



LGD.430.001.2022

Nr ewid. 13/2022/P/21/065/LGD

Informacja o wynikach kontroli

ROZWÓJ MORSKIEJ ENERGETYKI WIATROWEJ

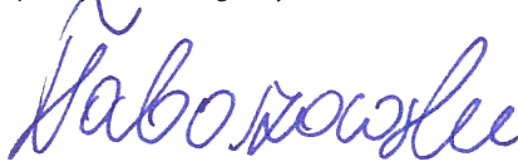
DELEGATURA W GDAŃSKU

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli Rozwój morskiej energetyki wiatrowej

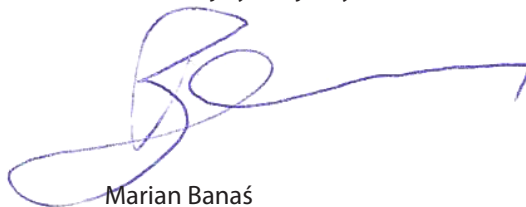
p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Gdańsku



Tomasz Ślaboszowski

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia

12.04.2022

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	7
2. OCENA OGÓLNA	10
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	11
4. WNIOSKI.....	27
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	28
5.1. Planowanie i realizacja rządowych strategii i planów w zakresie organizacji i finansowania sektora morskiej energetyki wiatrowej.....	28
5.2. Realizacja procedur administracyjnych dotyczących przedsięwzięć związanych z morskimi farmami wiatrowymi w polskich obszarach morskich oraz identyfikowanie barier i problemów w tym zakresie.....	48
5.3. Opracowanie planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej.	107
6. ZAŁĄCZNIKI	114
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	114
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	128
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	149
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	151
6.5. Stanowisko Ministra Aktywów Państwowych do informacji o wynikach kontroli.....	152
6.6. Stanowisko Ministra Klimatu i Środowiska do informacji o wynikach kontroli.....	155
6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Aktywów Państwowych	161
6.8. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska	163

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

cel OZE	15% odnawialnych źródeł energii w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r.
dyrektywa ustanawiająca ramy planowania przestrzennego obszarów morskich	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/89/UE z dnia 23 lipca 2014 r. ustanawiająca ramy planowania przestrzennego obszarów morskich (Dz. U. UE L 257 z 28.08.2014, str. 135).
dyrektywa w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/71/WE oraz 2003/30/WE (Dz. U. UE L 140 z 5.06.2009, str. 16, ze zm.).
KPD	Krajowy Plan Działań w zakresie energii ze źródeł odnawialnych i Uzupełnienie do Krajowego Planu Działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych z dnia 2 grudnia 2011 r.
prawo do pokrycia ujemnego salda (kontrakt różnicowy)	Prawo do pokrycia ujemnej różnicy pomiędzy ustaloną ceną warunkującą opłacalność realizacji inwestycji a ceną rynkową.
k.p.a.	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.).
KPO	Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększenia Odporności – projekt, kwiecień 2021 r. ¹ Opracowany przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej dokument programowy, określający cele związane z odbudową i tworzeniem odporności społeczno-gospodarczej Polski po kryzysie wywołanym pandemią COVID-19 oraz służące ich realizacji reformy strukturalne i inwestycje, który, po zatwierdzeniu przez KE, będzie podstawą do uzyskania przez Polskę środków z Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności z Funduszu Odbudowy.
KSE	Krajowy System Elektroenergetyczny – funkcjonująca w Polsce sieć przesyłowa – cała infrastruktura przeznaczona do wytwarzania, przesyłu, rozdziału, magazynowania i użytkowania energii elektrycznej. Jest ona połączona w system, dzięki czemu KSE zapewnia ciągłą realizację dostaw energii elektrycznej w Polsce. Na KSE składają się: • podsystem wytwórczy – wszystkie źródła wytwarzające energię elektryczną w Polsce, • sieć przesyłowa – linie najwyższych napięć (NN) o napięciu 200 i 400 kV oraz stacje energetyczne najwyższych napięć, • sieć dystrybucyjna – dostarczająca energię elektryczną do odbiorców za pomocą linii energetycznych o napięciu 110 kV i niższym oraz stacji energetycznych wysokiego i średniego napięcia².
local content	Lokalny (krajowy) łańcuch dostaw materiałów i usług dla morskich farm wiatrowych.
MAP	Ministerstwo Aktywów Państwowych.
MFIPR	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.
MEW	Morska energetyka wiatrowa – wytwarzanie energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych.

¹ <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/czym-jest-kpo2> [dostęp 13.12.2021 r.].

² <http://www.ptpiree.pl/energetyka-w-polsce/struktura-energetyki-w-polsce>.

MFW	Morska farma wiatrowa (także morskie farmy wiatrowe) – zgodnie z art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 234, ze zm.) to instalacja stanowiąca wyodrębniony zespół urządzeń służących do wytwarzania energii, w skład którego wchodzi jedna lub więcej morskich turbin wiatrowych, sieć średniego napięcia wraz ze stacjami elektroenergetycznymi zlokalizowanymi na morzu, z wyłączeniem urządzeń po stronie górnego napięcia transformatora lub transformatorów znajdujących się na tej stacji.
MGMiŻŚ	Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej.
MKiŚ	Ministerstwo Klimatu i Środowiska.
offshore	Morski sektor energetyczny, tu: wiatrowy („offshore wind”), ale także naftowy i gazowy.
organy administracji rządowej	Skontrolowane organy administracji rządowej – centralne (Minister Aktywów Państwowych, Minister Klimatu i Środowiska, Minister Infrastruktury, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki) i terenowe (Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni, Dyrektor Urzędu Morskiego w Szczecinie, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku).
OSP	Operator Systemu Przesyłowego – przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem paliw gazowych lub energii elektrycznej, odpowiedzialne za ruch sieciowy w systemie przesyłowym gazowym albo systemie przesyłowym elektroenergetycznym, bieżące i długookresowe bezpieczeństwo funkcjonowania tego systemu, eksploatację, konserwację, remonty oraz niezbędną rozbudowę sieci przesyłowej, w tym połączeń z innymi systemami gazowymi albo innymi systemami elektroenergetycznymi (art. 3 pkt 24 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne).
OZE	Odnawialne źródła energii.
obszary morskie RP	Polskie obszary morskie – zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2022 r. poz. 457) obszarami morskimi Rzeczypospolitej Polskiej są: morskie wody wewnętrzne, morze terytorialne, strefa przyległa, wyłączna strefa ekonomiczna.
PEP 2030	„Polityka energetyczna Polski do 2030 r.” stanowiąca załącznik do obwieszczenia Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r. (M.P. z 2010 r. Nr 2, poz. 11).
PEP 2040	„Polityka energetyczna Polski do 2040 r.” stanowiąca załącznik do obwieszczenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. (M.P. poz. 264).
pozwolenie lokalizacyjne dla MFW (pszw)	Pozwolenie na wznoszenie lub wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich dla MFW, wydawane w drodze decyzji przez ministra właściwego ds. gospodarki morskiej (na podstawie art. 23 ust. 1 i 1b pkt 1 ustawy o obszarach morskich RP).
prawo energetyczne	Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2021 r. poz. 716, ze zm.).
PRSP	Plan rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną.
prawo geologiczne i górnicze	Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2021 r. poz. 1420, ze zm.).
PSE	Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. –jednoosobowa spółka Skarbu Państwa pełniąca funkcję operatora systemu przesyłowego.

puuk	Wydawane w drodze decyzji przez właściwego terytorialnie dyrektora urzędu morskigo pozwolenie na układanie i utrzymywanie kabli na obszarach morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego (na podstawie art. 26 ustawy o obszarach morskich RP).
pzpom (plan)	Plan zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich.
RDOŚ	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Gdańsku
raport ooś	Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (art. 66–70 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko; Dz. U. z 2021 r. poz. 2373, ze zm.).
rozporządzenie w sprawie ceny maksymalnej za energię elektryczną wytworzoną w MFW	Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie ceny maksymalnej za energię elektryczną wytworzoną w morskiej farmie wiatrowej i wprowadzoną do sieci w złotych za 1 MWh, będącej podstawą rozliczenia prawa do pokrycia ujemnego salda (Dz. U. poz. 587).
URE	Urząd Regulacji Energetyki.
ustawa o bezpieczeństwie morskim	Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim (Dz. U. z 2022 r. poz. 515).
ustawa ooś	Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.
ustawa offshore	Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 234, ze zm.).
ustawa o portach i przystaniach morskich	Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz. U. z 2021 r. poz. 491, ze zm.).
ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
ustawa o obszarach morskich RP	Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich. Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2022 r. poz. 457).
ustawa OZE	Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2021 r. poz. 610, ze zm.).
WSE	Wyłączna strefa ekonomiczna polskich obszarów morskich.
zasady techniki prawodawczej	Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy stworzenie regulacji prawnych i finansowych, które będą stymulować rozwój sektora morskiej energetyki wiatrowej w Polsce, napotyka na bariery?

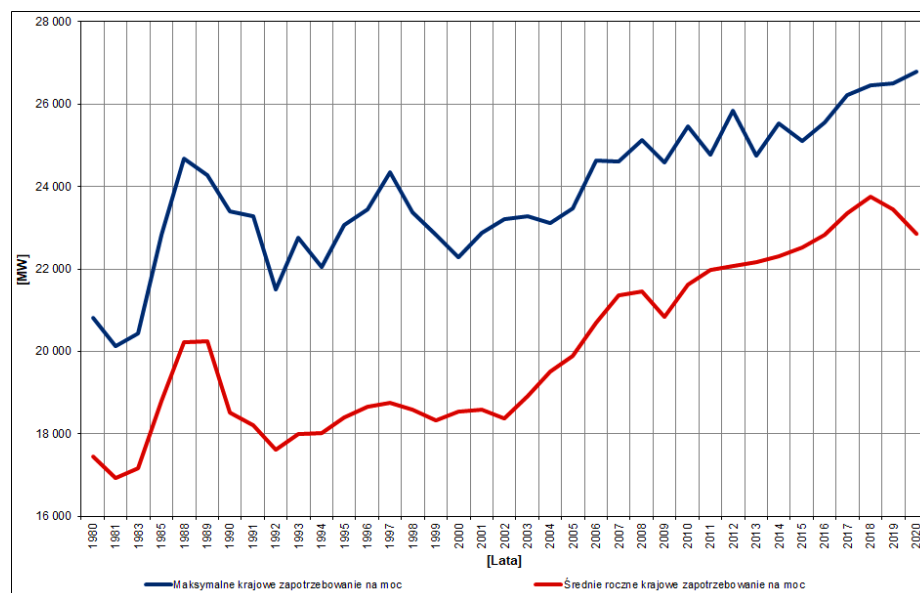
Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy planowanie i realizacja rządowych strategii i planów w zakresie organizacji i finansowania sektora morskiej energetyki wiatrowej stymuluje jego rozwój?
2. Czy organy administracji rządowej prawidłowo i rzetelnie realizowały procedury administracyjne dotyczące przedsięwzięć związanych z morskimi farmami wiatrowymi w polskich obszarach morskich oraz rzetelnie identyfikowały bariery i problemy w tym zakresie i podejmowały skuteczne działania w celu ich usunięcia, w tym uregulowania lub usprawnienia tych procedur, w zakresie odnoszącym się do morskiej energetyki wiatrowej?
3. Jakie były (lub nadal są) przyczyny przedłużającego się procesu opracowywania planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej i czy plan ten (jego projekt)

Morska energetyka wiatrowa jest jedyną wielkoskalową i zarazem zeroemisyjną technologią odnawialnych źródeł energii z potencjałem znacznego ograniczenia ryzyka wystąpienia niedoborów mocy³. Potencjał MEW na Bałtyku w ogóle szacowany jest na 83,0 GW, w tym 28,0 GW (tj. 34%)⁴ stanowią możliwości polskich obszarów morskich (WSE⁵). Jednocześnie maksymalne średnioroczne oraz dobowe zapotrzebowanie na energię w Polsce (w latach 1980–2020) nie przekraczało 28,0 GW (wykres nr 1). Zatem zapotrzebowanie na moc w Polsce odpowiada potencjalnym możliwościom generacji mocy z MEW w polskich obszarach morskich. Oznacza to, że morska energetyka wiatrowa, z uwagi na możliwości skali dostaw tej energii, może mieć dominujący wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju⁶ i na bezpieczeństwo ekonomiczne, czy bezpieczeństwo kraju w ogóle.

Wykres nr 1

Średnie roczne krajowe zapotrzebowanie na moc oraz zapotrzebowanie maksymalne w dobowych szczytach obciążenia dni roboczych w latach 1980–2020



Źródło: Polskie Sieci Elektroenergetyczne https://www.pse.pl/dane-systemowe/funkcjonowanie-kse/raporty-roczone-funkcjonowania-kse-za-rok/raporty-za-rok-2020#r1_1 [dostęp 26.10.2021 r.].

³ Zob. uzasadnienie do projektu ustawy offshore <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/B736119D8BB1C799C125863400499C1C/%24File/809.pdf> [dostęp 28.02.2022 r.].

⁴ Źródło danych szacunkowych: „Our energy, our future. How offshore wind will help Europe go carbon-neutral” WIND EUROPE, listopad 2019, str. 8/80. Raport zamieszczony na stronie: <https://windeurope.org/about-wind/reports/our-energy-our-future/> [dostęp 26.10.2021 r.].

⁵ Zgodnie z art. 23 ust. 1a ustawy o obszarach morskich RP, dodanym przez art. 1 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 26 maja 2011 r. (Dz. U. Nr 134, poz. 778) zmieniającej ww. ustawę z dnia 30.07.2011 r. – tylko w WSE dopuszczona jest budowa morskich farm wiatrowych.

⁶ Bezpieczeństwo energetyczne oznacza aktualne i przyszłe zaspokojenie potrzeb odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska. Oznacza to obecne i perspektywiczne zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw surowców, wytwarzania, przesyłu i dystrybucji energii, czyli pełnego łańcucha energetycznego (PEP 2040, str. 14).

uwzględnia możliwy rozwój morskiej energetyki wiatrowej w polskich obszarach morskich?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Aktywów Państwowych,
Ministerstwo Infrastruktury,
Ministerstwo Klimatu i Środowiska,
Urząd Regulacji Energetyki,
Urząd Morski w Gdyni,
Urząd Morski w Szczecinie,
Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Gdańsku

Okres objęty kontrolą

01.01.2019–24.09.2021 r.⁸

Instalacja i serwis farm wiatrowych na morzu wymaga łańcucha dostaw i usług, który im bardziej składa się z ogniw lokalnych (krajowych) tym bardziej przyczynia się także do rozwoju innych branż gospodarki związanych z tą technologią, dając impuls gospodarczy regionom, wykorzystującym tę szansę rynkową. Local content może zapewnić w Polsce ok. 63 tys. nowych miejsc pracy⁷.

Ryzyko powstania i utrzymania się luki generacyjnej, czyli niedoboru mocy w stosunku do zapotrzebowania w KSE, zdiagnozowane zostało już w 2016 r. przez OSP⁹ i potwierdzone przez Prezesa URE w „Informacji na temat planów inwestycyjnych w nowe moce wytwórcze w latach 2018–2032”¹⁰. Nawet przyjmując, że wszystkie zaplanowane na lata 2020–2034 inwestycje zostaną zrealizowane, tzn. oddane do użytku będą 14,2 GW nowych mocy wytwórczych, w tym morska energetyka wiatrowa (4,9 GW, tj. 34%) i gaz ziemny (4,4 GW, tj. 31%), to wskutek koniecznego wycofania w tym okresie z eksploatacji 18,8 GW mocy, w tym jednostek na węgiel kamienny (68%) i węgiel brunatny (28%)¹¹, w 2034 r. w stosunku do 2020 r. – mimo wzrostu zapotrzebowania – nastąpi sumaryczne zmniejszenie potencjału wytwórczego o 4,6 GW (tj. o 11% mniej)¹². O konieczności rozwoju MEW w polskich obszarach morskich, która zapewniłaby rozwój gospodarczy w Polsce, mówi się od 2004 r.¹³ Do dziś jednak żadna taka farma wiatrowa nie powstała, choć nie brakowało podmiotów chętnych do podjęcia się realizacji takiego zadania¹⁴.

Czy zatem rozwojowi MEW nadano odpowiednio wysoki priorytet, m.in. przy: opracowywaniu polityk energetycznych i morskich (odpowiedzialni ministrowie właściwi do spraw energii, gospodarki morskiej i klimatu, dyrektorzy urzędów morskich), opracowywaniu, przeprowadzaniu i analizie procedur administracyjnych (odpowiedzialni ministrowie właściwi do spraw aktywów państwowych, energii, gospodarki morskiej i klimatu, Prezes URE, dyrektorzy urzędów morskich i RDOŚ) i opracowywaniu planu zagospodarowania polskich obszarów morskich (ministrowie właściwi do spraw energii, gospodarki morskiej i klimatu)?

⁷ PEP 2040, str. 66.

⁸ (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.

⁹ „Prognoza pokrycia zapotrzebowania szczytowego na moc w latach 2016–2035”, PSE.

¹⁰ Wynika z dokumentu „Ocena Skutków Regulacji” z 9.01.2020 r. stanowiącego załącznik do projektu ustawy offshore z 15.01.2020 r. <https://legislacja.gov.pl/projekt/12329105/katalog/12656003#12656003> [dostęp 5.11.2021 r.].

¹¹ Istotną przyczyną ich wycofywania jest brak wsparcia mechanizmów mocowych oraz brak efektywności ekonomicznej.

¹² „Informacja na temat planów inwestycyjnych w nowe moce wytwórcze w latach 2020–2034”, URE, Warszawa, czerwiec 2021 r., s. 13–14. <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwifoPCBva2AhXtAhAIHwKUAD4QFnoECAYQAw&url=http%3A%2F%2Fwww.ure.gov.pl%2Fdownload%2F9%2F12032%2FRaport-Planyinwestycyjne2020-2034.pdf&usg=AOvVaw0Mb2DB-h4aEVolB-Rzi8Hn> [dostęp 28.02.2022 r.].

¹³ Wynika z uwag zgłoszonych przez Marszałka Województwa Pomorskiego do projektu Polityki Energetycznej Polski do 2040 r. (załącznik do pisma z 10.01.2019 r. nr 1799/01/2019, s. 11/26).

¹⁴ W latach 2001–2021 (do 30 czerwca) do ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej wpłynęło 179 wniosków o pozwolenia lokalizacyjne dla morskich farm wiatrowych.

Brak dotąd MEW w Polsce a przez to niewykorzystanie szansy zrównoważonego rozwoju gospodarczego, jaki ona niesie, mimo potencjału 28,0 GW w obszarach morskich RP, i mimo ryzyka niedoborów energii, stanowi przyczynę podjęcia niniejszej kontroli. Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Poprzedziły ją analizy przedkontrolne prowadzone dla zidentyfikowanych obszarów – problemów związanych ze stanem rozwoju MEW w Polsce oparte m.in. na analizach przepisów prawnych, w tym projektowanych, zapisach posiedzeń Parlamentarnego Zespołu ds. Morskiej Energetyki Wiatrowej z lat 2017–2019¹⁵ i informacjach uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od 45 interesariuszy rozwoju MEW w polskich obszarach morskich.

¹⁵ <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=POSIEDZENIAZESP&Zesp=516> [dostęp 26.01.2022 r.].

2. OCENA OGÓLNA

Bariery rozwoju sektora morskiej energetyki wiatrowej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że organy administracji rządowej nie podjęły wystarczających działań w celu rozwoju morskiej energetyki wiatrowej w obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej, a brak tego rozwoju prowadzi do zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego państwa. Morska energetyka wiatrowa może stanowić istotne źródło zaspokojenia rosnących potrzeb energii w realnym horyzoncie czasowym¹⁶.

Organy administracji rządowej zidentyfikowały bariery rozwoju (m.in. brak głównego terminalu instalacyjnego, niedostosowanie legislacji i braki w sieci przesyłowej w północnej części kraju) i podjęły szereg działań administracyjnych mających na celu umożliwienie uruchomienia pierwszej morskiej elektrowni wiatrowej ok. 2024/2025 r. Nie opracowały jednak uproszczonych i integrujących procedury pozwoleń regulacji, które przyspieszyłyby rozwój sektora morskiej energetyki wiatrowej w Polsce.

W zakresie założeń i realizacji rządowych strategii i planów organizacji i finansowania sektora morskiej energetyki wiatrowej opracowano, choć z opóźnieniem i niekompletną, Politykę Energetyczną Polski do 2040 r., w której „Wdrożenie morskiej energetyki wiatrowej” uznano za projekt strategiczny. Zgodnie z założeniami w 2021 r. wydano decyzje zapewniające stałą dla wytwórców cenę energii elektrycznej wytworzonej w morskiej farmie wiatrowej i wprowadzonej do sieci, na ustawowo określonej maksymalnej łącznej mocy (5,9 GW). Jednak założenie włączenia pierwszej morskiej farmy wiatrowej do bilansu elektroenergetycznego ok. 2024/2025 r. jest nierealne. Opóźnione wskazanie w dokumentach strategicznych lokalizacji budowy terminalu instalacyjnego¹⁷ stwarza ryzyko, że inwestorzy skorzystają z funkcjonujących zagranicznych terminali instalacyjnych, a udział polskich przedsiębiorców w łańcuchu dostaw zostanie ograniczony. Brak zatwierdzenia przez Komisję Europejską Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności (stan na 25.03.2022 r.) powoduje, że źródła finansowania dla tej inwestycji są zagrożone.

W zakresie procedur administracyjnych dotyczących przedsięwzięć związanych z morskimi farmami wiatrowymi w polskich obszarach morskich nie nastąpiło ukierunkowanie działań legislacyjnych ustawy offshore na integrację procedur dla wnioskodawców („one stop shop”). Obniżyłoby to ryzyko nieuzyskania wszystkich pozytywnych decyzji (m.in. dot. lokalizacji farmy, układania i utrzymywania kabli w polskich obszarach morskich). Koordynacja procesów administracyjnych (np. w Ministerstwie Klimatu i Środowiska) przyczyniłaby się do pozyskania przez organy informacji, gdzie można procedury uprościć.

Funkcjonowanie systemu elektroenergetycznego monitorowano głównie poprzez analizę zgłoszeń dotyczących odmów przyłączenia do sieci. Jednak nie podejmowano działań w związku z informacjami o braku warunków ekonomicznych lub technicznych przyłączenia.

W zakresie planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej uwzględniało projektowaną docelowo moc z morskich farm wiatrowych (11 GW), która jednak znacznie odbiega od potencjalnych możliwości polskich obszarów morskich szacowanych na 28 GW.

¹⁶ Prognoza na podstawie treści przedstawionych w Załączniku nr 4.2. do niniejszej Informacji.

¹⁷ Po kontroli, 01.03.2022 r., Rada Ministrów przyjęła uchwałę zmieniającą uchwałę w sprawie terminala instalacyjnego dla morskich farm wiatrowych, przedłożoną przez Ministra Infrastruktury. Port w Gdyni zastąpiono zewnętrznym Portem w Gdańsku. W komunikacie podkreślono, że „Port Gdańsk spełnia wszystkie kryteria inwestorów branżowych i pozwala na terminową realizację pierwszej fazy rozwoju sektora morskiej energetyki wiatrowej w Polsce. Zakończenie budowy terminala planowane jest w połowie 2025 r.”. <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/w-porcie-gdansk-powstanie-terminal-instalacyjny-dla-morskich-farm-wiatrowych> [dostęp 2.03.2022 r.].

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Administracja rządowa dostrzegła szanse rozwoju gospodarczego związane z MEW, a także konieczność tego rozwoju z uwagi w szczególności na ryzyko niedoborów energii oraz zanieczyszczenie środowiska i zobowiązania unijne¹⁸. Wskazują na to zapisy w dokumentach strategicznych i uzasadnieniach do ustaw, m.in. ustalające rozwój MEW programem strategicznym, jak i identyfikujące bariery tego rozwoju¹⁹. W uzasadnieniu do ustawy offshore wpisano bezpieczeństwo energetyczne w bezpieczeństwo państwa²⁰ i wskazano, że zarządzanie morską infrastrukturą sieciową, ma kluczowe znaczenie²¹. Przewiduje się, że MEW będzie mieć znaczny udział w ekonomicznym – w tym w energetycznym – bezpieczeństwie i jako taka wpisuje się w zapewnienie bezpieczeństwa państwa.

Organy administracji rządowej dostrzegają potrzebę rozwoju MEW

Na 11 wydanych pszw, z tego 10 w latach 2012–2013 i jednego w 2021 r., dotyczących łącznej mocy 8,5 GW, osiem uzyskało decyzje Prezesa URE o przyznaniu prawa do pokrycia ujemnego salda dla energii elektrycznej wytworzonej w MFW i wprowadzonej do sieci (w jednym przypadku jedna decyzja dot. dwóch pszw). Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy offshore, łączna moc zainstalowana elektryczna morskich farm wiatrowych, dla których Prezes URE może wydać decyzję o przyznaniu prawa do pokrycia ujemnego salda, nie może przekroczyć 5,9 GW. W oparciu o powyższe decyzjami objęto łącznie 5,9 GW. Zgodnie z zawartymi przez wnioskodawców umowami z PSE, przyłączenie MFW ma nastąpić w terminie do 2025–2028 r. Wpisuje się to w projekt strategiczny PEP 2040 pt. „Wdrożenie morskiej energetyki wiatrowej”, zgodnie z którym moc zainstalowana w elektrowniach wiatrowych morskich wyniesie 5,9 GW w 2030 r. Jednak nierealna wydaje się obecnie realizacja założenia ww. projektu strategicznego, iż pierwsza morska farma wiatrowa zostanie włączona do bilansu elektroenergetycznego ok. 2024/2025 r. Rozpoczęcie budowy MFW w odniesieniu do dwóch projektów z najkrótszym terminem przyłączenia (2025), uzależnione od uzyskania niezbędnych pozwoleń, w tym decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, planowane jest na 2026/2027 r., co ma umożliwić dostarczenie pierwszej energii elektrycznej do sieci w 2027 r.²² Natomiast najbardziej zaawansowana administracyjnie inwestycja, która jako jedyna uzyskała już decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach (Morska Farma Wiatrowa Baltic Power), jest planowana do uruchomienia w 2026 r.²³

Stan zaawansowania budowy MEW

¹⁸ Do 2050 r. UE ma stać się kontynentem neutralnym dla klimatu.

¹⁹ Np. w PEP 2040 wskazano, że rozwój technologii MEW jest strategicznym kierunkiem realizacji Europejskiego Zielonego Ładu, a zapewnienie warunków wdrożenia MFW w 2024/2025 r. w obszarach morskich RP zostało projektem strategicznym, w ramach celu szczegółowego nr 6. „Rozwój odnawialnych źródeł energii”. Mając na uwadze spodziewany rozwój technologiczny, szczególną rolę w realizacji celu OZE odegrają MFW, których rozwój jest strategiczną decyzją dotyczącą rozwoju kluczowych kompetencji w tym zakresie prowadzących do trwałego rozwoju gospodarczego, poprawy efektywności i konkurencyjności (PEP 2040, str. 10 i 13/567).

²⁰ „bezpieczeństwo państwa (w tym bezpieczeństwo energetyczne)”

²¹ „(...) zarządzanie morską infrastrukturą sieciową, co ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa”.

²² <https://www.baltyk2.pl/> [dostęp 21.02.2022 r.].

²³ Decyzja Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku z 17 września 2021 r. o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn. „Morska Farma Wiatrowa Baltic Power”. Stan na dzień zakończenia czynności kontrolnych (24.09.2021 r.).

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Stan zaawansowania (na 16.09.2021 r.²⁴) i lokalizacje poszczególnych inwestycji na obszarach morskich RP przedstawia poniższa tabela i infografika.

Tabela nr 1

Stan zaawansowania poszczególnych projektów inwestycyjnych MFW w obszarach morskich RP

NAZWA MFW	Moc MFW (w GW) a	pszw b	Decyzja o przyznaniu prawa do pokrycia ujemnego salda	Uzgodnienie na układanie i utrzymywanie kabli w WSE	puuk	Warunki przyłączenia	Umowa o przyłączenie	Termin przyłączenia	Wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach	Plano- wany termin rozpoczęcia budowy	Plano- wany termin uruchomienia
Baltica 1	0,9	2012	nie	złożono wniosek	2021 r.	2020 r.	2021 r.	2031 r.	2012 d		Po 2030 r. ²⁵
Baltica 2	1,5	2012	2021 r.	2019 r.	2020 r.	2019 r.	2020 r.	2028 r.	2017 e		Po 2026
Baltica 3	1,0	2012	2021 r.	2019 r.	2020 r.	2012 r.	2014 r.	2027 r.	2017 e		do 2030 r. ²⁶
Baltic Power	1,2	2012	2021 r.	2020 r. c	2020 r.	2019 r.	2021 r.	2028 r.	2020 (Decyzja z 17.09.2021 r.)	2024 r. ²⁷	2026 ²⁸
Energa OZE	0,1	2021	nie	nie	nie	-	-	-	-	-	-
MFW Bałtyk I	1,6	2012	nie	złożono wniosek	złożono wniosek	2019 r.	2021 r.	2029 r.	2011 d		
MFW Bałtyk II	0,7	2013	2021 r.	nie	nie	2006 r.	2013 r.	2025 r.	2021 (postępowanie w toku)	2023/2024 ²⁹	2027 ³⁰
MFW Bałtyk III	0,7	2012	2021 r.	2013 r.	2014 r.	2012 r.	2014 r.	2025 r.	2019 e		2027 ³¹
Baltic II	0,4	2013	2021 r.	2015 r.	2015 r.	2019 r.	2020 r.	2027 r.	2019 (Decyzja z 09.12.2021 r.) f	2025 ³²	2026 ³³
B-Wind C-Wind	BC-Wind 0,4	2013 2012	2021 r.	złożono wniosek	złożono wniosek	2020 r.	2021 r.	2027 r.	2012 d		Do 2030 r. ³⁴

a zgodnie z decyzją o przyznaniu wytwórcy prawa do pokrycia ujemnego salda dla energii elektrycznej wytworzonej w MFW i wprowadzonej do sieci jeśli taką decyzję wydano w przeciwnym wypadku zgodnie z pozwoleni lokalizacyjnym

b rok wydania pszw

c dla tej samej inwestycji złożono dwa wnioski, w przypadku jednego wydano decyzję, a drugi jest procedowany https://www.pse.pl/documents/20182/51490/Wykaz_podmiotow_ubiegajacych_sie_o_przyklaczenie.pdf

d postępowanie zawieszone – organ czeka na raport ooś

e w toku postępowanie odwoławcze w GDOŚ

f pierwsza decyzja środowiskowa dla morskiej farmy wiatrowej w Polsce, która została wydana po zastosowaniu tzw. procedury transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko³⁵.

Źródło: dane z kontroli NIK.

²⁴ Data zakończenia czynności kontrolnych w RDOŚ. Źródła danych po dacie zakończenia czynności podano w przypisach.

²⁵ <https://www.gkpge.pl/pge-baltica/program-offshore> [dostęp 21.02.2022 r.].

²⁶ <https://www.gkpge.pl/pge-baltica/program-offshore> [dostęp 21.02.2022 r.]. <https://www.gkpge.pl/pge-baltica/morskie-farmy-wiatrowe> [dostęp 23.02.2022 r.].

²⁷ <https://www.balticpower.pl/o-projekcie/> [dostęp 23.02.2022 r.].

²⁸ <https://www.balticpower.pl/o-projekcie/> [dostęp 21.02.2022 r.].

²⁹ <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj00-3lt5X2AhXItYsKHareDysQFnoECAQQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.equinor.pl%2Fcontent%2Fdam%2Fstatoil%2Fdocuments%2Fpoland-site%2F2021-05-04-projekty-mfw-baltyk-ii-i-mfw-baltyk-iii-z-przyznaniem-prawem-do-wsparcia-inwestycji.pdf&usg=AOvVaw0bdNGkPlp m7CicNrreC-xM> [dostęp 23.02.2022 r.].

³⁰ <https://www.baltyk2.pl/> [dostęp 21.02.2022 r.].

³¹ <https://www.baltyk2.pl/> [dostęp 21.02.2022 r.].

³² <https://fewbalticii.rwe.com/pl-PL/projects> [dostęp 23.02.2022 r.].

³³ <https://fewbalticii.rwe.com/pl-PL/projects> [dostęp 21.02.2022 r.].

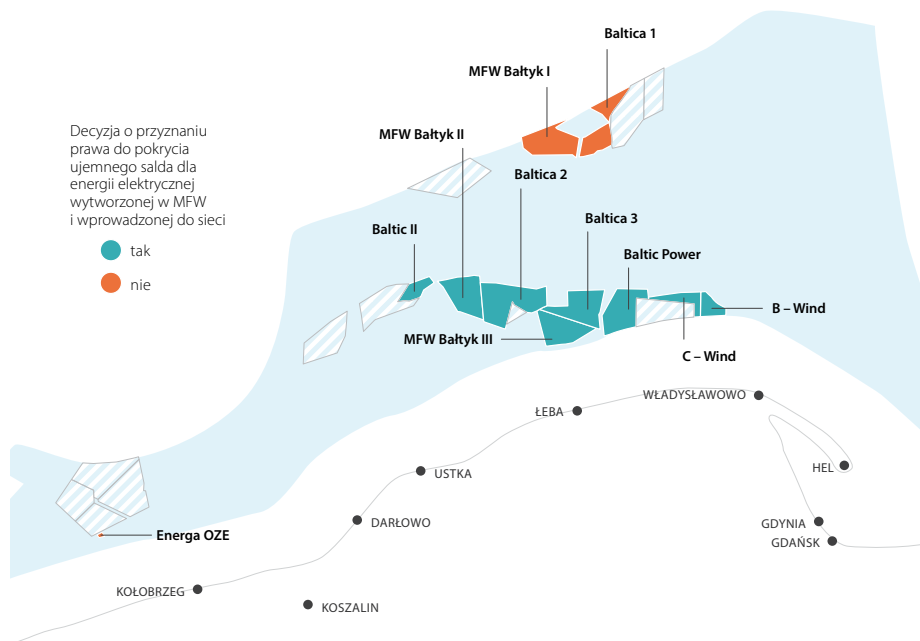
³⁴ <https://www.oceanwinds.com/ocean-winds-in-numbers/> [dostęp 21.02.2022 r.].

³⁵ <https://fewbalticii.rwe.com/pl-PL> [dostęp 21.02.2022 r.].

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 1

Najbardziej zaawansowane projekty realizacji MFW w obszarach morskich RP



NAZWA	INWESTOR	ZAANGAŻOWANE PODMIOTY	MOC
Baltica 1	Elektrownia Wiatrowa Baltica - 1 sp. z o.o.	PGE Polska Grupa Energetyczna S.A. (spółka z udziałem Skarbu Państwa)	0,9 GW
Baltica 2	Elektrownia Wiatrowa Baltica - 2 sp. z o.o.	po 50 % – PGE Polska Grupa Energetyczna S.A. (spółka z udziałem Skarbu Państwa) i podmiot zależny od Ørsted Wind Power A/S (Dania)	1,5 GW
Baltica 3	Elektrownia Wiatrowa Baltica - 3 sp. z o.o.		1,0 GW
Baltic Power	Baltic Power sp. z o.o.	51% – PKN Orlen S.A. (spółka z udziałem Skarbu Państwa), 49% – NP BALTIC WIND B.V. (Northland Power Inc. (Kanada))	1,2 GW
Energa OZE	Energa OZE S.A.	100% Energa S.A. (PKN Orlen S.A. (spółka z udziałem Skarbu Państwa))	0,1 GW
MFW Bałtyk I	Baltex-Power S.A. (MFW Bałtyk I S.A.)*		1,6 GW
MFW Bałtyk II	Bałtyk Środkowy II sp. z o.o. (MFW Bałtyk II Sp. z o.o.)	po 50% - Wind Power AS (Norwegia) i Polenergia S.A. (Polska). Ponadto Equinor Polska Sp. z o.o. (Equinor ASA (Norwegia))	0,7 GW
MFW Bałtyk III	Bałtyk Środkowy III sp. z o.o. (MFW Bałtyk III Sp. z o.o.)		0,7 GW
Baltic II	Baltic Trade and Invest sp. z o.o.	RWE Renewables International Participations B.V. (Holandia)	0,4 GW
B-Wind	B-Wind Polska sp. z o.o. (C-Wind Polska Sp. z o.o.)	OW Offshore, Sociedad Limitada (po 50% EDP Renewables S.A. (Portugalia) i ENGIE S.A. (Francja))	0,4 GW
C-Wind	C-Wind Polska sp. z o.o.		0,4 GW

Źródło: dane z kontroli NIK.

W latach 2019–2021 (do 28.10.2021 r.) w obszarze planowania i realizacji rządowych strategii i planów:

- Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej wskazywał już od 2015 r. w rządowych dokumentach nadzorowanych i koordynowanych przez niego na szansę dla polskich portów morskich związaną z morską energetyką wiatrową w polskich obszarach morskich i potrzeby inwestycyjne w tym zakresie. Minister Infrastruktury uczestniczył m.in. w wypracowaniu projektu KPO – niezatwierdzonego (stan na 25.03.2022 r.) przez Komisję Europejską, stanowiącego podstawę ubiegania się o środki finansowe z europejskiego Instrumentu

Najbardziej zaawansowane projekty MFW posiadają decyzje o przyznaniu prawa do pokrycia ujemnego salda

Wskazanie miejsca terminala instalacyjnego (Port w Gdyni) bez sprecyzowania jego dokładnej lokalizacji

na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności na tego rodzaju inwestycje oraz przygotował projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie terminala instalacyjnego dla MFW³⁶. W projekcie (i w podjętej na jego podstawie uchwale Rady Ministrów z 30 lipca 2021 r.) wskazano miejsce terminala (Port w Gdyni), nie precyzując jednak jego dokładnej lokalizacji. Minister nie rozstrzygnął także innych kluczowych kwestii w tym zakresie, takich jak lokalizacja portów serwisowych, dokładny termin realizacji, koszty oraz źródła finansowania inwestycji w tym zakresie³⁷. [str. 28–40]

PEP 2040 7 lat
po terminie i
bez programu
wykonawczego dot.
MFW

– Ministrowie Aktywów Państwowych oraz Klimatu i Środowiska przygotowali politykę energetyczną Polski (PEP 2040), w której wskazano, że wdrożenie morskiej energetyki wiatrowej stanowi projekt strategiczny tej polityki w ramach rozwoju OZE. Zaznaczono przy tym, że spodziewany rozwój technologiczny, stosunkowo wysoki stopień stabilności pracy i wykorzystania mocy, uzasadniają priorytetowy rozwój tej technologii. MEW, poza ogromnym wpływem na redukcję emisyjności wytwarzania energii elektrycznej, przyczyni się także do rozwoju innych branż gospodarki związanych z tą technologią, dając impuls gospodarczy regionom, prowadząc do trwałego rozwoju, poprawy efektywności i konkurencyjności, zapewniając przy tym ok. 63 tys. nowych miejsc pracy. W PEP 2040 podkreślono także, że rozwój technologii MEW jest strategicznym kierunkiem realizacji Europejskiego Zielonego Ładu, czyli strategii, której celem jest osiągnięcie przez UE do 2050 r. neutralności klimatycznej³⁸. Odnośnie wdrożenia MEW w ramach realizacji celu szczegółowego nr 6. pt. „Rozwój odnawialnych źródeł energii” w PEP 2040 nie zawarto wymaganego art. 15 ust. 1 pkt 3 tej ustawy³⁹ „programu działań wykonawczych na okres czterech lat zawierającego instrumenty jego realizacji”. Nie odniesiono się również do braku rozwoju MEW w wymaganej art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne⁴⁰, „ocenie realizacji polityki energetycznej państwa za poprzedni okres”. Ponadto przyjęcie i ogłoszenie polityki energetycznej PEP 2040 nastąpiło z 7-letnim opóźnieniem. [41–46]

Monitorowano
i osiągnięto cel OZE

– W Ministerstwie Klimatu i Środowiska (Ministerstwie Klimatu) monitorowano realizację celu stanowiącego 15% odnawialnych źródeł energii w końcowym zużyciu energii brutto (cel OZE). Udział energii ze źró-

³⁶ W okresie budowy morskiej farmy wiatrowej port instalacyjny wykorzystywany jest przede wszystkim jako miejsce składowania i załadunku elementów MFW oraz centrum koordynacyjne dla prac na morzu.

³⁷ Po kontroli, 01.03.2022 r., Rada Ministrów przyjęła uchwałę zmieniającą uchwałę w sprawie terminala instalacyjnego dla morskich farm wiatrowych, przedłożoną przez Ministra Infrastruktury. Port w Gdyni zastąpiono Portem w Gdańsku. W komunikacie podkreślono, że „Port Gdańsk spełnia wszystkie kryteria inwestorów branżowych i pozwala na terminową realizację pierwszej fazy rozwoju sektora morskiej energetyki wiatrowej w Polsce. Zakończenie budowy terminala planowane jest w połowie 2025 r.” <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/wporcie-gdansk-powstanie-terminal-instalacyjny-dla-morskich-farm-wiatrowych> [dostęp 2.03.2022 r.].

³⁸ Str. 27 i 67.

³⁹ W brzmieniu obowiązującym do 2.07.2021 r.

⁴⁰ W brzmieniu obowiązującym do 2.07.2021 r.

deł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w latach 2019 i 2020 przekroczył 15% i wyniósł – odpowiednio – 15,38% i 16,10%. Wynika z tego, iż cel OZE (15% w 2020 r.) osiągnięto już w 2019 r. Jednak „Sprawozdanie okresowe za lata 2017–2018 dotyczące postępu w promowaniu i wykorzystaniu energii ze źródeł odnawialnych w Polsce”, które powinno zostać przedstawione KE w terminie do 31.12.2019 r. przez Ministerstwo Aktywów Państwowych, zostało przedłożone dopiero przez Ministerstwo Klimatu w dniu 15.05.2020 r. Z Prognoz PEP 2040 wynika stopniowy wzrost w bilansie mocy udział źródeł odnawialnych – z 18% w 2015 r. i 28% w 2020 r. do ok. 40% w 2030 r. i 50% w 2040 r., i redukcja udziału w mocy zainstalowanej jednostek opalanych węglem kamiennym i brunatnym z ok. 70% w 2015 r. i 58% w 2020 r. do 40% w 2030 r. oraz do 19% w 2040 r. Wpływ na wzrost OZE będzie miał w szczególności przyrost mocy wiatrowych, w tym MEW. W PEP 2040 nie sprecyzowano założeń, co do wpływu rozwoju MEW na wypełnienie celu OZE w przyszłości, jak i nie odniesiono prognoz do szacowanych 28 GW możliwych do wygenerowania w obszarach morskich RP, tj. na poziomie aktualnego maksymalnego zapotrzebowania na moc. [str. 46–48]

- Minister Klimatu i Środowiska podejmował szereg inicjatyw mających na celu rozwój MEW, w tym koordynację działań podejmowanych przez interesariuszy w celu maksymalizacji udziału lokalnego łańcucha dostaw na potrzeby realizacji i obsługi MFW oraz poszukiwanie możliwej lokalizacji portu instalacyjnego i serwisowych dla MEW – mając na uwadze, że ma to ogromne znaczenie dla decyzji podejmowanych przez inwestorów w procesie kontraktowania przeładunków elementów morskich farm wiatrowych. W tym celu m.in. prowadził rozmowy z przedstawicielami ministra właściwego ds. gospodarki morskiej, ministra właściwego ds. aktywów państwowych, Ministra Obrony Narodowej, zarządów portów oraz inwestorów. [str. 34–35]
- Dyrektorzy Urzędów Morskich wskazali porty istotne dla rozwoju MEW: Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni – porty mogące pełnić funkcje serwisowych: w Ustce, Władysławowie i Łebie oraz Dyrektor Urzędu Morskiego w Szczecinie – porty, które mogą odegrać rolę w II fazie realizacji inwestycji z zakresu MFW: port w Świnoujściu jako port serwisowo-instalacyjny oraz porty w Kołobrzegu i Darłowie – jako porty serwisowe. [str. 40]

Z informacji zamieszczonych w opublikowanych przez Prezesa URE⁴¹ planach łańcucha dostaw materiałów i usług sporządzonych przez siedmiu wytwórców, którym Prezes URE przyznał prawo do pokrycia ujemnego salda w odniesieniu do energii elektrycznej wytworzonej w morskiej farmie wiatrowej i wprowadzonej do sieci wynika, że:

- ze względu na wczesny etap realizacji inwestycji wytwórcy nie wskazywali udziału nakładów inwestycyjnych, jaki przewidują ponieść⁴²

Plany łańcucha dostaw – rynki, z których zamierzają korzystać inwestorzy

⁴¹ <https://www.ure.gov.pl/pl/oze/mfw/plany> [dostęp z 25.02.2022 r.].

⁴² Lub przedsiębiorcy należący do grupy kapitałowej, do której należą.

na rzecz podmiotów posiadających siedzibę lub oddział na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w łącznych nakładach na budowę lub eksploatację morskiej farmy wiatrowej wraz z zespołem urządzeń służących do wyprowadzenia mocy. Niemniej jednak wskazywali, że zidentyfikowali potencjalnych lokalnych dostawców i poddostawców usług i materiałów na rzecz realizowanych przedsięwzięć, a planowane zamówienia stwarzają potencjał zaangażowania polskich przedsiębiorców, przewidują, że lokalny udział będzie istotną częścią łącznego łańcucha dostaw projektów, a niektórzy już (w ramach tzw. fazy przygotowawczej, tj. w zakresie prac poprzedzających budowę) udzielili lub zobowiązali się do udzielenia zamówień lokalnym firmom;

- wykorzystanie polskich portów morskich, jako portów instalacyjnych i serwisowych dla obsługi MFW w polskich obszarach morskich, byłoby możliwe. Co prawda wytwórcy wskazywali na konieczność ich rozbudowy, niemniej jednak wszyscy analizowali polskie porty morskie pod tym kątem i prawie wszyscy (sześciu z siedmiu)⁴³ brali pod uwagę, uznali za „interesujące”, zamierzali lub nawet preferowali⁴⁴ w polskich portach morskich zlokalizować usługi instalacyjne i usługi serwisowe dla MFW w polskich obszarach morskich. Wytwórcy prowadzili rozmowy m.in. z władzami wszystkich portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, tj. Portu w Gdańsku, w Gdyni, Szczecin-Świnoujście. Natomiast jako potencjalne porty serwisowe wskazywano m.in. porty w Ustce, Łebie i we Władysławowie. Niemniej jednak wytwórcy analizowali również porty zagraniczne, wśród których wymagania dla budowy MFW w polskich obszarach morskich może spełniać np. port w Rønne (w Danii) i w Sassnitz-Mukran (w Niemczech).

Reasumując działania w obszarze planowania i realizacji rządowych strategii i planów podkreślić należy, że nieprecyzyjne określenie lokalizacji portu instalacyjnego dla morskich farm wiatrowych w przyjętej uchwalonej Radą Ministrów dotyczącej portu instalacyjnego dla MEW i opóźnione wskazanie (w PEP 2040), że rozwój morskiej energetyki wiatrowej stanowi program strategiczny polityki energetycznej Polski, w dodatku niepełne (bez programu wykonawczego i bez oceny poprzedniego programu) nie zapewnia jasnego komunikatu dla inwestorów o zamierzeniach i polityce państwa w zakresie morskiej energetyki wiatrowej, niezbędnych do podejmowania decyzji inwestycyjnych. Żadna morska farma wiatrowa nie powstanie bez portu. Port jest niezbędny przede wszystkim do dostarczenia wszystkich elementów MFW na docelowe miejsce jej powstawania na morzu. Jego rola jest istotna zarówno na etapie budowy farmy, stanowiąc tzw. port instalacyjny, w którym mogłyby być zlokalizowane np. zakłady produkcyjne wielkogabarytowych komponentów MFW (np. fundamentów, wież, gondoli, łopat) lub mogłoby odbywać się montowanie lub przygotowywanie komponentów farm do instalacji na morzu, jak i w okresie

⁴³ Jeden wytwórca wskazał, że przeanalizował porty w basenie Morza Bałtyckiego i Północnego.

⁴⁴ Jeśli przynajmniej jeden będzie dostępny i gotowy na czas.

ich eksploatacji (trwającym ok. 25 lat⁴⁵) zapewniając ich obsługę i serwis. Informacja taka jest niezbędna przy podejmowaniu ważnych decyzji inwestycyjnych związanych z tymi przedsięwzięciami. Lokalizacja takich portów na polskim wybrzeżu Morza Bałtyckiego przyczyniłaby się do rozwoju krajowego łańcucha dostaw i usług związanego z tymi przedsięwzięciami, stanowiąc impuls rozwojowy dla gospodarki narodowej. W przeciwnym bowiem wypadku w realizację tych przedsięwzięć zaangażowane zostaną gospodarki innych krajów, gdyż wykorzystywane będą porty np. w Danii lub Niemczech. Spośród wszystkich 32 portów morskich funkcjonujących w Polsce, w przypadku ok. połowy z nich zarządzającymi tymi portami dostrzegają rolę jaką mogłyby one pełnić w związku z rozwojem MEW. Już na początku 2021 r. Zarząd Portu Morskiego w Gdyni informował NIK, że prowadzi rozmowy z potencjalnymi inwestorami i optymalnym rozwiązaniem dla powstania portu instalacyjnego dla MFW jest pirs Portu Zewnętrznego. Nie można bowiem sprawnie przeprowadzić inwestycji bez określenia jej konkretnej lokalizacji. Decyzje podejmowane w zakresie wyboru lokalizacji terminala instalacyjnego dla morskich farm wiatrowych przez administrację państwową nie sprzyjały jednak rozwojowi offshore rozumianemu jako ogromny impuls rozwojowy dla całej gospodarki polskiej. Mając na uwadze, plany inwestycyjne jak i fakt, iż proces inwestycyjny MFW trwa ok. 3 lata⁴⁶, port instalacyjny dla pierwszych MFW powinien być gotowy w 2024 r., aby uruchomienie MFW nastąpiło od 2026 r. Tymczasem jeszcze w 2022 r. trwały dyskusje gdzie terminal ma powstać⁴⁷.

Kontrola NIK wykazała, że w latach 2019–2021 (do 28.10.2021 r.) w obszarze procedur administracyjnych dotyczących przedsięwzięć związanych z morskimi farmami wiatrowymi w polskich obszarach morskich oraz identyfikowania barier rozwoju:

- Ministrowie Aktywów Państwowych oraz Klimatu i Środowiska przeprowadzili proces legislacyjny ustawy offshore – od prekonsultacji do pierwszych uzgodnień i kolejnych jej projektów. Ustawa ta w sposób zasadniczy zmienia warunki biznesowe dla potencjalnych inwestorów: na podstawie wcześniejszych przepisów MFW konkurowałyby w jednym koszyku aukcyjnym z elektrowniami wodnymi oraz instalacjami wykorzystującymi biopłyny albo energię geotermalną do wywarzania energii elektrycznej, przeprowadzenie aukcji praktycznie było niemożliwe; rozwiązania systemu wsparcia nie było dopasowane do rzeczywistych

Ustawa offshore
– kamień milowy
dla rozwoju MEW

⁴⁵ Zgodnie z założeniami wskazanymi w uzasadnieniu do projektu ustawy offshore i w ustawie.

⁴⁶ Na podstawie planów inwestycyjnych Baltic Power (zgodnie z przyjętym harmonogramem rozpoczęcie budowy farmy planowane jest na rok 2024, a jej oddanie do użytku w roku 2026) oraz MFW Bałtyk II i MFW Bałtyk III (pozwolenie na budowę – 2023, rozpoczęcie wytwarzania energii elektrycznej – 2026). Z analizy Forum Energii pt. „Energetyka morska Z wiatrem czy pod wiatr?” wynika, że budowa MFW trwa ok. 3 lat. Również według uzasadnienia do projektu ustawy offshore budowa farm wiatrowych na morzu trwa ok. 3 lat (Druk nr 809).

⁴⁷ 11.02.2022 r., Minister Aktywów Państwowych wystąpił do Ministra Infrastruktury z wnioskiem o zmianę uchwały Rady Ministrów nr 104/2021 z dnia 30 lipca 2021 r. w sprawie terminala instalacyjnego dla morskich farm wiatrowych, zmierzającą do uznania Portu Gdańsk jako lokalizacji terminala instalacyjnego, który ma powstać w nowym terminie – tj. do dnia 1 czerwca 2025 r. (Stefa Biznesu, „Terminal instalacyjny dla morskich farm wiatrowych miałby powstać jednak w gdańskim porcie” <https://stefabiznesu.pl/terminal-instalacyjny-dla-morskich-farm-wiatrowych-mialby-powstac-jednak-w-gdanskim-porcie/ar/c3-16068303> [dostęp 26.02.2022 r.]).

uwarunkowań dotyczących budowy i funkcjonowania MFW; w ustawie offshore zawarto instrumenty stymulujące rozwój lokalnego łańcucha dostaw i uregulowano kwestie związane z ewentualnym wykonaniem prawa pierwokupu przysługującego OSP w przypadku rozporządzenia przez wytwórcę zespołem urządzeń służących do wyprowadzania mocy z MFW. Ustawa offshore ma w szczególności znaczenie dla najbardziej zawansowanych formalnie projektów MFW, ponieważ zapewnia wytwórcom możliwość ubiegania się o prawo do pokrycia ujemnego salda.

Procedowanie ustawy offshore – usprawnienia, ułatwienia i jedno uproszczenie procedur

– Zapisami ustawy offshore wprowadzono usprawnienia procedur administracyjnych, m.in. w zakresie określenia terminów wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zgody wodnoprawnej, pozwolenia na budowę i pozwolenia na użytkowanie oraz nałożenia rygoru natychmiastowej wykonalności (również decyzji w przedmiocie zatwierdzenia dokumentacji geologicznej określającej warunki geologiczno-inżynierskie na potrzeby posadawiania morskiej farmy wiatrowej, a także dodatków do takiej dokumentacji geologicznej). Wprowadzono także ułatwienie składania za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej wniosków dotyczących MFW w postępowaniu, o którym mowa w art. 23 ust. 1, art. 26 ust. 1 lub art. 27 ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP. Wprowadzono uproszczenie polegające na uznaniu, że zmiana rozmieszczenia morskich turbin wiatrowych nie stanowi istotnego odstępienia od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę – w rozumieniu prawa budowlanego⁴⁸.

Rezygnacja z dalszych uproszczeń

– Niemniej jednak kolejne procedowane projekty ustawy offshore, choć wnoszące ww. usprawnienia i ułatwienia, spełniły coraz mniej oczekiwań w zakresie uproszczeń, tj. zmniejszenia ustawowych obciążeń administracyjnych wnioskodawców i integracji procesu wydawania pozwoleń niezbędnych w procesie inwestycyjnym. W kolejnych projektach ustawy offshore (od 8.10.2020 r.) nie proponowano już braku wymogów:

- a) sporządzenia projektu robót geologicznych, o którym mowa w art. 79 ust. 1a prawa geologicznego i górniczego, w przypadku prac geologicznych z zastosowaniem metod geofizycznych w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej o charakterze wstępnym, których wyłącznym celem jest określenie modelu geologicznego gruntu zamierzonego przedsięwzięcia (art. 77 ww. projektu);
- b) zatwierdzenia w drodze decyzji projektu robót geologicznych oraz dodatku do projektu robót geologicznych, jeżeli obejmują one wyłącznie wykonywanie wierceń, badań i innych czynności w celu określenia warunków geologiczno-inżynierskich na potrzeby posadowienia morskiej farmy wiatrowej – wystarczające miało być zgłoszenie takich robót (art. 93 ww. projektu).

⁴⁸ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.

Występuje nadmierne rozproszenie procedur administracyjnych, na co wskazuje fakt, iż przynajmniej 11 organów (dziewięciu ministrów⁴⁹ i Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego⁵⁰ oraz właściwy wójt, burmistrz lub prezydent⁵¹) przeprowadza aż 23 postępowania wymagające co najmniej 40 uzgodnień pomiędzy organami. Nie skorzystano tym samym z doświadczeń krajów z rozwiniętą MEW. [str. 69–81]

Według stanu na 30.06.2021 r. obowiązywało 11 pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW, z tego większość (10) wydanych w 2012 r. i 2013 r., a jedno w 2021 r. Od 2017 r. do zakończenia kontroli, postępowania dotyczące wcześniej złożonych wniosków o uzyskanie pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW były utrudnione z powodu ich zawieszenia do czasu przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej (zgodnie z ustawową przesłanką określoną w art. 23 ust. 8 ustawy o obszarach morskich RP)., Następnie wskutek wejścia w życie ustawy offshore (przed przyjęciem planu) te, których lokalizacja nie odpowiadała obszarom określonym w załączniku nr 2 do ustawy offshore, podlegały umorzeniu.

Procedowanie pszw

– Minister Infrastruktury:

- a) do dnia kontroli (04.08.2021 r.) nie zakończył 27 spraw (postępowania) dotyczących pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW (związanych łącznie z 63 wnioskami, z tego 50 złożonymi w latach 2019–2020 i 13 złożonymi przed 2019 r.⁵²), pomimo upływu terminu na załatwienie sprawy określonego w art. 35 k.p.a.

Wraz z wejściem w życie ustawy offshore – 18.02.2021 r. oraz wejściem w życie PZPPOM – 22.05.2021 r. ustały przesłanki dla dalszego zawieszenia tych postępowań.

W trakcie kontroli rozpoczęto czynności zmierzające do zakończenia postępowań, w tym m.in. czynności w celu uzyskania adresów elektronicznych oraz zgód na doręczenia elektroniczne od wszystkich stron i uczestników postępowań, który to obowiązek wynikał z art. 105 ust. 1 i 2 ustawy offshore, ustalenia aktualnego kręgu stron postępowania, aktualnych danych wnioskodawców oraz weryfikacji ich podmiotowości prawnej lub ewentualnego następstwa prawnego.

Decyzje w powyższych sprawach wydano po zakończeniu czynności kontrolnych, tj. w październiku i w listopadzie 2021 r.⁵³ Postępowania umorzono na podstawie art. 106 ustawy offshore, ponieważ wnioski

Brak jasnych kryteriów oceny wniosków w postępowaniach rozstrzygających

⁴⁹ Ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w zakresie stwierdzenia zgodności z ustaleniami koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ministrów właściwych do spraw: aktywów państwowych, energii, gospodarki, klimatu, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, rybołówstwa, środowiska, geologii, gospodarki wodnej, wewnętrznych oraz Ministra Obrony Narodowej.

⁵⁰ Od 18.02.2021 r.

⁵¹ Dotyczy przebiegu kabli na odcinku lądowym

⁵² Po jednym wniosku złożonym w 2012 r., 2013 r. i 2016 r., trzech w 2017 r. i siedmiu w 2018 r.

⁵³ Zgodnie z informacją z Ministerstwa Infrastruktury z dnia 7 lutego 2022 r. o sposobie wykorzystania uwag i realizacji wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

dotyczyły morskich farm wiatrowych, których lokalizacje nie odpowiadały obszarom określonym w załączniku nr 2 do ustawy offshore. Zdaniem NIK – nie kwestionując potrzeb, którymi kierowano się wprowadzając zapisy art. 106 ustawy offshore (zabezpieczenia odpowiednich obszarów dla rozwoju morskiej energetyki wiatrowej i wykorzystania w pełni potencjału zapewnionego w planie zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich, zwiększenia pewności inwestorów, co do prawidłowego określenia wnioskowanej lokalizacji oraz uniemożliwienia blokowania pełnego wykorzystania akwenów o funkcji „pozyskiwanie energii odnawialnej” przez brak oszczędnego korzystania z przestrzeni), zmiana zasad lokalizacji MFW może stanowić naruszenie zasady zaufania do władzy publicznej, w tym zasady stabilności prawa;

- b) w latach 2019–2021 (do 30 czerwca) rozpatrzył 25 spraw dotyczących łącznie 28 z 78 wniosków o wydanie pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW złożonych w tym okresie⁵⁴ i osiem spraw (wniosków) o uzgodnienie lokalizacji oraz sposobów układania i utrzymywania kabli w WSE dla MFW⁵⁵, z tego odpowiednio 14 i 22 sprawy załatwiono po upływie terminu określonego w art. 35 k.p.a. Na czas trwania tych postępowań wpływ miały m.in. terminy wynikające z ustawy o obszarach morskich RP, w tym termin (90 dni), o którym mowa w art. 23 ust. 2a tej ustawy (również art. 27 ust. 1a), na wydanie opinii odpowiednich organów;
- c) w postępowaniach dotyczących pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW pozostających zawieszonymi w okresie objętym kontrolą lub procedowanych w tym okresie, w tym przeprowadzonego postępowania rozstrzygającego, nie ustalił jasnych i jednoznacznych kryteriów oceny wniosków złożonych w postępowaniu rozstrzygającym (zapewniających uzyskanie informacji dokładnie co i w jaki sposób będzie oceniane);
- d) do zakończenia kontroli nie wydał rozporządzenia dotyczącego oceny wniosków złożonych w postępowaniu rozstrzygającym, które nie tylko powinno wejść w życie wraz z ustawą offshore, ale stanowić istotną informację dla potencjalnych inwestorów. Rozporządzenie to wydano 27.11.2021 r. i weszło w życie 16.12.2021 r., tj. po blisko 10 miesiącach od wejścia w życie ustawy offshore, podczas gdy powinno wejść w życie wraz z ustawą;
- e) w przeprowadzonym postępowaniu rozstrzygającym nie wydał rozstrzygnięcia do wniosku uczestnika tego postępowania o jego unieważnienie, czym naruszono zasady k.p.a., w tym termin określony w art. 35 k.p.a.;
- f) w zakresie dwóch postępowań dotyczących stwierdzenia utraty ważności dwóch pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW:

⁵⁴ W 23 sprawach (wnioskach) odmówił wszczęcia postępowania, w jednej sprawie przeprowadził jedyne w tym okresie postępowanie rozstrzygające, o którym mowa w art. 27d ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP dotyczące MFW, w wyniku którego wydał jedno pozwolenie, a w jednej sprawie, na podstawie art. 27e ust. 2 powyższej ustawy, odmówił wydania pozwoleń przed zakończeniem postępowania rozstrzygającego.

⁵⁵ Z tego w przypadku trzech wydał uzgodnienia, a pięciu odmówił wszczęcia postępowań.

- utratę ważności pozwoleń stwierdzono po sześciu latach i prawie siedmiu miesiącach od wystąpienia przesłanek uzasadniających takie stwierdzenie (w drodze decyzji),
 - nie zawiadomiono stron o wszczęciu tych postępowań, o ich zakończeniu i możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów przed wydaniem decyzji, czym naruszono odpowiednio art. 61 § 4 k.p.a. i art. 10 § 1 k.p.a.,
 - nie wezwano inwestora do zapłaty tzw. pierwszej raty opłaty dodatkowej za wydanie pozwoleń (brak tej opłaty stanowił podstawę stwierdzenia utraty ważności tych pozwoleń), jak miało to miejsce w przypadku pozostałych 10 (z 11 aktualnie obowiązujących pozwoleń w tym zakresie), co było działaniem nierzetelnym;
- g) zaopiniował (pozytywnie) wszystkie (dziewięć) wniosków, które wpłynęły w tym okresie, o wydanie pozwolenia na układanie i utrzymywanie kabli na obszarach morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego dotyczących morskich farm wiatrowych⁵⁶. [str. 48–66]
- Ministrowie Aktywów Państwowych oraz Klimatu i Środowiska prawidłowo i terminowo przeprowadzili postępowania w zakresie opiniowania wniosków na podstawie art. 23 ust. 2, art. 26 ust. 2 i art. 27 ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP, a Minister Klimatu i Środowiska także w zakresie zatwierdzenia opracowań dotyczących MEW na podstawie art. 80 ust. 1, art. 80a ust. 2 i art. 93 ust. 2 prawa geologicznego i górniczego. [str. 66–67]
- Dyrektorzy Urzędów Morskich w Gdyni i Szczecinie zapewnili realizację procedur administracyjnych związanych z MEW w polskich obszarach morskich (głównie w zakresie pozwoleń na układanie i utrzymywanie kabli na obszarach morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego). Nieprawidłowości (w Urzędzie Morskim w Gdyni) dotyczyły przypadków niezapewnienia procedowania spraw zgodnie z zasadą szybkości działania, niezawiadamiania stron o niezataśnieniu sprawy w terminie i prawie wniesienia ponaglenia, nieprowadzeniu metryki spraw, nieuzasadnionej zwłoki w doręczeniu wydanej decyzji oraz pominięcia pełnomocnika przy doręczeniu decyzji. [str. 64–65]
- Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku w postępowaniach w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla morskich farm wiatrowych zapewnił uzgadnianie warunków realizacji przedsięwzięć z właściwym dyrektorem urzędu morskiego oraz ich opiniowanie przez Państwowego Inspektora Sanitarnego. Zapewnił również, w ramach tych postępowań, prowadzenie ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko, w toku których określał zakres raportu oś, zasięgając uprzednio opinii ww. organów. Przypadki kilkukrotnych wezwań do uzupełnienia dokumentacji lub złożenia wyjaśnień były uzasadnione tokiem prowadzonych postępowań. Nieprawidłowo-

Postępowania RDOŚ
w sprawie wydania
decyzji
o środowiskowych
uwarunkowaniach

⁵⁶ Z tego pięć opinii wydano w terminie, o którym mowa w art. 23 ust. 2a ustawy o obszarach morskich RP w związku z art. 26 ust. 4 tej ustawy, a cztery po terminie (niemniej jednak zgodnie z tym przepisem niewydanie opinii w terminie 90 dni od dnia nadesłania wniosku traktuje się jako brak zastrzeżeń – co wyrażono pozytywnie opiniując wnioski).

ści dotyczyły niezawiadamiania stron postępowania o niezakończonym w terminie, nieterminowego określania zakresu raportu ooś, przypadku nieterminowego wydania postanowienia stwierdzającego konieczność przeprowadzenia postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko oraz przypadku nieterminowego zamieszczenia w publicznie dostępnym wykazie wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla MFW. Mimo że w postępowaniach w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach długotrwały okres ich prowadzenia wynika z obszernej dokumentacji, której analiza jest niezbędna dla dokonania prawidłowej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, nie dostrzeżono potrzeby uproszczeń. [str. 102–106]

**Terminowe przyznanie
prawa do pokrycia
ujemnego salda przez
Prezesa URE**

- Prezes URE prawidłowo zrealizował zadania wynikające z ustawy offshore, w tym rozpatrzył wszystkie wnioski i terminowo przyznał siedmiu wytwórcom prawo do pokrycia ujemnego salda w odniesieniu do energii elektrycznej wytworzonej w morskiej farmie wiatrowej i wprowadzonej do sieci. Ponadto na stronach internetowych URE, zamieszczono przewodnik dla wytwórców ubiegających się o przyznanie takiego prawa, zawierający m.in. informacje w sprawie zabezpieczeń finansowych, wzór gwarancji i wzór harmonogramu rzeczowo-finansowego oraz informacje dotyczące efektu zachęty i informacje dotyczące pomocy publicznej. [str. 71–79]

**Cena maksymalna
za energię elektryczną
wytworzoną w MFW
na podstawie błędnie
przyjętej inflacji**

Minister Klimatu i Środowiska określił w drodze rozporządzenia z dnia 30 marca 2021 r. cenę maksymalną za energię elektryczną wytworzoną w MFW i wprowadzoną do sieci w złotych za 1 MWh, będącą podstawą rozliczenia prawa do pokrycia ujemnego salda⁵⁷ po zasięgnięciu opinii ministra właściwego ds. aktywów państwowych, mając na celu ustalenie ceny zapewniającej efekt zachęty dla wytwórców i uwzględniającej m.in. koszty inwestycyjne, operacyjne i zwrot z kapitału. Nie uwzględnił jednak przy tym aktualnej w tamtym czasie wysokości inflacji (tj. 3,1% zamiast 2,6%) przez co cena maksymalna została ustalona na zbyt niskim poziomie. Przyjęta cena może nie stanowić zachęty dla inwestorów do realizacji przedsięwzięcia w zakresie morskiej energetyki wiatrowej. Biorąc pod uwagę rzeczywiste uwarunkowania inflacyjne, należy zakładać, że – pomimo uzyskania prawa do pokrycia ujemnego salda – wytwórcy mogą zrezygnować z realizacji inwestycji lub czekać, aby wziąć udział w aukcjach opartych na wolnorynkowych zasadach. Dla prawidłowego określenia ceny za energię elektryczną wytworzoną w morskiej farmie wiatrowej i wprowadzoną do sieci w złotych za 1 MWh, będącą podstawą rozliczenia prawa do pokrycia ujemnego salda – nawet nie średniej a maksymalnej jak wynika z art. 25 ust. 2 ustawy offshore – należało dążyć do odzwierciedlenia w cenie maksymalnej najbardziej aktualnego wskaźnika wzrostu przeciętnego poziomu cen, aby zrównoważyć spadek siły nabywczej pieniądza nim wywołanego. W praktyce należało posłużyć się projekcją inflacji, którą opublikowano na stronie internetowej NBP przed wydaniem rozporządzenia w sprawie

⁵⁷ Dz. U. poz. 587.

ceny maksymalnej wskazującą na inflację CPI (r/r)⁵⁸ w 2021 r. na poziomie 3,1%. Powyższy błąd może być wielokrotniony przy uwzględnieniu aktualnego poziomu inflacji wynoszącej już 9,2% w styczniu 2022 r.⁵⁹ Waloryzacji (art. 38 ust. 5 ustawy offshore) będzie podlegać cena określona na podstawie błędnie przyjętego wskaźnika inflacji. Należy podkreślić, że w opinii Ministra Aktywów Państwowych, którą na podstawie art. 25 ust. 2 ustawy offshore zasięgnął Minister Klimatu i Środowiska, cena maksymalna za 1 MWh energii elektrycznej wytworzonej w MFW powinna zostać przyjęta w przedziale od 325,62 PLN/MWh do 346,75 PLN/MWh, tj. od 101,9% do 108,5% ceny ostatecznie przyjętej wynoszącej 319,6 zł/MWh. Ponadto rozporządzenie to wydano z blisko 1,5 miesięcznym opóźnieniem. Do dnia zakończenia kontroli nie wydano także rozporządzeń, o których mowa w art. 43 ust. 4⁶⁰ i art. 83 ustawy offshore, pomimo wejścia w życie tej ustawy. [str. 96–98]

Prezes URE był zobowiązany do monitorowania funkcjonowania systemu elektroenergetycznego i sporządzania w ramach realizacji tego zadania raportów. Funkcjonowanie systemu elektroenergetycznego monitorowano w URE głównie poprzez analizę zgłoszeń dotyczących odmów przyłączenia do sieci. Niemniej jednak, pomimo posiadania informacji w szczególności o braku warunków ekonomicznych i technicznych przyłączenia MFW, nie przedstawiał i nie oceniał warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania, przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej, realizacji planów rozwoju operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego ani nie zawierał propozycji zmian przepisów określających warunki funkcjonowania systemu elektroenergetycznego w tym zakresie.

