 2 grudnia 2015 r. do dnia 9 listopada 2018 r. zaciągniętych przez Spółkę od Sponsorów Projektu wyniosła 759 435 tys. zł.

W tym okresie został podpisany *Akt o Zawieszeniu Dochodzenia Roszczeń pomiędzy Spółką, Sponsorami Projektu oraz Instytucjami Finansującymi (Umowa Standstill)*. Umowa obowiązywała do 31 marca 2017 r., kiedy to nastąpiła całkowita spłata kredytu udzielonego przez banki. Spółka na spłatę zaciągniętych kredytów otrzymała pożyczkę od TAURON Polska Energia SA i PGNiG SA.

W marcu 2018 r. ECSW podpisała z Bankiem Gospodarstwa Krajowego *Umowę Pożyczki* (900 mln zł), w tym *Transza A* 600 mln na spłatę Sponsorów (po 300 mln zł na rzecz każdego Sponsora); *Transza B* 300 mln zł na dokończenie Projektu Budowy Bloku Gazowo-Parowego. *Transza A* została zrealizowana w całości. Do dnia 9 listopada 2018 r. wykorzystanie *Transzy B* wyniosło 43 831 tys. zł.

<sup>72</sup> Na podstawie art. 647<sup>1</sup> Kodeksu Cywilnego

<sup>73</sup> Pismo z dnia 16 października 2018 r.

Ustalone  
nieprawidłowości

(dowód, akta kontroli str. 955-957)

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

1. Zarząd ECSW udzielił zamówień na świadczenie usług doradczych, dla Viacons [...] <sup>74</sup>, Q-CERT [...] <sup>75</sup>, [...] <sup>76</sup> Projects Consulting, URS POLSKA Sp. z o.o, oraz [...] <sup>77</sup> i [...] <sup>78</sup> (osoby prowadzące działalność gospodarczą w zakresie zarządzania) z pominięciem obowiązujących w ECSW procedur ustalonych w *Regulaminie w sprawie organizacji zakupów i usług*, wprowadzonego uchwałą zarządu nr 2 /XI/2011 z 13 listopada 2011 r.

(dowód, akta kontroli str. 198-201, 562-611)

Zgodnie z §6 *Regulaminu* do każdego postępowania w sprawie udzielenia zamówienia powołuje się komisję przetargową, której pracę określa odrębny regulamin. W załączniku nr 1 do regulaminu określono procedurę, z której wynika m.in., że zakup powinien być poprzedzony wnioskiem w zakresie potrzeb i braku możliwości realizacji zadania posiadanymi zasobami oraz zatwierdzeniem wniosku z podaniem wybranej procedury zakupu.

Według wyjaśnień specjalisty ds. organizacji i kadr <sup>79</sup>, według jego wiedzy zarząd postanowił zawrzeć wymienione umowy bez przeprowadzenia postępowań określonych regulaminem w sprawie organizacji zakupów, zaś decyzje o zawarciu umów opierał na posiadanym przez te podmioty doświadczeniu i kwalifikacjach.

(dowód, akta kontroli str. 897 )

Skutkiem nieprawidłowości był wybór wykonawców bez zachowania zasad równości i konkurencyjności wykonawców, optymalizacji i efektywności wydatków. Łącznie z tytułu realizacji tych umów ECSW wydatkowała kwotę 4 243,2 tys. zł, z tego dla Q-CERT [...] <sup>80</sup> 407 tys. zł, [...] <sup>81</sup> 641 tys. zł, VIACONS [...] <sup>82</sup> 1 167 tys. zł, Doradztwo Techniczne [...] <sup>83</sup> 150 tys. zł, AECOM Polska Sp. z o.o. (dawniej URS) 1 577 tys. zł, [...] <sup>84</sup> Projects Consulting 301 tys. zł.

