



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

LGD.410.016.02.2021

Pani
Anna Moskwa
Minister Klimatu i Środowiska
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 6/2022 Kolegium NIK
z dnia 12 stycznia 2022 r.

P/21/065 „Rozwój morskiej energetyki wiatrowej”.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Klimatu i Środowiska ¹ („MKiŚ”), ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Michał Kurtyka – Minister Klimatu i Środowiska od 6.10.2020 r. ² , Minister Klimatu od 15.11.2019 r. do 5.10.2020 r. ³ , Pan Michał Woś – Minister Środowiska od 5.03.2020 r. do 6.10.2020 r. ⁴ i Pan Henryk Kowalczyk – Minister Środowiska w okresie od 9.01.2018 r. do 15.11.2019 r. ⁵ .
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowanie i realizacja rządowych strategii i planów w zakresie organizacji i finansowania sektora morskiej energetyki wiatrowej. 2. Realizacja procedur administracyjnych dotyczących przedsięwzięć związanych z morskimi farmami wiatrowymi w polskich obszarach morskich oraz identyfikowanie barier i problemów w tym zakresie i podejmowanie działań w celu ich usunięcia, w tym uregulowania lub usprawnienia tych procedur w zakresie odnoszącym się do morskiej energetyki wiatrowej. 3. Przedłużający się proces opracowywania planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej i uwzględnienie w tym planie (projekcie planu) możliwego rozwoju morskiej energetyki wiatrowej.
Okres objęty kontrolą	Od 2019 r. – do czasu zakończenia czynności kontrolnych, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁶

¹ Utworzone 6.10.2020 r. (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz. U. poz. 1734)). Wcześniej w okresie objętym kontrolą funkcjonowało jako: Ministerstwo Klimatu – od 15.11.2019 r. (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska (Dz. U. poz. 2289)) i do 14.11.2019 r. – Ministerstwo Środowiska (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 października 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska (Dz.U. Nr 91 poz. 1017). Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie zniesienia Ministerstwa Środowiska weszło w życie z mocą od 6.10.2020 r. (Dz. U. poz. 1731).

² Do 26.10.2021 r. Minister właściwy ds. energii, klimatu i środowiska (zgodnie z § 1 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu i Środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 941)).

³ W okresie od 15.11.2019 r. do 20.03.2020 r. jako minister właściwy ds. środowiska (zgodnie z § 1 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu (Dz. U. poz. 2266)) i w okresie od 21.03.2020 r. do 5.10.2020 r. jako minister właściwy ds. klimatu i energii (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)).

⁴ Minister właściwy ds. środowiska w okresie od 21.03.2020 r. do 5.10.2020 r. (zgodnie z § 1 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska (Dz. U. poz. 494)).

⁵ Minister właściwy ds. środowiska (zgodnie z § 1 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska (Dz. U. poz. 96)).

W okresie od 15.11.2019 r. do 20.03.2020 r. to Minister Klimatu był właściwy ds. środowiska (zgodnie z § 1 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu (Dz. U. poz. 2266)).

⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Kontrolerzy

1. Maria Mieszalska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/100/2021 z 11.06.2021 r.,
2. Rafał Malcharek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LGD/99/2021 z 11.06.2021 r. i LGD/146/2021 z 20.09.2021 r.

(akta kontroli str. 1-6)

II. Ocena ogólna⁷ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2019-2021 (do zakończenia kontroli), mimo prowadzenia w Ministerstwie Klimatu i Środowiska (Ministerstwie Klimatu do 5.10.2020 r.) na szeroką skalę działań mających na celu likwidację zapóźnienia rozwojowego morskiej energetyki wiatrowej („MEW”) w polskich obszarach morskich i ukierunkowujących politykę gospodarczą na rozwój morskiej energetyki wiatrowej, nie były one wystarczające w zakresie: kompletności „Polityki energetycznej Polski do 2040 r.” („PEP2040”), koniecznego uproszczenia i integracji procedur administracyjnych, uwzględnienia czynnika inflacji w kalkulacjach ceny maksymalnej za energię elektryczną wytworzoną w morskich farmach wiatrowych („MFW”) oraz realizacji obowiązku terminowego wydania rozporządzeń.

Wśród najistotniejszych działań Ministra Klimatu i Środowiska wymienić można:

- 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 morskiej⁸ (ustawa 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 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze⁹;
- wskazanie w PEP2040 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 interesariuszy w celu formowania lokalnego łańcucha dostaw i poszukiwania portu instalacyjnego i serwisowych dla MEW – Sekretarz Stanu – Pan Ireneusz Zyska, od 28.01.2020 r. Pełnomocnik Rządu ds. Odnawialnych Źródeł Energii¹⁰, mając na uwadze, że ustalenie lokalizacji miejsca budowy terminalu instalacyjnego ma ogromne znaczenie dla decyzji podejmowanych przez inwestorów w procesie kontraktowania przeładunków elementów morskich farm wiatrowych, podejmował aktywne działania na rzecz wyznaczenia lokalizacji terminalu instalacyjnego, w tym prowadząc rozmowy m.in. z przedstawicielami ministra właściwego ds.

⁷ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁸ Dz. U. 2020 r. poz. 2135, ze zm.

⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1420.

¹⁰ Zgodnie z: 1) rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 stycznia 2020 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu ds. Odnawialnych Źródeł Energii (Dz. U. poz. 116); 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).

gospodarki morskiej, ministra właściwego ds. aktywów państwowych, Ministra Obrony Narodowej, zarządów portów oraz inwestorów;

- 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); 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;
- udział MKiŚ w procesie opracowywania planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w skali 1:200 000 („PZPPOM”) i uwzględnienie w tym planie (projekcie planu) możliwego rozwoju MEW. W MKiŚ 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 PEP2040 w zakresie możliwości powstania 11 GW mocy na morskich farmach wiatrowych do 2040 r. w polskiej wyłącznej strefie ekonomicznej („WSE”) na Morzu Bałtyckim;
- uproszczenie w zakresie prawa budowlanego 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 budowlanego¹¹;
- monitorowanie realizacji celu stanowiącego 15% odnawialnych źródeł energii w końcowym zużyciu energii brutto („cel OZE”) oraz analizowanie przyczyn uzyskiwanych poziomów w finalnym zużyciu energii brutto; w przygotowanej częściowo w MKiŚ i ogłoszonej przez Ministra Klimatu i Środowiska „PEP2040”, uwzględniono wdrożenie MEW jako jednego z projektów strategicznych tej polityki; jednak nie odniesiono się do braku rozwoju MEW w wymaganej art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne¹² w brzmieniu obowiązującym do 2.07.2021 r. „ocenie realizacji polityki energetycznej państwa za poprzedni okres”, jako jednej, zdaniem NIK, z przyczyn niskiej realizacji celu OZE, a ponadto PEP2040 nie zawierała wymaganego art. 15 ust. 1 pkt 3 tej ustawy (w brzmieniu obowiązującym do 2.07.2021 r.) „programu działań wykonawczych na okres czterech lat zawierającego instrumenty jego realizacji”;
- przeprowadzanie procesu legislacyjnego ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych („ustawa offshore”)¹³, która ma m.in. znaczenie dla najbardziej zaawansowanych formalnie projektów morskich farm wiatrowych – określa możliwość ubiegania się wytwórców o prawo do pokrycia ujemnego salda; NIK ocenia jednak, że działania mające na celu rozwój MEW, były w przypadku procedowania ustawy offshore, choć rozległe, na co wskazują m.in. ww. usprawnienia, ułatwienia i uproszczenia, to także niewystarczająco sięgające istoty rzeczy – ustawa nie spełnia oczekiwań w zakresie uproszczenia i integracji procedur administracyjnych, w tym

¹¹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.

¹² Dz. U. z 2021 r. poz. 716, ze zm.

¹³ Dz. U. z 2021 r. poz. 234, ze zm.

przepisów ustaw: o obszarach morskich RP oraz Prawo geologiczne i górnicze, co, zdaniem NIK, miało istotny wpływ na fakt, iż mimo że upłynęło już 9 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;

- 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 salda¹⁴ 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).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie i realizacja rządowych strategii i planów w zakresie organizacji i finansowania sektora MEW.

1.1 Polityka energetyczna państwa

Opis stanu faktycznego

1.1.1. W latach 2019-2021 (do zakończenia kontroli) polityka energetyczna państwa prowadzona była w szczególności poprzez:

- w okresie od 14.01.2010 r. do 9.03.2021 r. – Politykę energetyczną Polski do 2030 roku¹⁶ („PEP2030”), określającą m.in.:

- 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 PEP2030 pt. „Program działań wykonawczych na lata 2009 – 2012”, jako działanie nr 4.6. („Stworzenie warunków ułatwiających podejmowanie decyzji inwestycyjnych dotyczących budowy farm wiatrowych na morzu”), w tym:

- 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.,

¹⁴ Dz. U. poz. 587.

¹⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁶ 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.

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) odpowiedzialni: 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;

c) że, energia elektryczna jest wytwarzana w systemie krajowym przy małych – poniżej 10% - możliwościach wymiany międzynarodowej, dlatego główne kierunki polityki energetycznej obejmują, obok rozwoju mocy wytwórczych energii elektrycznej, zdolności przesyłowych i dystrybucyjnych sieci elektroenergetycznych, również zwiększenie możliwości wymiany energii elektrycznej z krajami sąsiednimi – stworzone miały zostać w tym celu odpowiednie regulacje ustawowe, eliminujące istniejące w tym zakresie bariery, tak aby rozwój połączeń transgranicznych skoordynowany z rozbudową krajowego systemu przesyłowego i z rozbudową systemów krajów sąsiednich, pozwalał na wymianę co najmniej 15% energii elektrycznej zużywanej w kraju do 2015 r., 20% do 2020 r. oraz 25% do 2030 r.;

– obowiązującą od 10.03.2021 r. Politykę Energetyczną Polski do 2040¹⁷ z załącznikami, gdzie m.in.:

a) w celu szczegółowym „Rozwój odnawialnych źródeł energii” zawarto Projekt strategiczny nr 6 pt. „Wdrożenie morskiej energetyki wiatrowej”, określono termin realizacji – 2025 r. i podmiot odpowiedzialny – minister właściwy ds. energii, ds. klimatu oraz ds. środowiska (Minister Klimatu i Środowiska),

b) prognozowana struktura mocy zainstalowanej netto według technologii do 2040 r.: moc zainstalowana w elektrowniach wiatrowych morskich będzie wynosić 5900 MW w 2030 r. oraz 9590 MW od 2035 r. (i docelowo w 2040 r.),

c) we Wnioskach z analiz prognostycznych określono prognozowaną strukturę mocy zainstalowanej netto, w dwóch scenariuszach rozwoju sektora. W scenariuszu wysokich wzrostów uprawnień do emisji wskazano m.in. „Wyniki modelu optymalizacyjnego wskazują, że moc osiągalna netto źródeł wytwarzania wzrosła do ok. 56,6 GW w 2030 r. i do 60 GW w 2040 r., co oznacza wzrost mocy osiągalnej netto o 38% w stosunku do bieżącego stanu. Udział źródeł odnawialnych w bilansie mocy urósł z ok. 25% w 2020 r. do ok. 39% w 2030 r. i do około 48% w 2040 r., co wynika z przyrostu mocy fotowoltaicznych oraz mocy wiatrowych. Moc zainstalowana w elektrowniach wiatrowych morskich wyniosła około 5,9 GW w 2030 r. oraz docelowo 9,6 GW w 2040 r.” (s. 209),

d) w załączniku nr 1 do PEP2040 pt. „Ocena realizacji poprzedniej polityki energetycznej państwa”; stwierdzono m.in., że:

1) „Tempo przyrostu udziału wykorzystania OZE do 2015 r. wzrastało zgodnie z KPD¹⁸, jednakże od II połowy 2016 r. widoczny był spadek

¹⁷ Stanowi Załącznik do uchwały nr 22/2021 Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2021 r. Na podstawie art. 15a ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2021 r. poz. 716, ze zm.) minister właściwy ds. energii ogłosił, Politykę energetyczną Polski do 2040 r. (dalej: „PEP2040”), w drodze obwieszczenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. (M.P. poz. 264 z dnia 10.03.2021 r. (data wejścia w życie PEP2040)).

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 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)¹⁹. 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”²⁰.

Dane statystyczne dotyczące udziału OZE w końcowym zużyciu energii brutto w Polsce publikowane są przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego („GUS”) i zgodnie z aktualnymi – opublikowanymi w grudniu 2020 r. za rok poprzedni) udział OZE za rok 2019 wyniósł 12,18%²¹.

Z powyższego wynika, że celu OZE na 2020 r. prawdopodobnie nie osiągnięto. Jednak jako jednej z przyczyn tego stanu rzeczy nie podano niezrealizowania planowanego już na 2010 r. ww. działania nr 4.6. „Stworzenie warunków ułatwiających podejmowanie decyzji inwestycyjnych dotyczących budowy farm wiatrowych na morzu”.

(akta kontroli str. 7-77)

Minister Klimatu i Środowiska wyjaśnił m.in., że z uwagi na wyjątkowość 2020 r., w którym przez pandemię COVID-19 zanotowano okresowe spadki zapotrzebowania na energię przez przemysł, nie można zastosować projekcji liniowej opierającej się na dotychczasowych trendach i na tym opierać przewidywania co do udziału OZE w roku 2020. Wpływ na poziom zrealizowania celu OZE będzie bowiem mieć także sektor transportowy, który

¹⁸ „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 Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. U.UE.L. nr 140, str. 16 ze zm.). Zgodnie z art. 126 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2021 r. poz. 610, ze zm.; „ustawa 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.

¹⁹ PEP2040, s. 134. W części pt. „Ocena realizacji poprzedniej polityki energetycznej państwa”, Ocena realizacji priorytetu 4. Rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii, w tym biopaliw (s. 29 w tej części PEP2040).

²⁰ PEP s. 139, „Ocena realizacji poprzedniej polityki energetycznej państwa”, Ocena realizacji priorytetu 4. Rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii, w tym biopaliw (s. 34 w tej części PEP2040).

²¹ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/energia/energia-ze-zrodel-odnawialnych-w-2019-roku,3,14.html> (dostęp 17.09.2021 r.).

także ze względu na ograniczenia w poruszaniu się znacznie odbiegał od lat poprzednich. Zgodnie z praktyką lat poprzednich, Prezes GUS publikuje roczne raporty dot. energii odnawialnej w grudniu – z danymi za rok poprzedni. W okresie obowiązywania ustawy OZE oraz systemu aukcyjnego w pierwszych dwóch latach (rok 2016 i 2017), zakontraktowano 7,8 TWh energii elektrycznej za kwotę ponad 3 mld zł. W latach kolejnych tj. w 2018 i 2019, już po zatwierdzeniu systemu wsparcia, zakontraktowano odpowiednio 56 TWh i 91 TWh za kwotę 14 i 20 mld zł. W wyniku aukcji przeprowadzonych w 2020 i 2021 zakontraktowano odpowiednio kolejne 54 TWh i 36,7 TWh za kwotę prawie 13 i 8,5 mld zł. Łączna wartość zakontraktowanej energii elektrycznej w ramach aukcyjnego systemu wsparcia dla instalacji OZE wyniosła więc ponad 58 mld zł – przy zakontraktowanych ponad 245 TWh energii elektrycznej. Zgodnie z powyższym szacuje się, że w wyniku omawianego systemu wsparcia powstanie ok. 3878 instalacji OZE.

(akta kontroli str. 7, 69-74, 120-222)

- 2) „W analizowanym okresie nastąpił znaczący rozwój sieci elektroenergetycznych. Osiągnięto cele rozwoju mierzone długością linii napowietrznych i kablowych na wszystkich rodzajach napięć. W 2009 r. długość linii elektroenergetycznych napowietrznych na wszystkich napięciach łącznie wynosiła 570 678 km, a w 2017 r. – 589 060 km. Z kolei długość linii kablowych wzrosła odpowiednio z 205 437 km w 2009 r., do 247 113 km w 2017 r. Pokazuje to znaczące inwestycje zwłaszcza w technologie kablowe, które przyczyniają się do uniezależnienia niezawodności dostaw energii od warunków atmosferycznych”²².
- 3) „W analizowanym okresie nastąpił także znaczący rozwój połączeń transgranicznych skoordynowany z rozbudową krajowego systemu przesyłowego i z rozbudową systemów krajów sąsiednich, co ma znaczenie zarówno dla pewności dostaw energii elektrycznej, jak i kształtowania cen”²³. „(...) przyjęcie unijnego rozporządzenia 714/2009 (WE) z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1228/2003²⁴ ustanowiło nowe, liberalizujące zasady funkcjonowania hurtowego rynku energii elektrycznej w UE. Rozporządzenie obowiązuje wprost polskich uczestników rynku”²⁵.

W PEP2040 nie odniesiono się jednak do wskaźnika z PEP2030 dotyczącego transgranicznej „wymiany co najmniej 15% energii elektrycznej zużywanej w kraju do roku 2015, 20% do roku 2020 oraz 25% do roku 2030”.

(akta kontroli str. 7, 69-74, 120-222)

Minister Klimatu i Środowiska – z uwagi na włączenie do Ministerstwa Klimatu zarówno komórek organizacyjnych obsługujących sprawę działu energia wyłączonych z Ministerstwa Aktywów Państwowych („MAP”) jak i pracowników obsługujących ten dział²⁶ – wyjaśnił m.in., że tworząc nową strategię (PEP2040) uwzględniono już zmiany europejskich aktów prawnych z zakresu rynku energii elektrycznej przyjętych w pakiecie regulacji „Czysta

²² PEP2040, s. 126 („Ocena realizacji poprzedniej polityki energetycznej państwa”, s. 21).

²³ PEP2040, s. 127 („Ocena realizacji poprzedniej polityki energetycznej państwa”, s. 22).

²⁴ Dz. U. UE. L. z 2009 r. nr 211 str.15.

²⁵ PEP2040, s. 146 („Ocena realizacji poprzedniej polityki energetycznej państwa”, s. 41).