Problemy
z infrastrukturą
przesyłową

MFW z uwagi na swoją dużą moc istotnie wpływa na bilans KSE, zatem niezbędna jest rozbudowa sieci zapewniającej bezpieczeństwo pracy tego systemu w warunkach wysokiej generacji źródeł wiatrowych. Choć scenariusze rozwoju dotyczące morskich farm wiatrowych były ujmowane w projektach planów rozwoju operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego (PSE), a inwestycje w sieci przesyłowej realizowane, to jednak infrastruktura ta nie zapewniała takiego bezpieczeństwa, przyłączenie i wyprowadzenie mocy w MFW przekraczało zdolności regulacyjne tego systemu.

- Pierwsze warunki przyłączenia MFW do sieci PSE wydały w 2012 r. i dotyczyły dwóch przedsięwzięć o łącznej mocy przyłączeniowej 2,2 GW. Następnie w latach 2012–2013 wydano pięć odmów wydania warunków przyłączenia do sieci przesyłowej instalacji OZE wykorzystującej do wytworzenia energii elektrycznej energię wiatru na morzu, ze względu na brak technicznych warunków przyłączenia. Spowodowane to było brakiem możliwości zapewnienia bezpieczeństwa pracy systemu elektroenergetycznego w warunkach wysokiej generacji źródeł

⁵⁸ Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych liczony rok do roku.

⁵⁹ Wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych w styczniu 2022 r. (dane wstępne), GUS.

⁶⁰ 15.12.2021 r. Minister Klimatu i Środowiska wydał rozporządzenie w sprawie wzoru sprawozdań dotyczących realizacji planu łańcucha dostaw materiałów i usług, które weszło w życie 6.01.2022 r.

wiatrowych, przekraczającej zdolności regulacyjne systemu elektroenergetycznego oraz brakiem ujęcia w Planie Rozwoju Sieci Przesyłowej wymaganej rozbudowy sieci dla przyłączenia tych morskich farm wiatrowych. W wyniku zaistniałych w II połowie 2018 r. istotnych wydarzeń wpływających na poprawę zdolności regulacyjnych systemu elektroenergetycznego (dotyczących m.in. rynku energii i rynku mocy), mitygujących dotychczasowe utrudnienia w tym zakresie w latach 2019–2021 PSE wydały warunki przyłączenia dla kolejnych ośmiu przedsięwzięć o łącznej mocy 6,8 GW. Sześć z tych warunków zawierało zastrzeżenie, że do czasu uzgodnienia z Prezesem URE Planu Rozwoju Sieci Przesyłowej uwzględniającego inwestycje w zakresie wymaganym do przyłączenia przedmiotowych morskich farm wiatrowych, PSE będą uprawnione do odmowy zawarcia umowy o przyłączenie z przyczyn braku warunków technicznych i ekonomicznych, chyba, że podmiot ubiegający się o przyłączenie do sieci zdecyduje się zawrzeć umowę o przyłączenie na podstawie art. 7 ust. 9 prawa energetycznego i w konsekwencji pokryje w ramach opłaty za przyłączenie nakłady PSE na realizację tych inwestycji. Jednak Prezes URE uzgodnił PRSP w zakresie inwestycji związanych z przyłączeniem morskich farm wiatrowych w dniu 28.05.2020 r. (tj. w okresie ważności ww. warunków przyłączenia), zatem nie było podstaw do ustalania opłaty za przyłączenie na podstawie art. 7 ust. 9 prawa energetycznego. [str. 67–79, 100–101]

Reasumując działania w obszarze procedur administracyjnych dotyczących przedsięwzięć związanych z morskimi farmami wiatrowymi, podkreślić należy wagę prac legislacyjnych w MAP i MKiŚ i wejście w życie ustawy offshore. Ustawa offshore jest szczególnie istotna dla najbardziej zaawansowanych projektów z uwagi na efekt zachęty prawa do pokrycia ujemnego salda. Prace legislacyjne jednak nie doprowadziły do istotnego uproszczenia procedur, a w zakresie wydania rozporządzeń były częściowo błędne (przyjęta wartość inflacji do określenia ceny maksymalnej za energię elektryczną wytworzoną w MFW). Długotrwałość prowadzonych postępowań administracyjnych dotyczących MFW wskazywała na zasadność przeprowadzenia analiz w zakresie wprowadzenia rozwiązań mających na celu ich uproszczenie.

Prawidłowe procedowanie PZPPOM

W obszarze przedłużającego się procesu opracowywania planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej i uwzględnienia w tym planie (projekcie planu) możliwego rozwoju morskiej energetyki wiatrowej kontrola NIK wykazała w szczególności, że w latach 2019–2021 (do 28.10.2021 r.):

- Dyrektorzy Urzędów Morskich (w Gdyni jako lider projektu i w Szczecinie) zapewnili uwzględnienie w PZPPOM wszystkich (dotyczących MEW) ważnych decyzji lokalizacyjnych, pozwoleń na układanie i utrzymywanie kabli na morskich obszarach wód wewnętrznych i morza terytorialnego oraz uzgodnień na układanie kabli w WSE. Zapewnili również zamieszczenie w Planie obszarów pozyskiwania energii odnawialnej, ustanawiając ograniczenia w tym zakresie jedynie w przypadkach konfliktu z obronnością państwa, z obszarami Natura 2000, z przebiegiem

gazociągu Baltic Pipe oraz z innymi użytkownikami. Proces procedowania Planu został przeprowadzony z zachowaniem przez nich wymogów określonych w ustawie o obszarach morskich RP i z uwzględnieniem uzgodnień transgranicznych;

- choć plan zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w skali 1:200 000, przyjęto i ogłoszono po upływie terminu wynikającego z dyrektywy ustanawiającej ramy planowania przestrzennego obszarów morskich, to minister właściwy do spraw gospodarki morskiej podejmował aktywnie działania zmierzające do jego opracowania i przyjęcia przez Radę Ministrów. W planie uwzględniono kwestie dotyczące pozostałości w polskich obszarach morskich substancji niebezpiecznych (niewybuchów i bojowych środków chemicznych), obiektów podwodnego dziedzictwa kulturowego i wraków udostępnionych do nurkowania. Ponadto trwały prace nad analizą zadań administracji publicznej oraz kosztów działań związanych z przeciwdziałaniem zagrożeniom wynikającym z zalegania w tych obszarach bojowych środków trujących i produktów ich rozpadu, broni konwencjonalnej oraz zalegającego we wrakach paliwa i substancji ropopochodnych;
- Minister Klimatu i Środowiska prawidłowo, terminowo i skutecznie składał uwagi do projektu PZPPOM mając na uwadze rozwój MEW jak i – szerzej – komplementarnej do wiatrowej – energii z wodoru, czym dano wyraz nastawienia na innowacyjność OZE.

Do czasu wejścia w życie ustawy offshore, to plan miał rozstrzygać o obszarach i warunkach pozyskiwania energii odnawialnej⁶¹. Natomiast ustawą offshore, która weszła w życie przed niniejszym planem, przesądzono, że lokalizacja morskich farm wiatrowych musi odpowiadać obszarom określonym w załączniku nr 2 do tej ustawy⁶². Ponadto, choć obszary określone w załączniku nr 2 do ustawy offshore wpisywały się w obszary przeznaczone w planie na pozyskiwanie energii odnawialnej, to w dwóch z nich wydzielono po cztery obszary. Tym samym do zagospodarowania pozostało⁶³, zamiast siedmiu obszarów wskazanych w planie, w których mogły być zlokalizowane MFW, 11 obszarów, którym muszą odpowiadać lokalizacje wskazane we wnioskach o wydanie pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW. Powyższe zasady miały zastosowanie zarówno dla wniosków składanych po wejściu w życie ustawy offshore, jak i dla postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia jej w życie. Te postępowania, z uwagi, że nie odpowiadały lokalizacjom określonym w załączniku nr 2 do tej ustawy, były umarzane na podstawie art. 106 tej ustawy. [str. 107–113]

Reasumując działania w obszarze opracowywania planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej stwierdzić należy, że plan ten jest zgodny

Plan zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich a dodatkowe ograniczenia

⁶¹ Siedem akwenów o funkcji podstawowej pozyskiwanie energii odnawialnej (POM.14.E, POM.43.E, POM.44.E, POM.45.E, POM.46.E, POM.53.E i POM.60.E)

⁶² Obszary: 14E.1, 14E.2, 14E.3, 14E.4, 43.E.1, 44.E.1, 45.E.1, 46.E.1, 53.E.1, 60.E.1, 60.E.2, 60.E.3, 60.E.4,

⁶³ Po wyłączeniu dwóch obszarów dotyczących już wydanych pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW.

z PEP 2040 w zakresie możliwości powstania 11 GW mocy na MFW do 2040 r. w polskiej WSE na Morzu Bałtyckim. Jednak jego rola została ograniczona wskutek wprowadzenia ustawą offshore obowiązku, aby lokalizacja dotycząca morskiej farmy wiatrowej odpowiadała obszarowi określonemu w załączniku nr 2 do tej ustawy i przepisu art. 106 tej ustawy. Tym samym to ustawa offshore (w załączniku nr 2) określa „obszary, w granicach których mogą zostać zlokalizowane morskie farmy wiatrowe”, a nie powyższy plan, jak przed wejściem w życie ustawy offshore można było przypuszczać. Zgodnie bowiem z ustawą o obszarach morskich RP plan rozstrzyga o obszarach i warunkach pozyskiwania energii odnawialnej. W konsekwencji powyższego na podstawie art. 106 ustawy offshore umorzono postępowania dotyczące łącznie 63 wniosków złożonych w latach 2012–2020.

4. WNIOSKI

Mając na uwadze konieczność zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Polski i realizacji postanowień UE dotyczących udziału OZE oraz fakt, że upłynęło już ok. 10 lat od kiedy wydane zostały pierwsze pozwolenia na wznoszenie sztucznych wysp dla obszarów, na których mogłyby powstać MFW o mocy zainstalowanej kilkunastu GW, a do tej pory tego typu instalacje nie powstały, NIK wnioskuje o:

Zapewnienie przeprowadzenia pogłębionej analizy dalszych możliwych uproszczeń postępowań administracyjnych związanych z inwestycjami w morską energetykę wiatrową w kierunku ich zintegrowania i przyspieszenia oraz podjęcie stosownych inicjatyw legislacyjnych w tym zakresie.

Prezes Rady Ministrów

Pilne podjęcie dalszych decyzji wykonawczych dotyczących infrastruktury terminalowej do obsługi morskich farm wiatrowych w polskich obszarach morskich: rozstrzygnięcie kwestii lokalizacji portów serwisowych oraz jasnego określenia terminu, kosztów oraz źródeł finansowania inwestycji. Ponadto koniecznym jest zapewnienie alternatywnych środków finansowych tak dla budowy portu instalacyjnego jak i serwisowych wobec przedłużającej się niepewności zatwierdzenia Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności.

Minister Infrastruktury

- 1) Dokonanie aktualizacji wysokości inflacji i zweryfikowania zmiennych od niej zależnych przyjętych do wyliczenia ceny maksymalnej określonej rozporządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie ceny maksymalnej za energię elektryczną wytworzoną w morskiej farmie wiatrowej i wprowadzoną do sieci w złotych za 1 MWh, będącej podstawą rozliczenia prawa do pokrycia ujemnego salda.
- 2) Dokonanie analizy zasadności ujęcia w PEP 2040 założeń odnośnie wpływu rozwoju MEW na wypełnienie celu OZE w latach 2025–2040, a w prognozach szacowanych 28 GW możliwych do wygenerowania w obszarach morskich RP.
- 1) W ramach uzgadniania projektów planów rozwoju operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego, wyjaśnianie z operatorem jego ocen, co do udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie energetycznym kraju, w kontekście planów ujętych w polityce energetycznej państwa.
- 2) Monitorowanie funkcjonowania systemu elektroenergetycznego w związku z posiadanymi informacjami dotyczącymi morskich farm wiatrowych.

Minister Klimatu
i Środowiska

Prezes Urzędu Regulacji
Energetyki

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Planowanie i realizacja rządowych strategii i planów w zakresie organizacji i finansowania sektora morskiej energetyki wiatrowej

5.1.1. Infrastruktura terminalowa do obsługi morskich farm wiatrowych w polskich obszarach morskich

Rozwój MEW
w dokumentach
strategicznych

Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej wskazywał już od 2015 r. w rządowych dokumentach nadzorowanych i koordynowanych przez niego na szansę dla polskich portów morskich związaną z morską energetyką wiatrową w polskich obszarach morskich i potrzeby inwestycyjne w tym zakresie.

Przykłady

W Polityce morskiej Rzeczypospolitej Polskiej do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku) z 2015 r.⁶⁴ wskazano m.in., że:

- misją Polityki była maksymalizacja wszechstronnych korzyści dla obywateli i gospodarki narodowej płynących ze zrównoważonego wykorzystania nadmorskiego położenia kraju oraz zasobów mórz i oceanów;
- jej celem strategicznym było zwiększenie udziału sektora gospodarki morskiej w PKB oraz wzrost zatrudnienia w gospodarce morskiej;
- jednym z dziewięciu kierunków planowanych działań było wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, poprzez m.in. wykorzystanie obszarów morskich dla produkcji energii oraz wzmocnienie pozycji polskich portów morskich, poprzez m.in. poprawę ich konkurencyjności;
- konieczne jest położenie nacisku na rozwój portów morskich jako centrów logistycznych infrastruktury transportowej w celu zwiększenia możliwości ich udziału w rynku globalnym;
- małe i średnie porty są regionalnymi ośrodkami przedsiębiorczości. Ich atutem jest wielofunkcyjność oraz możliwości rozwoju różnych innych form aktywności poza podstawową funkcją transportową;
- infrastruktura portowa wymaga dalszego dostosowania do zmieniających się potrzeb. Szczególnie istotna jest budowa i modernizacja nabrzeży, połączeń drogowych i kolejowych na terenie portów. Konieczne jest otwarcie na nowe tendencje w usługach i produkcji, np. przez wykorzystanie potencjału MEW.

W Programie rozwoju portów morskich do 2030 roku z 2019 r.⁶⁵ obejmującym cztery porty morskie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej⁶⁶ oraz pozostałe porty i przystanie morskie⁶⁷, wskazano m.in., że:

- stanowią one ważne bieguny wzrostu dla ich regionalnego i lokalnego otoczenia;
- celem głównym Programu było trwałe umocnienie polskich portów morskich jako liderów wśród portów morskich basenu Morza Bałtyckiego, pełniących rolę kluczowych węzłów globalnych łańcuchów dostaw dla Europy Środkowo-Wschodniej, oraz zwiększenie ich udziału w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju. W ramach tego celu wyznaczono dwa główne

⁶⁴ Stanowiącej załącznik do uchwały Nr 33/2015 Rady Ministrów z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie Polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku).

⁶⁵ Stanowiącym załącznik do uchwały Nr 100 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Program rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku” (M.P. z 2019 r. poz. 1016).

⁶⁶ W Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu.

⁶⁷ Darłowo, Dziwnów, Dźwirzyno, Elbląg, Frombork, Hel, Jastarnia, Kamień Pomorski, Kąty Rybackie, Kołobrzeg, Krynica Morska, Lubin, Łeba, Mrzeżyno, Nowa Pasłęka, Nowe Warpno, Police, Przytór, Puck, Rowy, Sierosław, Stepnica, Tolkmicko, Trzebież, Ustka, Wapnica, Władysławowo, Wolin.

cele, z których cel 1 to – Dostosowanie oferty usługowej portów morskich do zmieniających się potrzeb rynkowych, któremu przypisano trzy priorytety, a Priorytet 1 to – Rozwój infrastruktury portowej oraz infrastruktury zapewniającej dostęp do portów od strony morza oraz jej dostosowanie do zmieniającej się struktury ładunkowej i rozwoju pozostałych funkcji gospodarczych;

- nowy obszar aktywności gospodarczej dla portów morskich niemających podstawowego znaczenia dla gospodarki narodowej może się wiązać z planowanym wzrostem wykorzystania odnawialnych źródeł energii i rozwojem związanej z tym infrastruktury – m.in. budowa, a następnie eksploatacja MFW;
- należy podejmować również działania nakierowane na przygotowanie oferty związanej z realizacją funkcji dystrybucyjno-logistycznej portów morskich oraz funkcjonowaniem terminali przemysłowo-przeładunkowo-dystrybucyjnych.

Szczególne znaczenie dla decyzji podejmowanych przez potencjalnych inwestorów w procesie kontraktowania przeładunków elementów MFW w obszarach morskich RP ma ustalenie jaka będzie lokalizacja terminali: po pierwsze instalacyjnego (w którym mogłyby być zlokalizowane np. zakłady produkcyjne wielkogabarytowych komponentów MFW, np. fundamentów, wież, gondoli, łopat lub odbywać się montowanie lub przygotowywanie komponentów farm do instalacji na morzu) i po drugie serwisowych (z których prowadzona byłaby obsługa i serwis MFW)⁶⁸. Kwestie dotyczące infrastruktury terminalowej do obsługi MFW w obszarach morskich RP ujęto w szczególności w:

- Polityce energetycznej państwa do 2040 r., w której wskazano, że konieczna jest budowa głównego terminalu instalacyjnego (portu morskiego) dedykowanego dla obsługi łańcucha dostaw komponentów niezbędnych do rozwoju MEW w Polsce oraz stanowiącego zaplecze logistyczne dla MEW na Bałtyku. Obok ogromnego wpływu na redukcję emisyjności wytwarzania energii elektrycznej, wdrożenie MEW przyczyni się także do rozwoju innych branż gospodarki związanych z tą technologią, dając impuls gospodarczy regionom, wykorzystującym tę szansę rynkową oraz zapewniając ok. 63 tys. nowych miejsc pracy⁶⁹;
- nieopublikowanym i nieprocedowanym projekcie uchwały Rady Ministrów w sprawie terminalu instalacyjnego dla MFW – ujętym 22.03.2021 r. w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów⁷⁰, opracowanym w MKiŚ przez Pana Ireneusza Zyskę, Sekretarza Stanu w MKiŚ i Pełnomocnika Rządu do spraw Odnawialnych Źródeł Energii⁷¹ („Sekretarz Stanu w MKiŚ”), z planowanym termi-

Terminal instalacyjny
MEW i serwisowe
według PEP 2040

Terminal instalacyjny
według projektu
uchwały Rady Ministrów
przygotowanego w MKiŚ

⁶⁸ Program rozwoju morskiej energetyki i przemysłu morskiego w Polsce – aktualizacja 2018 r. Autorzy – zespół ekspertów Fundacji na rzecz Energetyki Zrównoważonej Partner merytoryczny – Clifford Chance, str. 25. https://www.cire.pl/pliki/1/2018/programu_rozwoju_morskiej_energetyki_i_przemyslu_morskiego_w_polsce_01_2018.pdf

⁶⁹ Str. 67.

⁷⁰ <https://archiwum.bip.kprm.gov.pl/kpr/form/rejestr/5187353944663,dok.html>

⁷¹ Zgodnie z:

1) rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 stycznia 2020 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu ds. Odnawialnych Źródeł Energii (Dz. U. z 2021 r. poz. 2000);
2) § 5 pkt 1 Zarządzenia Ministra Klimatu z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie podziału kompetencji w kierownictwie ministerstwa klimatu (Dz. Urz. MK. poz. 2).

nem przyjęcia projektu przez Radę Ministrów w I kwartale 2021 r., 2.06.2021 r. zmienionym na II kwartał 2021 r. Jako istotę rozwiązań ujętych w tym dokumencie wskazano m.in., że „z uwagi na harmonogram realizacji pierwszych projektów MFW i zbliżający się czas wyboru przez inwestorów portu, z którego będą realizowane kluczowe zamówienia, niezbędne jest podjęcie decyzji związanych z budową polskiego terminalu instalacyjnego. Działanie to pozwoli na dostosowanie morskiego Portu Gdynia do pełnienia funkcji terminalu instalacyjnego, a także na wyłonienie operatora logistycznego w zakresie organizacji procesu budowy i obsługi MFW, w terminie pozwalającym na rozpoczęcie instalowania elektrowni wiatrowych na Morzu Bałtyckim w 2024 roku, tj. zgodnie z przyjętymi harmonogramami obecnie realizowanych projektów MFW. W związku z powyższym Rada Ministrów zobowiązuje ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej do podjęcia działań na rzecz wybudowania i oddania do eksploatacji terminalu instalacyjnego oraz wyłonienia operatora logistycznego do organizacji procesu budowy i obsługi MFW w morskim Porcie Gdynia, w terminie pozwalającym na rozpoczęcie instalowania MFW na Bałtyku do końca 2024 r. Koszt realizacji terminalu instalacyjnego pokryty zostanie przy udziale środków europejskiego Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (*Recovery and Resilience Facility* – RRF) w kwocie do 437 mln euro lub innych środków publicznych, oraz środków własnych podmiotu realizującego budowę terminalu”. W § 1 ust. 2 tego projektu uchwały wskazano, że Rada Ministrów uznaje za uzasadnione wybudowanie i oddanie do eksploatacji terminalu instalacyjnego na terenie portu zewnętrznego w morskim Porcie Gdynia do końca 2024 r. Taka lokalizacja terminalu instalacyjnego była zgodna z informacjami Zarządu Morskiego Portu Gdynia S.A., który jako optymalną z punktu widzenia potencjalnych deweloperów MFW lokalizację terminalu offshore wskazywał wyłącznie pirs Portu Zewnętrznego⁷²;

Terminal instalacyjny według KPO

- KPO, opracowanym w MFiPR, przyjętym w trybie obiegowym przez Radę Ministrów 30.04.2021 r.⁷³ gdzie w komponencie „Zielona energia i zmniejszenie energochłonności” dla realizacji celu szczególnego pt. „Zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii” zaplanowano reformę pt. „Poprawa warunków dla rozwoju odnawialnych źródeł energii” w tym inwestycję „Budowa infrastruktury terminalowej offshore”. Wskazano, że „Warunkiem rozwoju morskiej energetyki wiatrowej w Polsce jest budowa terminalu instalacyjnego oraz terminali serwisowych. Realizacja inwestycji jest warunkiem dla powstania impulsu rozwojowego dla gospodarki i osiągnięcia dużego udziału polskich firm w dostawach komponentów i materiałów na rzecz MEW, a także świadczeniu usług na jej rzecz. Odległość terminali od miej-

⁷² Pismo Zarządu Morskiego Portu Gdynia S.A. do NIK, z 22.02.2021 r., w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁷³ <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/kpo-przyjety-przez-rade-ministrow> i <https://archiwum.bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r33877624,Projekt-uchwaly-Rady-Ministrow-w-sprawie-przyjecia-projektu-Krajowego-Planu-Odbu.html>

sca realizacji inwestycji MFW jest jednym z kluczowych elementów wpływających na koszty, jak również możliwość i terminowość realizacji inwestycji. Brak dedykowanej infrastruktury portowej w Polsce, wpłynie na zwiększenie ryzyka nieterminowej realizacji projektów morskich farm wiatrowych, bądź zmniejszenia mocy zainstalowanej tych projektów, a co za tym idzie – może spowodować zagrożenie bezpieczeństwa energetycznego kraju. Ponadto brak terminalu instalacyjnego oraz portów serwisowych na środkowym wybrzeżu stanowi przeszkodę w budowie tzw. local content. Wyzwaniem jest realizacja inwestycji terminalu instalacyjnego i terminali serwisowych spełniających wymagania techniczne jednostek obsługujących budowę i serwis morskich farm wiatrowych oraz samych konstrukcji morskich farm wiatrowych. (...) Sektor MEW stanowi szanse dla rozwoju gospodarczego Polski, w tym zbudowanie i rozwój tzw. local content, którego kluczowym elementem jest budowa infrastruktury portowej, służącej budowie, a następnie eksploatacji morskich farm wiatrowych. W celu właściwej obsługi i zapewnienia bezpieczeństwa morskich farm wiatrowych realizacja inwestycji obejmuje:

- a) budowę głębokowodnego terminalu instalacyjnego w morskim Porcie Gdynia, o powierzchni ok. 30 ha, który umożliwi jednoczesną obsługę dwóch jednostek instalacyjnych;
- b) przebudowę portów na Środkowym Wybrzeżu oraz dostępu do nich od strony morza (w tym falochronów), tak by umożliwić korzystanie z terminali serwisowych przeznaczonych do obsługi jednostek serwisowych offshore wind. Inwestycje obejmują porty:
 - 1) w Łebie,
 - 2) w Ustce.

Inwestycje zostaną zrealizowane odpowiednio przez Zarząd Morskiego Portu Gdynia S.A. oraz Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni. (...) Jednostką odpowiedzialną za wdrożenie inwestycji jest Ministerstwo Infrastruktury, zaś jednostką wspierającą Ministerstwo Klimatu i Środowiska”. Jako populację docelową wskazano wytwórców energii elektrycznej z MFW, producentów elementów do budowy MFW, podmioty usługowe, OSP, użytkowników krajowego systemu elektroenergetycznego, zarządy portów morskich, operatorów terminali, administrację morską i odbiorcę końcowego – społeczeństwo. Zakres czasowy: II kw. 2021 r. – III kw. 2026 r. „Koszty/koszt jednostkowy/sposób szacowania: 437 mln euro. Wartość inwestycji została oszacowana na podstawie szacunkowych kosztów realizacji inwestycji. Koszt inwestycji został również zweryfikowany przez porównanie z kosztami inwestycji w morską infrastrukturę hydrotechniczną realizowaną w ramach PS 2014–2020”⁷⁴. KPO stanowi podstawę ubiegania się o wsparcie z europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Recovery and Resilience Facility – RRF), jednak do zakończenia kontroli (28.10.2021 r.) nie został zatwierdzony przez Komisję Europejską⁷⁵;

⁷⁴ Str. 202–203.

⁷⁵ <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-recovery-plan/> (według stanu na 25.03.2022 r. nadal brak zatwierdzenia KPO).

Terminal instalacyjny według projektu uchwały Rady Ministrów przygotowanego w Ministerstwie Infrastruktury

- opracowanym przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej projekcie uchwały Rady Ministrów w sprawie terminala instalacyjnego dla MFW wskazującym na jego lokalizację Port w Gdyni, ale nie precyzując jej jednak (jak uczyniło to MKiŚ w ww. projekcie uchwały). Projekt ujęto w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów 27.07.2021 r. Na posiedzeniu w dniu 30.07.2021 r. Rada Ministrów przyjęła niepublikowaną uchwałę w sprawie terminala instalacyjnego dla morskich farm wiatrowych („uchwała RM w sprawie terminala instalacyjnego dla MFW”). Z uchwały wynika m.in., że Rada Ministrów, uznała Port morski Gdynia, jako lokalizację terminala instalacyjnego, przeznaczonego dla potrzeb organizacji procesu budowy i obsługi MFW na Bałtyku, mając na uwadze położenie i warunki techniczne oraz zobowiązała ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej do podejmowania wszelkich przewidzianych prawem działań na rzecz sprawnego wybudowania i wyposażenia terminala instalacyjnego oraz wyłonienia jego operatora w terminie do końca III kwartału 2024 r. Ustalono limit wydatków ze środków KPO na pokrycie kosztów związanych z jego budową oraz terminali serwisowych na kwotę 437 mln euro. Uchwałę procedowano w trybie odrębnym polegającym na pominięciu uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania. Jak wskazano w piśmie skierowanym do Ministra – Członka Rady Ministrów, Przewodniczącego Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu, procedowanie projektu w trybie odrębnym wynikało m.in. z konieczności terminowego zapewnienia wymaganej infrastruktury dla projektów MFW, które mają powstać w WSE. Opóźnienie wejścia w życie uchwały w konsekwencji może spowodować obsługę ww. projektów z wykorzystaniem przez inwestorów offshore zagranicznych portów morskich, na czym skorzystają m.in. właściwe im gospodarki narodowe;

Terminal instalacyjny MEW według Polskiego Ładu

- dokumencie „Polski Ład”⁷⁶ wskazano, jako cel, który zostanie zrealizowany – utworzenie terminalu offshore⁷⁷;
- informacjach i dokumentach publikowanych na stronach internetowych zarządów portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Zarządy Morskich Portów: Gdańsk SA, Gdynia SA oraz Szczecin i Świnoujście SA), jak i m.in. pięciu innych, mniejszych portów (Zarządy Portów Morskich: w Ustce sp. z o.o., „Szkuner” sp. z o.o. we Władysławowie, Portu Jachtowego w Łebie, w Kołobrzegu sp. z o.o.).

Minister Infrastruktury (wcześniej Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej) odpowiedzialny za rozstrzygnięcia dot. infrastruktury terminalowej

Z wyjaśnień Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pana Marka Gróbarczyka wynika wprawdzie, że kwestia zaangażowania polskich portów morskich w projekt rozwoju MEW na Bałtyku, w WSE, od dłuższego czasu stanowiła przedmiot zainteresowania ministra właściwego ds. gospodarki morskiej, jednak dopiero od niedawna pełnił on rolę wio-

⁷⁶ http://polskilad.pis.org.pl/files/Polski_Lad.pdf – str. 56.

⁷⁷ Op. cit. str. 107. Ponadto wśród programów prowadzących do „Czystej energii, czystego powietrza” wskazano Famy wiatrowe na morzu – „realizację pierwszych projektów farm wiatrowych na morzu, które uruchomią m.in. PGE czy Orlen. Budowa wiatraków offshore to również zysk i szansa dla polskiego przemysłu stoczniowego i rozwoju polskiej gospodarki”.

dającą w zakresie zrealizowania potrzebnych do przygotowania zaplecza portowego pod offshore wind w Polsce inwestycji, jakie miały uzyskać wsparcie w ramach KPO. Według wcześniejszych wersji KPO, wiodący w tym zakresie pozostawał Minister Klimatu i Środowiska, który odpowiadał za cały sektor rozwoju MEW na Bałtyku, w WSE, i który od dłuższego czasu podejmował i inicjował wiele związanych z tym działań, także tych dotyczących przygotowania niezbędnej infrastruktury w portach do obsługi MFW, współpracując przy tym np. z Ministrem Aktywów Państwowych.

Jednak to do ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej (tj. Ministra Infrastruktury, a do 5.10.2020 r. – Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej)⁷⁸ jako ministra odpowiedzialnego za sprawy transportu morskiego, obszarów morskich, portów morskich i gospodarowania mieniem Skarbu Państwa w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych i spółek z udziałem Skarbu Państwa funkcjonujących w obszarze gospodarki morskiej⁷⁹ należała kwestia wypracowania (lub zainicjowania działań w celu podjęcia przez Radę Ministrów) decyzji dotyczących infrastruktury terminalowej do obsługi MFW w polskich obszarach morskich.

Również w piśmie MKiŚ z 18.12.2020 r. do Ministra Infrastruktury⁸⁰ wskazano Ministerstwo Infrastruktury jako odpowiedzialne za rozstrzygnięcie problemu lokalizacji terminalu instalacyjnego zwracając się o podjęcie pilnych działań w tej sprawie.

Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej powinien być przygotowany do podjęcia lub zainicjowania takich decyzji, co wynika m.in. z faktów, że:

- na potencjał i szanse portów związane z morską energetyką wiatrową oraz potrzebę inwestycji w infrastrukturę portową z tym związaną wskazywano m.in. w ww. dokumentach (Polityka morska Rzeczypospolitej Polskiej do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku) z 2015 r.⁸¹, Program rozwoju portów morskich do 2030 roku z 2019 r.⁸² nadzorowanych i koordynowanych przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej);

⁷⁸ Minister Infrastruktury od 6.10.2020 r. kierował również działem administracji rządowej gospodarka morską, zgodnie z § 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz. U. poz. 1722). Uprzednio działem tym kierował Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, którym był od 16.11.2015 r. do 5.10.2020 r. Marek Gróbarczyk – od 16.11.2020 r. Sekretarz stanu, pełnomocnik rządu ds. gospodarki wodą oraz inwestycji w gospodarce morskiej i wodnej w Ministerstwie Infrastruktury. Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej zniesiono rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie zniesienia Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (Dz. U. poz. 1732), z mocą od 6.10.2020 r.

⁷⁹ Zob. art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1893, ze zm.).

⁸⁰ Znak: MW 1406653.4423918.3562922

⁸¹ Stanowiącej załącznik do uchwały Nr 33/2015 Rady Ministrów z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie Polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku).

⁸² Stanowiącym załącznik do uchwały Nr 100 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Program rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku” (M.P. z 2019 r. poz. 1016).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- od 2012 r. minister właściwy do spraw gospodarki morskiej wydawał pozwolenia lokalizacyjne dla MFW (za wydanie obowiązujących 11 pozwoleń pobrano opłaty w łącznej kwocie 107,5 mln zł, a w latach 2011–2021 (do 30 czerwca) wpłynęło łącznie 175 wniosków dotyczących takich pozwoleń).

Działania podejmowane przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej

W latach 2019–2021 (do 28.10.2021 r.), działania ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej dotyczące planowania inwestycji w infrastrukturę terminalową do obsługi MFW w polskich obszarach morskich, polegały m.in. na tym, że:

- uczestniczył w wypracowaniu KPO, uwagi ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej w zakresie tej inwestycji dotyczyły:
 - a) propozycji, aby wskazać Ministra Infrastruktury, jako jednostkę odpowiedzialną za wdrożenie inwestycji (zamiast MKiŚ), a MAP i MKiŚ jako jednostki wspierające (zamiast MAP i MI) – uwaga została uwzględniona,
 - b) uzupełnienia że terminal instalacyjny i serwisowy dla offshore planowany jest na IV kwartał 2024 r. według jednego z wariantów, wskazując że „wiele wskazuje, że termin ten nie jest realny, i nie należy traktować go jako pewny i niezmienny” – nie wskazując przy tym innego wariantu ani propozycji i innej inwestycji w tym zakresie;
- przygotował ww. projekt uchwały RM w sprawie terminala instalacyjnego dla MFW (nieprecyzujący lokalizacji terminala jak uczyniło to MKiŚ w swoim projekcie uchwały).

Powyższe nie stanowiło jednak wystarczających działań ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej w zakresie przede wszystkim określenia lokalizacji terminalu instalacyjnego dla MEW. Nieprzyjęcie uchwały opracowanej w marcu 2021 r. wskazującej lokalizację terminala instalacyjnego na pirsie zewnętrznym Portu w Gdyni, a procedowanie, przyjętej następnie w lipcu 2021 r., która nie precyzuje tej lokalizacji (wskazuje wyłącznie Port w Gdyni) stanowi ryzyko opóźnienia koniecznych działań.

Działania podejmowane przez ministra właściwego do spraw klimatu

Mając na uwadze, że ustalenie lokalizacji miejsca budowy terminalu instalacyjnego ma ogromne znaczenie dla decyzji podejmowanych przez potencjalnych inwestorów w procesie kontraktowania przeładunków elementów MFW, Sekretarz Stanu w MKiŚ podejmował szereg inicjatyw, w tym koordynację działań interesariuszy, w celu maksymalizacji udziału local content na potrzeby realizacji i obsługi MFW lokalizowanych w WSE i wskazania optymalnej lokalizacji terminalu instalacyjnego i portów serwisowych dla MEW, tj.: uczestniczył w przynajmniej kilkunastu spotkaniach, z których większość inicjował, mających na celu określenie lokalizacji portu instalacyjnego dla MFW, w tym prowadził rozmowy m.in. z przedstawicielami ministra właściwego ds. gospodarki morskiej, ministra właściwego ds. aktywów państwowych, Ministra Obrony Narodowej („MON”), zarządów portów oraz inwestorów.

Analizowano i dokonywano uzgodnień w szczególności odnośnie terenów Portu Wojennego w Gdyni (w 2020 r.) i Portu Morskiego w Gdyni (od 2021 r.) jako optymalnych terenów budowy terminalu instalacyjnego:

- w 2020 r. (do października) omawiano wybór lokalizacji w szczególności na terenach Stoczni Wojennej w Gdyni, która na ówczesnym etapie prowadzonych analiz wydawała się mieć najlepsze parametry dla portu instalacyjnego MFW. 25.03.2020 r. Sekretarz Stanu w MKiŚ i Pełnomocnik Rządu ds. OZE Pan Ireneusz Zyska w piśmie do MON wniósł o odstąpienie od wykonania przez Ministerstwo Obrony Narodowej prawa pierwokupu nieruchomości oferowanej do sprzedaży przez PGZ Stocznia Wojenna sp. z o.o. w Gdyni, argumentując to interesem gospodarczym państwa. W wyniku przeprowadzonych konsultacji i analiz ustalono bowiem, że przedmiotowy teren jest jedynym miejscem na polskim wybrzeżu, które w terminie do połowy 2024 r. może zostać przystosowane do pełnienia funkcji portu instalacyjnego dla realizacji MFW na Bałtyku. Swoje poparcie dla sprawy, potwierdziła Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej – Pani Minister Anna Moskwa (26.10.2021 r. powołana na stanowisko Ministra Klimatu i Środowiska)⁸³. Na pismo MON nie odpowiedział. W piśmie do NIK z 31.08.2021 r.⁸⁴ poinformował m.in., że popiera rozwój pozyskiwania OZE, w tym również MEW i sektora offshore, które nie kolidują z realizacją zadań związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa. (Jako przykład wspierania MEW wskazał podpisany w Warszawie 1.07.2020 r. „List intencyjny o współpracy w zakresie rozwoju morskiej energetyki wiatrowej w Polsce”). 20.10.2020 r. z inicjatywy Ministra Infrastruktury, Pana Andrzeja Adamczyka odbyło się spotkanie w sprawie lokalizacji terminalu offshore, na którym Sekretarz Stanu w MKiŚ i Pełnomocnik Rządu ds. OZE Pan Ireneusz Zyska poinformował o przeprowadzonych rozmowach z PGZ Stocznia Wojenna, na terenach której miał być zlokalizowany port instalacyjny, że wobec braku zgody MON, niezwykle ważne jest jak najszybsze podjęcie decyzji odnośnie określenia innej lokalizacji portu instalacyjnego ze względu na m.in. harmonogram prac deweloperów MFW;
- 29.01.2021 r. Prezes Zarządu Portu Morskiego w Gdyni poinformował Sekretarza Stanu w MKiŚ o posiadanych badaniach środowiskowych przeprowadzonych dla portu zewnętrznego, który mógłby zostać wykorzystany jako terminal instalacyjny dla MEW. Również w piśmie do NIK z 22.02.2021 r.⁸⁵ Zarząd Morskiego Portu w Gdyni⁸⁶ poinformował m.in., że prowadzi „dialog z potencjalnymi inwestorami MFW w polskich obszarach morskich. Podczas rozmów omawiane są możliwości udziału Portu Gdynia w przeładunkach wybranych komponentów do budowy MFW. W ramach współpracy zostały przeanalizowane wybrane tereny w Porcie Gdynia dla potrzeb utworzenia terminalu offshore. Ostatecznie stwierdzono, że najkorzystniejszą lokalizacją dla terminalu offshore z punktu widzenia potencjalnych deweloperów MFW jest pirs Portu Zewnętrznego. Do wybranych mocnych stron

Spór o lokalizację terminala instalacyjnego w Porcie w Gdyni

⁸³ Pismo z 10.04.2020 r. znak: DGM.WTM.6.4500.9.7.2020.PK.

⁸⁴ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁸⁵ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁸⁶ Prezes Zarządu Pan Adam Meller i Wiceprezes Zarządu Pan Maciej Bąk.

powyższej lokalizacji należą dogodne warunki nawigacyjne i operacyjne dla jednostek typu jack-up⁸⁷ oraz warunki hydrotechniczne. Ponadto założone dane techniczne terminalu offshore na pirsie Portu Zewnętrznego spełniają wymogi potencjalnych operatorów MFW. Aktualnie trwają prace nad formułą współpracy odnośnie przeładunku elementów MFW, jak też finansowania przedsięwzięcia”. 19.02.2021 r. Sekretarz Stanu w MKiŚ, w nawiązaniu do trwających rozmów na temat budowy terminalu instalacyjnego dla obsługi inwestycyjnej i serwisowej MFW, przedstawił Ministrowi Infrastruktury⁸⁸ stanowisko MKiŚ w przedmiotowej sprawie: Zarząd Morskiego Portu Gdynia S.A. przedstawił ambitny, ale możliwy do realizacji szczegółowy harmonogram prac, który jest oparty o terminy określone w ustawie z dnia 9 sierpnia 2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy portów zewnętrznych⁸⁹; zarówno możliwość realizacji inwestycji według przedstawionego harmonogramu, jak i możliwość jednoczesnej budowy falochronów oraz terminalu instalacyjnego, została potwierdzona przez biuro projektów W. sp. z o.o.; budowa fundamentów pod wieże wiatrowe w bezpośrednim sąsiedztwie terminalu instalacyjnego będzie bardzo korzystna z punktu widzenia budowy łańcucha dostaw; wyłonienie operatora terminalu instalacyjnego na podstawie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz na podstawie Statutu Spółki Zarząd Morskiego Portu Gdynia S.A.⁹⁰ będzie możliwe bez przetargu; przyjęcie przez Radę Ministrów uchwały w sprawie budowy terminalu instalacyjnego dla MFW będzie stanowić jasny sygnał dla inwestorów, że budowę MFW w WSE będą mogli realizować w oparciu o polski łańcuch dostaw i polski terminal instalacyjny, zlokalizowany w morskim Porcie Gdynia; w załączeniu Sekretarz Stanu w MKiŚ przesłał m.in. projekt uchwały z 17.02.2021 r., w którym w § 1 „Rada Ministrów wskazuje morski Port Gdynia, ze względu na położenie i warunki techniczne, jako lokalizację terminalu instalacyjnego, przeznaczonego dla potrzeb organizacji procesu budowy i obsługi morskich farm wiatrowych na Bałtyku, zwanego dalej „terminalem instalacyjnym”. Terminal instalacyjny, który powstanie na terenie portu zewnętrznego w morskim Porcie Gdynia, zostanie wybudowany i oddany do eksploatacji w drugiej połowie 2024 roku”. 3.03.2021 r. w piśmie do MKiŚ⁹¹, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury Pan Marek Gróbarczyk wskazał m.in., że minister właściwy ds. gospodarki morskiej powinien zostać upoważniony do przedstawienia Radzie Ministrów rekomendacji w sprawie lokalizacji terminalu instalacyjnego przeznaczonego dla potrzeb organizacji procesu budowy i obsługi MFW na Bałtyku, poprzedzonej sporządzeniem analizy. Przedstawił także swój negatywny stosunek do przedstawionej wcześniej opinii W. sp. z o.o. ze względu na brak uwzględnienia falochronów w projekcie oraz wątpliwości co do

⁸⁷ Statek samo-podnośny to budowy farm wiatrowych na morzu.

⁸⁸ Pismo znak DOZE-ZD.511.1.2021.KK 1496943.4823720.3822740

⁸⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1853, ze zm.

⁹⁰ Uchwała Nr 078/VIII/2020 Rady Nadzorczej z dnia 13.07.2020 r.

⁹¹ Znak: GM-DGM-5.5501.11.2021.

terminu zakończenia budowy terminala w 2024 r.; w załączeniu przekazano zmieniony projekt ww. uchwały. Z kolei w piśmie do Ministra Infrastruktury z 29.04.2021 r. Sekretarz Stanu w MKiŚ w nawiązaniu do spotkania 22.04.2021 r. podczas którego, jak wskazał, Minister Infrastruktury po raz pierwszy zaproponował nową koncepcję lokalizacji terminalu instalacyjnego w porcie wewnętrznym w Gdyni przy Nabrzeżu Helskim, poinformował o wysokim ryzyku realizacji tam inwestycji polegającej na budowie terminalu instalacyjnego MFW. Z dokumentacji posiadanej przez MKiŚ wynikało ryzyko występowania w rejonie inwestycji wód artezyjskich, które mogą utrudnić prace budowlane i prowadzić do deformacji filtracyjnej gruntów podłoża. Zaprojektowane przy Nabrzeżu Helskim „Pogłębienie toru podejściowego i akwenów wewnętrznych Portu Gdynia, Etapy I–III oraz przebudowa nabrzeży w Porcie Gdynia, Etap II–III” nie odpowiadało parametrom technicznym dla terminalu instalacyjnego MFW, w szczególności w zakresie nośności nabrzeża, oraz z powodu braku umocnienia dna przy nabrzeżu. W związku z udzieloną 16.03.2021 r. zgodą⁹² na procedowanie projektu uchwały w trybie odrębnym⁹³ pismem z 18.03.2021 r.⁹⁴, Minister Klimatu i Środowiska przedłożył m.in. zaktualizowany projekt ww. uchwały wraz z uzasadnieniem oraz Oceną Skutków Regulacji z prośbą o rozpatrzenie załączonych projektów uchwał w trakcie najbliższego posiedzenia Rady Ministrów. W § 1 ust. 2 ww. projektu zapisano, że Rada Ministrów uznaje za uzasadnione wybudowanie i oddanie do eksploatacji terminalu instalacyjnego na terenie portu zewnętrznego w morskim Porcie Gdynia do końca 2024 r. Projekt nie był jednak dalej procedowany.

13.05.2021 r. w piśmie MKiŚ skierowanym do Prezesa Rady Ministrów, Wiceprezesów Rady Ministrów, Ministrów: Infrastruktury, Klimatu i Środowiska, Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej, Sekretarz Stanu w MKiŚ informował o krytycznej sytuacji jaka ma miejsce w zakresie realizacji budowy MFW, w kontekście braku decyzji o wyznaczeniu lokalizacji terminalu instalacyjnego dla MFW. W związku z trwającą od ponad roku dyskusją na temat lokalizacji terminalu instalacyjnego dla MFW zwrócił się z prośbą o podjęcie w trybie pilnym decyzji w sprawie wyznaczenia lokalizacji terminalu w morskim porcie Gdynia na pirsie zewnętrznym. Wskazał m.in., że brak ostatecznego rozstrzygnięcia w tej sprawie w ciągu dwóch tygodni (w maju 2021 r.) doprowadzi do sytuacji, w której nie będzie możliwe wybudowanie i oddanie do użytku terminalu instalacyjnego do końca 2024 r. (przed planowanym terminem rozpoczęcia budowy MFW na Bałtyku) i inwestorzy będą wobec tego zmuszeni korzystać z usług w portach innych państw bałtyckich (w Danii i w Niemczech), a Polska straci na rzecz innych państw znaczący udział w rynku (dochody firm, opłaty portowe,

⁹² Pismo znak: DKPL.WK.06111.2.33.2021.JS(2) RM-06111-31,32-21.

⁹³ Polegającym na skierowaniu projektu uchwały bezpośrednio do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, z pominięciem uzgodnień, konsultacji publicznych, opiniowania, rozpatrzenia przez komisję prawniczą oraz potwierdzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów (jak wskazano w piśmie MKiŚ z 26.02.2021 r. do Prezesa Rady Ministrów).

⁹⁴ Znak: DEO-WOZE.0220.17.2020.MP.

podatki na rzecz Skarbu Państwa) przeładunków elementów MFW. Nie powstanie przez to local content, którego wartość w pierwszej fazie realizacji jest szacowana na ok. 60 mld zł. Zarekomendował Radzie Ministrów niezwłoczne podjęcie decyzji o lokalizacji terminalu instalacyjnego przyjmując opracowaną przez Ministra Klimatu i Środowiska uchwałę w sprawie terminalu instalacyjnego dla morskich farm wiatrowych (ID147).

Mimo powyższego, wiążących i konkretnych ustaleń co do lokalizacji terminalu instalacyjnego na terenie Portu w Gdyni nie poczyniono. 30.07.2021 r. uchwałą Rady Ministrów, na podstawie projektu przedłożonego przez Ministra Infrastruktury, wskazano Port Gdynia jako lokalizację terminala instalacyjnego dla MFW nie precyzując jej jednak.

Niewypracowanie konkretnych decyzji dotyczących infrastruktury terminalowej do obsługi MFW

NIK stwierdziła, że w ministerstwie obsługującym ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej nie wypracowano (ani nie zainicjowano działań w celu podjęcia przez Radę Ministrów) decyzji dotyczących infrastruktury terminalowej do obsługi MFW w polskich obszarach morskich (portu instalacyjnego/portów instalacyjnych oraz portów serwisowych), w tym:

- wyznaczenia dokładnej lokalizacji portu instalacyjnego – w uchwale Rady Ministrów z 30 lipca 2021 r. w sprawie terminala instalacyjnego dla MFW, wskazano morski Port Gdynia, jako lokalizację terminala instalacyjnego przeznaczonego dla potrzeb organizacji procesu budowy i obsługi MFW na Bałtyku, niemniej jednak nie wyznaczono dokładnej jego lokalizacji. W KPO wskazano, że będzie to budowa głębokowodnego terminalu instalacyjnego w morskim Porcie Gdynia, o powierzchni ok. 30 h. Natomiast w „Polskim Ładzie” wskazano jedynie, że taki terminal zostanie utworzony;
- rozstrzygnięcia kwestii lokalizacji portów serwisowych – w powyższej uchwale nie wskazano żadnych portów serwisowych, wskazano w niej jedynie, że ustalony w tej uchwale limit wydatków dotyczy również portów serwisowych. Z KPO wynika, że inwestycja obejmuje porty serwisowe w Łebie i Ustce. Jak wynika z wyjaśnień Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pana Marka Gróbarczyka, Rada Ministrów w uchwale odnosi się także do portów serwisowych, którymi będą mogły być m.in. te zlokalizowane w Łebie, czy Ustce – aczkolwiek Minister Infrastruktury opowiada się za możliwie najszerszym włączeniem wielu polskich portów morskich w projekt rozwoju MEW na Bałtyku, w WSE i w MFiPR podejmowane były działania w przedmiocie korekty KPO tak, aby pomoc w ramach tego planu mogła zostać udzielona szerszemu gronu podmiotów na rzecz przygotowania odpowiedniego zaplecza w polskich portach morskich dla obsługi instalacyjnej i serwisowej projektów MFW;
- jasnego terminu, kosztu oraz źródeł finansowania inwestycji w tym zakresie:
 - a) w trakcie kontroli NIK – 25.08.2021 r., tj. po blisko miesiącu od podjęcia uchwały RM w sprawie terminala instalacyjnego dla MFW, minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, skierował do Prezesa Zarządu Portu Gdynia S.A., pismo wraz z niniejszą uchwałą oraz prośbą o przekazanie harmonogramu prac dla przedmiotowej inwestycji i „o podjęcie przez Zarząd Morskiego Portu Gdynia S.A. wszelkich przewidzianych prawem działań na rzecz sprawnego wybudowa-

- nia i wyposażenia terminala instalacyjnego oraz wyłonienia jego operatora w terminie do końca III kwartału 2024 r.” (stanowiło to przeniesienie na Zarząd Portu Gdynia S.A. określonego w przedmiotowej uchwale zobowiązania ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej do podejmowania wszelkich przewidzianych prawem działań na rzecz sprawnego wybudowania i wyposażenia terminala instalacyjnego oraz wyłonienia jego operatora w terminie do końca III kwartału 2024 r.). Ponadto w przeciwieństwie do KPO, ujęty w uchwale termin realizacji terminala instalacyjnego nie wskazywał planowanej daty pozwolenia na użytkowanie (IV kw. 2024 r.) ani terminów dotyczących portów serwisowych, podczas gdy w KPO zaplanowano dla nich pozwolenie na użytkowanie na III kw. 2026 r.;
- b) w uchwale RM w sprawie terminala instalacyjnego dla MFW, wskazano że ustala się limit wydatków ze środków KPO na pokrycie kosztów związanych z budową terminala instalacyjnego oraz terminali serwisowych na kwotę 437 mln euro, tj. w kwocie takiej samej jak w KPO. Niemniej jednak koszty w KPO oszacowano dla inwestycji zakładającej wybudowanie i oddanie do eksploatacji terminalu instalacyjnego na terenie pirsu portu zewnętrznego w morskim Porcie Gdynia oraz dla dwóch portów serwisowych (w Łebie i w Ustce). W ww. uchwale nie wskazano dokładnej lokalizacji portu instalacyjnego w Porcie Gdynia ani nie wyznaczono portów serwisowych. Ponadto z zapisu w KPO – „koszty/koszt jednostkowy: 437 mln euro” również nie wynika jednoznacznie, jaki zaplanowano koszt inwestycji, tj. czy wskazana kwota dotyczy wszystkich czy poszczególnych inwestycji;
- c) w uchwale RM w sprawie terminala instalacyjnego dla MFW; wskazano że koszty związane z budową terminala instalacyjnego zostaną pokryte przy udziale środków z KPO, który według stanu na 1.03.2022 r. nadal nie został zatwierdzony przez Komisję Europejską⁹⁵. Ponadto w KPO wskazano również na środki własne inwestora prywatnego i komplementarnie środki własne właściwego zarządu portu oraz budżetu państwa pozostające w dyspozycji ministra właściwego ds. gospodarki morskiej.

Zdaniem NIK – podzielając stanowisko Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pana Marka Gróbarczyka, o konieczności zapewnienia odpowiedniej efektywności ekonomicznej inwestycji – ustawowe uprawnienia i zadania ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej (związane z tym, że obejmują sprawy obszarów morskich, portów morskich i gospodarowania mieniem Skarbu Państwa w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych i spółek z udziałem Skarbu Państwa funkcjonujących w obszarze gospodarki morskiej⁹⁶)⁹⁷, rządowe dokumenty, nadzorowane i koordyno-

⁹⁵ <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-recovery-plan/>.

⁹⁶ Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 2, 3 i 6 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.

⁹⁷ Bez względu na to, że Minister Infrastruktury, dopiero od niedawna pełni rolę wiodącą w zakresie zrealizowania potrzebnych do przygotowania zaplecza portowego pod offshore wind w Polsce inwestycji, jakie mają uzyskać wsparcie w ramach KPO (według wcześniejszych wersji ww. planu, wiodący w tym zakresie pozostawał MKiŚ, który – jak wyjaśnił Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pan Marek Gróbarczyk – odpowiadał za cały sektor rozwoju MEW na Bałtyku,

wane przez tego ministra⁹⁸, realizowane przez Niego zadania związane z morską energetyką wiatrową⁹⁹ oraz to iż morska energetyka wiatrowa stanowi o bezpieczeństwie energetycznym Polski, uprawniały do podejmowania działań zapewniających bardziej zaawansowane decyzje w zakresie dotyczącym infrastruktury terminalowej do obsługi MFW w polskich obszarach morskich na obecnym etapie realizacji inwestycji związanych z MFW w polskich obszarach morskich. W PEP 2040, która weszła w życie 10.03.2021 r., wskazano, że przewiduje się, że pierwsza MFW zostanie włączona do bilansu elektroenergetycznego ok. 2024/2025 r., w prognozie struktury mocy zainstalowanej netto według technologii – MEW/MFW ujęto w 2030 r. na poziomie 5,9 GW¹⁰⁰ oraz dla siedmiu przedsięwzięć Prezes URE, w okresie kwiecień–czerwiec 2021 r. przyznał wytwórcom¹⁰¹ prawo do pokrycia ujemnego salda w odniesieniu do energii elektrycznej wytworzonej w MFW i wprowadzonej do sieci.

Wsparcie ze strony administracji państwowej wydaje się być konieczne w tym zakresie, gdyż inwestycja dotycząca portu instalacyjnego dla MFW sama w sobie może być nierentowna/nieuzasadniona ekonomicznie¹⁰², co nie zmienia faktu, że jest niezbędna dla rozwoju krajowego łańcucha dostaw oraz pobudzi gospodarkę, a rozwój MEW może stanowić o bezpieczeństwie energetycznym kraju.

Wskazania Dyrektorów Urzędów Morskich w zakresie lokalizacji portów serwisowych

Dyrektorzy Urzędów Morskich (w Gdyni i w Szczecinie) przeanalizowali możliwości wykorzystania pozostających w ich właściwości portów, tj. innych niż porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, do zadań związanych z MEW.

W ramach prowadzonych w Urzędzie Morskim w Gdyni prac nad przygotowaniem PZPPOM, w 2017 r. (na zlecenie Urzędu) została przygotowana przez Instytut Morski w Gdańsku i Morski Instytut Rybacki – Państwowy Instytut Badawczy w Gdyni „Analiza uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego Polskich Obszarów Morskich” (uaktualniona w 2019 r.). W Analizie wskazano, że w planach obszarów morskich należy uwzględnić możliwości rozwojowe mniejszych portów, w szczególności Ustki, Łeby i Władysławowa m.in. w zakresie roli serwisowo-obługowej MFW.

w polskiej wyłącznej strefie ekonomicznej, i który od dłuższego czasu podejmował i inicjował wiele związanych z tym działań, także tych dotyczących przygotowania niezbędnej infrastruktury w portach do obsługi MFW, współpracując przy tym np. z Ministrem Aktywów Państwowych.

⁹⁸ Na potencjał i szanse portów związane z morską energetyką wiatrową oraz potrzebę inwestycji w infrastrukturę portową z tym związaną wskazywano m.in. w Polityce morskiej Rzeczypospolitej Polskiej do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku) z 2015 r. czy Programie rozwoju portów morskich do 2030 roku z 2019 r. nadzorowanych i koordynowanych przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej.

⁹⁹ Od 2012 r. minister właściwy do spraw gospodarki morskiej wydawał pozwolenia lokalizacyjne dla MFW (za wydane obowiązujących 11 pozwoleń pobrano opłaty w łącznej kwocie 107,5 mln zł, a w latach 2011–2021 (do 30 czerwca) wpłynęło łącznie 175 wniosków dotyczących takich pozwoleń), ponadto procedowano uzgodnienia na układanie i utrzymywanie kabli w WSE dla MFW.

¹⁰⁰ Np. Tabela 37. Prognoza struktura mocy zainstalowanej netto wg technologii do 2040 r. [MW].

¹⁰¹ W rozumieniu ustawy offshore.

¹⁰² Co wynika z uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK informacji od członków Zarządu Morskiego Portu Gdynia SA i Zarządu Morskiego Portu Gdańsk SA. Prezes Zarządu Portu w Gdyni wskazywał np. „że „o ile wartość całego łańcucha dostaw jest zdecydowanie dodatnia, to samo ogniwo tego łańcucha w postaci portu instalacyjnego ma duże znaczenie dla dochodowości, ale jego rentowność jest ujemna”.

W PZPPOM w kartach akwenów obejmujących trzy ww. porty¹⁰³ wskazano, że mogą one stać się portami bazowymi dla usług związanych z budową i eksploatacją elektrowni na morzu. W 2020 r. Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni zgłosił do KPO inwestycje związane z rozbudową portów w Ustce i Władysławowie w celu dostosowania ich do obsługi jednostek serwisowych MEW – inwestycje w jednym z tych portów, tj. porcie w Ustce ujęto w KPO. W odniesieniu do portu w Ustce, w 2020 r. w Urzędzie Morskim w Gdyni zlecono wykonanie koncepcji dla zadania „Przebudowa wejścia do portu Ustka”, „Analizy falowania dla portu Ustka” i „Analizy nawigacyjnej wraz z badaniami symulacyjnymi ruchu statków dla Portu Ustka”. W przypadku portu w Łebie, nie podjęto do dnia zakończenia kontroli działań dotyczących inwestycji w przebudowę portu. Urząd Morski w Gdyni dysponował „Wstępną koncepcją przebudowy wejścia do portu w Łebie”, sporządzoną na zlecenie Urzędu Miasta Łeby. Zamierzonym działaniem natomiast w odniesieniu do tego portu, uzależnionym od przyznania środków inwestycyjnych na ten cel, jest wykonanie analiz dotyczących układu falochronów oraz konstrukcji nabrzeża.

Realizując cel „wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju” ustalony m.in. w „Programie rozwoju portów morskich do 2030 roku” oraz „Polityce Morskiej Rzeczypospolitej Polskiej do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)” Dyrektor Urzędu Morskiego w Szczecinie uczestniczył w pracach analitycznych prowadzących do wyznaczenia portów które mogą odegrać rolę w tzw. II fazie realizacji inwestycji z zakresu MFW¹⁰⁴: tj. portu w Świnoujściu jako port serwisowo-instalacyjny oraz portów w Kołobrzegu i Darłowie – jako porty serwisowe MFW.

5.1.2. Polityka energetyczna polski, w tym udział morskiej energetyki wiatrowej w realizacji celu OZE

W latach 2019–2021 (do 28.10.2021 r.) polityka energetyczna państwa prowadzona była w szczególności w oparciu o:

- do 9.03.2021 r. – Politykę energetyczną Polski do 2030 roku¹⁰⁵ („PEP 2030”), określającą m.in.:

Polityka energetyczna państwa wdraża MEW z opóźnieniem i niekompletnie

¹⁰³ Karty akwenów: POM.28.lp – port Ustka, POM.35.lp – port Łeba, POM.64.lp – port Władysławowo.

¹⁰⁴ Zgodnie z OSR do projektu ustawy offshore: (<https://legislacja.gov.pl/docs/2/12340952/12743909/dokument477622.pdf>) ustawa ta wprowadziła dwufazowy model systemu wsparcia dla energii elektrycznej wytwarzanej w morskich farmach wiatrowych. W pierwszej fazie systemu wsparcia, zaplanowanej na lata 2020–2021, prawo do pokrycia ujemnego salda przyznawane było projektom będącym na najbardziej zaawansowanym etapie procesu inwestycyjnego (tj. takim, które m. in. posiadały zawartą umowę o przyłączenie), w drodze decyzji administracyjnej wydawanej przez Prezesa URE po stwierdzeniu spełniania przez dany projekt kryteriów kwalifikacyjnych. W tej fazie odstąpiono od konkurencyjnej procedury udzielania pomocy publicznej. Przyjęcie takiego rozwiązania miało umożliwić szybkie doprowadzenie do zakończenia procesu inwestycyjnego pierwszych projektów morskich farm wiatrowych na obszarze polskiej wyłącznej strefy ekonomicznej w warunkach niskiej podaży projektów, uniemożliwiającej przeprowadzenie w najbliższym czasie konkurencyjnych aukcji. Prawo do pokrycia ujemnego salda w drugiej fazie systemu wsparcia przyznawane będzie w drodze aukcji, w których projekty konkurują między sobą ceną wytwarzanej energii elektrycznej na zasadach analogicznych do obecnie obowiązującego systemu wsparcia OZE (ang. pay as bid). Pierwsze aukcje zaplanowano na rok 2025.

¹⁰⁵ Załącznik do Obwieszczenia Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r. (M.P. z 2010 r. Nr 2, poz. 11). Dokument został przyjęty uchwałą nr 202/2009 Rady Ministrów z 10 listopada 2009 r.

- a) wskaźnik rozwoju wykorzystania odnawialnych źródeł energii („OZE”): wzrost udziału OZE w finalnym zużyciu energii co najmniej do poziomu 15% w 2020 r. oraz dalszy wzrost tego wskaźnika w latach następnych,
- b) działania na rzecz rozwoju wykorzystania OZE w zakresie: „stworzenia warunków ułatwiających podejmowanie decyzji inwestycyjnych dotyczących budowy farm wiatrowych na morzu”, uszczegółowione w Załączniku nr 3 do PEP 2030 pt. „Program działań wykonawczych na lata 2009–2012”, jako działanie nr 4.6. wskazano „Stworzenie warunków ułatwiających podejmowanie decyzji inwestycyjnych dotyczących budowy farm wiatrowych na morzu”, w tym określono:
 - 1) sposób realizacji powyższego działania:
 - Zadanie nr 1. Identyfikacja barier prawnych uniemożliwiających lub utrudniających budowę farm wiatrowych na morzu – 2010 r.,
 - Zadanie nr 2. Przygotowanie projektów zmian prawnych usuwających zidentyfikowane bariery, w szczególności zmian w ustawie o obszarach morskich RP – 2010 r.,
 - Zadanie nr 3. Dokonanie rozstrzygnięć odnośnie zaangażowania Polski w budowę międzynarodowej morskiej kablowej linii energetycznej („Supergrid”) kluczowej dla rozwoju morskich farm wiatrowych – 2010 r.,
 - Zadanie nr 4. Wskazanie potencjalnych lokalizacji farm wiatrowych na obszarach morskich RP – 2010 r.;
 - 2) organy odpowiedzialne za realizację zadań: minister właściwy ds. gospodarki – zadania nr 1–3, minister właściwy ds. gospodarki morskiej – zadania nr 2 i 4, Prezes Rządowego Centrum Legislacji – zadanie nr 2 i Terenowe organy administracji morskiej – zadanie nr 4;

PEP 2040: konieczna rozbudowa sieci przesyłowej i budowa terminalu instalacyjnego dla MEW

- obowiązującą od 10.03.2021 r. – Politykę Energetyczną Polski do 2040 („PEP 2040”), w której szczególną rolę przypisano m.in. morskim farmom wiatrowych, których rozwój, jak wskazano, „jest strategiczną decyzją dotyczącą rozwoju kluczowych kompetencji w tym zakresie w Polsce pozwalających na rozwój gospodarczy”. Do istotniejszych dla tego rozwoju zapisów PEP 2040 należy:
 - a) „Wdrożenie morskiej energetyki wiatrowej” (projektu strategicznego, którego warunkami powodzenia, jak wskazano w PEP 2040, są:
 - 1) rozbudowa sieci przesyłowej w północnej części kraju, co zostało przewidziane w programie inwestycyjnym OSPe;
 - 2) budowa głównego terminalu instalacyjnego (portu morskiego) dedykowanego dla obsługi łańcucha dostaw komponentów niezbędnych do rozwoju MEW w Polsce oraz stanowiącego zaplecze logistyczne dla MEW na Bałtyku; termin realizacji – 2025 r. i podmiotu odpowiedzialnego – minister właściwy ds. energii, ds. klimatu oraz ds. środowiska (Minister Klimatu i Środowiska);
 - b) zaplanowanie mocy zainstalowanej w elektrowniach wiatrowych morskich, która ma osiągnąć: ok. 5,9 GW w 2030 r. do ok. 11 GW w 2040¹⁰⁶;

¹⁰⁶ Str. 8, „Kluczowe elementy PEP 2040”.

- c) wskazanie ryzyka w trakcie budowy obiektów na morzu w tym wiatraków, które polega na możliwym natrafieniu na niezidentyfikowane niewybuchy i pojemniki z gazami bojowymi, które mogą znajdować się na dnie od czasów II Wojny Światowej (str. 429). NIK już w wyniku kontroli P/19/068 „Przeciwdziałanie zagrożeniom wynikającym z zalegania materiałów niebezpiecznych na dnie Morza Bałtyckiego” sformułowała wnioski m.in. o:
- 1) Zapewnienie bieżącego monitorowania działań podejmowanych przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, dyrektorów urzędów morskich, Ministra Klimatu oraz Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w zakresie prac nad rzetelną oceną ryzyka związanego z występowaniem materiałów niebezpiecznych (bojowych środków trujących i produktów ich rozpadu oraz paliw i produktów ropopochodnych z wraków statków) w polskich obszarach morskich, a także działań, jakie należy zrealizować w odniesieniu do stwierdzonych ryzyk oraz zapewnienie ich finansowania;
 - 2) Przeprowadzenie kompleksowej identyfikacji zatopionych w polskich obszarach morskich materiałów niebezpiecznych (bojowych środków trujących i produktów ich rozpadu oraz paliw i produktów ropopochodnych z wraków statków) oraz rozpoznanie skali zagrożeń w zidentyfikowanych miejscach ich zalegania (inwentaryzacja dna).