Według wyjaśnień wykonawców <sup>85</sup> zawarcie umowy nie było poprzedzone postępowaniami (przetargi/konkursy), w toku których mogliby składać oferty. O możliwości świadczenia usług dla ECSW dowiedzieli się bezpośrednio od zarządu ECSW lub Doradcy Projektu lub sponsorów i akcjonariuszy. Warunki umów indywidualnie negocjowali z zarządem ECSW. O zawarciu umowy z [...] <sup>86</sup> i [...] <sup>87</sup>, jak wyjaśniły te osoby, współdecydowali sponsorzy, odpowiednio TAURON Polska Energia S.A. oraz akcjonariusz PGNiG Termika S.A.

<sup>74</sup> Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 *ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. z 2018r. poz. 1330, ze zm. - dalej: *uodip*). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej.

<sup>75</sup> tamże

<sup>76</sup> tamże

<sup>77</sup> tamże

<sup>78</sup> tamże

<sup>79</sup> Pismo z dnia 13 listopada 2018 r. BOS/3753/2018

<sup>80</sup> Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 *ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. z 2018r. poz. 1330, ze zm. - dalej: *uodip*). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej.

<sup>81</sup> tamże

<sup>82</sup> tamże

<sup>83</sup> tamże

<sup>84</sup> tamże

<sup>85</sup> Pismo K. [...] z dnia 23 listopada, pismo K. [...] z dnia 6 listopada 2018 r., pismo M. [...] z dnia 20 listopada 2019 r., pismo Z. [...] bez daty.

<sup>86</sup> Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 *ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. z 2018r. poz. 1330, ze zm. - dalej: *uodip*). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej.

<sup>87</sup> tamże

Były prezes zarządu ECSW<sup>88</sup> wyjaśnił, że umowę z Panem [...] <sup>89</sup> zawarto w krytycznej sytuacji, w jakiej znalazł się projekt. Niezależnie od jej formuły prawnej, była umową zapewniającą osobistą realizację obowiązków konkretnie przez osobę, spełniającą określone indywidualne wymagania, a umowa została podpisana przez zarząd w jego pełnym składzie, co zdaniem wyjaśniającego uprawniało do odstąpienia od stosowania ogólnych procedur wewnętrznych.

NIK nie podziela stanowiska prezentowanego w wyjaśnieniach w zakresie odstąpienia od procedur wewnętrznych. *Regulamin w sprawie organizacji zakupów usług* przewidywał tryb negocjacji z określonym oferentem (z wolnej ręki). Wybór w tym trybie powinien być uzasadniony, czynności powinna przeprowadzić Komisja, a proces postępowania udokumentowany.

Prace wykonywane przez Q-CERT [...] <sup>90</sup>, AECOM Polska sp. z o.o. (dawniej URS Polska sp. z o.o.) oraz [...] <sup>91</sup> Projekt Consulting stanowiły w całości powielenie zadań zleconych już w umowie z IK. Wydatkowanie środków na wynagrodzenia wyżej wskazanych doradców technicznych, w łącznej kwocie 2 285 tys. zł, NIK uznaje za niegospodarne.

(dowód, akta kontroli str. 939-943)

2. W *Rocznych Sprawozdaniach o Udzielonych Zamówieniach Sektorowych*, sporządzanych przez ECSW i przekazywanych Prezesowi UZP, nie uwzględniono udzielonych zamówień na usługi doradztwa na rzecz Q-CERT [...] <sup>92</sup> 407 tys. zł; [...] <sup>93</sup> 641 tys. zł; VIACONS [...] <sup>94</sup> 1 167 tys. zł; Doradztwo Techniczne [...] <sup>95</sup> 150 tys. zł AECOM Polska Sp. z o.o. (dawniej URS) 1 577 tys. zł; [...] <sup>96</sup> Projects Consulting 301 tys. zł.

Wobec powyższego nie został wypełniony obowiązek wynikający z art. 133 ust 2, ustawy Pzp, według którego zamawiający udzielający zamówień sektorowych, są obowiązani uwzględniać w sprawozdaniu, o którym mowa w art. 98, także informacje dotyczące udzielonych zamówień sektorowych, których wartość jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust 8. Według wyjaśnień radcy prawnego ECSW<sup>97</sup>, przyczyną powstania nieprawidłowości było działanie ECSW w błędnym przekonaniu o braku takiej konieczności. Spółka przez cały okres swojej działalności w rocznych sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach przedstawiała wyłącznie informacje dotyczące udzielonych zamówień sektorowych, których wartość była równa lub przekraczała kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8.