²⁶ W oparciu o zapis § 1 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Klimatu (Dz. U. poz. 499).

energia dla wszystkich Europejczyków". Pakiet ten został przyjęty na przełomie 2018 oraz 2019 r. i ustanowił nowe wymogi w zakresie m.in. liberalizacji rynków energii elektrycznej oraz procesów ich integracji. W ramach pakietu przyjęto rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej²⁷, które zastąpiło przywołane w PEP2030 Rozporządzenie UE 714/2009. W związku z powyższym, PEP2040 uwzględnia nowe obowiązki wynikające z rozporządzenia UE 2019/943 w odniesieniu do rynku energii elektrycznej, w tym wymiany transgranicznej, co w szczególności ma odzwierciedlenie w celu szczegółowym PEP2040 – 4A. Rozwój rynku energii elektrycznej. Na podstawie wspomnianych regulacji, w PEP2040 uwzględniono zobowiązanie do przyjęcia Planu Działania w celu osiągnięcia celu udostępniania przez Operatorów Systemów Przesyłowych minimum 70% transgranicznych zdolności przesyłowych na potrzeby wymiany transgranicznej (przy zachowaniu kryteriów bezpiecznej pracy sieci elektroenergetycznej) z terminem wykonania do końca 2025 r. (tzw. cel CEP70). W Planie Działania przyjęto zestaw środków, które pozwolą na osiągnięcie celu CEP70 zgodnie z przyjętymi trajektoriami i w terminie do końca 2025 r. „Wdrażanie Planu działania mającego służyć zwiększeniu transgranicznych zdolności przesyłowych energii elektrycznej” zostało określone mianem projektu strategicznego PEP2040 w ramach celu szczegółowego 4A. Rozwój rynku energii elektrycznej.

(akta kontroli str. 7, 69-74, 120-222)

- e) w Załączniku nr 3 „Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko” wskazano m.in., że „Szczególne zagrożenia w trakcie budowy obiektów na morzu (wiatraków, Baltic Pipe, terminalu pływającego LNG) może stanowić natrafienie na niezidentyfikowane niewypały i pojemniki z gazami bojowymi, które mogą znajdować się na dnie od czasów II Wojny Światowej” (s. 429).

Z wyjaśnień Ministra Klimatu i Środowiska wynika, że Główny Inspektor Ochrony Środowiska („GIOŚ”) objął monitoringiem substancje siarkoorganiczne i arsenoorganiczne oraz substancje pochodzące z ich rozpadu w związku z opracowaną przez GIOŚ aktualizacją Programu Monitoringu Wód Morskich, o co wnioskowała NIK w kontroli P/19/068 „Przeciwdziałanie zagrożeniom wynikającym z zalegania materiałów niebezpiecznych na dnie Morza Bałtyckiego”, w zakresie ustawowych obowiązków GIOŚ, to jest wykonania oceny stanu środowiska wód morskich.

(akta kontroli str. 7, 69-74, 120-222)

1.1.2. Ponadto politykę energetyczną Polski kształtują m.in.:

- „Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)” („SOR”), określająca cele rozwojowe średniookresowej strategii rozwoju kraju²⁸;

²⁷ Dz. U. UE. L. z 2019 r. nr 158 str. 54.

²⁸ Uchwała Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) M. P., poz. 260. SOR została uchylona 13.11.2020 r. Wskazane w SOR cele, kierunki interwencji, działania i projekty strategiczne powinny znaleźć odzwierciedlenie we wszystkich dokumentach strategicznych - innych strategiach rozwoju, politykach, programach itp. W tym sensie SOR stanowi podstawę dla aktualizacji oraz przygotowywania pozostałych dokumentów składających się na spójny system dokumentów strategicznych („Aktualizacja strategii rozwoju wynikającej z przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 14.02. 2017 r. Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) – zakres oraz sposób organizacji prac”, s. 2).

- KPD i Uzupełnienie do Krajowego Planu Działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych z dnia 2 grudnia 2011 r., gdzie m.in. w tabeli 2 w pkt. 3.1. (s. 17) określono ogólny cel krajowy w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych w ostatecznym zużyciu energii brutto w 2020 r. na 15%²⁹, a w ww. uzupełnieniu – całkowity udział OZE (%) w tym w latach 2018 – 2020 odpowiednio – 14,09%, 14,94% i 15,85%, w tym nadwyżkę na potrzeby mechanizmu współpracy: 1,82%, 0,0% i 0,85% oraz Przewidywane całkowite zużycie energii ze źródeł odnawialnych, które w końcowym zużyciu energii w latach 2018 – 2020 miało wynieść odpowiednio: 9 453, 10 186 i 10 967 ktoe³⁰; Według „Sprawozdania okresowego za lata 2017-2018 dotyczącego postępu w promowaniu i wykorzystaniu energii ze źródeł odnawialnych w Polsce” realizacja ww. planów w 2018 r. przedstawiała się następująco: Udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto (całkowity udział OZE): 11,28%³¹ (tj. 2,81 p.p. mniej niż planowano, czyli o 19,9% mniej niż planowano), nadwyżka na potrzeby mechanizmu współpracy: minus 0,99% (tj. 1,84 p.p. mniej niż planowano, czyli minus 116,5% ww. planów), natomiast całkowite zużycie energii brutto ze źródeł odnawialnych (ktoe) wyniosło 8463,0 ktoe (tj. 2504 ktoe mniej niż planowano, czyli o 22,8% mniej niż planowano). Za 2019 i 2020 r. brak danych.

(akta kontroli str. 7-74)

Minister Klimatu i Środowiska wyjaśnił m.in., że publikacja oficjalnych danych za 2020 r., a więc także informacji o tym czy Polska osiągnęła cele stawiane prawem unijnym nastąpi na koniec bieżącego roku. Do przedstawienia udziału OZE w końcowym zużyciu energii brutto (w tym w Polsce), a także wykazania szczegółowych zależności między rodzajem OZE, a jego wpływem na spełnienie unijnych celów, wykorzystywane jest narzędzie SHARES, dostępne także w domenie publicznej³². W tym przypadku również nie ma oficjalnych danych za 2020 r. W związku z powyższym modelowane rozwiązania są wystawione na duże ryzyko rynkowe i związaną z tym nieprzewidywalność zakładanych scenariuszy rozwoju OZE, wynikającą również z wpływu pandemii COVID-19. Dlatego też kluczowe w tym zakresie jest, że zapotrzebowanie na energię jest zależne głównie od sytuacji gospodarczej (tempa rozwoju gospodarki), wobec czego, jeżeli zużycie energii przekracza zużycie zakładane w planach rządowych, automatycznie wpływa to na wykazywany spadek udziału energii odnawialnej. Taka sytuacja miała miejsce właśnie w sektorze transportu. Ponadstandardowa wielkość tzw. szarej strefy, spowodowała trudności w dopasowaniu zapotrzebowania produkcji biopaliw do sytuacji rynkowej. W 2016 r., dzięki wprowadzonym zmianom w zasadach obrotu i transportu paliw, Polska dokonała poszerzenia legalnego rynku

²⁹ Końcowe zużycie energii brutto oznacza nośniki energii dostarczane do celów energetycznych przemysłowi, sektorowi transportowemu, gospodarstwu domowemu, sektorowi usługowemu, w tym świadczącemu usługi publiczne, rolnictwu, leśnictwu i rybołówstwu, łącznie ze zużyciem energii elektrycznej i ciepła przez przemysł energetyczny na wytwarzanie energii elektrycznej i ciepła oraz łącznie ze stratami energii elektrycznej i ciepła podczas przesyłania i dystrybucji (Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) przyjęta w drodze uchwały przez Radę Ministrów w dniu 14.02.2017 („SOR”), s. 405/418). W art. 129 ustawy OZE określono sposób obliczania udziału energii ze źródeł odnawialnych: udział energii ze źródeł odnawialnych oblicza się jako iloraz wartości końcowego zużycia energii brutto ze źródeł odnawialnych oraz wartości końcowego zużycia energii brutto ze wszystkich źródeł, wyrażony w procentach. Przy obliczaniu udziału energii ze źródeł odnawialnych stosuje się metodologię i definicje określone w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1099/2008 z dnia 22 października 2008 r. w sprawie statystyki energii (Dz. Urz. UE L 304 z 14.11.2008, str. 1, z późn. zm.).

³⁰ Tabela 4a Tabela obliczeniowa dotycząca udziału energii ze źródeł odnawialnych w poszczególnych sektorach w końcowym zużyciu energii 2010 – 2020 (ktoe), s. 7.

³¹ 11,48% - zgodnie z publikacją GUS pt. „Energia ze źródeł odnawialnych w 2019 roku” (<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/energia/energia-ze-zrodel-odnawialnych-w-2019-roku,10,3.html>.)

³² <https://ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/shares>

paliw o ok. 40%. Jest to wydarzenie unikalne w skali globalnej w odniesieniu do tak dużych gospodarek jak polska – w wielkim stopniu wpływające na bilans energii wykazywanej w oficjalnych statystykach. Pomimo tak ogromnego wolumenu paliw wprowadzonych na rynek, Polsce udało się zwiększyć udział biopaliw z 3,9% w 2016 r. do 6,12% w 2019 r. Trend ten będzie kontynuowany w kolejnych latach (niemniej dostosowanie do zaistniałej sytuacji wybiegnie poza 2020 r., z uwagi na szereg czynników związanych m.in. z koniecznością dostosowania infrastruktury paliwowej). Proporcje udziału sektorów: elektroenergetycznego, ciepłownictwa i chłodnictwa oraz transportowego w Polsce, w końcowym zużyciu energii brutto to w przybliżeniu odpowiednio 20%, 50% oraz 30%. Stąd też sytuacja w sektorze transportowym będzie miała istotne znaczenie dla realizacji celu krajowego na 2020 r. Dodatkowo, wymaga podkreślenia, iż konsumpcja energii w Polsce w latach 2010-2018 wzrosła z poziomu 65,24 Mtoe do 69,98 Mtoe (dane Eurostat). KPD zakładał natomiast, że przewidywane całkowite zużycie energii w 2020 r. wyniesie 69,2 Mtoe. Wyższy niż przewidywany wzrost konsumpcji energii w Polsce, osiągnięty już w 2018 r., jest jednym z dodatkowych wyzwań w realizacji celu OZE na 2020 r.

(akta kontroli str. 7, 69-74, 120-222)

- „Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030” (KPEiK)³³ zgodnie z którym:
 - a) w ramach realizacji okołounijnego celu na 2030 r. Polska deklaruje osiągnięcie do 2030 r. 21-23% udziału OZE w finalnym zużyciu energii brutto (zużycie łącznie w elektroenergetyce, ciepłownictwie i chłodnictwie oraz na cele transportowe), przy czym wskazuje się, że „Cel 23%” będzie możliwy do osiągnięcia w sytuacji przyznania Polsce dodatkowych środków unijnych, w tym przeznaczonych na sprawiedliwą transformację;
 - b) pierwsza MFW zostanie włączona do bilansu elektroenergetycznego ok. 2025 r. Polska linia brzegowa daje możliwość wdrażania kolejnych instalacji na morzu, ale kluczowe znaczenie dla inwestycji będzie mieć możliwość ich bilansowania w Krajowym Systemie Elektroenergetycznym („KSE”). Przewiduje się, że te źródła w perspektywie 2040 r. będą odpowiadać za największą ilość energii elektrycznej wytworzonej z OZE. Zgodnie z projekcjami do KPEiK przewiduje się wzrost mocy osiągalnej w instalacjach wiatrowych offshore do ok. 3,8 GW w 2030 r. i ok. 8 GW w 2040 r.;
- Plan rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną na lata 2021-2030³⁴, w którym:
 - a) MFW planowane do przyłączenia do sieci przesyłowej stanowią łącznie 7 094 MW z tego podpisane umowy o przyłączenie (brak pozwoleń na budowę) dotyczą łącznie 2 246 MW mocy a wydane warunki przyłączenia – 4 848 MW;
 - b) przedstawiono warianty rozwoju sieci w zależności od rozwoju MFW (najmniejszym zakresem wymaganych zadań odznaczył się wariant

³³ W oparciu o art. 3 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (UE) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Dz. U. UE L z 2018 r. Nr 328 poz. 1, ze zm.) Minister Aktywów Państwowych 30 grudnia 2019 r. przekazał do Komisji Europejskiej Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030 (Wersja 4.1.). Dokument został przyjęty przez Komitet ds. Europejskich na posiedzeniu 18 grudnia 2019 r. Minister Aktywów Państwowych był ministrem właściwym ds. energii do 20.03.2020 r.

³⁴ PSE, Konstancin -Jeziorna, 2020 r. <https://www.pse.pl/-/plan-rozwoju-systemu-przesylowego-do-2030-roku-zatwierdzony-przez-ure> (dostęp 17.09.2021 r.).

„pasywny” oparty na scenariuszu nieuwzględniającym rozwoju morskich elektrowni wiatrowych, dla którego nie było potrzeby realizacji istotnej części inwestycji na północy KSE, szerszym zakresem wymaganych zadań inwestycyjnych odznaczył się wariant „zrównoważony”, który wymagał dodatkowych inwestycji na północy KSE na potrzeby przyłączenia morskich elektrowni wiatrowych i największy zakres inwestycyjny został zidentyfikowany w wariantcie „ekspansji” opartym na scenariuszu dynamicznego rozwoju morskich elektrowni wiatrowych, który wymagał oprócz inwestycji na północy kraju, wzmocnienia sieci przesyłowej w środkowej części KSE. W wariantcie tym przyjęto przyłączenie MFW (10,1 GW) zgodnie z następującym rozkładem: 5,25 GW – rejon Żarnowca, 4,85 GW – rejon Słupska;

- Polityka Morska Rzeczypospolitej Polskiej do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku)³⁵, w której wskazano m.in., że:
 - a) konieczne jest otwarcie na nowe tendencje w usługach i produkcji, np. przez wykorzystanie potencjału MEW;
 - b) realny potencjał rynkowy rozwoju MEW w Polsce, który równocześnie przyniesie największe korzyści dla polskiego bilansu energetycznego i polskiej gospodarki, jest na poziomie 6 GW mocy w MFW do 2030 r., z czego 1 GW w 2020 r., a kolejne 2 GW do 2025 r. Produkty niszowe, w tym jednostki do budowy i obsługi MFW, stanowią potencjalny obszar działalności przemysłu stocznioowego;
 - c) zidentyfikowane istotne bariery rozwoju OZE na morzu to: wysokie koszty technologii, skomplikowane procedury licencjonowania i udzielania pozwoleń oraz problemy związane z przyłączeniem do sieci;
 - d) infrastruktura sieci przesyłowych na morzu wymaga silnej rozbudowy, jeśli pozyskanie energii z tego rodzaju technologii ma wzrastać.

(akta kontroli str. 7-74)

1.1.3. Zgodnie z art. 127 ust. 2 ustawy OZE Minister właściwy ds. klimatu³⁶, 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 ds. klimatu, przyjmuje sprawozdanie, o którym mowa w ust. 2, w terminie do dnia 30 listopada roku, w którym sprawozdanie zostało sporządzone; Minister właściwy ds. klimatu 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.

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. Sprawozdanie to (za lata 2017-2018) powinno zostać przedstawione do 31.12.2019 r. jednak dopiero od 29.02.2020 r. monitorowanie realizacji celu klimatycznego (art. 127 ust. 1 ustawy OZE), jak i w zakresie ww. sprawozdania –

³⁵ Warszawa, 2015 r. Dokument przyjęty w drodze uchwały nr 33/2015 przez Radę Ministrów w dniu 17.03.2015 r. Uchwała ta nie została opublikowana.

³⁶ Zgodnie z art. 127 ust. 1 zmienionym przez art. 79 pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. (Dz. U. poz. 284) zmieniającej ustawę OZE z 29.02.2020 r. Do 28.02.2020 r. – minister właściwy ds. energii.

jego sporządzanie i przedstawianie Radzie Ministrów oraz przekazanie KE (art. 127 ust. 2, 4 i 5 ustawy OZE) stanowiło kompetencje ministra właściwego ds. klimatu (wcześniej – ds. energii, która dopiero od 21.03.2020 r. (w związku z wyłączeniem z MAP spraw działu energia i włączeniem ich do Ministerstwa Klimatu³⁷)³⁸ została włączona do zakresu odpowiedzialności Ministra Klimatu).

W piśmie przewodnim wskazano, że ww. sprawozdanie przedłożono Przedstawicielowi RP przy UE zgodnie z art. 22 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE oraz na podstawie przepisów art. 127 ust. 2 ustawy OZE.

(akta kontroli str. 7-74)

Minister Klimatu i Środowiska wyjaśnił m.in., że Komisja Europejska nie podejmuje procedury przyjęcia sprawozdań okresowych dotyczących postępu w promowaniu i wykorzystaniu energii ze źródeł odnawialnych w państwach członkowskich UE.

(akta kontroli str. 7, 69-74, 120-222)

3.07.2019 r. Minister Energii³⁹ wystąpił m.in. do GUS z prośbą o przekazanie informacji umożliwiających wypełnienie sprawozdania. 5.12.2019 r., GUS przekazał swoje dane statystyczne a 13.12.2019 r. pismo z korektą tych danych. 28.01.2020 r. po opracowaniu projektu Sprawozdania i przeprowadzeniu konsultacji wewnątrzresortowych, Minister Aktywów Państwowych przekazał projekt ten do uzgodnień międzyresortowych. Po otrzymaniu uwag w ramach uzgodnień, projekt był aktualizowany do połowy marca 2020 r. Następnie, ze względu na pandemię COVID-19 oraz zmiany strukturalne spowodowane wejściem w życie ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej (Dz. U. poz. 284), prace proceduralne dotyczące projektu sprawozdania OZE w Ministerstwie Klimatu kontynuowane były od początku kwietnia 2020 r. W konsekwencji powyższego, 7.05.2020 r. Sprawozdanie zostało przyjęte przez Radę Ministrów.

(akta kontroli str. 7, 69-74, 120-222)

1.2 Polityka energetyczna Polski do 2040 r.

Opis stanu
faktycznego

1.2.1. Zgodnie z art. 12 ust. 2 pkt 1 prawa energetycznego zadania ministra właściwego ds. energii w zakresie polityki energetycznej obejmują m.in. przygotowanie projektu polityki energetycznej państwa. Zgodnie z art. 15a ust. 1 tej ustawy Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego ds. energii, przyjmuje politykę energetyczną państwa co 5 lat⁴⁰, a w myśl art. 15a ust. 2 tej ustawy minister

³⁷ 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).

³⁸ 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.

Z kolei zgodnie z § 1 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Klimatu (Dz. U. poz. 499) przekształcenie Ministerstwa Klimatu polega na włączeniu do Ministerstwa Klimatu komórek organizacyjnych obsługujących sprawy działu energia wyłączonych z Ministerstwa Aktywów Państwowych oraz pracowników obsługujących ten dział.