Przykłady

W „Informacji o realizacji Polityki energetycznej Polski do 2030 roku za 2010 rok” (dokument przyjęty przez Radę Ministrów 14.07.2011 r.) oraz w „Informacji o realizacji Polityki energetycznej Polski do 2030 roku za 2011 rok” (dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 29.11.2012 r.) wskazano, że w ramach działania 4.6. („Stworzenie warunków ułatwiających podejmowanie decyzji inwestycyjnych dotyczących budowy farm wiatrowych na morzu”), realizowano zadania:

- 4.6.1. „Identyfikacja barier prawnych uniemożliwiających lub utrudniających budowę farm wiatrowych na morzu” w 2010 r. odbyło się spotkanie w sprawie wypracowania koncepcji dotyczącej rozbudowy elektroenergetycznych linii przesyłowych umożliwiających przyłączenie polskich morskich farm wiatrowych do KSE (w 2011 r. brak informacji o dalszej realizacji zadania);
- 4.6.2. „Przygotowanie projektów zmian prawnych usuwających zidentyfikowane bariery, w szczególności zmian w ustawie o obszarach morskich RP i administracji morskiej” w 2010 r. projekt zmian do ustawy o obszarach morskich RP został przygotowany przez Komisję Nadzwyczajną „Przyjazne Państwo” ds. związanych z ograniczaniem biurokracji i przekazany został do prac sejmowych i 30.07.2011 r. weszła w życie ustawa z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej¹⁰⁷, która wprowadziła dogodne rozwiązania dla inwestorów w zakresie realizowania inwestycji długoterminowych, w tym farm wiatrowych na morzu. Pozwolenie na wnoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich obecnie może zostać wydane na okres do 30 lat. Dodatkowa opłata za zaję-

¹⁰⁷ Dz. U. z 2011 r. Nr 134, poz. 778.

cie WSE została rozłożona na 4 raty, by zmniejszyć ryzyko inwestorskie. Ponadto, umożliwiono inwestorom realizowanie inwestycji w etapach. Przedmiotowe zadanie zostało zakończone;

- 4.6.3. „Dokonanie rozstrzygnięć odnośnie zaangażowania Polski w budowę międzynarodowej morskiej kablowej linii energetycznej („Supergrid”) kluczowej dla rozwoju morskich farm wiatrowych” w 2010 r. w Ministerstwie Gospodarki podjęto dyskusję nad rekomendacją dla Rządu RP dotyczącą oceny możliwości włączenia się Polski w działania na rzecz budowy morskiej sieci energetycznej na Bałtyku, a w 2011 r. zadanie uznano za niezrealizowane ze względu na bezprzedmiotowość z uwagi na brak jakichkolwiek inicjatyw w basenie Morza Bałtyckiego, co może zmienić się dopiero po 2020 r.;
- 4.6.4. „Wskazanie potencjalnych lokalizacji farm wiatrowych na obszarach morskich RP” w 2010 r. Ministerstwo Infrastruktury uzgadniało projekt mapy, która wskazywałaby potencjalne lokalizacje farm wiatrowych na morzu. Określone przez nie współrzędne geograficzne podlegały w 2010 r. ocenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, ze względu na konieczność ustalenia czy wskazane akweny nie kolidują z łowiskami. Mapa potencjalnych miejsc przeznaczonych pod lokalizację farm wiatrowych w WSE została opublikowana na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury.

Opóźnienia w przyjęciu PEP 2040

PEP 2040, określająca wdrażanie MEW jako projekt strategiczny i stanowiąca kolejną po ogłoszonej obwieszczeniem Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r.¹⁰⁸ polityce energetycznej, została przyjęta 2.02.2021 i ogłoszona 10.03.2021 r., tj. ponad siedem lat po wyznaczonym art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne 4-letnim terminie¹⁰⁹. Już po kontroli P/17/020 – Rozwój sektora odnawialnych źródeł energii, do Ministra Energii, NIK skierowała wniosek pokontrolny o „realizację ustawowego zadania, określonego w art. 15 ust. 2 w zw. z art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne dotyczącego opracowania aktualnej Polityki energetycznej Polski wraz z programem działań wykonawczych w okresie czteroletnim”¹¹⁰. Zgodnie z art. 12 ust. 2 (w brzmieniu obowiązującym od 27.11.2015 r.) prawa energetycznego zadania ministra właściwego do spraw energii w zakresie polityki energetycznej obejmują m.in. przygotowanie projektu polityki energetycznej państwa.

¹⁰⁸ „PEP 2030”. Załącznik do Obwieszczenia Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r. (M.P. z 2010 r. Nr 2 poz. 11). Dokument został przyjęty uchwałą nr 202/2009 Rady Ministrów z 10 listopada 2009 r.

¹⁰⁹ Art. 15 został zmieniony przez art. 1 pkt 22 ustawy z dnia 20 maja 2021 r. (Dz. U. poz. 1093) zmieniającej ww. ustawę z dniem 3.07.2021 r. Obecnie, zgodnie z Art. 15a. Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw energii, przyjmuje politykę energetyczną państwa co 5 lat.

¹¹⁰ Wystąpienie pokontrolne podpisano 21.03.2018 r.

Dział administracji rządowej „energia” należał do właściwości Ministra Energii (Ministra Aktywów Państwowych¹¹¹) od dnia utworzenia tego działu¹¹² i ministerstwa¹¹³ (tj. od 27.11.2015 r.). Od 21.03.2020 r. należy do właściwości Ministra Klimatu i Środowiska (Ministra Klimatu).

Z upoważnienia Ministra Klimatu i Środowiska Sekretarz Stanu Pan Ireneusz Zyska – z uwagi na włączenie do Ministerstwa Klimatu zarówno komórek organizacyjnych obsługujących sprawy działu energia wyłączonych z Ministerstwa Aktywów Państwowych jak i pracowników obsługujących ten dział – wyjaśnił m.in., że wstępne prace nad przedłożoną Radzie Ministrów przez Ministra Klimatu i Środowiska PEP 2040 zostały rozpoczęte pod koniec 2018 r. Proces przygotowania strategii był czasochłonny ze względu na złożoność, wieloaspektowość i obszerność dokumentu, długoterminową perspektywę planowania, rozbudowane wymagania dot. zawartości strategii wynikające z przepisów ustawowych (w tym dot. części diagnostyczno-prognostycznej), jak również wymagania dot. procesu konsultacji oraz znaczną ilość interesariuszy biorących udział w konsultacjach. Prace nad aktualizacją polityki energetycznej państwa zbiegły się z okresem, w którym na forum Unii Europejskiej dyskutowano wysokość ambicji klimatyczno-energetycznych na 2030 r. oraz zdecydowano o osiągnięciu neutralności klimatycznej przez UE do 2050 r. Był to również czas ogromnego zainteresowania społeczno-medialnego zagadnieniami klimatyczno-energetycznymi, co spowodowało zogniskowanie uwagi interesariuszy branżowych i poza-branżowych na kwestiach transformacji energetycznej, w tym sprawiedliwego jej wymiaru. Z tego powodu projekt PEP 2040 został poddany w pierwszej kolejności wstępnym konsultacjom publicznym na przełomie 2018/2019 r., a w dalszej kolejności konsultacjom w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (SOOŚ) w 2019 r., co dawało szansę uczestnikom procesu na wypowiedzenie się w ww. sprawie w sposób kompleksowy. Przeprowadzono szereg spotkań i debat dotyczących PEP 2040. Ponadto, ogromnym zainteresowaniem cieszyły się konsultacje międzyresortowe, prowadzone równolegle do obu ww. etapów konsultacji publicznych, jak również w 2020 r. w ramach Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju – KKPR (w kolejnych III turach uzgodnień). Obszerność i szczegółowość uwag zgłaszanych do projektu PEP 2040 była nieporównywalnie większa wobec tych zgłaszanych do innych strategii zintegrowanych wskazanych w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. W 2020 r. projekt PEP 2040 został również poddany konsultacjom transgranicznym w ramach SOOŚ przy udziale strony austriackiej, co miało wpływ na tempo procedowania dokumentu. W toku prac nad PEP 2040 niezbędne było również uwzględnienie nowych okoliczności tj. wyzwań związanych z odbudową gospodarki po pandemii

¹¹¹ Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii (Dz. U. poz. 2290) zmieniono nazwę Ministerstwa Energii na Ministerstwo Aktywów Państwowych.

¹¹² Zgodnie z art. 5 pkt 2a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1893, ze zm.) w związku z wyłączeniem z Ministerstwa Rozwoju spraw z zakresu nowotworzonego działu energia.

¹¹³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii (Dz. U. poz. 2075, ze zm.).

COVID-19. Ostateczny kształt PEP 2040 miał również znaczenie dla alokacji środków unijnych w ramach nowej perspektywy finansowej (np. Fundusz Spójności, KPO, Fundusz Sprawiedliwej Transformacji), których programowanie rozpoczęto w 2020 r. Po zakończeniu konsultacji i uzyskaniu wymaganych opinii, w tym wydanych przez KKPR, ministra właściwego do spraw prowadzenia polityki rozwoju, a także Centrum Analiz Strategicznych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, PEP 2040 została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 2.02.2021 r.

Spóźnione o 7 lat przyjęcie polityki energetycznej, w której określono wdrażanie MEW, jako projekt strategiczny, miało wpływ na zapóźnienia tego rozwoju. Ponadto przyjęta polityka energetyczna PEP 2040, w której określono wdrażanie MEW, jako projekt strategiczny, nie zawierała:

- oceny realizacji poprzednio obowiązującej polityki energetycznej PEP 2030 w zakresie działań dotyczących MEW. Brak rozwoju MEW – mimo że już ok. 9 lat temu wydane zostały pierwsze pozwolenia na wzniesienie sztucznych wysp dla obszarów morskich, na których mogłyby powstać MFW o mocy zainstalowanej kilkunastu GW i do tej pory tego typu instalacje nie powstały – również ma realny wpływ na stopień i tempo przyrostu OZE w końcowym zużyciu energii brutto i powinien stanowić element oceny realizacji PEP 2030 w oparciu o ww. przepis (obowiązujący do 2.07.2021 r.);
- wymaganego art. 15 ust. 1 pkt 3 prawa energetycznego (w brzmieniu obowiązującym do 2.07.2021 r.), programu działań wykonawczych na okres 4 lat zawierającego instrumenty jego realizacji – w szczególności w zakresie MEW/MFW, tzn. odnośnie wdrożenia MEW w ramach realizacji celu szczegółowego nr 6. pt. „Rozwój odnawialnych źródeł energii” PEP 2040 nie określa jasno zadań/działania do realizacji i nie przypisuje wprost odpowiedzialności za ich realizację i terminu ich realizacji.

Monitorowanie celu OZE i nieterminowość sprawozdania

Zgodnie z art. 127 ust. 2 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii¹¹⁴ Minister właściwy do spraw klimatu¹¹⁵ (do 28.02.2020 r. – do spraw energii), co 2 lata, sporządza i przedstawia Radzie Ministrów sprawozdanie zawierające wyniki monitorowania realizacji krajowego celu, wraz ze wskazaniem postępu w promowaniu wykorzystania energii i paliw ze źródeł odnawialnych. Zgodnie z ust. 4 i 5 ww. przepisu:

- Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw klimatu (do 28.02.2020 r. – do spraw energii), przyjmuje sprawozdanie, o którym mowa w ust. 2, w terminie do dnia 30 listopada roku, w którym sprawozdanie zostało sporządzone;
- Minister właściwy do spraw klimatu (do 28.02.2020 r. – do spraw energii) przekazuje Komisji Europejskiej przyjęte przez Radę Ministrów sprawozdanie, o którym mowa w ust. 2, w terminie do dnia 31 grudnia roku, w którym sprawozdanie zostało sporządzone.

¹¹⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 610, ze zm.

¹¹⁵ Art. 127 ust. 2 zmieniony przez art. 79 pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. (Dz. U. poz. 284) zmieniającej nin. ustawę z dniem 29.02.2020 r.

Obowiązek przekazywania KE przez ministra właściwego do spraw energii przyjętego przez Radę Ministrów sprawozdania, o którym mowa w komentowanym przepisie, stanowi wypełnienie obowiązku określonego w art. 22 ust. 1 dyrektywy w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych. Przepis ten stanowi, że każde państwo członkowskie składa KE sprawozdanie dotyczące postępu w promowaniu i wykorzystaniu energii ze źródeł odnawialnych do dnia 31.12.2011 r. oraz co 2 lata po tej dacie. Ostatnim wymaganym sprawozdaniem będzie sprawozdanie szóste, które należy przedłożyć do dnia 31.12.2021 r.

Na podstawie ww. przepisów Ministerstwo Klimatu 15.05.2020 przekazało Zastępcy Stałego Przedstawiciela RP przy UE (ostatnie według stanu na dzień kontroli 24.07.2021 r.) „Sprawozdanie okresowe za lata 2017–2018 dotyczące postępu w promowaniu i wykorzystaniu energii ze źródeł odnawialnych w Polsce”, z prośbą o przekazanie Komisji Europejskiej.

Jednak z ww. przepisów wynika, że sprawozdanie to winno: dotyczyć dwuletnich postępów w promowaniu i wytwarzaniu energii ze źródeł odnawialnych i być składane: pierwsze – do 31.12.2011 r., drugie – do 31.12.2013 r., trzecie – do 31.12.2015 r., czwarte – do 31.12.2017 r., piąte – do 31.12.2019 r. i ostatnie szóste należy przedłożyć do dnia 31.12.2021 r. Zatem ostatnie dotyczy docelowego udziału OZE w latach 2019–2020 r. i kolejne wstecz (piąte) – lat 2017–2018 r.

Wobec powyższego piąte sprawozdanie (za lata 2017–2018), które powinno zostać przedstawione KE w terminie do 31.12.2019 r. nie zostało przedstawione przez MAP (uczyniło to dopiero Ministerstwo Klimatu 15.05.2020 r.).

W MKiŚ (Ministerstwie Klimatu) monitorowano realizację celu stanowiącego 15% odnawialnych źródeł energii w końcowym zużyciu energii brutto („cel OZE”) oraz analizowano przyczyny uzyskiwanych jego poziomów w finalnym zużyciu energii brutto. W załączniku nr 1 do PEP 2040 pt. „Ocena realizacji poprzedniej polityki energetycznej państwa”; stwierdzono m.in., że: „Tempo przyrostu udziału wykorzystania OZE do 2015 r. wzrastało zgodnie z KPD¹¹⁶, jednakże od II połowy 2016 r. widoczny był spadek dynamiki rozwoju OZE, co było związane ze zmianą systemu wsparcia OZE i procedurą notyfikacji. Choć w latach 2016–2017 nastąpił nawet spadek procentowego udziału, to w wartościach bezwzględnych (w jednostkach zużytej energii) zanotowano wzrost w stosunku do lat poprzednich”. Na spowolnienie miał wpływ przyspieszony wzrost zapotrzebowania i zużycia energii ogółem. Ponadto „(...) obszary mające wpływ na opóźnienia w realizacji celu OZE na 2020 r. wynikają z wprowadzenia przepisów, których zadaniem jest ograniczenie negatywnych zjawisk występujących

¹¹⁶ „Krajowy Plan Działania w Zakresie Energii Ze Źródeł Odnawialnych”. Minister Gospodarki, Warszawa 2010. KPD przyjęty przez Radę Ministrów 7.12. 2010 r., 9.12.2010 r. przesłany do Komisji Europejskiej (Dokument nie podlegał obowiązkowi publikacji w dziennikach urzędowych) stanowi realizację zobowiązania wynikającego z art. 4 ust. 1 dyrektywy w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych. Zgodnie z art. 126 ust. 1 ustawy OZE działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych do 2020 r. określa krajowy plan działania opracowany przez ministra właściwego ds. klimatu w porozumieniu z ministrem właściwym ds. gospodarki.

w sektorze paliwowym oraz przy inwestycjach w lądowe farmy wiatrowe. Wprowadzone rozwiązania przyczyniły się z jednej strony do uszczelnienia rynku oraz wzrostu przychodów budżetowych z tytułu ograniczenia tzw. szarej strefy, a także do ograniczenia konfliktów społecznych (dotyczących lokalizacji elektrowni wiatrowych), z drugiej zaś negatywnie odbiły się na tempie realizacji celu OZE na rok 2020. (...) w wyniku walki z tzw. szarą strefą w okresie od 2015 r. do 2017 r. odnotowano wzrost konsumpcji oleju napędowego o ponad 40%, co musiało się odbić niekorzystnie na stopniu realizacji celu na 2020 r. (zwiększenie podstawy – mianownika do wyliczenia celu)¹¹⁷. I dalej: „Wzrost znaczenia energetyki odnawialnej wpłynął na ewolucję w sektorze energii. Analizy wskazują, że osiągnięcie celu 15% udziału OZE w finalnym zużyciu energii brutto jest możliwe, ale nadal jest to znaczące wyzwanie”¹¹⁸.

Cel OZE – osiągnięty

Dane statystyczne dotyczące udziału OZE w końcowym zużyciu energii brutto w Polsce publikowane są przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. W Informacji GUS, sygnałnej z 16.12.2021 r., i z 28.01.2022 r. pt. „Energia ze źródeł odnawialnych w 2020 r.” dokonano istotnych korekt danych za lata 2018 i 2019, w stosunku do wcześniejszych informacji¹¹⁹. W związku z tym w 2018 r. osiągnięto 14,94% (korekta in plus o 3,46 punktu procentowego, tj. o 30,1%), w 2019 r. osiągnięto cel OZE na 2020 r. – dane wyniosły 15,38% (korekta in plus o 3,22 punktu procentowego, tj. o 26,5%), a za 2020 r. – osiągnięto 16,1% (według ww. informacji sygnałnej – 16,3%)¹²⁰.

5.2. Realizacja procedur administracyjnych dotyczących przedsięwzięć związanych z morskimi farmami wiatrowymi w polskich obszarach morskich oraz identyfikowanie barier i problemów w tym zakresie

5.2.3. Procedury Pozwoleniowe

Procedury administracyjne dotyczące przedsięwzięć związanych z MFW obejmują uzyskanie przez wnioskodawcę łącznie co najmniej 23 decyzji (w tym pozwoleń, uzgodnień, zatwierdzeń i koncesji – wydanych w drodze decyzji) i ocen wydawanych przez różne (11) organy państwa na podstawie: szeregu (ponad 100) dokumentów obowiązkowo przedkładanych

¹¹⁷ PEP 2040, str. 134. W części pt. „Ocena realizacji poprzedniej polityki energetycznej państwa”, Ocena realizacji priorytetu 4. Rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii, w tym biopaliw (str. 29 w tej części PEP 2040).

¹¹⁸ PEP str. 139, „Ocena realizacji poprzedniej polityki energetycznej państwa”, Ocena realizacji priorytetu 4. Rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii, w tym biopaliw (str. 34 w tej części PEP 2040).

¹¹⁹ Wskazano, że „Dane za lata 2018 i 2019 zostały skorygowane w stosunku do wcześniej opublikowanych w zakresie wykazywanego w krajowych bilansach energii zużycia biopaliw stałych przez gospodarstwa domowe (skorygowane zostały trzy pozycje bilansowe dotyczące biopaliw stałych, tj.: pozyskanie, zużycie krajowe oraz zużycie finalne w gospodarstwach domowych, co miało także wpływ na udział innych pozycji bilansu). Korekta ta miała miejsce w związku z rewizją metodologii obliczania ilości zużycia biopaliw stałych przez gospodarstwa domowe, która polegała na poszerzeniu zakresu danych wykorzystywanych do obliczania bilansu o dodatkowe źródła danych”.

¹²⁰ https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5485/10/4/1/energia_ze_zrodel_odnawialnych_w_2020_r.pdf [dostęp 4.03.2022 r.].

przez wnioskodawcę oraz co najmniej 40 uzgodnień/opinii, zatwierdzeń pomiędzy organami (opisano w załączniku nr 5.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych).

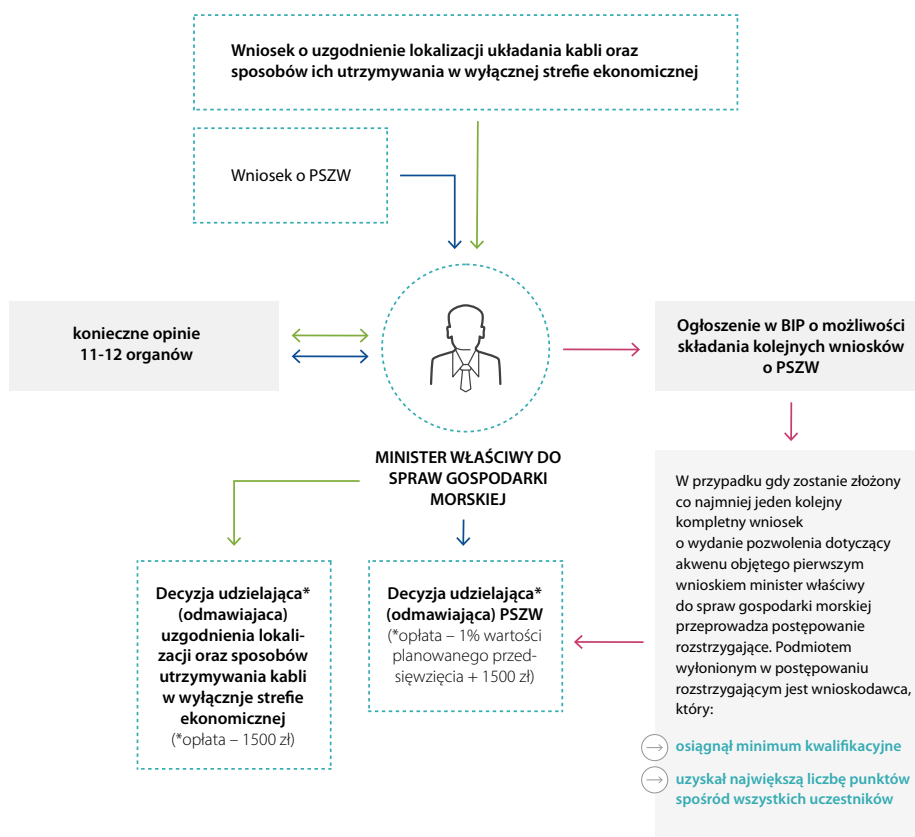
Inwestor chcący zbudować MFW po pierwsze musi wystąpić z wnioskami do ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej: o wydanie pszw oraz o wydanie decyzji w sprawie uzgodnienia układania i utrzymywania kabli w WSE. Inwestor musi też wystąpić z wnioskiem do właściwego dyrektora urzędu morskiego o wydanie puuk. Wnioski te (pszw, uzgodnienie układania i utrzymywania kabli w WSE i puuk) poza szczegółowym określeniem przedsięwzięcia i jego celu powinny wskazywać proponowaną lokalizację, powierzchnię akwenu przeznaczonego na realizację i eksploatację przedsięwzięcia oraz okresu niezbędnego do jego realizacji i eksploatacji, charakterystyczne parametry techniczne i wartości planowanego przedsięwzięcia, łącznie z przedstawieniem etapów i harmonogramu realizacji przedsięwzięcia oraz sposobów przekazywania energii na ląd, ocenę skutków ekonomicznych, społecznych i oddziaływania na środowisko. Do ww. wniosków należy dołączyć m.in. opis technologii planowanego przedsięwzięcia; informacje o środowisku znajdującym się w zasięgu jego oddziaływania; opis potencjalnych oddziaływań planowanego przedsięwzięcia na środowisko i jego zasoby naturalne zarówno żywe, jak i mineralne oraz ich ocenę; opis środków zmniejszających szkodliwe oddziaływanie planowanego przedsięwzięcia na środowisko morskie; opis przyjętych założeń i zastosowanych metod prognozy oraz wykorzystanych danych o środowisku morskim, ze wskazaniem trudności powstałych przy gromadzeniu niezbędnych informacji; projekt programu monitoringu, w tym monitoringu środowiska i zarządzania procesem inwestycyjnym i eksploatacyjnym; opis elementów środowiska objętych ochroną na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2021 r. poz. 1098), znajdujących się w zasięgu przewidywanego oddziaływania planowanego przedsięwzięcia.

Pszw i uzgodnienie układania i utrzymywania kabli w WSE są wydawane po zaopiniowaniu wniosku o wydanie tego pozwolenia przez ministrów właściwych do spraw: aktywów państwowych, energii, gospodarki, klimatu, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, rybołówstwa, środowiska, geologii, wewnętrznych oraz Ministra Obrony Narodowej, a także Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. W przypadku wniosku o uzgodnienie układania i utrzymywania kabli w WSE – także ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej. Puuk jest wydawane po zaopiniowaniu wniosku o wydanie tego pozwolenia przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w zakresie stwierdzenia zgodności z ustaleniami koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ministrów właściwych do spraw: aktywów państwowych, energii, gospodarki, klimatu, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, rybołówstwa, środowiska, geologii, gospodarki wodnej, wewnętrznych oraz Ministra Obrony Narodowej, a także Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 2

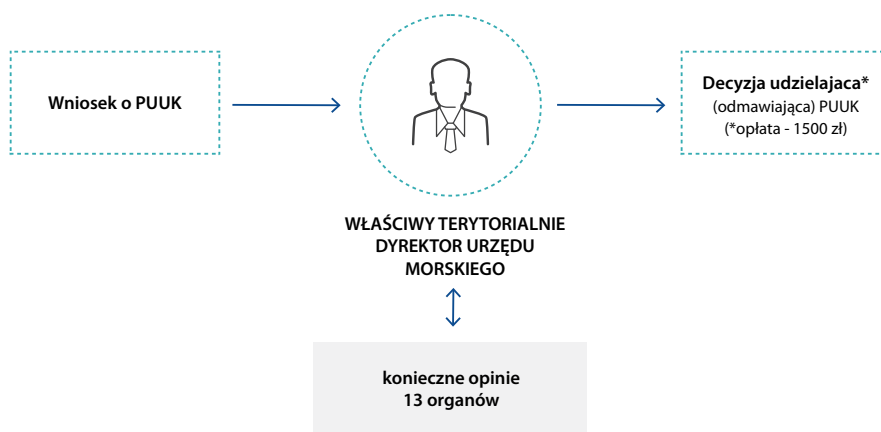
Procedowanie wniosków o: pozwolenie lokalizacyjne i uzgodnienie lokalizacji układania kabli oraz sposobów ich utrzymywania w wyłącznej strefie ekonomicznej



Źródło: ustawa o obszarach morskich RP i ustawa offshore.

Infografika nr 3

Procedowanie wniosku o pozwolenie na układanie i utrzymywanie kabli na obszarach morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego wniosku o pozwolenie lokalizacyjne



Źródło: ustawa o obszarach morskich RP i ustawa offshore.

Niezależnie od powyższego, inwestor zobowiązany jest uzyskać w szczególności:

- decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, w tym ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- pozwolenie wodnoprawne oraz decyzje o pozwoleniu na budowę dla obiektów budowlanych w polskich obszarach morskich, które wymagają uzgodnienia z właściwym terytorialnie dyrektorem urzędu morskigo;
- pozwolenie na czasowe zajęcie morskich wód wewnętrznych lub morza terytorialnego w celu zrealizowania przedsięwzięć związanych z wykonywaniem infrastruktury transportowej, energetycznej.

Przed złożeniem wniosku o pozwolenie na budowę MFW inwestor zobowiązany jest uzyskać, zatwierdzone przez dyrektora urzędu morskigo właściwego dla lokalizacji MFW, ekspertyzy i plany takie jak:

- ekspertyza nawigacyjna w zakresie oceny wpływu MFW i zespołu urządzeń na bezpieczeństwo i efektywność żeglugi statków w polskich obszarach morskich;
- ekspertyza techniczna w zakresie oceny wpływu MFW i zespołu urządzeń na polskie obszary morza A1 i A2 Morskiego Systemu Łączności w Niebezpieczeństwie i dla Zapewnienia Bezpieczeństwa (GMDSS) oraz na System Łączności Operacyjnej Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa;
- ekspertyza techniczna w zakresie oceny wpływu MFW i zespołu urządzeń na Krajowy System Bezpieczeństwa Morskiego;
- plan ratowniczy określający rodzaje zagrożeń dla zdrowia i życia personelu zaangażowanego w budowę, eksploatację i likwidację MFW i zespołu urządzeń, sposoby i procedury działania w przypadku wystąpienia tych zagrożeń oraz siły i środki zapewniane przez wytwórcę do realizacji tego planu ratowniczego;
- plan zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń dla MFW i zespołu urządzeń.

Pozwolenia lokalizacyjne dla MFW

Pierwszy wniosek o wydanie pozwolenia lokalizacyjnego dla MFW złożono w 2001 r., tj. ok. 20 lat temu¹²¹. Po blisko trzech latach – w 2004 r. wydano pozwolenie. Aktualnie (w 2021 r.) nie obowiązuje, ponieważ na mocy art. 23 ust. 6 (w brzmieniu obowiązującym od 16.04.2004 r. do 29.07.2011 r.) ustawy o obszarach morskich RP, pozwolenie mogło być wydane na okres niezbędny do realizacji przedsięwzięcia, nie dłuższy jednak niż 5 lat¹²².

Od 2001 r. do 30.06.2021 r. złożono łącznie 179 wniosków. Pierwszy znaczący wzrost liczby złożonych wniosków wystąpił w latach 2011–2013, po wejściu w życie 30.07.2011 r. nowelizacji ustawy o obszarach morskich RP, stanowiącej pierwszą próbę dostosowania jej przepisów, w tym regulujących wydawanie pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW, do uwarunkowań procesu inwestycyjnego w energetyce wiatrowej na morzu, w celu umożliwienia rozwoju MEW w polskich obszarach morskich. W wyniku nowelizacji:

- po raz pierwszy w tej ustawie wskazano pojęcie elektrowni wiatrowych;
- wprowadzono zakaz wznoszenia i wykorzystywania elektrowni wiatrowych na morskich wodach wewnętrznych i morzu terytorialnym,

Pierwszy wniosek
złożono ok. 20 lat temu
(w 2001 r.)

¹²¹ Według stanu na dzień zakończenia kontroli.

¹²² Z dniem 30.07.2011 r. zmieniono ten przepis, wydłużając ten czas do 30 lat, z zastrzeżeniem ust. 6g, a od 19.11.2015 r. do 35 lat.

tym samym wnoszenie i wykorzystanie morskich elektrowni wiatrowych stało się możliwe jedynie w WSE;

- wydłużono okres ważności pozwolenia z możliwością jego przedłużenia o ile dotychczasowe wykorzystanie inwestycji było zgodne z wydanym pozwoleniem;
- wprowadzono zasady dotyczące wygaszania pozwoleń (w celu zabezpieczenia przed blokowaniem lokalizacji pod projekty, które nie są realizowane);
- zmieniono system dokonywania płatności za uzyskanie pozwolenia (aby uwzględniać realia finansowe przygotowania tego typu przedsięwzięć);
- wprowadzono termin na wydanie opinii przez organy opiniujące wniosek o wydanie pozwolenia (w celu zlikwidowania ryzyka zbyt długich uzgodnień pomiędzy właściwymi organami w procesie ich wydawania);
- wprowadzono postępowanie rozstrzygające w przypadku złożenia wniosku o wydanie pozwolenia dotyczącego WSE.

Następne ożywienie w zakresie liczby złożonych wniosków wystąpiło w latach 2018–2020. Tuż przed lub w tym okresie odbywały się: spotkania konsultacyjne w ramach opracowywanego projektu planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich¹²³, wyłożenia do publicznego wglądu projektów tego planu, w tym projektu przedłożonego Ministrowi Infrastruktury wraz z informacją o zakończeniu prac nad opracowaniem projektu planu¹²⁴ oraz procedowanie ustawy offshore¹²⁵.

Spośród 179 wniosków (infografika nr 4), 116, tj. 65% rozpatrzono, w tym w przypadku: 39 wydano pozwolenia lokalizacyjne dla MFW (w przypadku 28 z nich stwierdzono utratę ich ważności, głównie z powodu niewniesienia opłaty za wydanie pozwolenia), 33 – odmówiono wszczęcia postępowania, głównie ponieważ lokalizacja wskazana we wniosku dotyczyła¹²⁶ lokalizacji objętej wnioskiem złożonym wcześniej lub nie zawierała się w lokalizacji wskazanej w ogłoszeniu o możliwości składania kolejnych wniosków, a 26 odmówiono wydania pozwolenia głównie z uwagi na negatywne opinie organów opiniujących wnioski (głównie Ministra Obrony Narodowej,

¹²³ Zgodnie z informacjami zamieszczonymi na stronach internetowych Urzędu Morskiego w Gdyni – w latach 2017–2019 odbyło się co najmniej 13 spotkań konsultacyjnych, w tym w 2017 r. – 11 (dwa krajowe – 8 marca i 4 października, jedno (drugie) międzynarodowe – 6–7 listopada, osiem branżowych – 17 i 26 października, 13, 15, 21, 22, 23 listopada i 14 grudnia), 5.07.2018 r. trzecie krajowe spotkanie konsultacyjne, 6.06.2019 r. czwarte spotkanie konsultacyjne – konferencja końcowa.

¹²⁴ 6.07.2016 r. wstępny projekt planu (v0), 19.06.2018 r. pierwszą wersję projektu planu (v1), 2.01.2019 r. drugą wersję planu (v2), 8.08.2019 r. trzecią wersję projektu planu (v3) i 6.11.2020 r. czwartą (ostatnią) wersję projektu planu (v4).

¹²⁵ 15.01.2020 r. projekt tej ustawy zamieszczono na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny oraz przekazano do uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania. 15.12.2020 r. na posiedzeniu Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych odbyło się pierwsze czytanie rządowego projektu ustawy offshore. Z zapisu przebiegu tego posiedzenia: (<https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/57210CADF6A1227AC125865300306850/%24File/0086209.pdf>) wynika, że projekt ustawy to kontynuacja myśli i działań realizowanych przez Ministerstwo Energii jeszcze w poprzedniej kadencji Sejmu, podjętych przez ministra klimatu i środowiska w obecnej kadencji Sejmu (str. 5), prace nad tym projektem trwały dwa lata (str. 8).

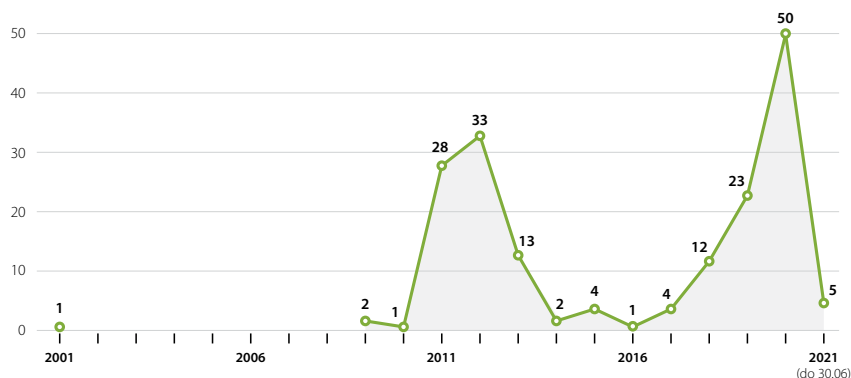
¹²⁶ Pokrywała się (częściowo lub w całości) lub zawierała się.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ministra Środowiska lub Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi). Do rozpatrzenia pozostały 63 wnioski, tj. 35%.

Infografika nr 4

Liczba złożonych w danym roku wniosków dotyczących pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie analizy przedkontrolnej i wyników kontroli.

Według stanu na 30.06.2021 r. obowiązywało 11 pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW, z tego większość (10) wydanych w 2012 r. i 2013 r., a jedno w 2021 r.

**Obecny stan dotyczący
pozwoleń lokalizacyjnych
dla MFW**

Pozwolenia wydano na 35 lat¹²⁷ (które upłyną w 2047 r., 2048 r. lub 2056 r.), natomiast termin na uzyskanie pozwolenia na budowę dla przedsięwzięć (lub ich części) objętych tymi pozwoleniami upłynie po 15¹²⁸ lub ośmiu¹²⁹ latach od ich wydania, tj. w 2027 r. i 2028 r. lub w 2029 r.

Za wydanie powyższych pozwoleń inwestorzy zapłacili łącznie 107,5 mln zł (na co niemal w całości składała się jedna z czterech tzw. rat opłaty dodatkowej za wydanie pozwolenia, w wysokości 10% z 1% wartości planowanego przedsięwzięcia), natomiast pozostało do zapłaty 967,4 mln zł (90% z 1% wartości planowanego przedsięwzięcia), z czego pierwsza z pozostałych trzech rat płatna będzie w ciągu 30 dni od dnia, w którym decyzja o pozwoleniu na budowę przedsięwzięcia stanie się ostateczna¹³⁰. Zgodnie z art. 27b ust. 1e ustawy o obszarach morskich RP opłata za wydanie pozwolenia nie podlega zwrotowi i zgodnie z art. 27b ust. 2 tej ustawy stanowi dochody budżetu państwa.

We wnioskach o wydanie powyższych pozwoleń, realizację przedsięwzięć pod rozwój energetyki wiatrowej zaplanowano¹³¹ na 1,06 tys. km²,

¹²⁷ Przy czym w przypadku 10 z nich pierwotnie było to 30 lat, ale z uwagi na zmianę z dniem 19.11.2015 r. art. 23 ust. 6 ustawy o obszarach morskich RP ustanawiającego okres na jaki wydawano te pozwolenia, na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1642) pozwolenia uległy przedłużeniu na okres 35 lat, liczony od dnia wydania pozwolenia.

¹²⁸ Zgodnie z art. 66a ust. 2 w związku z art. 66a ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP, który dotyczy dotyczył pozwoleń, dla których podmiot, któremu udzielono tego pozwolenia, uiścił opłatę, o której mowa w art. 27b ust. 1 pkt 1, przed dniem 1.06.2019 r., tj. 10 pozwoleń.

¹²⁹ Zgodnie z art. 23 ust. 6a powyższej ustawy – dotyczy jednego pozwolenia (wydanego w 2021 r.).

¹³⁰ Do dnia zakończenia kontroli dla żadnego z tych przedsięwzięć inwestorzy nie uzyskali pozwolenia na budowę – <https://wyszukiwarka.gunb.gov.pl/>.

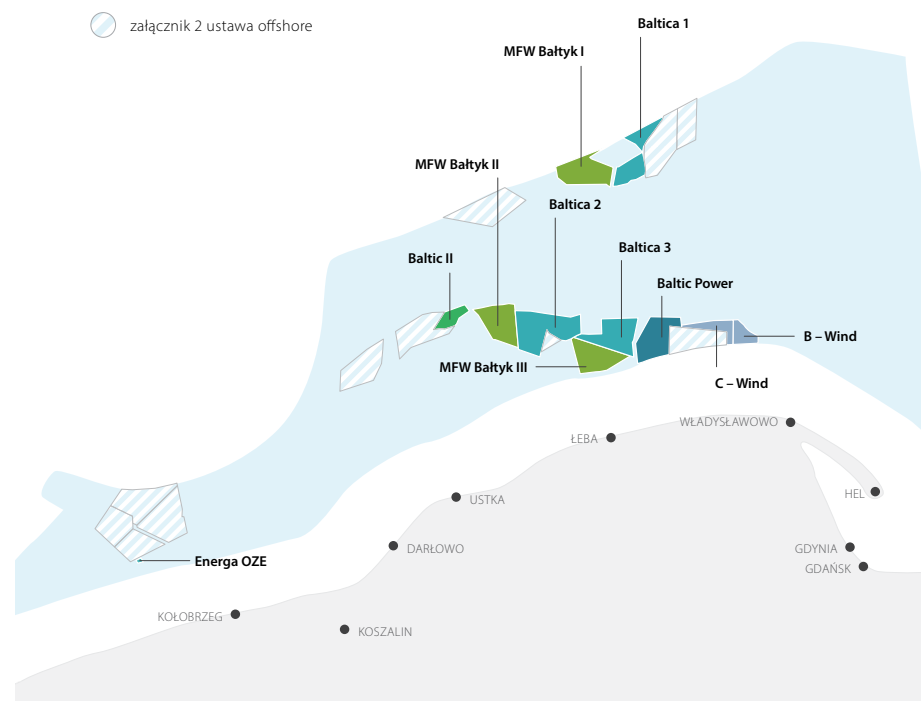
¹³¹ Powierzchnia akwenów objętych wnioskami.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

tj. ok. 5% powierzchni WSE (22,57 tys. km²)¹³², a maksymalna sumaryczna moc nominalna zespołów MFW określona we wnioskach wynosiła 9,4 GW¹³³.

Infografika nr 5

Lokalizacje obowiązujących pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli, materiałów zgromadzonych w aktach kontroli (otrzymanych w Ministerstwie Infrastruktury) i danych dostępnych na stronie internetowej <https://sipam.gov.pl/> [dostęp 23.08.2021 r.].

Utrudniony proces uzyskiwania pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW

W ocenie NIK, od 2017 r. do zakończenia kontroli, proces uzyskiwania pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW był utrudniony z powodu zawieszania postępowań do czasu przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, zgodnie z ustawową przesłanką określoną w art. 23 ust. 8 ustawy o obszarach morskich RP, a następnie prac nad ustawą offshore i wejściem jej w życie. Skutkowało to w większości przypadków zaprzestaniem ich prowadzenia a następnie umorzeniem postępowań ich dotyczących.

Zawieszanie postępowań zgodnie z ustawową przesłanką

3.02.2017 r. na stronie internetowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej¹³⁴, zamieszczono informację, że MGMIŻŚ postanowił zawieszać toczące się oraz nowe postępowania administracyjne wszczynane na podstawie wpływających wniosków, dotyczące pozwoleń na wznoszenie lub wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich, o których mowa

¹³² https://www.umgdy.gov.pl/wp-content/uploads/2015/04/INZ_Studium_Uwarunkowan_Zagospodarowania_Przestrzennego_POM_20032015.pdf – str. 10.

¹³³ Dla ośmiu z tych lokalizacji Prezes URE wydał decyzje o przyznaniu prawa do pokrycia ujemnego salda dla energii elektrycznej wytworzonej w MFW i wprowadzonej do sieci o łącznej mocy 5,9 GW.

¹³⁴ <https://gospodarkamorska.bip.gov.pl/gospodarka-morska-ogloszenia-i-obwieszczenia/zawieszanie-postepowan-dotyczacych-pozwolen-lokalizacyjnych-w-polskich-obszarach-morskich-do-czasu-przyjecia-w-drodze-rozporzadzenia-planow-zagospodarowania-przestrzennego-dla-tych-obszarow.html> [dostęp z 27.10.2021 r.].

w art. 23 ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP, do czasu przyjęcia w drodze rozporządzenia (art. 37a ust. 1 ustawy) planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, które powinno nastąpić do 31.03.2021 r. tj. zgodnie z przepisami dyrektywy ustanawiającej ramy planowania przestrzennego obszarów morskich. Jak wskazano w ww. informacji potrzeba zawieszania ww. postępowań administracyjnych wynikała z konieczności utrzymania istniejącego na tych obszarach ładu przestrzennego, niezbędnego do zachowania aktualności ustaleń – sporządzanych przez właściwych dyrektorów urzędów morskich – projektów ww. planów¹³⁵. W latach 2017–2021 (do 30 czerwca) zawieszono 15 postępowań związanych z łącznie 47 wnioskami złożonymi w latach 2012–2020.

18.02.2021 r. weszła w życie ustawa offshore. W ustawie tej wprowadzono obowiązek, zgodnie z którym lokalizacja wskazana we wniosku o wydanie pozwolenia lokalizacyjnego dla MFW musi odpowiadać obszarowi określonymu w załączniku nr 2 do tej ustawy (art. 92 pkt 4 lit. a tiret pierwszy). Powyższy obowiązek dotyczył również postępowań wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie tej ustawy (art. 105 ust. 1), w przeciwnym wypadku postępowanie umarza się (art. 106).

Ustawa offshore i zmiana zasad lokalizacji MEW

Z wyjaśnień Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pana Marka Gróbarczyka wynika, że:

- regulacja związana z załącznikiem nr 2 do ustawy offshore była konieczna dla zabezpieczenia odpowiednich obszarów dla rozwoju MEW i wykorzystania w pełni potencjału zapewnionego w PZPPOM. Te regulacje miały na celu zwiększenie pewności inwestorów co do prawidłowego określenia wnioskowanej lokalizacji oraz uniemożliwienie blokowania pełnego wykorzystania akwenów o funkcji E – pozyskiwanie energii odnawialnej przez brak oszczędnego korzystania z przestrzeni;
- obowiązek wprowadzony w art. 106 ustawy offshore spowodowany był zidentyfikowaniem potrzeby wprowadzenia dodatkowych regulacji, które odpowiadałyby potrzebom rozwoju MEW. W uwagach do projektu ustawy (w piśmie z 22.09.2020 r.) wskazano, że powyższe wynikało z wystąpienia w ostatnim czasie (w ostatnich kilku tygodniach, w związku z tym zgłoszenie tej uwagi na wcześniejszych etapach procesu legislacyjnego nie było możliwe) niepożądanego zjawiska składania przez inwestorów wniosków o wydanie pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW w bardzo małych akwenach, które samodzielnie nie mogą być wykorzystywane dla realizacji i eksploatacji tego rodzaju przedsięwzięcia. Zatem konieczne było wprowadzenie do projektu ustawy przepisów zapobiegających negatywnym skutkom tego zjawiska, tj. rozdrobnieniu obszarów przeznaczonych dla realizacji i eksploatacji MFW, które może zablokować nawet na kilka lat optymalne wykorzystanie akwenów przeznaczonych na pozyskiwanie energii odnawialnej,

¹³⁵ Zawieszenia postępowań administracyjnych dotyczyć miały przedsięwzięć w polskich obszarach morskich, z wyłączeniem: realizowanych w granicach portów lub przystani morskich, służących zapewnieniu funkcjonowania oraz rozwoju infrastruktury portowej lub zapewniającej dostęp do portu, służących ochronie brzegu morskiego lub ochronie przed powodzią.

a także doprowadzić do nieuczciwych praktyk rynkowych np. w postaci blokowania wyprowadzenia mocy z sąsiadujących MFW, a po przyjęciu planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich i podjęciu zawieszonych postępowań w sprawie pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW w II kwartale 2021 r., może dojść do paraliżu w wydawaniu racjonalnych pozwoleń lokalizacyjnych.

Przed wejściem w życie ustawy offshore wymogi co do lokalizacji MFW wynikały z:

- (niezmienionych wraz z wejściem w życie tej ustawy) przesłanek odmowy wydania pozwolenia określonych w art. 23 ust. 3 ustawy o obszarach morskich RP, tj. w przypadku gdy jego wydanie spowodowało by wystąpienie zagrożenia dla: środowiska, zasobów morza lub zasobów podmorskich, w tym racjonalnej gospodarki złożami kopalin; interesu gospodarki narodowej; obronności i bezpieczeństwa państwa; bezpieczeństwa żeglugi morskiej; bezpiecznego uprawiania rybołówstwa morskiego; bezpieczeństwa lotów statków powietrznych; podwodnego dziedzictwa archeologicznego; bezpieczeństwa związanego z badaniami, rozpoznawaniem i eksploatacją zasobów mineralnych dna morskiego oraz znajdującego się pod nim wnętrza ziemi; realizacji funkcji podstawowych, o których mowa w art. 37a ust. 3¹³⁶, o ile zostały określone;
- kryteriów oceny wniosków złożonych w postępowaniu rozstrzygającym, określonych w art. 27g ust. 1 powyższej ustawy, w tym zgodności planowanych przedsięwzięć z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w art. 37a, lub w przypadku jego braku możliwość przeznaczenia akwenu na wnioskowane cele z uwzględnieniem opinii, o których mowa w art. 23 ust. 2;
- procedowanego od 2016 r. projektu planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich wskazującego akwenu do wykorzystania dla OZE.

Zatem zamiast regulacji, że MFW mogły być zlokalizowane w obszarach przeznaczonych na pozyskiwanie energii odnawialnej wyznaczone w ogłoszonym 21.05.2021 r. PZPPOM załącznikiem nr 2 do ustawy offshore przesądzono, że lokalizacja wskazana we wniosku o wydanie pozwolenia lokalizacyjnego dla MFW musi odpowiadać obszarowi określoneemu w tym załączniku. Co więcej choć obszary określone w załączniku nr 2 do ustawy offshore wpisywały się w obszary przeznaczone w planie na pozyskiwanie energii odnawialnej to w przypadku dwóch były mniejsze aniżeli w planie, ponieważ podzielono je na po cztery obszary. Tym samym do zagospodarowania pozostało¹³⁷, zamiast siedmiu obszarów wskazanych w planie, w których mogły być zlokalizowane MFW, 11 obszarów, którym muszą odpowiadać lokalizacje wskazane we wnioskach o wydanie pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW.

¹³⁶ Wiodącego przeznaczenia obszaru wydzielonego w planach zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej.

¹³⁷ Po wyłączeniu obszarów dotyczących już wydanych pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW.

Do czasu zakończenia kontroli nie było możliwe dokonanie oceny wpływu zmian zasad lokalizacji MFW wprowadzonych ustawą offshore na rozwój morskiej energetyki, ponieważ od czasu wejścia w życie tych zmian minister właściwy do spraw gospodarki morskiej nie dokonał na ich podstawie żadnych rozstrzygnięć.

Niemniej jednak – nie kwestionując potrzeb, którymi kierowano się je wprowadzając – zmieniły zasady lokalizacji MFW, w tym dla potencjalnych inwestorów, których postępowania zostały wszczęte, ale niezakończone do czasu wejścia w życie tej ustawy. W ich przypadku może to skutkować umorzeniem postępowań dotyczących łącznie 63 wniosków złożonych w latach 2012–2020, w wyniku czego utracą dotychczasowy wysiłek w tym zakresie. Należy wskazać również, że potencjalni inwestorzy mieli możliwość zapoznawania się z projektami planu, udostępnianymi na stronach internetowych Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni sporządzającego projekt w imieniu swoim, Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku¹³⁸ i Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie oraz z planowanymi w nich obszarami dla pozyskiwania energii odnawialnej. Tymczasem do obowiązujących do czasu wejścia w życie ustawy offshore, zapisów, że planowane przedsięwzięcie dotyczące MFW powinno być zgodne z ustaleniami planu, co stanowiło jeden z elementów podlegających ocenie na etapie postępowania o wydanie pozwolenia, dodano i przesądzono tym samym, że jego lokalizacja musi odpowiadać obszarom wyznaczonym w załączniku nr 2 do ustawy offshore.

Powyższa zmiana może stanowić naruszenie zasady zaufania do władzy publicznej, w tym zasady stabilności prawa. Może mieć również wpływ na liczbę kolejnych projektów dotyczących MFW i tym samym na liczbę potencjalnych wytwórców biorących udział w aukcjach o przyznanie prawa do pokrycia ujemnego salda w odniesieniu do energii elektrycznej wytworzonej w MFW i wprowadzonej do sieci oraz cenę takiej energii.

Zmienione zasady lokalizacji MFW zastosowane do spraw wszczętych i niezakończonych

Zmienione zasady lokalizacji MFW miały zastosowanie do wszczętych i niezakończonych do dnia kontroli (4.08.2021 r.) łącznie 27 spraw dotyczących 63 wniosków złożonych w latach 2012–2020¹³⁹ (tj. złożonych od ok. 10 miesięcy do prawie 9,5 lat temu), które zostaną najprawdopodobniej umorzone¹⁴⁰, z uwagi to iż ich lokalizacje nie odpowiadały obszarom określonym w załączniku nr 2 do ustawy offshore¹⁴¹, z tego:

- 15 spraw (związanych z łącznie 47 wnioskami) dotyczących postępowań zawieszonych w okresie od kwietnia 2017 r. do lipca 2020 r.¹⁴², tj. od ponad roku do czterech lat i prawie czterech miesięcy, na podstawie

¹³⁸ Zniesiono 1.04.2020 r. zgodnie z rozporządzeniem Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 15 stycznia 2020 r. w sprawie zniesienia Urzędu Morskiego w Słupsku (Dz. U. poz. 91).

¹³⁹ Po jednym w 2012 r., 2013 r. i 2016 r., trzy w 2017 r., siedem w 2018 r., 18 w 2019 r. i 32 w 2020 r.

¹⁴⁰ Według stanu na dzień kontroli.

¹⁴¹ Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Gospodarki Morskiej wynikało, że dokonano analizy wszystkich wniosków o wydanie pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW pod kątem obszarów określonych w załączniku nr 2 do ustawy offshore i ustalono, że lokalizacja przedsięwzięcia określona w dotychczas złożonych wnioskach nie odpowiada obszarom określonym w załączniku nr 2 do tej ustawy. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pan Marek Gróbarczyk wyjaśnił m.in., że dotychczasowa weryfikacja wniosków daje podstawy sądzić, że każde z tych postępowań zostanie umorzone na podstawie art. 106 ustawy offshore.

¹⁴² Sześć w 2017 r., trzy w 2018 r., cztery w 2019 r. i dwa w 2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- art. 23 ust. 8 ustawy o obszarach morskich RP (tj. do czasu przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich);
- 12 spraw (związanych z łącznie 16 wnioskami), których nie procedowano lub zaprzestano dalszego procedowania, aby – jak wynika z wyjaśnień Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pana Marka Gróbarczyka – nie wprowadzać wnioskodawców w błąd co do możliwości uzyskania pozwolenia, ponieważ trwały prace nad powyższym planem i ustawą offshore, które dawały już podstawy do tego aby sądzić, że postępowania rozstrzygające nie będą miały racji bytu.

Powyższych spraw do dnia kontroli (4.08.2021 r.) nie zakończono, pomimo że wraz z wejściem w życie:

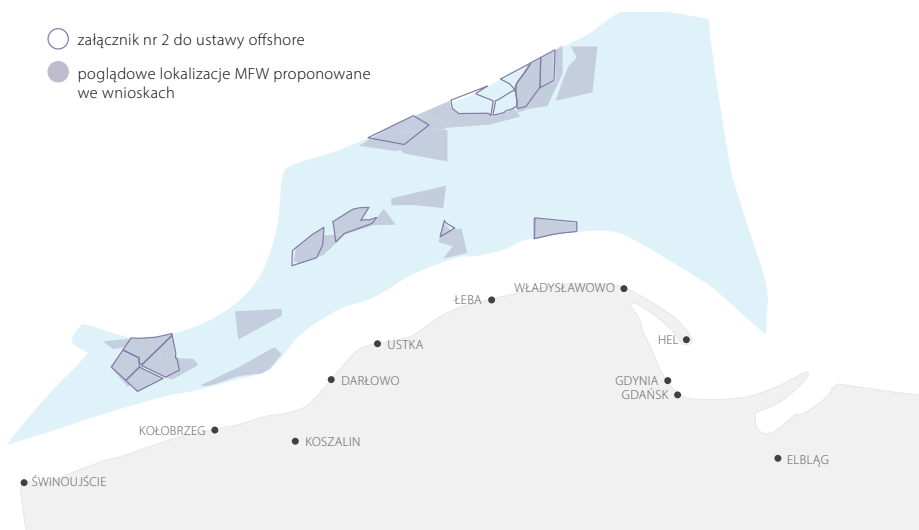
- ustawy offshore – 18.02.2021 r., tj. prawie pół roku wcześniej,
- PZPPOM – 22.05.2021 r. (przyjętego 14.04.2021 r.),

ustaliły przesłanki dla dalszego zawieszenia powyższych 15 postępowań oraz nieprocedowania pozostałych 12 postępowań, czym przekroczono termin załatwienia sprawy określony w art. 35 k.p.a.

Z wyjaśnień Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pana Marka Gróbarczyka wynika, że rozpoczęto czynności zmierzające do zakończenia postępowań, w tym m.in. czynności w celu uzyskania adresów elektronicznych oraz zgód na doręczenia elektroniczne od wszystkich stron i uczestników postępowań, który to obowiązek wynikał z art. 105 ust. 1 i 2 ustawy offshore, ustaleniu aktualnego kręgu stron postępowania, aktualnych danych wnioskodawców oraz weryfikacja ich podmiotowości prawnej lub ewentualnego następstwa prawnego.

Infografika nr 6

Poglądowe lokalizacje dotyczące spraw o wydanie pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy offshore i obszary określone w załączniku nr 2 do ustawy offshore



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli, materiałów zgromadzonych w aktach kontroli (otrzymanych w Ministerstwie Infrastruktury) i danych dostępnych na stronie internetowej <https://sipam.gov.pl/> [dostęp 23.08.2021 r.].

Jedynie po 2013 r.
pozwolenie lokalizacyjne
i postępowanie
rozstrzygające dla MFW

Od czasu wydania w latach 2012–2013 większości (10) z obecnie obowiązujących pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW, jedynie pozwolenie w tym zakresie wydano w 2021 r. (na wniosek złożony w 2019 r.). Pozwolenie

wydano w wyniku jedyne przeprowadzonego po 2013 r. postępowania rozstrzygającego, o którym mowa w art. 27d ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP. Pozwolenie dotyczyło relatywnie niewielkiego obszaru morskiego¹⁴³ i miało charakter badawczo-rozwojowy, co stanowiło podstawę odstąpienia od powyższej, generalnej zasady zawieszenia postępowań lokalizacyjnych dla MFW.

W przypadku powyższego postępowania rozstrzygającego, nie wydano rozstrzygnięcia do wniosku uczestnika tego postępowania o jego unieważnienie, o czym mowa w art. 27m ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP¹⁴⁴, czym naruszono zasady k.p.a., w tym termin określony w art. 35 k.p.a.

W latach 2019–2021 (do 30 czerwca) rozpatrzono 25¹⁴⁵ spraw związanych z łącznie 28 wnioskami dotyczącymi pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW z 78 wniosków złożonych w tym okresie. Sprawy załatwiono w ciągu od 17 dni do roku i ok. 2,5 miesięcy od złożenia wniosku, z tego 11 spraw¹⁴⁶ załatwiono w terminie wynikającym z art. 35 k.p.a.¹⁴⁷, a 14 po upływie tego terminu.

Długotrwałe prowadzenie postępowań i brak realizacji obowiązku organu po upływie terminu załatwienia sprawy administracyjnej

Opóźnienia w rozstrzygnięciu spraw – jak wynika z wyjaśnień Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pana Marka Gróbarczyka – spowodowane były prowadzeniem przez organ dużej liczby spraw z zakresu pozwoleń lokalizacyjnych w tamtym okresie (nie tylko dotyczących MFW, ale także innych przedsięwzięć, także istotnych z punktu widzenia rozwoju gospodarki morskiej) oraz brakami kadrowymi

Przykłady

W 14 sprawach dotyczących wniosków lokalizacyjnych dla MFW, załatwionych po upływie terminu określonego w art. 35 k.p.a., tj.:

- jednej sprawy zakończonej wydaniem pozwolenia (poprzedzonej przeprowadzeniem postępowania rozstrzygającego) i jednej zakończonej wydaniem decyzji o odmowie wydania pozwolenia, załatwionych po roku i około 2,5 miesiącach¹⁴⁸,

¹⁴³ O mocy przyłączeniowej 14 MW na powierzchni 0,239 km², w porównaniu do pozostałych pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW o mocy przyłączeniowej od 200 MW do 1560 MW na powierzchni od 41,25 km² do 189,35 km².

¹⁴⁴ Zgodnie z art. 27m ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP minister właściwy do spraw gospodarki morskiej z urzędu lub na wniosek uczestnika postępowania rozstrzygającego, złożony w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia wyników tego postępowania, unieważnia to postępowanie w drodze decyzji, jeżeli zostały rażąco naruszone przepisy prawa lub interesy uczestników konkursu, a zgodnie z art. 27k ust. 1 pkt 3 powyższej ustawy minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, po przeprowadzeniu postępowania rozstrzygającego unieważnia postępowanie rozstrzygające, jeśli zachodzą przesłanki określone w art. 27m ust. 1.

¹⁴⁵ Z tego głównie, tj. w 23 sprawach (wnioskach) odmówiono wszczęcia postępowania, w jednej sprawie (dotyczącej łącznie trzech wniosków) przeprowadzono jedyne w tym okresie postępowanie rozstrzygające, w wyniku którego wydano jedno pozwolenie, a w jednej sprawie (dotyczącej łącznie dwóch wniosków), na podstawie art. 27e ust. 2 powyższej ustawy o obszarach morskich RP odmówiono wydania pozwoleń przed zakończeniem postępowania rozstrzygającego.

¹⁴⁶ W których odmówiono wszczęcia postępowania.

¹⁴⁷ Tj. w ciągu miesiąca lub dwóch miesięcy.

¹⁴⁸ Z wyłączeniem terminów określonych w art. 35 § 5 k.p.a. po odpowiednio blisko czterech i ok. pięciu miesiącach.

- 12, w przypadku których odmowy wszczęcia postępowania wydano po upływie od około 3,5 miesięcy¹⁴⁹ do ponad dziewięciu miesięcy¹⁵⁰, nie zawiadomiono stron o niezałatwieniu sprawy w terminie wraz z podaniem przyczyny zwłoki, wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia, czym naruszono art. 36 § 1 i 2 k.p.a.

Brak jasnych i jednoznacznych kryteriów oceny wniosków w postępowaniu rozstrzygającym

Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej nie ustalił jasnych i jednoznacznych kryteriów oceny wniosków złożonych w postępowaniu rozstrzygającym (zapewniających uzyskanie informacji dokładnie co i w jaki sposób będzie oceniane).

Obowiązującymi kryteriami były¹⁵¹:

- zgodność planowanych przedsięwzięć z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, lub w przypadku jego braku możliwość przeznaczenia akwenu na wnioskowane cele z uwzględnieniem opinii ministrów właściwych do spraw: energii, gospodarki, kultury i dziedzictwa narodowego, rybołówstwa, środowiska, gospodarki wodnej, spraw wewnętrznych oraz Ministra Obrony Narodowej;
- proponowane przez wnioskodawców okresy obowiązywania pozwolenia, w tym daty rozpoczęcia i zakończenia budowy i eksploatacji planowanych przedsięwzięć;
- sposób zabezpieczenia środków finansowych przeznaczonych na wniesienie opłaty stanowiącej 10% pełnej kwoty opłaty w ciągu 90 dni od dnia, w którym decyzja o pozwoleniu na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich stała się ostateczna;
- sposoby finansowania planowanych przedsięwzięć, z uwzględnieniem środków własnych, kredytów, pożyczek oraz proponowanego dofinansowania realizacji inwestycji ze środków publicznych;
- możliwości stworzenia zaplecza kadrowego, organizacyjnego i logistycznego, pozwalającego na realizację planowanych przedsięwzięć;
- wkład planowanych przedsięwzięć w realizację unijnych i krajowych polityk sektorowych.

Niemniej jednak:

- kryteria te nie zawierały informacji m.in. o tym, z jakimi postanowieniami planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej

¹⁴⁹ Z wyłączeniem terminów określonych w art. 35 § 5 k.p.a. po nieco ponad dwóch miesiącach – 66 dniach w przypadku dwóch spraw.

¹⁵⁰ W pozostałych 10 przypadkach nie wystąpiły terminy niewliczane do terminu załatwienia sprawy administracyjnej określone w art. 35 § 5 k.p.a.

¹⁵¹ Wskazanymi w 16 ogłoszeniach o możliwości składania kolejnych wniosków o wydanie pozwolenia lokalizacyjnego dla MFW, dokumentach pn. „ustalenie najistotniejszego kryterium oceny wniosków w postępowaniu rozstrzygającym, określenie liczby punktów za każde kryterium oraz minimum kwalifikacyjnego” dotyczących 11 spośród powyższych ogłoszeń (w przypadku pięciu ogłoszeń nie ustalono powyższego wcale) i informacji o wszczęciu postępowania rozstrzygającego z wezwaniem do przedłożenia informacji i dokumentów przekazanej pięciu wnioskodawcom związanym z dwoma spośród powyższych ogłoszeń (w przypadku dwóch ogłoszeń wystosowano do wnioskodawców takie wezwania).

będzie oceniana zgodność wniosku, co oznacza, że ocena możliwości przeznaczenia akwenu na wnioskowane cele będzie dokonywana z uwzględnieniem opinii wskazanych organów, co będzie oceniane: we wskazanych okresach obowiązywania pozwolenia, w zakresie sposobu zabezpieczenia środków finansowych przeznaczonych na wniesienie wskazanej opłaty, możliwości stworzenia zaplecza kadrowego, organizacyjnego i logistycznego pozwalającego na realizację planowanych przedsięwzięć oraz wkładu planowanych przedsięwzięć w realizację unijnych i krajowych polityk sektorowych;

- nie wskazano ile punktów za spełnienie w jaki sposób danego kryterium będzie przyznawane – ustalono zakres punktów dla danego kryterium;
- nie pozwalały na uzyskanie informacji jak będzie ustalane spełnienie przez wnioskodawcę kryteriów.

Powyższe stanowiło nienależytą realizację dyspozycji określonej w art. 27c ust. 2 pkt 6 ustawy o obszarach morskich RP, tj. zawarcia w ogłoszeniu, o którym mowa w ust. 1 informacji o obowiązujących kryteriach oceny wniosków i art. 27d ust. 2 pkt 2 ww. ustawy, tj. wezwania wnioskodawców, którzy złożyli kompletne wnioski w terminie, o którym mowa w art. 27c ust. 2 pkt 5 ww. ustawy do przedłożenia w terminie 21 dni, informacji i dokumentów pozwalających na ustalenie spełnienia przez wnioskodawców kryteriów, o których mowa w art. 27g. Nie zapewniało to należytej jasności i jednoznaczności wyłonienia podmiotu w postępowaniu rozstrzygającym, który uzyskał największą liczbę punktów spośród wszystkich uczestników, tj. jasnej i jednoznacznej weryfikacji i porównania wniosków pod kątem spełnienia kryteriów lub nie i przyznania odpowiedniej liczby punktów¹⁵².

Najistotniejszym kryterium oceny wniosków w postępowaniu rozstrzygającym był sposób finansowania planowanego przedsięwzięcia, z uwzględnieniem środków własnych, kredytów, pożyczek oraz proponowanego dofinansowania realizacji inwestycji ze środków publicznych. Z wyjaśnień Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pana Marka Gróbarczyka wynika, że powyższe kryterium wybrano jako najistotniejsze, ponieważ było jednym z kryteriów określonych w ustawie o obszarach morskich RP, kryterium to było wskazywane jako najistotniejsze w poprzednich ogłoszeniach, zatem organ wykazał się w tym względzie konsekwencją w działaniu. Kryterium to dawało zdaniem organu podstawy do stwierdzenia na ile prawdopodobna była realizacja planowanego przedsięwzięcia przez dany podmiot, co było istotne, ponieważ pozwolenie na co najmniej osiem lat blokuje lub znacznie ogranicza możliwość realizacji innych przedsięwzięć w danym akwenu, zatem pozwolenie powinno być udzielane tylko podmiotom, które rzeczywiście mogą je wykonać.

Najistotniejsze kryterium oceny wniosków

¹⁵² O unieważnienie postępowania rozstrzygającego z uwagi na m.in. rażące naruszenie przepisów prawa, tj.: art. 27c ust. 2 pkt 6 ustawy o obszarach morskich RP i art. 27j tej ustawy w związku z art. 27g ww. ustawy oraz art. 27h pkt 1–3 ww. ustawy, jak również art. 27g ww. ustawy, wskazał jeden z uczestników postępowania rozstrzygającego we wniosku o jego unieważnienie – do 30.06.2021 r. nie zostało zakończone postępowanie w sprawie skargi z 23.04.2021 r. tego uczestnika do WSA w przedmiocie wydanego postanowienia.

Opóźnienie w wydaniu rozporządzenia w sprawie oceny wniosków w postępowaniu rozstrzygającym

Zgodnie z art. 27g ust. 2 ustawy o obszarach morskich RP, zmienionym przez art. 92 pkt 6 ustawy offshore zmieniającej niniejszą ustawę z dniem 18.02.2021 r., minister właściwy do spraw gospodarki morskiej zobowiązany był wydać rozporządzenie określające, szczegółowe kryteria, o których mowa w art. 27g ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP, tj. oceny wniosków złożonych w postępowaniu rozstrzygającym, sposób ustalania najistotniejszego kryterium oceny wniosków, punktację za każde kryterium oceny wniosków, minimum kwalifikacyjne oraz minimalny zakres informacji i dokumentów, o których mowa w art. 27d ust. 2 pkt 2, kierując się koniecznością właściwego zagospodarowania wyłącznej strefy ekonomicznej oraz zasadami niedyskryminacji i równego traktowania wszystkich podmiotów, które złożyły kompletne wnioski, o których mowa w art. 27c ust. 1.

Powyższe rozporządzenie Minister Infrastruktury wydał 27.11.2021 r.¹⁵³, zostało ogłoszone w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 1.12.2021 r. i weszło w życie 16.12.2021 r., tj. po blisko 10 miesiącach od wejścia w życie ustawy offshore, podczas, gdy zgodnie z § 127 Zasad techniki prawodawczej¹⁵⁴, rozporządzenie powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której jest ono wydawane.

Stwierdzenie utraty ważności pozwoleń i nieprawidłowości dotyczące tych postępowań

W okresie objętym kontrolą stwierdzono utratę ważności dwóch pozwoleń lokalizacyjnych dla MFV (dotyczących jednego podmiotu wnioskującego i dwóch jego przedsięwzięć, na które pozwolenia wydano w 2012 r.)¹⁵⁵:

- utratę ważności stwierdzono na podstawie art. 27b ust. 1f ustawy o obszarach morskich RP, tj. z uwagi na niewniesienie opłaty, o której mowa w art. 27b ust. 1 pkt 1 tej ustawy. Decyzje o stwierdzeniu utraty ważności pozwoleń wydano 14.02.2020 r., tj. po sześciu latach i prawie siedmiu miesiącach od upływu (16.07.2013 r.) przesłanek uzasadniających powyższe, tj. terminu na wniesienie tej opłaty, co stanowiło nienależytą realizację obowiązku określonego w art. 27b ust. 1f ww. ustawy. Powyższe wynikało z niezasadnego zawieszenia postępowań w 2013 r., ponieważ już wtedy istniała podstawa do stwierdzenia utraty ważności pozwoleń. Następnie błąd ten został powielony (w 2017 r.), ponieważ przy podjęciu zawieszonego postępowania i następnie ponownym zawieszeniu, nie był badany każdy aspekt sprawy od samego początku. Dopiero późniejsza całościowa analiza akt sprawy pozwoliła na stwierdzenie, że pozwolenie powinno utracić ważność w wyniku braku opłaty. Po wykryciu tego błędu organ podjął konieczne czynności w celu wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwej decyzji;
- w powyższych sprawach nie zawiadomiono stron o wszczęciu postępowania w sprawie utraty ważności pozwolenia, ani o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów przed wydaniem tych decyzji, czym naruszono odpowiednio art. 61 § 4 k.p.a. i art. 10 § 1 k.p.a.;

¹⁵³ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 listopada 2021 r. w sprawie oceny wniosków w postępowaniu rozstrzygającym (Dz. U. poz. 2203).