(dowód, akta kontroli str. 896, 960-961)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. Kolejne wersje *Ramowego harmonogramu realizacji projektu* były przygotowane w sposób nierealistyczny w zakresie dotyczącym czasu wyznaczonego na przeprowadzenie wyboru Generalnego Wykonawcy. Pierwotny harmonogram, stanowiący załącznik do umowy realizacyjnej, przewidywał przeprowadzenie wyboru GW w ciągu 10 miesięcy. Analiza poszczególnych etapów postępowania

<sup>88</sup> Pismo Pana Jana Czeropoka z dnia 27 listopada 2018 r.

<sup>89</sup> Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 *ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. z 2018r. poz. 1330, ze zm. - dalej: *uodip*). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej.

<sup>90</sup> tamże

<sup>91</sup> tamże

<sup>92</sup> tamże

<sup>93</sup> tamże

<sup>94</sup> tamże

<sup>95</sup> tamże

<sup>96</sup> tamże

<sup>97</sup> Pismo z dnia 13 listopada 2018 r. BOS/3751/2018.

wskazuje, że terminy wyznaczone na składanie dokumentacji w trzech kolejnych etapach (wnioski o dopuszczenie do udziału w negocjacjach, składanie ofert wstępnych oraz składanie ostatecznych ofert) w sumie zajęły około 7,5 miesiąca. Ocena wniosków w I etapie zajęła Spółce 2 miesiące, negocjacje w II etapie od terminu złożenia ofert do ogłoszenia III etapu – 3 miesiące, a ocena ofert w III etapie – 2 miesiące. Łącznie więc powyższe czynności, nie licząc uzupełnienia dokumentacji kwalifikacyjnej w I etapie procedowania oraz odwołań od wyniku przetargu, zajęły 14,5 miesiąca. W zaktualizowanym harmonogramie, stanowiącym załącznik do umowy o funkcjonowaniu SPV w dniu 11 marca 2011 r., także ustalono niemożliwy do dotrzymania czas działania. Procedura wyboru GW w tym czasie była na etapie oczekiwania na złożenie ofert wstępnych, a termin wyznaczono na 15 czerwca 2011 r. Przyjęty w harmonogramie termin wyboru GW określono tymczasem na 6 września 2011 r., co wymagałoby aby ocena ofert, przeprowadzenie negocjacji, zaproszenie do złożenia ofert końcowych oraz ich ocena, a następnie ewentualne odwołania zostały przeprowadzone w ciągu około 3 miesięcy. Tymczasem samo oczekiwanie na złożenie ostatecznych ofert w III etapie zajęło 3 miesiące (taki okres wyznaczyła Spółka w ogłoszeniu z 21 września 2011 r.), więc na negocjacje czy analizę dokumentacji nie zaplanowano już czasu. Nie założono również ewentualności wyjaśnień czy odwołań, których wystąpienie w tego typu zamówieniach jest wysoce prawdopodobne. W efekcie postępowanie w sprawie wyboru GW trwało 20 miesięcy, czyli 10 miesięcy dłużej niż pierwotnie zaplanowano.

2. Spółka, w postępowaniu w sprawie wyboru Generalnego Wykonawcy nie uwzględniła w wystarczającym stopniu, w kryteriach oceny oferentów lub ofert, kwestii zdolności realizacji przez wykonawcę przedmiotowej inwestycji na wymaganym poziomie jakościowym i organizacyjnym. Nie zagwarantowano wyboru wiarygodnego wykonawcy, dającego rękojmię właściwego wykonania zamówienia. W ocenie spełnienia warunków udziału w postępowaniu wymagano, w zakresie zdolności technicznej, jedynie wykazania się przez dany podmiot realizacją co najmniej trzech podobnych inwestycji „pod klucz” oraz przedstawienia wdrożonych i potwierdzonych certyfikatami wskazanych systemów zarządzania. Nie ustalono innych cech podmiotu (właściwości oferenta), jakie były niezbędne do uznania, że wykonawca jest zdolny do wykonania zamówienia i daje gwarancję jej wiarygodności. Z kolei na etapie oceny ofert pominięto jakiegokolwiek kryteria odnoszące się do sposobu realizacji zamówienia, w tym np. organizacji, kwalifikacji zawodowych i doświadczenia osób wyznaczonych do realizacji zamówienia. Deklaracje składane przez Abener na etapie oceny podmiotowej wykonawców, w szczególności w zakresie posiadania i użycia w realizacji zamówienia wykwalifikowanej kadry, nie były więc poddane weryfikacji w ramach dokonywanej oceny.