³⁹ W oparciu o zapis § 1 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Klimatu (Dz. U. poz. 499) włączono do Ministerstwa Klimatu komórki organizacyjne obsługujące sprawy działu energia wyłączone z Ministerstwa Aktywów Państwowych oraz pracowników obsługujących ten dział.

⁴⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 716, ze zm. obowiązuje od 3.07.2021 r. Wcześniej tj. od 3.05.2005 r. do 2.07.2021 r. obowiązywał art. 15 ust. 2 ww. ustawy, zgodnie z którym Politykę energetyczną państwa opracowuje się co 4 lata.

właściwy ds. energii ogłasza, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski", przyjętą przez Radę Ministrów politykę energetyczną państwa. Dział administracji rządowej „energia” należał do właściwości:

- Ministra Energii, od 27.11.2015 r. (w związku z wyłączeniem z Ministerstwa Rozwoju spraw z zakresu nowotworzonego⁴¹ działu energia⁴² i utworzeniem Ministerstwa Energii)⁴³ do 14.11.2019 r.,
- Ministra Aktywów Państwowych, od 15.11.2019 r. (w związku ze zmianą nazwy Ministerstwa Energii na Ministerstwo Aktywów Państwowych)⁴⁴ do 20.03.2020 r.,
- Ministra Klimatu, od 21.03.2020 r. do 5.10.2020 r.,
- od dnia 6.10.2021 r. należy do właściwości Ministra Klimatu i Środowiska.

Kolejna, po ogłoszonej obwieszczeniem Ministra Gospodarki z 21.12.2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r. („PEP2030”), polityka energetyczna pn. „Polityka energetyczna Polski do 2040 r.” („PEP2040”), została przyjęta uchwałą Rady Ministrów 2.02.2021 r. i ogłoszona 10.03.2021 r., tj. dopiero siedem lat i dwa miesiące po wyznaczonym art. 15 ust. 2 ww. ustawy terminie.

(akta kontroli str. 7-68)

Z upoważnienia Ministra Klimatu i Środowiska Sekretarz Stanu i Pełnomocnik Rządu ds. OZE Pan Ireneusz Zyska („Sekretarz Stanu”) – z uwagi na włączenie do Ministerstwa Klimatu zarówno komórek organizacyjnych obsługujących sprawę działu energia wyłączonych z MAP jak i pracowników obsługujących ten dział – wyjaśnił m.in., że wstępne prace nad przedłożoną Radzie Ministrów przez Ministra Klimatu i Środowiska PEP2040 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 PEP2040 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 PEP2040. Ponadto, ogromnym zainteresowaniem cieszyły się konsultacje międzyresortowe, prowadzone równolegle do obu ww. etapów konsultacji publicznych, jak również w 2020 r. w ramach Komitetu Koordynacyjnego

⁴¹ Zgodnie z art. 5 pkt 2a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1220, ze zm.).

⁴² Jw.

⁴³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii (Dz. U. poz. 2075, ze zm.).

⁴⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii (Dz. U. poz. 2290).

ds. Polityki Rozwoju – KKPR (w kolejnych III turach uzgodnień). Obszerność i szczegółowość uwag zgłaszanych do projektu PEP2040 była nieporównywalnie większa wobec tych zgłaszanych do innych strategii zintegrowanych wskazanych w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. W 2020 r. projekt PEP2040 został również poddany konsultacjom transgranicznym w ramach SOOŚ przy udziale strony austriackiej, co miało wpływ na tempo procedowania dokumentu. W toku prac nad PEP2040 niezbędne było również uwzględnienie nowych okoliczności tj. wyzwań związanych z odbudową gospodarki po pandemii COVID-19. Ostateczny kształt PEP2040 miał również znaczenie dla alokacji środków unijnych w ramach nowej perspektywy finansowej (np. Fundusz Spójności, Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności („KPO”)⁴⁵, Fundusz Sprawiedliwej Transformacji), których programowanie rozpoczęto w 2020 r. Po zakończeniu konsultacji i uzyskaniu wymaganych opinii, w tym wydanych przez KKPR, ministra właściwego ds. prowadzenia polityki rozwoju, a także Centrum Analiz Strategicznych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, PEP2040 została przyjęta przez Radę Ministrów 2.02.2021 r.

(akta kontroli str. 7-74)

1.2.2. Odnośnie rozwoju MEW w PEP2040 wskazano w szczególności:

- Transformacja energetyczna zostanie oparta na trzech filarach, w tym na zeroemisyjnym systemie energetycznym – kierunku długoterminowym; zmniejszenie emisyjności sektora energetycznego będzie możliwe m.in. poprzez wdrożenie MEW, przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego poprzez przejściowe stosowanie technologii energetycznej opartych m.in. na paliwach gazowych (s. 6);
- wśród kluczowych elementów PEP2040 wskazano energetykę wiatrową na morzu: moc zainstalowana osiągnie: ok. 5,9 GW w 2030 r. i do ok. 11 GW w 2040 r. (s. 7);
- w Celu szczegółowym nr 2. Pn. „Rozbudowa infrastruktury wytwórczej i sieciowej energii elektrycznej – w Projekcie Strategicznym nr 2A pn. „Rynek mocy” i Projekcie Strategicznym nr 2B pn. „Wdrożenie inteligentnych sieci elektroenergetycznych” wskazano m.in., że „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” (s. 8). „Rozbudowa infrastruktury przesyłowej pozwoli na wyprowadzenie mocy z istniejących i nowych źródeł (w tym energetyki wiatrowej i jądrowej)” (s. 9);

⁴⁵ Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności, Projekt, Warszawa, kwiecień 2021 r. <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/czym-jest-kpo2> (dostęp 13.09.2021 r.).

- w Celu szczegółowym nr 6. Pn. „Rozwój odnawialnych źródeł energii” – w Projekcie Strategicznym nr 6 pn. „Wdrożenie morskiej energetyki wiatrowej” mając na uwadze spodziewany rozwój technologiczny, wskazano m.in., że szczególną rolę w realizacji celu OZE odegrają MFW których rozwój jest strategiczną decyzją dotyczącą rozwoju kluczowych kompetencji w tym zakresie w Polsce pozwalających na rozwój gospodarczy (s. 10);
- W elektroenergetyce spośród OZE największe znaczenie będzie mieć wdrożenie morskich elektrowni wiatrowych – na Bałtyku w WSE nie uruchomiono jeszcze żadnej MFW, ale stosunkowo wysoki stopień stabilności pracy i wykorzystania mocy uzasadniają priorytetowy rozwój tej technologii. Rozwój tej technologii jest także strategicznym kierunkiem realizacji Europejskiego Zielonego Ładu. Z tych względów zapewnienie warunków wdrożenia morskich elektrowni wiatrowych w 2024/2025 r. zostało projektem strategicznym PEP2040, w ramach celu szczegółowego 6.” (s. 26);
- „Do wzrostu udziału OZE w elektroenergetyce przyczyni się (...) energia wiatru na morzu – elektrownie wiatrowe na morzu cechują się wyższą produktywnością od tych zlokalizowanych na lądzie. Możliwość odbioru energii z tych mocy jest uwarunkowana zakończeniem prac nad wzmocnieniem sieci przesyłowej w północnej części kraju. Przewiduje się, że pierwsza morska farma wiatrowa zostanie włączona do bilansu elektroenergetycznego ok. 2024/2025 r. W obszarze WSE na Morzu Bałtyckim istnieje możliwość wdrażania kolejnych instalacji wiatrowych, ale kluczowe znaczenie dla inwestycji ma możliwość ich bilansowania w KSE i rozwój infrastruktury sieciowej. Przewiduje się, że moc zainstalowana tych źródeł w perspektywie 2030 r. może sięgnąć 5,9 GW. W 2040 r. potencjał oceniany jest do ok. 11 GW. Produkcja z morskich farm wiatrowych będzie miała największy udział w produkcji energii elektrycznej wytworzonej z OZE. Ze względu na atuty charakterystyki pracy tej technologii, wdrożenie morskiej energetyki wiatrowej określono projektem strategicznym PEP2040” (s. 66);
- 6. PROJEKT STRATEGICZNY PEP: wdrożenie MEW. I filar: Sprawiedliwa transformacja. Rynek OZE jest bardzo dynamiczny, dlatego legislacja wymaga bieżącego dostosowywania i zapewniania dalszych warunków rozwoju. Obowiązujące regulacje nie obejmują funkcjonowania MEW, która będzie stanowić jeden z głównych elementów transformacji elektroenergetycznej. Z tego względu w 2020 r. w oddzielnym akcie prawnym określone zostały ramy prawne funkcjonowania tego typu elektrowni. Obowiązujące ww. ustawy od 2021 r. umożliwi uruchomienie pierwszej morskiej elektrowni wiatrowej ok. 2024/2025 r. i zapewni warunki dalszego rozwoju wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych na zasadach konkurencyjnych w perspektywie wieloletniej. Ogromne znaczenie dla wdrożenia tej technologii do KSE ma również rozbudowa sieci przesyłowej w północnej części kraju, co zostało przewidziane w programie inwestycyjnym Operatora Sieci Przesyłowych („OSP”). Ponadto konieczna jest również budowa głównego terminalu instalacyjnego (portu morskiego) dedykowanego dla obsługi łańcucha dostaw komponentów niezbędnych do rozwoju MEW w Polsce oraz stanowiącego zaplecze logistyczne dla morskiej energetyki wiatrowej 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 pracy” (s. 67); „rozwój morskiej energetyki wiatrowej może wygenerować ponad 60 tys. miejsc pracy,

w uruchomienie których zaangażowane będą m.in. cementownie, huty i stocznie. To szansa dla setek polskich przedsiębiorców i dla zwiększania wartości dodanej w krajowej gospodarce" (s. 85);

- wsparcie będzie zależeć od rodzaju źródła i jego wielkości, co w przypadku MFW czyli źródeł, które nie mają konkurencji na rynku, gdyż są nową technologią, ale z różnych względów ich wdrożenie na rynek jest istotne dla kraju (duże wykorzystanie mocy w roku) będzie stanowić formę mechanizmów pomocy skierowanych do szczególnych technologii (s. 69);
- działanie „Zapewnienie warunków wdrożenia morskiej energetyki wiatrowej, w tym określenie ram prawnych ich funkcjonowania oraz rozbudowa sieci przesyłowej” zaplanowano zrealizować w terminie do 2025 r., odpowiedzialni: MKiŚ i OSP – Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. („PSE”), (s. 70);
- we wnioskach z analiz prognostycznych w scenariuszu wysokich wzrostów cen uprawnień do emisji CO₂ w prognozowanej strukturze mocy zainstalowanej zawarto wyniki modelu optymalizacyjnego, w tym m.in. moc osiągalna netto źródeł wytwarzania wzrosła do ok. 56,6 GW w 2030 r. i do 60 GW w 2040 r., co oznacza wzrost mocy osiągalnej netto o 38% w stosunku do bieżącego stanu. Udział źródeł odnawialnych w bilansie mocy urosł z ok. 25% w 2020 r. do ok. 39% w 2030 r. i do około 48% w 2040 r., co wynika z przyrostu mocy fotowoltaicznych oraz mocy wiatrowych. Moc zainstalowana w elektrowniach wiatrowych morskich wyniosła około 5,9 GW w 2030 r. oraz docelowo 9,6 GW w 2040 r. (s. 209); Zgodnie z wynikami modelu, najwyższe roczne nakłady inwestycyjne przypadają na okres 2026–2030 i związane są z inwestycjami w MEW (74,3 mld zł z 98,3 mld zł w tym okresie; łącznie w latach 2021-2040 nakłady inwestycyjne na rozbudowę mocy wytwórczych w przypadku elektrowni wiatrowych morskich wyniosą 125,8 mld zł, co będzie stanowić 36,8% nakładów inwestycyjnych na rozbudowę mocy wytwórczych wszystkich źródeł –342,3 mld zł (s. 217);
- w Konkluzjach stanowiących potwierdzenie celów szczegółowych PEP2040, stanowiących podrozdział wniosków z analizy prognostycznej w scenariuszu wysokich wzrostów cen uprawnień do emisji CO₂ wskazano, że zaprezentowane wyniki prognozy z modelu optymalizacyjnego, który zakłada znacznie wyższe ceny uprawnień do emisji CO₂, a także uwzględnia udział kosztów środowiskowych oraz systemowych, potwierdzają właściwe określenie celów szczegółowych w PEP2040, m.in. rozwój OZE, w tym MFW (s. 220);
- W Załączniku nr 3 – „Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko projektu Polityki energetycznej Polski do 2040 r.” zidentyfikowano możliwe negatywne oddziaływanie MEW na:
 - a) bioróżnorodność biologiczną: „wzrost śmiertelności ptaków w wyniku kolizji z liniami elektroenergetycznymi przesyłowymi i dystrybucyjnymi nie spowoduje jednak obniżania się różnorodności biologicznej. Możliwe krótkoterminowe oddziaływanie kabli podmorskich w obszarach morskich, a w strefie nadbrzeżnej negatywne oddziaływania związane z budową kabli wyprowadzających energię elektryczną z morskich farm wiatrowych” (s. 509);
 - b) środowisko wodne: „możliwe negatywne tylko na etapie realizacji: podczas robót budowlanych, szczególnie prac ziemnych, możliwe zanieczyszczenie wód gruntowych i zaburzenie stosunków wodnych. W przypadku odwadniania wykopów i odprowadzania wód z odwodnień do wód powierzchniowych możliwe ich zanieczyszczenie (zawiesina). Na etapie eksploatacji - neutralne. Możliwe krótkoterminowe odwracalne oddziaływanie - zmaczenie osadów

związane z układaniem podmorskich kabli wyprowadzających energię elektryczną z morskich farm wiatrowych" (s. 510);

- c) powierzchnię ziemi: „zajęcie terenu na etapie budowy i eksploatacji, czasowa zmiana ukształtowania terenu, wykopy, przemieszczanie gruntów i gleb, zagrożenie skażeniem gleb produktami ropopochodnymi z pojazdów. Niektóre inwestycje na morzu (wiatraki) mogą także wpłynąć na przekształcenia powierzchni dna morskiego" (s. 511).

(akta kontroli str. 7-68)

Reasumując zadania dotyczące rozwoju MEW, które ujęto w PEP2040 dotyczyły w szczególności:

- określenia ram prawnych funkcjonowania tego typu elektrowni;

Minister Klimatu i Środowiska wyjaśnił, że ramy prawne funkcjonowania MFW określa ustawa offshore, a w szczególności ustanowiony w niej, dedykowany system wsparcia, zatwierdzony w maju 2021 r. przez Komisję Europejską. Ponadto, zgodnie z założeniami PEP2040, ustawa offshore przewiduje również warunki dalszego rozwoju wytwarzania energii elektrycznej w MFW na zasadach konkurencyjnych w perspektywie wieloletniej. Finansowanie zadań wynikających z ustawy offshore umożliwiają dodatkowe środki na realizację zadań, określone w regulach wydatkowych (art. 112-118 ustawy offshore), które przewidują maksymalny limit wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na wykonywanie zadań wynikających z niniejszej ustawy, ustalone na okres 10 lat, na rzecz: Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki; ministra właściwego ds. klimatu; ministra właściwego ds. środowiska; Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku i Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Szczecinie; Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego; ministra właściwego ds. gospodarki morskiej; Ministra Sprawiedliwości.

(akta kontroli str. 7, 120-137, 160-222)

Szczegółowe rozwiązania zastosowane w ustawie offshore i dedykowane mitygacji barier rozwoju MEW w Polsce wprowadzone przez MKiŚ opisano w pkt. 2.5.1. – 2.5.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

- rozbudowy sieci przesyłowej KSE w północnej części kraju;

Minister Klimatu i Środowiska wyjaśnił, że zadania dedykowane obsłudze, modernizacji i budowy sieci przesyłowych wysokiego i najwyższego napięcia należą do OSP – PSE. Z uwagi na przyjęcie dokumentów sektorowych wyznaczających kierunki zmian w KSE, polegających m.in. na budowie i przyłączeniu do sieci przesyłowej nowych źródeł energii elektrycznej w ramach planów budowy MEW, OSP stworzył szereg koncepcji technicznych umożliwiających realizację PEP2040. Podstawowym dokumentem determinującym rozwój sieci przesyłowych jest przyjęty w 2020 r. Plan rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną na lata 2021-2030 (zwany także Planem Rozwoju Systemu Przesyłowego – PRSP). W dokumencie określono możliwe do realizacji techniczne warianty rozwoju infrastruktury wyprowadzenia mocy z MFW, a tym samym, szczegółowe potrzeby inwestycyjne północnej części sieci oraz zadania polegające na wzmocnieniu sieci przesyłowej w pozostałych częściach KSE. Zgodnie z Planem Rozwoju Systemu Przesyłowego do 2030 r., zatwierdzonym przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w czerwcu 2020 r., spółka PSE przeznaczy łącznie 14 mld zł na ponad 170 inwestycji związanych z budową lub modernizacją stacji oraz linii przesyłowych, w tym ok. 4,5 mld zł w obszarze województwa pomorskiego;

(akta kontroli str. 7, 120-137, 160-222)

- budowy głównego terminalu instalacyjnego, czyli portu morskiego dedykowanego dla obsługi łańcucha dostaw komponentów do rozwoju MEW oraz stanowiącego zaplecze logistyczne dla MEW na Bałtyku (opisane niżej w pkt. 1.2.5).

(akta kontroli str. 7-68, 120-137, 160-222)

1.2.3. 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 następujące zadania:

- a) 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),
- b) 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 morskiej⁴⁶, 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 zajęcie WSE została rozłożona na 4 raty, by zmniejszyć ryzyko inwestorskie. Ponadto, umożliwiono inwestorom realizowanie inwestycji w etapach. Przedmiotowe zadanie zostało zakończone,
- c) 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.,
- d) 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 Infrastruktury⁴⁷.

(akta kontroli str. 7, 120-137, 160-222)

⁴⁶ Dz. U. z 2011 r. Nr 134, poz. 778.

⁴⁷ pod adresem <http://www.mi.gov.pl/2-4e393a7f7308f.htm>. Strona obecnie nieaktywna.