¹⁵⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

¹⁵⁵ W powyższych sprawach, 3.03.2021 r. zapadły wyroki sądowe oddalające skargi inwestora w przedmiocie stwierdzenia utraty ważności decyzji, na które złożył skargi kasacyjne – doręczone Ministrowi Infrastruktury 18.06.2021 r.

- inwestora nie wezwano do zapłaty powyższej opłaty (poza wskazaniem w decyzjach o pozwoleniu, informacji o terminach i kwotach opłat wynikających z ustawy o obszarach morskich RP), jak miało to miejsce w przypadku pozostałych 10 z 11 aktualnie obowiązujących pozwoleń w tym zakresie¹⁵⁶, wskazując m.in. termin, wysokość opłaty oraz to iż brak opłaty w terminie będzie skutkować stwierdzeniem utraty ważności pozwolenia¹⁵⁷, co stanowiło nierzetelne działanie wobec tego inwestora w porównaniu do działań względem pozostałych inwestorów w tym zakresie.

Uzgodnienia lokalizacji i sposobów utrzymywania w wyłącznej strefie ekonomicznej kabli dotyczących MFW

Według stanu na 30.06.2021 r. obowiązywało sześć uzgodnień na układanie i utrzymywanie podmorskich kabli w WSE dotyczących MFW, z tego jedno wydano w 2013 r., po dwa w 2015 r. i 2019 r. i jedno w 2020 r. W przypadku trzech pierwszych pozwoleń nie wskazano okresu na jaki je wydano, ani terminu na rozpoczęcie układania kabli objętych tymi uzgodnieniami, którego niedochowanie skutkowałoby wygaśnięciem uzgodnienia, ani opłaty za jego wydanie, ponieważ stan prawny obowiązujący w dniu złożenia wniosków o ich wydanie nie regulował powyższych kwestii. Trzy ostatnie uzgodnienia, wydano (z uwzględnieniem nowelizacji¹⁵⁸ ustawy o obszarach morskich RP) na 35 lat, a termin na rozpoczęcie układania kabli objętych tymi uzgodnieniami upływa po 10 latach od dnia, w którym uzgodnienie stało się ostateczne (tj. w 2029 r. i 2030 r.). Za ich wydanie inwestorzy zapłacili łącznie 4,5 tys. zł (po 1,5 tys. zł). Pięć z tych uzgodnień dotyczyło przedsięwzięć posiadających ważne pozwolenia lokalizacyjne dla MFW. Natomiast w przypadku jednego uzgodnienia, postępowanie o wydanie takiego pozwolenia umorzono, z uwagi na brak wniosku o podjęcie zawieszonego na wniosek strony postępowania.

Obecny stan dotyczący uzgodnień

Spośród złożonych w latach 2019–2021 (do 30 czerwca) 33 wniosków o uzgodnienie lokalizacji oraz sposobów układania i utrzymywania kabli w WSE dotyczących MFW¹⁵⁹:

- osiem wniosków (spraw) rozpatrzono¹⁶⁰. Sprawy załatwiono w terminie od nieco ponad miesiąca do ok. 6,5 miesięcy od złożenia wniosków, z tego jedną w terminie wynikającym z art. 35 k.p.a., a siedem po upływie tego terminu;
- 25 pozostało do rozpatrzenia, z tego w przypadku 10 nie upłynął termin na załatwienie sprawy określony w art. 35 k.p.a. (upłynęło do 23 dni od złożenia wniosku), a w przypadku 15 upłynął ten termin (od 70 do 397 dni od złożenia wniosku)¹⁶¹.

Długotrwałe prowadzenie postępowań i brak realizacji obowiązku organu po upływie terminu załatwienia sprawy administracyjnej

¹⁵⁶ W przypadku pozwolenia wydanego w 2021 r. do inwestora nie skierowano takiego wezwania.

¹⁵⁷ Dotyczy dziewięciu pozwoleń.

¹⁵⁸ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1642), weszła w życie 19.11.2015 r.

¹⁵⁹ Terminy obliczono według stanu na 30.06.2021 r.

¹⁶⁰ Z tego w przypadku trzech wydano uzgodnienia, a pięciu odmówiono wszczęcia postępowań.

¹⁶¹ W tym według stanu na 21.07.2021 r. w przypadku 12 oczekiwano na opinie, o których mowa w art. 27 ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP, tj. podjęto czynności na dokonanie, których

Opóźnienia w rozstrzyganiu spraw – jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Gospodarki Morskiej Ministerstwa Infrastruktury – spowodowane były prowadzeniem przez organ dużej liczby spraw z zakresu pozwoleń lokalizacyjnych w tamtym okresie (nie tylko dotyczących MFW i kabli, ale także innych przedsięwzięć, także istotnych z punktu widzenia rozwoju gospodarki morskiej) oraz brakami kadrowymi.

Przykłady

W 22 sprawach dotyczących uzgodnień na układanie i utrzymywanie podmorskich kabli w WSE dla MFW, załatwionych po upływie terminu określonego w art. 35 k.p.a. lub w przypadku, których upłynął ten termin, tj.:

- trzech wydanych uzgodnień, z tego dwóch przed upływem czterech miesięcy¹⁶² i jednego po około 6,5 miesiąca¹⁶³ od złożenia wniosku¹⁶⁴;
- czterech odmów wydania takiego uzgodnienia, z tego trzech wydanych po około 4,5 miesiącach¹⁶⁵ i jednego nieco ponad pięć miesięcy od złożenia wniosku;
- 15 wniosków o takie uzgodnienie, pozostających do rozpatrzenia według stanu na 30.06.2021 r., w przypadku których upłynęły dwa miesiące od ich złożenia (od 70 do 397 dni),

stron tych postępowań nie zawiadomiono o niezakończonym w terminie, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia, o czym mowa w art. 36 § 1 i 2 k.p.a. Ponadto do dnia kontroli:

- nie zakończono trzech spraw dotyczących wniosków o uzgodnienie lokalizacji układania kabli i sposobów ich utrzymywania w WSE dla MFW, pomimo upływu terminu określonego w art. 35 k.p.a.;
- nie umorzono postępowania o wydanie decyzji w przedmiocie uzgodnienia lokalizacji oraz sposobów utrzymywania kabli w obszarze WSE dla MFW, pomimo upływu trzech lat na złożenie wniosku o podjęcie zawieszonego na wniosek strony tego postępowania, czym naruszono termin określony w art. 35 k.p.a. w związku z art. 98 § 2 k.p.a.

Pozwolenia na układanie i utrzymywanie kabli na obszarach morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego dotyczące Morskich Farm Wiatrowych

Obecny stan dotyczący pozwoleń

Według stanu na 30.06.2021 r. obowiązywało siedem pozwoleń na układanie i utrzymywanie kabli na obszarach morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego dotyczących MFW („puuk”), z tego po jednym wydanym w 2014 r., 2015 r. i 2016 r., trzy w 2020 r. i jednym w 2021 r. Za ich wydanie inwestorzy zapłacili łącznie 10,6 tys. zł. Sześć z tych uzgodnień dotyczyło przedsięwzięć posiadających ważne pozwolenia lokalizacyjne dla MFW. Natomiast w przypadku jednego pozwolenia, postępowanie o wydanie pozwolenia lokalizacyjnego dla MFW¹⁶⁶ umorzono, z uwagi na brak wniosku o podjęcie zawieszonego na wniosek strony postępowania.

terminu nie wlicza się do terminu załatwienia sprawy administracyjnej, co przedłużyło, zgodnie z k.p.a., termin na ich załatwienie, a w przypadku trzech nie podjęto takich czynności.

¹⁶² Wnioski złożono 28.06.2019 r., jedno uzgodnienie wydano 21.10.2019 r., a drugie 28.10.2019 r.

¹⁶³ Wniosek złożono 8.01.2020 r., uzgodnienie wydano 23.07.2020 r.

¹⁶⁴ Z wyłączeniem terminów niewliczanych do terminu na załatwienie sprawy administracyjnej, sprawy załatwiono w terminach, o których mowa w art. 35 k.p.a.

¹⁶⁵ Z wyłączeniem terminów związanych z wezwaniem do złożenia i przedłożenia wyjaśnień po upływie prawie czterech miesięcy.

¹⁶⁶ Tego samego, o którym mowa w pkt 5.2.2., w przypadku którego posiadano również uzgodnienie

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Spośród złożonych w latach 2019–2021 (do 30 czerwca) 22 wniosków¹⁶⁷ o wydanie puuk¹⁶⁸ według stanu na 30.06.2021 r.:

- siedem wniosków (spraw) rozpatrzono¹⁶⁹. Sprawy załatwiono w ciągu od 16 do 498 dni¹⁷⁰ od złożenia wniosku;
- w przypadku jednego wniosku sprawę zawieszono 32 dnia od złożenia wniosku;
- 14 pozostało do rozpatrzenia, z tego dwa wnioski złożono 30.06.2021 r., a przypadku pozostałych 12 wniosków od ich złożenia upłynęło od 15 do 397 dni¹⁷¹.

Postępowania prowadzone przez dyrektorów urzędów morskich

Przykłady

Spośród objętych badaniem sześciu wniosków (spraw):

- w jednej sprawie¹⁷² mimo procedowania trwającego po uwzględnieniu okresów przerw powyżej dwóch miesięcy postępowanie to prowadzono bez zbędnej zwłoki, tj. zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a. z uwzględnieniem § 5, w terminie dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania i art. 36 k.p.a. tj. w przypadku przekroczenia ww. terminu z zachowaniem obowiązku zawiadomienia strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia;
- w czterech sprawach¹⁷³, w których wystąpił obowiązek wystąpienia o zaopiniowanie wniosku przez inne organy, z wnioskiem takim wystąpiono od 35 dni do 50 dni od wpływu wniosków (autokorekt wniosków), z tego w dwóch postępowaniach wystąpiły również nieuzasadnione przerwy trwające łącznie po 101 dni w każdym z tych postępowań;
- w jednej sprawie¹⁷⁴ postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania zostało wydane 78 dni od wpływu wniosku.

W trzech sprawach¹⁷⁵, które zostały załatwione po upływie dwóch miesięcy od wpływu wniosku do Urzędu, nie zawiadamiano stron o niezałatwieniu sprawy w terminie i prawie wniesienia ponaglenia, co było niezgodne z art. 36 k.p.a.

Opiniowanie wniosków

W okresie objętym kontrolą, minister właściwy do spraw gospodarki wodnej¹⁷⁶ zaopiniował (pozytywnie) wszystkie (dziewięć) wniosków, które złożono w latach 2019–2021 (do 30 czerwca), o wydanie puuk.

Od 1.01.2019 r. do MKiŚ wpłynęły łącznie 34 wnioski o opinie dotyczące MEW, z tego:

Opiniowanie przez Ministra Infrastruktury wniosków o wydanie pozwoleń

na układanie i utrzymywanie podmorskich kabli w WSE dotyczących MFW

¹⁶⁷ Siedmiu procedowanych w Urzędzie Morskim w Szczecinie i 15 procedowanych w Urzędzie Morskich w Gdyni.

¹⁶⁸ Terminy obliczono według stanu na 30.06.2021 r.

¹⁶⁹ Z tego w przypadku czterech wydano pozwolenia, a trzech odmówiono wszczęcia postępowań.

¹⁷⁰ Z wyłączeniem terminów określonych w art. 35 § 5 k.p.a. od 16 do 151 dni.

¹⁷¹ Z wyłączeniem terminów określonych w art. 35 § 5 k.p.a. od 15 do 210 dni.

¹⁷² Procedowanej w Urzędzie Morskim w Szczecinie.

¹⁷³ Procedowanej w Urzędzie Morskich w Gdyni.

¹⁷⁴ Jw.

¹⁷⁵ Jw.

¹⁷⁶ Dział gospodarka wodna oraz pracowników obsługujących sprawy tego działu włączono do Ministerstwa Infrastruktury 13.11.2020 r., zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 listopada 2020 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz. U. poz. 2006).

- dwa wnioski dot. art. 23 ust. 2 ustawy o obszarach morskich RP, z którego wynika, że pozwolenie na wznoszenie lub wykorzystywanie MFW i zespołu urządzeń służących do wyprowadzenia mocy w rozumieniu ustawy offshore ustalające ich lokalizację oraz określającego warunki ich wykorzystania na obszarach morskich, jest wydawane po zaopiniowaniu wniosku o wydanie tego pozwolenia m.in. przez ministra właściwego ds.: energii, klimatu, środowiska i geologii;
- 20 wniosków dot. art. 26 ust. 2 ww. ustawy, z którego wynika, że puuk wydaje, w drodze decyzji, właściwy terytorialnie dyrektor urzędu morskiego po zaopiniowaniu wniosku o wydanie tego pozwolenia m.in. przez ministra właściwego ds. energii, klimatu, środowiska i geologii;
- 12 wniosków dot. art. 27 ust. 1 ww. ustawy, z którego wynika, że układanie i utrzymywanie kabli w WSE służących do wyprowadzenia mocy w rozumieniu ustawy offshore jest dozwolone, jeśli nie utrudnia to wykonywania praw Rzeczypospolitej Polskiej i pod warunkiem uzgodnienia ich lokalizacji oraz sposobów utrzymywania z ministrem właściwym ds. gospodarki morskiej. Minister właściwy ds. gospodarki morskiej wydaje decyzję w tym zakresie po zasięgnięciu opinii m.in. ministra właściwego ds.: energii, klimatu, środowiska i geologii.

Dla 23 wniosków wydano pozytywne opinie, dla jednego wniosku wydano opinię negatywną¹⁷⁷, opiniowanie sześciu wniosków na dzień kontroli (7.09.2021 r.) było w toku, a w przypadku czterech wniosków mimo upływu terminu (90 dni od dnia otrzymania wniosku) opinii nie wydano.

Wszystkie 24 opinie wydano terminowo, tzn. w ciągu 90 dni od dnia otrzymania wniosku (tj. zgodnie z art. 23 ust. 2a ustawy o obszarach morskich RP dla wniosków dot. art. 23 ust. 2, zgodnie z art. 23 ust. 2a w zw. z art. 26 ust. 4 dla wniosków dot. art. 26 ust. 2 ww. ustawy i zgodnie z art. 23 ust. 2a w zw. z art. 27 ust. 1a ww. ustawy dla wniosków dot. art. 27 ust. 1 ww. ustawy).

Z wyjaśnień Sekretarza Stanu wynika, że brak czterech opinii był związany ze zmianami organizacyjnymi (przeniesieniem Departamentu Energii Odnawialnej i Rozproszonej ze struktur MAP do Ministerstwa Klimatu) oraz sytuacją pandemiczną wywołaną wirusem SARS-CoV-2. MKiŚ nie znajduje dziś podstaw do wydania w tych przypadkach opinii negatywnych, a zgodnie z art. 23 ust. 2a ww. ustawy niewydanie opinii w terminie traktuje się jako brak zastrzeżeń, a więc nie należy traktować niewydania opinii przez organ jako bariery dla trwającego postępowania administracyjnego.

Opiniowanie wniosków o wydanie pozwoleń i uzgodnień przez Ministra Aktywów Państwowych

W latach 2019–2021 (do dnia 30.07.2021 r.) w zakresie MFW do MAP (do 14.11.2019 r. – Ministerstwo Energii) wpłynęło 26 spraw o zaopinio-

¹⁷⁷ Minister Klimatu i Środowiska powziął wątpliwości w związku z niezgodnością planowanej lokalizacji obszaru farmy wiatrowej, do której prowadzić będzie podmorski kabel elektroenergetyczny, z obszarami określonymi w załączniku nr 2 ustawy offshore, które przekazał 26.05.2021 r. Dyrektorowi Urzędu Morskiego w Szczecinie, prosząc o wezwanie Wnioskodawcy do złożenia wyjaśnień m.in. w zakresie ww. wątpliwości. Pismem z 21.06.2021 r. (znak: GPG-I.61212.3.21.EZ(39)), Dyrektor Urzędu Morskiego w Szczecinie przekazał wyjaśnienia T., w których Wnioskodawca wskazał, iż oczekuje na umorzenie postępowania rozstrzygającego do ogłoszenia nr 72 Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, po czym planuje złożenie nowego wniosku dotyczącego zgody na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń dla morskiej farmy wiatrowej dla obszaru oznaczonego jako 14.E.2, którego współrzędne będą zgodnie z opublikowanym załącznikiem nr 2 ustawy offshore.

wanie wniosków na podstawie art. 23 ust. 2, art. 26 ust. 2 lub art. 27 ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP, z tego:

- w 16 sprawach MAP wydało pozytywne opinie (nie było żadnej opinii negatywnej), z tego:
 - a) jedna dotyczyła wniosku inwestora o wydanie decyzji przenoszącej prawa z już wydanej decyzji – pozwolenia na wznoszenie i wykorzystanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich (art. 23 ust. 2 i art. 27b ust. 6 ustawy o obszarach morskich RP),
 - b) jedna – zmiany pozwolenia na wznoszenie i wykorzystanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich,
 - c) dziewięć dotyczyło wniosków inwestorów o wydanie decyzji – pozwolenia na układanie na obszarach morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego i utrzymywanie kabli podmorskich odprowadzających energię elektryczną z MFW (art. 26 ust. 2 ustawy o obszarach morskich RP),
 - d) pięć dotyczyło wniosków inwestorów o wydanie decyzji – uzgodnień lokalizacji układania w WSE kabli oraz sposobów ich utrzymywania (art. 27 ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP);
- 10 spraw (które wpłynęły z Ministerstwa Infrastruktury w okresie 25 maja – 15 lipca 2021 r.) na dzień kontroli (30.07.2021 r.) pozostawało w toku.

Z ww. 16 opinii cztery wydało Ministerstwo Energii (do 14.11.2019 r.) i pozostałe 14 – MAP, z tego dwie stanowiły opinie ministra właściwego do spraw energii (do 20.03.2020) i 12 – ministra właściwego do spraw aktywów państwowych (od 18.02.2021 r.).

Wszystkie opinie wydano terminowo, tzn. w przypadku opinii dot.:

- układania kabli – zgodnie z art. 23 ust. 2a w zw. z art. 26 ust. 4 (dziewięć opinii) i art. 27 ust. 1a (pięć opinii) ustawy o obszarach morskich RP – w terminie 90 dni od dnia otrzymania wniosku;
- przeniesienia prawa z już wydanej decyzji (jedna sprawa) i zmiany pozwolenia (jedna sprawa) – odpowiednio – zgodnie z art. 27b ust. 6 i art. 27s ust. 2 ustawy o obszarach morskich RP – w terminie 21 dni od dnia otrzymania wniosku.

5.2.4. Przyłączenie do sieci przesyłowej instalacji OZE wykorzystującej do wytworzenia energii elektrycznej energię wiatru na morzu

Z analiz¹⁷⁸ PSE wynika, że po 2026 r. może nastąpić przekroczenie ustalonego (3 h/rok) standardu bezpieczeństwa, rozumianego jako dopuszczalny sumaryczny czas trwania deficytów mocy. Wskaźnik¹⁷⁹ ten w 2027 r. wyniesie

Wysokie ryzyko braku wystarczalności zasobów mocy

¹⁷⁸ Analizy wystarczalności generacji energii dla lat 2020–2030, tj. zdolności do pokrycia zapotrzebowania na moc przez moc dyspozycyjną wszystkich rodzajów zasobów KSE zawartej w opublikowanym 1.06.2020 r. (opartym na stanie wiedzy ze stycznia 2020 r. – nieuwzględniającym MEW) przez PSE PRSP na lata 2021–2030 (<https://www.pse.pl/-/plan-rozwoju-systemu-przesylowego-do-2030-roku-zatwierdzony-przez-ure>).

¹⁷⁹ Dotyczy tzw. wariantu podstawowego (zakładającego funkcjonowanie mechanizmów mocowych (rozwiązania regulacyjne, których zadaniem jest wynagradzanie dostępności mocy wytwórczych (źródło: uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o rynku mocy (Dz. U. z 2021 r., poz. 1854, ze zm.) i należy do nich rynek mocy, o którym mowa w tej ustawie) dla jednostek cieplnych i zakłada brak opóźnień względem deklarowanych terminów uruchomienia nowych

3,93 h/rok, a w kolejnych latach będzie wzrastał ponad trzykrotnie w porównaniu do roku poprzedniego i tak w 2028 r. wyniesie 12,03 h/rok, w 2029 r. – 33,72 h/rok, a w 2030 r. – 103 h/rok¹⁸⁰ (tj. łącznie ponad cztery doby), co przekłada się na pogłębienie problemu braku zasobów. Z powyższego wynika, że ryzyko braku wystarczalności zasobów należy uznać za istotne¹⁸¹.

Potencjał rozwoju MFW dla Polski

Zgodnie z prognozami¹⁸² potencjał rozwoju MFW dla Polski wynosi do 2050 r. 28 GW, co stanowi ponad jedną trzecią mocy możliwych do zainstalowania na Morzu Bałtyckim (83 GW), a także ok. 57%¹⁸³ mocy elektrycznej zainstalowanej i osiągniętej w Polsce w 2020 r. i więcej¹⁸⁴ niż średnie roczne zapotrzebowania na moc i maksymalnego zapotrzebowania na nią w 2020 r.¹⁸⁵, a przy współczynniku wykorzystania mocy na poziomie 45%¹⁸⁶ ok. 50% tego zapotrzebowania. „Szacuje się, że do 2040 roku morskie farmy wiatrowe będą w stanie dostarczyć do polskiego systemu elektroenergetycznego ok. 11 GW mocy. To równowartość około 20% całego dzisiejszego potencjału wytwórczego w Polsce”¹⁸⁷.

Jednostek Wytwórczych Centralnie Dysponowanych (jednostka wytwórcza przyłączona do sieci przesyłowej lub koordynowanej sieci 110 kV, podlegająca centralnemu dysponowaniu przez OSP) oraz uwzględnia import mocy na połączeniach transgranicznych, które mają istotny udział w zapewnieniu odpowiedniego bilansu mocy i zapewniają zachowanie standardu bezpieczeństwa do 2024 r. zarówno dla wariantu podstawowego jak i wariantu opóźnień w oddaniu do eksploatacji nowych jednostek wytwórczych. W skrajnym wariancie braku mechanizmów mocowych przekroczenie założonego standardu bezpieczeństwa następuje w 2025 r. i jest spowodowane wcześniejszymi odstawieniami (tj. począwszy od końca 2024 r.) istniejących jednostek węglowych, które deklarują brak efektywności ekonomicznej po 1.07.2025 r.

¹⁸⁰ Pkt 3.6.1 Wyniki analizy niezawodności systemu elektroenergetycznego – wariant podstawowy, na str. 30.

¹⁸¹ Należy mieć przy tym na uwadze, że nie ma możliwości magazynowania energii elektrycznej, co oznacza, że w każdym momencie ilość energii wytwarzanej w elektrowniach musi być równa energii zużywanej przez odbiorców. System elektroenergetyczny musi więc być zdolny do zmiany kierunków i ilości przesyłanej energii. Jest to możliwe dzięki licznym połączeniom pomiędzy elektrowniami, stacjami elektroenergetycznymi oraz grupami odbiorców energii. Połączenia takie zapewnia sieć linii elektroenergetycznych, które pracują na różnych poziomach napięć. Im sieć ta jest bardziej rozbudowana, a linie nowoczesne, tym większa szansa na niezawodną dostawę energii do każdego odbiorcy. <https://www.pse.pl/obszary-dzialalnosci/krajowy-system-elektroenergetyczny/informacje-o-systemie>.

¹⁸² Our energy, our future How offshore wind will help Europe go carbon-neutral, November 2019, Wind Europe str. 6 i 63. Przewodnik po systemie wsparcia dla morskich elektrowni wiatrowych na Bałtyku, sierpień 2020 r. PSEW (str. 7).

¹⁸³ Należy mieć na uwadze m.in., że teoretyczna ilość wytwarzanej energii elektrycznej jest w praktyce niższa od faktycznej ilości energii elektrycznej netto wytwarzanej przez elektrownie wiatrową, a ograniczana przez m.in. zaburzenie wiatru przez inne turbospoły farmy, straty elektryczne w kablach i transformatorach, odstawienia turbospołów do planowej profilaktyki lub remontów awaryjnych – (źródło: Elektrownie wiatrowe w systemie elektroenergetycznym – przyłączanie, wpływ na system i ekonomika Autor: Józef Paska, Mariusz Kłos („Rynek Energii” – nr 1/2010, https://www.researchgate.net/publication/257785554_Elektrownie_wiatrowe_w_systemie_elektroenergetycznym_-_przylaczenie_wplyw_na_system_i_ekonomika).

¹⁸⁴ Jw.

¹⁸⁵ W 2020 r. moc zainstalowana w KSE wyniosła 49,2 GW, a moc osiągalna – 49,1 GW. Średnie roczne zapotrzebowanie na moc ukształtowało się na poziomie 22,4 GW, przy maksymalnym zapotrzebowaniu na poziomie 26,8 GW. – zgodnie ze sprawozdaniem z działalności Prezesa URE w 2020 r., str. 48 – <https://www.ure.gov.pl/pl/urzed/informacje-ogolne/edukacja-i-komunikacja/publikacje/sprawozdania-z-dzialaln/2916,Sprawozdania-z-dzialalnosci-Prezesa-URE.html>.

¹⁸⁶ W uzasadnieniu do projektu ustawy offshore wskazano, że w ustawie tej uwzględniono współczynnik wykorzystania mocy zainstalowanej na poziomie ok. 45% dla produkcji w okresie 25 lat, czyli aktualnie spodziewanej produktywności i że nie można wykluczyć, że niektóre projekty, a w szczególności projekty, które będą uzyskiwały wsparcie, korzystając z dalej unowocześnianej technologii, będą uzyskiwać wyższe współczynniki produktywności.

¹⁸⁷ https://www.pse.pl/documents/20182/51490/Wykaz_podmiotow_ubiegajacych_sie_o_przylaczenie.pdf [dostęp z 25.02.2022 r.].

Tym samym MFW mogłyby istotnie uzupełniać moc w KSE w obliczu prognozowanych niedoborów mocy oraz być ważnym elementem transformacji niskoemisyjnej polskiej energetyki¹⁸⁸.

Pierwsze warunki przyłączenia MFW do sieci PSE wydały w 2012 r. i dotyczyły dwóch przedsięwzięć o łącznej mocy przyłączeniowej 2,2 GW. Następnie w latach 2012–2013 wydano pięć odmów wydania warunków przyłączenia do sieci przesyłowej instalacji OZE wykorzystującej do wytworzenia energii elektrycznej energię wiatru na morzu, ze względu na brak technicznych warunków przyłączenia. Spowodowane to było brakiem możliwości zapewnienia bezpieczeństwa pracy systemu elektroenergetycznego w warunkach wysokiej generacji źródeł wiatrowych, przekraczającej zdolności regulacyjne systemu elektroenergetycznego oraz brakiem ujęcia w Planie Rozwoju Sieci Przesyłowej wymaganej rozbudowy sieci dla przyłączenia tych MFW. W wyniku zaistniałych w II połowie 2018 r. istotnych wydarzeń wpływających na poprawę zdolności regulacyjnych systemu elektroenergetycznego (dotyczących m.in. rynku energii i rynku mocy), mitygujących dotychczasowe utrudnienia w tym zakresie w latach 2019–2021 PSE wydały warunki przyłączenia dla kolejnych ośmiu przedsięwzięć o łącznej mocy 6,8 GW – dotyczące pięciu przedsięwzięć (4,8 GW), w 2020 r. dotyczące dwóch przedsięwzięć (1,3 GW) i w 2021 r. – jednego (0,7 GW). Sześć z tych warunków zawierało zastrzeżenie, że do czasu uzgodnienia z Prezesem URE Planu Rozwoju Sieci Przesyłowej uwzględniającego inwestycje w zakresie wymaganym do przyłączenia przedmiotowych MFW, PSE będą uprawnione do odmowy zawarcia umowy o przyłączenie z przyczyn braku warunków technicznych i ekonomicznych, chyba że podmiot ubiegający się o przyłączenie do sieci zdecyduje się zawrzeć umowę o przyłączenie na podstawie art. 7 ust. 9 prawa energetycznego i w konsekwencji pokryje w ramach opłaty za przyłączenie nakłady PSE na realizację tych inwestycji. Niemniej jednak Prezes URE uzgodnił PRSP w zakresie inwestycji związanych z przyłączeniem MFW 28.05.2020 r. (tj. w okresie ważności ww. warunków przyłączenia), zatem nie było podstaw do ustalania opłaty za przyłączenie na podstawie art. 7 ust. 9 prawa energetycznego.

Określenie warunków
przyłączenia do sieci

Jak wyjaśnili Wiceprezesi Zarządu PSE:

- w 2012–2013 r. utrudnieniem dla procedowania wniosków o określenie warunków przyłączenia do sieci MFW był identyfikowany brak warunków technicznych przyłączenia spowodowany: brakiem możliwości zapewnienia bezpieczeństwa pracy systemu elektroenergetycznego w warunkach wysokiej generacji źródeł wiatrowych, przekraczającej zdolności regulacyjne systemu elektroenergetycznego oraz brakiem ujęcia w Planie Rozwoju Sieci Przesyłowej wymaganej rozbudowy sieci dla przyłączenia tych MFW. Dla odmów wydania warunków przyłączenia, PSE nie określały planowanego terminu wykonania niezbędnej rozbudowy lub modernizacji sieci oraz terminu przyłączenia, ponieważ na dzień rozpatrywania wniosków niezbędna rozbudowa lub modernizacja sieci wykaczała poza obowiązujący plan rozwoju sieci

¹⁸⁸ https://forum-energii.eu/public/upload/articles/files/Morska%20energetyka%20wiatrowa_ost_net.pdf

przesyłowej w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną. Ponadto, PSE na dzień rozpatrywania wniosków nie były zobowiązane do określenia planowanego terminu niezbędnej rozbudowy lub modernizacji sieci i terminu przyłączenia, o czym mowa w art. 7 ust. 8^{d2} prawa energetycznego, który wszedł w życie 11.09.2013 r.¹⁸⁹, tj. po wydaniu odmów;

- w II połowie 2018 r. miały miejsce istotne wydarzenia wpływające na poprawę zdolności regulacyjnych systemu elektroenergetycznego, mitygujące dotychczasowe utrudnienia w tym zakresie. Było to m.in. zakończenie negocjacji pomiędzy Radą UE i Parlamentem Europejskim z udziałem Komisji Europejskiej, dotyczących nowego rozporządzenia w sprawie wewnętrznego rynku energii. Zgodnie z uzgodnionymi przepisami, OZE nie są objęte priorytetowym dostępem do sieci, co istotnie zwiększa aktywne uczestnictwo źródeł wiatrowych w procesach bilansowania handlowego. Dodatkowo, w połączeniu z implementacją postanowień kodeksów sieciowych, wygenerowane zostały strukturalne zachęty, dla wszystkich rodzajów zasobów wytwórczych, do pozostawiania zbilansowanymi. Zostało to zaimplementowane w systemie elektroenergetycznym poprzez wejście w życie w styczniu 2019 r. karty aktualizacji CB/20/2018 IRiESP – Bilansowanie (zatwierdzonej przez Prezesa URE decyzją z dnia 18.12.2018 r.), zmieniającej limity cen na rynku bilansującym. Niezależnie od wskazanych wyżej zmian na rynku energii w roku 2018 uruchomiony został rynek mocy wprowadzający rynek dwutowarowy – energii i mocy. Rynek mocy pozwala źródłom wytwórczym na optymalizację pokrycia kosztów stałych, redukując tym samym ekonomiczną presję na maksymalizację wolumenów produkcji oraz stwarza podstawy do finansowania inwestycji i modernizacji skutkujących wzrostem elastyczności;
- mając na uwadze powyższe, PSE pomimo braku ujęcia w Planie Rozwoju Sieci Przesyłowej wymaganej rozbudowy sieci dla przyłączenia MFW, które złożyły wnioski o określenie warunków przyłączenia w latach 2018 i 2019, wydały warunki przyłączenia dla MFW, z zastrzeżeniem że do czasu uzgodnienia z Prezesem URE Planu Rozwoju Sieci Przesyłowej uwzględniającego inwestycje w zakresie wymaganym do przyłączenia przedmiotowych MFW, PSE będą uprawnione do odmowy zawarcia umowy o przyłączenie z przyczyn braku warunków technicznych i ekonomicznych, chyba że podmiot ubiegający się o przyłączenie do sieci zdecyduje się zawrzeć umowę o przyłączenie na podstawie art. 7 ust. 9 prawa energetycznego i w konsekwencji pokryje w ramach opłaty za przyłączenie nakłady PSE na realizację tych inwestycji. Prezes URE uzgodnił PRSP w zakresie inwestycji związanych z przyłączeniem MFW 28.05.2020 r. (tj. w okresie ważności ww. warunków przyłączenia), zatem nie było podstaw do ustalania opłaty za przyłączenie na podstawie art. 7 ust. 9 prawa energetycznego;
- głównym problemem jaki PSE ze swojej perspektywy identyfikują na etapie sporządzania Planów Rozwoju Sieci Przesyłowej była

¹⁸⁹ Zgodnie z art. 1 pkt 9 lit. d ustawy z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 984).

niepewność co do wolumenów MFW, które zostaną zrealizowane, ich rozmieszczenia na obszarze Morza Bałtyckiego, jak również terminów ich realizacji. Zaplanowanie efektywnego i najbardziej ekonomicznego układu sieci przesyłowej umożliwiającego wyprowadzenie mocy z MFW i jej transport do odbiorców w innych częściach kraju wymagało przyjęcia rzetelnych danych/założeń co do ww. niewiadomych. Wydanie warunków przyłączenia dla MFW oraz uwzględnienie kierunków rozwoju wynikających z projektów strategicznych dokumentów opracowanych na szczeblu rządowym pozwoliło na określenie zakresu niezbędnej rozbudowy sieci. Niezależnie od powyższego, z punktu widzenia PSE, kolejnym problemem dotyczącym realizacji przyłączy MFW do sieci przesyłowej jest również zmienność/niepewność co do terminów ich realizacji przez inwestorów. Zmiany harmonogramów realizacji przez inwestorów mogą mieć wpływ na terminy realizacji przez PSE przyłączy i rozbudowy sieci. Umowy o przyłączenie zawierają harmonogramy realizacji obiektu przyłączanego oraz infrastruktury po stronie PSE. Strony planują i realizują swoje zobowiązania tak, aby w uzgodnionym terminie obydwie strony gotowe były do przyłączenia. Zmiany harmonogramów po stronie inwestorów w trakcie realizacji umów o przyłączenie stwarzają trudności w zaplanowaniu procesu inwestycyjnego po stronie PSE oraz wpływają na konieczność dostosowania zaplanowanej rozbudowy sieci w aktualizacjach PRSP.

5.2.5. Realizacja zadań Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki dotyczących przedsięwzięć związanych z morskimi farmami wiatrowymi w polskich obszarach morskich

W uzgodnionych przez Prezesa URE w latach 2019–2021 (do 30 czerwca) projektach dwóch planów rozwoju operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię, tj.:

- 25.02.2019 r., projekt na lata 2018–2027 (dalej: „projekt PRSP na lata 2018–2027”);
- 28.05.2020 r., następujący po powyższym projekcie, projekt planu na lata 2021–2030 (dalej: „projekt PRSP na lata 2021–2030”),

uwzględniono inwestycje w sieci przesyłowej i scenariusze rozwoju dotyczące MFW.

MFW w planach rozwoju operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego

Przykłady

W projekcie PRSP na lata 2018–2027 kwestię rozbudowy sieci w związku z przyłączeniem m.in. MFW opisano w oddzielnym rozdziale pn. Rozbudowa sieci w północnej części KSE w związku z przyłączeniem elektrowni jądrowej oraz MFW, w którym wskazano m.in., że:

- budowa sieci elektroenergetycznych na morzu jest kolejnym z rozpatrywanych czynników mających wpływ na konieczność rozwoju sieci w obszarze Polski północnej. Scenariusz taki jest ściśle związany z perspektywą rozwoju energetyki morskiej w WSE, w tym w szczególności rozwoju MFW;
- w pierwszym etapie planowana do przyłączenia do KSE moc MFW wynosi ok. 2,2 GW (na podstawie zawartych umów o przyłączenie). Wielkość ta nie stanowi jeszcze podstawy do budowy morskich sieci przesyłowych na obszarze Morza Bałtyckiego. Analizy w zakresie ewentualnego gospo-

darczego wykorzystania WSE wskazują, że realny potencjał sektora offshore wynosi ok. 8 GW. W tym przypadku rozpatrywanie kierunku rozbudowy sieci przesyłowej na morzu jest uzasadnione. Analizy te wskazują cztery najbardziej dogodnie lokalizacje do instalacji farm wiatrowych, tj. północny stok Ławicy Odrzańskiej, północny i wschodni stok Ławicy Słupskiej oraz południowo-zachodni stok Ławicy Środkowej. Ponadto w rozdziale tym opisano planowane warianty przyłączenia elektrowni jądrowej oraz MFW.

Z wyjaśnień Prezesa URE wynika, że mając na uwadze odległy termin realizacji inwestycji w MFW i energetykę jądrową, a także brak kompetencji Prezesa URE w zakresie informowania ministrów o ryzyku dla rozwoju MFW, nie monitorowano funkcjonowania systemu elektroenergetycznego w kontekście wpływu na KSE planowanej budowy na północy Polski elektrowni jądrowej i MFW. Ponadto w wyjaśnieniach Prezes URE wskazał na brak wiążących ustaleń w kluczowych, krajowych dokumentach sektorowych wyznaczających kierunek zmian w KSE: Projekt PEP 2040 r., oraz Projekt Krajowego Planu na Rzecz Energii i Klimatu na lata 2021–2030, istotnych z punktu widzenia ograniczeń sieciowych, a wynikających z poleceń ruchowych operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego, wobec zasadności przedstawienia w planach rozwoju scenariuszy rozwoju sieci przesyłowej na północy kraju, w związku z bliską lokalizacją geograficzną potencjalnych źródeł jądrowych oraz MFW, a także dodatkowego wzmocnienia sieci przesyłowej w środkowej części KSE.

Jednak w PEP 2040 wskazano, że „Ogromne znaczenie dla wdrożenia tej technologii do KSE [MEW] ma również rozbudowa sieci przesyłowej w północnej części kraju, co zostało przewidziane w programie inwestycyjnym OSPe” (str. 66).

W projekcie PRSP na lata 2021–2030 i PRSP na lata 2021–2030 w zakresie rozwoju OZE wskazano m.in.:

- planowane do przyłączenia MFW o łącznej mocy 7094 MW, z tego dla których zawarto umowę o przyłączenie (brak pozwoleń na budowę) o łącznej mocy 2.246 MW i dla których wydano warunki przyłączenia o łącznej mocy 4848 MW¹⁹⁰;
- że oprócz posiadanych bieżących informacji wynikających z procesu przyłączeń, PSE wykonują cyklicznie prace analityczne, których celem jest opracowanie prognozy rozwoju OZE w perspektywie pięciu najbliższych lat;
- moc z MFW ujęto w opracowanych scenariuszach¹⁹¹, gdzie w perspektywie 2030 r. planowana moc z MFW to:
 - 3,6 GW w scenariuszu „Bazowy z umiarkowanym rozwojem morskich elektrowni wiatrowych” i „Wysokich cen CO₂ z umiarkowanym rozwojem morskich elektrowni wiatrowych”,
 - 10,1 GW (co przewyższało prognozę PEP 2030 – 1650 MW¹⁹² i PEP 2040 – ok. 5,9 GW w 2030 r. do ok. 11 GW w 2040 r.) oraz łączną moc dla MFW wynikającą z zawartych umów o przyłączenie i wydanych warunków – 7,1 GW) w scenariuszu „Bazowy z dynamicznym rozwojem morskich elektrowni wiatrowych” – wariant „ekspansji”. W PRSP na lata 2021–2030 wskazano, że do planu rozwoju, jako docelowy i rekomendowany do realizacji wariant rozwoju sieci, przyjęto zakres inwestycji zgodny z wariantem „ekspansji”.

Jak wyjaśnił Prezes URE w latach 2009–2011, w planach rozwoju przedkładanych Prezesowi URE celem uzgodnienia przez PSE, praktycznie nie pojawiały się dane odnoszące się do tematyki MFW. Pierwsze informacje

¹⁹⁰ Tab. 1–1 Podmioty ubiegające się o przyłączenie źródeł do Krajowej Sieci Przesyłowej, str. 11–12 i Tab. 2–4 Instalacje OZE planowane do przyłączenia do sieci przesyłowej i sieci dystrybucyjnej, str. 24.

¹⁹¹ Tab. 4–1, str. 36.

¹⁹² Załącznik nr 2, Tabela 1. Potencjał ekonomiczny oraz możliwości jego wykorzystania – potencjał rynkowy odnawialnych zasobów energii, na str. 79.

o wydaniu warunków przyłączenia do sieci dla MFW na poziomie 2250 MW wystąpiły w aktualizacji planu rozwoju 2010–2025 obejmującej lata 2013–2017. W kolejnych edycjach planów rozwoju, aż do okresu obejmującego lata: 2018–2027 temat był traktowany potencjalnie i rozwojowo w kontekście rozwoju systemu KSE i prognozowanego zapotrzebowania KSE na moc, przy określonej strukturze źródeł wytwórczych. W tym okresie, zadania inwestycyjne dotyczące MFW nie występowały w zestawieniu zadań do realizacji i sfinansowania. Tym samym Prezes URE w trakcie procesów uzgadniania planów rozwoju nie wypowiadał się w kwestiach dotyczących MFW.

W analizach wystarczalności generacji ujętych w projektach PRSP¹⁹³ OSP nie uwzględniano planowanych MFW, bowiem w analizach tych uwzględniano jednostki wytwórcze istniejące, a w zakresie planowanych nowych jednostek wytwórczych (w szczególności jednostek istotnie wpływających na bilans KSE – do takich należy zaliczyć MFW), zostały uwzględnione tylko te, znajdujące się obecnie w trakcie budowy lub te, dla których zakończono postępowanie przetargowe i podpisano umowę na realizację prac budowlanych (a w przypadku projektu PRSP na lata 2021–2030 również rozpoczęto te prace). W przypadku projektu PRSP na lata 2018–2027 wskazano, że zastosowanie takiego podejścia w zakresie potencjalnych nowych jednostek, pozwala na przedstawienie wyników analizy wystarczalności generacji w sytuacji, gdy nie będą podejmowane dalsze działania dla odbudowy i rozwoju wolumenu mocy wytwórczej w KSE. Natomiast w projekcie PRSP na lata 2021–2030 wskazano, że powyższe założenie wynikało z przyjętej metody obrazującej skalę zapotrzebowania na nowe zasoby wytwórcze, ponad te, które posiadają znaczące prawdopodobieństwo realizacji. W tym kontekście założenie to nie może być traktowane jako ocena PSE odnośnie zasadności realizacji lub wykonalności określonych poszczególnych projektów inwestycyjnych.

Uzgodnione projekty PRSP (na lata 2018–2027 i na lata 2021–2030) weryfikowano czy uwzględniały postanowienia art. 16 ust. 1 prawa energetycznego¹⁹⁴, w tym założenia wynikające z koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju¹⁹⁵ i polityki energetycznej państwa, ponieważ zgodnie z tym przepisem plany te powinny uwzględniać powyższe, a zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 5 prawa energetycznego do zakresu działania Prezesa URE należy uzgadnianie projektów planów, o których mowa w art. 16.

Niemniej jednak, Prezes URE nie ustalił czy projekty te uwzględniały postanowienia obowiązujących w czasie ich uzgadniania powyższych dokumentów w zakresie planowanego dla Polski osiągnięcia określonego udziału OZE w finalnym zużyciu energii, tj.:

Brak MEW w analizach wystarczalności generacji energii

Uzgodnienie PRSP

Brak wyjaśnienia oceny co do udziału OZE w bilansie energetycznym kraju

¹⁹³ PRSP na lata 2018–2027 w horyzoncie do 2027 r., w projekcie PRSP na lata 2021–2030 i PRSP na lata 2021–2030 w horyzoncie od 2025 r.

¹⁹⁴ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2021 r. poz. 716, ze zm.).

¹⁹⁵ Obowiązującego do 12.11.2020 r.

- z PEP 2030 i koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju¹⁹⁶ wynikało, że Polska planowała osiągnąć do 2020 r. udział OZE w finalnym zużyciu energii, co najmniej na poziomie 15%;
- w projekcie PEP 2040 – jak wskazano w projekcie PRSP na lata 2021–2030 uwzględnionym w tym dokumencie – Polska deklarowała osiągnięcie 21–23% udziału OZE w finalnym zużyciu energii brutto w 2030 r.

W opinii Departamentu Rynków Energii Elektrycznej i Ciepła URE do każdego z tych projektów wskazano, że w ocenie PSE zdefiniowany w przedmiotowym projekcie planu, rozwój sieci przesyłowej zapewni m.in. zdolności przesyłowe do przyłączenia i wyprowadzenia mocy zainstalowanej w farmach wiatrowych na poziomie pozwalającym na spełnienie wymaganych wskaźników udziału OZE w bilansie energetycznym kraju, bez uprzedniego wyjaśnienia tej oceny.

Prezes wyjaśnił, że plan rozwoju PSE przedstawiał potencjalne kierunki rozwoju sieci przesyłowej, w ramach których wyznaczono dla kilku scenariuszy możliwy rozwój sektora elektroenergetycznego w Polsce. W planie tym przyjęto m.in. różne warianty rozwoju morskich elektrowni wiatrowych, analizowano budowę elektrowni jądrowych oraz przyjęto szeroki zakres dekarbonizacji sektora wytwórczego wraz z uwzględnieniem różnych cen emisji CO₂. Plan rozwoju PSE był dokumentem prognostycznym, w ramach którego przedsiębiorstwo może przyjąć dowolne założenia co do realizacji zamierzeń inwestycyjnych. Plan ten podlega również, zgodnie z przepisami prawa, aktualizacji, co oznacza, że pierwotne założenia mogą ulegać i w wielu przypadkach ulegają modyfikacjom. Fakt przyjęcia przez PSE założenia, iż rozwój sieci przesyłowej zapewni m.in. spełnienie wymaganych wskaźników udziału OZE w bilansie energetycznym kraju, nie obliguje Prezesa URE do dokonywania kontroli spełnienia wspomnianych powyżej wskaźników. Prezes URE, nie był bowiem organem odpowiedzialnym za kształtowanie polityki energetycznej kraju, w tym m.in. w zakresie rozwoju OZE. Należy również zwrócić uwagę, iż udział OZE w końcowym zużyciu energii nie był determinowany wyłącznie poprzez inwestycje związane z rozbudową sieci przesyłowej, dlatego też niezrozumiała jest próba skorelowania wysokości tego wskaźnika wyłącznie z planami inwestycyjnymi OSP.

Skoro operator deklarował osiągnięcie wymaganych wskaźników udziału OZE w bilansie energetycznym kraju, zasadnym było wyjaśnienie, w jaki sposób powyższa deklaracja wypełniała postanowienia polityki energetycznej państwa i koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju lub przyczyn ewentualnych odstępstw od nich w tym zakresie, mając na względzie, że zgodnie z ustawowym obowiązkiem, Prezes URE uzgodnił te projekty, a one winny uwzględniać postanowienia tych dokumentów.

Zapewnienie
operatorowi środków
finansowych

Prezes URE wyjaśnił, że analizy PRSP oraz sprawozdań z realizacji tych planów dokonywano głównie w zakresie finansowym (poprzez określenie

¹⁹⁶ Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 z 2011 r. stanowiącej załącznik do uchwały Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (M.P. z 2012 r. poz. 252), uchylonej 13.11.2020 r. w związku z reformą systemu zarządzania rozwojem w wyniku, której z dniem 13.11.2020 r. usunięto z katalogu dokumentów strategicznych koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju.

uzasadnionego poziomu nakładów inwestycyjnych) w celu zapewnienia operatorowi środków finansowych umożliwiających mu prowadzenie prac rozwojowych i modernizacyjnych zapewniających utrzymanie bezpieczeństwa pracy KSE, mając na uwadze, że plany rozwoju powinny zapewniać minimalizację nakładów i kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwo energetyczne, tak aby nakłady i koszty nie powodowały w poszczególnych latach nadmiernego wzrostu cen i stawek opłat.

W latach 2019–2021 (do 30 czerwca) do Prezesa URE (URE Północnego Oddziału Terenowego z siedzibą w Gdańsku) wpłynęło pięć powiadomień o tym, że nie istnieją techniczne i ekonomiczne warunki przyłączenia do sieci elektroenergetycznej pięciu MFW o łącznej mocy przyłączeniowej 4848 MW, ponieważ rozbudowa sieci elektroenergetycznej, w zakresie niezbędnym do przyłączenia i dostarczenia energii elektrycznej z instalacji do systemu elektroenergetycznego nie była ujęta w PRSP operatora systemu przesyłowego, uzgodnionym z Prezesem URE. Wszystkie powiadomienia wpłynęły w 2019 r.¹⁹⁷ W przypadku tych przedsięwzięć do Prezesa URE nie wpłynęły wnioski o rozstrzygnięcie sporu dotyczącego odmowy zawarcia umowy o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej. Z PRSP na lata 2021–2030 wynika, że dla przedsięwzięć tych wydano warunki przyłączenia do sieci¹⁹⁸ i planowano przyłączyć je do sieci¹⁹⁹. Z wykazu podmiotów ubiegających się o przyłączenie do Krajowej Sieci Przesyłowej udostępnionego na stronie internetowej PSE²⁰⁰ wynika, że według stanu na 31.08.2021 r. dla przedsięwzięć tych zawarto umowy o przyłączenie do sieci.

Jedyny spór dotyczący odmowy zawarcia przez przedsiębiorstwo energetyczne umowy o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej MFW (odmowy wydania warunków przyłączenia), Prezes URE procedował na wniosek złożony w 2013 r.²⁰¹ Po ponad pół roku²⁰² (w 2014 r.) Prezes URE rozstrzygnął spór negatywnie dla podmiotu wnioskującego o przyłączenie. Spór zakończono (sąd apelacyjny uchylił wyrok i umorzył postępowanie) po sześciu latach i blisko ośmiu miesiącach (w 2020 r.) na skutek cofnięcia przez wnioskodawcę apelacji od wyroku (z 2017 r.) sądu okręgowego oddalającego odwołanie od decyzji Prezesa URE.

Odmowy zawarcia umowy o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej MFW

Spory dotyczące odmowy zawarcia umowy o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej MFW

¹⁹⁷ Ponadto z informacji zasięgniętych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od PSE wynika, że przed 2019 r. PSE odmówiły wydania warunków przyłączenia pięciu podmiotom ubiegającym się o przyłączenie do sieci przesyłowej instalacji OZE wykorzystującej do wytworzenia energii elektrycznej energię wiatru na morzu. Odmowy nastąpiły w 2012 r. i 2013 r. Podmioty te (lub ich następcy) ponownie złożyły wnioski i otrzymały warunki przyłączenia, z tego cztery dotyczyły wskazanych powiadomień o braku technicznych i ekonomicznych warunków przyłączenia.

¹⁹⁸ Tab. 1–1 Podmioty ubiegające się o przyłączenie źródeł do Krajowej Sieci Przesyłowej.

¹⁹⁹ Tab. 2–4 Instalacje OZE planowane do przyłączenia do sieci przesyłowej i sieci dystrybucyjnej.

²⁰⁰ <https://www.pse.pl/obszary-dzialalnosci/krajowy-system-elektroenergetyczny/wykaz-podmiotow-ubiegajacych-sie-o-przylaczenie>

²⁰¹ Zgodnie z informacją (podpisaną w marcu 2021 r.) zasięgniętą w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od PSE, w latach 2009–2021 Prezes URE wszczął jedno postępowanie o rozstrzygnięcie takiego sporu.

²⁰² Z wyłączeniem terminów przewidzianych na przesłanie wyjaśnień i dokumentów oraz zapoznanie się z materiałem dowodowym i złożenie uwag i wyjaśnień w odpowiedzi na zawiadomienie o zakończeniu postępowania dowodowego – postępowanie trwało dwa miesiące.

Niepełne monitorowanie
funkcjonowania systemu
elektroenergetycznego
w zakresie dotyczącym
MFW

Zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 20 lit. c prawa energetycznego do zadań Prezesa URE należy monitorowanie funkcjonowania systemu m.in. elektroenergetycznego w zakresie warunków przyłączania podmiotów do sieci i ich realizacji, a zgodnie z art. 23 ust. 2a tej ustawy Prezes URE w zakresie, o którym mowa w ust. 2 pkt 20, w szczególności sporządza raport przedstawiający i oceniający warunki podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania, przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej i realizację planów, o których mowa w art. 16 ust. 2 i 4, z uwzględnieniem zamierzeń inwestycyjnych wynikających ze sprawozdania, o którym mowa w art. 15b ust. 3. Ponadto zgodnie z art. 23 ust. 2b prawa energetycznego raport ten może zawierać także propozycje zmian przepisów określających warunki funkcjonowania systemu elektroenergetycznego, o których mowa w art. 9 ust. 3, i szczegółowych zasad kształtowania taryf dla energii elektrycznej, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 46 ust. 3, służących rozwojowi zdolności wytwórczych i przesyłowych energii elektrycznej, zgodnie z przyjętą polityką energetyczną państwa, o której mowa w art. 15a, i wnioskami wynikającymi ze sprawozdania, o którym mowa w art. 15b ust. 3.

Funkcjonowanie systemu elektroenergetycznego monitorowano głównie poprzez analizę zgłoszeń dotyczących odmów przyłączenia do sieci. W sporządzanych, w ramach realizacji tego zadania, raportach Prezesa URE²⁰³, wskazano m.in. postulowane zmiany legislacyjne dotyczące OZE, niemniej jednak w zakresie dotyczącym MFW nie przedstawiono i nie oceniono warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania, przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej ani realizacji planów, o których mowa w art. 16 ust. 2 prawa energetycznego ani nie zawarto propozycji zmian przepisów określających warunki funkcjonowania systemu elektroenergetycznego²⁰⁴ w tym zakresie, pomimo:

- posiadania informacji o zawartych umowach o przyłączenie MFW do sieci i niedokonania dotychczas takiego przyłączenia²⁰⁵,
- planowania takich inwestycji zarówno w polityce energetycznej państwa²⁰⁶ jak i planach rozwoju operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego²⁰⁷,

²⁰³ Za lata 2017–2018 i 2019–2020.

²⁰⁴ O czym mowa w art. 23 ust. 2a prawa energetycznego.

²⁰⁵ Dla dwóch przedsięwzięć dotyczących MFW, inwestorzy posiadali od 2014 r. umowy o przyłączenie do sieci, a inwestycje w sieci przesyłowej ich dotyczące były ujemowane w planach rozwoju operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego, w tym w PRSP na lata 2018–2027 i projektem PRSP na lata 2021–2030. W planach tych dokonano przesunięcia harmonogramów ich realizacji (rozpoczęcie w 2021 r. i zakończenie w 2023 r. jednej inwestycji przesunięto na 2030 r., a w przypadku drugiej inwestycji planowane rozpoczęcie i zakończenie w 2026 r. zmieniono na rok wcześniej, tj. w 2025 r.).

²⁰⁶ Zgodnie z art. 23 ust. 1 prawa energetycznego Prezes URE reguluje działalność przedsiębiorstw energetycznych zgodnie z ustawą i polityką energetyczną państwa, zmierzając do równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii.

²⁰⁷ Zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 5 prawa energetycznego do zakresu działania Prezesa URE należy uzgadnianie projektów planów, o których mowa w art. 16, a zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 3 tej ustawy przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem energii sporządza, dla obszaru swojego działania, plan rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię, uwzględniając politykę energetyczną państwa.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- otrzymywania informacji o braku warunków ekonomicznych i technicznych takiego przyłączenia,
- wskazania w sprawozdaniu z działalności Prezesa URE w 2020 r.²⁰⁸ m.in., że uległy poprawie warunki formalnoprawne do dynamicznego rozwoju segmentu wytwarzania energii elektrycznej w MFW²⁰⁹ oraz na określenie w ustawie offshore dodatkowych regulacji kreujących obowiązki rozbudowy sieci na potrzeby przyłączania MFW²¹⁰.

Posiadanie powyższych informacji, stanowiło podstawę do przedstawienia i dokonania oceny warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania, przesyłania i dystrybucji energii elektrycznej z MFW, rozumianych również, jako brak takich warunków oraz przedstawienia i dokonania oceny realizacji planów rozwoju operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego w tym zakresie, pomimo braku ustawowego obowiązku przedstawiania informacji odnoszących się do wybranej technologii lub rodzaju źródeł wytwórczych, w tym MFW oraz braku uwag i zastrzeżeń ministra właściwego do spraw energii co do braku tych informacji w raportach Prezesa URE (na co w wyjaśnieniach wskazał Prezes URE). Pomimo licznych inwestycji ujętych w planie rozwoju OSP oraz konieczności uzgadniania planów w zakresie finansowym, to jednak rozwój morskiej energetyki został wyszczególniony w polityce energetycznej państwa, jako dotyczący podstawowych kierunków tej polityki, a Prezes URE zobowiązany był do regulowania działalności przedsiębiorstw energetycznych zgodnie m.in. z tą polityką, którą to winny również uwzględniać w uzgadnianych z Prezesem URE planach rozwoju przedsiębiorstwa energetyczne.

Z art. 15f ust. 1 prawa energetycznego wynika m.in., że Prezes URE powinien współpracować z organami innych państw członkowskich Unii Europejskiej w celu stworzenia w pełni konkurencyjnego rynku paliw i energii elektrycznej w Unii Europejskiej, w szczególności promować i ułatwiać współpracę operatorów systemów przesyłowych w zakresie połączeń transgranicznych. Jednak w okresie objętym kontrolą URE nie podejmował działań w tym celu, ponieważ jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Źródeł Odnawialnych URE zasady i warunki udzielania wsparcia dla energii elektrycznej wytwarzanej w MFW zostały określone w ustawie offshore. Zatem decyzje odnośnie zakresu i terminu podejmowania ww. współpracy będą podejmowane w przyszłości. Kwestia współpracy w zakresie MFW została poruszona w pakiecie dokumentów Komisji Europejskiej „Zielony Ład” (Green Deal). Współpraca w tym zakresie dopiero zostanie sformalizowana legislacyjnie w następujących aktach – rewizji m.in. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 347/2013 z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej, uchylającego decyzję nr 1364/2006/WE oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 713/2009, (WE) nr 714/2009 i (WE) nr 715/2009²¹¹ (zmiana aktualnie procedowana).

Współpraca
w UE w zakresie
transgranicznej wymiany
energii elektrycznej

²⁰⁸ <https://bip.ure.gov.pl/bip/o-urzedzie/zadania-prezesa-ure/sprawozdania/800,Sprawozdania.html>

²⁰⁹ Str. 136, pkt 9.

²¹⁰ Str. 172/173.

²¹¹ Dz. U. UE L Nr 115, str. 39, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Realizacja zadań wynikających z ustawy offshore

Prezes URE prawidłowo zrealizował zadania wynikające z ustawy offshore, w tym rozpatrzył wszystkie wnioski o przyznanie prawa do pokrycia ujemnego salda w odniesieniu do energii elektrycznej wytworzonej w MFW i wprowadzonej do sieci oraz w terminie, o którym mowa w art. 13 ust. 2 powyższej ustawy, tj. do 30.06.2021 r. przyznał takie prawo w drodze decyzji siedmiu wytwórcom.

Łączna moc zainstalowana elektryczna MFW, dla których Prezes URE wydał decyzje o przyznaniu prawa do pokrycia ujemnego salda, wynosiła 5900 MW i była zgodna z limitem w tym zakresie ustalonym w art. 14 ust. 1 ustawy offshore.

Wydane decyzje zawierały elementy, o których mowa w art. 16 ust. 2 ustawy offshore, a po ich wydaniu Prezes URE:

- w terminie od dwóch do 15 dni przekazał operatorowi rozliczeń energii odnawialnej, ministrowi właściwemu do spraw klimatu oraz ministrowi właściwemu do spraw aktywów państwowych informacje dotyczące danych wytwórcy i szacunkowej ilości energii elektrycznej, wyrażone w MWh, w podziale na kolejne, następujące po sobie lata kalendarzowe, jaką wytwórca planuje wytworzyć i wprowadzić do sieci w celu uzyskania prawa do pokrycia ujemnego salda (o czym mowa art. 16 ust. 3 pkt 1 ustawy offshore);
- w terminie od jednego dnia do ośmiu dni opublikował w Biuletynie Informacji Publicznej URE plan łańcucha dostaw materiałów i usług;
- o którym mowa w art. 42 ust. 1, dołączony przez wytwórcę do wniosku zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 5 (o czym mowa w art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy offshore).

Przewodnik dla wytwórców

Dobra praktyka

Informacje związane z ubieganiem się o uzyskanie prawa do pokrycia ujemnego salda dotyczące energii elektrycznej wytworzonej w MFW i wprowadzonej do sieci, zamieszczono na stronie internetowej URE w zakładce „Odnawialne Źródła energii”, „Morskie Farmy wiatrowe (MFW)”, gdzie m.in. zamieszczono przewodnik dla wytwórców, w tym informacje w sprawie zabezpieczeń finansowych, wzór gwarancji i wzór harmonogramu rzeczowo-finansowego, informacje dotyczące efektu zachęty oraz informacje i dokumenty dotyczące ubiegania się o pomoc inną niż pomoc *de minimis* lub pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie²¹².

Obecny etap wsparcia dla energii elektrycznej wytworzonej w MFW

Prezes URE zakończył procedurę wydania decyzji na podstawie art. 16 ustawy offshore, która była procedurą wstępną, poprzedzającą kolejne etapy podejmowania działań administracyjnych w przedmiotowym obszarze. Następnym działaniem niezbędnym dla uzyskania wsparcia dla MEW będzie rozpoczęcie procedury tzw. notyfikacji indywidualnej do Komisji Europejskiej, dla poszczególnych projektów, objętych decyzjami Prezesa URE. Notyfikacja będzie miała miejsce po uzyskaniu dla danej MFW decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ustawy ooś

²¹² Wynikające z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc inną niż pomoc *de minimis* lub pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie (Dz. U. Nr 53, poz. 312, ze zm.).

i przedłożeniu przez wytwórcę Prezesowi URE informacji, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej²¹³, dotyczących projektowanej inwestycji w zakresie MFW oraz działalności prowadzonej przez wytwórcę oraz grupę kapitałową, w skład której wchodzi wytwórca. Do dnia 23.06.2021 r. żaden z wytwórców, dla których Prezes URE wydał decyzję o przyznaniu prawa do pokrycia ujemnego salda dla energii wytworzonej w MFW i wprowadzonej do sieci, nie przedłożył Prezesowi URE takich informacji, tym samym procedura notyfikacji indywidualnej nie została rozpoczęta.

Przeprowadzenie pierwszej aukcji dotyczącej przyznania wytwórcy prawa do pokrycia ujemnego salda dla energii elektrycznej wytworzonej w MFW i wprowadzonej do sieci zaplanowano na 2025 r., zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 1 ustawy offshore, z zastrzeżeniem art. 104 tej ustawy, zgodnie z którym do dnia wydania pozytywnej decyzji Komisji Europejskiej o zgodności pomocy publicznej przewidzianej w niniejszej ustawie z rynkiem wewnętrznym Prezes URE nie ogłasza aukcji, o której mowa w art. 26 ust. 1 tej ustawy. Zgodnie z art. 30 ust. 8 powyższej ustawy Prezes URE ustala regulamin aukcji nie później niż sześć miesięcy przed dniem jej rozpoczęcia. Regulamin aukcji ogłasza się w Biuletynie Informacji Publicznej URE, zgodnie z art. 30 ust. 11 tej ustawy.

Regulamin aukcji

Zastępca Dyrektor Departamentu Źródeł Odnawialnych URE wyjaśnił, że Prezes URE nie ustalił regulaminu aukcji, ponieważ zasadnym jest jego opublikowanie w terminie poprzedzającym przeprowadzenie aukcji, tak aby uwzględnić w nim ewentualne zmiany przepisów prawa dokonane w okresie od wejścia w życie przepisów ustawy offshore do 2025 r.

Do 30.06.2021 r. do Prezesa URE nie wpłynął żaden wniosek o udzielenie koncesji lub promesy koncesji na podjęcie i wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii elektrycznej w MFW. Do 7.07.2021 r. Prezes URE nie udzielił koncesji lub promesy koncesji na podjęcie i wykonywanie działalności gospodarczej w powyższym zakresie.

Realizacja zadania
wynikającego z prawa
energetycznego

5.2.6. Bariery i problemy w zakresie procedur administracyjnych dotyczących przedsięwzięć związanych z morskimi farmami wiatrowymi w polskich obszarach morskich

W latach 2019–2021 (do 28.10.2021 r.) minister właściwy do spraw energii tj.:

- Minister Energii do 14.11.2019 r.,
- od 15.11.2019 r. do 20.03.2020 r.²¹⁴ (w związku ze zmianą nazwy Ministerstwa Energii na MAP)²¹⁵ – Minister Aktywów Państwowych,

Prace nad projektem
ustawy offshore
w Ministerstwach
Aktywów Państwowych
oraz Klimatu i
Środowiska

²¹³ Dz. U. z 2021 r. poz. 743.

²¹⁴ Minister Aktywów Państwowych był odpowiedzialny za dział „energia” do 20.03.2020 r. Zgodnie bowiem z § 1 ust. 1 lit. a rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Aktywów Państwowych z dniem 21.03.2020 r. uchylono w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Aktywów Państwowych (Dz. U. poz. 2256) zapis o kierowaniu przez niego działem administracji rządowej „energia”.

²¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii (Dz. U. poz. 2290).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- od 21.03.2020 r. do 5.10.2020 r.²¹⁶ – Minister Klimatu,
- od 6.10.2020 r. Minister Klimatu i Środowiska,

na szeroką skalę prowadził działania mające na celu likwidację zapóźnienia rozwojowego MEW w polskich obszarach morskich i ukierunkowujące politykę gospodarczą na powstanie MFW. Do najistotniejszych działań należało:

- przeprowadzenie procesu legislacyjnego ustawy offshore – od prekonsultacji do pierwszych uzgodnień i kolejnych jej projektów. Ustawa offshore ma w szczególności znaczenie dla najbardziej zaawansowanych formalnie projektów MFW ponieważ zapewnia wytwórcom możliwość ubiegania się o prawo do pokrycia ujemnego salda, w tym propozycje MAP dotyczące uproszczenia i usprawnienia procedur administracyjnych;
- udział w przygotowaniu polityki energetycznej Polski, która uwzględniła wdrożenie MEW jako jeden z projektów strategicznych tej polityki (opisano w ppkt 5.1.2 niniejszej informacji);
- terminowe przeprowadzenie postępowań w zakresie opiniowania wniosków na podstawie art. 23 ust. 2, art. 26 ust. 2 i art. 27 ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP (opisano w ppkt 5.2.1.4 niniejszej informacji).

Bariery przy realizacji przedsięwzięć związanych z MFW

W Ocenie Skutków Regulacji z 9.01.2020 r. („OSR”)²¹⁷ do projektu ustawy offshore z 23.12.2019 r.²¹⁸ zidentyfikowano następujące bariery rozwoju MEW:

- Istniejące regulacje prawne w zakresie wsparcia odnawialnych źródeł energii nie odpowiadają sytuacji prawnej i faktycznej MFW, które mogą być wybudowane i eksploatowane w obszarze WSE i nie stymulują w wystarczającym stopniu rozwoju tych projektów. Choć już ok. 10 lat temu wydane zostały pierwsze pozwolenia na wznoszenie sztucznych wysp dla obszarów, na których mogłyby powstać MFW o mocy zainstalowanej kilkunastu GW, do tej pory tego typu instalacje nie powstały, co skłania do przemodelowania mechanizmu wsparcia (w tym pomocy publicznej) dla MEW.
- Konieczne są usprawnienia w zakresie procedur administracyjnych: W celu przyspieszenia budowy i rozpoczęcia eksploatacji MFW, a co za tym idzie dostarczania do polskiego systemu elektroenergetycznego dużej ilości czystej energii, wyprodukowanej w zeroemisyjnych instalacjach, konieczne jest dokonanie zmian w wybranych regulacjach dotyczących procedur administracyjnych. Obecne otoczenie regulacyjno-legislacyjne nie zapewnia terminowej realizacji tych projektów, ponieważ MFW nie korzystają w postępowaniach administracyjnych z ułatwień analogicznych jak te, które obowiązują w przypadku innych wielkoskalowych, unikalnych inwestycji. Postępowania administracyjne,

²¹⁶ Zgodnie z § 1 ust. 2 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu (Dz. U. poz. 495) Minister od 21.03.2020 r. kierował działami administracji rządowej: energia i klimat.