W efekcie GW nie zapewnił personelu o wymaganych kwalifikacjach, a jak wynika z wyjaśnień Kierownika Projektu<sup>98</sup>, GW skupił się na realizacji Projektu jak najniższym kosztem, zatrudniając pracowników o niskich kwalifikacjach, jednocześnie powodując odchodzenie z Projektu specjalistów.

(dowód, akta kontroli str.1270-1302, 310-914)

3. Spółka nie zagwarantowała sobie w Kontrakcie z GW skutecznych narzędzi nadzoru nad pracami podwykonawców. Postanowienia Kontraktu o konieczności akceptacji przez ECSW umów zawieranych z podwykonawcami nie ustalały

---

<sup>98</sup> Pismo z dnia 23 listopada 2018 r.

sankcji za nieprzestrzeganie tego warunku. We wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu oraz w Kontrakcie z Abener (zał. nr 11) wymieniono podwykonawców, których udział w projekcie strony zaakceptowały. W toku realizacji robót Abener wielokrotnie zatrudniał podwykonawców bez zgody ECSW. Kontrakt nie przewidywał sankcji za takie postępowanie GW, a wezwania ECSW kierowane do GW okazywały się nieskuteczne.

4. Inwestycja budowy BGP była realizowana nieskutecznie. Opóźnienie zostało spowodowane zarówno nieprawidłową realizacją przez Generalnego Wykonawcę prac budowlanych, jak również niewłaściwym (wadliwym) zarządzaniem Projektem przez ECSW.

- Niektóre prace, np. rurociągi pary, kanał wody chłodniczej zostały wykonane wadliwie co wymagało niezbędnych napraw/budowy podrażających Projekt. Wzrosną również koszty finansowe (odsetki od kredytów i pożyczek) w związku z wydłużonym okresem finansowanie Projektu w fazie inwestycyjnej.
- Całość nakładów po udzieleniu zamówienia Abener oszacowano na 1 533 mln zł, natomiast z uwagi na odstąpienie od kontraktu z Abener i realizacji dokończenia Projektu w nowej formule, wielkość nakładów oszacowano na 1 814 mln zł, w tym 62 mln zł dotyczyło budowy rezerwowego źródła ciepła nieujmowanego w kontrakcie z Abener, co podrożyło Projekt o około 220 mln zł.
- Według wyjaśnień dyrektora technicznego ECSW, konsorcjum które podjęło się dokończenia projektu wskazuje na ryzyko błędów Abener w projektowaniu niektórych instalacji, co może wpłynąć na zwiększenie kosztu i terminu dokończenia budowy BPG.
- Według stanu na zakończenie kontroli opóźnienie inwestycji wynosiło 3,5 roku, a biorąc pod uwagę obecny harmonogram prac, zakończenie inwestycji zaplanowano na koniec 2019 r., co oznacza 4,5-roczone opóźnienie. Należy przy tym wskazać, że obecny harmonogram nie zawiera rezerw czasowych, a wobec nieskutecznego przeprowadzenia jednego z przetargów na prace na budowie istnieje wysokie ryzyko, że termin wyznaczony na grudzień 2019 r. także nie zostanie dotrzymany.