1.2.4. MEW i MFW ujęto w PEP2040 w podziale na poszczególne określone art. 14 Prawa energetycznego (obowiązującym do 2.07.2021 r.) aspekty, tj.:

- bilans paliwowoenergetyczny kraju MEW został szczegółowo przedstawiony jakościowo i ilościowo w kontekście generacji energii elektrycznej;
- zdolności wytwórcze krajowych źródeł energii i rozwój wykorzystania instalacji odnawialnego źródła energii – oszacowano potencjał MEW na poziomie 5,9 GW w 2030 r. i do 11 GW w 2040 r. Produkcja energii elektrycznej z MFW (w TWh) oraz struktura mocowa (w MW) w granulacji pięcioletniej została także ujęta w prognozach przedstawionych w zał. 2 do PEP2040;
- zdolności przesyłowe, w tym połączenia transgraniczne – PEP2040 m.in. w celu szczegółowym 2B wskazuje, że OSP będzie podejmować działania w zakresie modernizacji i rozbudowy systemu przesyłowego, w tym przyłączania nowych mocy. Realizacja programów inwestycyjnych OSP powinna zapewniać m.in. rozbudowę sieci przesyłowej w północnej i północno-zachodniej części Polski (dla integracji znaczących mocy wiatrowych, w tych obszarach oraz dla wyprowadzenia energii wytworzonej w MFW);

Jak wynika z wyjaśnień Ministra Klimatu i Środowiska połączenia transgraniczne natomiast to pojęcie dotyczące szeroko pojętej infrastruktury liniowej. Ze względu na ogólnie przyjęte sposoby przedstawiania struktury zużycia brutto paliw i energii oraz zużycia energii finalnej w podziale na paliwa i nośniki, nie ujmuje się wyodrębnionych pozycji w zakresie energii wiatrowej. W strukturze zużycia energii finalnej, energia pochodząca z wiatrowych jednostek wytwórczych na morzu jest elementem agregatu „energia elektryczna” (vide Tabela 6, zał. 2 do PEP2040). W zał. 2 do PEP2040 w rozdziale 1.9. umieszczono tabele prezentujące produkcję poszczególnych rodzajów OZE we wszystkich trzech sektorach energii (tj. elektroenergetyka, ciepłownictwo i chłodnictwo, transport). Ilość energii wytworzona z elektrowni wiatrowych do produkcji energii elektrycznej wyrażona w ktoe oraz jej udział w zużyciu energii elektrycznej z OZE zostały przedstawione w Tabeli 15. Podobnie jak w przypadku innych technologii nie dokonywano szczegółowego podziału na rodzaje technologii w ramach jednej grupy;

- efektywność energetyczna gospodarki – MFW zastąpią pewną część energii wytwarzaną przez jednostki węglowe o niskiej sprawności, co wpłynie na obniżenie zużycia paliw kopalnych. Rozwój przemysłu związanego z MEW wpłynie na wzmocnienie polskiej gospodarki i poprawę jej efektywności i konkurencyjności, a także przyczyni się do powstania nawet 63 tys. nowych miejsc pracy (s. 66),
- działania w zakresie ochrony środowiska – wszystkie działania związane z wdrażaniem OZE, w tym MEW, przedstawione są w PEP2040 jako działania skutkujące m.in. ograniczeniem wpływu sektora energii na środowisko. Np. we „Wprowadzeniu” wskazano trzy filary PEP2040, wśród których drugi to „zeroemisyjny system energetyczny”, a szczególną rolę przypisano MEW i energetyce jądrowej. W PEP2040 wyznaczono cel szczegółowy 6. Rozwój odnawialnych źródeł energii (1 z 8 celów szczegółowych). MEW będzie przyczyniać się redukcji emisyjności wytwarzania energii elektrycznej, a rolę OZE w redukcji emisji podkreśla się także w celu szczegółowym 2A, w działaniu 2A.4. „Zapewnienie warunków ograniczenia emisji zanieczyszczeń z sektora elektroenergetycznego poprzez: (...) wzrost wykorzystania zero- i niskoemisyjnych źródeł energii (...)”. Ponadto załącznikiem 3 do PEP2040 jest strategiczna ocena oddziaływania na środowisko, która odnosi się również do rozwoju MEW;

- kierunki restrukturyzacji i przekształceń własnościowych sektora paliwowo-energetycznego – jak wynika z wyjaśnień Ministra Klimatu i Środowiska – PEP2040 zwraca uwagę na trend decentralizacji wytwarzania energii elektrycznej, zarówno pod względem lokalizacyjnym, jak i własnościowym. Zwiększa się rola pojedynczych odbiorców-prosumentów, a także społeczności energetycznych. PEP2040 nie precyzuje struktury własnościowej MFW. Inwestycje mogą podejmować niezależni inwestorzy, ale będzie to również kierunek rozwoju przedsiębiorstw energetycznych, które aktualnie posiadają aktywa węglowe. Przewiduje się, że podmioty energetyczne funkcjonujące na rynku krajowym będą rozwijać portfolio inwestycyjne w zero- i niskoemisyjne źródła, wśród których są również morskie elektrownie wiatrowe;
- kierunki prac naukowo-badawczych oraz wielkości i rodzaje zapasów paliw – opisywane są w PEP2040 w odniesieniu do zagadnienia energetycznego analizowanego w danej części dokumentu. Kwestia rozwoju technologii morskich elektrowni wiatrowych opisana jest w celu szczegółowym 2A, w obszarze interwencji „rola odnawialnych źródeł energii w bilansie mocy” (s. 26). Z punktu widzenia bieżącego stanu rozwoju rynku oraz perspektyw, kluczową kwestią istotną dla ekspansji OZE (w tym morskich elektrowni wiatrowych) jest rozwój technologii magazynowania i elastyczności systemu. Kwestie te są podejmowane wielokrotnie w PEP2040, np. w celu szczegółowym 2A w obszarze interwencji „pokrycie zapotrzebowania na moc i elastyczność systemu”, następnie w celu szczegółowym 2B w obszarze „rozwój magazynowania energii elektrycznej i rekuperacji”, jak również są ujęte w działaniach związanych z rozwojem infrastruktury przesyłowej i dystrybucyjnej w tym samym celu szczegółowym. Zagadnienia rozwoju wodoru (w tym pochodzącego z OZE) i elektromobilności, jako elementów systemu magazynowania energii, opisane są również w celu szczegółowym 4C. Potrzeby rozwojowe technologii towarzyszących OZE podkreślane są również w celu szczegółowym 6;
- współpraca międzynarodowa – jak wynika z wyjaśnień Ministra Klimatu i Środowiska – na etapie przygotowania PEP2040 nie podjęto decyzji o udziale w rządowych projektach międzynarodowych (lub projektach wspólnego zainteresowania) dotyczących konkretnych inwestycji w moce MEW. Niemniej projekty inwestycyjne planowane do budowy w WSE są realizowane w ramach współpracy branżowych podmiotów krajowych i międzynarodowych. MEW jako nowy kierunek rozwoju jest przedmiotem bieżącej współpracy międzynarodowej, ponadto istnieją różne fora i grupy robocze w ramach formacji europejskich pozwalające zbierać wiedzę i doświadczenia innych państw, co wspiera proces wdrażania MEW w Polsce.

(akta kontroli str. 7, 120-137, 160-222)

1.2.5. Sekretarz Stanu – Pan Ireneusz Zyska, od 28.01.2020 r. Pełnomocnik Rządu ds. Odnawialnych Źródeł Energii, mając na uwadze, że ustalenie lokalizacji miejsca budowy terminalu instalacyjnego ma ogromne znaczenie dla decyzji podejmowanych przez inwestorów w procesie kontraktowania przeładunków elementów MFW, podejmował aktywne działania na rzecz wyznaczenia lokalizacji terminalu instalacyjnego, w tym prowadząc rozmowy⁴⁸ m.in. z przedstawicielami ministra właściwego ds. gospodarki morskiej, ministra właściwego ds. aktywów państwowych, Ministra Obrony Narodowej, zarządów portów oraz inwestorów. Do października 2020 r. omawiano wybór lokalizacji w szczególności na terenach

⁴⁸ Spotkania m.in. w dniach 12.02.2020 r., 5.03.2020 r., 12.03.2020 r., 25.03.2020 r., 28.05.2020 r., 20.10.2020 r., 28.01.2021 r., 11.02.2021 r., 17.02.2021 r., z których większość była zainicjowana przez Sekretarza Stanu.

Stoczni Wojennej w Gdyni, które miały najlepsze parametry dla etapu instalacji MFW na ówczesnym etapie przeprowadzanych analiz. 25.03.2020 r. Sekretarz Stanu wystosował pismo do Ministra Obrony Narodowej odnośnie odstąpienia od wykonania przez Ministerstwo Obrony Narodowej („MON”) prawa pierwokupu nieruchomości oferowanej do sprzedaży przez PGZ Stocznia Wojenna Sp. z o.o. w Gdyni, argumentując to interesem gospodarczym państwa. W wyniku przeprowadzonych przez Sekretarza Stanu konsultacji i analiz ustalono, 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 morskich farm wiatrowych na Bałtyku. Swoje poparcie dla sprawy w piśmie z 10.04.2020 r.⁴⁹, potwierdziła Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej – Pani Minister Anna Moskwa. Na pismo Minister Obrony Narodowej nie odpowiedział. W piśmie do NIK z 31.08.2021 r.⁵⁰ poinformował m.in., że MON 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 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 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 morskich farm wiatrowych. Na spotkaniu w MKiŚ 2.02.2021 r. Pełnomocnik Rządu ds. Odnawialnych Źródeł Energii poinformował o przeprowadzonej rozmowie telefonicznej 29.01.2021 r. z Prezesem Zarządu Portu w Gdyni, który poinformował o posiadanych badaniach środowiskowych przeprowadzonych dla portu zewnętrznego, który mógłby zostać wykorzystany jako terminal instalacyjny dla MEW. Również w informacji do NIK z 22.02.2021 r.⁵¹ Zarządu Portu w Gdyni⁵² poinformował m.in., że Zarząd Morskiego Portu Gdynia S.A. „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 powyższej lokalizacji należą dogodne warunki nawigacyjne i operacyjne dla jednostek typu jack-up 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 nawiązaniu do trwających rozmów na temat budowy terminalu instalacyjnego dla obsługi inwestycyjnej i serwisowej MFW przedstawił Ministrowi Infrastruktury⁵³ 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

⁴⁹ znak: DGM.WTM.6.4500.9.7.2020.PK

⁵⁰ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁵¹ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁵² Prezes Zarządu Pan Adam Meller i Wiceprezes Zarządu Pan Maciej Bąk.

⁵³ Pismo znak DOZE-ZD.511.1.2021.KK 1496943.4823720.3822740

2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy portów zewnętrznych⁵⁴; 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 z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich⁵⁵ oraz na podstawie Statutu Spółki Zarząd Morskiego Portu Gdynia S.A.⁵⁶ będzie możliwe bez przetargu; przyjęcie przez Radę Ministrów uchwały w sprawie budowy terminalu instalacyjnego dla morskich farm wiatrowych 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; ponadto w piśmie wyrażono nadzieję, że przedstawiona argumentacja zostanie zaakceptowana przez Ministra Infrastruktury, co przyczyni się do wspólnych podejmowanych działań mających na celu budowę terminalu instalacyjnego w morskim Porcie Gdynia; w załączeniu Sekretarz Stanu 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 MKiŚ⁵⁷, Sekretarz Stanu w MI wskazał, że w odniesieniu do lokalizacji portów, oczywistym powinien być wybór optymalnego miejsca, który powinien nastąpić wyłącznie po przeprowadzeniu pełnej i dokładnej analizy obejmującej całość uwarunkowań właściwych dla poszczególnych potencjalnych lokalizacji. Wskazano, że przykładowo na forum grupy roboczej nr 4 pn. „Logistyka zaplecza portowego i wpływ na regiony nadmorskie” porozumienia sektorowego wskazywano inne lokalizacje portu instalacyjnego. Ponadto poinformowano, że ze względu na wagę sprawy, należy dokonać zmiany podejścia. Wskazano, 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 morskich farm wiatrowych na Bałtyku, poprzedzonej sporządzeniem analizy. W piśmie wskazano również negatywny stosunek do przedstawionej wcześniej opinii W. Sp. z o.o. ze względu na brak uwzględnienia falochronów w projekcie oraz wątpliwości co do 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 nawiązaniu do spotkania 22.04.2021 r. podczas którego, jak wskazał, MI, po raz pierwszy zaproponowało 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 bowiem, że w rejonie inwestycji mogą występować wody artezyjskie związane z doliną rzeki Chylonki, które mogą utrudnić prace budowlane i prowadzić do deformacji filtracyjnej gruntów podłoża a zaprojektowane przy Nabrzeżu Helskim „Pogłębienie toru podejściowego i akwenów wewnętrznych Portu Gdynia, Etapy I-III

⁵⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 2147 ze zm.

⁵⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 491.

⁵⁶ Uchwała Nr 078/VIII/2020 Rady Nadzorczej z dnia 13 lipca 2020 r.

⁵⁷ znak: GM-DGM-5.5501.11.2021

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. zgodą⁵⁸ na procedowanie projektu uchwały w trybie odrębnym⁵⁹ pismem z 18.03.2021 r.⁶⁰, 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.

30.07.2021 r. uchwałą Rady Ministrów, przedłożoną przez Ministra Infrastruktury, wskazano Port Gdynia jako lokalizację terminala instalacyjnego dla MFW.

(akta kontroli str. 7-256, 264-289)

Zgodnie z KPO, w Polsce powinny zostać zrealizowane następujące inwestycje: głębokowodny terminal instalacyjny w Porcie Morskim Gdynia o powierzchni ok. 30 ha, który umożliwi jednoczesną obsługę dwóch jednostek instalacyjnych; porty w Łebie i Ustce wraz z infrastrukturą dostępową od strony morza, w tym falochrony (s. 202-203).

Minister Klimatu i Środowiska wyjaśnił, m.in., że MKiŚ zabezpieczyło w KPO środki na budowę terminalu instalacyjnego i co najmniej dwóch terminali serwisowych. Zapewnił, że MKiŚ stale monitoruje możliwość wykorzystywania dodatkowych środków finansowych, w tym m.in. programów regionalnych oraz europejskich programów infrastrukturalnych na realizację wszystkich z ww. zadań dotyczących rozwoju MEW w Polsce.

(akta kontroli str. 7, 120-137, 160-222)

Do wskazanej w projekcie strategicznym nr 6 koniecznej 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, odniesiono się w KPO, gdzie wśród realizacji siedmiu projektów flagowych UE zaplanowano Komponent „Zielona energia i zmniejszenie energochłonności” w tym „Budowa infrastruktury terminalowej offshore” (s. 85). Wskazano, m.in., że „Rozwój morskiej energetyki wiatrowej w przewidywanej skali tj. 5,9 GW mocy zainstalowanej do 2030 r. oraz ok. 11 GW do 2040 r. będzie wpływał na zmianę struktury produkcji energii elektrycznej w Polsce. Prognozowany udział produkcji energii elektrycznej pochodzącej z morskich elektrowni wiatrowych w 2030 r. będzie wynosił do 13,3%, natomiast w 2040 r. nawet do 19,3% całkowitej produkcji. Dla rozwoju tej branży w Polsce wymagana jest budowa głównego terminalu instalacyjnego w morskim Porcie Gdynia przeznaczonego do obsługi łańcucha dostaw komponentów niezbędnych do tej technologii w Polsce oraz stanowiącego zaplecze logistyczne dla MEW na Bałtyku, a także rozwój terminali serwisowych na Wybrzeżu Środkowym. Powstanie odpowiedniej infrastruktury w portach morskich na potrzeby morskiej energetyki pozwoli także na zaangażowanie, a tym samym rozwój krajowych dostawców i poddostawców – „local content” (s. 179). „Terminale dedykowane

⁵⁸ Pismo znak: DKPL.WK.06111.2.33.2021.JS(2) RM-06111-31,32-21

⁵⁹ 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).

⁶⁰ znak: DEO-WOZE.0220.17.2020.MP

do obsługi sektora morskiej energetyki wiatrowej muszą być dostosowane do przeładunku ładunków wielkogabarytowych, o ponadnormatywnym nacisku na nabrzeże oraz posiadać odpowiednią konstrukcję dna przy nabrzeżu, które umożliwi realizację przeładunku przez specjalistyczne jednostki do budowy farm wiatrowych na morzu typu jack-up. Takich terminali w pobliżu lokalizacji, w których mogą zostać wybudowane morskie farmy wiatrowe nie ma i w związku z tym konieczna jest ich budowa" (s. 196-197). W charakterystyce wskazano, że w celu właściwej obsługi i zapewnienia bezpieczeństwa MFW realizacja inwestycji obejmuje:

- budowę głębokowodnego terminalu instalacyjnego w morskim Porcie Gdynia, o powierzchni ok. 30 ha, który umożliwi jednoczesną obsługę 2 jednostek instalacyjnych;
- 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: w Łebie; w Uście;
- ww. inwestycje zostaną zrealizowane – odpowiednio – przez Zarząd Morskiego Portu Gdynia S.A. oraz Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni. Jednostką odpowiedzialną za wdrożenie inwestycji jest MI, zaś jednostką wspierającą MKiŚ; w okresie: 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" (s. 202-203).

Natomiast z opracowanego w Ministerstwie Klimatu i Środowiska⁶¹ projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie terminalu instalacyjnego dla MFW (ID 147)⁶² wynika, że koszt realizacji terminalu instalacyjnego w morskim porcie Gdynia wyniesie do 437 mln euro (bez ww. pozostałych inwestycji dot. terminali serwisowych w Łebie i Uście).

Kwotę budowy terminalu instalacyjnego w Porcie Gdynia określono na podstawie szczegółowych szacunkowych kosztów realizacji zadania inwestycyjnego zawartych w pkt. 8 sporządzonego na zlecenie Zarządu Portu Morskiego w Gdyni projektu pn. „Budowa Portu Zewnętrznego w Porcie Gdynia Etap IA Budowa Portu Instalacyjnego Morskich Farm Wiatrowych”, w którym zbiorcze koszty budowy Portu Zewnętrznego – Etap I A (dla obsługi MFW) z podziałem na branże (hydrotechnika, obiekty kubaturowe, regulacja, place, parkingi i nawierzchnie, drogi, obiekty, sieci i instalacje elektryczne, wod-kan i teletechniczne oraz przygotowanie dokumentacji inwestycji) oszacowano na kwotę łącznie netto 1.193.500,0 tys. zł (łącznie brutto 1.468.005,0 tys. zł), tj. 320,6 mln euro⁶³. W harmonogramie realizacji inwestycji wskazano m.in., że łącznie termin realizacji inwestycji „Etap I budowy Portu Zewnętrznego” wyniesie ok. 4 lata.

(akta kontroli str. 7, 120-137, 160-222, 286-287)

⁶¹ Osoba odpowiedzialna za opracowanie projektu Ireneusz Zyska Sekretarz Stanu, Pełnomocnik Rządu ds. Odnawialnych Źródeł Energii.