²¹⁷ <https://legislacja.gov.pl/projekt/12329105/katalog/12656003#12656003> [dostęp 6.09.2021 r.].

²¹⁸ <https://legislacja.gov.pl/projekt/12329105/katalog/12656003#12656003> [dostęp 21.01.2022 r.].

mające na celu uzyskanie odpowiednich dla MFW decyzji administracyjnych, są długotrwałe, a w wielu przypadkach niedostosowane do realiów prowadzenia procesu budowlanego na morzu.

Z treści OSR wynika, że mając na uwadze możliwy skuteczny rozwój MEW, wzięto pod uwagę dwa dobrze funkcjonujące modele – brytyjski i duński:

- Wielka Brytania jest obecnie światowym liderem rozwoju MEW z mocą zainstalowaną na poziomie 8,2 GW oraz z prognozami rozwoju na poziomie 30 GW do 2030 r. Doświadczenia brytyjskie wskazują, iż wprowadzone regulacje nie tylko zapewniły skuteczność budowy MFW, ale również pozwoliły na stworzenie silnego przemysłu dostarczającego niezbędne komponenty oraz usługi na potrzeby sektora offshore. Przyjęte regulacje bazują na długoterminowej pewności inwestorów, co do kierunków rozwoju MEW, ułatwiając tym samym skuteczne planowanie i rozwój projektów. System wsparcia oparty jest na, przewidywalnych w długim horyzoncie czasu, aukcjach, w czasie których inwestorzy rywalizują o kontrakt różnicowy. Doświadczenia brytyjskie wyraźnie pokazały, że przyjęte rozwiązanie stymuluje do istotnego spadku kosztów rozwoju przedmiotowej technologii w perspektywie długoterminowej. Dodatkowo, rozwiązania przyjęte w Wielkiej Brytanii stymulują rozwój sektora przemysłowego. Umowa sektorowa oraz regulacje zachęcające (niewiążące) do wykorzystywania krajowych zasobów przyczyniły się do dynamicznego rozwoju przemysłu – w 2017 r. udział krajowego sektora offshore wyniósł 48%, a zgodnie z umową sektorową udział ten ma osiągnąć 60% w 2030 r.
- Dania podobnie jak Wielka Brytania jest jednym z liderów rozwoju MEW z mocą zainstalowaną na poziomie ok. 1,7 GW. W przypadku rozwiązań duńskich, nie ma elementów prawnych promujących udział krajowego przemysłu w projektach MEW. Również odmiennie wygląda kwestia uczestnictwa w systemie wsparcia (pomimo jego aukcyjnego charakteru). Istotną część działań niezbędnych do przygotowania inwestycji przygotowuje operator systemu elektroenergetycznego – część badań środowiskowych, geologicznych, wietrzność, itp., a także jest odpowiedzialny za przyłączenie instalacji do sieci. W systemie duńskim istotną rolę odgrywa również Duńska Agencja Energetyczna, która odpowiada za integrację procesu wydawania pozwoleń niezbędnych w procesie inwestycyjnym. Działania te istotnie ograniczają ryzyka po stronie inwestorów.

W związku z powyższym zidentyfikowano przede wszystkim potrzebę wprowadzenia:

- mechanizmu wsparcia MFW, opartego, jak w systemie brytyjskim na kontrakcie różnicowym;
- regulacji zachęcających (niewiążących) do wykorzystywania krajowych zasobów („local content”);
- usprawnienia w zakresie procedur administracyjnych, procesu wydawania kluczowych decyzji i pozwoleń dotyczących MFW gdyż obecnie, mające na celu uzyskanie odpowiednich dla MFW decyzji administracyjnych, były długotrwałe, a w wielu przypadkach niedostosowane do realiów prowadzenia procesu budowlanego na morzu.

Wobec powyższego MAP w projekcie ustawy offshore (z 23.12.2019 r.) wprowadziło w szczególności, odpowiednio:

- mechanizm pokrycia ujemnego salda, obliczonego na podstawie różnicy między „rynkową” wartością energii elektrycznej wytworzonej w MFW i wprowadzonej do sieci²¹⁹ a wartością tej energii elektrycznej ustaloną na podstawie ceny zawartej w decyzji Prezesa URE o przyznaniu wytwórcy prawa do pokrycia ujemnego salda (m.in. rozdział 5 ww. projektu, następnie ustawy offshore);
- obowiązek sporządzenia Planu udziału materiałów i usług lokalnych („local content”, m.in. rozdział 6 ww. projektu, następnie ustawy offshore);
- usprawnienia dotyczące terminowości i natychmiastowej wykonalności decyzji: o środowiskowych uwarunkowaniach, zgoda wodnoprawna, pozwolenie na budowę i pozwolenie na użytkowanie MFW (art. 58 ww. projektu i art. 76 ustawy offshore) oraz uproszczenie polegające na uznaniu zmian rozmieszczenia morskich turbin wiatrowych w ramach danej lokalizacji MFW jako niestanowiących istotnego odstępiania od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę w rozumieniu art. 36a ust. 5 prawa budowlanego (art. 75 ww. projektu i art. 81 ustawy offshore). Inne projektowane uproszczenia, które jednak nie były dalej procedowane²²⁰, dotyczyły braku wymogów:
 - a) sporządzenia projektu robót geologicznych, o którym mowa w art. 79 ust. 1a prawa geologicznego i górniczego, w przypadku prac geologicznych z zastosowaniem metod geofizycznych w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej o charakterze wstępnym, których wyłącznym celem jest określenie modelu geologicznego gruntu zamierzonego przedsięwzięcia (art. 77 ww. projektu);
 - b) zatwierdzenia w drodze decyzji projektu robót geologicznych oraz dodatku do projektu robót geologicznych, jeżeli obejmują one wyłącznie wykonywanie wierceń, badań i innych czynności w celu określenia warunków geologiczno-inżynierskich na potrzeby posadowienia MFW – wystarczające miało być zgłoszenie takich robót (art. 93 ww. projektu).

Niewystarczające dla rozwoju MFW uproszczenia prawa geologicznego i górniczego

Przykłady

22.09.2020 r. MAP w odpowiedzi na pismo Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów z 17.09.2020 r.²²¹ przedstawiło 14 uwag do projektu ustawy offshore z 15.09.2020 r., w tym m.in. dotyczącą usunięcia uproszczeń administracyjnych dotyczących robót geologicznych – projekt ustawy offshore z 15.09.2020 r. nie zawierał bowiem rozwiązań przewidzianych w art. 86 projektu tej ustawy z 6.07.2020 r. zgodnie z którym, wymóg sporządzenia projektu robót geolo-

²¹⁹ Z art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy offshore wynika, że wartość tę dla danego okresu rozliczenia stanowi iloczyn ilości energii elektrycznej i ceny rozliczeniowej wyznaczonej w procesie jednolitego łączenia rynków dnia następnego dla polskiego obszaru rynkowego.

²²⁰ Utrzymały się wprawdzie w kolejnym projekcie ustawy offshore z 6.07.2020 r. (odpowiednio w art. 86 i 99 tego projektu), jednak nie było już ich w treści projektu (po zmianach) z 8.10.2020 r.

²²¹ Znak: DKPL.WK.10.1.50.2020.JS(2) <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12340952/katalog/12743891#12743891> [dostęp 4.09.2021 r.].

gicznych o którym mowa w art. 79 ust. 1a prawa geologicznego i górniczego, miał nie dotyczyć prac geologicznych w granicach obszarów morskich RP, obejmujących wyłącznie wykonywanie badań geofizycznych, których celem jest określenie budowy geologicznej dna morskiego w rejonie zamierzonego przedsięwzięcia. Ponadto, projekt ustawy z 15.09.2020 r. nie zawierał także rozwiązań, które przewidziane były w art. 99 projektu ustawy z 6.07.2020 r. zgodnie z którym, w przypadku robót geologicznych obejmujących prace geologiczne prowadzone w celu określenia warunków geologiczno-inżynierskich na potrzeby posadowienia MFW, miało nie być wymagane zatwierdzenie przez właściwy organ, a jedynie zgłoszenie projektu robót geologicznych właściwemu organowi. Celem powyższych przepisów było wprowadzenie istotnych ułatwień dla inwestorów, ze względu na brak konieczności wszczynania w toku projektu inwestycyjnego kolejnych, niejednokrotnie długotrwałych procedur administracyjnych, mogących skutkować opóźnieniem realizacji inwestycji. Jednocześnie, rozwiązania te przewidziane zostały jedynie dla określonych prac badawczych, w przypadku których ich wpływ geologiczny i środowiskowy byłby znikomy. Jak wskazało MAP w ww. piśmie do Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów warto mieć także na uwadze, że pierwotną przyczyną wprowadzenia przepisów dot. obowiązku zatwierdzania przez właściwy organ projektu robót geologicznych (postępowanie obejmujące wielomiesięczne uzgodnienia z innymi organami) było objęcie tym obowiązkiem prowadzenia w obszarach morskich RP badań związanych z występowaniem węglowodorów. Specyfika tych badań jest zupełnie inna (ich potencjalne konsekwencje są dalej idące) niż specyfika badań geofizycznych, których celem jest określenie budowy geologicznej dna morskiego czy prac prowadzonych w celu określenia warunków posadowienia MFW. Dlatego MAP proponowało (bezskutecznie) przywrócenie przepisów art. 86 i 99 projektu ustawy z 6.07.2020 r.

Odnośnie identyfikowania barier rozwoju MEW w przypadku procedur administracyjnych prowadzonych na podstawie prawa geologicznego i górniczego:

- z uzasadnienia wybranego wniosku o nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności (z 27.07.2020 r.)²²² wynika, że jego nadanie m.in. pozwoli na niezwłoczną realizację inwestycji przed nastaniem pory jesiennych sztormów na morzu i zmniejszy ryzyko niedotrzymania założonych terminów. Pogorszenie się warunków pogodowych, uniemożliwi kontynuowanie prac na morzu i skutkować będzie koniecznością ich przesunięcia na drugi kwartał 2021 r. Takie rozwiązanie grozi stronie poważnymi stratami finansowymi związanymi z koniecznością ponownego pokrycia kosztów mobilizacji jednostek, urządzeń oraz ludzi. Opóźnienie wpłynie również na zakładany przez inwestora harmonogram oddania projektowanej MFW do użytku, a w konsekwencji na pogorszenie wskaźników finansowych całej inwestycji.

Minister Klimatu i Środowiska wyjaśnił m.in., że rozważył wprowadzenie w Prawie geologicznym i górnicznym uproszczeń w zakresie działalności MFW. W konsekwencji, w przygotowywanym w MKiŚ projekcie zmiany prawa geologicznego i górniczego zaproponowana została zmiana art. 79 ust. 1a tej ustawy, mająca na celu uproszczenie oraz doprecyzowanie, że w przypadku obszarów morskich, projekt robót geologicznych jest wymagany jedynie dla prac geologicznych z zastosowaniem badań sejsmicznych (jednej z metod geofizycznych) i wyłącznie w przypadku budowy MFW oraz zespołu urządzeń służących do wyprowadzenia mocy w rozumieniu ustawy offshore. Projekt ten oczekuje dopiero na wpis do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów (na etapie przed przekazaniem do uzgodnień i konsultacji), który w trakcie procesu legislacyjnego może jeszcze zmienić swoje brzmienie i jego ostateczny kształt nie jest jeszcze znany;

²²² Zawarty we wniosku o zatwierdzenie projektu robót geologicznych w celu określenia warunków geologiczno-inżynierskich dla budowy utrzymania MFW (data wpływu do MKiŚ 14.04.2020).

- ze zgłoszenia zamiaru rozpoczęcia robót geologicznych (z 7.08.2020 r.)²²³ w oparciu o zatwierdzony projekt robót geologicznych w celu określenia warunków geologiczno-inżynierskich dla budowy i utrzymania MFW wynika, że wymóg zgłaszania zamiaru rozpoczęcia robót geologicznych najpóźniej na dwa tygodnie przed zamierzonym terminem nie przystaje do robót geologicznych wykonywanych na obszarach morskich (szczególnie na otwartym morzu). Wykonywanie robót na otwartym morzu jest znacznie bardziej uzależnione od warunków pogodowych, niż analogicznego zakresu na lądzie. Wszelkie prognozy obejmujące dłuższy okres niż 2–3 najbliższe dni są bardzo niepewne. Pora jesiennych sztormów znacznie utrudnia pracę i może spowodować wzrost kosztów, jak również obniżenie bezpieczeństwa pracujących na jednostce ludzi, co wpłynie zarówno na opłacalność projektu, jak i na jego terminowe oddanie do eksploatacji. A zgodnie z założeniami polityki energetycznej transformacja energetyczna kraju, w tym budowa MFW, winna być traktowana priorytetowo.

Minister Klimatu i Środowiska wyjaśnił m.in., że dotychczas prowadzono jedynie robocze dyskusje dotyczące możliwości zmian przepisów w zakresie zgłoszenia robót geologicznych, w szczególności w obszarach morskich RP. Ewentualne wprowadzenie zmian, po przeprowadzeniu konsultacji, może być rozważane przy kolejnej nowelizacji prawa geologicznego i górniczego. Zgłoszenie zamiaru przystąpienia do robót geologicznych jest ważne w celu prawidłowego sprawowania nadzoru nad realizacją robót geologicznych. W obszarach morskich istotna jest dokładna znajomość właściwości geologicznych podłoża i właściwe zaprojektowanie i wykonanie badań geologicznych, w celu bezpiecznego i korzystnego posadowienia MFW. Jeśli chodzi o wprowadzone ułatwienia dot. realizacji robót geologicznych w zakresie posadawiania MFW warto zauważyć, że zgodnie z ustawą offshore, która weszła w życie 18.02.2021 r., na podstawie art. 77 ust. 1 decyzja zatwierdzająca projekt robót geologicznych podlega natychmiastowej wykonalności. Zapis ten stanowi wzmocnienie dla przyspieszenia realizacji planowanych inwestycji dotyczących MFW. Wprowadzono też czytelniejszy przepis kompetencyjny (art. 161 ust. 3 pkt 2a prawa geologicznego i górniczego) mówiący, że do ministra właściwego ds. środowiska należą sprawy związane z zatwierdzaniem projektów robót geologicznych oraz dokumentacji geologicznych, dotyczących określania warunków geologiczno-inżynierskich na potrzeby posadawiania urządzeń i obiektów wchodzących w skład zespołu urządzeń służących do wyprowadzenia mocy w rozumieniu ww. ustawy. Ponadto w związku z wejściem w życie ustawy offshore, Departament Geologii i Koncesji Geologicznych w MKiŚ otrzymał dwa etaty w celu przyspieszenia procedowania postępowań administracyjnych związanych z zatwierdzaniem projektów robót geologicznych oraz dokumentacji geologicznych dotyczących określania warunków geologiczno-inżynierskich na potrzeby posadawiania MFW. Podkreślił, że w przypadku prawidłowo sporządzonego projektu robót geologicznych lub dodatku do projektu robót geologicznych, postępowanie administracyjne w sprawie ich zatwierdzenia nie będzie miało wpływu na ewentualne opóźnienia w realizacji inwestycji;

- art. 80a prawa geologicznego i górniczego wprowadził obowiązek, aby dodatki do projektu robót geologicznych wymagały zatwierdzenia, wcześniej (przed jego wprowadzeniem art. 1 pkt 26 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych

²²³ Zgłoszenia robót geologicznych, którego dokonuje się na piśmie, najpóźniej na 2 tygodnie przed zamierzonym terminem ich rozpoczęcia (zgodnie z art. 81 ust. 2 prawa geologicznego i górniczego). Zgłoszenie wpłynęło 10.08.2020 r. w oparciu o zatwierdzony projekt robót geologicznych w celu określenia warunków geologiczno-inżynierskich dla budowy i utrzymania MFW (data wpływu wniosku do MKiŚ o zatwierdzenie projektu robót geologicznych 9.04.2020 r.).

innych ustaw²²⁴) wystarczało zawiadomienie o wprowadzeniu dodatku. Jednocześnie z uzasadnienia jego wprowadzenia (Druk nr 2352 Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw²²⁵) wynikało, że celem było ułatwienie dla przedsiębiorców zobowiązanych do uzyskania koncesji:

„Część z tych przepisów stanowi ułatwienia dla przedsiębiorców (np. art. 80a znosi wymóg zmiany koncesji w przypadku zmiany projektu robót geologicznych (...))”²²⁶.

„W przypadku koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża węglowodorów nowe przepisy stosuje się w zakresie zmiany projektu robót geologicznych (art. 80a) (...)”²²⁷.

Minister Klimatu i Środowiska wyjaśnił m.in., że istotą zmian wprowadzonych w art. 1 pkt 26 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, w którym dodano art. 80a, było uregulowanie procedury zatwierdzania wszystkich dodatków do projektów robót geologicznych, umożliwienie lepszego nadzoru organów administracji geologicznej nad realizacją robót geologicznych oraz wprowadzenie ułatwień w przypadku projektów robót geologicznych, będących załącznikami do koncesji (każda zmiana projektu robót geologicznych np. zakresu projektowanych robót geologicznych lub terminu ich realizacji, wymagała zmiany koncesji, co stanowiło większe obciążenie dla przedsiębiorców). Biorąc pod uwagę, że art. 80a prawa geologicznego i górniczego znajduje zastosowanie również do dodatków do projektów robót geologicznych dotyczących MFW i brak jest, w przypadku projektów/dodatków dla MFW, analogii do uproszczeń dotyczących projektów przedkładanych w postępowaniach koncesyjnych, nie rozważa się zmian przepisów w tym zakresie.

Minister Klimatu jako właściwy ds. energii od 21.03.2020 r.²²⁸ skierował projekt ustawy offshore do powtórnych uzgodnień międzyresortowych i opiniowania²²⁹. W MKiŚ również zidentyfikowano bariery i problemy w zakresie MEW, w tym dotyczące procedur administracyjnych. W szczególności, jak wynika z wyjaśnień Sekretarza Stanu w MKiŚ i Pełnomocnika Rządu ds. OZE Pana Ireneusza Zyski, wsparcie rozwoju MEW wymagało identyfikacji oraz mitygacji barier i problemów wynikających ze specyfiki sektora MFW, w tym problemów dotyczących procedur administracyjnych – w zakresie podstawowych barier, na etapie prac nad ustawą offshore, zidentyfikowano:

- nieprzystawalność systemów wsparcia do uwarunkowań faktycznych i prawnych MFW i brak ułatwień administracyjnych:
 - a) na podstawie przepisów obowiązujących przed wejściem w życie ustawy offshore, MFW konkurowałyby w jednym koszyku aukcyj-

Barier rozwoju MEW zidentyfikowane przez Ministra Klimatu i Środowiska

²²⁴ Dz. U. poz. 1133.

²²⁵ <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2352>

²²⁶ Str. 63 uzasadnienia.

²²⁷ Str. 62 uzasadnienia.

²²⁸ Zgodnie z § 1 ust. 2 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu (Dz. U. poz. 495) Minister od 21.03.2020 r. kierował działami administracji rządowej: energia i klimat.

²²⁹ Dokumenty z procesu prowadzonego przez Ministra Klimatu, a następnie Ministra Klimatu i Środowiska umieszczono na stronie Rządowego Centrum Legislacji pod linkami: <https://legislacja.gov.pl/projekt/12335455> i <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12340952> [dostęp 28.08.2021 r.].

nym z elektrowniami wodnymi oraz instalacjami wykorzystującymi biopłyny albo energię geotermalną do wytwarzania energii elektrycznej. Ponadto tylko dwóch z trzech z ówczesnie najbardziej zaawansowanych projektów MFW mogło wziąć udział w aukcjach (warunki formalne – niezbędne decyzje), co uniemożliwiało przeprowadzenie aukcji zgodnie z art. 78 ust. 5 ustawy OZE. Rozwiązania systemu wsparcia przyjęte w aukcjach nie były także dopasowane do rzeczywistych warunków budowy i funkcjonowania MFW z uwagi na nieadekwatny okres i wielkość wsparcia czy brak możliwości etapowania projektów. Kwestie te uwzględniono głównie w rozdziałach 2–5 ustawy offshore.

W rozdziałach tych uregulowano zasady – odpowiednio – ubiegania się o prawo do pokrycia ujemnego salda przez wytwórcę, przyznawania prawa do pokrycia ujemnego salda na podstawie decyzji, uczestnictwa w aukcji dla MFW i rozliczeń ujemnego salda.

b) otoczenie regulacyjno-legislacyjne nie zapewniało terminowej realizacji projektów pomimo wydania pierwszych pozwoleń lokalizacyjnych w 2012 r. MFW nie korzystały w postępowaniach administracyjnych z ułatwień analogicznych jak te, które obowiązują w przypadku innych wielkoskalowych, unikalnych inwestycji. To wszystko wymagało stworzenia rozwiązań umożliwiających dopasowanie systemu wsparcia do specyfiki MFW oraz usprawnienie procedur administracyjnych (w tym określenie konkretnych wymagań co do wymaganych decyzji i pozwoleń). Kwestie te, jak wyjaśnił Sekretarz Stanu, uwzględniono w ustawie offshore (rozdział 9). W rozdziale 9 projektu i ustawy offshore wprowadzono usprawnienia w zakresie procedur administracyjnych takie jak:

- 1) w zakresie procedur administracyjnych, prowadzonych w celu uzyskania przez wytwórcę decyzji podstawowych dla realizacji budowy MFW, to jest: decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zgody wodnoprawnej, pozwolenia na budowę i pozwolenia na użytkowanie, które podlegają natychmiastowemu wykonaniu i są wydawane – odpowiednio – w 90, 90, 90 i 30 dni,
- 2) zasady składania i rozpatrywania środków odwoławczych w odniesieniu do tych decyzji, zmierzające do umożliwienia jak najszybszego wykonania ich przez wytwórcę oraz skrócenia czasu uzyskania przez te decyzje przymiotu ostateczności i prawomocności,
- 3) zmiana rozmieszczenia morskich turbin wiatrowych: w art. 81 ust. 1 ustawy offshore wskazano, iż zmiana rozmieszczenia morskich turbin wiatrowych lub innych elementów MFW oraz urządzeń wchodzących w skład zespołu urządzeń służących do wyprowadzenia mocy w ramach lokalizacji określonej w pozwoleniu lokalizacyjnym (pszw), nie stanowi istotnego odstępstwa od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę w rozumieniu art. 36a ust. 5 prawa budowlanego, jeżeli łącznie są spełnione określone warunki. Ponadto w art. 81 ust. 2 nakazano odpowiednie

- stosowanie art. 122a § 2 k.p.a., zgodnie z którym sprawę uznaje się za załatwioną milcząco w sposób w całości uwzględniający żądanie strony, jeżeli w terminie miesiąca od dnia doręczenia żądania strony właściwemu organowi administracji publicznej albo innym terminie określonym w przepisie szczególnym organ ten nie wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie (milczące zakończenie postępowania) albo nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji (milcząca zgoda). Milcząca zgoda dyrektora urzędu morskiego w zakresie wniosku o zmianę rozmieszczenia morskich turbin wiatrowych lub innych elementów MFW stanowić będzie znaczące ułatwienie administracyjne w procesie realizacji MFW;
- brak wystarczających zachęt do rozwoju lokalnego łańcucha dostaw i kompetencji:
 - a) z opracowań organizacji branżowych (m.in. PSEW, Forum Energii), podmiotów rynku finansowego (PKO BP) czy firm doradczych (EY, McKinsey, FNEZ) wyłaniał się wspólny wniosek, wskazujący iż Polska charakteryzuje się znacznym potencjałem zapewnienia dostaw i usług związanych z budową i eksploatacją MFW. Maksymalizacja potencjału wymaga jednak działań, których podstawą będzie stymulowanie rozwoju sektora produkcyjnego, usług, a także rozwój kompetencji,
 - b) na wzór brytyjski w ustawie offshore, w zakresie stymulacji rozwoju lokalnego łańcucha dostaw i rozwijania krajowego przemysłu w sektorze związanym z budową i obsługą MFW, wprowadzono obowiązek przedstawiania przez wytwórcę w procesie wnioskowania o przyznanie prawa do pokrycia ujemnego salda w I fazie systemu wsparcia lub w prekwalifikacji do aukcji, planu łańcucha dostaw w procesie budowy i eksploatacji MFW, ze szczególnym uwzględnieniem udziału podmiotów lokalnych oraz obowiązek przeprowadzenia dialogu technicznego z zainteresowanymi uczestnikami rynku (potencjalnymi dostawcami). W dalszej kolejności uwzględniono by wytwórca miał obowiązek składania sprawozdań z realizacji planu. Plany i sprawozdania przedstawiane są w celach informacyjnych i mają w zamierzeniu ustawodawcy pełnić, wraz z obowiązkowym dialogiem technicznym, funkcję stymulacyjną, umożliwiając branżom związanym z budową i eksploatacją MFW lub branżom pokrewnym (np. stoczniowej) przygotowanie się do współpracy z wytwórcami zamierzającymi rozwijać MFW na Bałtyku;
 - przyłączanie wytwórców do sieci i rozporządzanie zespołem urządzeń służących do wyprowadzenia mocy oraz MFW:
 - a) z uwagi na skalę planowanych inwestycji MFW niezbędne było określenie zasad i wymagań związanych z przyłączaniem do sieci elektroenergetycznej MFW oraz współpracy pomiędzy instalacjami a infrastrukturą OSP. Art. 3 pkt 13 ustawy offshore wprowadza definicję zespołu urządzeń służących do wyprowadzenia mocy. Przepisami ustawy wprowadzono również wstępne warunki przyłączenia, które umożliwiają ubieganie się o przyłączenie do sieci MFW inwestora, który zamierza ubiegać się o przyznanie prawa do pokrycia ujemnego salda na zasadach określonych w ustawie. W momencie przyznania

wsparcia, wstępne warunki przyłączenia stają się warunkami przyłączenia ważnymi przez 2 lata od dnia przyznania prawa do pokrycia ujemnego salda w ramach I lub II fazy systemu wsparcia. Automatyzm procesu ma na celu eliminację zbędnych procedur administracyjnych w tym obszarze. Koncepcja ta odpowiada na problem „blokowania” znacznych ilości mocy na podstawie warunków przyłączenia, które to moce nawet przez kilka lat – od momentu wydania warunków przyłączenia do ewentualnego otrzymania wsparcia – pozostawałyby niedostępne dla innych wytwórców,

- b) ustawa offshore reguluje kwestie związane z ewentualnym wykonaniem prawa pierwokupu przysługującego OSP w przypadku rozporządzenia przez wytwórcę zespołem urządzeń służących do wyprowadzenia mocy z MFW. W tym przypadku zastosowano prawo pierwokupu, co w zamyśle ustawodawcy ma służyć zapewnieniu bezpieczeństwa funkcjonowania KSE;
- ułatwienie składania za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej wniosków dotyczących wnoszenia i wykorzystywania sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń (pszw) oraz układania i utrzymywania kabli (puuk). Art. 92 ustawy offshore zmieniający ustawę o obszarach morskich RP, mówi o tym, że wnioski składa się wyłącznie za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną²³⁰ przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne²³¹. Ponadto doręczenie pism następuje wyłącznie za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną.

Wyżej wymienione propozycje pokonywania barier oraz problemów sektora MEW związanych z ustrukturyzowaniem procesu pozyskiwania pszw rozwiązano, jak wyjaśnił Sekretarz Stanu w MKiŚ i Pełnomocnik Rządu ds. OZE, dzięki współpracy z ministrem właściwym ds. gospodarki morskiej. Ponadto, w wyniku współpracy z resortem gospodarki morskiej wprowadzono zmiany w ustawie o bezpieczeństwie morskim. Art. 99 ustawy offshore dodał nowy rozdział 5a do ww. ustawy, dotyczący bezpieczeństwa eksploatacji MFW. Wprowadzono szereg wymogów mających na celu zapewnienie, że eksploatacja MFW nie będzie miała negatywnego wpływu, m.in. na: bezpieczeństwo żeglugi, bezpieczeństwo personelu zaangażowanego w budowę, eksploatację i likwidację MFW, funkcjonowanie systemów łączności, bezpieczeństwo morskie oraz obronność państwa czy ochronę środowiska morskiego.

Mimo identyfikowania barier rozwoju MEW, nie podjęto wystarczających działań w celu uwzględnienia w ustawie offshore faktycznego zmniejszenia ustawowych obciążeń administracyjnych wnioskodawców i integracji procesu wydawania pozwoleń niezbędnych w procesie inwestycyjnym

²³⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 344.

²³¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 2070, ze zm.

w szczególności w zakresie pozwoleń na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich oraz pozwoleń i uzgodnień na układanie i utrzymywanie kabli w tych obszarach oraz w przypadku MKiŚ także dotyczących konieczności zatwierdzenia projektów robót i dodatków do projektów robót geologicznych i zawiadamiania o zamiarze rozpoczęcia robót geologicznych w obszarach morskich – w szczególności na etapie gdy – odpowiednio MAP i MKiŚ było organem wnioskującym (ministerstwem wiodącym) projektu ustawy offshore. Długotrwałość prowadzonych postępowań administracyjnych dotyczących MFW wskazywała na zasadność przeprowadzenia analiz w zakresie wprowadzenia rozwiązań mających na celu ich uproszczenie.

O nadmiernym rozproszeniu procedur administracyjnych związanych z MFW wskazuje fakt, iż przynajmniej 11 organów (dziewięciu ministrów²³² i Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego²³³ oraz właściwy wójt, burmistrz lub prezydent²³⁴) przeprowadza aż 23 postępowania wymagające co najmniej 40 uzgodnień pomiędzy organami. Nie skorzystano tym samym z doświadczeń krajów z rozwiniętą MEW – np. w przywołanym w OSR systemie duńskim istotną rolę odgrywa Duńska Agencja Energetyczna, która odpowiada za integrację procesu wydawania pozwoleń niezbędnych w procesie inwestycyjnym („one stop shop”) i m.in. te działania istotnie ograniczają ryzyka i koszty po stronie inwestorów.

Wprawdzie z wyjaśnień:

- Podsekretarza Stanu w MAP Pana Zbigniewa Grygłasa wynikało m.in., że:
 - a) podmioty objęte nadzorem właścicielskim Ministra Aktywów Państwowych nie sygnalizowały MAP występowania utrudnień, a tym samym potrzeby zmian w zakresie wprowadzenia ułatwień proceduralnych i procesu inwestycyjno-budowlanego sektora MEW,
 - b) prace Parlamentarnego Zespołu ds. MEW w 2019 r. miały na celu inspirowanie przedstawicieli Ministerstwa Energii, którzy brali udział w charakterze uczestników w pracach tego Parlamentarnego Zespołu ds. MEW, tj. przedstawicieli Ministra Energii, jako organu inicjującego prace legislacyjne w zakresie dotyczącym sektora energetyki, który dodatkowo planował podjęcie prac legislacyjnych dotyczących zmian prawa energetycznego w zakresie pozwalającym na rozwój sektora MEW. W tym zakresie prace Parlamentarnego Zespołu ds. MEW przyczyniły się do przyspieszenia prac legislacyjnych i wskazać także należy, iż to Minister Aktywów Państwowych skierował w styczniu 2020 r. projekt ustawy offshore (UD34) do uzgodnień i konsultacji publicznych,
 - c) aktualnie najistotniejszym zagadnieniem dla rozwoju MEW są przepisy projektu rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie oceny wniosków złożonych w postępowaniu rozstrzygającym, do którego to projektu Minister Aktywów Państwowych zgłosił uwagi,

²³² Ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w zakresie stwierdzenia zgodności z ustaleniami koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ministrów właściwych do spraw: aktywów państwowych, energii, gospodarki, klimatu, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, rybołówstwa, środowiska, geologii, gospodarki wodnej, wewnętrznych oraz Ministra Obrony Narodowej.

²³³ Od 18.02.2021 r.

²³⁴ Dotyczy przebiegu kabli na odcinku lądowym.

- d) zadaniem Pełnomocnika MAP ds. MFW nie jest kompleksowe analizowanie całego spektrum przepisów regulujących tematykę MFW, w szczególności w ujęciu prowadzonego procesu budowlanego – Pełnomocnik działa jedynie w ramach kompetencji MAP;
- Sekretarza Stanu w MKiŚ i Pełnomocnika Rządu ds. OZE Pana Ireneusza Zyski wynikało m.in., że:
 - a) to minister właściwy ds. gospodarki morskiej odpowiada za nadzór nad wykorzystaniem obszarów morskich. Podział kompetencji organów w tych obszarach między ministrem i właściwymi terytorialnie dyrektorami urzędów morskich został określony w ustawie o obszarach morskich RP i wynika ze statusu prawnego obszaru morza terytorialnego i WSE,
 - b) wyznaczenie jednego organu właściwego do wydania kompleksowej decyzji (dot. pszw, puuk i dot. położenia kabli w WSE) na obecnym etapie rozwoju MEW nie wydaje się celowe ze względu na to, że naruszałoby istniejący dziś i wynikający z wielu przepisów podział kompetencji między organami. Poza tym, podmioty biorące udział w postępowaniach i ubiegające się o wydanie decyzji na poszczególnych etapach procesu inwestycyjnego są wysoce wyspecjalizowanymi podmiotami. Co za tym idzie, podmioty te – wywodzące się z dużych grup kapitałowych – dysponują wiedzą w zakresie procedur wydawania podstawowych decyzji administracyjnych dla MFW i dotychczas nie wskazywały na bariery w rozwoju MFW wywołanych przez obowiązujące procedury administracyjne w zakresie pozwoleń lokalizacyjnych,
 - c) ujednolicenie procesu administracyjnego i zniesienie obecnego podziału na decyzje pszw, puuk i dot. położenia kabli w WSE mogłoby zahamować całą procedurę inwestycyjną, w wypadku wydania jednej decyzji odmownej, spowodowałoby potrzebę ponownego wszczęcia całej wówczas ujednoliconej procedury,
 - d) projekty MFW, podobnie jak inne strategiczne inwestycje infrastrukturalne, mogą natrafić na utrudnienia w procesie inwestycyjnym, spowodowane przedłużającymi się postępowaniami administracyjnym. Resort klimatu i środowiska dążąc do ułatwienia procedur, na etapie opracowywania ustawy offshore, zidentyfikował bariery mogące wydłużać postępowania administracyjne. Rozpoznano, że ówczesne otoczenie regulacyjno-legislacyjne nie zapewniało terminowej realizacji projektów w zakresie MFW, ponieważ inwestycje te nie korzystają w postępowaniach administracyjnych z ułatwień analogicznych jak te, które obowiązują w przypadku innych wielkoskalowych, unikalnych inwestycji. Minister Klimatu zaproponował w ustawie przepisy mające na celu usprawnienie procedur administracyjnych, umożliwiające bardziej efektywne, szybsze realizowanie inwestycji w zakresie MFW,
 - e) stosownie do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.²³⁵, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to m.in., że kompetencje organów

²³⁵ Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

władzy publicznej powinny zostać jednoznacznie i precyzyjnie określone w przepisach prawa, wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w takich przepisach, a – w razie wątpliwości interpretacyjnych – kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać²³⁶, lecz musi być określona jasno i precyzyjnie w przepisie prawa. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej jasno określa zakres działów administracji rządowej oraz właściwość ministra kierującego danym działem. Przyjęcie reguły „one stop shop” dla wydawania decyzji dla przedsięwzięć MFW w polskich obszarach morskich wymagałoby zatem zmian w Konstytucji RP i ustawach kompetencyjnych szeregu działów administracji publicznej. Obecnie procedury administracyjne są jasno określone i dany minister prowadzi postępowania administracyjne w zakresie swojej właściwości. Zastosowanie zasady „one stop shop” spowodowałoby zdublowanie zakresów działań poszczególnych działów administracji publicznej w nowym urzędzie i procedowanie przez różne organy administracyjne postępowań administracyjnych w podobnych sprawach. Takie rozwiązanie spowodowałoby nie tylko konieczność zwiększenia/dublowania zasobów kadrowych, ale także mogłoby powodować znaczące różnice w procedurach stosowanych przez różne organy. W takiej sytuacji inwestor zajmujący się farmami wiatrowymi mógłby podlegać całkowicie rozbieżnym procedurom starając się o pozwolenie na wznoszenie lądowych i morskich farm wiatrowych. Przyjęte w ustawie offshore rozwiązania ułatwiające procedury administracyjne sprawiają, że proces inwestycyjny będzie maksymalnie skrócony, a jednocześnie nie będzie zbyt rewolucyjny dla inwestorów oraz pracowników administracji publicznej,

- f) Budowa MFW jest procesem bardzo złożonym, mogącym powodować wiele oddziaływań min. na środowisko, żywe zasoby morza, bezpieczeństwo żeglugi, bezpieczeństwo i obronność państwa, ochronę granicy państwowej. Z tego powodu konieczny jest udział tak wielu organów mających kompetencje i wiedzę w tych dziedzinach. Udział tych organów w postępowaniu prowadzącym do wydania pozwolenia na budowę nie może być zastąpiony powołaniem jednego organu tzw. *one stop shop*.

Jednak zdaniem NIK, tak jak można było podjąć pewne ww. działania usprawniające procedury (skrócenie czasu), a nawet upraszczające (Prawo budowlane, czy – nieskuteczne – dot. prawa geologicznego i górniczego) również należało podjąć działania dotyczące wcześniejszych etapów rozwoju MEW a dotyczące procedur pozwoleńowych (w tym lokalizacyjnych, czy dotyczących położenia kabli). Analizy w zakresie uproszczeń, w szczególności w kontekście przywołanego w OSR przykładu modelu duńskiego wymagały ukierunkowania na analizę i dokonanie możliwych uproszczeń i integracji procedur pozwoleńowych. Na potrzebę daleko idących uproszczeń procedur wskazano nie tylko w ww. Ocenie Skutków Regulacji m.in. z 9.01.2020 r. dołączonej do pierwszego projektu ustawy offshore

²³⁶ M.in. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 9 maja 2005 r., Ts 216/04.

(z 23.12.2019 r.), jak i z 3.07.2020 r.²³⁷ gdzie – odpowiednio – MAP i MKiŚ dostrzegły konieczność usprawnienia w zakresie procedur administracyjnych: w celu przyspieszenia budowy i rozpoczęcia eksploatacji MFW, konieczne jest dokonanie zmian w wybranych regulacjach dotyczących procedur administracyjnych. Obecne otoczenie regulacyjno-legislacyjne nie zapewnia terminowej realizacji tych projektów, ponieważ MFW nie korzystają w postępowaniach administracyjnych z ułatwień analogicznych jak te, które obowiązują w przypadku innych wielkoskalowych, unikalnych inwestycji. Postępowania administracyjne, mające na celu uzyskanie odpowiednich dla MFW decyzji administracyjnych, są długotrwałe, a w wielu przypadkach niedostosowane do realiów prowadzenia procesu budowlanego na morzu. Jak wynika z ww. przykładu dot. wymogu zgłaszania zamiaru rozpoczęcia robót geologicznych najpóźniej na dwa tygodnie przed zamierzonym terminem (str. 82–85), wykonywanie robót na otwartym morzu jest znacznie bardziej uzależnione od warunków pogodowych, niż analogicznego zakresu na lądzie. Pora jesiennych sztormów znacznie utrudnia pracę i może spowodować wzrost kosztów, jak również obniżenie bezpieczeństwa pracujących na jednostce ludzi, co wpłynie zarówno na opłacalność projektu, jak i na jego terminowe oddanie do eksploatacji; w obszarze regulacyjnym występuje szereg modeli rozwoju tego obszaru OZE, niemniej jednak z punktu widzenia skuteczności warto rozważyć dwa modele – brytyjski i duński: W systemie duńskim istotną rolę odgrywa Duńska Agencja Energetyczna, która odpowiada za integrację procesu wydawania pozwoleń niezbędnych w procesie inwestycyjnym. Powyższe działania istotnie ograniczają ryzyka po stronie inwestorów. Również w uzasadnieniu do projektu ustawy offshore zauważono skomplikowany charakter procesu inwestycyjnego i założono, że ustawa offshore wychodzi naprzeciw potrzebie szybkiego zwiększenia udziału OZE w krajowym miksie energetycznym, poprzez wprowadzenie systemu wsparcia oraz usprawnień administracyjnych, umożliwiających bardziej efektywne prowadzenie procesu inwestycyjnego w zakresie MFW²³⁸;

- na posiedzeniach Parlamentarnego Zespołu ds. MEW, gdzie m.in. 12.06.2019 r.²³⁹ podkreślano konieczność optymalizacji i uproszczenia procedur obowiązujących w MEW, wskazywano, że procedury zw. z powstaniem MFW w polskiej strefie Bałtyku wymagają aż 75 różnych opinii, uzgodnień, pozwoleń, zezwoleń, w zakresie ośmiu ustaw

²³⁷ <https://legislacja.gov.pl/projekt/12335455/katalog/12697603#12697603> [dostęp 21.09.2021 r.].

²³⁸ <https://legislacja.gov.pl/projekt/12335455/katalog/12697603#12697603> [dostęp 21.09.2021 r.].

²³⁹ <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=POSIEDZENIAZESP&Zesp=516> [dostęp 6.09.2021 r.]. Przewodniczącym Zespołu i ww. posiedzeniu przewodniczył Pan Zbigniew Gryglas, Podsekretarz Stanu i Pełnomocnik MAP ds. MEW w okresie od 2.03.2020 do 8.09.2021 r.

- i 15 rozporządzeń, z których wiele zostało zmienionych w ostatnich 3 latach, niektóre kilkakrotnie, w tym 19 uzgodnień i opinii wydawanych jest poza trybem k.p.a.²⁴⁰.

Należy się zgodzić z wyjaśnieniem, że podmioty wywodzące się z dużych grup kapitałowych dysponują wiedzą w zakresie procedur wydawania decyzji administracyjnych dot. MFW, ale mieć również na uwadze, że skomplikowanie procedur przez wysokie ryzyko z tym związane podraża koszty MEW. Ukierunkowanie działań legislacyjnych ustawy offshore na integrację procedur dla wnioskodawców („one stop shop”) obniżyłaby ryzyko nieuzyskania wszystkich pozytywnych decyzji (tzn. nie byłoby sytuacji, że można uzyskać np. pozwolenie lokalizacyjne farmy a nie uzyskać pozwolenia na układanie i utrzymywanie kabli na obszarach morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego lub uzgodnienia dot. układania i utrzymywania kabli w WSE), a koordynacja całości (np. w MKiŚ) przyczyniałaby się także do pozyskania przez organy informacji, gdzie można procedury uprościć.

Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej identyfikował bariery i problemy w zakresie realizowanych procedur administracyjnych dotyczących MFW i podejmował działania w celu ich usunięcia, w tym:

- w celu np. zapobiegnięcia „zablokowaniu” lokalizacji dla kabli w przypadku braku decyzji tzw. lokalizacyjnej dla przedsięwzięcia²⁴¹ – trwają prace legislacyjne nad przepisami wprowadzającymi obowiązek dołączenia do wniosku o wydanie uzgodnienia lub pozwolenia dla kabli wchodzących w skład zespołu urządzeń służących do wyprowadzenia mocy z MFW co najmniej wstępnych warunków przyłączenia dla MFW, z której moc ma być wyprowadzana, tj. opracowano projekt ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie morskim oraz ustawy o obszarach morskich RP przekazany do RCL w celu rozpatrzenia przez komisję prawniczą;
- zidentyfikowano problem związany z terminem ważności pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW, w efekcie czego wprowadzono przepis art. 66a ustawy o obszarach morskich RP²⁴²;
- kwestie bezpieczeństwa MFW były rozważane i w efekcie już obowiązują lub trwają prace nad przepisami prawa mającymi zapewnić bezpieczeństwo w zakresie budowy, eksploatacji i likwidacji MFW. Ponadto kwestie dotyczące wpływu MFW na bezpieczeństwo morskie i system ratownictwa morskiego omawiane były w ramach prac powołanego w 2018 r. przy MG MiŻS Zespołu roboczego do spraw bezpieczeństwa

Bariery rozwoju MEW zidentyfikowane przez Ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej

²⁴⁰ „Optymalizacja i uproszczenie procedur obowiązujących w MEW”, Prezentacja Konfederacji Lewiatan na ww. posiedzeniu Zespołu.

²⁴¹ W toku niniejszej kontroli NIK ustalono, że 30.12.2015 r. wydano aktualnie obowiązujące uzgodnienie na układanie i utrzymywanie kabli dla przedsięwzięcia dotyczącego MFW, natomiast postępowanie lokalizacyjne dotyczące tego przedsięwzięcia umorzono w 2019 r. z uwagi na brak wniosku o podjęcie zawieszonego na wniosek strony postępowania.

²⁴² Zgodnie, z którym dla pozwoleń na wznoszenie sztucznych wysp, o których mowa w art. 23 ust. 1, dla których podmiot, któremu udzielono tego pozwolenia, uiszczył opłatę, o której mowa w art. 27b ust. 1 pkt 1, przed dniem 1.06.2019 r. nie stosuje się art. 23 ust. 6a i 6b, tj. zamiast terminu ośmiu lat (od dnia od dnia wydania pozwolenia) na uzyskanie pozwolenia na budowę dla całości albo części przedsięwzięcia realizowanego etapowo objętego tym pozwoleniem z możliwością przedłużenia o 2 lata, przewidziano 15 lat na uzyskanie pozwolenia na budowę z możliwością przedłużenia również o 2 lata.

- żeglugi i rybołówstwa na obszarze MFW, w skład którego wchodzi m.in. przedstawiciele administracji morskiej i rybackiej, a także przedstawiciele Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa (Służby SAR) i Biura Hydrograficznego Marynarki Wojennej (BHMW). Zespół wypracował m.in. rozwiązania prawne zawarte w nowym rozdziale 5a – Bezpieczeństwo eksploatacji MFW – ustawy o bezpieczeństwie morskim, wprowadzonym art. 99 pkt 1 ustawy offshore. Prace w przedmiotowym zakresie prowadzono również w ramach grup i podgrup powołanych na podstawie listu intencyjnego o współpracy w zakresie rozwoju MEW, którego sygnatariuszem był m.in. minister właściwy do spraw gospodarki morskiej. Na wniosek Ministra Infrastruktury w ich pracach, uczestniczą, obok przedstawicieli Ministerstwa, również przedstawiciele urzędów morskich, Służby SAR oraz BHMW. Wypracowane w ww. grupach eksperckich rozwiązania dotyczące szeroko rozumianego bezpieczeństwa zostaną uwzględnione w Porozumieniu o współpracy w zakresie rozwoju MEW (Polish Offshore Sector Deal) przygotowywanym przez Ministra Klimatu i Środowiska;
- w zakresie zabezpieczenia interesu ekonomicznego kraju poprzez zapewnienie, że przyłączenia MFW nie można dokonać z ominięciem KSE, mając na uwadze art. 56 Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza²⁴³, z którego wynika, że państwo nabrzeżne ma do swojej wyłącznej strefy ekonomicznej: prawa suwerenne tzn. niezależne, ale nie – wyłączone – w wydanych pozwoleniach lokalizacyjnych dla MFW wskazany jest obowiązek przyłączenia do KSE.

Ponadto prowadzenie prac planistycznych nad sporządzaniem projektu planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich nakreśliły administracji morskiej kilka istotnych barier i utrudnień w rozwoju energetyki wiatrowej w Polsce, w szczególności:

- bariery wynikające z uwarunkowań środowiskowych – pomimo wyznaczenia lokalizacji obszarów pod MFW poza obszarami Natura 2000, może nastąpić zakłócanie przebiegu tras migracyjnych awifauny morskiej, ponadto działalność związana z morską energetyką wiatrową generuje hałas (zwłaszcza podwodny), co ma negatywny wpływ na ssaki morskie i ryby;
- utrudnienia wynikające z występowania sprzecznych interesów pomiędzy przedsiębiorcami z branży MEW a przedsiębiorcami z branży rybołówstwa – na skutek budowy MFW może dojść do ograniczenia lub uniemożliwienia dostępu do łowisk.

Brak analizy w zakresie wprowadzenia rozwiązań mających na celu usprawnienie postępowań

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pan Marek Gróbarczyk wyjaśnił, że należy przy tym wskazać, że większość zidentyfikowanych w procesie planistycznym barier i utrudnień ma charakter obiektywny i występuje niezależnie od działania któregośkolwiek z organów administracji rządowej, w szczególności ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej. Wpływu ww. barier i utrudnień na sektor MEW nie można ograniczyć w inny sposób, niż tylko poprzez właściwe wyznaczenie akwenów

²⁴³ Sporządzona w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 59, poz. 543).

przeznaczonych pod MFW w planie zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich, co zostało dokonane. Działania te dokonane były w ścisłej współpracy m.in. z ministrem właściwym do spraw środowiska i ministrem właściwym do spraw rybołówstwa. W celu rozwiązania ewentualnych konfliktów związanych z MFW oraz stworzenia możliwości przedstawienia opinii, wniosków i propozycji rozwiązań do planu ze strony interesariuszy związanych z omawianym sektorem, w ramach procedury planistycznej zmierzającej do opracowania planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich, zorganizowano 17.10.2017 r. spotkanie sektorowe dotyczące MFW. Konsultacje zostały przeprowadzane w formie spotkania wykonawców projektu planu i zamawiającego z interesariuszami – przedstawicielami instytucji, organizacji oraz osobami prywatnymi.

Nie zidentyfikowano barier i problemów, które powodowałyby konieczność zmiany przepisów w związku z przyjęciem PZPPOM w zakresie rodzaju i liczby organów opiniujących wnioski o wydanie pozwoleń, o których mowa w art. 23 ust. 1²⁴⁴ i art. 26 ust. 1²⁴⁵ ustawy o obszarach morskich RP lub uzgodnienia, o którym mowa w art. 27 ust. 1²⁴⁶ tej ustawy, ani w zakresie zapewnienia organom opiniującym powyższe wnioski 90 dni od dnia otrzymania wniosku na wydanie opinii, pomimo iż projekt planu podlegał uzgodnieniu²⁴⁷ z większością ministrów opiniujących wskazane wnioski i był przedłożony, ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej w celu jego przyjęcia zgodnie z art. 37a ust. 1, a wnioski powinny podlegać ocenie pod kątem ustaleń tego planu²⁴⁸.

²⁴⁴ Zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy o obszarach morskich RP pozwolenie, o którym mowa w ust. 1, jest wydawane po zaopiniowaniu wniosku o wydanie tego pozwolenia przez ministrów właściwych do spraw: aktywów państwowych, energii, gospodarki, klimatu, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, rybołówstwa, środowiska, geologii, wewnętrznych oraz Ministra Obrony Narodowej, a w przypadku wznoszenia lub wykorzystywania morskich farm wiatrowych i zespołu urządzeń służących do wyprowadzenia mocy w rozumieniu ustawy offshore – również Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Według stanu na 30.06.2021 r. stanowiło to osiem organów.

²⁴⁵ Zgodnie z art. 26 ust. 2 powyższej ustawy pozwolenie, o którym mowa w ust. 1, wydaje, w drodze decyzji, właściwy terytorialnie dyrektor urzędu morskiego po zaopiniowaniu wniosku o wydanie tego pozwolenia przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w zakresie stwierdzenia zgodności z ustaleniami koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ministrów właściwych do spraw: aktywów państwowych, energii, gospodarki, klimatu, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, rybołówstwa, środowiska, geologii, gospodarki wodnej, wewnętrznych oraz Ministra Obrony Narodowej, a w przypadku zespołu urządzeń służących do wyprowadzenia mocy w rozumieniu ustawy offshore – również Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Według stanu na 30.06.2021 r. stanowiło to 10 organów.

²⁴⁶ Zgodnie z art. 27 ust. 1 ww. ustawy układanie i utrzymywanie kabli w WSE jest dozwolone, jeśli nie utrudnia to wykonywania praw RP i pod warunkiem uzgodnienia ich lokalizacji oraz sposobów utrzymywania z ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej. Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej wydaje decyzję w tym zakresie po zasięgnięciu opinii ministrów właściwych do spraw: aktywów państwowych, energii, gospodarki, klimatu, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, rybołówstwa, środowiska, geologii, gospodarki wodnej, wewnętrznych oraz Ministra Obrony Narodowej, a w przypadku zespołu urządzeń służących do wyprowadzenia mocy w rozumieniu ustawy offshore – również Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Według stanu na 30.06.2021 r. stanowiło to osiem organów.

²⁴⁷ Zgodnie z art. 37e ust. 1 pkt 8 lit. c ustawy o obszarach morskich RP przystępując do sporządzenia projektu planu, właściwy terytorialnie dyrektor urzędu morskiego, uzgadnia projekt planu z Ministrem Obrony Narodowej oraz ministrami właściwymi do spraw: gospodarki, klimatu (od 29.02.2020 r.), energii (od 29.04.2017 r.), rybołówstwa, środowiska, gospodarki wodnej, wewnętrznych, turystyki, łączności, transportu, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w zakresie ich właściwości.

²⁴⁸ Zgodnie z art. 23 ust. 3 pkt 9 ustawy o obszarach morskich RP odmawia się wydania pozwolenia, o którym mowa w ust. 1, jeżeli jego wydanie spowodowałoby wystąpienie zagrożenia dla realizacji funkcji podstawowych, o których mowa w art. 37a ust. 3, o ile zostały określone.

Niemniej jednak, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pan Marek Gróbarczyk wyjaśnił, że przyjęcie planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich daje administracji publicznej dodatkowe, kompleksowe narzędzie do prawidłowego zarządzania polskimi obszarami morskimi. Wiedza zgromadzona podczas procesu planistycznego oraz przyjęte na jej podstawie rozstrzygnięcia planistyczne, pozwalają na pełniejsze i bardziej profesjonalne zbadanie prowadzonych spraw, co powinno przełożyć się na skrócenie czasu prowadzenia postępowań administracyjnych. Dodatkowo plan zagospodarowania przestrzennego daje inwestorom i innym interesariuszom ogłęd na to, jakiego rodzaju aktywności mogą być prowadzone w określonych akwenach. Inwestor zatem nie działa już tylko na bazie samodzielnie zgromadzonej wiedzy i własnej intuicji, ale posiada takie dane, jak organ wydający decyzję w sprawie. Dzięki temu inwestor, który składa wniosek w sposób zgodny z planem zagospodarowania przestrzennego, może mieć większą pewność co do rozstrzygnięcia, co sprzyja rozwojowi w gospodarce morskiej.

Długotrwałość prowadzonych postępowań administracyjnych dotyczących MFW²⁴⁹ na co wpływ miały terminy wynikające z ustawy o obszarach morskich RP, w szczególności termin (90 dni), o którym mowa w art. 23 ust. 2 i 2a tej ustawy, na wydanie opinii odpowiednich organów) wskazuje na zasadność przeprowadzenia analiz w zakresie wprowadzenia rozwiązań mających na celu usprawnienie ww. postępowań korzystając z przyjętego planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich. Plan ten z założenia ma w pozytywny sposób wpłynąć na sprawność ww. postępowań. Można więc oczekiwać, że postępowania będą przebiegać szybciej.

Błędnie przyjęta wysokość inflacji do określenia ceny maksymalnej za energię z MFW

Zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy offshore, Minister Klimatu i Środowiska, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego ds. aktywów państwowych, określił, w drodze rozporządzenia, cenę maksymalną za energię elektryczną wytworzoną w MFW i wprowadzoną do sieci w złotych za 1 MWh, będącą podstawą rozliczenia prawa do pokrycia ujemnego salda, uwzględniając m.in. koszty inwestycyjne, operacyjne i uzasadniony zwrot z kapitału²⁵⁰. MAP rekomendowało jednak przyjęcie wyższej ceny (tj. w przedziale od 325,62 PLN/MWh do 346,75 PLN/MWh).

Powyższy przepis stosuje się również do pozwoleń, o których mowa w art. 26 ust. 1 ww. ustawy i uzgodnień, o których mowa w art. 27 ust. 1 tej ustawy, zgodnie z odpowiednio art. 26 ust. 8 i art. 27 ust. 1a tej ustawy. Ponadto w przypadku postępowań rozstrzygających dotyczących pozwoleń na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich, zgodnie z art. 27g ust. 1 pkt 1 tej ustawy minister właściwy do spraw gospodarki morskiej ocenia złożone w postępowaniu rozstrzygającym wnioski, w szczególności według kryterium zgodności planowanych przedsięwzięć z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w art. 37a, lub w przypadku jego braku możliwość przeznaczenia akwenu na wnioskowane cele z uwzględnieniem opinii, o których mowa w art. 23 ust. 2.

²⁴⁹ W latach 2019–2021 (do 30 czerwca), rozpatrzono 25 spraw dotyczących łącznie 28 z 78 wniosków o wydanie pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW złożonych w tym okresie, z tego 12 spraw załatwiono po upływie terminu określonego w art. 35 k.p.a. Po tym terminie były również załatwiane sprawy dotyczące uzgodnień na układanie i utrzymywanie podmorskich kabli w WSE dotyczących MFW.

²⁵⁰ Rozporządzenie w sprawie ceny maksymalnej za energię elektryczną wytworzoną w MFW.

W rozporządzeniu w sprawie ceny maksymalnej za energię elektryczną wytworzoną w MFW, przyjęto inflację na poziomie 2,6%, mimo że bieżąca projekcja inflacji (i PKB) opublikowana na stronie internetowej NBP 8.03.2021 r. wskazywała na inflację CPI (r/r) w latach 2021, 2022 i 2023 na poziomie – odpowiednio – 3,1%, 2,8% i 3,2%²⁵¹.

Z wyjaśnień Ministra Klimatu i Środowiska wynika wprawdzie, że:

- przyjęcie inflacji na poziomie 2,6% r/r CPI było zgodne z projekcją inflacji NBP na 2021 r. przewidzianą w Raporcie NBP z listopada 2020 r.;
- przy tworzeniu projektu rozporządzenia w sprawie ceny maksymalnej za energię elektryczną wytworzoną w MFW odniesiono się również do potrzeby indeksacji ceny oraz uwzględniono uwagi strony społecznej w tym zakresie, które zostały zgłoszone w toku konsultacji społecznych, a wartość ceny maksymalnej została określona w cenach stałych na 2021 r. (ceny z 2020 r. powiększone o wskaźnik inflacji 2,6%);
- przy konstruowaniu ceny posłużono się wskaźnikiem z raportu z listopada 2020 r., a nie z marca 2021 r., dlatego, że do obliczeń konieczne było przyjmowanie zharmonizowanych danych: skoro koszty budowy MFW były liczone w cenach stałych z 2020 r. to również wskaźnik projekcji inflacji przyjęto z 2020 r. Ponadto 2021 r. to czas nietypowy ze względu na pandemię koronawirusa. NBP w dokumencie z listopada 2020 stwierdził: „W 2021 roku inflacja CPI obniży się reagując z opóźnieniem na obserwowany obecnie spadek popytu przy jedynie ograniczonej poprawie koniunktury w przyszłym roku i utrzymującej się cały czas niepewności wobec dalszego przebiegu pandemii. Jednocześnie w najbliższych kwartałach stopniowo będą wygasać czynniki jednorazowe podwyższające obecnie inflację oraz wzrośnie podaź części produktów rolnych wpływając na spadek dynamiki cen żywności. Stopniowa odbudowa aktywności gospodarczej oraz poprawa sytuacji na rynku przełożą się – uwzględniając opóźnienia w reakcji procesów inflacyjnych – na ponowne przyspieszenie wzrostu cen w 2022 r. W całym horyzoncie projekcji inflacja CPI utrzyma się przy tym w przedziale odchyłeń od celu inflacyjnego NBP określonego jako 2,5% +/- 1 punkt procentowy”²⁵²;
- przyjęcie wskaźnika z listopada, zostało uznane przez Ministra Finansów jako uzasadnione, który w toku konsultacji nie zgłosił uwag w tym zakresie²⁵³.

²⁵¹ Projekcja inflacji i PKB opracowywana jest w Departamencie Analiz Ekonomicznych (DAE) Narodowego Banku Polskiego i przedstawia prognozowany rozwój sytuacji w gospodarce przy założeniu stałych stóp procentowych NBP. Prace związane z przygotowaniem projekcji koordynowane są przez Wydział Prognoz i Projekcji DAE. Po zatwierdzeniu projekcji przez Zarząd NBP, zostaje ona przekazana Radzie Polityki Pieniężnej. Projekcja stanowi jedną z przesłanek, na podstawie których Rada Polityki Pieniężnej podejmuje decyzje o poziomie stóp procentowych NBP. Projekcja przygotowywana jest trzy razy w roku i publikowana w marcu, lipcu i listopadzie w IV rozdziale Raportu o inflacji. Projekcja sporządzana jest na rok bieżący i 2 pełne lata po nim następujące. Do opracowania projekcji wykorzystywany jest model makroekonomiczny NECMOD. Źródło: https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/polityka_pieniezna/dokumenty/projekcja_inflacji_2021_marzec.html.

²⁵² https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/polityka_pieniezna/dokumenty/projekcja_inflacji_2021_marzec.html

²⁵³ Minister Finansów, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, poinformował m.in., że decyzja o ewentualnej aktualizacji parametrów, na bazie których przyjmowane są zapisy aktów prawnych, każdorazowo leży w gestii projektodawcy (pismo znak PG2.6050.12.2021 z 28.09.2021 r.).

Jednak w związku z opublikowaniem 8.03.2021 r. przez NBP zmienionej prognozy inflacji należało w projektowanej cenie maksymalnej uwzględnić zaktualizowany (najbardziej aktualny) wskaźnik, skoro dopiero rozporządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie ceny maksymalnej za energię elektryczną wytworzoną w morskiej farmie wiatrowej i wprowadzoną do sieci w złotych za 1 MWh, będącej podstawą rozliczenia prawa do pokrycia ujemnego salda ustalono, że ww. cena maksymalna wynosi 319,6 zł/MWh. Inflacja przyjęta na zbyt niskim poziomie może spowodować, że cena maksymalna określona na zbyt niskim poziomie nie będzie stanowić wystarczającej zachęty dla inwestorów do realizacji przedsięwzięcia w zakresie MEW (na co wskazywał również Minister Aktywów Państwowych argumentując za wyższą ceną określoną ww. rozporządzeniem).

Rozporządzenie w sprawie ceny maksymalnej za energię elektryczną wytworzoną w MFW, na podstawie art. 25 ust. 2 ustawy offshore, weszło w życie 31.03.2021 r. tj. ok. 1,5 miesiąca po wejściu w życie ustawy offshore – 18.02.2021 r., podczas gdy zgodnie z § 127 Zasad techniki prawodawczej, rozporządzenie powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której jest ono wydawane.

Z wyjaśnień Ministra Klimatu i Środowiska wynika m.in., że powyższe rozporządzenie było najbardziej priorytetowe spośród rozporządzeń, których obowiązek wynikał z ustawy offshore i bardzo intensywne prace nad tym projektem trwały w I kwartale 2021 r. Z upoważnienia Ministra Klimatu i Środowiska, Sekretarz Stanu, Pan Ireneusz Zyska, wyjaśnił m.in. że projekt był procedowany w trybie pilnym, został opublikowany i wszedł w życie w najkrótszym możliwym terminie zważywszy na skomplikowany charakter. Z powyższych wyjaśnień wynika, że projekt rozporządzenia opracowany razem z projektem ustawy offshore nie precyzował przedmiotowej ceny, a projekt uzasadnienia oraz ocena skutków regulacji nie określały kompletnej metodyki jej obliczenia. Minister Klimatu i Środowiska powołał Zespół do spraw przygotowania metodyki wyliczenia tej ceny²⁵⁴, co było konieczne ze względu na wagę tego rozporządzenia, jego wpływ na ceny energii w przyszłości oraz dążenie Ministra Klimatu i Środowiska do przeprowadzenia maksymalnie transparentnego procesu jej ustalenia. W powyższych wyjaśnieniach wskazano m.in., że ustawa offshore weszła w życie po 14 dniach od jej ogłoszenia, nie było możliwości, by projekt rozporządzenia został dopracowany i uzgodniony w tym terminie. Formalne uzgodnienia i konsultacje projektu rozporządzenia powinny rozpocząć się po uchwaleniu przepisów zawierających podstawę prawną do jego wydania. Gdyby na etapie prac parlamentarnych podstawa prawna do wydania projektu rozporządzenia została zmieniona, konieczna byłaby zmiana projektu rozporządzenia i rozpoczęcie konsultacji i uzgodnień od nowa. Podkreślenia wymaga także tryb wykonywania zadań w latach 2020–2021 przez administrację rządową w formie pracy zdalnej. Ponadto według

²⁵⁴ Zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw przygotowania metodyki wyliczenia ceny maksymalnej za energię elektryczną wytworzoną w morskich farmach wiatrowych i wprowadzoną do sieci w złotych za 1 MWh, będącą podstawą rozliczenia prawa do pokrycia ujemnego salda (Dz. U. MKiŚ poz. 28, ze zm.).

informacji posiadanych przez MKiŚ, rozporządzenie zostało wydane w terminie, który umożliwił złożenie wniosków, o których mowa w art. 13 ust. 1 ustawy offshore²⁵⁵.

Nie kwestionując m.in. skomplikowanego charakteru przedmiotowego rozporządzenia, z § 127 Zasad techniki prawodawczej wynika, że organ był zobowiązany do wydania rozporządzenia, wraz z wejściem w życie przepisu upoważniającego go do wydania tego aktu i od tego dnia pozostawał w zwłoce w jego wydaniu. Wykonywanie zadań w formie pracy zdalnej nie stanowiło podstawy do odstąpienia od tej zasady. Ponadto wydanie rozporządzenia nastąpiło jeden dzień przed upływem terminu na składanie wniosków, o których mowa w art. 13 ust. 1 ustawy offshore, a jego wejście w życie, w dniu upływu tego terminu, co biorąc pod uwagę, że zgodnie z art. 14 ust. 2 tej ustawy o kolejności przyznania prawa do pokrycia ujemnego salda rozstrzygała kolejność złożenia kompletnych wniosków, o których mowa w art. 13 ust. 1 tej ustawy, wraz z załącznikami, a zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 6 tej ustawy do wniosku, wytwórca dołącza opis techniczno-ekonomiczny projektowanej inwestycji w zakresie MFW wraz z zespołem urządzeń służących do wyprowadzenia mocy, wykazujący, że projektowana inwestycja w zakresie MFW wraz z tym zespołem urządzeń nie zostałaby zrealizowana w przypadku, w którym dla energii elektrycznej wytworzonej w tej MFW i wprowadzonej do sieci nie zostałoby przyznane prawo do pokrycia ujemnego salda na zasadach określonych w rozdziale 3, znacznie skróciło czas wnioskodawców na zapoznanie się z formalnie ogłoszoną ceną i jej analizę lub spowodowało, że wnioski złożono przed jej formalnym ogłoszeniem.

Do 7.09.2021 r. Minister Klimatu i Środowiska nie wydał rozporządzeń, o których mowa w art. 43 ust. 4²⁵⁶ i art. 83 ustawy offshore, pomimo wejścia w życie tej ustawy – 18.02.2021 r., tj. prawie siedem miesięcy wcześniej, czym naruszył § 127 Zasad techniki prawodawczej.

Z wyjaśnień Ministra Klimatu i Środowiska wynika m.in., że:

- nad projektem rozporządzenia w sprawie wzoru sprawozdań dotyczących realizacji planu łańcucha dostaw materiałów i usług, o którym mowa w art. 43 ust. 4 ustawy offshore, zakończyły się prace wewnętrzne;
- projekt powyższego rozporządzenia oraz rozporządzenia w sprawie szczegółowych wymagań dla elementów zespołu urządzeń służących do wyprowadzenia mocy oraz dla elementów stacji elektroenergetycznych zlokalizowanych na morzu, o którym mowa w art. 83 ustawy offshore zostały wpisane do Wykazu prac legislacyjnych Ministra Klimatu i Środowiska odpowiednio 25.06.2021 r. i 29.12.2020 r., otrzymały parafę Departamentu Prawnego za zgodność pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym odpowiednio 20.08.2021 r. i 17.05.2021 r. i zostały przekazane do uzgodnień, opiniowania

²⁵⁵ O przyznaniu prawa do pokrycia ujemnego salda w odniesieniu do energii elektrycznej wytworzonej w morskiej farmie wiatrowej i wprowadzonej do sieci.

²⁵⁶ W dniu 6.01.2022 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 15 grudnia 2021 r. w sprawie wzoru sprawozdań dotyczących realizacji planu łańcucha dostaw materiałów i usług (Dz. U. poz. 2385).

i konsultacji publicznych odpowiednio 3.09.2021 r. z terminem 14 dni na przekazanie uwag lub zakończyły się 4.06.2021 r.;

- pierwsze sprawozdania, których wzór wynika z powyższego rozporządzenia, będą składane w terminie sześciu miesięcy po wydaniu indywidualnych decyzji notyfikacyjnych Komisji Europejskiej (KE) czyli nie wcześniej niż na przełomie 2021 r./2022 r. Na dzień dzisiejszy (7.09.2021 r.²⁵⁷) żaden z inwestorów nie wystąpił jeszcze do KE o wydanie decyzji indywidualnej, stąd na obecną chwilę wytwórcy nie byli zobowiązani do składania ww. sprawozdań;
- trwają zaawansowane prace na rozporządzeniem w sprawie szczegółowych wymagań dla elementów zespołu urządzeń służących do wyprowadzenia mocy oraz dla elementów stacji elektroenergetycznych zlokalizowanych na morzu, tj. rozpatrywanie uwag zgłoszonych podczas uzgodnień międzyresortowych, opiniowania i konsultacji społecznych oraz uwzględnianie ich w zaktualizowanym projekcie, uzasadnieniu i ocenie skutków regulacji. Z uwagi na bardzo techniczny charakter przepisów rozporządzenia niezbędna była organizacja dwóch spotkań konsultacyjnych, również z udziałem zagranicznych ekspertów, 31.07.2021 r. i 9.09.2021 r.;
- fakt, że rozporządzenia nie weszły w życie jednocześnie z ustawą offshore nie wpływał negatywnie na tempo przygotowywania projektów MFW. MKiŚ pracowało intensywnie nad ww. projektami.