5. W procesie inwestycyjnym ECSW powierzyła szereg funkcji związanych z kierowaniem prac oraz reprezentowaniem Spółki w szczególności wobec GW, wyłonionemu w postępowaniu konkurencyjnym Inżynierowi Kontraktu, a później zatrudnianym uznaniowo doradcom, w szczególności Viacons [...] <sup>99</sup>. Z wyjaśnień doradców wynika, że wpływ na ich zatrudnienie wywierali również Sponsorzy Projektu.

Udzielone doradcom pełnomocnictwa, w niektórych przypadkach doprowadziły do dublowania zadań powierzonych uprzednio IK, konfliktów a w efekcie osłabienia jednolitego przekazu oczekiwań i egzekwowania obowiązków wobec Generalnego Wykonawcy. Istotnym w ocenie NIK, było powierzenie funkcji *Kierownika Projektu*, , Viacons [...] <sup>100</sup>, wybranemu uznaniowo przez zarząd ECSW, mimo iż funkcja kierownika projektu IK wynikała wprost z zawartego z nim kontraktu. Działanie to doprowadziło w rezultacie do osłabienia pozycji Inwestora w relacjach z GW, rozmywając odpowiedzialność po stronie jego

<sup>99</sup> Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018r. poz. 1330, ze zm. - dalej: *uodip*). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej.

<sup>100</sup> tamże

„służb”. Pełniący w tym okresie funkcję Dyrektora Technicznego ECSW<sup>101</sup> wyjaśnił m.in. że pełnienie roli Kierownika Projektu przez [...] <sup>102</sup> w projekcie wprowadziło dublowanie się funkcji i zamieszanie. Często wydawał on bezpośrednie polecenia zarówno IK jak i pracownikom ECSW. Inspektorzy nadzoru inwestorskiego w ocenie dyrektora, zatrudnieni przez IK prawidłowo wypełniali swoje obowiązki, jednak wiodącą rolę w prowadzeniu „polityki” wobec Abenera odgrywał [...] <sup>103</sup>.

Według byłego prezesa zarządu ECSW<sup>104</sup> Viacons [...] <sup>105</sup> został przedstawiony IK jako Kierownik Projektu i podejmował bez konsultacji, a nawet wiedzy IK, szereg działań kolidujących z przewidzianymi w umowie z IK. Niektóre z rekomendacji IK zostały zignorowane. Pełnomocnictwa udzielone Viacons [...] <sup>106</sup> były bardzo szerokie i uprawniały do realizacji czynności wobec GW czy podwykonawców, które powinny być realizowane przez IK.

6. Istotną, według NIK, w kontekście nieukończenia Projektu w terminie była polityka finansowa GW stosowana wobec podwykonawców, według której mogli oni otrzymywać wynagrodzenie w terminie nawet do 270 dni, w sytuacji, kiedy Abener otrzymał od Inwestora zaliczkę (10% wartości kontraktu), a dalsze płatności były realizowane przez ECSW w terminie 30 dni od wystawienia faktury przez GW. Takie działanie umożliwiało GW angażowanie środków finansowych otrzymanych od Inwestora poza Projektem, kosztem podwykonawców. Jak wyjaśnił Doradca Projektu (Viacons [...] <sup>107</sup>), GW długimi terminami płatności eliminował podwykonawców, którzy z uwagi na wysoką pozycję rynkową nie akceptowali takiego ryzyka, na rzecz takich podwykonawców, których motywacja do uzyskania zamówienia była wysoka i którzy podejmowali takie ryzyko.

Postanowienia Kontraktu nakazywały uzyskanie akceptacji ECSW na zawarcie umowy z podwykonawcą, jednak Kontrakt nie określał sankcji za brak realizacji tego warunku. Dlatego GW ignorował opinie oraz brak zgody ECSW na warunki płatności dla podwykonawców. Kontrakt przewidywał obowiązek przedkładania przez GW oświadczeń podwykonawców o realizacji ich należności i w przypadkach nieterminowych płatności dla podwykonawców - możliwość adekwatnego obniżania płatności na rzecz GW. Jednak konstrukcja tego warunku przy założeniu, iż ocena będzie dokonywana wskazaniem wymagalności należności przy terminie płatności do 270 dni, w żaden sposób nie chroniła interesów podwykonawcy, a co za tym idzie sprawnej i prawidłowej realizacji Projektu. Ryzyko niewypłacalności GW wobec podwykonawców zmaterializowało się w sytuacji wystąpienia kłopotów finansowych w grupie Abengoa, będącej właścicielem Abener.