⁶² Na co wskazuje treść zamieszczona w „Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów” ID 147: https://archiwum.bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r5187353944663_Projekt-uchwaly-Rada-Ministrow-w-sprawie-terminalu-instalacyjnego-dla-morskich-f.html (dostęp 27.08.2021 r.).

⁶³ Przyjęto średni kurs euro według Tabeli nr 181/A/NBP/2021 z dnia 2021-09-17, tj. 1 EUR = 4,5789 zł.

Sekretarz Stanu wyjaśnił, m.in., że kwota 437 mln euro była na etapie opracowywania projektu uchwały zapisana w projekcie KPO jako środki z przeznaczeniem na budowę terminalu instalacyjnego. Na dalszych etapach prac, w szczególności po przedstawieniu szczegółowego kosztorysu budowy terminalu przez Zarząd Morskiego Portu Gdynia S.A. w KPO dopisane zostały, w ramach przyznanej puli środków również porty serwisowe. Ze względu na zapis w projekcie uchwały „do 437 mln” nie było potrzeby zmiany zapisów projektu uchwały. Miało to na celu zapewnienie środków dla inwestycji, która stanowi warunek rozwoju MEW w Polsce przy zaangażowaniu wyższego poziomu przedsiębiorstw lokalnych. Na całość inwestycji B.2.2.3 „Budowa infrastruktury terminalowej offshore” w ramach dokumentu Krajowego Planu Odbudowy przeznaczono kwotę o łącznej wartości 437 mln euro.

(akta kontroli str. 7-68)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W PEP2040 nie oceniono realizacji poprzednio obowiązującej polityki energetycznej PEP2030⁶⁴ 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 („Supergrid”) 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.

Wprowadzie Minister Klimatu i Środowiska wyjaśnił, m.in., że „Ocena realizacji poprzedniej polityki energetycznej państwa” (Załącznik nr 1 do PEP2040):

- ma charakter horyzontalny i jakościowo-ilościowy, nie odnosi się do pojedynczych zadań ujętych w czteroletnim programie działań wykonawczych z PEP2030, czemu służyły roczne informacje o realizacji PEP2030 z 2010 i 2011 r. (przedstawione wyżej w pkt. 1.2.3. wystąpienia pokontrolnego);
- stanowi podsumowanie realizacji poszczególnych priorytetów. Skupiono się w niej na kluczowych czynnikach, które wpłynęły na realizację priorytetów rozwoju i stan sektora energii opisywany przy aktualizacji polityki energetycznej państwa, przy czym niektóre z tych czynników miały charakter niezależny od wdrażania działań zaplanowanych wprost w PEP2030;
- prezentuje m.in. najistotniejsze czynniki wpływające na rozwój OZE. Energetyka wiatrowa na morzu w pierwszym 10-leciu po przyjęciu PEP2030 nie mogła skutecznie konkurować z innymi technologiami OZE, ze względu na wielopłaszczyznowe czynniki m.in. bardzo początkowe stadium rozwoju, parametry techniczno-ekonomiczne (w tym jednostkowe koszty inwestycyjne), uwarunkowania rynkowe i in. Na stopień i tempo przyrostu OZE w końcowym

⁶⁴ „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).

zużyciu energii brutto, a zatem progres w realizacji celu na 2020 r., w warunkach polskich miały zatem realny wpływ inne technologie odnawialne (biomasa, wiatr na lądzie, biopaliwa, ale również biogaz, fotowoltaika, geotermia, i in.), co miało istotny wpływ na zakres informacji zawartych w Ocenie realizacji poprzedniej polityki energetycznej państwa;

zdaniem NIK jednak 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 – również ma realny wpływ na stopień i tempo przyrostu OZE w końcowym zużyciu energii brutto i powinien stanowić element oceny realizacji PEP2030 w oparciu o ww. przepis (obowiązujący do 2.07.2021 r.).

(akta kontroli str. 7, 120-137, 160-222)

2. W PEP2040 wskazano:

- działanie 6.2. Zapewnienie warunków wdrożenia MEW, w tym określenie ram prawnych ich funkcjonowania oraz rozbudowa sieci przesyłowej. 6. Projekt strategiczny PEP,
- na konieczność rozbudowania sieci przesyłowej w północnej części kraju, co zostało przewidziane w programie inwestycyjnym OSP, dla wdrożenia technologii MFW do KSE,
- konieczna jest również 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;

jednak, zdaniem NIK, PEP2040 nie zawiera, wymaganego art. 15 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” PEP2040 nie określa jasno zadań/działania do realizacji i nie przypisuje wprost odpowiedzialności za ich realizację i terminu ich realizacji.

Minister Klimatu i Środowiska wyjaśnił, że część opisowa każdego z ośmiu celów szczegółowych PEP2040 podsumowana jest zestawieniem tabelarycznym zawierającym działania wykonawcze. Tabela zawiera nazwę działania, odniesienie do trzech elementów celu głównego PEP2040, termin realizacji oraz kluczowe podmioty odpowiedzialne za realizację. Tak też jest w przypadku opisanego wyżej działania 6.2. Zapewnienie warunków wdrożenia MEW, w tym określenie ram prawnych ich funkcjonowania oraz rozbudowa sieci przesyłowej (s. 69), przy czym odzwierciedlenie tego działania znajduje się w części opisowej celu szczegółowego 6 (s. 66). Polityka energetyczna Polski to dokument kierunkowy, przy czym wymagania w zakresie szczegółowości działań wykonawczych nie są ustawowo zdefiniowane, dzięki czemu możliwa jest elastyczność w projektowaniu opisu interwencji w dostosowaniu do potrzeb i uwarunkowań. W przypadku PEP2030, działania wykonawcze zostały rozpisane w sposób dość szczegółowy, co mimo zalet ma też liczne wady m.in. dotyczące dezaktualizacji w wyniku zmiany sposobu lub zasadności realizacji działań, ze względu na nowe okoliczności np. rynkowe czy regulacyjne (np. unijne). Kluczowym jest również to, że w przypadku wielu obszarów interwencji, w chwili przyjmowania polityki energetycznej konkretne, precyzyjnie określone rozwiązania lub terminy ich realizacji nie są jeszcze możliwe do przesądzenia. Stąd w PEP2040 program działań wykonawczych jest przedstawiony

w sposób bardziej ogólny niż w PEP2030, biorąc pod uwagę doświadczenia wynikające ze sprawozdawczości z poprzedniej polityki.

(akta kontroli str. 7, 120-137, 160-222)

Jednak powyższe nie stanowi programu («planu zamierzonych czynności, przedsięwzięć itp.»)⁶⁵ działań wykonawczych na okres 4 lat zawierającego instrumenty jego realizacji, czego wymagał art. 15 pkt 3 Prawa energetycznego (w brzmieniu obowiązującym do 2.07.2021 r.).

OCENA CZĄSTKOWA

W Ministerstwie Klimatu i Środowiska (Ministerstwie Klimatu) monitorowano realizację celu OZE oraz analizowano przyczyny uzyskiwanych jego poziomów w finalnym zużyciu energii brutto, jednak w PEP2040 nie odniesiono się do braku rozwoju MEW, jako jednej, zdaniem NIK, z przyczyn niskiej realizacji celu OZE, a program, choć strategiczny nie zawierał operacjonalizacji – programu wykonawczego.

W projekcie strategicznym nr 6 pt. „Wdrożenie morskiej energetyki wiatrowej”, w PEP2040 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. Sekretarz Stanu i Pełnomocnik Rządu ds. OZE podejmował inicjatywy mające 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 polskiej wyłącznej strefie ekonomicznej i wskazania optymalnej lokalizacji terminalu instalacyjnego i portów serwisowych dla MEW (Sekretarz Stanu uczestniczył w przynajmniej kilkunastu spotkaniach, z których większość inicjował, mających na celu określenie lokalizacji portu instalacyjnego dla MFW).

OBSZAR

2. Realizacja procedur administracyjnych dotyczących przedsięwzięć związanych z morskimi farmami wiatrowymi w polskich obszarach morskich oraz identyfikowanie barier i problemów w tym zakresie i podejmowanie działań w celu ich usunięcia, w tym uregulowania lub usprawnienia tych procedur w zakresie odnoszącym się do MEW.

2.1. Procedowanie zatwierdzenia projektów robót geologicznych i dokumentacji geologicznej dotyczących morskich farm wiatrowych.

Opis stanu faktycznego

2.1.1. W okresie objętym kontrolą w związku z przepisami ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, wpłynęło 16 wniosków o zatwierdzenie opracowań dotyczących MFW, w tym 12 wniosków o zatwierdzenie projektów robót geologicznych⁶⁶, 3 wnioski o zatwierdzenie dodatków do projektów robót geologicznych⁶⁷ oraz 1 wniosek o zatwierdzenie dokumentacji geologiczno-

⁶⁵ Słownik Języka Polskiego PWN <https://sjp.pwn.pl/sjp/program;2572576.html> (dostęp 16.09.2021 r.).

⁶⁶ Projekt robót geologicznych, których wykonywanie nie wymaga uzyskania koncesji, zatwierdza organ administracji geologicznej, w drodze decyzji (art. 80 ust. 1 ww. ustawy).

⁶⁷ Dodatki do projektów robót geologicznych, których wykonywanie nie wymaga uzyskania koncesji, zatwierdza, w drodze decyzji, właściwy organ administracji geologicznej (art. 80a ust. 2 ww. ustawy).

inżynierskiej⁶⁸. Z 16 spraw zakończono 12, a w przypadku pozostałych 4 na dzień kontroli (24.07.2021 r.) trwały postępowania administracyjne. Na podstawie dokumentacji wszystkich 12 zakończonych postępowań dot. wniosków o zatwierdzenie opracowań dotyczących MFW nie stwierdzono przewlekłości postępowań. W przypadku niezakończonych spraw w terminie, MKiŚ zawiadamiało strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. W przypadku procedowania zatwierdzeń:

- projektów robót geologicznych (8 spraw) postępowania od wpływu wniosku po datę decyzji zatwierdzającej trwały od 3 m-cy i 22 dni do 9 m-cy i 11 dni (3 m-ce i 28 dni⁶⁹, 4 m-ce i 1 dzień⁷⁰, 5 m-cy i 8 dni⁷¹, 4 m-ce i 28 dni⁷², 9 m-cy i 11 dni (dwa kolejne przedłużenia terminu na podst. art. 36 § 1 Kpa⁷³)⁷⁴, 8 m-cy i 6 dni (dwa kolejne przedłużenia terminu na podst. art. 36 § 1 Kpa)⁷⁵, 3 m-ce i 22 dni⁷⁶ oraz 4 m-ce i 26 dni⁷⁷;
- dodatków do projektów robót geologicznych dla potrzeb ustalenia warunków geologiczno- inżynierskich (3 sprawy) – od 3 m-cy i 22 dni do 6 m-cy i 10 dni (6 m-cy i 10 dni (przedłużenie terminu na podst. art. 36 § 1 Kpa)⁷⁸, 5 m-cy i 2 dni (przedłużenie terminu na podst. m.in. 36 § 1 Kpa)⁷⁹ oraz l.p. 12: 3 m-ce i 22 dni (przedłużenie terminu na podst. m.in. 36 § 1 Kpa)⁸⁰;
- dokumentacji geologiczno — inżynierskiej określającej warunki geologiczno — inżynierskie podłoża (1 sprawa) – 4 m-ce i 14 dni⁸¹.

Zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy offshore z mocy ustawy, a w okresie przed jej wejściem w życie – na wniosek stron, decyzjom nadawano rygor natychmiastowej wykonalności.

(akta kontroli str. 7-68, 120-222)

Odnosnie identyfikowania barier rozwoju MEW w przypadku procedur administracyjnych prowadzonych na podstawie ustawy Prawo geologiczne i górnicze:

- z uzasadnienia wybranego wniosku o nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności (z 27.07.2020 r.)⁸² 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

⁶⁸ Dokumentację geologiczną, w tym geologiczno-inżynierską, zatwierdza, w drodze decyzji, właściwy organ administracji geologicznej (art. 93 ust. 2 ww. ustawy).

⁶⁹ Wniosek z 31.03.2020 r. (wpl. 9.04.2020 r.).

⁷⁰ Wniosek z 31.03.2020 r. (wpl. 9.04.2020 r.).

⁷¹ Wniosek z 31.03.2020 r. (wpl. 14.04.2020 r.).

⁷² Wniosek z 31.03.2020 r. (wpl. 9.04.2020 r.).

⁷³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm. (dalej: „Kpa”).

⁷⁴ Wniosek z 16.07.2020 r. (wpl. 17.07.2020 r.).

⁷⁵ Wniosek z 11.09.2020 r.

⁷⁶ Wniosek z 1.12.2020 r. (wpl. 3.12.2020 r.).

⁷⁷ Wniosek z 16.12.2020 r. (wpl. 17.12.2020 r.).

⁷⁸ Wniosek z 22.11.2019 r.

⁷⁹ Wniosek z 6.08.2020 r. (wpl. 11.08.2020 r.).

⁸⁰ Wniosek z 16.02.2021 r. (wpl. 17.02.2021 r.).

⁸¹ Wniosek z 27.04.2020 r.

⁸² 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).

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 ustawie Prawo geologiczne i górnicze uproszczeń w zakresie działalności MFW. W konsekwencji, w przygotowywanym w Ministerstwie Klimatu i Środowiska projekcie zmiany ustawy Prawo geologiczne i górnicze 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;

- ze zgłoszenia zamiaru rozpoczęcia robót geologicznych (z 7.08.2020 r.)⁸³ 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 ustawy - Prawo geologiczne i górnicze. 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.

⁸³ 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.).

Zapis ten stanowi wzmocnienie dla przyspieszenia realizacji planowanych inwestycji dotyczących MFW. Wprowadzono też czytelniejszy przepis kompetencyjny (art. 161 ust. 3 pkt 2a ustawy – Prawo geologiczne i górnicze) 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 Ministerstwie Klimatu i Środowiska 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 innych ustaw⁸⁴) 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 ustaw⁸⁵) 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 (...))”⁸⁶.

„W przypadku koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża węglowodorów nowe przepisy stosuje się w zakresie zmiany projektu robót geologicznych (art. 80a) (...)”⁸⁷.

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 ustawy - Prawo geologiczne i górnicze 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.

(akta kontroli str. 7-68, 120-222, 290-307)

⁸⁴ Dz. U. poz. 1133.

⁸⁵ <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2352>

⁸⁶ Str. 63 uzasadnienia.

⁸⁷ Str. 62 uzasadnienia

2.2. Procedowanie wniosków o wydanie pozwoleń na wznoszenie lub wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich dotyczących MFW oraz pozwoleń i uzgodnień na układanie i utrzymywanie kabli dotyczących takich farm.

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

- 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 pozwolenie na układanie i utrzymywanie kabli na obszarach morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego służących do wyprowadzenia mocy w rozumieniu ustawy offshore wymaga uzyskania pozwolenia ustalającego lokalizację i warunki ich utrzymywania na tych obszarach, 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 1 wniosku wydano opinię negatywną⁸⁸, 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) postanowienia (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).

(akta kontroli str. 7-68, 120-137, 160-222)

⁸⁸ 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.

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.

(akta kontroli str. 7, 120-137, 160-222)

2.3. Realizacja zadań wynikających z ustawy o promowaniu morskiej energetyki wiatrowej.

2.3.1. 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 kapitału⁸⁹. MAP rekomendowało jednak przyjęcie wyższej ceny. W szczególności:

- w wyniku konferencji uzgodnieniowej z 2.03.2021 r. dot. projektu ww. rozporządzenia, ustalono cenę maksymalną w wysokości 331,0 zł/MWh, która została obliczona po uwzględnieniu uwag z uzgodnień międzyresortowych oraz konsultacji publicznych. Kluczowe ustalenia po konferencji uzgodnieniowej z 2.03.2021 r., które miały wpływ na wysokość ceny (331,0 zł/MWh) stanowiły: korekta kosztów bilansowania na poziomie 2 zł/MWh, opłata za wydłużenie PSZW po 35 latach (od wydania postanowienia) w wysokości 1% prognozowanej wielkości nakładów inwestycyjnych; ceny stałe na 2021 r. (ceny stałe na 2020 r. zwiększone o wskaźnik inflacji 2,6%); wskaźnik inflacji przyjęty na poziomie 2,6 % NBP; kurs euro 4,45 EUR/zł; utrzymano dotychczasowy poziom przyjętego CAPEX⁹⁰ oraz WACC⁹¹; zmniejszono współczynnik wykorzystania mocy do 43,1%; uwzględniono wysokość podatku od nieruchomości w części lądowej w wysokości 40 gr.;
- w związku ze zgłoszeniem zdania odrębnego przez przedstawicieli MAP oraz Biura Pełnomocnika Rządu ds. Strategicznej Infrastruktury Energetycznej („Pełnomocnik ds. SIE”) do ustaleń ww. konferencji uzgodnieniowej, 17.03.2021 r. w siedzibie MKiŚ odbyło się spotkanie z udziałem przedstawicieli ww. zainteresowanych stron. Propozycja MAP dotyczyła przede wszystkim przyjęcia współczynnika skalarnego na poziomie 8-15%, o który zostanie podwyższona wartość ceny maksymalnej (cena ustalona przez Zespół, tj. 301,50 zł powiększona o 8% daje kwotę 325,62 zł, natomiast powiększona o 15% daje kwotę 346,75 zł). Wiele parametrów zostało przyjętych na poziomie średnim, a nie maksymalnym, np. odległość od brzegu 45 km zamiast 60 km, bo w takiej odległości będzie budowana w pierwszej fazie wsparcia najdalej oddalona od brzegu MFW. Ponadto, ze względu na rosnące koszty uprawnień do emisji CO₂ ceny energii w Polsce będą rosły i w związku z tym cena maksymalna nie może zostać określona na zbyt niskim poziomie, ponieważ nie będzie stanowiła

⁸⁹ 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).

⁹⁰ Capital Expenditures – wydatki kapitałowe.