Zdaniem NIK, pomimo niezidentyfikowanych (do 07.09.2021 r.) negatywnych konsekwencji niewydania powyższych rozporządzeń, przedłużający się brak tych rozporządzeń powodował niepewność, co do ostatecznego kształtu regulacji (wymagań) będących ich przedmiotem i stanowił ryzyko braku możliwości pełnego stosowania przepisów ustawy offshore stanowiącej upoważnienie do ich wydania. W ocenie NIK, powyższe miało szczególne znaczenie dla wytwórców w rozumieniu ustawy offshore, którym Prezes URE przyznał prawo do pokrycia ujemnego salda w odniesieniu do energii elektrycznej wytworzonej w MFW i wprowadzonej do sieci. Wytwórcy ci, do wniosku o przyznanie prawa do pokrycia ujemnego salda dołączyli plan łańcucha dostaw materiałów i usług, a rozporządzenie w sprawie wzoru sprawozdań dotyczących realizacji planu łańcucha dostaw materiałów i usług Minister Klimatu i Środowiska wydał dopiero 15.12.2021 r. Ponadto wytwórcy nie znali, szczegółowych wymagań dla elementów zespołu urządzeń służących do wyprowadzenia mocy oraz dla elementów stacji elektroenergetycznych zlokalizowanych na morzu, które winny być przedmiotem – niewydanego dotychczas – rozporządzenia na podstawie art. 83 tej ustawy.

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Źródeł Odnawialnych URE:

Działania Prezesa URE

- Prezes URE biorąc czynny udział w procesie tworzenia prawa dotyczącego regulacji gospodarki paliwami i energią w każdym przypadku dążył do maksymalnego wykorzystania wiedzy i doświadczenia, pozyskanych podczas realizacji ustawowych zadań organu regulacyjnego.

²⁵⁷ Dzień udzielenia wyjaśnień.

- Natomiast uwzględniając, iż tworzenie regulacji prawnych w zakresie funkcjonowania MFW, dotyczy segmentu rynku energii elektrycznej, który znajdował się we wczesnej fazie projektowej, trudno było mówić o możliwości wykorzystania doświadczeń i wiedzy organu w pełnym zakresie;
- o ile projekt ustawy offshore był przedmiotem konsultacji z Prezesem URE, o tyle proces ten był realizowany w sposób niezwykle dynamiczny, w bardzo ograniczonym horyzoncie czasowym, co istotnie utrudniało analizę projektowanych regulacji, która w tym stanie rzeczy koncentrowała się przede wszystkim na ocenie ich zasadności oraz możliwości ich wykonania;
 - identyfikacja potencjalnych problemów i barier rozwoju MEW, winna następować proporcjonalnie do intensywności prowadzonych procesów inwestycyjnych w zakresie tego typu przedsięwzięć w kraju, wobec czego adekwatnym wydaje się jej dokonanie po zakończeniu budowy, względnie rozpoczęcia eksploatacji tych obiektów. Pamiętać należy, że znajdujemy się aktualnie w pierwszej fazie realizacji systemu wsparcia, zwieńczonej zaledwie z końcem czerwca 2021 r. wydaniem decyzji administracyjnych w przedmiocie przyznania prawa do pokrycia ujemnego salda. Obecny stopień zaawansowania tego rodzaju inwestycji nie jest, jak się wydaje, adekwatny do formułowania barier rozwoju ww. przedsięwzięć, niemniej, w zakresie ustawowych kompetencji Prezesa URE, w obszarach regulacyjnych organu, tego rodzaju barier nie zdefiniowano;
 - należy także zwrócić uwagę na nowatorski charakter tego typu instalacji na krajowym rynku energii elektrycznej i w konsekwencji złożoność zagadnień towarzyszących ocenie możliwości i sposobu przyłączenia MFW do sieci, który z natury rzeczy miał prawo wpłynąć na czas trwania procedury warunków przyłączenia;
 - Prezes URE przedstawił uwagi do uzgodnień KPO, w tym wskazał, że należy w nim uwzględnić wsparcie rozwoju magazynowania energii jako elementu sieci wspomagającego elastyczność produkcji energii w OZE, wsparcie rozwoju sieci dystrybucyjnych, gdzie „w chwili obecnej przyłączanych jest najwięcej odnawialnych źródeł energii” oraz wsparcie dla modernizacji sieci dystrybucyjnych w celu poprawy jakości dostaw i niezawodności pracy sieci.

W Urzędach Morskich zidentyfikowano bariery i problemy w zakresie procedur administracyjnych w szczególności:

- dot. wniosków o wydanie pozwoleń na układanie i utrzymywanie kabli na obszarach morskich, tj.:
 - a) nachodzenie na siebie wnioskowanych obszarów oraz nachodzenie wnioskowanych obszarów na wydane już pozwolenia lokalizacyjne,
 - b) brak wystarczającej przestrzeni dla infrastruktury przyłączeniowej farm posiadających pszw²⁵⁸,
 - c) składanie przez Inwestorów wniosków na alternatywne przebiegi kabli,

Barier rozwoju MEW zidentyfikowane przez Dyrektorów Urzędów Morskich w Gdyni i Szczecinie

²⁵⁸ Tj. pozwolenia na wznoszenie lub wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich.

- d) składanie przez Inwestorów wniosków na kable, które nie posiadają racjonalnej kontynuacji, w tym kable, które prowadzą do obszarów gdzie nie są wydane pozwolenia dla farm lub pozwolenia takie nie będą mogły być wydane.

Zastępca Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni wyjaśniła, że odnośnie problemów wskazanych w pkt. 1–2 w ramach Rady konsultacyjnej Dyrektorów Urzędów Morskich i służby SAR uzgodniono jednolity sposób postępowania, tj. w przypadku wpływu wniosków obejmujących ten sam obszar – prowadzenie postępowań w sposób zmierzający do wydania pozwoleń nie kolidujących ze sobą, a w przypadku wpływu wniosku dotyczącego obszaru, dla którego istnieje ważne pozwolenie wydane wcześniej – odmawianie wszczęcia postępowania w sprawie. Postanowiono ponadto o regularnym zamieszczaniu na ogólnodostępnym portalu informacyjnym SIPAM²⁵⁹ podstawowych informacji o wnioskach wpływających do administracji morskiej ze wskazaniem lokalizacji poszczególnych inwestycji. Zagadnienia wskazane w pkt 3–4, w ocenie Zastępcy Dyrektora, wymagają dalszych uzgodnień w ramach administracji morskiej;

- podziału kompetencji przy wydawaniu decyzji lokalizacyjnych dla MFW oraz kabli odprowadzających energię z MFW na ląd: pod względem prawnym postępowania administracyjne w sprawie wydania pozwolenia na MFW oraz na kable są niezależne. Istnieje prawdopodobieństwo procedowania przez Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie wniosków o wydanie pozwolenia na układanie i utrzymywanie kabli (jako zespołu urządzeń służących do wyprowadzenia mocy w rozumieniu ustawy offshore), których lokalizacja w praktyce nie będzie miała odniesienia do lokalizacji MFW. Dopuszczalne powinno być wnioskowanie o wydanie pozwolenia lokalizacyjnego dla inwestycji w zakresie układania i utrzymywania kabli odprowadzających energię elektryczną z MFW tylko w sytuacji, gdy w obiegu prawnym byłoby już rozstrzygnięcie lokalizacyjne dla MFW, do której taki kabel będzie prowadził.

Dyrektor Urzędu Morskiego w Szczecinie wskazał powyższe i wyjaśnił, że procedury administracyjne związane z wydawaniem pozwoleń przez Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie dla inwestycji: kabli jako zespołu urządzeń służących do wyprowadzenia mocy w rozumieniu ustawy offshore, prowadzone są od niedawna, a zidentyfikowane problemy zgłaszane są na bieżąco w trakcie kontaktów roboczych do Ministerstwa Infrastruktury.

Postępowania
w sprawie
wydania decyzji
o środowiskowych
uwarunkowaniach

W okresie objętym kontrolą, w RDOŚ prowadzono 13 postępowań w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć polegających na budowie MFW, z których, na dzień 30.06.2021 r., jedno zakończyło się wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (od decyzji zostało złożone odwołanie do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, dalej: „GDOŚ”), jedno – odmową określenia środowiskowych uwarunkowań (od decyzji zostało złożone odwołanie do GDOŚ),

²⁵⁹ System Informacji Przestrzennej Administracji Morskiej.

dwa zostały umorzone na wniosek strony (wnioskodawcy); przed ich umorzeniem pozostawały one zawieszone z uwagi na oczekiwanie przez RDOŚ na złożenie przez wnioskodawcę raportu ooś, sześć pozostawało zawieszonych z uwagi na oczekiwanie przez RDOŚ na złożenie przez wnioskodawcę raportu ooś, dwa pozostawały w toku i jedno zostało przekazane do załatwienia, zgodnie z właściwością miejscową, Regionalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska w Szczecinie.

Badanie dwóch pozostających w toku postępowań wykazało, że – po uwzględnieniu okresów niewliczanych do terminu załatwienia sprawy stosownie do art. 35 § 5 k.p.a. – postępowania trwały dotychczas odpowiednio 18 dni²⁶⁰ oraz 145 dni²⁶¹. RDOŚ, w trybie ustawy ooś, uzgodnił warunki przedsięwzięć z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni oraz uzyskał postanowienia Państwowego Granicznego Inspektora Sanitarnego w Gdyni opiniujące warunki przedsięwzięcia.

Zastępca Naczelnika Wydziału Ocen Oddziaływania na Środowisko uzasadniając długotrwały okres prowadzenia postępowania (145 dni), wskazał na jego obszerną dokumentację, której analiza jest niezbędna dla dokonania prawidłowej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

W ramach postępowań w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w RDOŚ prowadzono ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Badanie ośmiu postępowań, w których wnioskodawcy wystąpili o ustalenie przez RDOŚ zakresu raportu ooś, wykazało że Dyrektor we wszystkich sprawach, w trybie ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko:

- przed wydaniem postanowienia w sprawie raportu, uzgadniał jego zakres z właściwym dyrektorem urzędu morskiego oraz z właściwym Państwowym Inspektorem Sanitarnym;
- wydał postanowienie, w którym ustalił zakres raportu;
- zawiesił postępowanie do czasu przedłożenia przez wnioskodawcę raportu ooś.

Czas trwania tych postępowań wynosił od 29 do 145 dni. W dwóch sprawach Dyrektor, w trybie ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko, wydał postanowienia o przeprowadzeniu postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko.

W siedmiu sprawach dotyczących określenia dla MFW zakresu raportu ooś, postanowienie określające zakres raportu zostało wydane po upływie terminu określonego w art. 70 ust. 4 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko, który wskazywał że wydaje się je w terminie 30 dni od dnia wszczęcia postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Postanowienia zostały wydane od 58 dni do 142 dni od dnia wszczęcia postępowania.

Obszerna dokumentacja i oczywiste omyłki w postępowaniach RDOŚ dot. środowiskowych uwarunkowań dla budowy MFW

²⁶⁰ Okres trwania postępowania obliczono pomiędzy jego wszczęciem (26.01.2021 r.), a obwieszczeniem RDOŚ o przystąpieniu do przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (15.07.2021 r.).

²⁶¹ Okres trwania postępowania obliczono pomiędzy jego wszczęciem (10.07.2020 r.), a zawiadomieniem w trybie art. 10 k.p.a. o zakończeniu postępowania dowodowego, wystosowanym przez RDOŚ (30.06.2021 r.).

Zastępca Naczelnika Wydziału Ocen Oddziaływania na Środowisko wyjaśnił, że postanowienia zostały wydane bez zbędnej zwłoki, wskazując, że obszerna dokumentacja spraw wymagała wyspecjalizowanych merytorycznych analiz celem dokonania prawidłowej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Wymóg wydania postanowienia w terminie 30 dni wynika wprost z przepisu ustawy, wobec czego RDOŚ miała obowiązek dochowania tego terminu.

W jednej sprawie postanowienie stwierdzające konieczność przeprowadzenia postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, zostało wydane po upływie 14 dni od dnia wpływu wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, co było niezgodne z art. 108 ust. 2 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko, który wskazywał, że należy je wydać w terminie 14 dni od wpływu wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Postanowienie zostało wydane (uwzględniając treść art. 35 § 5 k.p.a.) 19 dni od wpływu wniosku.

Zastępca Naczelnika Wydziału Ocen Oddziaływania na Środowisko wyjaśnił, że postanowienie zostało wydane bez zbędnej zwłoki, biorąc pod uwagę obszerną dokumentację sprawy wymagającą wyspecjalizowanych merytorycznych analiz.

Wymóg wydania postanowienia w terminie 14 dni wynika wprost z przepisu ustawy, wobec czego RDOŚ miała obowiązek dochowania tego terminu.

Ponadto z powodu oczywistych omyłek:

- w jednym postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie zawiadomiono stron postępowania i ministra właściwego ds. klimatu o niewydaniu w terminie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla MFW, co było niezgodne z art. 76 ust. 7 ustawy offshore;
- w siedmiu postępowaniach o ustalenie zakresu raportu ooś (prowadzonych w ramach postępowań w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach) nie zawiadamiano stron postępowania o niezatawieniu sprawy w terminie i prawie wniesienia ponaglenia, co było niezgodne z art. 36 k.p.a.;
- w jednej sprawie dane o wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla MFW zostały zamieszczone w publicznie dostępnym wykazie, o którym mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko, 357 dni od wpływu wniosku do RDOŚ, co było niezgodne z art. 21 ust. 4 tej ustawy, określającym, że dane o wniosku powinny zostać zamieszczone w ww. wykazie 14 dni od jego wpływu do RDOŚ.

Skomplikowany
i wielowątkowy proces
wydawania jednej decyzji
o środowiskowych
uwarunkowaniach
(przykład)

Przykład²⁶²

W przypadku przedsięwzięcia dot. budowy MFW, do RDOŚ wraz z wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedłożony został raport ooś. Z uwagi m.in. na braki merytoryczne w przedłożonych dokumentach, organ ten 15.10.2019 r., 17.01.2020 r., 24.01.2020 r., 12.03.2020 r.,

²⁶² Na podstawie informacji uzyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

wzywał inwestora do uzupełnienia przedłożonych dokumentów. Po uzyskaniu stosownych uzupełnień 08.11.2019 r., 21.02.2020 r., 11.05.2020 r. i 12.05.2020 r., RDOŚ 2.07.2020 r. zwrócił się do organów współuczestniczących w postępowaniu, w tym Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku, Państwowego Granicznego Inspektora Sanitarnego w Gdyni oraz Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku PGW WP o wydanie opinii/uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia zgodnie z art. 77 ustawy ooś. RDOŚ dokonawszy szczegółowych ustaleń dotyczących lokalizacji przedmiotowego przedsięwzięcia, po ustaleniu prawidłowej jego lokalizacji 16.07.2020 r., przekazał według właściwości dokumentację w przedmiotowej sprawie RDOŚ w Szczecinie. W toku postępowania prowadzonego przez RDOŚ uzyskano postanowienie Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku PGW WP z 17.07.2020 r. umarzające w całości postępowanie dot. uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia z uwagi na lokalizację przedsięwzięcia poza zasięgiem właściwości terytorialnej PGW WP (brak w miejscu planowanej MFW wyznaczonych jednolitych części wód i tym samym określenia dla nich celów środowiskowych skutkujące brakiem możliwości dokonania oceny wodnoprawnej). Natomiast Państwowy Graniczny Inspektor Sanitarny w Gdyni oraz Dyrektor Urzędu Morskiego w Słupsku, z uwagi na zasięg terytorialny nieobejmujący właściwości ww. organów – odpowiednio – 21.07.2020 r. i 29.07.2020 r., zgodnie z art. 65 k.p.a. i art. 6a ust. 1 ustawy ooś, przekazali akta sprawy do organów właściwych znajdujących się na terenie województwa zachodniopomorskiego. Z uwagi na zmianę organu wydającego decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, RDOŚ w Szczecinie, po otrzymaniu akt sprawy, zgodnie z art. 10 k.p.a. 29.07.2020 r. poinformował strony postępowania o powyższym fakcie i 29.07.2020 r., zwrócił się do Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie o uzgodnienie warunków realizacji przedsięwzięcia zgodnie z art. 77 ustawy ooś oraz do RDOŚ o przekazanie opinii, w tym ewentualnych uwag i wniosków w przedmiotowej sprawie, zgodnie z art. 75 ust. 5 ooś (z uwagi na lokalizację przedsięwzięcia w części na terenie województwa pomorskiego). RDOŚ w Szczecinie w momencie wystosowania ww. pisma do Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie nie posiadał informacji o przekazaniu przez Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku wg właściwości akt sprawy do Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie. Dyrektor Urzędu Morskiego w Szczecinie 27.08.2020 r. poinformował o braku możliwości uzgodnienia realizacji przedsięwzięcia z uwagi na istotne braki merytoryczne w przedłożonych materiałach, jednocześnie wskazując na zagadnienia, w tym w kontekście transgranicznego oddziaływania, wymagające dodatkowych wyjaśnień i uzupełnień. W trakcie postępowania toczącego się w RDOŚ w Szczecinie, w związku z pozyskaniem informacji o przekazaniu przez Państwowego Granicznego Inspektora Sanitarnego w Gdyni akt sprawy do właściwego organu inspekcji sanitarnej znajdującego się na terenie województwa zachodniopomorskiego, nie było konieczności ponownego zwracania się o opinię w przedmiotowej sprawie do organu inspekcji sanitarnej zgodnie z art. 77 ustawy ooś. Po otrzymaniu od RDOŚ dokumentacji w przedmiotowej sprawie, RDOŚ w Szczecinie prowadząc procedurę krajową, przystąpił jednocześnie do oceny merytorycznej przedłożonych materiałów, w kontekście transgranicznego oddziaływania na środowisko przedmiotowego przedsięwzięcia. W związku z powyższym oraz pismem Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z 12.08.2020 r., w sprawie transgranicznej oceny oddziaływania dla procedowanych MFW przy Ławicy Słupskiej, 17.08.2020 r., wezwano inwestora o przedstawienie dodatkowych szczegółowych informacji i analiz w zakresie oceny oddziaływań transgranicznych, popartych argumentami, w ramach prowadzonego postępowania. Uzupełnienie w tym zakresie przedłożono 19.10.2020 r. Po analizie przedłożonych materiałów, jak również deklaracji Szwecji i Dani dot. woli udziału w procedurze transgranicznej dla planowanych farm wiatrowych w ramach toczącej się procedury strategicznej

oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym dla PZP-POM, zgodnie z art. 108 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 i 4 ustawy ooŚ RDOŚ w Szczecinie 04.11.2020 r. wydał postanowienie o konieczności przeprowadzenia postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko przedmiotowego przedsięwzięcia i nałożył na wnioskodawcę obowiązek sporządzenia w języku szwedzkim i duńskim części dokumentacji sporządzonej na dalszych etapach postępowania, która umożliwi państwom, na terytorium których planowane przedsięwzięcie może oddziaływać, ocenę możliwego znaczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko. RDOŚ w Szczecinie będąc w posiadaniu opinii Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie z 28.08.2020 r. odnoszącego się również do konieczności uzupełnienia przez inwestora zagadnień w kontekście transgranicznego oddziaływania oraz po uzyskaniu 16.11.2020 r. informacji od RDOŚ o wydaniu przez niego opinii w przedmiotowej sprawie po złożeniu dokumentacji wynikającej z postanowienia w sprawie transgranicznego oddziaływania, po ponownej analizie przedłożonych materiałów, 2.12.2020 r. wezwał inwestora o uzupełnienie braków w przedłożonych materiałach, w tym do ustosunkowania się do zagadnień ujętych w piśmie Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie z 27.08.2020 r., jak również wskazania szczegółowego zakresu przedsięwzięcia, w tym parametrów farmy wiatrowej wynikających z wytyczenia korytarza migracyjnego dla ptaków, powodującego zmniejszenie powierzchni obszaru przeznaczonego pod farmę wiatrową i wyjaśnienia kwestii nieuwzględnienia tego faktu w przedłożonej przez inwestora 19.10.2020 r. dokumentacji uzupełniającej. Brak istotnych informacji charakteryzujących przedsięwzięcie oraz zakresu jego oddziaływania uniemożliwiły organowi przeprowadzenie prawidłowej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na poszczególne elementy środowiska, w tym wskazania konkretnych działań ograniczających negatywny wpływ na środowisko, a co za tym idzie podjęcia dalszych czynności administracyjnych w postępowaniu. Dodatkowo, w ocenie organu nieuwzględnienie w przedłożonej dokumentacji stanowiącej akta sprawy (w tym w materiałach przedłożonych 19.10.2020 r.) kluczowych danych i analiz w zakresie transgranicznego oddziaływania na środowisko morskie, na które wskazywał również Dyrektor Urzędu Morskiego w Szczecinie 28.08.2020 r., uniemożliwiłoby również państwom narażonym takim jak Szwecja i Dania przeprowadzenie prawidłowej oceny w kontekście transgranicznego oddziaływania. 5.02.2021 r. inwestor przedłożył uzupełnienie akt sprawy, jednak bez przetłumaczonych materiałów w sprawie transgranicznego oddziaływania oraz jednoznacznego wskazania wszystkich parametrów przedsięwzięcia w wariantcie wnioskowanym przez inwestora. Z uwagi na powyższe, 15.02.2021 r. wezwano inwestora o uzupełnienie powyższych kwestii. Jednocześnie 17.02.2021 r. przesłano do inwestora wiadomość e-mail informującą o konieczności opatrzenia uzupełnienia stosowną instrukcją, w przypadku jego przedłożenia w kilku dokumentach, przetłumaczonych na język szwedzki i duński, informującą o danych znajdujących się w każdym dokumencie, celem ułatwienia państwom narażonym analizy przedłożonej dokumentacji. Uzupełnienie zagadnień, o które wnioskowano 15.02.2021 r. przedłożono 17.02.2021 r. r. i 18.02.2021 r. (przetłumaczonych na język szwedzki i duński) oraz 25.02.2021 r. w zakresie jednoznacznego wskazania wszystkich parametrów przedsięwzięcia. Obecnie organ oczekuje na przedłożenie przez inwestora przetłumaczonej na język szwedzki i duński instrukcji informującej o danych znajdujących się w każdym z przedłożonych dokumentów.

5.3. Opracowanie planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej

Na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP, rozporządzeniem z dnia 14 kwietnia 2021 r. Rada Ministrów przyjęła PZPPOM²⁶³. Rozporządzenie ogłoszono 21.05.2021 r., a weszło w życie 22.05.2021 r. Wprowadzie powyższy plan przyjęto i ogłoszono – odpowiednio – dwa tygodnie i prawie dwa miesiące po upływie terminu wskazanego w art. 15 ust. 3 dyrektywy ustanawiającej ramy planowania przestrzennego obszarów morskich, zgodnie z którym plany zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich należało opracować jak najszybciej, a najpóźniej do dnia 31.03.2021 r., to należy podkreślić, że w szczególności administracja morska (w tym minister właściwy do spraw gospodarki morskiej i Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni) podejmowała aktywnie działania zmierzające do jego opracowania i przyjęcia przez Radę Ministrów. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni długotrwały okres przygotowania Planu był spowodowany koniecznością dochowania procedury jego opracowania określonej w ustawie o obszarach morskich RP.

Opóźnienie przyjęcia i ogłoszenia planu

Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej od 2013 r., tj. od czasu, kiedy stał się organem wiodącym w kwestii przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej²⁶⁴, prowadził prace nad opracowaniem najpierw studium (2013–2015)²⁶⁵, a następnie planu zagospodarowania polskich obszarów morskich (2015–2020). Między innymi przyjęto rozporządzenie w sprawie planów zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich²⁶⁶, organizowano spotkania z dyrektorami urzędów morskich, zwracano się do nich z prośbami dotyczącymi tych planów, wystąpiono do szeregu podmiotów z prośbami o przekazanie danych przestrzennych niezbędnych do sporządzenia projektu, podejmowano działania w celu zapewnienia finansowania jego opracowania, powołano zespół ds. realizacji zadania „Opracowanie Studium uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich oraz planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich”, organizowano lub uczestniczono w konsultacjach z podmiotami publicznymi i prywatnymi.

²⁶³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 2021 r. w sprawie przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w skali 1:200 000 (Dz. U. poz. 935).

²⁶⁴ Obowiązek przyjęcia planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich, w związku z powyższą dyrektywą, wprowadzono do polskiego porządku prawnego 19.11.2015 r., ale już wcześniej (od 11.07.2003 r.), istniała możliwość jego przyjęcia. Od 1.01.2013 r. do 16.09.2019 r. był jednym z organów odpowiedzialnych za przyjęcie tego planu w drodze rozporządzenia, a od 17.09.2019 r. obowiązek taki spoczywał na Radzie Ministrów.

²⁶⁵ Studium Uwarunkowań Zagospodarowania Przestrzennego Polskich Obszarów Morskich wraz z analizami przestrzennymi, Instytut Morski w Gdańsku, Gdańsk, luty 2015.

²⁶⁶ Rozporządzenie ministra transportu, budownictwa i gospodarki morskiej i ministra rozwoju regionalnego z dnia 5 sierpnia 2013 r. w sprawie planów zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich (Dz. U. poz. 1051). Uchylone 31.08.2016 r.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pan Andrzej Bittel wyjaśnił, że morskie planowanie przestrzenne było procesem nowatorskim i wymagało długiego procesu przygotowawczego opartego na zaznajomieniu się z problematyką, analizowaniu różnych scenariuszy, identyfikacji i gromadzeniu niezbędnych informacji, zbieraniu doświadczeń, wypracowywaniu metodologii, dobrych praktyk i rekomendacji, a także identyfikacji interesariuszy, których należało zaangażować w proces planistyczny. Skomplikowany i wielowątkowy proces opracowywania i przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich został w latach 2020–2021 zakłócony przez pandemię COVID-19.

Zadania dyrektora urzędu morskiego

Zgodnie z art. 37b ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP projekt planu sporządza właściwy terytorialnie dyrektor urzędu morskiego. Na podstawie umowy partnerskiej z dnia 20.05.2015 r. zawartej pomiędzy dyrektorami Urzędów Morskich w Gdyni, Szczecinie i Słupsku ustalono, że funkcję lidera projektu Projekt planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich w skali 1:200 000 pełnił będzie Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni. Plan opracowano na podstawie umowy z 22.07.2016 r.

Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni liderem projektu

Jak wyjaśnił Dyrektor Urzędu Morskiego w Szczecinie przed przystąpieniem do sporządzenia projektu planu dla tego obszaru podjęto decyzję o opracowaniu jednego dokumentu (planu) wspólnie przez Dyrektorów Urzędu Morskiego w Gdyni, Urzędu Morskiego w Słupsku oraz Urzędu Morskiego w Szczecinie (Lider: Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni), w celu zapewnienia spójności zapisów planistycznych na całym wskazanym obszarze stanowiącym ponad 97% całości polskich obszarów morskich. PZPPOM to dokument o charakterze ponadlokalnym, krajowym. Aby uniknąć wyboru trzech różnych Wykonawców, których metodologia prac mogłaby się różnić, w celu opracowania spójnej, jednolitej co do rozstrzygnięć dokumentacji, prowadzonych procedur planistycznych, procesów uzgodnień i opiniowania, w tym: uzgodnień transgranicznych, podjęto decyzję o sporządzeniu jednego wspólnego planu dla kluczowej części polskich obszarów morskich będących w granicach kompetencji trzech dyrektorów urzędów morskich. Podpisano w tym zakresie stosowne porozumienie.

Procedowanie planu przeprowadzono z zachowaniem wymogów określonych w ustawie o obszarach morskich RP. W toku prac nad PZPPOM m.in. zaplanowano i przeprowadzono spotkania konsultacyjne z interesariuszami Planu, tj. cztery krajowe²⁶⁷ i trzy międzynarodowe²⁶⁸. Interesariusze mieli możliwość zgłaszania uwag i wniosków do planu. Uwzględniono w nim (dotyczące MFW) wszystkie ważne decyzje lokalizacyjne, pozwolenia na układanie i utrzymywanie kabli na morskich obszarach wód wewnętrznych i morza terytorialnego oraz uzgodnienia na układanie kabli w WSE. Zapewniono również zamieszczenie w nim obszarów pozyskiwania energii odnawialnej.

²⁶⁷ Spotkania odbyły się w dniach: 08.03.2017 r., 04.10.2017 r., 05.07.2018 r. i 06.06.2019 r.

²⁶⁸ Spotkania odbyły się w dniach: 18-19.10.2016 r., 6-7.11.2017 r. i 4-5.06.2019 r.

Przykłady

W zakresie dotyczącym MEW według stanu na 30.06.2021 r. w obszarze właściwości:

- Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni ważnych było:
 - a) 10 pozwoleń, o których mowa w art. 23 ustawy o obszarach morskich RP na wznoszenie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich, w tym jedno pozostawało w większości w obszarze właściwości Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie,
 - b) siedem uzgodnień, o których mowa w art. 27 ustawy o obszarach morskich RP dotyczących lokalizacji układania oraz sposobów utrzymywania kabli w WSE;
- Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie ważne były:
 - a) trzy pozwolenia lokalizacyjne MFW – wydane przez ministra właściwego ds. gospodarki morskiej (art. 23 ustawy o obszarach morskich RP),
 - b) trzy uzgodnienia dotyczące lokalizacji układania oraz sposobów utrzymywania kabli w WSE – dotyczących MEW – wydanych przez ministra ds. gospodarki morskiej.

Wskazane pozwolenia i uzgodnienia obowiązywały i zostały uwzględnione w PZP-POM²⁶⁹. Zostały w nim również uwzględnione wszystkie ważne pozwolenia Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni na układanie i utrzymywanie kabli na obszarach morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego (dotyczące MFW).

Nieuwzględnione uwagi i wnioski, składane do projektu PZPPOM przez zainteresowane podmioty (w trybie art. 37e ustawy o obszarach morskich RP), m.in. dotyczyły:

- wyznaczania we wskazanych akwenach obszarów pod instalacje MFW posadowione na pływających fundamentach,
- wyznaczenia we wskazanych akwenach obszarów testowych w celu posadowienia czasowego konstrukcji wsporczych dla instalacji MEW w celach badawczo-rozwojowych,
- ustanowienia dodatkowego obszaru (na zachód od akwenu POM.14.E) jako potencjalnego obszaru do pozyskiwania energii odnawialnej,
- przeznaczenia całości korytarza infrastrukturalnego w WSE dla kabli przesyłowych energii elektrycznej wyprodukowanej we wskazanych farmach wiatrowych oraz farmach usytuowanych we wskazanych akwenach;

i były spowodowane:

- konfliktami przestrzennymi: z obronnością i bezpieczeństwem państwa, z przebiegiem gazociągu Baltic Pipe, z innymi użytkownikami (w akwenu POM.80.Pw),
- przyjętą zasadą, iż obszary pod rozwój energetyki wiatrowej zostały wyznaczone w odległości 2 km od obszarów Natura 2000.

Nieuwzględnione uwagi i wnioski, składane do prognozy oddziaływania na środowisko PZPPOM (dalej: „Prognoza”), zmierzały do złagodzenia określonych w niej wymogów co do ochrony środowiska w obszarach przeznaczonych pod MEW oraz do zapisania w niej, że szczegółowe

²⁶⁹ W okresie objętym kontrolą stwierdzono utratę ważności dwóch pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW wskutek braku płatności (szerzej str. 49 informacji).

wymogi co do ochrony środowiska zostaną określone, w prowadzonych dla poszczególnych projektów inwestycyjnych, postępowaniach w sprawie oceny oddziaływania na środowisko.

Obszary przeznaczone na pozyskiwanie energii odnawialnej

Nieuwzględnienie tych uwag Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni uzasadnił tym, że przyjęta Prognoza stanowiła kompromis wypracowany w toku wielokrotnych dyskusji. Wskazał dodatkowo, odwołując się do uzasadnienia Prognozy, że PZPPOM wyznacza ramy przyszłego zagospodarowania przestrzeni, nie zastępując istniejących przepisów, w tym przepisów dotyczących ochrony środowiska oraz że procedury administracyjne, w tym lokalizacyjne i środowiskowe będą realizowane w oparciu o odpowiednią dokumentację, stosowną do poszczególnych procedur.

Plan a rządowe dokumenty strategiczne

Na potrzeby pozyskiwania energii odnawialnej w planie wyznaczono wyłącznie siedem akwenów²⁷⁰ o łącznej powierzchni 2,3 tys. km², co stanowiło ok. 8% obszaru objętego planem (wynoszącego 29,9 tys. km²). Stanowiące element PZPPOM karty akwenów o funkcji podstawowej pozyskiwanie energii odnawialnej określały obszary pozyskiwania energii odnawialnej oraz warunki korzystania z akwenu (m.in. w powyższym zakresie), wskazując, że integralnymi elementami przedsięwzięcia są wewnętrzna i zewnętrzna infrastruktura techniczna, oraz ustalając wymóg wprowadzenia decyzją właściwego Dyrektora Urzędu Morskiego zakazów żeglugi i rybołówstwa w akwencie na czas budowy MFW, a w trakcie ich eksploatacji – ograniczeń w tym zakresie. W ww. kartach akwenów zawarto również rekomendacje, które dotyczyły m.in. ustanowienia stref bezpieczeństwa wokół każdej konstrukcji, opracowania zasad prowadzenia rybołówstwa na obszarze MFW, zakresu raportu ooś, czy sposobu przesyłu wytworzonej w akwencie energii.

Wyznaczając w PZPPOM akweny o funkcji podstawowej pozyskiwanie energii odnawialnej, uwzględniono w nim rządowe dokumenty strategiczne dot. MEW, tj. m.in. Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030²⁷¹ (w Planie wskazano, że przewidywanym efektem w perspektywie 2030 r. będzie zainstalowanie ok. 3,8 GW mocy w MEW, a do 2040 r. ok. 8 GW) oraz projekt²⁷² dokumentu PEP 2040 r., w którym wskazano, że w perspektywie 2040 r. MEW będzie odpowiadać za największą ilość energii elektrycznej wytworzonej z OZE.

PZPPOM zgodnie z PEP 2040 zapewni możliwość powstania 11 GW mocy na MFW w horyzoncie do 2040 r. w WSE na Morzu Bałtyckim. W szczególności:

- z wyjaśnień Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pana Andrzeja Bittela wynika, że według szacunków dokonanych przez wykonawcę planu, akweny o funkcji E (pozyskiwanie energii odnawialnej) pozwalają na pełną realizację założeń PEP 2040. Dokładne dane w zakresie mocy przyłączeniowej jaką zapewniają te akweny nie było

²⁷⁰ Akweny o funkcji podstawowej pozyskiwanie energii odnawialnej: POM.14.E, POM.43.E, POM.44.E, POM.45.E, POM.46.E, POM.53.E i POM.60.E.

²⁷¹ Plan dostępny jest na stronie internetowej Ministerstwa Aktywów Państwowych (<https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/krajowy-plan-na-rzecz-energii-i-klimatu-na-lata-2021-2030-przekazany-do-kej>).

²⁷² Dokument PEP 2040 r., został ogłoszony po przekazaniu przez Dyrektora ministrowi właściwemu ds. gospodarki morskiej projektu PZPPOM.

możliwe do zaprezentowania na tym etapie, ponieważ nie była jeszcze znana realna możliwość zagospodarowania tych akwenów;

- jak zapewnił Podsekretarz stanu w MKiŚ Pan Adam Guibourgé-Czewertyński na posiedzeniu (nr 42) Komisji Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej 15.04.2021 r. PZPPOM, który został przygotowany przez MI we współpracy z MKiŚ, w pełni umożliwia realizację tych inwestycji. Kluczowe dla MKiŚ obszary to te, które są przeznaczone na pozyskiwanie energii odnawialnej. Są one oznaczone symbolem „E”. W planie jest siedem takich obszarów o powierzchni ponad 2 tys. kilometrów kwadratowych. Są zlokalizowane na Ławicy Słupskiej, Ławicy Środkowej i Ławicy Odrzanej. Zgodnie z ustawą offshore, projekty będą realizowane kolejno w dwóch fazach. Najpierw o udział w pierwszej fazie będą mogły ubiegać się projekty, które są wskazane w załączniku nr 1 do ustawy. Następnie w drugiej fazie o wsparcie będą mogły się ubiegać obszary z załączników nr 1 i 2 do ustawy. Oba załączniki nr 1 i 2 są spójne z PZPPOM i wpisują się w te akweny, dla których funkcją podstawową jest pozyskiwanie energii odnawialnej. Projekt budowy MFW ma ogromne znaczenie gospodarcze dla kraju. Jest to nie tylko inwestycja w modernizację naszej energetyki, ale także stworzenie miejsc pracy w województwach przy Morzu Bałtyckim. Jest to rozwój naszej infrastruktury związanej z owymi inwestycjami. MKiŚ bardzo popiera pilne przyjęcie planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich²⁷³;
- z wyjaśnień Sekretarza Stanu w MKiŚ i Pełnomocnika Rządu ds. OZE Pana Ireneusza Zyski wynika, że obszary akwenów morskich przeznaczone pod budowę MFW o łącznej powierzchni 2300 km² pozwalają na realizację założeń prognostycznych ujętych w PEP 2040. Postęp technologiczny morskich turbin wiatrowych następuje niezwykle dynamicznie, bowiem w przypadku polskich projektów MFW dotychczasowo planowano wykorzystanie turbin o jednostkowej mocy zainstalowanej na poziomie 8–10 MW, a dziś w fazach prototypowych są już rozwiązania o jednostkowej mocy zainstalowanej na poziomie 14–15 MW (np. turbina firmy GE – Haliade-X 14 MW, turbina firmy VESTAS V236–15,0 MW). Aktualizacja rozwiązań technicznych umożliwi zatem zwiększenie średniej gęstości mocy w polskim regionie Morza Bałtyckiego, a tym samym, moc zainstalowana w MFW w 2040 r. może być ostatecznie większa niż 14 GW.

Również w analizie firmy doradczej Ernst & Young (EY) – Analiza ekonomiczna w zakresie MEW – Analiza i wyniki dla LCOE i kontraktów różnicowych) z 2019 r. wskazano, iż:

- średnia gęstość mocy w regionie Morza Bałtyckiego dla oddanych do użytku MFW kształtuje się na poziomie 7,3 MW/km²;
- z uwagi na ograniczoną powierzchnię akwenów morskich przeznaczonych pod budowę MFW w polskim rejonie Morza Bałtyckiego, średnia gęstość mocy dla polskich projektów MFW może wynieść 8 MW/km²;

²⁷³ <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/biuletyn.xsp?documentId=FF71C7D504F0A71EC12586BC0049C74F> [dostęp 17.09.2021 r.].

Kwestia zalegania substancji niebezpiecznych na dnie Morza Bałtyckiego

- 25% obszaru przeznaczonego dla MEW będzie wyłączona z produkcji (Zespół Parlamentarny dot. MEW, posiedzenia z dnia 17.01.2019²⁷⁴), co oznacza, że potencjał mocy zainstalowanej w MFW przekłada się bezpośrednio na ok. 14 GW – przewyższając zakładane 11 GW w PEP 2040.

W planie uwzględniono kwestie dotyczące pozostałości w polskich obszarach morskich substancji niebezpiecznych (niewybuchów i bojowych środków chemicznych), obiektów podwodnego dziedzictwa kulturowego i wraków udostępnionych do nurkowania. W części tekstowej planu w zakresie szczegółowych rozstrzygnięć dotyczących poszczególnych akwenów lub ich wydzielonych części oraz informacji o szczególnie istotnych uwarunkowaniach mających wpływ na przyszłe użytkowanie poszczególnych akwenów, w przypadku dwóch obszarów o funkcji podstawowej pozyskiwanie energii odnawialnej wskazano, że nie można wykluczyć obecności pozostałości substancji niebezpiecznych (należy przedsięwziąć kroki zapobiegające wypadkom związanym z niewybuchami i bojowymi środkami chemicznymi). Ponadto w przypadku trzech obszarów o takiej funkcji wskazano, że w akwenie znajdują się obiekty podwodnego dziedzictwa kulturowego i że akwen jest wykorzystywany do żeglarstwa rekreacyjnego oraz turystyki wrakowej (w akwenie znajdują się wraki udostępnione do nurkowania).

Ponadto w konsekwencji realizacji zawartego w informacji o wynikach kontroli NIK nr P/19/068 pt. „Przeciwdziałanie zagrożeniom wynikającym z zalegania materiałów niebezpiecznych na dnie Morza Bałtyckiego” wniosku do ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej o „Przeprowadzenie kompleksowej identyfikacji zatopionych w polskich obszarach morskich materiałów niebezpiecznych (bojowych środków trujących i produktów ich rozpadu oraz paliw i produktów ropopochodnych z wraków statków) oraz rozpoznanie skali zagrożeń w zidentyfikowanych miejscach ich zalegania (inventaryzacja dna)”, Prezes Rady Ministrów w 2020 r.²⁷⁵ powołał Międzyresortowy Zespół do spraw zagrożeń wynikających z zalegających w obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej materiałów niebezpiecznych, do zadań którego należało przeprowadzenie szczegółowej analizy zadań administracji publicznej oraz kosztów działań związanych z przeciwdziałaniem zagrożeniom wynikającym z zalegania w obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej bojowych środków trujących i produktów ich rozpadu, broni konwencjonalnej oraz zalegającego we wrakach paliwa i substancji ropopochodnych.

Rezultaty prac zespołu, których spodziewać się można na początku 2022 r., gdy Radzie Ministrów przedłożona zostanie przez zespół rekomendacja, co do kolejnych działań związanych ze zidentyfikowanymi zagrożeniami, będą stanowić podstawę do podjęcia przez poszczególne resorty odpowiednich kroków zgodnie ze wskazaną tam właściwością.

²⁷⁴ <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/transmisja.xsp?documentId=BC018D3616EB11DEC12583770049668B&sy> [dostęp 20.09.2021 r.].

²⁷⁵ Zarządzenie nr 150 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 września 2020 r. (M.P. poz. 887, ze zm.) weszło w życie z dniem 1.01.2021 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zastępca Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni podkreśliła, że na etapie przygotowania inwestycji inwestor zleca skanowanie dna zarówno pod względem nośności gruntu jak i występowania przeszkód, co do których w dalszej kolejności następuje ich wydobycie lub decyzja o relokacji konstrukcji. W ramach międzynarodowych projektów (m.in. CHEMSEA, MODUM i DAIMON) została przeprowadzona inwentaryzacja bojowych środków trujących, w ramach której oznaczono obszary ryzyka występowania takich zagrożeń. Ryzyka tego nie można natomiast oszacować za pomocą standardowych badań hydrograficznych prowadzonych za pomocą echosond, sonarów, czy magnetometrów.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Czy stworzenie regulacji prawnych i finansowych, które będą stymulować rozwój sektora morskiej energetyki wiatrowej w Polsce, napotyka na bariery?
Cele szczegółowe	Czy planowanie i realizacja rządowych strategii i planów w zakresie organizacji i finansowania sektora morskiej energetyki wiatrowej stymuluje jego rozwój? Czy organy administracji rządowej prawidłowo i rzetelnie realizowały procedury administracyjne dotyczące przedsięwzięć związanych z morskimi farmami wiatrowymi w polskich obszarach morskich oraz rzetelnie identyfikowały bariery i problemy w tym zakresie i podejmowały skuteczne działania w celu ich usunięcia, w tym uregulowania lub usprawnienia tych procedur, w zakresie odnoszącym się do morskiej energetyki wiatrowej? Jakie były (lub nadal są) przyczyny przedłużającego się procesu opracowywania planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej i czy plan ten (jego projekt) uwzględnia możliwy rozwój morskiej energetyki wiatrowej w polskich obszarach morskich?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto siedem jednostek: Ministerstwo Aktywów Państwowych, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Urząd Regulacji Energetyki, Urząd Morski w Gdyni, Urząd Morski w Szczecinie i Regionalną Dyрекcję Ochrony Środowiska w Gdańsku.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.
Okres objęty kontrolą	Od 01.01.2019 r. do 24.09.2021 r., (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W ramach przygotowania kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK uzyskano informacje z jednostek zaplanowanych do kontroli (Ministerstwo Infrastruktury, Urzędu Regulacji Energetyki, Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Gdańsku) oraz z: Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii, Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Szczecinie, Polskich Sieci Elektroenergetycznych Spółka Akcyjna, urzędów: Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego, Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego, Gminy Tolkmicko, Miasta i Gminy Stepnica, Gminy Wolin, Miasta i Gminy Frombork, Miasta Krynica Morska, Gminy Nowe Warpno, Miasta Krynica Morska i Miasta Puck, portów morskich: Zarządu Morskiego Portu Gdynia S.A., Zarządu Portu Morskiego w Ustce sp. z o.o., Zarządu Morskiego Portu Gdańsk S.A., Zarządu Morskich Portów Szczecin i Świnoujście Spółka Akcyjna, Szkuner sp. z o.o. we Władysławowie, Zarządu Portu Morskiego Elbląg sp. z o.o., Portu Jachtowego w Łebie sp. z o.o., Zarządu Portu Morskiego Darłowo sp. z o.o., Zarządu Morskiego Portu Police sp. z o.o., Mariny Kamień Pomorski sp. z o.o., Zarządu Portu Morskiego Dziwnów, Mariny Międzyzdroje-Wapnica sp. z o.o., Zarządu Portu Morskiego Hel sp. z o.o., Miejskiego

Zarządu Portu Jastarnia, Zarządu Portu Morskiego Kołobrzeg sp. z o.o., Miejskiego Ośrodka Kultury, Sportu i Rekreacji w Pucku, Zarządu Portu Morskiego Mrzeżyno, stoczni: Morskiej Stoczni Remontowej Gryfia S.A., CRIST S.A., REMONTOWA HOLDING S.A., Stoczni Remontowej NAUTA S.A. w restrukturyzacji, Stoczni Gdańskiej sp. z o.o. i innych podmiotów: TELE-FONIKI Kable S.A., Związku Małych Portów Morskich, Morskiej Agencji Gdynia sp. z o.o., Konfederacji Lewiatan, Polskiego Stowarzyszenia Energetyki Wiatrowej²⁷⁶.

W kontroli nie brały udziału inne organy kontroli.

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

Wyboru jednostek kontrolowanych dokonano w sposób celowy – jednostki kluczowe, którym przypisano zadania w zakresie objętym kontrolą.

Pozostałe informacje

Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 14 czerwca do 24 września 2021 r. Wyniki kontroli przedstawiono w siedmiu wystąpieniach pokontrolnych. W wyniku złożonych łącznie 19 zastrzeżeń do dwóch wystąpień pokontrolnych uwzględniono w całości trzy, w części – trzy, a oddalono w całości 13 z nich. Ponadto Dyrektor Delegatury NIK w Gdańsku pismem nr LGD.410.016.02.2021 z 10.12.2021 r. poinformował, na podstawie art. 35c ust. 3 ustawy o NIK, o sprostowaniu oczywistych omyłek pisarskich w wystąpieniu pokontrolnym z 28.10.2021 r. (Nr LGD.410.016.02.2021), dotyczących fragmentów wskazanych w piśmie z 30.11.2021 r. z zastrzeżeniami zgłoszonymi z upoważnienia Ministra Klimatu i Środowiska.

W przypadku zastrzeżeń (łącznie ośmiu) zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego do Ministra Infrastruktury Kolegium NIK²⁷⁷ uwzględniło w części dwa, a pozostałe sześć oddaliło, m.in.:

- uwzględniło w części zastrzeżenie nr 1 dot. niewypracowania (i niezainicjowania działań w celu podjęcia przez Radę Ministrów) decyzji dot. infrastruktury terminalowej dla obsługi MFW, tj. m.in. wyznaczenia dokładnej lokalizacji terminala instalacyjnego; Kolegium NIK wskazało m.in., że nie budzi wątpliwości, że do ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej jako ministra odpowiedzialnego za sprawy obszarów morskich, portów morskich i gospodarowania mieniem Skarbu Państwa w odniesieniu m.in. do spółek funkcjonujących w obszarze gospodarki morskiej należała kwestia wypracowania (lub zainicjowania działań w celu podjęcia przez Radę Ministrów) decyzji dot. infrastruktury terminalowej do obsługi MFW w polskich obszarach morskich. Okoliczność, że takich decyzji nie wypracowano jest również poza sporem. Najkorzystniejszą lokalizacją dla terminala offshore z punktu widzenia potencjalnych deweloperów MFW jest pirs Portu Zewnętrznego. Izba, w ocenie Kolegium, zasadnie sugeruje, że niewyznaczenie ostatecznej lokalizacji w Porcie w Gdyni przyszkodzi terminala instalacyjnego, powoduje brak odpowiedzi na potrzebę

²⁷⁶ Na 45 poproszonych przez NIK o informację dwóch nie udzieliło odpowiedzi: Burmistrz Świnoujścia i – mimo że zapytany dwukrotnie – Prezes Towarzystwa Energetyki Wiatrowej.

²⁷⁷ Uchwała Nr 5/2022 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 12 stycznia 2022 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego.

„sprawnej i skutecznej realizacji inwestycji” – nie uwzględnia ryzyk związanych z etapem realizacji inwestycji (w tym niepewności co do realizacji dostaw – przez port krajowy czy zagraniczny, co może ograniczać rozwój krajowo łańcucha dostaw i podrażać inwestycje w MFW w WSE). Zdaniem Kolegium NIK Izba zasadnie stwierdziła kwestionowaną nieprawidłowość, a zastrzeżenie wymagało częściowego uwzględnienia w zakresie doprecyzowania fragmentu wystąpienia, który nie był w pełni jasny;

- oddaliło zastrzeżenie nr 7, w którym Minister podniósł, że stwierdzenie o potencjalnym naruszeniu zasady zaufania do władzy publicznej z uwagi na umorzenie 63 postępowań w wyniku zmian ustawowych jest opinią kontrolera. W ocenie Ministra umorzenie postępowań, które dotyczą niewłaściwie określonych lokalizacji MFW, przyczyni się do rozwoju MEW. Umorzenie postępowań dotyczy podmiotów profesjonalnych – inwestorów z branży offshore, którzy co do zasady pozytywnie przyjęli omawiane zmiany i rozumieją potrzebę umorzenia postępowań. Zdaniem Ministra to brak działań legislacyjnych w celu odgórnego określenia lokalizacji MFW, doprowadziłby do braku zaufania inwestorów do władzy publicznej. Zgłaszający zastrzeżenia wskazał, że skoro w wystąpieniu pokontrolnym pojawiają się subiektywne wnioski niepoparte konkretnymi danymi, to powinny one odzwierciedlać pełen wachlarz możliwych ocen. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie stwierdzając, iż należy uznać, że intencją NIK było zaznaczenie, że wprowadzenie, ustawą offshore, zmian zasad lokalizacji MFW może naruszać zasadę zaufania do władzy publicznej, a zmiana ta z kolei może spowodować umorzenie wszystkich niezakończonych spraw dotyczących łącznie 63 wniosków złożonych w latach 2012–2020. Należy podkreślić, że zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, w sferze stanowienia prawa, zasada zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa oznacza m.in. zakaz zaskakiwania adresatów nowymi regulacjami prawnymi²⁷⁸. Zasada pewności prawa może być naruszona gdy rozstrzygnięcie prawodawcy jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła była go przewidzieć – zwłaszcza gdy przy podejmowaniu swego rozstrzygnięcia prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, inaczej zadecydowałaby o swoich sprawach²⁷⁹. Zdaniem Kolegium NIK uprawnione było wskazanie przez Izbę, że zmiana zasad lokalizacji MFW może naruszać wymienione zasady. Od 2016 r. potencjalni inwestorzy byli informowani o trwających pracach nad planem zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, określającego obszary dla pozyskiwania energii odna-

²⁷⁸ Wyrok TK z 7.05.2001, K 19/00, Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, zasada zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa oznacza również zakazy: tworzenia iluzorycznych rozwiązań prawnych i instytucji pozornych, wprowadzania rozwiązań, które stają się pułapką dla jednostki, przerzucania negatywnych konsekwencji wadliwie ukształtowanych przepisów na ich adresatów, Szerzej: M. Florczak-Wątor, A. Grabowski (red.), „Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa Komentarz”, Wydawnictwo Księgarnia Akademicka, Kraków 2021, str. 224–238.

²⁷⁹ Por. wyrok TK z 3 listopada 2006 r. K 31/06.

wialnej. Od 2017 r. zawieszano postępowania o wydanie pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW do czasu przyjęcia tego planu, natomiast tuż przed przyjęciem tego planu i na końcowym etapie procedowania ustawy offshore podjęto decyzję o zmianie zasad lokalizacji MFW.

W przypadku zastrzeżeń zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego do Ministra Klimatu i Środowiska (łącznie 11) Kolegium NIK²⁸⁰ uwzględniło w całości trzy, w części jedno, a pozostałe siedem oddaliło, m.in.:

- oddaliło zastrzeżenie nr 5 dot. wniosku pokontrolnego o podjęcie działań mających na celu zaktualizowanie projekcji inflacji i zweryfikowanie zmiennych od niej zależnych przyjętych do wyliczenia ceny maksymalnej określonej rozporządzeniem w sprawie ceny maksymalnej za energię elektryczną wytworzoną w MFW. W ocenie Kolegium NIK argument, że należało przyjąć inflację z 2020 r. ponieważ „przyjęcie w modelu wskaźników datowanych na różne okresy powodowałoby, że cena maksymalna obliczona byłaby w sposób nieprawidłowy” jest niezasadny. Dla prawidłowego określenia ceny za energię elektryczną wytworzoną w morskiej farmie wiatrowej i wprowadzoną do sieci w złotych za 1 MWh, będącą podstawą rozliczenia prawa do pokrycia ujemnego salda – nawet nie średniej, a maksymalnej – jak wynika z art. 25 ust. 2 ustawy offshore, należało posłużyć się aktualną projekcją Inflacji, którą opublikowano na stronie internetowej NBP przed wydaniem rozporządzenia w sprawie ceny maksymalnej. Projekcja ta wskazywała na inflację CPI (r/r) w latach 2021, 2022 i 2023 na poziomie odpowiednio – 3,1%, 2,8% i 3,2%. Wobec rozbieżności z uprzednio przyjętym wskaźnikiem, zdaniem Kolegium NIK, należało dążyć do odzwierciedlenia w cenie maksymalnej najbardziej aktualnego wskaźnika wzrostu przeciętnego poziomu cen, tj. 3,1%, aby zrównoważyć spadek siły nabywczej pieniądza nim wywołanego. Zdaniem Kolegium NIK nie można zgodzić się z Ministrem, że niezasadne są obawy, iż przyjęta cena maksymalna została określona na zbyt niskim poziomie i może nie stanowić wystarczającej zachęty dla inwestorów do realizacji przedsięwzięcia w zakresie MEW. Zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy offshore minister właściwy do spraw klimatu, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, określi, w drodze rozporządzenia, cenę maksymalną za energię elektryczną wytworzoną w morskiej farmie wiatrowej i wprowadzoną do sieci w złotych za 1 MWh, będącą podstawą rozliczenia prawa do pokrycia ujemnego salda. NIK wyrażając w wystąpieniu wątpliwość co do wystarczającej wysokości ceny maksymalnej wzięła pod uwagę stanowisko Ministra Aktywów Państwowych, co odnotowano w treści wystąpienia pokontrolnego²⁸¹. Rekomendował on przyjęcie ceny maksymalnej za 1 MWh energii elektrycznej wytworzonej w MFW w przedziale od 325,62 PLN/MWh do 346,75 PLN/MWh²⁸². W powyższym zakresie należy również zwrócić uwagę, że nietrafna jest argu-

²⁸⁰ Uchwała Nr 6/2022 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 12 stycznia 2022 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego.

²⁸¹ Na str. 34 wystąpienia pokontrolnego, wiersze 17–20 od góry.

²⁸² Tj. w wysokości zaproponowanej w piśmie z dnia 23.02.2021 r.

mentacja, iż wysokość ceny nie zniechęciła inwestorów. Jak wskazał Minister inwestorzy składali wnioski w przeciągu „kilku dni”, a termin stosownie do art. 13 ust. 1 ustawy offshore upływał dnia 31.03.2021 r. Tymczasem przedmiotowe rozporządzenie ocenie maksymalnej wydano dopiero dnia 30 marca 2021 r., a weszło w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, tj. dnia 31.03.2021 r. Zatem inwestorzy, którzy złożyli wnioski przed dniem 30.03.2021 r. (czyli wszyscy wnioskodawcy – dziewięć podmiotów złożyło wnioski w okresie od dnia 18 lutego do dnia 26 marca 2021 r.) nie mieli możliwości zapoznania się z wysokością ceny określoną w przedmiotowym rozporządzeniu;

- uwzględniło zastrzeżenie nr 6 dot. uzupełnienia dwóch fragmentów opisu stanu faktycznego. Minister podniósł, że konieczne jest uzupełnienie zakwestionowanych fragmentów wystąpienia pokontrolnego o informację wskazującą że przedstawione dane dotyczą scenariusza wysokich wzrostów cen uprawnień do emisji CO₂ (rozdział 2 zał. 2 do PEP 2040). Zdaniem zgłaszającego zastrzeżenia wnioskowana zmiana ma charakter doprecyzowujący. Przedstawione dane dotyczą scenariusza wysokich wzrostów cen uprawnień do emisji CO₂ (rozdział 2 zał. 2 do PEP 2040), a w dokumencie tym znajduje się również scenariusz zrównoważonych cen uprawnień do emisji CO₂ (rozdział 1 zał. 2 do PEP 2040). Z uwagi na powyższe Minister wniósł o doprecyzowanie zakwestionowanego fragmentu. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli podkreśliło m.in., że o ile przedstawiony w wystąpieniu pokontrolnym scenariusz wysokich wzrostów cen uprawnień do emisji CO₂ wydaje się bardziej prawdopodobny, na co wskazuje m.in. sama treść PEP 2040 (na str. 204), o tyle jednak nie można pominąć scenariusza cen zrównoważonych. Pominięcie takie mogłoby, zdaniem Kolegium NIK, powodować nieuzasadnione przeświadczenie u odbiorcy wystąpienia pokontrolnego, o wyłącznym przyjęciu w PEP 2040 scenariusza wysokich wzrostów cen.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

W sześciu z siedmiu wystąpień pokontrolnych sformułowano ogółem 15 wniosków pokontrolnych i pięć uwag. Z informacji o sposobie wykonania wniosków i wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań wynika, że zrealizowano 12 wniosków i wykorzystano wszystkie uwagi. Zrealizowane wnioski skierowane do:

- Ministra Infrastruktury dotyczyły: wypracowania decyzji dotyczących infrastruktury terminalowej do obsługi morskich farm wiatrowych w polskich obszarach morskich, zapewniających skuteczne i racjonalne działania w tym zakresie; podjęcia działań zapewniających zawiadamianie stron o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie wraz z podaniem przyczyny zwłoki, wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia; zintensyfikowania działań w celu zakończenia: wszczętych i niezakończonych przed wejściem ustawy offshore postępowań dotyczących pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW, spraw dotyczących trzech wniosków o uzgodnienie lokalizacji układania kabli i sposobów ich utrzymywania w WSE dotyczących MFW; zintensyfikowania działań w celu niezwłocznego wydania rozporządzenia na podstawie

- art. 27g ust. 2 ustawy o obszarach morskich RP; niezwłocznego umorzenia zawieszonego postępowania o wydanie decyzji w przedmiocie uzgodnienia lokalizacji oraz sposobów utrzymywania kabli w obszarze WSE;
- Ministra Klimatu i Środowiska dotyczył zintensyfikowania działań w celu niezwłocznego wydania rozporządzeń na podstawie art. 43 ust. 4 i art. 83 ustawy offshore;
 - Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni dotyczyły: podjęcia działań w celu zapewnienia prawidłowego prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczących puuk; doręczania decyzji stronom niezwłocznie po ich wydaniu, nie uzależniając ich doręczenia od wniesienia opłaty o której mowa w art. 27b ustawy o obszarach morskich RP;
 - RDOŚ dotyczyły terminowości: zawiadamiania stron i ministra właściwego ds. klimatu o niewydaniu decyzji; wydawania postanowień określających zakres raportu ooś; wydawania postanowień stwierdzających konieczność przeprowadzenia postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko; zamieszczania danych o wnioskach o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w publicznie dostępnym wykazie, o którym mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko.

Pozostałe (trzy) wnioski o:

- podjęcie przez Ministra Klimatu i Środowiska działań mających na celu zaktualizowanie projekcji inflacji i zweryfikowanie zmiennych od niej zależnych przyjętych do wyliczenia ceny maksymalnej określonej rozporządzeniem w sprawie ceny maksymalnej za energię elektryczną wytworzoną w morskiej farmie wiatrowej i wprowadzoną do sieci w złotych za 1 MWh, będącej podstawą rozliczenia prawa do pokrycia ujemnego salda;
- wyjaśnianie przez Prezesa URE, w ramach uzgadniania projektów planów rozwoju systemu przesyłowego, ocen operatora, co do udziału OZE, w kontekście planów w tym zakresie ujętych w polityce energetycznej państwa oraz monitorowanie przez Prezesa URE funkcjonowania systemu elektroenergetycznego w związku z posiadanymi informacjami dotyczącymi morskich farm wiatrowych, w tym dotyczące warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w zakresie przesyłania energii elektrycznej;

nie zostały zrealizowane. Minister Klimatu i Środowiska i Prezes URE podtrzymali wyjaśnienia przedstawione w wystąpieniach pokontrolnych. W ich ocenie nie ma możliwości realizacji ww. wniosków pokontrolnych w szczególności w ramach istniejących uwarunkowań prawnych, praktyki i logiki działań regulacyjnych.

Ponadto:

- w ocenie Ministra Klimatu i Środowiska podjęcie ww. działań jest na obecnym etapie niemożliwe do zrealizowania. Projekcja inflacji zawarta została w uzasadnieniu projektu rozporządzenia, a rządowy proces legislacyjny nie przewiduje możliwości jego nowelizacji. Ponadto Prezes URE mógł wydać decyzję o przyznaniu prawa do pokrycia ujemnego salda, która zawiera cenę maksymalną, jedynie do 30.06.2021 r.,

- co związane jest z unijnymi przepisami dotyczącymi pomocy publicznej dla OZE. Tym samym niezgodne z ustawą offshore, decyzją zatwierdzającą system wsparcia i z przepisami UE byłoby wydanie kolejnych decyzji w sprawie prawa do pokrycia ujemnego salda w ramach tzw. I fazy systemu wsparcia. Jeśli aktualizacja inflacji miałaby w ocenie NIK prowadzić de facto do konieczności nowelizacji rozporządzenia w sprawie ceny maksymalnej za energię elektryczną wytworzoną w MFW, to, abstrahując od ww. argumentów, wprowadziłoby to wysoką niepewność wśród wytwórców, którzy otrzymali decyzje na podstawie art. 16 ustawy offshore i są w procesie przygotowywania wniosków o notyfikację pomocy publicznej. Co więcej, określona rozporządzeniem cena maksymalna została przekazana Komisji Europejskiej na etapie prowadzonych z KE negocjacji systemu wsparcia dla budowy morskich farm wiatrowych i wpisana do decyzji State Aid SA.55940 (2021/N) – Poland Offshore Wind scheme z dnia 20 maja 2021 r., zatwierdzającej ten system wsparcia. Zmiana rozporządzenia spowodowałaby konieczność zmiany decyzji KE, a to uniemożliwiłoby uzyskanie decyzji KE zatwierdzających ostateczną wysokość wsparcia dla poszczególnych projektów;
- w ocenie Prezesa URE na żadnym etapie procesu uzgadniania planu rozwoju nie ingeruje w zakres rzeczowy inwestycji, w tym również harmonogram ich realizacji. Do kompetencji Prezesa URE nie należy bowiem monitorowanie realizacji poszczególnych zadań inwestycyjnych lub przesunięć dokonywanych w harmonogramie przez OSP, zwłaszcza, że zmiana harmonogramu realizacji inwestycji nierzadko wynika z uwarunkowań zewnętrznych, na które OSP nie ma bezpośredniego wpływu. Niemożność weryfikacji każdego zadania inwestycyjnego wynika z faktu nie tylko ich liczebności, przesunięć realizacji poszczególnych zadań w czasie, ale także z tego, że część zadań planowana jest statystycznie. Prezes URE, zgodnie z ustawowym zakresem kompetencji, dokonuje oceny sprawozdań z realizacji planów rozwoju, przy czym dokonuje analizy tych sprawozdań *ex post* i to przede wszystkim w zakresie finansowym. Ciągłe monitorowanie harmonogramu realizacji każdej inwestycji i jej wykonania (nawet bez możliwości ingerowania w harmonogram) tworzyłoby pozory permanentnego nadzoru, wykraczającego poza ramy wyznaczone przez przepisy prawa energetycznego.

Wykorzystano uwagi NIK skierowane do:

- Ministra Infrastruktury, które dotyczyły: 1) postępowań wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy offshore, do których zastosowano przepisy wprowadzone ustawą offshore, a które zmieniły zasady lokalizacji MFW, co może stanowić naruszenie zasady zaufania do władzy publicznej, w tym zasady stabilności prawa oraz spowodować umorzenie, wszystkich niezakończonych spraw dotyczących łącznie 63 wniosków złożonych w latach 2012–2020; 2) długotrwałości prowadzonych postępowań administracyjnych dotyczących MEW wskazującej na zasadność przeprowadzenia analiz w zakresie wprowadzenia rozwiązań mających na celu ich usprawnienie;

- Ministra Aktywów Państwowych, która dotyczyła projektu ustawy offshore, przy procedowaniu której nie podjęto wystarczających działań w celu uwzględnienia w tym projekcie integracji i zmniejszenia ustawowych obciążeń administracyjnych wnioskodawców m.in. pozwoleń na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich oraz pozwoleń i uzgodnień na układanie i utrzymywanie kabli w tych obszarach – w szczególności na etapie gdy Ministerstwo Aktywów Państwowych (Ministerstwo Energii) było organem wnioskującym (Ministerstwem wiodącym) projektu ustawy offshore.