7. W ocenie NIK, wobec wątpliwości wyrażonych przez byłego Prezesa Zarządu ECSW<sup>108</sup>, co do zgodności usług świadczonych przez Viacons [...] <sup>109</sup> z

---

<sup>101</sup> Pismo z dnia 26 listopada 2018 r.

<sup>102</sup> Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018r. poz. 1330, ze zm. - dalej: *uodip*). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej.

<sup>103</sup> Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018r. poz. 1330, ze zm. - dalej: *uodip*). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej.

<sup>104</sup> Pismo z 27 listopada 2018 r. ([...])

<sup>105</sup> Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018r. poz. 1330, ze zm. - dalej: *uodip*). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej.

<sup>106</sup> tamże

<sup>107</sup> tamże

<sup>108</sup> Pismo z dnia 27 listopada 2018 r.

warunkami umowy, zasadnym było zweryfikowanie, czy Doradca należycie wykonuje swoje obowiązki. Taka kontrola mogłaby dać podstawy do wypowiedzenia umowy z dnia 7 maja 2012 r. łączącej ECSW z Viacons [...] <sup>110</sup> w trybie art. 9 ust. 3, tj. ze skutkiem natychmiastowym. Brak stosownej weryfikacji ograniczył możliwości byłego kierownika jednostki kontrolowanej w wyborze sposobu rozwiązania umowy z Doradcą Projektu.

#### Ocena częściowa

Projekt budowy BGP był realizowany nieefektywnie. Od podjęcia decyzji o realizacji tej inwestycji występowały opóźnienia, zarówno w pracach przygotowawczych prowadzonych przez ECSW, jak i później wskutek nieprawidłowo wykonywanych prac przez Głównego Wykonawcę na wszystkich etapach procesu budowlanego. Niezapewnienie na etapie przygotowania Projektu odpowiedniej jakości wykonania oraz skutecznych narzędzi egzekwowania ustalonych wymagań spowodowało, że Spółka nie była w stanie zdyscyplinować wykonawcy i wyegzekwować prawidłową realizację kontraktu. Sposób nadzoru nad wykonawstwem (zatrudnianie kolejnych doradców) wprowadzał nieporozumienia i brak transparentnego podziału kompetencji w procesie nadzoru inwestorskiego. NIK ocenia negatywnie pod względem gospodarności wydatkowanie 2 285 tys. zł na doradztwo zewnętrzne. Umowy z doradcami na kwotę 4 243,2 tys. zł zostały ponadto zawarte z naruszeniem regulacji wewnętrznych.

NIK ocenia pozytywnie podjęcie decyzji o rozwiązaniu umowy z Abener i kontynuowanie inwestycji w innej formule, z zastrzeżeniem istnienia ryzyka niedochowania ustalonego terminu zakończenia inwestycji na koniec 2019 r., ze względu na wydłużające się procedury wyboru podwykonawców.

## IV. Wnioski

#### Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o:

1. Weryfikację kompletności rocznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach publicznych, w zakresie określonym w art. 133 ust. 2 ustawy Pzp, oraz złożenie odpowiednich korekt.
2. Udzielanie zamówień, do których nie stosuje się wprost przepisów Prawa Zamówień Publicznych, zgodnie i w oparciu o obowiązujące w Spółce uregulowania wewnętrzne, oraz dokumentowanie prowadzonych postępowań.

## 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 o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli.

<sup>109</sup> Wyłączono dane osobowe. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018r. poz. 1330, ze zm. - dalej: *uodip*). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie osoby fizycznej.

<sup>110</sup> tamże

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 16 maja 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Gospodarki,  
Skarbu Państwa i Prywatyzacji  
Dyrektor  
z up. Dariusz Szalkowski  
Wicedyrektor

/ - /

.....  
*podpis*