⁹¹ Weighted Average Cost of Capital – średni ważony koszt kapitału.

zachęty dla inwestorów do realizacji przedsięwzięcia. Z kolei Pełnomocnik ds. SIE przedstawił stanowisko, że po analizie dostępnych materiałów, ekspertyz oraz informacji prasowych nie wyraża zgody na zaproponowane przez MKiŚ w trakcie konferencji uzgodnieniowej zmniejszenie współczynnika wykorzystania mocy do 43,1%. Do obliczeń należy zastosować przyjęty przez Zespół współczynnik wykorzystania mocy w wysokości 45,7%. Minister argumentował, że w ustawie przyjęto średni okres produkcji energii w MFW na poziomie 4 000 h pracy rocznie. Po przeliczeniu daje to współczynnik wykorzystania mocy na poziomie 45,7%. Minister nie akceptuje również zaproponowanej w trakcie konferencji uzgodnieniowej ceny 331,0 zł/MWh. Wskazał, że cena ustalona przez Zespół, tj. 301,50 zł/MWh może zostać zwiększona zgodnie z ustaleniami konferencji uzgodnieniowej o: uwzględnienie cen stałych na 2021 r. (ceny z 2020 r. powiększone o wskaźnik inflacji 2,6%) (wzrost o 7,90 zł), korekta kosztu bilansowania (wzrost o 2 zł), uwzględnienie opłaty za przedłużenie PSZW po 35 latach (wzrost ceny o 10 gr), uwzględnienie podatku od nieruchomości dla lądowej części infrastruktury (wzrost ceny o 40 gr), co łącznie daje kwotę maksymalną 311,90 zł/MWh i jest to cena maksymalna, która może być zaakceptowana. Minister Klimatu i Środowiska zwrócił uwagę na konieczność oparcia parametrów o rzeczywiste wielkości stąd nie powinno się zakładać zmiany współczynnika wykorzystania mocy (z 45,7% na 43,1%), jako mechanizmu uwzględniania ewentualnych odmiennych charakterystyk poszczególnych projektów od przyjętego przez Zespół projektu referencyjnego, uwzględniając uwagi zgłoszone podczas konsultacji, uczestnicy spotkania przyjęli konsensus polegający na pozostawieniu współczynnika wykorzystania mocy w wysokości 45,7% oraz odejściu od parametru średniej odległości MFW od brzegu (45 km) na rzecz maksymalnej odległości od brzegu (60 km), aby w cenie maksymalnej mogły zmieścić się wszystkie projekty planowane do realizacji w I fazie budowy MFW. Uzgodnienie zostało przyjęte przez wszystkich uczestników spotkania bez głosów sprzeciwu. Ustalono, że Biuro Pełnomocnika ds. SIE przedstawi obliczenia w zakresie wpływu odległości MFW od brzegu na CAPEX, OPEX⁹² oraz cenę maksymalną;

- 22.03.2021 r. w MKiŚ poddano analizie materiały przysłane przez Biuro Pełnomocnika ds. SIE oraz informacje zawarte w planach łańcucha dostaw materiałów i usług, przekazanych MKiŚ przez Prezesa URE, zgodnie z art. 44 ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w MFW i przyjęto wnioski, zgodnie z ustaleniami ze spotkania w dniu 17.03., że cena maksymalna zostanie zaproponowana w wysokości 319,6 zł/MWh, argumentując m.in., że:
 - jest to cena uwzględniająca koszty inwestycyjne i operacyjne dla MFW oddalonej od brzegu o 55 km – jest to największa odległość od brzegu wskazana przez inwestorów w wskazanych wyżej planach łańcucha dostaw materiałów i usług (udostępnionych przez Prezesa URE);
 - cena ta uwzględnia wcześniej zaakceptowane zwiększenie ceny wynikające z: zastosowania cen stałych za 2021 r, kosztów bilansowania, opłaty za przedłużenie PSZW, podatku od nieruchomości;
 - współczynnik wykorzystania mocy został utrzymany na poziomie 45,7%.

Minister Aktywów Państwowych w dalszym ciągu rekomendował jednak przyjęcie ceny maksymalnej za 1 MWh energii elektrycznej wytworzonej w MFW w wysokości zaproponowanej w piśmie z dnia 23.02.2021 r. (tj. w przedziale od 325,62 PLN/MWh do 346,75 PLN/MWh).

⁹² Operating expenditures – wydatki operacyjne.

2.3.2. Rozporządzenie 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, na podstawie art. 25 ust. 2 ustawy offshore, Minister Klimatu i Środowiska, wydał 30.03.2021 r., a weszło w życie następnego dnia – 31.03.2021 r. tj. ok. 1,5 miesiąca po wejściu w życie ustawy offshore – 18.02.2021 r., czym naruszono § 127 Zasad techniki prawodawczej⁹³. Przepis ten naruszono również w związku z niewydaniem do 7.09.2021 r. rozporządzeń, o których mowa w art. 11 ust. 9, art. 31 ust. 11, art. 43 ust. 4 i art. 83 ustawy offshore.

Projekty powyższych rozporządzeń, przygotowano wraz z projektem ustawy offshore⁹⁴, zgodnie z § 13 Zasad techniki prawodawczej. Niemniej jednak w projekcie rozporządzenia 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 nie wskazano ceny. Ponadto Minister Klimatu i Środowiska wyjaśnił m.in., że:

- powyższa ustawa ustanawia trójfazowy system wsparcia dla budowy morskich farm wiatrowych. Fazy te będą następowały kolejno po sobie. Obecnie trwała faza pierwsza, faza druga rozpocznie się w 2025 r., a powyższe rozporządzenia wykonawcze również odnoszą się do poszczególnych faz systemu wsparcia i dlatego prace nad ich wydaniem prowadzone były sukcesywnie;
- bezsprzecznie najbardziej priorytetowe było opracowanie projektu rozporządzenia 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 i to nad tym projektem trwały bardzo intensywne prace w I kwartale 2021 r.;
- wysoki priorytet został nadany również rozporządzeniu, o którym mowa w art. 83 ustawy offshore;
- trwają intensywne prace nad rozporządzeniem, o którym mowa w art. 43 ust. 4 i art. 83 ustawy offshore;
- rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie rodzajów przepływów pieniężnych uwzględnianych przy obliczaniu ceny skorygowanej oraz szczegółowego sposobu kalkulacji ceny skorygowanej, o którym mowa w art. 11 ust. 9 ustawy offshore, ma na celu określenie szczegółowego sposobu określenia ceny skorygowanej, w przypadku sprzedaży wyprowadzenia mocy przez wytwórcę. Pierwsze projekty morskich farm wiatrowych spodziewane są do oddania w 2024 r. Mając na uwadze powyższe i w związku z faktem, że sprzedaż nie nastąpi przed wybudowaniem morskich farm wiatrowych, w ocenie resortu klimatu można było przesunąć w czasie rozpoczęcie formalnych prac nad projektem tego rozporządzenia. Dodatkowo wydanie rozporządzenia w chwili obecnej byłoby nieuzasadnione ze względu na fakt, że do czasu budowy pierwszych projektów morskich farm wiatrowych mogą zajść istotne zmiany w sposobach kalkulacji ceny skorygowanej;
- rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie maksymalnej ceny, wyrażonej w złotych za 1 MWh, jaka może być wskazana w ofertach złożonych w aukcji przez wytwórców, o którym mowa w art. 31 ust. 11 ustawy offshore, dotyczy II fazy systemu wsparcia i powinno zostać wydane przed aukcją w 2025 r. Rozpoczęcie prac nad tym rozporządzeniem obecnie byłoby niezasadne,

⁹³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

⁹⁴ <https://legislacja.gov.pl/projekt/12340952/katalog/12743902#12743902>.

ponieważ ustalenie ceny maksymalnej wymaga analizy i uwzględnienia najbardziej aktualnych danych zarówno makroekonomicznych jak i technicznych, w tym np. parametrów planowanych turbin morskich farm wiatrowych czy łącznej mocy zainstalowanej poszczególnych projektów. Biorąc pod uwagę dynamiczny rozwój rynku, żaden z wytwórców nie mógłby na tym etapie udzielić w tym zakresie rzetelnych i pewnych informacji, a co za tym idzie cena maksymalna wymagałaby nowelizacji – co wprowadzałoby dodatkowe ryzyko regulacyjne dla procesu realizacji tych projektów.

(akta kontroli str. 7, 120-137, 160-222, 257-263)

2.4. Współpraca w Unii Europejskiej w zakresie transgranicznej wymiany energii elektrycznej dotyczącej MFW.

Sekretarz Stanu wyjaśnił m.in., że:

- w ramach realizacji obowiązków ministra właściwego ds. energii wskazanych w art. 15f ust. 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1997 r. - Prawo energetyczne, MKiŚ prowadzi bieżącą współpracę z partnerami zagranicznymi. Dla obszaru Morza Bałtyckiego takim szczególnym formatem wielostronnym jest inicjatywa, w ramach której skupiają się państwa regionu Morza Bałtyckiego (Dania, Niemcy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Finlandia i Szwecja; Norwegia jest obserwatorem). Jest to forum współpracy w zakresie wymiany wiedzy i doświadczeń, a także platforma współpracy, w tym w zakresie możliwości realizacji projektów wspólnego zainteresowania. Na Morzu Bałtyckim takim obszarem współpracy może być również wymiana wiedzy i dobrych praktyk pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie rozwoju MEW;
- realizując zadania przewidziane w art. 15g ustawy z dnia 10 grudnia 1997 r. - Prawo energetyczne, minister właściwy ds. energii pozytywnie zaopiniował wnioski o dofinansowanie z instrumentu CEF (Connecting Europe Facility) przedłożony przez polskiego promotora projektu - PSE dla wniosku o dofinansowanie kabla Harmony Link oraz towarzyszącym mu inwestycjom infrastrukturalnym (tj.: budowa nowych dwutorowych linii 400 kV Dunowo-Żydowo Kierzkowo i Żydowo Kierzkowo - Piła Krzewina oraz modernizacja istniejących linii Krajnik- Morzyczyn, Morzyczyn-Dunowo-Słupsk-Żarnowiec i Żarnowiec-Gdańsk/Gdańsk Przyjaźń- Gdańsk Blonia). Celem tych inwestycji, realizowanych przez operatora systemu przesyłowego, jest pełne wykorzystanie zdolności połączenia Harmony Link, a także poprawa warunków wyprowadzenia mocy z MFW zlokalizowanych na polskim obszarze morskim do KSE. Wszystkie powyżej wskazane inwestycje znajdują się na 4 liście PCI (Project of Common Interest), kandydują na 5 listę PCI, są uwzględnione w TYNDP2020 (Ten-Year Network Development Plan) czyli planie rozwoju sieci przesyłowej przygotowywanym przez wszystkich europejskich Operatorów Systemów Przesyłowych w UE na 2020 r. oraz w polskim Planie rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną na lata 2021-2030 przygotowanym przez PSE S.A.

(akta kontroli str. 7-68)

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

2.5.1. W celu identyfikowania barier i problemów oraz inicjowania i opracowywania projektów i założeń aktów normatywnych, w tym w zakresie przedsięwzięć

związanych z MFW w polskich obszarach morskich i procedur administracyjnych z tym związanych w MKiŚ przyjęto rozwiązania organizacyjne takie jak m.in.:

- § 5 Zarządzenia Ministra Klimatu z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie podziału kompetencji w kierownictwie Ministerstwa Klimatu⁹⁵ z dniem 30.01.2020 r.⁹⁶ Sekretarzowi Stanu – Panu Ireneuszowi Zysce przydzielono zadania Pełnomocnika Rządu ds. Odnawialnych Źródeł Energii („Pełnomocnik ds. OZE”) określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 20 stycznia 2020 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu ds. Odnawialnych Źródeł Energii („rozporządzenie ws. Pełnomocnika ds. OZE”); Do zadań Pełnomocnika ds. OZE należy w szczególności: koordynacja działań mających na celu rozwój wykorzystania OZE, w tym MEW; identyfikowanie i analizowanie istniejących barier ograniczających rozwój wykorzystania OZE i przedstawianie propozycji ich zniesienia; wydawanie, w porozumieniu z Ministrem Klimatu i Środowiska, rekomendacji organom administracji rządowej oraz przekazywanie wniosków i opinii instytucjom i podmiotom zaangażowanym w realizację projektów i przedsięwzięć wykorzystujących odnawialne źródła energii; opiniowanie projektów dokumentów rządowych, w tym projektów aktów prawnych, mających znaczenie dla kształtowania polityki państwa w zakresie OZE, przygotowywanych przez organy administracji rządowej. Ponadto Pełnomocnik ds. OZE może, w porozumieniu z Ministrem Klimatu i Środowiska, przedstawiać Radzie Ministrów do rozpatrzenia projekty aktów prawnych oraz innych dokumentów rządowych wynikających z zakresu jego zadań;
- 27.07.2020 r. w ramach Departamentu Odnawialnych Źródeł Energii Ministerstwa Klimatu i Środowiska powstał Wydział Morskiej Energetyki Wiatrowej (DOZEII). Zgodnie z § 11 Wewnętrznego Regulaminu Organizacyjnego Departamentu Odnawialnych Źródeł Energii, do zadań wydziału należy inicjowanie, opracowywanie i wdrażanie polityki Ministra oraz realizacja zadań Ministra w zakresie rozwoju MEW, a w szczególności: monitorowanie procesu rozwoju wykorzystania MEW w Polsce i na świecie, w tym jej wpływu na gospodarkę; koordynowanie na szczeblu Ministerstwa Klimatu i Środowiska, działań mających na celu wsparcie rozwoju polskich przedsiębiorstw wytwarzających produkty i świadczących usługi na potrzeby projektowania, budowy, eksploatacji i likwidacji MFW, w tym m.in. portów i stoczni, w szczególności poprzez wypracowanie i realizację porozumienia sektorowego dla MEW; koordynowanie działań związanych z wykorzystaniem środków pomocowych dotyczących rozwoju MEW, w tym wynikających z programów operacyjnych finansowanych z funduszy europejskich oraz ze środków krajowych; prowadzenie działań w zakresie współpracy międzynarodowej związanej ze wspólnymi projektami inwestycyjnymi oraz wykorzystaniem MEW, w szczególności w ramach struktur unijnych o charakterze regionalnym, takich jak Baltic Energy Market Interconnection Plan (BEMIP); współpraca z ministrem właściwym ds. gospodarki morskiej, w szczególności w zakresie planów zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich oraz wymagań w zakresie bezpieczeństwa budowy, eksploatacji i likwidacji MFW; współpraca z Polskimi Sieciami Elektroenergetycznymi w zakresie rozwoju sieci na potrzeby MEW; współpraca z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości, Narodowym Centrum Badań i Rozwoju oraz zapleczem naukowym i eksperckim w zakresie rozwoju MEW oraz przedsiębiorstw wytwarzających produkty i świadczących

⁹⁵ Dz. Urz. MK poz. 2, ze zm.

⁹⁶ Wejście w życie zarządzenia Ministra Klimatu z dnia 29 stycznia 2020 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie podziału kompetencji w Kierownictwie Ministerstwa Klimatu (Dz. Urz. MK Nr 12).

usługi na jej potrzeby; prowadzenie prac związanych z pomocą publiczną w zakresie mechanizmów wsparcia dla MEW; udział w pracach komitetów i grup roboczych Rady Unii Europejskiej oraz Komisji Europejskiej oraz organizacji międzynarodowych związanych z zakresem działania Wydziału; opracowywanie materiałów analitycznych na temat funkcjonowania sektora energii i paliw odnawialnych w państwach trzecich, w zakresie zadań Wydziału; wykonywanie innych zadań zleconych przez Dyrektora lub Zastępcę Dyrektora.

Zniesienie barier rozwojowych MEW umożliwiają również dodatkowe środki na realizację zadań wynikających z ustawy offshore, określone w regulach wydatkowych (art. 112-118 ustawy offshore), które przewidują maksymalny limit wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na wykonywanie zadań wynikających z tej ustawy, ustalone na okres 10 lat (2021-2030) łącznie w kwocie 51.197,6 tys. zł, w tym na rzecz ministra właściwego ds. klimatu i ministra właściwego ds. środowiska łącznie 5.208,5 tys. zł, tj. 10,2% łącznej kwoty limitu⁹⁷.

(akta kontroli str. 7-68)

2.5.2. W zakresie uregulowania kwestii dotyczących przedsięwzięć związanych z MFW w polskich obszarach morskich i procedur administracyjnych z tym związanych, MKiŚ współdziałało m.in. z innymi członkami Rady Ministrów, innymi organami administracji rządowej lub państwowymi jednostkami organizacyjnymi. M.in. w przypadku procedowania projektu ustawy offshore 7.07.2020 r. na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny umieszczony został projekt ustawy offshore (UD 34), zmieniony na podstawie przedstawionych stanowisk oraz ustaleń poczynionych w toku uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania przedmiotowego projektu prowadzonych w styczniu i lutym 2020 r. przez Ministra Aktywów Państwowych, jako ministra właściwego wówczas ds. energii. Minister Klimatu jako właściwy ds. energii od 21.03.2020 r.⁹⁸ skierował projekt ustawy offshore do powtórnych uzgodnień międzyresortowych i opiniowania⁹⁹. Efektem prekonsultacji, uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych, opiniowania oraz powtórnych uzgodnień było przygotowanie projektu ustawy, który został przekazany na następne etapy procesu legislacyjnego. Ww. etapy procesu legislacyjnego oparte były na współpracy pomiędzy Ministerstwem Klimatu (następnie: Ministerstwem Klimatu i Środowiska), a poszczególnymi interesariuszami, w tym członkami Rady Ministrów i innymi organami administracji rządowej.

MKiŚ identyfikowało bariery i problemy w zakresie MEW, w tym dotyczące procedur administracyjnych. W szczególności, jak wynika z wyjaśnień Sekretarza Stanu, 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:

⁹⁷ Obejmującego także: na wykonywanie zadań Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki – 25.28,7 tys. zł, Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gdańsku i Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Szczecinie - 5.642,0 tys. zł, Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego – 13,0 tys. zł, ministra właściwego ds. gospodarki morskiej – 9.936, 4 tys. zł i Ministra Sprawiedliwości – 5.110,0 tys. zł.

⁹⁸ 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.

⁹⁹ 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.).

– 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 aukcyjnym z elektrowniami wodnymi oraz instalacjami wykorzystującymi biopłynny albo energię geotermalną do wytwarzania energii elektrycznej. Ponadto, tylko 2 z 3 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.

(akta kontroli str. 7-68)

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).