W kontroli uczestniczyły: Delegatura w Gdańsku i Delegatura w Szczecinie.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura w Gdańsku	Ministerstwo Aktywów Państwowych	Jacek Sasin
2.	Delegatura w Gdańsku	Ministerstwo Infrastruktury	Andrzej Adamczyk
3.	Delegatura w Gdańsku	Ministerstwo Klimatu i Środowiska	Michał Kurtyka Anna Moskwa (od 26.10.2021 r.)
4.	Delegatura w Gdańsku	Urząd Regulacji Energetyki	Rafał Gawin
5.	Delegatura w Gdańsku	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Gdańsku	Radosław Iwiński
6.	Delegatura w Gdańsku	Urząd Morski w Gdyni	kpt. ż.w. Wiesław Piotrkowski
7.	Delegatura w Szczecinie	Urząd Morski w Szczecinie	Wojciech Zdanowicz

Wykaz jednostek
kontrolowanych

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

ZAŁĄCZNIKI

Nazwa jednostki kontrolowanej		Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
Lp.		prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Aktywów Państwowych	1. Przeprowadzenie procesu legislacyjnego ustawy offshore od prekonsultacji do pierwszych uzgodnień, następnie po przeniesieniu właściwości w zakresie energii do Ministerstwa Klimatu – aktywnie i konsekwentnie wnoszone uwagi do kolejnych jej projektów (ustawa offshore ma w szczególności znaczenie dla najbardziej zawansowanych formalnie projektów MFW – zapewnia wytwórcom możliwość ubiegania się o prawo do pokrycia ujemnego salda); w tym propozycje MAP dotyczącą uproszczenia i usprawnienia procedur administracyjnych. 2. Udział w przygotowaniu PEP 2040, która uwzględniła wdrożenie MEW jako jeden z projektów strategicznych tej polityki. 3. Terminowo przeprowadzono postępowania w zakresie opiniowania wniosków na podstawie art. 23 ust. 2, art. 26 ust. 2 i art. 27 ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP.	1. Opóźnione opracowywanie polityki energetycznej (przyjętej 7 lat po terminie) określającej wdrażanie MEW jako projekt strategiczny. 2. Procedowanie projektu ustawy offshore, choć wnoszące usprawnienia i część koniecznych uproszczeń procedur, to także niewystarczająco sięgające istoty rzeczy – nie spełniało oczekiwań w zakresie zmniejszenia ustawowych obciążeń administracyjnych wnioskodawców i integracji procesu wydawania pozwoleń niezbędnych w procesie inwestycyjnym. Powyższe miało istotny wpływ na fakt, iż mimo że upłynęło już 10 lat od kiedy wydane zostały pierwsze pozwolenia na wznoszenie sztucznych wysp dla obszarów, na których mogłyby powstać MFW o mocy zainstalowanej kilkunastu GW, do tej pory tego typu instalacje nie powstały. 3. Niepodjęcie wystarczających działań w celu uwzględnienia w projekcie ustawy offshore zmniejszenia ustawowych obciążeń administracyjnych wnioskodawców m.in. pozwoleń na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich oraz pozwoleń i uzgodnień na układanie i utrzymywanie kabli w tych obszarach – w szczególności na etapie gdy Ministerstwo Aktywów Państwowych (Ministerstwo Energii) było organem wnioskującym (Ministerstwem wiodącym) projektu ustawy offshore. 4. Kolejną po ogłoszonej obwieszczeniem Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r. polityce energetycznej, ogłoszono dopiero 10.03.2021 r., tj. 7 lat i 2 miesiące po wyznaczonym art. 15 ust. 2 ww. ustawy terminie. Spóźnione o 7 lat przyjęcie polityki energetycznej, w której określono wdrażanie MEW, jako projekt strategiczny, miało wpływ na zapóźnienia tego rozwoju. 5. Nie przekazywanie w terminie KE przez ministra właściwego do spraw energii przyjętego przez RM sprawozdania, zgodnie z art. 22 ust. 1 dyrektywy w sprawie promowania stosowania OZE.
2.	Ministerstwo Infrastruktury	1. Dostrzeżenie szansy dla polskich portów morskich związanej z morską energetyką wiatrową w polskich obszarach morskich i potrzeb inwestycyjnych w tym zakresie. 2. Zgodne z ustawowymi przesłankami: - rozpatrzenie 25 spraw dotyczących lokalizacyjnych dla MFW, - zawieszenie sześciu postępowań dotyczących wniosków lokalizacyjnych dla MFW, - rozpatrzenie ośmiu spraw o uzgodnienie lokalizacji oraz sposobów układania i utrzymywania kabli w WSE dla MFW, - zaopiniowanie wszystkich (dziewięciu) wniosków, które wpłynęły w tym okresie, o wydanie pozwolenia na układanie i utrzymywanie kabli na obszarach morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego dotyczących MFW.	1. Niewypracowanie (ani niezainicjowanie) działań w celu podjęcia przez Radę Ministrów decyzji dotyczących infrastruktury terminalowej do obsługi morskich farm wiatrowych w polskich obszarach morskich, tj. m.in. wyznaczenia dokładnej lokalizacji terminala instalacyjnego, rozstrzygnięcia kwestii lokalizacji portów serwisowych oraz jasnego terminu, kosztu oraz źródeł finansowania inwestycji w tym zakresie. 2. Niezakończenie: 27 spraw dotyczących pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW, - trzech spraw dotyczących wniosków o uzgodnienie lokalizacji układania kabli i sposobów ich utrzymywania w WSE dotyczących MFW.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		prawidłowe	nieprawidłowe
2.	Ministerstwo Infrastruktury	3. Identyfikowanie barier i problemy w zakresie realizowanych procedur administracyjnych dotyczących MFW i podejmowanie działań w celu ich usunięcia. 4. Aktywne podejmowanie działań zmierzających do opracowania i przyjęcia przez Radę Ministrów PZPOM. 5. Uwzględnienie w planie kwestii dotyczących pozostałości w polskich obszarach morskich substancji niebezpiecznych (niewybuchów i bojowych środków chemicznych), obiektów podwodnego dziedzictwa kulturowego i wraków udostępnionych do nurkowania. 6. Prowadzenie prac nad analizą zadań administracji publicznej oraz kosztów działań związanych z przeciwdziałaniem zagrożeniom wynikającym z zalegania w tych obszarach bojowych środków trujących i produktów ich rozpadu, broni konwencjonalnej oraz zalegającego we wrakach paliwa i substancji ropopochodnych.	3. Nieustalenie jasnych i jednoznacznych kryteriów oceny wniosków złożonych w postępowaniu rozstrzygającym (zapewnijających uzyskanie informacji dokładnie co i w jaki sposób będzie oceniane). 4. Niewydanie rozstrzygnięcia do wniosku uczestnika postępowania rozstrzygającego o jego unieważnienie. 5. Stwierdzenie (w drodze decyzji) utraty ważności dwóch pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW po sześciu latach i prawie siedmiu miesiącach od upływu przesłanek uzasadniających wydanie takiej decyzji. 6. Niezawiadomienie stron dwóch postępowania w sprawie utraty ważności pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW, o wszczęciu tych postępowań, o ich zakończeniu i możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów przed wydaniem decyzji. 7. Niewezwanie inwestora do zapłaty tzw. pierwszej raty opłaty dodatkowej za wydanie dwóch pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW (brak tej opłaty stanowił podstawę stwierdzenia utraty ważności tych pozwoleń), jak miało to miejsce w przypadku pozostałych 10 z 11 aktualnie obowiązujących pozwoleń w tym zakresie. 8. Nieumorzenie postępowania o wydanie decyzji w przedmiocie uzgodnienia lokalizacji oraz sposobów utrzymywania kabli w obszarze WSE dotyczącego MFW, pomimo upływu trzech lat na złożenie wniosku o podjęcie zawieszonego na wniosek strony tego postępowania. 9. Niezawiadomienie stron 36 spraw, z tego 14 dotyczących rozpatrzonych wniosków lokalizacyjnych dla MFW i 22 dotyczących uzgodnień lokalizacji oraz sposobów układania i utrzymywania kabli w WSE dla MFW, o niezalutowaniu sprawy w terminie wraz z podaniem przyczyny zwłoki, wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaaglenia.
3.	Ministerstwo Klimatu i Środowiska	1. Prawidłowe i terminowe przeprowadzenie postępowań w zakresie: opiniowania wniosków na podstawie art. 23 ust. 2, art. 26 ust. 2 i art. 27 ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP, jak i zatwierdzenia opracowań dotyczących MEW na podstawie art. 80 ust. 1, art. 80a ust. 2 i art. 93 ust. 2 prawa geologicznego i górniczego. 2. Wskazanie w PEP 2040 w projekcie strategicznym nr 6 pt. „Wdrożenie morskiej energetyki wiatrowej” konieczności budowy głównego terminalu instalacyjnego (portu morskiego) dedykowanego dla obsługi łańcucha dostaw komponentów niezbędnych do rozwoju MEW w Polsce oraz stanowiącego zaplecze logistyczne dla MEW na Bałtyku. Minister Klimatu i Środowiska podejmował szereg inicjatyw mających na celu rozwój MEW, w tym koordynację działań podejmowanych przez interesariuszy w celu maksymalizacji udziału local content na potrzeby realizacji i obsługi MFW lokalizowanych w WSE i wskazania optymalnej lokalizacji terminalu instalacyjnego i portów serwisowych dla MEW.	1. Przeprowadzanie procesu legislacyjnego ustawy offshore nie spełniającej oczekiwań w zakresie uproszczeń i integracji procedur administracyjnych, w tym przepisów ustaw: o obszarach morskich RP oraz prawo geologiczne i górnictwo. 2. Określenie w drodze rozporządzenia z dnia 30 marca 2021 r. ceny maksymalnej za energię elektryczną wytworzoną w MFW i wprowadzoną do sieci w złotych za 1 MWh, będącej podstawą rozliczenia prawa do pokrycia ujemnego salda po zasięgnięciu opinii ministra właściwego ds. aktywów państwowych, uwzględniając m.in. koszty inwestycyjne, operacyjne i zwrot z kapitału – choć działanie MKiŚ konsekwentnie mające na celu cenę zapewniającą efekt zachęty dla wytwórców to nie uwzględniało aktualnej wartości inflacji; ponadto rozporządzenie to wydano z blisko 1,5 miesięcznym opóźnieniem (a także do dnia kontroli nie wydano rozporządzeń, o których mowa w art. 43 ust. 4 i art. 83 ustawy offshore, pomimo wejścia w życie tej ustawy).

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
		prawidłowe	nieprawidłowe
3.	Ministerstwo Klimatu i Środowiska	2. Mając na uwadze, że ustalenie lokalizacji miejsca budowy terminalu instalacyjnego ma ogromne znaczenie dla decyzji podejmowanych przez inwestorów w procesie kontraktowania przeladunków elementów morskich farm wiatrowych, podejmowanie aktywnych działań na rzecz wyznaczenia lokalizacji terminalu instalacyjnego, w tym prowadzenie rozmów m.in. z przedstawicielami ministra właściwego ds. gospodarki morskiej, ministra właściwego ds. aktywów państwowych, Ministra Obrony Narodowej, zarządów portów oraz inwestorów. 3. Usprawnienia procedur administracyjnych m.in. w zakresie określenia terminów wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zgody wodnoprawnej, pozwolenia na budowę i pozwolenia na użytkowanie oraz nałożenia rygoru natychmiastowej wykonalności (również decyzji w przedmiocie zatwierdzenia dokumentacji geologicznej określającej warunki geologiczno-inżynierskie na potrzeby posadawiania morskiej farmy wiatrowej, a także dodatków do takiej dokumentacji geologicznej). 4. ułatwienia składania za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej wniosków dotyczących MFW w postępowaniu, o którym mowa w art. 23 ust. 1, art. 26 ust. 1 lub art. 27 ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP. 5. Uproszczenia w zakresie prawa budowlanego polegające na uznaniu, że zmiana rozmieszczenia morskich turbin wiatrowych nie stanowi istotnego odstąpienia od zatwierzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę w rozumieniu prawa budowlanego. 6. Udział w procesie opracowywania PZPPOM i uwzględnienie w tym planie (projekcie planu) możliwości rozwoju MEW. Prawidłowo, terminowo i skutecznie składano uwagi do projektu PZPPOM mając na uwadze rozwój MEW jak i – szerzej – komplementarnej do wiatrowej – energii z wodoru, czym dano wyraz nastawieniu na innowacyjność OZE, w tym MEW. PZPPOM jest zgodny z PEP 2040 w zakresie możliwości powstania 11 GW mocy na morskich farmach wiatrowych do 2040 r. w WSE. 7. Monitorowanie realizacji celu OZE oraz analizowanie przyczyn uzyskiwanych poziomów w finalnym zużyciu energii brutto. 8. Określenie w drodze rozporządzenia ceny maksymalnej za energię elektryczną wytworzoną w MFW i wprowadzoną do sieci w złotych za 1MWh, będącej podstawą rozliczenia prawa do pokrycia ujemnego salda po zaskłgnięciu opinii ministra właściwego ds. aktywów państwowych, uwzględniając m.in. koszty inwestycyjne, operacyjne i zwrot kapitału.	3. W PEP 2040 nie oceniono realizacji poprzednio obowiązującej polityki energetycznej PEP 2030 w zakresie działań dotyczących MEW, w tym w szczególności ww. działania 4.6 („Stworzenie warunków ułatwiających podejmowanie decyzji inwestycyjnych dotyczących budowy farm wiatrowych na morzu”) i sposobu jego realizacji, tj. realizacji zadań: identyfikacja barier prawnych uniemożliwiających lub utrudniających budowę farm wiatrowych na morzu, przygotowanie projektów zmian prawnych usuwających zidentyfikowane bariery, w szczególności zmian w ustawie o obszarach morskich RP i administracji morskiej, dokonanie rozstrzygnięć odnośnie zaangażowania Polski w budowę międzynarodowej morskiej kablowej linii energetycznej („Supergird”) kluczowej dla rozwoju morskich farm wiatrowych i wskazanie potencjalnych lokalizacji farm wiatrowych na obszarach morskich RP), mimo że zgodnie z art. 15 pkt 1 prawa energetycznego w brzmieniu obowiązującym do 2.07.2021 r. polityka energetyczna państwa zawiera ocenę realizacji polityki energetycznej państwa za poprzedni okres. 5. Brak rozwoju MEW – mimo, że już ok. 9 lat temu wydane zostały pierwsze pozwolenia na wznoszenie sztucznych wysp dla obszarów morskich, na których mogłyby powstać MFW o mocy zainstalowanej kilkunastu GW i do tej pory tego typu instalacje nie powstały – co ma realny wpływ na stopień i tempo przyrostu OZE w końcowym zużyciu energii brutto i powinno stanowić element oceny realizacji PEP 2030. 6. PEP 2040 nie zawiera, wymaganego art. 15 ust. 1 pkt 3 prawa energetycznego programu działań wykonawczych na okres 4 lat zawierającego instrumenty jego realizacji – w szczególności w zakresie MEF/MFW; 8. W PEP 2040 nie odniesiono się do braku rozwoju MEW, jako jednej z przyczyn niskiej realizacji celu OZE, a program, choć strategiczny nie zawierał operacjonalizacji – programu wykonawczego, nie dokonano też wskazania jaką część OZE (%) może zapewnić MWE. 9. Nie podjęto wystarczających działań w celu zmniejszenia ustawowych obciążeń administracyjnych wnioskodawców i integracji procesu wydawania pozwoleń niezbędnych w procesie inwestycyjnym w szczególności w zakresie pozwoleń na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich oraz pozwoleń i uzgodnień na układanie i utrzymywanie kabli w tych obszarach oraz dotyczących konieczności zatwierdzenia projektów robót i dodatków do projektów robót geologicznych i zawiadomienia o zamiarze rozpoczęcia robót geologicznych w obszarach morskich – w szczególności na etapie gdy MKiŚ było organem wnioskującym (ministerstwem wiodącym) projektu ustawy offshore. W MKiŚ nie zidentyfikowano bowiem barier rozwoju MEW.

Stany mające wpływ na wydaną ocenę:		prawidłowe		nieprawidłowe	
Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej				
3.	Ministerstwo Klimatu i Środowiska			10. W związku z opublikowaniem 8.03.2021 r. przez NBP zmniejszonej prognozy inflacji należało w projektowanej cenie maksymalnej uwzględnić zaktualizowany (najbardziej aktualny) wskaźnik, skoro dopiero rozporządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie ceny maksymalnej za energię elektryczną wytworzoną w morskiej farmie wiatrowej i wprowadzoną do sieci w złotych za 1 MWh, będącej podstawą rozliczenia prawa do pokrycia ujemnego salda (Dz. U. poz. 587) ustalono, że ww. cena maksymalna wynosi 319,6 zł/MWh. Inflacja przyjęta na zbyt niskim poziomie spowodowała, że cena maksymalna została określona na zbyt niskim poziomie i może nie stanowić wystarczającej zachęty dla inwestorów do realizacji przedsięwzięcia w zakresie MEW (na co wskazywał również Minister Aktywów Państwowych argumentując za wyższą ceną określoną ww. rozporządzeniem). 11. Rozporządzenie w sprawie ceny maksymalnej za energię elektryczną wytworzoną w MFW, weszło w życie 31.03.2021 r. tj. ok. 1,5 miesiąca po wejściu w życie ustawy offshore – 18.02.2021 r., podczas gdy zgodnie z § 127 Zasad techniki prawodawczej, rozporządzenie powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której jest ono wydawane. 12. Minister Klimatu i Środowiska nie wydał rozporządzeń, o których mowa w art. 43 ust. 4 i art. 83 ustawy offshore, pomimo wejścia w życie tej ustawy – 18.02.2021 r., czym naruszył § 127 Zasad techniki prawodawczej. Rozporządzenie w sprawie wzoru sprawozdań dotyczących realizacji planu łańcucha dostaw materiałów i usług zostało wydane dopiero 15.12.2021 r., a rozporządzenia o szczegółowych wymaganiach dla elementów zespołu urządzeń służących do wyprowadzenia mocy oraz dla elementów stacji elektroenergetycznych zlokalizowanych na morzu – nadal nie wydano. Niepewność, co do ostatecznego kształtu regulacji (wymagań) stanowi ryzyko braku możliwości pełnego stosowania przepisów ustawy offshore.	
4.	Urząd Regulacji Energetyki	1. Uwzględnienie w uzgodnionych przez Prezesa URE w latach 2019–2021 (do 30 czerwca) projektach planów rozwoju operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego inwestycji w sieci przesyłowej i scenariusze rozwoju dotyczące morskich farm wiatrowych. 2. Prezes URE prawidłowo zrealizował zadania wynikające z ustawy offshore, w tym rozpatrzył wszystkie wnioski i terminowo przyznał siedmiu wytwórcom prawo do pokrycia ujemnego salda w odniesieniu do energii elektrycznej wytworzonej w morskiej farmie wiatrowej i wprowadzonej do sieci. 3. Na stronach internetowych URE, zamieszczono przewodnik dla wytwórców ubiegających się o przyznanie takiego prawa, zawierający m.in. informacje w sprawie zabezpieczeń finansowych, wzór gwarancji i wzór harmonogramu rzeczowo-finansowego oraz informacje dotyczące efektu zachęty i informacje dotyczące pomocy publicznej.		1. W ramach uzgadniania projektów planów rozwoju operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego, nie wyjaśniono ocen operatora, co do udziału OZE w bilansie energetycznym kraju, w kontekście planów w tym zakresie ujętych w polityce energetycznej państwa. 2. Nie monitorowano funkcjonowania systemu elektroenergetycznego w związku z posiadanymi informacjami dotyczącymi morskich farm wiatrowych, w tym dotyczące warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w zakresie	

Stany mające wpływ na wydaną ocenę:		
Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	prawidłowe
4.	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Gdańsku	1. W prowadzonych postępowaniach w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla morskich farm wiatrowych zapewniono uzgadnianie warunków realizacji przedsięwzięć z właściwym dyrektorem urzędu morskigo oraz ich opiniowanie przez Państwowego Inspektora Sanitarnego. 2. Zapewniono również, ramach tych postępowań, prowadzenie ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko, w toku których określano zakres raportu oś, zasięgając uprzednio opinii ww. organów. Przypadki kilkukrotnych wezwań do uzupełnienia dokumentacji lub złożenia wyjaśnień były uzasadnione tokiem prowadzonych postępowań.
5.	Urząd Morski w Gdyni	1. Przeanalizowano możliwości wykorzystania małych i średnich portów morskich położonych w obszarze właściwości Dyrektora do zadań związanych z morską energetyką wiatrową, wskazując w PZPPOM trzy z nich jako możliwe lokalizacje świadczenia usług na potrzeby MEW. 2. Zgłoszono do KPO inwestycje dotyczące przebudowy dwóch portów w celu dostosowania ich do obsługi jednostek serwisowych morskich farm wiatrowych (dalej: „MFW”). 3. Zapewniono realizację procedur administracyjnych związanych z MEW. 4. Zidentyfikowano związane z tym problemy, podejmując skuteczne działania zmierzające do ich usunięcia. 5. W PZPPOM uwzględniono (dotyczące MEW) wszystkie ważne decyzje lokalizacyjne, pozwolenia na układanie i utrzymywanie kabli na morskich obszarach wód wewnętrznych i morza terytorialnego oraz uzgodnienia na układanie kabli w WSE. 6. Zapewniono zamieszczenie w PZPPOM obszarów pozyskiwania energii odnawialnej. Procedowanie Planu przeprowadzono z zachowaniem wymogów określonych w ustawie o obszarach morskich RP.
6.	Urząd Morski w Szczecinie	1. Opiniując projekt porozumienia sektorowego Polish Offshore Wind Sector Deal wskazano, że należy w nim uwzględnić, jako porty serwisowo/instalacyjne, oprócz portów wymienionych w Krajowym Programie Działania, porty województwa zachodniopomorskiego Kołobrzeg i Darłowo (porty serwisowe) oraz Świnoujście (port serwisowo-instalacyjny). 2. Pozytywnie oceniono procedowanie w Urzędzie wniosków dotyczących pozwoleń na układanie i utrzymywania kabli na obszarach morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego dotyczących MFW. Pomimo procedowania jednego z siedmiu złożonych wniosków powyżej dwóch miesięcy, przy uwzględnieniu okresów przerw, postępowania prowadzono zgodnie z art. 35 § 3 i 5 k.p.a. w terminie dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania i art. 36 k.p.a. tj. w przypadku przekroczenia ww. terminu z zachowaniem obowiązku zawiadomienia strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponażenia.
		nieprawidłowe
		1. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niezawiadomiania stron postępowania o niezakończonych sprawach w terminie, nieterminowego określania zakresu raportu oś, przypadku nieterminowego wydania postanowienia stwierdzającego konieczność przeprowadzenia postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko oraz przypadku nieterminowego zamieszczenia w publicznie dostępnym wykazie wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla MFW. 1. Niezapewnienie procedowania spraw zgodnie z zasadą szybkości działania organu wyrażoną w art. 12 k.p.a. 2. Niezawiadomianie stron o niezakończonych sprawach w terminie i prawie wniesienia ponażenia co było niezgodne z art. 36 k.p.a. 3. Nieprzeprowadzenie metryki spraw co było niezgodne z art. 66a k.p.a. 4. Nieuzasadniona zwłoka w doręczeniu wydanej decyzji oraz pominięcie pehnomocnika przy doręczeniu decyzji.
		Nie stwierdzono.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	nieprawidłowe	
		prawidłowe		
6.	Urząd Morski w Szczecinie	3 W sporządzonym PZPPOM wyznaczono obszary na potrzeby pozyskiwania, przetwarzania, przesyłania i gromadzenia w polskich obszarach morskich energii ze źródeł odnawialnych, w szczególności z wiatru, falowania, prądów morskich, słońca oraz organizmów morskich (biogaz), w tym wznoszenie konstrukcji niezbędnych do pozyskiwania i przesyłania energii wraz z infrastrukturą towarzyszącą oraz konstrukcji służących przetwarzaniu i gromadzeniu energii o funkcji podstawowej. Zapisy planu obejmowały również wydanie w drodze decyzji pozwolenia lokalizacyjne MFW oraz uzgodnienia dotyczące lokalizacji układania oraz sposobów utrzymywania kabli w WSE – dotyczące MFW w obszarze właściwości Dyrektora UM oraz wydane w drodze decyzji przez właściwego terytorialnie dyrektora urzędu morskiego pozwolenia na układanie i utrzymywanie kabli na obszarach morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego dotyczące MFW.	Nie stwierdzono.	
7.	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Gdańsku	1. W prowadzonych w RDOŚ postępowaniach w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla morskich farm wiatrowych zapewniono uzgadnianie warunków realizacji przedsięwzięć z właściwym dyrektorem urzędu morskiego oraz ich opiniowanie przez Państwowego Inspektora Sanitarnego. 2. Zapewniono również, w ramach tych postępowań, prowadzenie ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko, w toku których określano zakres raportu oś, zasięgając uprzednio opinii ww. organów. Przypadki kilkukrotnych wezwań do uzupełnienia dokumentacji lub złożenia wyjaśnień były uzasadnione takim prowadzonych postępowań.	1. Niezawiadamianie stron postępowania o niezakończonym terminie. 2. Nieterminowe określanie zakresu raportu oś. 3. Przypadek nieterminowego wydania postanowienia stwierdzającego konieczność przeprowadzenia postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko 4. Przypadek nieterminowego zamieszczenia w publicznie dostępnym wykazie wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla MFW.	

*) pozytywna/negatywna

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Rządowe polityki, plany, koncepcje i strategie

Analiza stanu prawnego

Kwestie dotyczące energetyki/energii były przedmiotem licznych zmian w zakresie działów administracji rządowej, klasyfikacji części budżetowych i ich dysponentów oraz struktury Rady Ministrów. Zmiany takie dotyczyły również gospodarki morskiej. Zadania dotyczące:

- polityki energetycznej²⁸³, należały do:
 - Ministra Gospodarki, w okresie od 31.10.2005 r.²⁸⁴ do 15.11.2015 r., o Ministra Rozwoju, od 16.11.2015 r. (w związku ze zniesieniem Ministerstwa Gospodarki i utworzeniem Ministerstwa Rozwoju)²⁸⁵ do 26.11.2015 r.,
 - Ministra Energii, od 27.11.2015 r. (w związku z wyłączeniem z Ministerstwa Rozwoju spraw z zakresu nowotworzonego²⁸⁶ działu energia²⁸⁷ i utworzeniem Ministerstwa Energii)²⁸⁸ do 14.11.2019 r.,
 - Ministra Aktywów Państwowych, od 15.11.2019 r. (w związku ze zmianą nazwy Ministerstwa Energii na Ministerstwo Aktywów Państwowych)²⁸⁹ do 20.03.2020 r.,
 - Ministra Klimatu, od 21.03.2020 r. (w związku z wyłączeniem z Ministerstwa Aktywów Państwowych spraw działu energia i włączeniem ich do Ministerstwa Klimatu²⁹⁰)²⁹¹ do 5.10.2020 r.,
 - Ministra Klimatu i Środowiska, od 6.10.2020 r. (w związku z utworzeniem tego Ministerstwa w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Klimatu)²⁹²;
- gospodarki morskiej²⁹³, należały do:
 - Ministra Infrastruktury i Rozwoju, od 27.11.2013 r.²⁹⁴ do 15.11.2015 r.,

²⁸³ O której mowa m.in. w art. 12 ust. 2 prawa energetycznego.

²⁸⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 października 2005 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki i Pracy (Dz. U. Nr 220, poz. 1880) w związku z art. 12 ust. 2 prawa energetycznego.

²⁸⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki (Dz. U. poz. 2076).

²⁸⁶ Zgodnie z art. 5 pkt 2a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1893, ze zm.).

²⁸⁷ Jw.

²⁸⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii (Dz. U. poz. 2075, ze zm.).

²⁸⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii (Dz. U. poz. 2290).

²⁹⁰ Utworzonego 15.11.2015 r. poprzez zmianę nazwy „Ministerstwo Środowiska” na nazwę „Ministerstwo Klimatu”, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska (Dz. U. poz. 2289).

²⁹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Klimatu (Dz. U. poz. 499).

²⁹² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz. U. poz. 1734).

²⁹³ O której mowa m.in. w ustawie o obszarach morskich RP.

²⁹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Dz. U. poz. 1390).

- Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, od 16.11.2015 r. (w związku z utworzeniem tego Ministerstwa²⁹⁵ i zlikwidowaniem Ministra Infrastruktury i Rozwoju²⁹⁶) do 5.10.2020 r.,
- Ministra Infrastruktury, od 6.10.2020 r. (w związku z przekształceniem tego Ministerstwa poprzez włączenie do niego m.in. sprawy działu gospodarka morską i pracowników obsługujących sprawę tego działu z dotychczasowego Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej)²⁹⁷,
- dyrektorów urzędów morskich, przy czym od 31.10.1991 r. funkcjonowały trzy urzędy morskie (w Gdyni, w Słupsku i w Szczecinie), a od 1.04.2020 r. dwa (w Gdyni i w Szczecinie)²⁹⁸, w związku ze zniesieniem Urzędu Morskiego w Słupsku, w konsekwencji czego część terytorialnego zakresu działania Dyrektora tego Urzędu przejął Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni, a części Dyrektor Urzędu Morskiego w Szczecinie²⁹⁹.

Zadania dotyczące energetyki/energii realizował również Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, zadania dotyczące planowania zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej należały do ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej i dyrektorów urzędów morskich przy udziale ministrów właściwych do spraw: energii, środowiska i klimatu, a ochrony środowiska do regionalnego dyrektora ochrony środowiska.

W 2021 r. minęło 12 lat od wejścia w życie (25.06.2009 r.) dyrektywy 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych. Dyrektywa określała m.in. obowiązkowe krajowe cele ogólne w odniesieniu do całkowitego udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto. Dla Polski cel ten określono na poziomie Wo³⁰⁰. Realizacją powyższego zobowiązania Polski było opracowanie Krajowego planu działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych, przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 7.12.2010 r. i uzupełnionego 2.12.2011 r.³⁰¹ W Planie założono m.in. stopniowe dochodzenie w perspektywie 10 lat (2010–2020) do założonego celu.

²⁹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (Dz. U. poz. 2078, ze zm.).

²⁹⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki (Dz. U. poz. 2076).

²⁹⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Infrastruktury (Dz. U. poz. 1733).

²⁹⁸ Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 7 października 1991 r. w sprawie utworzenia urzędów morskich, określenia ich siedzib oraz terytorialnego zakresu działania dyrektorów urzędów morskich (Dz. U. Nr 98, poz. 438, ze zm.).

²⁹⁹ Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 15 stycznia 2020 r. w sprawie zniesienia Urzędu Morskiego w Słupsku (Dz. U. poz. 91).

³⁰⁰ W 2005 r. (bazowym) udział ten wyniósł w Polsce 7,2%. Cele dla poszczególnych krajów UE wyniosły od 10% (dla Malty, w której udział ten wyniósł 0,0%) do 49% (dla Szwecji – 39,8%). Spośród 28 krajów UE dla 13 krajów cel ten był równy lub wyższy celowi Wspólnoty (20% energii z OZE), dla pozostałych 15 krajów, w tym Polski był niższy.

³⁰¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE określiła cele ogólne, ale i jednocześnie obligatoryjne do osiągnięcia do roku 2020 w zakresie zwiększenia udziału energii ze źródeł odnawialnych. Zgodnie z art. 4 Dyrektywy, każde państwo członkowskie najpóźniej do 30.06.2010 r. określa swój Krajowy Plan, w którym zawiera środki, które planuje

Kwestie dotyczące MFW od ponad 10 lat ujmowane były w rządowych politykach, planach, koncepcjach i strategiach.

- 1) „Polityka morska Rzeczypospolitej Polskiej do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)” z 2015 r.
- 2) Polityki energetyczne opracowywane na podstawie prawa energetycznego, których przygotowanie projektu i koordynowanie ich realizacji, od 27.11.2015 r., należało do zadań ministra właściwego do spraw energii (poprzednio od 3.05.2005 r. było to zadanie Ministra Gospodarki/ministra właściwego do spraw gospodarki, Politykę opracowuje się co 4 lata), z tego w:
 - „Polityce energetycznej Polski do 2025 r.”³⁰², jednym z dziewięciu obszarów było „Wykorzystanie odnawialnych źródeł energii”, a jednym z kierunków działań w ramach tego obszaru – „Wzrost wykorzystania energetyki wiatrowej”, w tym to, iż „należy ocenić od strony sieciowej, na ile mogą być lokalizowane w strefie przybrzeżnej Morza Bałtyckiego morskie farmy wiatrowe”;
 - „Polityce energetycznej Polski do 2030 r.” z 2009 r.³⁰³, wskazano działanie (4.6.) bezpośrednio związane z morską energetyką wiatrową tj. stworzenie warunków ułatwiających podejmowanie decyzji inwestycyjnych dotyczących budowy farm wiatrowych na morzu. W tabeli nr 1 załącznika nr 2 do PEP 2030 określono potencjał ekonomiczny energetyki wiatrowej na morzu do 2020 r. na poziomie 550 MW i do 2030 r. 1650 MW. Za koordynację realizacji polityki energetycznej odpowiedzialny był Minister Gospodarki.
 - „Polityce energetycznej Polski do 2040 r.”³⁰⁴, w której energetyka wiatrowa na morzu została wskazana jako jeden z kluczowych elementów, a jej rozwój jako strategiczną decyzję dotyczącą rozwoju kluczowych kompetencji pozwalających na rozwój gospodarczy. Zgodnie z art. 15a ust. 1³⁰⁵ prawa energetycznego Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw energii, przyjmuje politykę energetyczną państwa co 5 lat.
- 3) „Krajowy Plan Działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych” z 2010 r. stanowiący realizację zobowiązań zawartych w dyrektywie 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych określającej m.in. cel OZE m.in. dla Polski (15%).

wprowadzić, aby ułatwić osiągnięcie celów i aby zachęcić do inwestowania we wszystkich sektorach energii: elektroenergetyce, ciepłownictwie i chłodnictwie i sektorze transportowym. Rząd polski przyjął dokument uchwałą Rady Ministrów dopiero w dniu 7.12.2010 r. i dwa dni później przesłał go do Komisji Europejskiej.

³⁰² Stanowiącej załącznik do obwieszczenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2005 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2025 r. (M.P. Nr 42, poz. 562), obowiązującej od 22.07.2005 r. i uchylonej 14.01.2010 r.

³⁰³ Stanowiącej załącznik do obwieszczenia Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r. {M. P. z 2010 r. Nr 2, poz. 11}, obowiązującej od 14.01.2010 r. PEP 2030 r. stała się nieaktualna z dniem 10.03.2021 r.

³⁰⁴ Stanowiącej załącznik do obwieszczenia Ministra Klimatu z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. (M.P. poz. 264). PEP 2040 obowiązuje od 10.03.2021 r.

³⁰⁵ W brzmieniu obowiązującym od 3.07.2021 r. ustalonym ustawą z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1093, ze zm.).

- 4) „Program rozwoju portów morskich do 2030 roku”³⁰⁶ z 2019 r., za realizację którego odpowiedzialne były m.in. urzędy morskie i podmioty zarządzające portamiorskimi, ale podmiotem koordynującym i nadzorującym realizację działań był minister właściwy do spraw gospodarki morskiej.
- 5) Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030³⁰⁷ z 2011 r. obowiązująca bez zmian od 27.04.2012 r. do jej uchylenia 13.11.2020 r.
- 6) Projekt Polityki ekologicznej państwa 2030 (według stanu na 9.05.2019 r., w którym wskazano, że „Dalszy rozwój wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych uznaje się za jeden z instrumentów na rzecz ograniczenia wpływu energetyki na środowisko”.

Ponadto PSE przygotowały „Plan rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną” (tzw. Plan Rozwoju Systemu Przesyłowego, PRSP) na lata 2021–2030, który został zatwierdzony przez Prezesa URE. Przedmiotowy Plan wskazuje scenariusz rozwoju sieci przesyłowej na północy Polski pod kątem potencjalnego przyłączenia MFW.

Zgodnie z art. 127 ust. 2 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii³⁰⁸ Minister właściwy do spraw klimatu (do 28.02.2020 r. – do spraw energii), co 2 lata, sporządza i przedstawia Radzie Ministrów sprawozdanie zawierające wyniki monitorowania realizacji krajowego celu, wraz ze wskazaniem postępu w promowaniu wykorzystania energii i paliw ze źródeł odnawialnych. Zgodnie z ust. 4 i 5 ww. przepisu:

- Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw klimatu (do 28.02.2020 r. – do spraw energii), przyjmuje sprawozdanie, o którym mowa w ust. 2, w terminie do dnia 30 listopada roku, w którym sprawozdanie zostało sporządzone;
- Minister właściwy do spraw klimatu (do 28.02.2020 r. – do spraw energii) przekazuje Komisji Europejskiej przyjęte przez Radę Ministrów sprawozdanie, o którym mowa w ust. 2, w terminie do dnia 31 grudnia roku, w którym sprawozdanie zostało sporządzone.

Procedury administracyjne dotyczące przedsięwzięć związanych z morskimi farmami wiatrowymi

Procedury administracyjne dotyczące przedsięwzięć związanych z MFW obejmują uzyskanie przez wnioskodawcę łącznie co najmniej 23 decyzji (w tym pozwoleń, uzgodnień, zatwierdzeń i koncesji – wydanych w drodze decyzji) i ocen wydawanych przez różne (11) organy państwa na podstawie:

³⁰⁶ Stanowiący załącznik do uchwały Nr 100 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Program rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku” (M.P. z 2019 r. poz. 1016). Potrzeba przyjęcia przedmiotowego Programu wynika m.in. z tego, że od kilku lat nie ma żadnego dokumentu rządowego stricte dedykowanego problematyce rozwoju portów. Ostatnim dokumentem tego typu była „Strategia rozwoju portów morskich do 2015 roku”, przyjęta uchwałą nr 292/2007 Rady Ministrów z dnia 13 listopada 2007 r.

³⁰⁷ Stanowiący załącznik do uchwały Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (M.P. z 2012 r. poz. 252). Uchylona 13.11.2020 r.

³⁰⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 610, ze zm.

szeregu (ponad 100) dokumentów obowiązkowo przedkładanych przez wnioskodawcę oraz co najmniej 40 uzgodnień/opinii, zatwierdzeń pomiedzy organami, w tym:

- na podstawie ustawy o obszarach morskich RP:
 - pozwolenia na wznoszenie lub wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich ustalającego ich lokalizację oraz określającego warunki ich wykorzystania na tych obszarach (art. 23 ust. 1b pkt 1 ww. ustawy) – pozwolenie po zaopiniowaniu przez osiem organów (siedmiu ministrów³⁰⁹ a od 18.02.2021 r. Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej: „ABW”),
 - pozwolenia na układanie i utrzymywanie kabli lub rurociągów na obszarach morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego ustalającego lokalizację i warunki ich utrzymywania na tych obszarach (art. 26 ustawy) – pozwolenie po zaopiniowaniu przez 11 organów (dziewięciu ministrów³¹⁰ i Szefa ABW oraz – właściwego wójta, burmistrza lub prezydenta³¹¹) wydaje w drodze decyzji właściwy terytorialnie dyrektor urzędu morskiego na maksymalny okres 35 lat (art. 26 ust. 5 ww. ustawy). Jeżeli w okresie 10 lat od dnia, w którym decyzja o tym pozwoleniu stała się ostateczna, nie zostanie rozpoczęte układanie kabli lub rurociągów albo w okresie 15 lat od dnia, w którym decyzja o tym pozwoleniu stała się ostateczna, nie zostanie podjęte wykorzystywanie kabli lub rurociągów zgodnie z warunkami określonymi w tym pozwoleniu, organ, który wydał to pozwolenie stwierdza, w drodze decyzji, wygaśnięcie tego pozwolenia (art. 26 ust. 6),
 - uzgodnienia na układanie i utrzymywanie kabli lub rurociągów w WSE (art. 27 ustawy) – uzgodnienie po zaopiniowaniu przez osiem organów (siedmiu ministrów³¹² i Szefa ABW) wydaje w drodze decyzji minister właściwy do spraw gospodarki morskiej,
 - pozwolenie na czasowe zajęcie morskich wód wewnętrznych lub morza terytorialnego w celu zrealizowania przedsięwzięć związanych z wykonywaniem infrastruktury energetycznej (art. 27r ustawy) – pozwolenie określające warunki w zakresie bezpieczeństwa morskiego, jakie musi spełnić wnioskodawca, w drodze decyzji wydaje właściwy terytorialnie dyrektor urzędu morskiego na czas niezbędny do realizacji zamierzonego przedsięwzięcia (tu: położenia kabli);
- na podstawie ustawy ooś:
 - ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (art. 59 i nast. ustawy ooś) – przeprowadza regionalny dyrektor ochrony środowiska w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, m.in. na podstawie dostarczonego

³⁰⁹ W tym ministra do spraw aktywów państwowych, którego dodano do tego grona 18.02.2021 r.

³¹⁰ W tym ministra do spraw aktywów państwowych, którego dodano do tego grona 18.02.2021 r. i ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w zakresie stwierdzenia zgodności z ustaleniami koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, które przywrócono do tego grona (po usunięciu z dniem 13.11.2020 r.) z dniem 18.02.2021 r.

³¹¹ Dotyczy przebiegu kabli lub rurociągów na odcinku lądowym.

³¹² W tym ministra do spraw aktywów państwowych, którego dodano do tego grona 18.02.2021 r.

- przez wnioskodawcę raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (art. 66 i nast. ustawy ooś),
- postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko (art. 104–112 ustawy ooś) – regionalny dyrektor ochrony środowiska przeprowadzający ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko prowadzi, za pośrednictwem Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, konsultacje z państwem (państwami), na którego (których) terytorium może oddziaływać przedsięwzięcie,
 - decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 71–77 ustawy ooś) – decyzję, po uzgodnieniu warunków realizacji przedsięwzięcia z właściwym dyrektorem urzędu morskiego i – w odniesieniu do napowietrznych linii elektroenergetycznych – z państwowym wojewódzkim inspektorem sanitarnym, wydaje właściwy regionalny dyrektor ochrony środowiska;
- na podstawie prawa energetycznego:
- określenie warunków przyłączenia MFW do sieci (art. 7 prawa energetycznego) – warunki przyłączenia wydaje PSE na wniosek wytwórcy,
 - zawarcie umowy o przyłączenie do sieci MFW (art. 7 prawa energetycznego) – zawiera PSE z wnioskodawcą,
 - koncesja na podjęcie i wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii elektrycznej w morskiej farmie wiatrowej (art. 33 i nast. prawa energetycznego w zw. z art. 3 ustawy o OZE) – udziela Prezes URE na wniosek przedsiębiorcy;
- na podstawie prawa geologicznego i górniczego:
- decyzja w przedmiocie zatwierdzenia projektu robót geologicznych sporządzonego w celu określenia warunków geologiczno-inżynierskich na potrzeby posadawiania MFW oraz urządzeń i obiektów wchodzących w skład zespołu urządzeń służących do wyprowadzenia mocy, a także zmian (dodatków) do takiego projektu robót geologicznych (art. 8 ust. 2 i art. 79–80 prawa geologicznego i górniczego) – decyzję wydaje minister właściwy do spraw środowiska po jej uzgodnieniu z ministrem do spraw gospodarki morskiej,
 - decyzja w przedmiocie zatwierdzenia dokumentacji geologicznej określającej warunki geologiczno-inżynierskie na potrzeby posadawiania morskiej farmy wiatrowej oraz urządzeń i obiektów wchodzących w skład zespołu urządzeń służących do wyprowadzenia mocy, a także dodatków do takiej dokumentacji geologicznej (art. 8 ust. 2 oraz art. 88 i nast. ww. ustawy) – decyzję wydaje minister właściwy do spraw środowiska po jej uzgodnieniu z ministrem do spraw gospodarki morskiej;
- na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne³¹³:
- pozwolenie wodnoprawne dot. linii energetycznych wraz z infrastrukturą towarzyszącą prowadzonych przez wody powierzchniowe (m.in. art. 389 pkt 6 i art. 400 ust. 1 w zw. z art. 17 pkt 3 lit. b oraz art. 397 ust. 3 pkt 2 lit. a prawa wodnego) – wydaje w drodze decyzji właściwy dyrektor zarządu zlewni Wód Polskich;

³¹³ Dz. U. z 2021 r. poz. 2233, ze zm.

- na podstawie ustawy o bezpieczeństwie morskim³¹⁴:
 - zatwierdzenie przedłożonej przez wnioskodawcę ekspertyzy nawigacyjnej w zakresie oceny wpływu MFW i zespołu urządzeń na bezpieczeństwo i efektywność żeglugi statków w obszarach morskich RP – dokonuje w drodze decyzji dyrektor urzędu morskiego właściwego dla lokalizacji MFW przed złożeniem wniosku o pozwolenie na budowę MFW po zasięgnięciu opinii Dyrektora Służby SAR oraz Głównego Inspektora Rybołówstwa Morskiego (art. 113a–113f ustawy o bezpieczeństwie morskim),
 - zatwierdzenie przedłożonej przez wnioskodawcę ekspertyzy technicznej w zakresie oceny wpływu MFW i zespołu urządzeń na polskie obszary morza A1 i A2 Morskiego Systemu Łączności w Niebezpieczeństwie i dla Zapewnienia Bezpieczeństwa (GMDSS) oraz na System Łączności Operacyjnej Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa – dokonuje w drodze decyzji dyrektor urzędu morskiego właściwego dla lokalizacji MFW przed złożeniem wniosku o pozwolenie na budowę MFW po zasięgnięciu opinii Dyrektora Służby SAR (art. 113a–113f ustawy o bezpieczeństwie morskim),
 - zatwierdzenie przedłożonej przez wnioskodawcę ekspertyzy technicznej w zakresie oceny wpływu morskiej farmy wiatrowej i zespołu urządzeń na Krajowy System Bezpieczeństwa Morskiego – dokonuje w drodze decyzji dyrektor urzędu morskiego właściwego dla lokalizacji MFW przed złożeniem wniosku o pozwolenie na budowę MFW (art. 113a–113f ustawy o bezpieczeństwie morskim),
 - zatwierdzenie przedłożonego przez wnioskodawcę planu ratowniczego określającego rodzaje zagrożeń dla zdrowia i życia personelu zaangażowanego w budowę, eksploatację i likwidację MFW i zespołu urządzeń, sposoby i procedury działania w przypadku wystąpienia tych zagrożeń oraz siły i środki zapewniane przez wytwórcę do realizacji tego planu ratowniczego – dokonuje w drodze decyzji dyrektor urzędu morskiego właściwego dla lokalizacji MFW przed złożeniem wniosku o pozwolenie na budowę MFW po zasięgnięciu opinii Dyrektora Służby SAR (art. 113a–113f ustawy o bezpieczeństwie morskim),
 - zatwierdzenie przedłożonego przez wnioskodawcę planu zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń dla MFW i zespołu urządzeń – dokonuje w drodze decyzji dyrektor urzędu morskiego właściwego dla lokalizacji MFW przed złożeniem wniosku o pozwolenie na budowę MFW po zasięgnięciu opinii Dyrektora Służby SAR (art. 113a–113f ustawy o bezpieczeństwie morskim),
 - zatwierdzenie przedłożonej przez wnioskodawcę ekspertyzy technicznej w zakresie oceny wpływu MFW i zespołu urządzeń na systemy obronności państwa, w tym na system zobrazowania radiolokacyjnego, obserwacji technicznej, morskiej łączności radiowej oraz system kontroli służb ruchu lotniczego Sił Zbrojnych RP – dokonuje w drodze decyzji Minister Obrony Narodowej przed złożeniem wniosku o pozwolenie na budowę MFW (art. 113a–113f ustawy o bezpieczeństwie morskim),

³¹⁴ Od 18.02.2021 r. (wprowadzone art. 99 ustawy offshore).

- zatwierdzenie przedłożonej przez wnioskodawcę technicznej w zakresie oceny wpływu MFW i zespołu urządzeń na system zobrazowania radiolokacyjnego, obserwacji technicznej i morskiej łączności radiowej Straży Granicznej – dokonuje w drodze decyzji Minister właściwy do spraw wewnętrznych przed złożeniem wniosku o pozwolenie na budowę MFW (art. 113a–113f ustawy o bezpieczeństwie morskim);
- na podstawie przepisów prawa budowlanego:
 - pozwolenie na budowę (art. 28, 32-33 i art. 82 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy) – w drodze decyzji wydaje wojewoda po wyrażeniu zgody przez ministra właściwego do spraw energii, po wcześniejszym uzyskaniu pozytywnych opinii Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Szefa Agencji Wywiadu,
 - zatwierdzenie projektów zagospodarowania terenu oraz architektoniczno-budowlanego w decyzji o pozwoleniu na budowę,
 - pozwolenie na użytkowanie (art. 55 i nast. prawa budowlanego) – w drodze decyzji wydaje wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego po zawiadomieniu przez inwestora o zakończeniu budowy obiektu budowlanego i wniosku o udzielenie pozwolenia oraz po przeprowadzeniu, na wezwanie inwestora, obowiązkowej kontroli budowy w zakresie jej zgodności z ustaleniami i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę oraz z projektem budowlanym.

Ustawa offshore, która weszła w życie 18.02.2021 r., określa m.in. zasady przyznawania prawa do pokrycia ujemnego salda, o które może występować wytwórca energii. Uzyskanie wsparcia możliwe będzie na dwa sposoby – poprzez decyzję Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki lub poprzez uczestnictwo w aukcji. Ostateczne wprowadzenie systemu wsparcia uzależnione będzie od zatwierdzenia proponowanego mechanizmu pomocowego przez Komisję Europejską. Prawo pokrycia ujemnego salda przysługiwać będzie wytwórcom przez okres 25 lat, licząc od dnia wytworzenia i wprowadzenia do sieci energii elektrycznej wytworzonej w morskiej farmie wiatrowej. Zgodnie z decyzją Prezes URE maksymalna cena energii z MFW będzie wynosić 319 zł za 1 kWh, według której wytwórcy energii z MFW zwracana jest różnica pomiędzy ceną rynkową energii a ceną ustaloną decyzją Prezesa URE, gdy cena rynkowa (referencyjna) jest wyższa od ceny umownej, a w przypadku gdy cena umowna jest wyższa od ceny referencyjnej – na podstawie takiej umowy inwestor zobowiązany jest zwrócić różnicę podmiotowi publicznemu (drugiej stronie kontraktu różnicowego). Prawo do pokrycia ujemnego salda przyznane na podstawie decyzji Prezesa URE w 2021 r. będzie dotyczyć łącznej mocy zainstalowanej w MFW o wartości 5,9 GW (art. 14 ust. 1 ww. ustawy). Natomiast w latach 2025 i 2027 przyznawane będą prawa do pokrycia ujemnego salda w drodze aukcji (art. 29 ust. 2 pkt 1 ustawy). Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy prawo do pokrycia ujemnego salda przyznaje Prezes URE w drodze decyzji. Decyzja ta może być wydana do dnia 30.06.2021 r. Zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy offshore o kolejności przyznania prawa do pokrycia ujemnego salda rozstrzyga kolejność złożenia kompletnych wniosków. Art. 15 i 16 określają odpowiednio

elementy wniosku i decyzji o przyznaniu prawa do pokrycia ujemnego salda. Zarówno do wniosku o przyznanie prawa do pokrycia ujemnego salda (zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 5 ustawy offshore) jak i do wniosku o wydanie zaświadczenia o dopuszczeniu do aukcji (zgodnie z art. 26 ust. 5 pkt 5 ww. ustawy) wytwórca dołącza plan łańcucha dostaw materiałów i usług, którego konieczne elementy określono w art. 42 tej ustawy, a Prezes URE niezwłocznie – odpowiednio – po wydaniu decyzji o przyznaniu wytwórcy prawa do pokrycia ujemnego salda (art. 16 ust. 3 pkt 2 tej ustawy) i po zamknięciu sesji aukcji (art. 34 ust. 5 pkt 2 tej ustawy) publikuje w Biuletynie Informacji Publicznej URE plan łańcucha dostaw materiałów i usług dołączony przez wytwórcę (wytwórców, których oferty wygrały aukcje).

Zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy offshore Minister właściwy do spraw klimatu, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, określi, w drodze rozporządzenia, cenę maksymalną za energię elektryczną wytworzoną w MFW i wprowadzoną do sieci w złotych za 1 MWh, będącą podstawą rozliczenia prawa do pokrycia ujemnego salda, uwzględniając określone koszty m.in. operacyjne i inwestycyjne i zwrot z kapitału. Rozporządzenie to zostało wydane 30.03.2021 r.

Zgodnie z art. 31 ust. 11 ustawy offshore minister właściwy do spraw klimatu powinien zasięgnąć opinii ministra właściwego do spraw aktywów państwowych w celu określenia w drodze rozporządzenia, maksymalnej ceny, wyrażonej w złotych za 1 MWh, jaka może być wskazana w ofertach złożonych w aukcji przez wytwórców. Rozporządzenie to nie zostało jeszcze wydane.

Na podstawie przepisów przejściowych zawartych w ustawie offshore w sprawach o wydanie pozwolenia na wznoszenie lub wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich, uzgodnień lub pozwoleń na układanie i utrzymywanie kabli lub rurociągów oraz postępowań rozstrzygających, o których mowa w art. 27b ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy art. 23 ust. 1a, 2 i 5a, art. 26 ust. 2, art. 27 ust. 1, art. 27a ust. 1 pkt 1 i 3, ust. 2b, 3 i 4, art. 27b ust. 4 i 7, art. 27g, art. 27h, art. 27s i art. 27t ustawy o obszarach morskich RP, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą (art. 105 ust. 1). W postępowaniach tych strony oraz wnioskodawca przekazują organowi adres elektroniczny wraz ze zgodą na doręczanie pism w postępowaniu za pomocą środków komunikacji elektronicznej w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy (art. 105 ust. 2 ustawy offshore).

Natomiast wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy offshore postępowania o wydanie pozwolenia na wznoszenie lub wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich lub postępowania rozstrzygające, o których mowa w art. 27d ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP, dotyczące morskiej farmy wiatrowej, której lokalizacja nie odpowiada obszarom określonym w załączniku nr 2 do ustawy offshore, umarza się (art. 106 ww. ustawy).

Zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 5 prawa energetycznego Prezes URE uzgadnia projekty planów o których mowa w art. 16 tej ustawy tj. plany rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe lub energię, na okres nie krótszy niż 3 lata, sporządzany przez przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii dla obszaru swojego działania. W planie tym przedsiębiorstwo zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 2 i 3 ww. ustawy uwzględnia m.in. ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województw, albo w przypadku braku takiego planu, strategię rozwoju województwa – w przypadku planów sporządzanych przez przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem paliw gazowych lub energii oraz politykę energetyczną państwa.

Zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 20 ww. ustawy zadaniem Prezesa URE jest monitorowanie funkcjonowania systemu gazowego i elektroenergetycznego, z którego sporządza raport. Raport ten zgodnie z art. 23 ust. 2a pkt 2 przedstawia i ocenia realizację planów, o których mowa w art. 16 ust. 2 i 4, z uwzględnieniem zamierzeń inwestycyjnych wynikających ze sprawozdania z wyników monitorowania bezpieczeństwa dostaw paliw gazowych i energii elektrycznej.

Procedura uzyskania pozwolenia na wznoszenie lub wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich

Pozwolenie, o którym mowa powyżej wydaje, w drodze decyzji minister właściwy do spraw gospodarki morskiej na okres niezbędny do wznoszenia lub wykorzystywania sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń, jednak nie dłuższy niż 35 lat. Zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy o obszarach morskich RP pozwolenie jest wydawane po zaopiniowaniu przez osiem organów (siedmiu ministrów a od 18.02.2021 r. Szefa ABW). Organy, o których mowa w ust. 2, wydają opinię w terminie nie dłuższym niż 90 dni od dnia otrzymania wniosku; niewydanie opinii w tym terminie traktuje się jako brak zastrzeżeń (art. 23 ust. 2a ustawy).

Jeżeli w okresie 8 lat od dnia wydania tego pozwolenia podmiot, któremu udzielono pozwolenia, nie uzyska pozwolenia na budowę dla całości albo części przedsięwzięcia realizowanego etapowo objętego tym pozwoleniem organ, który wydał pozwolenie stwierdza, w drodze decyzji, wygaśnięcie tego pozwolenia (art. 23 ust. 6a). Zgodnie z art. 23 ust. 8 w przypadku nieprzyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, gdy znajduje się on na etapie opracowywania, postępowanie o wydanie pozwolenia może zostać zawieszone do czasu przyjęcia planu.

Wydanie pozwolenia, o którym mowa w art. 23 ust. 1 ustawy poprzedzone jest ogłoszeniem przez tego ministra o możliwości składania kolejnych wniosków o jego wydanie (art. 27c ustawy o obszarach morskich RP); Gdy wpłynę co najmniej jeden wniosek minister przeprowadza postępowanie

rozstrzygające³¹⁵, które jest postępowaniem odrębnym od postępowania o wydanie pozwolenia i nie stosuje się do niego k.p.a. (art. 27f ww. ustawy). Zgodnie z art. 27d ust. 2 i 3 Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, po upływie terminu 60 dni od dnia ogłoszenia w BIP informuje wnioskodawców, którzy złożyli kompletne wnioski w tym terminie, o wszczęciu postępowania rozstrzygającego i wzywa wnioskodawców, którzy złożyli kompletne wnioski w tym terminie, do przedłożenia w terminie 21 dni, informacji i dokumentów pozwalających na ustalenie spełnienia przez wnioskodawców kryteriów. Termin zakończenia postępowania rozstrzygającego nie może być dłuższy niż 4 miesiące od dnia wpłynięcia ostatniej opinii, o której mowa w art. 23 ust. 2 i 2a. Art. 27g ust. 1 określa kryteria według których minister ocenia wnioski, jednocześnie na podstawie ust. 2 Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw klimatu określi, w drodze rozporządzenia³¹⁶, szczegółowe kryteria, o których mowa w ust. 1, oceny wniosków, sposób ustalania najistotniejszego kryterium oceny wniosków, punktację za każde kryterium oceny wniosków, minimum kwalifikacyjne oraz minimalny zakres informacji i dokumentów. Zgodnie z art. 27k ustawy minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, po przeprowadzeniu postępowania rozstrzygającego:

- wydaje pozwolenie, o którym mowa w art. 23 ust. 1, podmiotowi wyłonionemu, nie wcześniej niż 14 dni od dnia ogłoszenia wyników tego postępowania;
- uznaje to postępowanie za nierozstrzygnięte w przypadku, gdy żaden z wnioskodawców nie osiągnął minimum kwalifikacyjnego, unieważnia postępowanie rozstrzygające, jeśli zachodzą przesłanki określone w art. 27m ust. 1.

Na podstawie ww. przepisu Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej z urzędu lub na wniosek uczestnika postępowania rozstrzygającego, złożony w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia wyników tego postępowania, unieważnia to postępowanie w drodze decyzji, jeżeli zostały rażąco naruszone przepisy prawa lub interesy uczestników konkursu. Od decyzji w sprawie unieważnienia postępowania rozstrzygającego uczestnikowi tego postępowania przysługuje, w terminie 14 dni od dnia doręczenia tej decyzji, wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej (art. 27m ust. 2). Zgodnie z art. 27p unieważnienie postępowania rozstrzygającego stanowi podstawę wznowienia postępowania w sprawie o wydanie pozwolenia, o którym mowa w art. 23 ust. 1.

³¹⁵ Wszczęcie postępowania rozstrzygającego poprzedzone jest ogłoszeniem o możliwości składania kolejnych wniosków w terminie 60 dni od dnia ogłoszenia, po upływie tego terminu minister informuje wnioskodawców, którzy złożyli kompletne wnioski w tym terminie, o wszczęciu postępowania rozstrzygającego i wzywa wnioskodawców, do przedłożenia w terminie 21 dni, informacji i dokumentów pozwalających na ustalenie spełnienia przez wnioskodawców kryteriów, termin zakończenia postępowania rozstrzygającego nie może być dłuższy niż 4 miesiące od dnia wpłynięcia ostatniej opinii, o której mowa w art. 23 ust. 2 i 2a, na wydanie opinii jest maksymalnie 90 dni.

³¹⁶ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 listopada 2021 r. w sprawie oceny wniosków w postępowaniu rozstrzygającym weszło w życie 16.12.2021 r.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 układanie i utrzymywanie kabli lub rurociągów na obszarach morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego wymaga uzyskania pozwolenia ustalającego lokalizację i warunki ich utrzymywania na tych obszarach, natomiast zgodnie z art. 27 ust. 1 układanie i utrzymywanie kabli lub rurociągów w wyłącznej strefie ekonomicznej jest dozwolone, jeśli nie utrudnia to wykonywania praw Rzeczypospolitej Polskiej i pod warunkiem uzgodnienia, ich lokalizacji oraz sposobów utrzymywania, z ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej. W obu przypadkach Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej wydaje pozwolenie lub uzgadnia w tym zakresie po zasięgnięciu opinii 11 ministrów i Szefa ABW.

Zgodnie z art. 27b ust. 1 za wydanie pozwoleń i uzgodnień uiszcza się opłatę. W przypadku niewniesienia opłat, o których mowa w ust. 1, we wskazanych terminach, organ właściwy do wydania pozwoleń, o których mowa w art. 23 ust. 1 i art. 26 ust. 1, albo uzgodnienia, o którym mowa w art. 27 ust. 1, stwierdza, w drodze decyzji, utratę ważności pozwolenia albo uzgodnienia (art. 27b ust. 1f).

Plan zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych

Przepisy rozdziału 9 ustawy o obszarach morskich RP wprowadzają odrębną regulację sporządzania i wydawania planów zagospodarowania przestrzennego dla obszarów morskich, w tym art. 37e reguluje procedurę sporządzania projektu planu zagospodarowania przestrzennego, wraz z rozpatrywaniem uwag i wniosków (art. 37f i 37h).

W dniu 2.08.2016 r., Dyrektorzy Urzędów Morskich w: Gdyni, Słupsku i Szczecinie, ogłosili informację o przystąpieniu do opracowania tego planu, do 31.03.2021 r. Rada Ministrów przyjęła plan³¹⁷ 14.04.2021 r. choć zgodnie z art. 15 ust. 3 dyrektywy ustanawiającej ramy planowania przestrzennego obszarów morskich należało go opracować jak najszybciej, a najpóźniej do dnia 31.03.2021 r.

Wszystkie plany i projekty związane z zagospodarowaniem morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego są zatwierdzane przez organy administracji morskiej w uzgodnieniu z właściwymi gminami nadmorskimi. W planie zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich lub ich części uwzględnia się ważne pozwolenia na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich oraz pozwolenia na układanie i utrzymywanie podmorskich kabli i rurociągów na morskich wodach wewnętrznych i morzu terytorialnym, wydawane na podstawie przepisów tej ustawy (art. 37a ust. 1).

Zakres planów (w części tekstowej i graficznej) jest uregulowany w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 17 maja 2017 r. w sprawie wymaganego zakresu planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej³¹⁸

³¹⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 2021 r. w sprawie przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w skali 1:200 000.

³¹⁸ Dz. U. poz. 1025.

wydanym na podstawie art. 37b ust. 4 ustawy o obszarach morskich RP. W § 3 ww. rozporządzenia do materiałów planistycznych zaliczono m.in. analizy, w tym analizę obejmującą opis stanu istniejącego, charakterystykę uwarunkowań i koncepcję kierunków zagospodarowania przestrzennego obszaru objętego planem, studia, koncepcje, programy oraz inne dokumenty, opracowania i mapy sporządzone dla potrzeb planu; wydane pozwolenia, o których mowa w art. 23 ust. 1 i art. 26 ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP, oraz uzgodnienia, o których mowa w art. 27 ust. 1 tej ustawy; koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju, programy zadań rządowych, o których mowa w art. 48³¹⁹ ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³²⁰, rządowe dokumenty strategiczne oraz strategie rozwoju województw. Wyżej wymienione rozporządzenie obowiązuje od dnia 27.05.2017 r.

Analiza uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Poprzednie rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej i Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 5 sierpnia 2013 r. w sprawie planów zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich³²¹ obowiązywało od dnia 25.09.2013 r. i utraciło moc z dniem 31.08.2016 r. Rozporządzenie to określało wymagany zakres planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w części tekstowej i graficznej planu. Zgodnie z tym rozporządzeniem w planie należało uwzględnić w szczególności cele i kierunki określone w strategiach rozwoju i programach przewidzianych w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³²², a także cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju, określone w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK); cele, zasady i kierunki polityki przestrzennej województw, określone w planach zagospodarowania przestrzennego województw oraz inwestycje celu publicznego o znaczeniu krajowym, zawarte w programach zadań rządowych o ile dotyczą obszarów morskich objętych planem.

Na szanse rozwoju gospodarczego związane z MEW, a także konieczność tego rozwoju z uwagi m.in. na: nierentowne kopalnie i niekonkurencyjny węgiel krajowy oraz ww. wyczerpywanie się tego zasobu, a także zanieczyszczenie środowiska i zobowiązania unijne³²³, wskazują zapisy w dokumentach strategicznych i uzasadnieniach do ustaw m.in. ustalające rozwój MEW programem strategicznym, jak i identyfikujące bariery tego rozwoju³²⁴. W uzasadnieniu do ustawy offshore wpisano bezpieczeństwo

³¹⁹ Art. 48 uchylony z dniem 13 listopada 2020 r. przez art. 8 ust. 11 ustawy dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1378).

³²⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 503.

³²¹ Dz. U. poz. 1051.

³²² Dz. U. z 2021 r. poz. 1057, ze zm.

³²³ Do 2050 r. UE ma stać się kontynentem neutralnym dla klimatu.

³²⁴ Np. w PEP 2040 wskazano, że rozwój technologii MEW jest strategicznym kierunkiem realizacji Europejskiego Zielonego Ładu, a zapewnienie warunków wdrożenia MFW w 2024/2025 r. w obszarach morskich RP zostało projektem strategicznym, w ramach celu szczegółowego nr 6. „Rozwój odnawialnych źródeł energii”. Mając na uwadze spodziewany rozwój technologiczny, szczególną rolę w realizacji celu OZE odegrają MFW, których rozwój jest strategiczną decyzją dotyczącą rozwoju kluczowych kompetencji w tym zakresie w Polsce prowadzących do trwałego rozwoju gospodarczego, poprawy efektywności i konkurencyjności (PEP 2040, str. 10 i 13/567).

energetyczne w bezpieczeństwo państwa³²⁵ i wskazano, że zarządzanie morską infrastrukturą sieciową, ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa³²⁶. Przewiduje się, że MEW będzie mieć znaczny udział w ekonomicznym – w tym w energetycznym – bezpieczeństwie, i jako taka wpisuje się w zapewnienie bezpieczeństwa państwa.

Jednak dlaczego wciąż aktualne pozostały bariery tego rozwoju? Z uzyskanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 lit. f ustawy o NIK informacji i dokumentów dotyczących ograniczeń w rozwoju MEW (wąskich gardeł) w polskich obszarach morskich od interesariuszy rozwoju tego sektora wynika w szczególności, że podstawową barierą był brak decyzji rządzących o rozpoczęciu transformacji energetycznej kraju (i wykorzystania tego procesu dla realizacji założeń Zielonego Ładu i w aspekcie gospodarczym i społecznym Polski), a z tego wynikały kolejne bariery:

- głównymi barierami był brak stabilnego i wystarczającego otoczenia systemowego, w tym:
 - po pierwsze brak przewidywalnych ram prawnych i warunków administracyjnych, niezbędnych do inwestowania – brakowało uregulowań prawnych, w tym ustawowych, które stwarzałyby warunki dla rozwoju MEW (umożliwiających budowę MFW) w obszarach morskich RP (w WSE), w tym brak PZPPOM w sferze energetyki wiatrowej (przedłużający się proces przyjmowania Planu może wywoływać niepewność inwestycyjną, a brak implementacji Dyrektywy skutki przewidziane prawem unijnym, związane z naruszeniem zobowiązań przez Państwo Członkowskie) i nieuwzględnienie MEW w bilansie energetycznym kraju; ponadto do pełnego wdrożenia postanowień ustawy offshore konieczne jest wydanie aktów wykonawczych, m.in. rozporządzenia w sprawie ceny maksymalnej za energię elektryczną wytworzoną w morskiej farmie wiatrowej i wprowadzoną do sieci, rozporządzenia w sprawie szczegółowych wymagań dla elementów zespołu urządzeń służących do wyprowadzenia mocy oraz dla elementów stacji elektroenergetycznych zlokalizowanych na morzu,

Europejski Zielony Ład to plan działania na rzecz zrównoważonej gospodarki UE. Europejski Zielony Ład zawiera plan działań umożliwiających bardziej efektywne wykorzystanie zasobów dzięki przejściu na czystą gospodarkę o obiegu zamkniętym oraz przeciwdziałanie utracie różnorodności biologicznej i zmniejszenie poziomu zanieczyszczeń. Omówiono w nim konieczne inwestycje i dostępne narzędzia finansowe. Do 2050 r. UE chce stać się kontynentem neutralnym dla klimatu. Osiągnięcie tego celu będzie wymagało działań we wszystkich sektorach gospodarki, takich jak: inwestycje w technologie przyjazne dla środowiska, wspieranie innowacji przemysłowych, wprowadzanie czystszych, tańszych i zdrowszych form transportu prywatnego i publicznego, obniżenie emisyjności sektora energii, zapewnienie większej efektywności energetycznej budynków i współpraca z partnerami międzynarodowymi w celu poprawy światowych norm środowiskowych. UE zapewni również wsparcie finansowe i pomoc techniczną dla tych, którzy najbardziej odczuwają skutki przejścia na gospodarkę ekologiczną. Służyć temu będzie mechanizm sprawiedliwej transformacji. Dzięki niemu najbardziej dotknięte regiony mają otrzymać 100 mld euro w latach 2021–2027. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pl

³²⁵ „Bezpieczeństwo państwa (w tym bezpieczeństwo energetyczne)”.

³²⁶ „(...) Zarządzanie morską infrastrukturą sieciową, co ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa”.

- po drugie niepewność dotycząca terminów i wolumenów aukcji, cen energii oraz mechanizmów uzyskiwania przez inwestorów pozwoleń i decyzji – co znakomicie ograniczyło działania inwestorów i deweloperów planujących rozwój inwestycji w MEW,
- po trzecie problemem są zbyt długie procedury, niewystarczające dostosowanie rozwiązań do specyfiki MFW, niedostateczne zasoby kadrowe administracji oraz jej nieprzygotowanie do prowadzenia postępowań w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji w morskie farmy wiatrowe (np. proces wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na realizację przedsięwzięcia jest zbyt długotrwały),
- po czwarte nieuwzględnienie w wystarczającym stopniu postulatu rozszerzenia obszarów dostępnych pod morską energetykę wiatrową w projekcie PZPPOM, prowadzi do koniecznej rewizji Planu za 2–3 lata i co do zasady przyjęcie rewizji Planu co 5 lat, a nie jak przewiduje projekt Planu – co 10 lat,
- po piąte kwestia pszw wydawanych na okres 35 lat z możliwością przedłużenia o kolejne 20 lat – biorąc pod uwagę, że pszw dla najbardziej zaawansowanych projektów MFW w Polsce były wydane w okresie 2011–2013, a farmy zostaną uruchomione zapewne nie wcześniej niż w 2025 r., podstawowy okres ważności pszw upływie przed zakończeniem 25-letniego okresu wsparcia udzielonego na podstawie ustawy offshore,
- po szóste w ustawie offshore nie został rozwiązany problem mocy znamionowej i strat przesyłowych energii elektrycznej przed wprowadzeniem jej do sieci w punkcie przyłączenia – ustawodawca wymaga, aby moc znamionowa instalacji wytwórczych była taka sama jak moc przyłączeniowa, a tym samym ignoruje fakt istotnych strat energii na odcinku „przyłącza”. Zgodnie z ustawą offshore niedopuszczalny jest tzw. overplanting, a więc rozwiązanie umożliwiające produkcję energii z mocą wyższą niż moc przyłączeniowa w celu zrekompensowania strat przy założeniu, że energia elektryczna wprowadzona do sieci nie będzie przekraczać mocy znamionowej wskazanej na tabliczce znamionowej dla całej farmy wiatrowej. Dobre praktyki w innych krajach czerpiących energię z MFW uwzględniają to zagadnienie;
- brakowało środków budżetowych przeznaczonych na rozwój MEW;
- wąskie gardło stanowi wąska grupa armatorów i operatorów floty specjalistycznych statków do budowy instalacji MFW na Bałtyku – brak ustanowienia polskiego podmiotu – armatora, który kierując się potrzebą posiadania specjalistycznych statków złoży zamówienie w stoczni (np. LOTOS Petrobaltic S.A. – spółka od 30 lat operująca w segmencie offshore, mogłaby pełnić rolę narodowego operatora i armatora offshore). Według Raportu Polskiego Rejestru Statków S.A. do 2025 r. na świecie dostępnych będzie jedynie 11 jednostek typu jack-up zdolnych do instalacji turbin MEW (10MW+). Skoro łączna moc w MFW w Europie może osiągnąć 400 GW w 2050 r. to należy zakładać, że okresy instalacji wielu farm będą się nakładać, co spowoduje wystąpienie globalnego wąskiego gardła we flocie instalacyjnej. Deficyt spe-

- cialistycznych jednostek pływających oraz baz lądowych w planowanym okresie budowy MFW w polskiej wyłącznej strefie ekonomicznej na Bałtyku (szacowane rozpoczęcie 2024 r.) może spowodować zagrożenie realizacji, zgodnie z planowanym harmonogramem i zakładanym budżetem, instalacji poszczególnych MFW³²⁷;
- brak zlecenia na Projekt Koncepcyjny, który określałby parametry eksploatacyjne oraz możliwości instalacyjne statku/statków pod projekt Polskich MFW. Projekt Koncepcyjny uruchamia zleceniodawca budowy statku. Brak potencjalnego zleceniodawcy jest dla stoczni główną i w chwili obecnej jedyną przeszkodą w realizacji budowy statków dla polskich farm wiatrowych.