(akta kontroli str. 7-68)

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) w przedmiocie zatwierdzenia projektu robót geologicznych, sporządzanego w celu określenia warunków geologiczno-inżynierskich na potrzeby posadawiania MFW oraz urządzeń i obiektów wchodzących w skład zespołu urządzeń służących do wyprowadzenia mocy z MFW, a także dodatków do takiej dokumentacji (art. 77);
- 4) zmiana rozmieszczenia morskich turbin wiatrowych: w art. 81 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 odstąpienia 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 budowlane¹⁰⁰, jeżeli łącznie są spełnione określone warunki. Ponadto w art. 81 ust. 2 nakazano odpowiednie stosowanie art. 122a Kpa, zgodnie z którym sprawa może być załatwiona milcząco, jeśli przepis szczególny tak stanowi. 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 prekwalfikacji 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. Usprawnienie przepływu informacji pomiędzy potencjalnymi zleceniodawcami, a potencjalnymi wykonawcami czy dostawcami przyczyni się do zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki w tym sektorze, z uwagi na umożliwienie transferu know-how. W ramach planu wytwórca zobowiązani są m. in. do wskazania podejmowanych działań w zakresie badań, rozwoju innowacyjności, zwiększania konkurencji pomiędzy potencjalnymi dostawcami etc., co ma przyczynić się do rozwoju sektorów przemysłu związanych z gospodarką morską i energetyką wiatrową na morzu. Jedną z kluczowych przesłanek do tworzenia planu oraz publikowania jego treści jest kwestia transparentności informacji rynkowej, dzięki której oczekuje się zwiększenia możliwości partycypacji w tworzeniu MEW przez podmioty krajowe. Daje również możliwość wszystkim zainteresowanym podmiotom dostarczającym materiały i usługi na rzecz rozwoju MEW przygotowania się do oczekiwanych zamówień w tym obszarze z wystarczającym wyprzedzeniem czasowym.

¹⁰⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.

- 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 operatorowi systemu przesyłowego 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;
 - c) w rozdziale 10 ustawy offshore, który dotyczy budowy, eksploatacji i likwidacji MFW, zawarto upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia przez ministra właściwego ds. klimatu, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego ds. budownictwa, w sprawie szczegółowych wymagań dla elementów zespołu urządzeń służących do wyprowadzenia mocy oraz dla elementów stacji elektroenergetycznych zlokalizowanych na morzu. Rozporządzenie zagwarantuje jakość infrastruktury w kontekście integracji z siecią elektroenergetyczną. W tym zakresie przyjęto również potrzebę uspoźnienia istniejących wymagań technicznych w odniesieniu do tworzonej infrastruktury technicznej (sieciowej) na morzu.
- ułatwienie składania za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej wniosków dotyczących wznoszenia i wykorzystywania sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń (PSZW) oraz układania i utrzymywania kabli lub rurociągów (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 elektroniczną¹⁰¹ przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁰². Ponadto doręczenie pism następuje wyłącznie za pomocą środków

¹⁰¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 344.

¹⁰² Dz. U. z 2021 r. poz. 670, ze zm.

komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną.

Ww. propozycje pokonywania barier oraz problemów sektora MEW związanych z ustrukturyzowaniem procesu pozyskiwania PSZW rozwiązano, jak wyjaśnił Sekretarz Stanu, dzięki współpracy z ministrem właściwym ds. gospodarki morskiej. Ponadto, w wyniku współpracy z resortem gospodarki morskiej wprowadzono zmiany w ustawie z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim¹⁰³. 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.

(akta kontroli str. 7-68)

2.5.3. Pełnomocnik ds. OZE realizował określone w § 2 rozporządzenia ws. Pełnomocnika ds. OZE zadania, w tym odnoszące się do rozwoju MEW. W szczególności, w zakresie:

- koordynacji działań mających na celu rozwój wykorzystania OZE, w szczególności MEW (§ 2 ust. 1 pkt 1 lit.a ww. rozporządzenia) Pełnomocnik ds. OZE:
 - a) przeprowadził dalszy (po włączeniu działu energia do Ministerstwa Klimatu z dniem 21.03.2020 r.) proces legislacyjny ustawy offshore, przyjętej przez Sejm RP 17.12.2020 r. (zdecydowaną większością głosów (443 za, 1 przeciw, 6 wstrzymujących) oraz jednogłośnie przez Senat RP (100 za). Prezydent RP podpisał ustawę 21.01.2021 r., a w życie weszła 18.02.2021 r.);
 - b) jak wyjaśnił Sekretarz Stanu, realizacja projektów MFW w WSE Bałtyku będzie stanowić impuls do budowy nowoczesnych gałęzi gospodarki i powstawania nowych specjalizacji. Dla uzyskania optymalnych warunków rozwoju MEW i kumulacji korzyści kluczowe znaczenie ma współpraca rządu z interesariuszami rynku – przedstawicielami sektora: inwestorami i innymi uczestnikami łańcucha dostaw, którzy będą zaangażowani w przygotowanie, dostawy, budowę i eksploatację MFW. W tym celu Pełnomocnik ds. OZE podjął działania zmierzające do możliwie jak największego wykorzystania potencjału polskich przedsiębiorców w procesie budowy sektora MEW. Z inicjatywy Pełnomocnika ds. OZE, który jest również Koordynatorem całego procesu, 1.07.2020 r. w Ministerstwie Klimatu podpisany został List intencyjny o współpracy na rzecz rozwoju MEW w Polsce pomiędzy przedstawicielami rządu i branży. W ten sposób zapoczątkowano współpracę, której celem jest wypracowanie, podpisanie i realizacja porozumienia sektorowego pod roboczym tytułem „Deklaracja współpracy na rzecz rozwoju morskiej energetyki wiatrowej w Polsce”. Inspiracją do podjęcia prac nad porozumieniem jest brytyjski „Sector Deal”, jednakże polskie porozumienie będzie uwzględniać specyfikę i uwarunkowania nowo powstającego polskiego rynku, interesy inwestorów, dostawców i wykonawców, Skarbu Państwa oraz odbiorców energii elektrycznej wytworzonej w MFW. Głównym celem porozumienia jest maksymalizacja udziału polskich przedsiębiorców w łańcuchu dostaw, poprzez uzyskanie jak najwyższego poziomu „local content”. Formuła współpracy przewiduje udział przedstawicieli Sygnatariuszy

¹⁰³ Dz. U. z 2020 r. poz. 680, ze zm.

Listu intencyjnego oraz Partnerów współpracujących. Przystąpienie do współpracy podmiotów, które chcą być zaangażowane w proces budowy MFW i mają do tego potencjał, ma formułę otwartą – podmioty mogą dołączyć do prac na każdym ich etapie. W pracach uczestniczy ponad 150 podmiotów, w tym: przedstawiciele inwestorów i innych uczestników łańcucha dostaw, zarządów portów, organizacji branżowych i eksperckich, think-tanków, uczelni wyższych, jednostek naukowo-badawczych, ministerstw i agencji rządowych, instytucji finansowych, jednostek samorządu terytorialnego i organizacji społecznych. Do współpracy włączyli się wybitni eksperci z Polski i zagranicy. Powołane w ramach listu intencyjnego o współpracy na rzecz rozwoju morskiej energetyki wiatrowej w Polsce grupy robocze stanowią unikalną płaszczyznę wymiany wiedzy i doświadczeń między środowiskami zaangażowanymi w rozwój sektora MEW. Uroczyste podpisanie porozumienia sektorowego planowane jest w II połowie 2021 r.

Sekretarz Stanu dodał, że celem działań Pełnomocnika ds. OZE jest wypracowanie rozwiązań służących zbudowaniu nowej gałęzi gospodarki, jaką jest MEW. Jednym z priorytetów wskazanych w rozporządzeniu ws. Pełnomocnika ds. OZE jest koordynacja działań mających na celu wzrost wykorzystania OZE, w szczególności MEW, której rozwój ma istotne znaczenie dla zwiększenia konkurencyjności gospodarki i zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Polski;

– ww. koordynacji a także identyfikowania i analizowania istniejących barier ograniczających rozwój wykorzystania OZE i przedstawianie propozycji ich zniesienia (§ 2 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia) Pełnomocnik ds. OZE:

a) podejmował liczne aktywne działania na rzecz wyznaczenia lokalizacji terminalu instalacyjnego (opisane w pkt. 1.2.5).

Sekretarz Stanu wyjaśnił m.in., że ustalenie lokalizacji miejsca budowy terminalu instalacyjnego ma ogromne znaczenie dla decyzji podejmowanych przez inwestorów w procesie kontraktowania przeładunków elementów MFW. W celu zapewnienia wysokiego udziału polskich przedsiębiorców w zamówieniach na dostawy i usługi w ramach realizacji projektów MFW, niezwykle istotne, a wręcz fundamentalne znaczenie ma powstanie terminalu instalacyjnego w jednym z polskich portów, który będzie tzw. hubem przeładunkowym w procesie budowy MFW. Nie mniej ważne jest powstanie co najmniej dwóch portów serwisowych oraz budowa floty statków serwisowych i instalacyjnych;

b) w 2021 r. podjął prace w ramach Zespołu ds. przygotowania metodyki wyliczenia ceny maksymalnej za energię elektryczną wytworzoną w MFW i wprowadzoną do sieci w złotych za 1 MWh, będącą podstawą rozliczenia prawa do pokrycia ujemnego salda. W rezultacie Minister Klimatu i Środowiska zatwierdził metodykę niezbędną do wyliczenia ceny maksymalnej i w rozporządzeniu określił 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;

c) podjął prace nad „Sektorowym programem przebudowy wybranych gałęzi polskiego przemysłu na potrzeby morskiej energetyki wiatrowej (MEW) w celu stworzenia nowej polskiej specjalizacji gospodarczej” (wniosek w ramach programu GOSPOSTRATEG).

Sekretarz Stanu podkreślił, że w ramach programu GOSPOSTRATEG Pełnomocnik ds. OZE złożył do Narodowego Centrum Badań i Rozwoju propozycję zamówienia rozwiązania strategicznego pn. „Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków” „GOSPOSTRATEG”. W ramach ww.

rozwiązania strategicznego zaproponował stworzenie programu MEWa+, którego celem jest maksymalizacja udziału local content w krajowym sektorze przemysłu MEW do co najmniej 50% w 2030 r. poprzez wypracowanie, przetestowanie i przeprowadzenie pilotażu wdrożenia modelu wspierania transformacji przemysłowej polskiej gospodarki dla budowy łańcucha dostaw w branży MEW. Ponadto, przygotowywany jest system jego implementacji. Biorąc pod uwagę wyzwania stojące przed polskim przemysłem MEW niezbędne okazuje się wypracowanie takich rozwiązań, które pozwolą na rozwój krajowych przedsiębiorstw. Opracowany przez Pełnomocnika ds. OZE projekt wychodzi naprzeciw zidentyfikowanym deficytom w obszarze wiedzy, infrastruktury, technologii i instytucji koordynujących procesy w wymiarze polityki rozwoju, natomiast wdrożenie wypracowanych w toku trwania programu MEWa+ rozwiązań przyczyni się do realizacji celów strategicznych RP oraz rozwoju przemysłu MEW wraz z zapleczem portowo-usługowym.

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju w toku przeprowadzonej oceny merytorycznej oceniło przedłożony przez Pełnomocnika ds. OZE projekt pozytywnie i zarekomendowało go do uwzględnienia w konkursie na projekty zamawiane;

- d) podjął prace – jak wynika z wyjaśnień Sekretarza Stanu – nad projektami rozporządzeń Ministra Klimatu i Środowiska wynikającymi z ustawy offshore w tym: w sprawie szczegółowych wymagań dla elementów zespołu urządzeń służących do wyprowadzenia mocy oraz dla elementów stacji elektroenergetycznych zlokalizowanych na morzu, w sprawie wzoru sprawozdań dotyczącego realizacji planu łańcucha dostaw materiałów i usług, oraz nad projektem rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie opłaty koncesyjnej;
- wydawania, w porozumieniu z Ministrem Klimatu i Środowiska, rekomendacji organom administracji rządowej oraz przekazywania wniosków i opinii instytucjom i podmiotom zaangażowanym w realizację projektów i przedsięwzięć wykorzystujących odnawialne źródła energii (§ 2 ust.1 pkt 7 ww. rozporządzenia) Pełnomocnik ds. OZE wydał rekomendację dotyczącą wyboru lokalizacji i realizacji inwestycji terminalu instalacyjnego na potrzeby budowy MFW – 25.03.2020 r. wystosował pismo do Ministra Obrony Narodowej, rekomendując odstąpienie od wykonania przez MON prawa pierwokupu nieruchomości oferowanej do sprzedaży przez PGZ Stocznia Wojenna Sp. z o.o. w Gdyni, położonej na terenie spółki w obrębie Portu Gdynia. Z przeprowadzonych przez Pełnomocnika ds. OZE konsultacji i analiz wynikało, że przedmiotowy teren jest najlepszym pod względem warunków technicznych miejscem na polskim wybrzeżu, które w terminie do połowy 2024 r. może zostać przystosowane do pełnienia funkcji portu instalacyjnego dla realizacji MFW na Bałtyku. Rekomendację w zakresie wyboru lokalizacji terminalu instalacyjnego Pełnomocnik ds. OZE skierował również do Ministra Infrastruktury w piśmie z 18.12.2020 r., 19.02.2021 r. i 29.04.2021 r. Ponadto, jak wyjaśnił Sekretarz Stanu, Pełnomocnik ds. OZE:
 - a) wydał rekomendacje:
 - 1) dotyczącą lądowego transportu nienormatywnego na potrzeby budowy wielkoskalowych inwestycji OZE, w tym budowy MFW – pismem z 3.12.2020 r. skierowanym do Ministra Infrastruktury Pełnomocnik ds. OZE zarekomendował uproszczenie procedury administracyjnej dotyczącej wydawania zezwoleń na transport pojazdami nienormatywnymi ładunków niepodzielnych, argumentując, iż części z których składają się elektrownie wiatrowe (gondole, turbiny, wieże, śmigła, etc.)

są kwalifikowane jako ładunki niepodzielne, w związku z czym wymagają specjalistycznego transportu pojazdami nienormatywnymi;

- 2) dla Ministra Obrony Narodowej ws. podjęcia niezbędnych działań w celu przygotowania oraz procedowania projektu rozporządzenia z art. 113c ust. 7 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim, w brzmieniu nadanym ustawą o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych, w sprawie szczegółowego zakresu ekspertyz, o których mowa w art. 113c ust. 1 i 2 ustawy o bezpieczeństwie morskim;
 - 3) dla Ministra Infrastruktury ws. podjęcia prac nad rozporządzeniem z art. 113b ust. 10 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim, w brzmieniu nadanym ustawą o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych, w sprawie szczegółowego zakresu ekspertyz, o których mowa w art. 113b ust. 1 pkt 1-3 ustawy o bezpieczeństwie morskim, szczegółowych wymagań dotyczących kwalifikacji oraz doświadczenia osób uprawnionych do ich sporządzania, jak również sposobu dokumentowania tych kwalifikacji i doświadczenia;
 - 4) dla Ministra Infrastruktury ws. podjęcia prac nad rozporządzeniem z art. 113b ust. 11 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim, w brzmieniu nadanym ustawą o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych, w sprawie szczegółowego zakresu planów, o których mowa w art. 113b ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy o bezpieczeństwie morskim, szczegółowych wymagań dotyczących kwalifikacji oraz doświadczenia osób uprawnionych do ich sporządzania, jak również sposobu dokumentowania tych kwalifikacji i doświadczenia;
- b) zgłosił uwagi:
- 1) w procesie zgłaszania uwag wewnątrzresortowo na etapie uzgadniania projektu ustawy o zmianie ustaw regulujących przygotowanie i realizację kluczowych inwestycji w zakresie strategicznej infrastruktury energetycznej (UD124), zgłoszone zostały uwagi mające na celu wykreślenie regulacji, które się wzajemnie wykluczają lub skoordynowania wprowadzanych zmian, które pokrywały się z materiałą ustawową objętą projektem ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w MFW;
 - 2) w procesie zgłaszania uwag wewnątrzresortowo na etapie pre-uzgodnień projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wykazu podmiotów podlegających ochronie oraz właściwych dla nich organów kontroli zgłoszone zostały uwagi dotyczące zgłoszenia podmiotów z obszaru MEW, wymagających ochrony z powodu ich wagi dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju;
 - 3) na etapie prac Stałego Komitetu Rady Ministrów do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przyjęcia PZPPOM (opisane w obszarze nr 3);
 - 4) do projektu rozporządzenia MI w sprawie oceny wniosków złożonych w postępowaniu rozstrzygającym. MKiŚ uczestniczyło w dwóch rundach uzgodnień międzyresortowych dotyczących ww. projektu rozporządzenia. Uwagi Ministerstwa koncentrowały się przede wszystkim na kwestiach związanych z zachowaniem i wypracowaniem przejrzystych kryteriów dla

wniosek złożony w postępowaniu rozstrzygającym, w tym kryterium najistotniejszego, które byłyby transparentne i zrozumiałe dla wnioskodawców oraz na umożliwieniu uczestnictwa w postępowaniu podmiotom działającym w formie spółek celowych, które są tworzone na potrzeby realizacji inwestycji takich jak MFW, a także na dookreśleniu przez projektodawcę pojęć użytych w rozporządzeniu.

(akta kontroli str. 7-74)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą, mimo procedowania przez MKiŚ projektu ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w MFW, zdaniem NIK, 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 zatwierdzania projektów robót i dodatków do projektów robót geologicznych i zawiadamiania 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, zdaniem NIK, dot. braku kompleksowego podejścia w zakresie koniecznych procedur administracyjnych. O nadmiernym rozproszeniu procedur administracyjnych związanych z MFW wskazuje zdaniem NIK fakt, iż przynajmniej 11 organów 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.

Sekretarz Stanu wyjaśnił m.in., że 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. Ponadto wskazał, że 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. Dodatkowo 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. Sekretarz Stanu wyjaśnił także m.in., że 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. Podkreślił jednocześnie, że stosownie do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁰⁴, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to m.in., że kompetencje organów 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 domniemywać. „Działanie na podstawie prawa” oznacza wymóg legitymacji prawnej dla wszelkiej aktywności polegającej na sprawowaniu władzy publicznej, przy czym legitymacja ta powinna obejmować co najmniej ustalenie kompetencji organu poprzez określenie zakresu, form i trybu działania¹⁰⁵. W powyższym rozumieniu zasada legalizmu pokrywa się częściowo z formułowaną w doktrynie prawa administracyjnego zasadą kompetencyjności, której istotą jest postulat działania organów administracji na podstawie i w ramach kompetencji im i tylko im przyznanej dla rozstrzygnięcia danej kwestii¹⁰⁶. Kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać¹⁰⁷, lecz musi być określona jasno i precyzyjnie w przepisie prawa¹⁰⁸. 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. Budowa MFW jest procesem bardzo złożonym, mogącym powodować wiele oddziaływań min. na środowisko, żywe zasoby morza,

¹⁰⁴ Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

¹⁰⁵ Por. Z. Witkowski, [w:] *Prawo...*, s. 76; M. Kordela, *Formalna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie TK*, [w:] *Zasada...*, s. 144.