W konsekwencji powyższych barier dla MEW w obszarach morskich RP ilość zleceń stoczniowych jest zdecydowanie mniejsza niż mogłaby być, gdyby MEW rozwijała się w obszarach morskich RP. Stocznia Remontowa „GRYFIA” S.A. Stocznie Grupy Remontowa Holding realizują remonty i modernizacje statków typu offshore pracujących na potrzeby sektora energetyki wyłącznie w innych krajach europejskich;

Jednym z rozwiązań, które można by uwzględnić przy wsparciu krajowych podmiotów, zamierzających wziąć udział w łańcuchu dostaw w ramach wypełnienia warunku local content, mogłoby być stworzenie instytucji gwarancji prawidłowego wykonania, udzielanej przez np.: fundusz gwarancyjny dedykowany do obsługi rynków MFW. Taki dedykowany fundusz gwarancyjny (lub na przykład Polski Fundusz Rozwoju albo Agencja Rozwoju Przemysłu) mógłby również ustanawiać zabezpieczenia dla podmiotów usługowych lub wspierać je przed instytucjami finansowymi w pozyskiwaniu środków na inwestycje w zasoby sprzętowe ukierunkowane na wykonywanie prac dla rynku lub przy zawieraniu umów ubezpieczeniowych (gwarancji dobrego wykonania usługi) w trakcie zawierania umów ze zleceniodawcami/zamawiającymi. Gwarancje dobrego wykonania stanowią również barierę przy pozyskiwaniu kontraktów z racji wysokich kwot ubezpieczenia wymaganych przez zleceniodawców/zamawiających.

Drugim rozwiązaniem – alternatywnym lub uzupełniającym do powyższego – mogłoby być utworzenie celowego funduszu inwestycyjnego, którego celem byłoby wsparcie dla podmiotów, których standing finansowy jest ograniczony, albo które dopiero rozpoczynają swoją działalność w branży, przy zawieraniu umów kredytowych, leasingowych, lub w inny sposób wspierający pozyskiwanie wyposażenia i kompetencji do realizacji usług.

Dla rozwoju local content dla sektora MEW konieczne jest wskazanie i doinwestowanie infrastruktury portowej i dostępowej do portów: instalacyjnego MFW i serwisowych. Dotyczy to także mniejszych portów takich jak Ustka, Darłowo, Kołobrzeg, Władysławowo i Łeba. Według wstępnych założeń to z nich będą operować statki uczestniczące w budowie MFW, a potem statki serwisowe. „Na potrzeby budowy morskich farm wiatrowych niezbędne będą wprowadzić inwestycje w modernizację tych portów, ponie-

³²⁷ „Informacja o stanie przemysłu stoczniowego i morskich usług logistycznych offshore w kontekście rozwoju morskiej energetyki wiatrowej”, Gdańsk, marzec 2021, str. 1 i 4.

waż jednak typowy okres eksploatacji morskiej farmy wynosi co najmniej 25 lat, popyt na ich usługi będzie zapewniony przez dekady”³²⁸. Również PGE Baltica po wstępnym rozpoznaniu potencjału portów zlokalizowanych najbliższej planowanych inwestycji wymienia duże porty: w Gdyni, Gdańsku, Roenne (Dania), Mukran (Sassnitz – Niemcy), Świnoujściu/Szczecinie; jak i mniejsze, takie jak: Ustka, Darłowo, Kołobrzeg, Władysławowo i Łeba. Priorytetem jest lokalizacja, ale także „local content”, czyli wspieranie udziału polskich firm w łańcuchu dostaw energii wiatrowej na morzu³²⁹.

Kluczowe znaczenie dla osiągnięcia maksymalnych korzyści z rozbudowy energetyki wiatrowej w Polsce ma nakreślenie długoterminowego planu jej dynamicznego rozwoju. Zapewni to czytelny sygnał do inwestowania w rozwój mocy produkcyjnych przez krajowych dostawców. Pomoże to również w budowie bazy przemysłowej dla branży energetyki wiatrowej na morzu³³⁰. Rozwój MFW jest strategiczną decyzją dotyczącą rozwoju kluczowych kompetencji w tym zakresie w Polsce pozwalających na rozwój gospodarczy³³¹. Obok ogromnego wpływu na redukcję emisyjności wytwarzania energii elektrycznej, wdrożenie MEW przyczyni się także do rozwoju innych branż gospodarki związanych z tą technologią, dając impuls gospodarczy regionom, wykorzystującym tę szansę rynkową oraz zapewniając ok. 63 tys. nowych miejsc pracy³³².

W sektorze MEW można zidentyfikować zapotrzebowanie na wykwalifikowane kadry w następujących obszarach produkcji lub usług³³³:

- stocznie – budowa nowych, specjalistycznych statków do transportu i instalowania MFW, obsługa linii produkcyjnych wież, fundamentów oraz innych konstrukcji stalowych na potrzeby budowy i obsługi MFW;
- porty – obsługa logistyczna, przeładunkowa, transportowa budowy, obsługi i serwisu MFW;
- magazyny – składowanie, magazynowanie, w tym generatorów, wież i fundamentów, obsługa dźwigów, komunikacja z portami i stoczniami;
- kable – produkcja, magazynowanie, transport, układanie;
- urządzenia i podzespoły morskich elektrowni – projektowanie, realizacja urządzeń i podzespołów;

³²⁸ <http://psew.pl/wp-content/uploads/2019/06/Przysz%C5%82o%C5%9B%C4%87-morskiej-energetyki-wiatrowej-w-Polsce-raport.pdf>

³²⁹ Jw.

³³⁰ Wkład krajowych dostawców w rozwój energetyki wiatrowej na lądzie i jej wpływ na polski rynek pracy do 2040 r. PSEW, str. 3.
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiboNzSyrLwAhUymIsKHcU6C88QFjAAegQIAxAD&url=http%3A%2F%2Fpsew.pl%2Fwp-content%2Fuploads%2F2019%2F06%2FAnaliza-WiseEuropa-Wp%25C5%2582yw-energetyki-wiatrowej-na-l%25C4%2585dzie-na-gospodark%25C4%2599-Polski.pdf&usg=AOvVaw1KU_nU3kO_7EMNNSMDSGcj

³³¹ PEP 2040, str. 10/567.

³³² PEP 2040, str. 66/567.

³³³ Henryk Salmonowicz „Systemy transportowe w obsłudze obrotu portowego”, Akademia Morska w Szczecinie, Transport 2009.
<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjv7yXrLLwAhVEAxAIHSROBJIQFjABegQIAxAD&url=https%3A%2F%2Fwww.wt.pw.edu.pl%2Fcontent%2Fdownload%2F584%2F3024%2Ffile%2Fsalmonowicz.pdf&usg=AOvVaw2uQiVd756qIRG5HfscZjHi>

- przygotowanie i obsługa projektu – badania środowiska morskiego, prowadzenie procedur administracyjnych, projektowanie, oceny ryzyka, analizy bezpieczeństwa, ochrona, standaryzacja, zarządzanie łańcuchem dostaw, nadzór budowlany, zarządzanie procesem przygotowania projektów oraz budowy i eksploatacji, serwis;
- nauka – kreowanie tanich, efektywnych technologii morskich w zakresie budowy i obsługi procesu przygotowania, budowy, obsługi MFW, udział w wykonaniu środowiskowych analiz przedrealizacyjnych i monitoringów porealizacyjnych środowiska morskiego;
- edukacja – wdrożenie i prowadzenie programów szkoleniowych dla pracowników firm stoczniowych, kablowych, budowlanych, serwisowych i obsługowych, na szczeblu szkolnictwa zawodowego i wyższego;
- turystyka – promocja MFW jako atrakcji turystycznej, organizacja rejsów w rejon pracujących na morzu elektrowni wiatrowych;
- ubezpieczenia, finansowanie – specjalistyczna obsługa inwestycji w sektorach finansowym i ubezpieczeniowym, analizy ryzyka, audyty, montaż finansowe;
- bezpieczeństwo – tworzenie i zarządzanie systemami nadzoru i monitoringu instalacji³³⁴.

Rynek nie lubi próżni, więc jeżeli Polska nie skorzysta z możliwości rozwojowych local content to skorzystają z tego firmy zagraniczne. Zatem aby ww. kompetencje faktycznie mogły się maksymalnie rozwinąć w Polsce to musi być zapewniony obrót portowy (łańcuchy transportowe) – kompatybilne porty morskie i statki (czyli infrastruktura i flota).

Tę potrzebę i rolę portów dostrzegają w związku z rozwojem MEW w obszarach morskich RP podmioty zarządzające portami i administracja państwowa. Głównym celem Programu rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku jest trwałe umocnienie polskich portów morskich jako liderów wśród portów morskich basenu Morza Bałtyckiego – mają one pełnić rolę kluczowych węzłów, globalnych łańcuchów dostaw dla Europy Środkowo-Wschodniej i przyczynić się do rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Jednak bezpośrednio o rozwoju MEW wspomniano tylko wskazując na: konieczne zaangażowanie samorządów³³⁵, szanse rozwoju portów – funkcja serwisowo-ratownicza³³⁶ i zagrożenie jakie stanowi brak

³³⁴ Polskie porty lokalne a rozwój MFW, INFORMACJA Kancelaria Senatu Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, 25 maja 2020 r.
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjNkJSLzvXvAhXjKsKHf_2AugQFjAAegQIAxAD&url=https%3A%2F%2Fwww.senat.gov.pl%2Fgfx%2Fsenat%2Fpl%2Fsenatopracowania%2F190%2Fplik%2Fpolskie_porty_lokalne_a_rozwoj_morskich_farm_wiatrowych.pdf&usg=AOvVaw339D8Wst6EyyiMEXaQXrPQ

³³⁵ „Szansą analizowanych portów jest rozwój zarówno dotychczas realizowanych funkcji gospodarczych, jak i nowych aktywności związanych m.in. z obsługą działalności poszukiwawczej i wydobywczej w polskiej strefie ekonomicznej oraz budową i eksploatacją farm wiatrowych. Kluczową kwestią dla wspomnianego rozwoju będzie zaangażowanie się gmin w zarządzanie portami oraz realne włączenie portów w politykę zrównoważonego rozwoju ośrodków portowych. Zwiększenie zaangażowania jednostek samorządu terytorialnego we wsparcie zarządzania portamiorskimi jawi się jako warunek konieczny do ich prawidłowego funkcjonowania i rozwoju” (str. 61–62).

³³⁶ W tabeli 9, „Mocne i słabe strony portów niemających podstawowego znaczenia dla gospodarki narodowej oraz ich szanse i zagrożenia” wśród szans pod poz. 2 wskazano: „powstanie warunków dla rozwoju pozostałych funkcji portowych (np. funkcji serwisowo-ratowniczych dla konstrukcji typu off-shore)”.

wystarczającej infrastruktury dostępowej od strony morza³³⁷. Na poziomie operacyjnym zabrakło szczegółowej analizy w zakresie wskazania portów: instalacyjnego i serwisowych dla budowy i obsługi MFW. W szczególności rozpoznaniem/analizą nie objęto średnich i małych portów – pod względem konieczności określenia portów serwisowych dla MEW. Zapis art. 42 ust. 1 ustawy offshore, zgodnie z którym wśród koniecznych elementów planu łańcucha dostaw materiałów i usług wskazano „wyniki wstępnego dialogu z zarządami portów morskich oraz operatorami terminali działających na terenie tych portów dotyczącego wykorzystania portów morskich do celów obsługi budowy i eksploatacji morskiej farmy wiatrowej wraz z zespołem urządzeń służących do wyprowadzenia mocy, z uwzględnieniem wykorzystania portów morskich zlokalizowanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” (pkt 12) nie zmienia stanu rzeczy.

Barierą rozwoju polskich małych i średnich portów nieposiadających podstawowego znaczenia dla gospodarki morskiej w kierunku MEW (jak i innych) jest brak przyjętej polityki w tym zakresie – porty nieposiadające podstawowego znaczenia dla gospodarki narodowej są pomijane w opracowaniach dotyczących gospodarki morskiej lub ich rola jest marginalizowana a rozwój pozostawiony wyłącznie w gestii podmiotów zarządzających portami i samorządów lokalnych, będących właścicielami portów. W związku z brakiem strategicznych rządowych planów dotyczących rozwoju infrastruktury wspomagającej budowę i utrzymanie MFW w obszarach morskich RP porty te nie zostały kompleksowo zdiagnozowane, nie określono potencjału i potrzeb inwestycyjnych i, co najważniejsze – brak określenia źródeł ich finansowania (nie wskazano źródeł finansowania niezbędnych inwestycji w portach). Pozostawienie problemu finansowania rozwoju portów podmiotom zarządzającym portami i samorządom lokalnym nie jest właściwym rozwiązaniem. Inwestycje związane wyłącznie z obsługą MFW nie posiadają żadnego wsparcia z budżetu państwa tym samym ich realizacja przez podmioty zarządzające portami jest niemożliwa – obserwując planowany czas realizacji farm wiatrowych, obecnie zdiagnozowane a wcześniej nieprzygotowane do realizacji potrzeby inwestycyjne w portach związane z obsługą farm nie będą możliwe do realizacji przed zakończeniem budowy samych farm. Programy inwestycyjne są pisane wyłącznie na potrzeby wydatkowania środków unijnych, w szczególności z funduszy rybackich. Środki te nie zaspokajają realnych potrzeb rozwojowych portów w tym związanych z MEW.

Jak wynika m.in. z pisma Prezesa Zarządu Portu Morskiego Kołobrzeg sp. z o.o. z 22.03.2021 r. do NIK realnie oceniając potencjał i uwarunkowania prawne wydaje się, że realizacja MFW w obszarach morskich RP posiadających pozwolenie lokalizacyjne w przeważającej części będzie faktycznie obsługiwana przez porty duńskie i niemieckie a polskim portom

³³⁷ Wśród zagrożeń na poz. 4 wskazano: „Zbyt wolne tempo poprawy parametrów infrastruktury dostępu do portów od strony lądu i wody”. „Należy zauważyć, że inwestycje w portach zwiększyły parametry infrastruktury wewnątrz portów; kolejnym krokiem powinno być zwiększenie poprawy infrastruktury dostępu od strony wody; w obecnej sytuacji niektóre porty nie są przez to w stanie wykorzystać w pełni swojego potencjału” (str. 60–61, także przypis).

przypadnie jedynie marginalna rola obsługi jednostek pływających, z ewidentną stratą dla polskich portów morskich i gospodarki morskiej kraju³³⁸.

Z budową infrastruktury krytycznej³³⁹ związane są również ryzyka pozabiznesowe – MFW będą wymagać szczególnego zabezpieczenia, zwłaszcza, że mają być posadowione poza morzem terytorialnym Polski – w WSE, mogą więc być narażone na przypadkowe i celowe utrudnienia ich budowy czy zakłócenia przesyłu energii, a cały projekt rozwoju sektora MEW na dezinformację³⁴⁰. Otwartym pozostaje także pytanie czy zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, które zgodnie z art. 13 prawa energetycznego jest celem polityki energetycznej państwa, jest działaniem spójnym. Np. czy przy tworzeniu PZPPOM stosuje się wytyczne ustawowe przy rozpatrywaniu uwag i wniosków oraz przy sporządzaniu projektu tego planu, zgodnie z którymi podejmując rozstrzygnięcia w tym zakresie należy mieć na uwadze bezpieczeństwo państwa (art. 37h pkt 2 in fine ustawy o obszarach morskich RP), a rozwój MEW należy rozpatrywać w takich właśnie kategoriach.

Morska energetyka wiatrowa i ze względów ekonomicznych i ekologicznych może stanowić jedyną faktyczną możliwość zaspokojenia wzrastających potrzeb energii w realnym horyzoncie czasowym. Wynika to przede wszystkim:

- z treści PEP 2040: „Polska będzie dążyć do możliwości pokrycia zapotrzebowania na moc własnymi zasobami. Krajowe zasoby węgla pozostaną istotnym elementem bezpieczeństwa energetycznego Polski, ale wzrost popytu będzie pokrywany przez źródła inne niż konwencjonalne moce węglowe. Udział węgla w strukturze zużycia energii osiągnie nie więcej niż 56% w 2030 r., a przy podwyższonych cenach uprawnień do emisji CO₂ może spaść nawet do poziomu 37,5%. Coraz większą rolę odgrywać będą źródła odnawialne – ich poziom w strukturze krajowego zużycia energii elektrycznej netto wyniesie nie mniej niż 32% w 2030 r., co umożliwi przede wszystkim rozwój fotowoltaiki oraz morskich farm wiatrowych, które ze względu na warunki ekonomiczne i techniczne mają największe perspektywy rozwoju” (PEP 2040, str. 8);
- z Oceny Skutków Regulacji (w uzasadnieniu do projektu ustawy offshore z 26.10.2020 r.), w której wskazano potrzebę rozwoju dużych niskoemisyjnych źródeł wytwórczych: „Morskie farmy wiatrowe są jedyną wielkoskalową, a przy tym zeroemisyjną technologią wykorzystującą odnawialne źródła energii, która ma potencjał w znaczącym stopniu przyczynić się do mitygacji ryzyka wystąpienia niedoborów mocy, nie powodując przy tym znaczących emisji substancji do środowiska”;

³³⁸ Odpowiedź na pismo LGD – uzyskana na etapie przygotowania kontroli na podstawie art. 29 ustawy o NIK.

³³⁹ Z art. 3 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1856, ze zm.) wynika, że infrastruktura krytyczna obejmuje m.in. systemy zaopatrzenia w energię.

³⁴⁰ Na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa MFW w WSE w tym ochronie wywiadowczej i kontrwywiadowczej mówił dr Krzysztof Księżopolski SGH („Czwartkowe Forum SGH: Offshore – u progu wiatrowej rewolucji” 8.04.2021 r. – YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=x-PfKBykCc4>).

- z Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego pt. „Czysta planeta dla wszystkich. Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki”, w którym stwierdzono, że „do 2050 r. ponad 80% energii elektrycznej będzie pochodziło z odnawialnych źródeł energii (w coraz większym stopniu lokalizowanych na morzu)”;
- „Wydobycie węgla kamiennego (...) w latach 2015–2030 ulega umiarkowanemu spadkowi (...). W okresie 2030–2040 przewidywany poziom wydobywania węgla kamiennego ulega bardzo istotnemu obniżeniu (...). Ograniczenie produkcji węgla w tym wypadku wiąże się ze spadkiem zapotrzebowania we wszystkich sektorach gospodarki krajowej. Po 2030 r. przewiduje się przyspieszenie procesu trwałych odstawień z krajowego systemu elektroenergetycznego wyeksploatowanych węglowych jednostek wytwórczych. Budowa nowych bloków opalanych węglem (...) będzie utrudniona w warunkach wzrostu cen uprawnień do emisji CO₂, ciągle zaostrzających się wymagań środowiskowych oraz kierunków polityki klimatyczno-energetycznej UE, w tym prac nad taksonomią. (...) Spadek popytu na węgiel w sektorze przemysłu następuje głównie w wyniku procesu unowocześniania procesów produkcyjnych. (Załącznik 3 „Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko projektu Polityki energetycznej Polski do 2040 r.”, str. 13);
- „Polska nie odpowiada za dostępność energii z innych państw, dlatego analizy nie mogą opierać bezpieczeństwa dostaw energii na potencjalnym imporcie. W związku z tym produkcja energii elektrycznej netto odpowiada zapotrzebowaniu i rośnie (...). Największy wzrost w wolumenie produkowanej energii elektrycznej netto wystąpił w przypadku OZE, które w 2040 r. produkują prawie cztery razy więcej energii elektrycznej niż aktualnie”. Udział elektrowni wiatrowych w produkcji energii elektrycznej netto wyniósł około 26% w 2030 r. [w tym 13 punktów procentowych to offshore] i 30% w r. 2040 [19 punktów procentowych to offshore]. Elektrownie słoneczne produkują 2,5% energii elektrycznej w roku 2030 oraz 5% w 2040 r.”. (Załącznik 2 „Wnioski z analiz prognostycznych dla sektora energetycznego”, str. 42);
- „Kierunek 5. Wdrożenie energetyki jądrowej, z jednej strony można ocenić, że będzie pozytywny dla ograniczenia wykorzystania zasobów węgla i gazu, ale z drugiej konieczne będzie pozyskanie paliwa jądrowego ze złóż uranu. Prowadzone prace rozpoznawcze w zakresie możliwości wykorzystania krajowych zasobów złóż uranu i toru dla potrzeb energetyki jądrowej wskazały, że zasoby te prawdopodobnie nie będą wydobywane w perspektywie do 2050 roku (niska rentowność złóż w obecnych i prognozowanych warunkach rynkowych)”. (Załącznik 3 „Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko projektu Polityki energetycznej Polski do 2040 r.”, str. 214).

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2022 r. poz. 457).
2. Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 724).
3. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 234, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2021 r. poz. 716, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2021 r. poz. 1420, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2021 r. poz. 2233, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim (Dz. U. z 2022 r. poz. 515).
9. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1642).
10. Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 984).
11. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2021 r. poz. 2373, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
13. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2021 r. poz. 610, ze zm.).
14. Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 428, ze zm.).
15. Ustawa z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1902).
16. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1893, ze zm.).
17. Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).
18. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz. U. z 2021 r. poz. 491, ze zm.).
19. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.).
20. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743).

21. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 17 maja 2017 r. w sprawie wymaganego zakresu planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej (Dz. U. poz. 1025).
22. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc inną niż pomoc de minimis lub pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie (Dz. U. nr 53 poz. 312, ze zm.).
23. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 2021 r. w sprawie przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w skali 1:200 000 (Dz. U. poz. 935).
24. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej i Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 5 sierpnia 2013 r. w sprawie planów zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich (Dz. U. poz. 1051). Uchylone 31.08.2016 r.
25. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 listopada 2020 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz. U. poz. 2006).
26. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 listopada 2021 r. w sprawie oceny wniosków w postępowaniu rozstrzygającym (Dz. U. poz. 2203).
27. Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska 1 z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie ceny maksymalnej za energię elektryczną wytworzoną w morskiej farmie wiatrowej i wprowadzoną do sieci w złotych za 1 MWh, będącej podstawą rozliczenia prawa do pokrycia ujemnego salda (Dz. U. poz. 587).
28. Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 59, poz. 543).
29. Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r. (M.P. z 2010 r. Nr 2, poz. 11).
30. Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. (M.P. poz. 264).
31. Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (M.P. z 2012 r. poz. 252), uchylona z dniem 13.11.2020 r.
32. Zarządzenie Nr 150 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 września 2020 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do spraw zagrożeń wynikających z zalegających w obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej materiałów niebezpiecznych (M.P. poz. 887, ze zm.).
33. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. U. UE L 140 z 5.06.2009, str. 16, ze zm.), uchylona 1.07.2021 r.
34. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. U. UE L 328 z 21.12.2018, str. 82);
35. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/89/UE z dnia 23 lipca 2014 r. ustanawiająca ramy planowania przestrzennego obszarów morskich (Dz. U. UE L 257 z 28.08.2014, str. 135).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych
9. Sejmowa Komisja Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej
10. Sejmowa Komisja Infrastruktury
11. Senacka Komisja Infrastruktury
12. Senacka Komisja Nadzwyczajna do spraw Klimatu
13. Minister Aktywów Państwowych
14. Minister Infrastruktury
15. Minister Klimatu i Środowiska
16. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki
17. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców

6.5. Stanowisko Ministra Aktywów Państwowych do informacji o wynikach kontroli



MINISTER AKTYWÓW PAŃSTWOWYCH

DKA.III.092.7.2021

Warszawa, 10 maja 2022 r.

IK: 705286

**Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli**

Szanowny Panie Prezesie,

w związku z przekazaniem w dniu 26 kwietnia 2022 r., informacji o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli pn. *Rozwój morskiej energetyki wiatrowej* (pismo znak: LGD.430.001.2022), działając na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli¹, przedstawiam stanowisko Ministra Aktywów Państwowych do treści przedstawionej informacji.

W opinii Ministra Aktywów Państwowych zasadna jest następująca korekta zapisów informacji o wynikach kontroli:

- 1) Str. 10 – stwierdzenie: „*Jednak założenie włączenia pierwszej morskiej farmy wiatrowej do bilansu energetycznego ok. 2024/2025 r. jest nierealne*” powinno podlegać dodatkowej mitygacji ryzyka ze strony NIK z racji na fakt, że dotyczy stwierdzeń i tez o charakterze przyszłym i dziś niepewnym. W obecnym brzmieniu prezentowane ryzyko braku realizacji w perspektywie 2030 r. 5,9 GW mocy zainstalowanej elektrycznej w sektorze morskiej energetyki wiatrowej sprowadza wagę problemu wskazanego przez NIK do stanu nieakceptowalnego. Twierdzenie to, w opinii MAP, jest aktualnie trudne do weryfikacji i w tym znaczeniu jest błędne, ponieważ m.in. prywatna Spółka MFW Bałtyk II sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie ma już zawartą z Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. („PSE”) w 2013 r. (umowa z dnia 31 stycznia 2013 r.) umowę o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej morskiej farmy wiatrowej z terminem jej przyłączenia do sieci do 2025 r., tj. zgodnie z wydanymi jeszcze w 2006 r. warunkami przyłączenia do sieci. W opinii MAP użycie sformułowania „nierealne” w powyższym kontekście jest zbyt kategoryczne a ponadto nieuprawdopodobnione. Samo wskazanie przez NIK potencjalnych ryzyk i trudności związanych z dzisiejszą sytuacją makroekonomiczną nie przesądza o nierealności założeń. Powyższe jest tym bardziej zasadne, że Prezes URE zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 234, ze zm.) dla siedmiu przedsięwzięć (tj. wielkoskalowych projektów morskich farm wiatrowych), w okresie kwiecień-czerwiec 2021 r., przyznał prawo do pokrycia ujemnego salda w odniesieniu do energii elektrycznej wytworzonej w MFW

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r., o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. 2022.623 t.j.)

i wprowadzonej do sieci. Informacje te są także dodatkowo wskazane w treści informacji NIK na stronie 36;

- 2) Str. 11 – w części informacji dot. „Stanu zaawansowania budowy MEW” zdanie *„Natomiast najbardziej zaawansowana administracyjnie inwestycja, która jako jedyna uzyskała już decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach (Baltic II), jest planowana do uruchomienia w 2026 r.”* jest nieprawdziwe. Po pierwsze żaden z podmiotów, tj. przyszłych wytwórców energii elektrycznej wytworzonej w MFW, nie realizuje projektu o nazwie „Baltic II”. W opinii MAP przytoczona przez NIK informacja najprawdopodobniej wskazuje właśnie na projekt MFW Bałtyk II, który to projekt dziś jest jednym z kilku najbardziej zaawansowanych wielkoskalowych projektów morskich farm wiatrowych w realizacji i jest realizowany przez prywatną Spółkę MFW Bałtyk II sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie. Dodatkowo, MAP wskazuje, iż również projekty MFW realizowane przez podmioty nadzorowane przez MAP do czasu zakończenia kontroli NIK w 2021 r. uzyskały już także decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach. Są to następujące podmioty:

- a) 24 stycznia 2020 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku wydał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dla dwóch projektów morskich farm wiatrowych należących do GK PGE, tj.: Elektrowni Wiatrowej Baltica-2 (Baltica 2), która ma już zawartą umowę przyłączeniową z PSE na 1498 MW mocy, oraz Elektrowni Wiatrowej Baltica-3 (Baltica 3), która także ma już zawartą umowę przyłączeniową z PSE na 1045 MW mocy;
- b) 17 września 2021 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gdańsku wydał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dla projektu morskiej farmy wiatrowej należącej do PKN Orlen, tj.: Morskiej Elektrowni Wiatrowej Baltic Power, która również ma już zawartą umowę przyłączeniową z PSE na 1200 MW mocy.

W świetle powyższego zdanie zawarte w informacji o wynikach kontroli rozwoju morskiej energetyki wiatrowej P/21/065 pn. „Rozwój morskiej energetyki wiatrowej” jest nieprawdziwe i wprowadzać będzie w błąd odbiorców tej informacji. Ponadto, informacja zawarta w przytoczonym zdaniu stawia w niekorzystnym świetle projekty MFW realizowane przez podmioty nadzorowane przez MAP, tj. przez GK PGE i PKN Orlen, które także są dziś zaawansowanymi projektami MFW w realizacji;

- 3) Str. 17 – odnośnik nr 47 dot. inicjatywy Ministra Aktywów Państwowych z 2022 r. w sprawie wystąpienia do Ministra Infrastruktury z wnioskiem o zmianę uchwały Rady Ministrów nr 104/2021 z dnia 30 lipca 2021 r. w sprawie terminala instalacyjnego dla morskich farm wiatrowych, proponuje się przenieść z przypisu dolnego do tekstu głównego informacji wraz ze wskazaniem, iż: „Zmiana lokalizacji terminala instalacyjnego wynika z faktu, że Rząd RP chce stworzyć odpowiednie zaplecze portowe do obsługi morskich farm wiatrowych w polskiej strefie ekonomicznej na Bałtyku, a także wynika z faktu, iż Spółki z udziałem Skarbu Państwa, tj. PGE Polska Grupa Energetyczna S.A. i PKN ORLEN S.A. i ich spółki zależne, odpowiedzialne za realizację ponad 60% inwestycji (mocy zainstalowanej elektrycznej z morskich farm wiatrowych) w perspektywie 2030 r. i realizujące obecnie wielkoskalowe projekty morskich farm wiatrowych (MFW), wskazały na Gdańsk, jako na port morski spełniający wszystkie kluczowe kryteria Inwestorów branżowych, i który to port morski pozwala na terminową realizację I fazy rozwoju sektora morskiej energetyki wiatrowej w perspektywie do 2030 r.”

Dodatkowe informacje, które NIK może wykorzystać w informacji zawarte są w treści komunikatu Centrum Informacyjnego Rządu (<https://www.gov.pl/web/premier/uchwala-zmieniajaca-uchwale-w-sprawie-terminala-instalacyjnego-dla-morskich-farm-wiatrowych>);

- 4) Str. 17 – proponuje się po uwzględnieniu uwagi MAP wskazanej w pkt 3 skreślić w informacji następujący fragment: „port instalacyjny dla pierwszych MFW powinien być gotowy w 2024 r., aby uruchomienie MFW nastąpiło od 2026 r. Tymczasem jeszcze w 2022 trwały dyskusje gdzie terminal ma powstać²²”. Skreślenie powyższego fragmentu wynika z faktu, iż zgodnie z treścią uchwały Rady Ministrów nr 38/2022 z dnia 1 marca 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie terminala instalacyjnego dla morskich farm wiatrowych (...) Rada Ministrów wskazała i upoważniła ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej do monitorowania postępu prac na rzecz sprawnego wybudowania i wyposażenia terminala instalacyjnego w terminie do dnia 1 czerwca 2025 r. (tj. zgodnie z § 2 zmienionej uchwały RM nr 104/2021 z dnia 30 lipca 2021 r. w sprawie terminala instalacyjnego dla morskich farm wiatrowych);
- 5) Str. 25, 84 i 85 - dotyczące wysokości inflacji i przyjętej ceny maksymalnej dla energii elektrycznej określonej rozporządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie ceny maksymalnej za energię elektryczną wytworzoną w morskiej farmie wiatrowej i wprowadzoną do sieci w złotych za 1 MWh, będącej podstawą rozliczenia prawa do pokrycia ujemnego salda (Dz. U. poz. 587) MAP proponuje rozważenie ewentualnego uwydatnienia przez NIK informacji o nie w pełni uwzględnionej przez Ministra Klimatu i Środowiska opinii MAP, wydanej w trybie art. 25 ust. 2 ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (...), dotyczącej wysokości ceny maksymalnej w przedziale od 325,62 PLN/MWh do 346,75 PLN/MWh, co spowodowałoby uwzględnienie poziomu projekcji NBP dot. wysokości inflacji za rok 2021.

Na zakończenie warto wskazać, iż MAP zauważa (m.in. str. 20 i 23 informacji NIK) dostrzeżone przez NIK starania Ministra Aktywów Państwowych dotyczące aktywności MAP w temacie rozwoju morskiej energetyki wiatrowej, tj. aktywności w pracy legislacyjnej dot. przygotowania ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 234, ze zm.) oraz aktywności w obszarze terminowego oraz sprawnego opiniowania wniosków inwestorów prywatnych dot. pozwoleń lokalizacyjnych PSZW i wniosków o uzgodnienie lokalizacji układania kabli i sposobów ich utrzymywania w WSE, w tym także przedkładania przez MAP w terminie innych opinii zgodnie ze zmianami wprowadzonymi przepisami ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (...).

Z poważaniem

Z upoważnienia Ministra Aktywów Państwowych

Karol Rabenda

podsekretarz stanu

dokument podpisany elektronicznie

705286.2289435.1861235

6.6. Stanowisko Ministra Klimatu i Środowiska do informacji o wynikach kontroli

Warszawa, dnia 10-05-2022 r.



Minister Klimatu i Środowiska

DOZE-II.081.1.2022.MP
2069957.7451781.6001527

**Pan
Marian Banaś
Prezes Najwyższej Izby
Kontroli**

Szanowny Panie Prezesie,

odpowiadając na pismo z dnia 22 kwietnia br. znak: LGD.430.001.2022, proszę o przyjęcie stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska do informacji o wynikach kontroli rozwoju morskiej energetyki wiatrowej.

Ministerstwo Klimatu i Środowiska z zadowoleniem przyjęło, że Najwyższa Izba Kontroli w ramach kontroli rozwoju morskiej energetyki wiatrowej prawidłowo oceniła:

- wskazanie w Polityce Energetycznej Polski do 2040 r., (dalej: PEP2040) w projekcie strategicznym nr 6 „Wdrożenie morskiej energetyki wiatrowej” konieczności budowy głównego terminalu instalacyjnego (portu morskiego),
- podjęcie aktywnych działań na rzecz wyznaczenia lokalizacji terminalu instalacyjnego, w tym prowadzenie rozmów m.in. z przedstawicielami ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej, ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, Ministra Obrony Narodowej, zarządów portów oraz inwestorów,
- podjęcie szeregu inicjatyw mających na celu rozwój morskiej energetyki wiatrowej, w tym koordynację działań podejmowanych przez interesariuszy w celu maksymalizacji udziału *local content* i wskazania optymalnej lokalizacji terminalu instalacyjnego i portów serwisowych dla morskiej energetyki wiatrowej,
- udział w procesie opracowywania Planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich (PZPPOM), mając na uwadze rozwój morskiej energetyki wiatrowej, pozyskiwanie energii z wodoru oraz innowacyjność OZE,
- monitorowanie realizacji celu OZE oraz analizowanie przyczyn uzyskiwanych poziomów w finalnym zużyciu energii brutto,
- określenie w drodze rozporządzenia ceny maksymalnej za energię elektryczną wytworzoną w morskiej farmie wiatrowej i wprowadzoną do sieci w złotych za 1 MWh, będącej podstawą rozliczenia prawa do pokrycia ujemnego salda,

- prawidłowe i terminowe przeprowadzenie postępowań w zakresie opiniowania wniosków na podstawie art. 23 ust. 2, art. 26 ust. 2 i art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2135, z późn. zm.), (dalej: ustawa o obszarach morskich), oraz zatwierdzenie opracowań dotyczących morskiej energetyki wiatrowej na podstawie art. 80 ust. 1, art. 80a ust. 2 i art. 93 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2021 r. poz. 1420),
- usprawnienie procedur administracyjnych m.in. w zakresie określenia terminów wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zgody wodnoprawnej, pozwolenia na budowę i pozwolenia na użytkowanie gruntów oraz nałożenia rygoru natychmiastowej wykonalności (również w decyzji w przedmiocie zatwierdzenia dokumentacji geologicznej określającej warunki geologiczno-inżynierskie na potrzeby posadowienia morskiej farmy wiatrowej, a także dodatków do takiej dokumentacji geologicznej),
- ułatwienie składania za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej wniosków dotyczących morskich farm wiatrowych w postępowaniach, o których mowa w art. 23 ust. 2, art. 26 ust. 1 i art. 27 ust. 1 ustawy o obszarach morskich,
- uproszczenia w zakresie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 oraz z 2022 r. poz. 88) polegające na uznaniu, że zmiana rozmieszczenia morskich turbin wiatrowych nie stanowi istotnego odstępienia od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę.

Należy wskazać, że **Minister Klimatu i Środowiska podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone w toku przeprowadzonej kontroli**, tj. w pismach z dnia 24 lipca 2021 r. znak: DOZE-II.0330.1.2021.MP, z dnia 11 sierpnia 2021 r. znak: DOZE-II.081.1.2021.MP, z dnia 13 września 2021 r. znak: DOZE-II.081.3.2021.MP, z dnia 30 listopada 2021 r. znak: DOZE-II.081.5.2021.MP, z dnia 8 stycznia 2022 r. znak: DOZE-II.081.5.2021.MP, z dnia 8 lutego 2022 r. znak: DOZE-II.081.5.2021.MP oraz z dnia 15 lutego 2022 r. znak: DOZE-II.081.5.2021.MP, co szerzej opisano w dalszej części pisma. Jednocześnie zauważam, że niektóre wykazane stany mające wpływ na wydaną ocenę określone jako nieprawidłowe, stoją w sprzeczności ze stanami określonymi jako prawidłowe, np. przeprowadzenie procesu legislacyjnego ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 234, 784, 1093 i 1642), (dalej: ustawa „offshore wind”), niespełniającej oczekiwań w zakresie uproszczeń i integracji procedur administracyjnych – chociaż jednocześnie wyliczono liczne uproszczenia i ułatwienia - czy określenie w drodze rozporządzenia z dnia 30 marca 2021 r. ceny maksymalnej za energię elektryczną wytworzoną w morskiej farmie wiatrowej i wprowadzoną do sieci w złotych za 1 MWh, będącej podstawą rozliczenia prawa do pokrycia ujemnego salda (Dz.U. poz. 587).

Ministerstwo Klimatu i Środowiska podjęło szereg działań w celu uruchomienia budowy morskich farm wiatrowych na Morzu Bałtyckim i zapewniło właściwe warunki do rozwoju morskiej energetyki wiatrowej w Polsce. Nie brak opinii, że przygotowane ramy prawne w postaci ustawy „offshore wind”, zapiszą się na kartach historii jako punkt zwrotny ekspansji morskiej energetyki wiatrowej w Polsce. Przepisy ustawy „offshore wind” pozwoliły inwestorom na uzyskanie wsparcia w tzw. I fazie systemu wsparcia. W maju 2021 r. Komisja Europejska zatwierdziła, zgodnie z unijnymi zasadami pomocy publicznej, polski program wsparcia morskiej energetyki wiatrowej. Komisja Europejska uznała tym samym, że pomoc jest konieczna i wywołuje efekt zachęty, ponieważ projekty dotyczące morskiej energetyki wiatrowej nie zostałyby zrealizowane bez wsparcia publicznego. Decyzja KE zakończyła

ponad roczny proces prenotyfikacji i intensywnych kontaktów z Dyрекcją Generalną ds. Konkurencji (DG COMP) oraz Dyрекcją Generalną ds. Energii (DG ENER) Komisji Europejskiej. Przyjęty w ustawie „offshore wind” model wsparcia morskich farm wiatrowych opiera się na wypróbowanej w polskich realiach gospodarczych koncepcji dwustronnego kontraktu różnicowego (ang. *contract for difference, CfD*). Należy zaznaczyć, że ustawa „offshore wind” uprościła również w znacznym stopniu proces inwestycyjny w kontekście postępowań administracyjnych. W rozwoju morskiej energetyki wiatrowej kluczowa jest budowa łańcucha dostaw materiałów i usług. W związku z tym, w ustawie „offshore wind” zawarto elementy wspierające rozwój lokalnego łańcucha dostaw. Warto również nadmienić że istotnymi elementami w ww. ustawie są zasady przyłączania wytwórców do sieci elektroenergetycznej i rozporządzanie wyprowadzeniem mocy z morskich farm wiatrowych.

Obecnie widoczne są pierwsze efekty wejścia w życie ustawy „offshore wind”. Bazując na pierwszych doświadczeniach związanych ze stosowaniem ustawy, **Ministerstwo Klimatu i Środowiska podjęło działania mające na celu jej doprecyzowanie i odpowiedź na kolejne wyzwania jakie pojawiają się w procesie przygotowania projektów morskich farm wiatrowych**. Zidentyfikowano konieczność dokonania zmian w ustawie „offshore wind” oraz w ustawie o obszarach morskich. Zmiana tych przepisów jest realizowana w ramach projektu ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów nr UC99). Między innymi zaproponowano modyfikację art. 38 ust. 5 ustawy „offshore wind”, co ma na celu doprecyzowanie przepisów ustawy i zapewnienie, aby przewidywana przez ustawodawcę waloryzacja poziomu wsparcia obejmowała wszystkie kolejne lata kalendarzowe począwszy od roku przyznania pomocy publicznej na gruncie prawa krajowego. Ponadto, zaproponowano zmianę dotyczącą wydłużenia okresu obowiązywania pozwoleń lub uzgodnień, o których mowa w art. 23 ust. 1, 26 ust. 1 i 27 ust. 1 ustawy o obszarach morskich. W przypadku przyznania wytwórcy prawa do pokrycia ujemnego salda, termin wynikający z ww. pozwoleń lub uzgodnień ulegnie skorelowaniu z okresem wsparcia. Kolejno, zaproponowano zmiany odpowiadające na potrzebę wprowadzenia niezbędnych modyfikacji redakcyjno-technicznych, w celu wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych w zakresie ustawy „offshore wind”.

Nieodłącznym elementem powstania inwestycji morskich farm wiatrowych w Polsce jest zapewnienie łańcucha dostaw materiałów i usług, co wpisuje się w działania pozalegisacyjne. Z inicjatywy Ministra Klimatu w dniu 1 lipca 2020 r. podpisano list intencyjny o współpracy w zakresie rozwoju morskiej energetyki wiatrowej w Polsce, a następnie wypracowano i zawarto w dniu 15 września 2021 r. **Porozumienie sektorowe na rzecz rozwoju morskiej energetyki wiatrowej w Polsce** (dalej: Porozumienie sektorowe). Porozumienie sektorowe zostało zawarte z inicjatywy Pełnomocnika Rządu do spraw Odnawialnych Źródeł Energii, a jego stronami są przedstawiciele administracji rządowej oraz sektora morskiej energetyki wiatrowej, w tym przemysłu, usług, nauki i organizacji otoczenia biznesu. Na dzień 28 kwietnia 2022 r. stronami Porozumienia było 207 podmiotów. Do Ministerstwa Klimatu i Środowiska regularnie wpływają kolejne zgłoszenia interesariuszy sektora morskiej energetyki wiatrowej.

Celem Porozumienia sektorowego jest wspieranie rozwoju morskiej energetyki wiatrowej w Polsce oraz maksymalizacja tzw. „local content”, tj. polskiego wkładu, rozumianego jako udział polskich przedsiębiorców z wykorzystaniem krajowych technologii w łańcuchu dostaw dla morskich farm wiatrowych, powstających w polskiej wyłącznej strefie ekonomicznej. Porozumienie zakłada osiągnięcie „local content” na poziomie: (1) nie niższym niż 20-30% łącznej wartości w fazie przedrealizacyjnej, instalacyjnej i eksploatacyjnej dla projektów morskich farm wiatrowych realizowanych w ramach pierwszej, przedaukcyjnej fazy systemu wsparcia, (2) co najmniej 45% łącznej wartości w fazie przedrealizacyjnej,

instalacyjnej i eksploatacyjnej dla projektów morskich farm wiatrowych realizowanych do roku 2030 włącznie w ramach drugiej, aukcyjnej fazy systemu wsparcia, oraz (3) co najmniej 50% łącznej wartości w fazie przedrealizacyjnej, instalacyjnej i eksploatacyjnej dla projektów morskich farm wiatrowych realizowanych po roku 2030. Pozostałe cele Porozumienia sektorowego obejmują m.in. czynniki i poziomy zatrudnienia bezpośredniego i pośredniego, zapewnienie oferty szkoleniowo-edukacyjnej umożliwiającej przygotowanie kadr dla sektora morskiej energetyki wiatrowej, a także realizację w polskich portach morskich zaplecza do realizacji projektów morskich farm wiatrowych.

15 marca 2022 r. odbyło się pierwsze posiedzenie Rady Koordynacyjnej ds. Morskiej Energetyki Wiatrowej, powołanej przez Ministra Klimatu i Środowiska. Rada ma za zadanie koordynację działań zmierzających do realizacji Porozumienia sektorowego, tj. monitorowanie realizacji celów strategicznych oraz poziomu local content osiąganego przez inwestorów i podmioty uczestniczące w łańcuchu dostaw dla morskiej energetyki wiatrowej. W skład Rady Koordynacyjnej powołano 35 członków, reprezentujących strony Porozumienia sektorowego. Powołano również grupy robocze i ich koordynatorów w tak ważnych obszarach, jak rozwój kadr i system kształcenia, badania i rozwój, rozwój polskiego przemysłu i udział polskich przedsiębiorstw (z eksportem), logistyka zaplecza portowego i wpływ na regiony nadmorskie, edukacja społeczna oraz współpraca interesariuszy i otoczenie regulacyjne. **Pierwsze rezultaty pracy grup roboczych będą przedstawione na Konferencji Stron w dniu 15 września 2022 r.**

W kontekście podejmowania działań dla zapewnienia efektywnego rozwoju morskiej energetyki wiatrowej w Polsce należy wskazać, że 29 marca 2022 r. Rada Ministrów przyjęła założenia do **aktualizacji PEP2040**, co ma na celu zneutralizowanie lub ograniczenie ryzyka związanego z potencjalnymi sytuacjami kryzysowymi w kraju oraz na arenie międzynarodowej. Założenia wpisują się w realizację głównego celu polityki energetycznej, tj. zagwarantowania bezpieczeństwa energetycznego, przy zapewnieniu konkurencyjności gospodarki i zmniejszeniu oddziaływania sektora energii na środowisko. Między innymi zakłada się zdynamizowanie rozwoju OZE we wszystkich sektorach, co będzie stanowić odpowiedź na wyzwania związane z niezależnością i suwerennością energetyczną. W perspektywie 2040 r. założono **dążenie do osiągnięcia ok. 50% produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych**.

W związku z powyższym, w ramach prac prognostycznych nad aktualizacją PEP2040 analizie poddane zostaną również możliwości uwzględnienia poziomu wykorzystania morskiej energetyki wiatrowej, większego niż zaprognozowany w PEP2040, biorąc pod uwagę potencjał techniczny, lokalizacyjny i ekonomiczny. Analizy muszą uwzględniać m.in. stan i rozwój infrastruktury przesyłowej, kwestie planistyczne, czy środowiskowe, jak również warunki bezpieczeństwa funkcjonowania krajowego systemu elektroenergetycznego. W tym kontekście, przede wszystkim niezbędna jest **rewizja rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 2021 r. w sprawie przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w skali 1:200 000 (Dz. U. z 2021 r. poz. 935)**, z poszanowaniem obowiązujących funkcji akwenów morskich, tj. rybołówstwo, transport, czy obronność i bezpieczeństwo państwa.

Ponadto, Ministerstwo Klimatu i Środowiska zaznacza, że przy określaniu ceny maksymalnej za energię elektryczną wytworzoną w morskiej farmie wiatrowej i wprowadzoną do sieci w złotych za 1 MWh, będącej podstawą rozliczenia prawa do pokrycia ujemnego, wykonano szereg analiz techniczno-ekonomicznych, z uwzględnieniem ówczesnych oraz dostępnych w danym okresie projekcji wskaźników makroekonomicznych. Przyjęcie inflacji na poziomie 2,6% r/r CPI było zgodne z projekcją inflacji NBP na 2021 r. przewidzianą w Raporcie NBP z listopada 2020 r. Faktem jest, iż projekcja opublikowana na stronie

internetowej NBP 8 marca 2021 r. wskazywała na inflację CPI (r/r) w latach 2021, 2022 i 2023 na poziomie – odpowiednio – 3,1%, 2,8% i 3,2%, niemniej jednak harmonizacja danych wymagała, aby wszelkie wskaźniki makroekonomiczne odnosić do wspólnego, bazowego roku 2020. Przyjęcie w modelu wskaźników datowanych na różne okresy powodowałoby, że cena maksymalna obliczona byłaby w sposób nieprawidłowy. Należy również nadmienić, iż dodatkowe zmiany w ówczesnie procedowanych, złożonych analizach, skutkowałyby opóźnieniami prac Zespołu do spraw przygotowania metodyki wyliczenia ceny maksymalnej za energię elektryczną wytworzoną w morskich farmach wiatrowych i wprowadzoną do sieci w złotych za 1 MWh, będącą podstawą rozliczenia prawa do pokrycia ujemnego salda, i w konsekwencji niewydaniem rozporządzenia w sprawie ceny maksymalnej za energię elektryczną wytworzoną w morskiej farmie wiatrowej i wprowadzoną do sieci w złotych za 1 MWh do dnia 30 marca 2021 r. W skład zespołu, zgodnie z § 3 zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 23 grudnia 2020 r.¹, wchodzili przedstawiciele: Ministra Klimatu i Środowiska, Ministra Aktywów Państwowych, Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii, Pełnomocnika Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej, Koordynatora Służb Specjalnych, Szefa Centrum Analiz Strategicznych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Prezesa URE. **Użyty do obliczeń wskaźnik został uznany za właściwy przez powołany Zespół. Należy zaznaczyć, że przyjęcie wskaźnika inflacji zostało uznane przez Ministra Finansów jako uzasadnione.** Ponadto, w toku konsultacji Minister Finansów nie zgłosił uwag w tym zakresie.

W kontekście wskaźnika inflacji warto również podkreślić, iż prognozowanie inflacji w okresach kilkunastoletnich jest zadaniem złożonym, wymagającym przeprowadzenia szeregu analiz przepływów międzygałęziowych obarczonych niepewnością. Analizy ekonomiczne morskich farm wiatrowych zostały przygotowane na 25-letni okres eksploatacji projektów. W modelach biznesowo-financech wartości inflacji nierzadko przyjmowane są jako stałe w długim okresie czasu. Między innymi z tego powodu, w ustawie „offshore wind”, **zawarty został mechanizm corocznej waloryzacji ceny (art. 38 ust. 5)** wskazanej w decyzji, o której mowa w art. 18 ust. 1, albo wynikającej z oferty, o której mowa w art. 31 ust. 1, albo ceny skorygowanej, o której mowa w art. 11 ust. 3, a także ceny skorygowanej, o której mowa w art. 10 ust. 4 i 6, średniorocznym wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem z poprzedniego roku kalendarzowego (potocznie inflacja), określonym w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, ogłoszonym w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, począwszy od roku następującego po roku wydania decyzji albo rozstrzygnięcia aukcji. **Waloryzacja ceny energii wytworzonej w morskich farmach wiatrowych wskaźnikami realnymi, potwierdzonymi przez kompetentny organ, pozwala na utrzymanie tej ceny** w perspektywie całego okresu wsparcia na poziomie realnym. Analogiczne rozwiązanie znajduje zastosowanie m.in. w systemie aukcyjnym dla odnawialnych źródeł energii, zgodnie z ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2021 r. poz. 610 z późn. zm.).

O prawidłowo wyznaczonej cenie maksymalnej świadczy to, że inwestorzy w ciągu kilku dni złożyli wnioski do Prezesa URE o wydanie decyzji uprawniających do udziału w pierwszej fazie systemu wsparcia. Oznacza to, że inwestorzy uznali cenę maksymalną określoną w rozporządzeniu za wystarczającą, by przystąpić do realizacji projektów. Należy nadto wskazać, że rolą Ministra Klimatu i Środowiska jest przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, rozumianego jako stabilne i nieprzerwane dostawy energii

¹ Zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 23 grudnia 2020 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw przygotowania metodyki wyliczenia ceny maksymalnej za energię elektryczną wytworzoną w morskich farmach wiatrowych i wprowadzoną do sieci w złotych za 1 MWh, będącą podstawą rozliczenia prawa do pokrycia ujemnego salda (Dz. Urz. MKiŚ z 2020 r. poz. 28 oraz z 2021 r. poz. 9).

elektrycznej po akceptowalnej dla odbiorców cenie, a nie zapewnienie nadmiernego zysku inwestorom.

Należy stwierdzić, że podjęcie przez MKiŚ działań mających na celu zaktualizowanie projekcji inflacji i zweryfikowanie zmiennych od niej zależnych przyjętych do wyliczenia ceny maksymalnej **jest na obecnym etapie niemożliwe do zrealizowania**. Po pierwsze, niejasne jest w jaki sposób miałyby nastąpić „aktualizacja projekcji inflacji”. Należy zauważyć, że projekcja inflacji nie jest normowana przepisami rozporządzenia, które jedynie określa wysokość ceny maksymalnej. Projekcja inflacji zawarta została w uzasadnieniu projektu, a rządowy proces legislacyjny nie przewiduje możliwości nowelizowania uzasadnienia projektu. Ponadto, w ocenie Ministerstwa Klimatu i Środowiska rozporządzenie – jako akt wykonawczy – zostało w pewien sposób skonsumowane w momencie, gdy Prezes URE wydał ostatnią decyzję na podstawie art. 16 ustawy „offshore wind”. Ustawa nie przewiduje możliwości zmiany wydanych decyzji w trybie innym niż określony w art. 18 ustawy „offshore wind”, gdzie organ może jedynie utrzymać lub obniżyć cenę z decyzji, o której mowa w art. 39 ust. 1 ustawy „offshore wind”.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy „offshore wind”, Prezes URE mógł wydać decyzję o przyznaniu prawa do pokrycia ujemnego salda, która zawiera cenę maksymalną, jedynie do dnia 30 czerwca 2021 r., co było związane z unijnymi przepisami dotyczącymi pomocy publicznej dla odnawialnych źródeł energii. Tym samym, w ocenie Ministerstwa Klimatu i Środowiska, wydanie kolejnych decyzji w sprawie prawa do pokrycia ujemnego salda w ramach tzw. I fazy systemu wsparcia, byłoby niezgodne z ustawą „offshore wind”, a także z decyzją zatwierdzającą system wsparcia i z przepisami UE. Ponadto, pierwszy wniosek o notyfikację indywidualną pomocy publicznej został już złożony, kolejne są opracowywane przez wytwórców. Jeśli aktualizacja inflacji miałaby w ocenie NIK prowadzić *de facto* do konieczności nowelizacji rozporządzenia w sprawie ceny maksymalnej to, abstrahując od ww. argumentu, wprowadziłoby to wysoką niepewność wśród wytwórców, którzy otrzymali decyzje na podstawie art. 16 ustawy „offshore wind” i są w procesie przygotowywania wniosków o notyfikację pomocy publicznej. Co więcej, określona w rozporządzeniu cena maksymalna została przekazana Komisji Europejskiej na etapie prowadzonych z KE negocjacji systemu wsparcia dla budowy morskich farm wiatrowych i **wpisana do decyzji State Aid SA.55940 (2021/N) – Poland Offshore Wind scheme z dnia 20 maja 2021 r., zatwierdzającej system wsparcia**. Zmiana rozporządzenia spowodowałaby konieczność zmiany decyzji KE, a to uniemożliwiłoby uzyskanie decyzji KE zatwierdzających ostateczną wysokość wsparcia dla poszczególnych projektów.

Z poważaniem

Z up. Ministra

Ireneusz Zyska
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/

6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Aktywów Państwowych



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAS

LGD.430.1.2022
P/21/065

Warszawa, 01 czerwca 2022 r.

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Aktywów Państwowych
do Informacji o wynikach kontroli *Rozwój morskiej energetyki wiatrowej*

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Aktywów Państwowych zawartego w piśmie z 10 maja 2022 r. (DKA.III.092.7.2021).

Wskazana przez Ministra Aktywów Państwowych aktywność, tak w pracy legislacyjnej dot. przygotowania ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych², jak i w obszarze terminowości – sprawnego opiniowania m.in. wniosków inwestorów dot. pozwoleń lokalizacyjnych dla morskich farm wiatrowych i wniosków o uzgodnienie lokalizacji układania kabli i sposobów ich utrzymania w wyłączonej strefie ekonomicznej, jak również opinia Ministra dotycząca wysokości ceny maksymalnej (pkt 5 stanowiska), faktycznie stanowiły najistotniejsze, dostrzeżone przez Najwyższą Izbę Kontroli, działania Ministerstwa Aktywów Państwowych, podejmowane w celu rozwoju morskiej energetyki wiatrowej.

Zaprezentowane stanowisko w pkt 3 i 4 (mające charakter zaproponowanych przez Ministra Aktywów Państwowych korekt informacji o wynikach kontroli) dotyczy faktów mających miejsce po zakończeniu czynności kontrolnych (po 24.09.2021 r.), które zostały opisane na str. 17 informacji o wynikach kontroli i w przypisie nr 47 na tej stronie. Jednocześnie NIK podtrzymuje zawartą w ww. treści ocenę, iż decyzje (ich zmienność, a przez to oddalenie wykonania w czasie) podejmowane w zakresie wyboru lokalizacji terminala instalacyjnego dla morskich farm wiatrowych przez administrację państwową nie sprzyjały rozwojowi morskiej energetyki wiatrowej rozumianemu jako ogromny impuls rozwojowy dla całej gospodarki polskiej.

Odnosnie zawartego w pkt. 2a stanowiska, iż w informacji o wynikach kontroli nie uwzględniono decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla dwóch projektów morskich farm wiatrowych (Baltica-2 i Baltica-3) należy zauważyć, że na dzień zakończenia czynności kontrolnych w toku było postępowanie odwoławcze dotyczące tych projektów. Natomiast w nawiązaniu do pkt. 2b NIK uwzględniła zaproponowane korekty niektórych sformułowań.

NIK podtrzymuje ocenę, iż założenie włączenia pierwszej morskiej farmy wiatrowej do bilansu elektroenergetycznego ok. 2024/2025 r. jest nierealne. Według planów inwestorów przewidywany termin ich uruchomienia nastąpi nie wcześniej niż w 2026 r. (tabela 1), a biorąc pod uwagę, że zakończenie budowy (wyznaczonego dopiero 1.03.2022 r.³) terminala instalacyjnego planowane jest w połowie 2025 r., i że budowa farmy trwa ok 3 lat, również termin w 2026 r. – zakładając budowę farm z polskiego terminala – wydaje się nierealny.

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

² Dz.U. z 2022 r. poz. 1050.

³ Po kontroli, 01.03.2022 r., Rada Ministrów przyjęła uchwałę zmieniającą uchwałę w sprawie terminala instalacyjnego dla morskich farm wiatrowych, przedłożoną przez Ministra Infrastruktury. Port w Gdyni zastąpiono zewnętrznym Portem w Gdańsku. W komunikacie podkreślono, że „Port Gdańsk spełnia wszystkie kryteria inwestorów branżowych i pozwala na terminową realizację pierwszej fazy rozwoju sektora morskiej energetyki wiatrowej w Polsce. Zakończenie budowy terminala planowane jest w połowie 2025 r.” <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/w-porcie-gdansk-powstanie-terminal-instalacyjny-dla-morskich-farm-wiatrowych> dostęp 2.03.2022 r.

NIK przyjmuje do wiadomości iż, jak wskazał Minister Aktywów Państwowych, zmiana lokalizacji terminala instalacyjnego z portu w Gdyni na port zewnętrzny w Gdańsku wynika z faktów, iż Rząd RP chce stworzyć odpowiednie zaplecze portowe do obsługi morskich farm wiatrowych w polskiej strefie ekonomicznej na Bałtyku, a Spółki z udziałem Skarbu Państwa, tj. PGE Polska Grupa Energetyczna S.A. i PKN ORLEN S.A. i ich spółki zależne, odpowiedzialne za realizację ponad 60% inwestycji (zainstalowanej mocy elektrycznej z morskich farm wiatrowych) w perspektywie 2030 r. realizujące obecnie wielkoskalowe projekty morskich farm wiatrowych (MFW), wskazały na Gdańsk, jako na port morski spełniający wszystkie kluczowe kryteria Inwestorów branżowych, i który to port morski pozwala na terminową realizację I fazy rozwoju sektora morskiej energetyki wiatrowej w perspektywie do 2030 r.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marek Banas

6.8. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAS

LGD.430.1.2022
P/21/065

Warszawa, 01 czerwca 2022 r.

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska
do Informacji o wynikach kontroli *Rozwój morskiej energetyki wiatrowej*

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska zawartego w piśmie z 10 maja 2022 r. (DOZE-II.081.1.2022.MP).

Wymienione przez Ministra Klimatu i Środowiska liczne działania Ministerstwa faktycznie stanowiły najistotniejsze, zauważone przez Najwyższą Izbę Kontroli, z podejmowanych przez Ministerstwo w celu rozwoju morskiej energetyki wiatrowej. Na szczególną uwagę zasługują, warte ponownego podkreślenia, aktywne działania Ministra Klimatu i Środowiska na rzecz wyznaczenia lokalizacji terminala instalacyjnego dla morskich farm wiatrowych i maksymalizacji udziału lokalnego (polskiego) łańcucha dostaw i usług, a także otwartość na innowacyjność odnawialnych źródeł energii przy udziale w opracowywaniu planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich.

Minister Klimatu i Środowiska następnie w stanowisku próbuje wskazać sprzeczność pomiędzy wyliczeniem przez NIK licznych usprawnień i ułatwień wprowadzonych ustawą z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych² a oceną NIK, iż nie spełniono oczekiwań w zakresie uproszczeń i integracji procedur administracyjnych. Należy przypomnieć, że uczynił to już w zastrzeżeniach, które zostały oddalone uchwałą Nr 6/2022 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 12 stycznia 2022 r. Usprawnienia procedur administracyjnych i ułatwienia nie stanowią bardziej istotnych – uproszczeń (dokonano jednego dot. prawa budowlanego³) i integracji procedur. Równocześnie, Minister podkreślił – zdaniem NIK trafnie – że bazując na pierwszych doświadczeniach związanych ze stosowaniem ustawy offshore, zidentyfikowano konieczność dokonania zmian m.in. w tej ustawie i Ministerstwo Klimatu i Środowiska podjęło działania mające na celu m.in. doprecyzowanie zapisów i odpowiedź na kolejne wyzwania jakie pojawiają się w procesie przygotowywania projektów morskich farm wiatrowych.

Obiecujące wydają się również informacje o kolejnych działaniach mających na celu rozwój morskiej energetyki wiatrowej podjętych przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska a wskazanych w ww. stanowisku, w tym o pierwszym posiedzeniu Rady Koordynacyjnej ds. Morskiej Energetyki Wiatrowej (15 marca 2022 r.). Ponadto 29 marca 2022 r. Rada Ministrów przyjęła założenia do aktualizacji Polityki Energetycznej Polski do 2040 r.⁴, co ma na celu zneutralizowanie lub ograniczenie ryzyka związanego z potencjalnymi sytuacjami kryzysowymi, i w ramach prac prognostycznych nad tą aktualizacją analizie poddane zostaną możliwości uwzględnienia większego niż zaprognozowany dotąd na 11 GW poziom wykorzystania morskiej energetyki wiatrowej.

Minister Klimatu i Środowiska ponownie przywołuje, zaprezentowaną w oddalonych zastrzeżeniach, błędną argumentację dotyczącą wskaźnika inflacji przyjętego do wyliczenia w rozporządzeniu Ministra Klimatu

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 1050. Dalej: „ustawa offshore”.

³ Uproszczenie zapisane w art. 81 ustawy offshore polega na uznaniu, że zmiana rozmieszczenia morskich turbin wiatrowych lub innych elementów morskiej farmy wiatrowej nie stanowi istotnego odstępstwa od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę w rozumieniu art. 36a ust. 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.).

⁴ Stanowi załącznik do obwieszczenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. (M. P. poz. 264).

i Środowiska z dnia 30 marca 2021 r.⁵ ceny maksymalnej za energię elektryczną wytworzoną w morskiej farmie wiatrowej i wprowadzoną do sieci w złotych za 1 MWh, będącej podstawą rozliczenia prawa do pokrycia ujemnego salda. Minister podkreśla, że użyty do obliczeń wskaźnik został uznany za właściwy przez powołany Zespół i Ministra Finansów. W tym zakresie wypowiedziało się już Kolegium NIK oddalając zastrzeżenie dot. błędnie przyjętego wskaźnika inflacji, wskazując m.in., że: „(...) Zarządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 23 grudnia 2020 r. powołano Zespół do spraw przygotowania metodyki wyliczenia ceny maksymalnej za energię elektryczną wytworzoną w morskich farmach wiatrowych i wprowadzoną do sieci w złotych za 1 MWh, będącą podstawą rozliczenia prawa do pokrycia ujemnego salda⁶. Zgodnie z § 8 tego zarządzenia Zespół miał przedstawić Ministrowi metodykę wyliczenia ceny maksymalnej za energię elektryczną wytworzoną w morskich farmach wiatrowych i wprowadzoną do sieci w złotych za 1 MWh, uwzględniającą wyniki analizy kosztów wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych i cen energii, nie później niż do dnia 5 lutego 2021 r.⁷ Z dokumentacji zgromadzonej w toku kontroli wynika, że Zespół zakończył pracę nad metodyką 12 lutego 2021 r.⁸ Zatem metodyka wyliczenia ceny maksymalnej została przygotowana przed dniem publikacji aktualizacji wskaźnika inflacji. W tym kontekście, zdaniem Kolegium NIK nie można uznać, iż podstawienie aktualnych danych wskaźnika inflacji do uprzednio przygotowanego modelu - opracowanego przez Zespół - mogło uniemożliwić lub opóźnić określenie ceny maksymalnej”. Ponadto „(...) Minister Finansów w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, poinformował m.in., że decyzja o ewentualnej aktualizacji parametrów, na bazie których przyjmowane są zapisy aktów prawnych, każdorazowo leży w gestii projektodawcy⁹. Warto przy tym zauważyć, że na podstawie metodyki wypracowanej przez Zespół, prace nad projektem rozporządzenia w sprawie określenia ceny maksymalnej prowadzono w MKiŚ¹⁰.

W kontekście powyższego, pozytywnie należy ocenić zawartą w stanowisku Ministra Klimatu i Środowiska informację o podjętych jednak pracach nad modyfikacją art. 38 ust. 5 ustawy offshore, co ma na celu, jak wskazał Minister, zapewnienie, aby przyjęta waloryzacja poziomu wsparcia obejmowała wszystkie kolejne lata kalendarzowe poczynając od roku przyznania pomocy publicznej na gruncie prawa krajowego.

NIK mając na uwadze ww. działania Ministra Klimatu i Środowiska dążące do zwiększenia mocy energii (GW) z morskich farm wiatrowych w planie zagospodarowania polskich obszarów morskich, jak również dążące do adekwatności ceny maksymalnej poprzez dokonywanie jej pełnej waloryzacji – nie tylko ceny wynikającej z decyzji, ale już przy ustaleniu pierwotnej ceny w decyzji¹⁰, uznaje oba wnioski systemowe skierowane do Ministra w informacji o wynikach kontroli za będące w trakcie realizacji. Coraz pilniejszą potrzebę skutecznych działań na rzecz uruchomienia farm wiatrowych w polskich obszarach morskich Bałtyku potwierdza obecna sytuacja geopolityczna Polski, w tym wzrastające ryzyko niedoborów i wysokich kosztów energii.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

⁵ Poz. 587.

⁶ Dz. Urz. MKiŚ z 2020 r. poz. 28.

⁷ Akta kontroli nr 310-311.

⁸ Pismo znak: PG2.6050.12.2021 z dnia 28 września 2021 r. Akta kontroli, str. 308-311.

⁹ Uchwała Nr 6/2022 (Zastrzeżenie nr 5, s. 12).

¹⁰ Wynika z planowanego w projekcie z dnia 24.02.2022 r. ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (w wykazie prac legislacyjnych nr UC 99), dodania w art. 18 ust. 2 ustawy offshore po pkt. 4 – pkt 5 w brzmieniu „waloryzację, o której mowa w art. 28 ust. 5, w okresie między wydaniem decyzji, o której mowa w art. 16 ust. 1 a decyzji, o której mowa w ust. 1.”