¹⁰⁶ Z. Rybicki, [w:] Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984, s. 247–248.

¹⁰⁷ M.in. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 9 maja 2005 r., Ts 216/04.

¹⁰⁸ Z. Rybicki, [w:] Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984, s. 247–248.

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.

(akta kontroli str. 7-74)

NIK nie kwestionuje m.in. wielu działań podjętych w MKiŚ dla usprawnienia procedur dla rozwoju MEW, czemu dała wyraz w szeroko opisanym stanie faktycznym i ocenie. Zdaniem NIK też jednak, działania te choć rozległe nie były wystarczające. 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 wyłącznej strefie ekonomicznej), a koordynacja całości (np. w MKiŚ) przyczyniałaby się także do pozyskania przez organy informacji, gdzie można procedury uprościć.

(akta kontroli str. 7-68)

Zatem, nie umniejszając znaczącej roli Ministerstwa Klimatu i Środowiska w inicjowaniu i procedowaniu projektu ustawy offshore, zdaniem NIK należy mieć na uwadze szersze spektrum możliwego oddziaływania. Skoro można było (i należało) uprościć niektóre przepisy prawa geologicznego i górniczego dotyczące projektów robót geologicznych w obszarach morskich, czy prawo budowlane w zakresie wskazania, że zmiana rozmieszczenia morskich turbin wiatrowych w ramach lokalizacji określonej w pozwoleniu lokalizacyjnym (PSZW), nie stanowi istotnego odstąpienia 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, dzięki współpracy z ministrem właściwym ds. gospodarki morskiej, to również należało podjąć działania dotyczące wcześniejszych etapów rozwoju MEW a dotyczące procedur pozwoleńowych (lokalizacyjnych, czy dotyczących położenia kabli). Zdaniem NIK analizy w zakresie uproszczeń, w szczególności w kontekście przywołanego w OSR przykładu modelu duńskiego wymagały ukierunkowania na analizę i dokonanie możliwych uproszczeń procedur pozwoleńowych. Takiego kompleksowego podejścia wymagał w szczególności etap gdy MKiŚ (Ministerstwo Klimatu) było organem wnioskującym (ministerstwem wiodącym) projektu ustawy offshore.

Na potrzebę daleko idących uproszczeń procedur wskazano m.in.:

- w Ocenie Skutków Regulacji m.in. z 9.01.2020 r. dołączonej do pierwszego projektu ustawy offshore (z 23.12.2019 r.), jak i z 3.07.2020 r.¹⁰⁹ 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

¹⁰⁹ <https://legislacja.gov.pl/projekt/12335455/katalog/12697603#12697603> (dostęp 21.09.2021 r.).

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; 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 odnawialnych źródeł energii w krajowym miksie energetycznym, poprzez wprowadzenie systemu wsparcia oraz usprawnień administracyjnoprawnych, umożliwiających bardziej efektywne prowadzenie procesu inwestycyjnego w zakresie morskich farm wiatrowych¹¹⁰;

- na posiedzeniach Parlamentarnego Zespołu ds. MEW, gdzie m.in. 12.06.2019 r.¹¹¹ 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 8 ustaw i 15 rozporządzeń, z których wiele zostało zmienionych w ostatnich 3 latach, niektóre kilkakrotnie, w tym 19 uzgodnień i opinii wydawanych jest poza trybem Kodeksu Postępowania Administracyjnego¹¹²;

jednocześnie do zadań MKiŚ i Pełnomocnika ds. OZE należą sprawy – których realizację, w innym zakresie niż ww. integracja procedur i częściową realizację uproszczeń, szeroko opisano w stanie faktycznym i ocenie – rozwoju i wykorzystania odnawialnych źródeł energii¹¹³, koordynacji działań mających na celu rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii, w szczególności MEW oraz wydawanie, w porozumieniu z Ministrem Klimatu i Środowiska, rekomendacji organom administracji rządowej oraz przekazywanie wniosków i opinii instytucjom i podmiotom zaangażowanym w realizację projektów i przedsięwzięć wykorzystujących odnawialne źródła energii¹¹⁴.

(akta kontroli str. 7, 120-137, 160-222, 257-263)

2. W rozporządzeniu 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, przyjęto inflację na poziomie 2,6%, mimo że bieżąca projekcja inflacji (i PKB) opublikowana na stronie internetowej NBP

¹¹⁰ <https://legislacja.gov.pl/projekt/12335455/katalog/12697603#12697603> (dostęp 21.09.2021 r.).

¹¹¹ <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.

¹¹² „Optymalizacja i uproszczenie procedur obowiązujących w MEW”, Prezentacja Konfederacji Lewiatan na ww. posiedzeniu Zespołu.

¹¹³ Zgodnie z art. 13a ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 4 września 1997 r. ustawy o działach administracji rządowej

¹¹⁴ Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 lit. a i pkt 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 stycznia 2020 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Odnawialnych Źródeł Energii.

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%¹¹⁵.

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 morskiej farmie wiatrowej i wprowadzoną do sieci w złotych za 1 MWh, będącej podstawą rozliczenia prawa do pokrycia ujemnego salda 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 podaż 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 odchyleń od celu inflacyjnego NBP określonego jako 2,5% +/- 1 pkt proc”¹¹⁶;
- przyjęcie wskaźnika z listopada, zostało uznane przez Ministra Finansów jako uzasadnione, który w toku konsultacji nie zgłosił uwag w tym zakresie¹¹⁷.

(akta kontroli str. 7, 120-137, 160-222, 257-263)

Zdaniem NIK 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

¹¹⁵ 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

¹¹⁶ https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/polityka_pieniezna/dokumenty/projekcja_inflacji_2021_marzec.html

¹¹⁷ 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.).

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).

(akta kontroli str. 7, 120-137, 160-222, 257-263)

3. Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska 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, 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 ceny¹¹⁸, 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 informacji posiadanych przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska, rozporządzenie zostało wydane w terminie, który umożliwił złożenie wniosków, o których mowa w art. 13 ust. 1 ustawy offshore¹¹⁹.

Zdaniem NIK, nie kwestionując m.in. skomplikowanego charakteru przedmiotowego rozporządzenia, to jednak 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

¹¹⁸ 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.).

¹¹⁹ O przyznanie prawa do pokrycia ujemnego salda w odniesieniu do energii elektrycznej wytworzonej w morskiej farmie wiatrowej i wprowadzonej do sieci.

do odstępstwa 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 morskiej farmy wiatrowej wraz z zespołem urządzeń służących do wyprowadzenia mocy, wykazujący, że projektowana inwestycja w zakresie morskiej farmy wiatrowej wraz z tym zespołem urządzeń nie zostałaby zrealizowana w przypadku, w którym dla energii elektrycznej wytworzonej w tej morskiej farmie wiatrowej 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.

(akta kontroli str. 7, 257-263)

Do 7.09.2021 r. 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., tj. prawie siedem miesięcy temu, 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 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 rozporządzenia w sprawie wzoru sprawozdań dotyczących realizacji planu łańcucha dostaw materiałów i usług, o którym mowa w art. 43 ust. 4 ustawy offshore, 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.¹²⁰) 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

¹²⁰ Dzień udzielenia wyjaśnień.

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 morskich farm wiatrowych. Ministerstwo Klimatu i Środowiska pracowało intensywnie nad ww. projektami.

Zdaniem NIK, pomimo niezidentyfikowanych dotychczas (do 07.09.2021 r.) negatywnych konsekwencji niewydania powyższych rozporządzeń, przedłużający się brak tych rozporządzeń powoduje niepewność, co do ostatecznego kształtu regulacji (wymagań) będących ich przedmiotem i stanowi ryzyko braku możliwości pełnego stosowania przepisów ustawy offshore stanowiącej upoważnienie do ich wydania. W ocenie NIK, powyższe ma szczególne znaczenie dla wytwórców w rozumieniu ustawy offshore, którym Prezes Urzędu Regulacji Energetyki przyznał prawo do pokrycia ujemnego salda w odniesieniu do energii elektrycznej wytworzonej w morskiej farmie wiatrowej i wprowadzonej do sieci. Wytwórcy ci, do wniosku o przyznanie prawa do pokrycia ujemnego salda dołączyli plan łańcucha dostaw materiałów i usług, a dotychczas nie określono wzoru sprawozdania dotyczącego realizacji tego planu, który winien być przedmiotem rozporządzenia wydanego na podstawie art. 43 ust. 4 ustawy offshore. 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 rozporządzenia wydanego na podstawie art. 83 tej ustawy.

(akta kontroli str. 7, 257-263)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w latach 2019-2021 (do zakończenia kontroli) w Ministerstwie Klimatu i Środowiska (Ministerstwie Klimatu do 5.10.2020 r.) prowadzono na szeroką skalę działania mające na celu likwidację zapóźnienia rozwojowego MEW w polskich obszarach morskich i ukierunkowujące politykę gospodarczą na rozwój MEW. Do najistotniejszych działań należało:

- przeprowadzanie procesu legislacyjnego ustawy offshore, która ma szczególne znaczenie dla najbardziej zaawansowanych formalnie projektów MFW – określa możliwość ubiegania się wytwórców o prawo do pokrycia ujemnego salda;
- usprawnienie 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);
- 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;
- uproszczenia w zakresie prawa budowlanego 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 budowlanego;
- 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 ustawy Prawo geologiczne i górnicze;

- 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.

NIK ocenia jednak także, że działania mające na celu rozwój MEW były w przypadku:

- procedowania ustawy offshore, choć rozległe, na co wskazują m.in. ww. usprawnienia, ułatwienia i uproszczenie, to także niewystarczająco sięgające istoty rzeczy – ustawa nie spełnia oczekiwań w zakresie uproszczenia i integracji procedur administracyjnych; w tym przepisów ustawy o obszarach morskich RP oraz prawa geologicznego i górniczego, które miały, zdaniem NIK, istotny wpływ na fakt, iż mimo że upłynęło już 9 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;
- rozporządzenia 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, choć konsekwentnie mające na celu ustalenie ceny zapewniającej efekt zachęty to niewystarczająco kompleksowe – nie zapewniono uwzględnienia 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).

OBSZAR

3. Przedłużający się proces opracowywania planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej i uwzględnienie w tym planie (projekcie planu) możliwego rozwoju MEW.

Opis stanu faktycznego

19.11.2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej oraz niektórych innych ustaw¹²¹, wdrażająca do polskiego porządku prawnego przepisy dyrektywy ustanawiającej ramy planowania przestrzennego obszarów morskich¹²² – wprowadzającej obowiązek przyjęcia PZPPOM. Zgodnie z art. 15 ust. 3 ww. dyrektywy plany zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich należy opracować jak najszybciej, a najpóźniej do dnia 31.03.2021 r. Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 2021 r. w sprawie przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i WSE w skali 1:200 000¹²³ wszedł w życie PZPPOM, z dniem następującym po dniu ogłoszenia, tj. w dniu 22.05.2021 r. Zgodnie z art. 37e ust.

¹²¹ Dz. U. poz. 1642.

¹²² DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY 2014/89/UE z dnia 23 lipca 2014 r. ustanawiająca ramy planowania przestrzennego obszarów morskich (DZ. U. UE. L. 328 str. 135)

¹²³ Dz. U. poz. 935.

1 pkt 8 lit. c ustawy o obszarach morskich RP przystępując do sporządzenia projektu PZPPOM, właściwy terytorialnie dyrektor urzędu morskiego, uzgadnia projekt planu z m.in. ministrami właściwymi ds.: klimatu¹²⁴, energii, środowiska. Uzgodnienia albo przedstawienia opinii należało dokonać w terminie nie dłuższym niż 45 dni od dnia udostępnienia projektu planu (art. 37g ust. 3 ww. ustawy).

Uwagi MKiŚ do projektu PZPPOM w zakresie MEW zostały przekazane terminowo m.in. pismem z 4.02.2021 r.¹²⁵ Sekretarzowi Stałemu Komitetu Rady Ministrów Kancelarii Prezesa Rady Ministrów¹²⁶ i dotyczyły m.in. dopuszczenia, na akwenach przeznaczonych na pozyskiwanie energii odnawialnej w szczególności z wiatru za pomocą turbin morskich elektrowni wiatrowych, możliwości pozyskiwania innych rodzajów energii niż energia z wiatru (która powinna być w tym obszarze priorytetem). Minister Infrastruktury pismem z 12.02.2021 r.¹²⁷ poinformował że:

- ww. uwagi nie mogą zostać uwzględnione na obecnym etapie prac legislacyjnych;
- uwagi te dotyczą dokonania takich zmian w kartach akwenów, dla których funkcja podstawowa została określona jako pozyskiwanie energii odnawialnej, która mieści w sobie możliwość pozyskiwania energii odnawialnej z różnych źródeł;
- inne niż pozyskiwanie energii z wiatru formy pozyskiwania energii odnawialnej w polskich obszarach morskich w najbliższym czasie nie osiągną takiej dojrzałości technologicznej, która wskazywałaby na konieczność wskazywania ich w projekcie planu na tym etapie;
- w przyszłości także inne formy pozyskiwania energii odnawialnej będą możliwe do wdrożenia w polskich obszarach morskich;
- w przypadku przystąpienia do rewizji planu po jego przyjęciu w obecnej formie, zostaną wzięte pod uwagę te kwestie;
- informacji o tym, że przyjęcie na obecnym etapie prac proponowanych zmian w projekcie planu, musiałoby doprowadzić do powtórzenia części procedury planistycznej, a co za tym idzie znacząco wydłużyłoby prace nad projektem planu i z tego powodu uwzględnienie uwag zgłoszonych przez Ministra Klimatu i Środowiska nie było możliwe.

18.02.2021 r. Minister Klimatu i Środowiska w odpowiedzi na pismo Ministra Infrastruktury wskazał m.in., iż mając na uwadze wyjaśnienie MI, iż uwagi Ministra Klimatu i Środowiska nie mogą zostać uwzględnione na obecnym etapie prac legislacyjnych nad projektem planu, MKiŚ proponuje uzgodnić projekt Planu jedynie pod warunkiem, że Rada Ministrów zobowiąże ministra właściwego ds. gospodarki morskiej do rozpoczęcia prac nad zmianą planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich niezwłocznie po przyjęciu ww. Planu, m.in. w celu zapewnienia odpowiedniej przestrzeni do pozyskiwania energii odnawialnej zarówno z MFW jak i z innych źródeł. Minister Infrastruktury pismem z 23.02.2021 r.¹²⁸ zobowiązał się do dokonania szybszej, niż wynika to z obowiązku ustawowego,

¹²⁴ Od 29.02.2020 r. (Zgodnie z art. 37e pkt 8 lit. c zmieniona przez art. 5 pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. (Dz.U. poz. 284) zmieniającej ustawę z dniem 29.02.2020 r.

¹²⁵ znak: DSP-ZPE.0311.9.2021JB

¹²⁶ 29.01.2021 r. została wyrażona zgoda przez Przewodniczącego SKRM na rozpatrzenie projektu RD267 w trybie odrębnym. Tego samego dnia projekt został przedstawiony do rozpatrzenia przez SKRM w trybie obiegowym z możliwością zgłaszania ewentualnych uwag.

¹²⁷ znak: GM-DGM- 7.0210.1.2020

¹²⁸ znak: GM-DGM-7.0210.1.2020

rewizji planu, która rozpocznie się po przyjęciu PZPPOM oraz zadeklarował, że w OSR projektu przekazywanym do rozpatrzenia przez komisję prawniczą znajdzie się stosowne postanowienie w powyższym zakresie oraz że po przyjęciu planu w obecnym kształcie, dokona analizy i aktualizacji materiału planistycznego w celu przeprowadzenia rewizji planu w zakresie rozszerzenia regulacji w kartach akwenów o funkcji podstawowej pozyskiwanie energii odnawialnej o możliwość pozyskiwania energii odnawialnej zarówno z MFW, jak i z instalacji do produkcji wodoru. Minister Infrastruktury wskazał, że powiadomi Ministra Klimatu i Środowiska o przystąpieniu do procesu rewizji planu. Czwarta, aktualna wersja planu przekazana została Ministrowi Infrastruktury przez Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni w listopadzie 2020 r. Minister Infrastruktury, zadeklarował, że w trakcie przewidywanej rewizji planu zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich, dokładnie przeanalizuje we współpracy z Ministrem Klimatu i Środowiska również kwestie pozyskiwania wodoru. Ponadto, zgodnie z pismem z 24.02.2021 r. w sprawie uzgodnienia projektu planu przez Ministra Aktywów Państwowych i Ministra Klimatu i Środowiska, Minister Infrastruktury wprowadził do OSR projektu deklarację w zakresie szybszej, niż wynika to z obowiązków ustawowych, rewizji planu. Kolejno, Minister Infrastruktury pismem z 29.03.2021 r.¹²⁹ przekazał do Sekretarza Rady Ministrów po raz kolejny projekt rozporządzenia z prośbą o skierowanie go do rozpatrzenia przez Radę Ministrów w trybie obiegowym z możliwie jak najkrótszym terminem zgłaszania uwag. Sekretarz Rady Ministrów przedstawił¹³⁰ projekt rozporządzenia do rozpatrzenia w trybie obiegowym z prośbą o ewentualne uwagi w terminie do 6.04.2021 r. MKiŚ pismem z 6.04.2021 r.¹³¹, przekazało uwagi do projektu rozporządzenia, ale nie dotyczyły one MEW.

(akta kontroli str. 7-74)

PZPPOM zgodnie z PEP2040 zapewnia możliwość powstania 11 GW mocy na MFW w horyzoncie do 2040 r. w WSE na Morzu Bałtyckim.

Jak zapewnił Podsekretarz stanu w MKiŚ Pan Adam Guibourgé-Czetwertyński 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 morskich¹³².

¹²⁹ znak: GM-DGM- 7.0210.1.2020

¹³⁰ Pismo znak: DKPL.WK.110.2.226.2020.JS(8)

¹³¹ znak: DSP- ZPE.0311.23.2021.JB

¹³² <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/biuletyn.xsp?documentId=FF71C7D504F0A71EC12586BC0049C74F> (dostęp 17.09.2021 r.).

Również z wyjaśnień Sekretarza Stanu wynika, że obszary akwenów morskich przeznaczone pod budowę MFW o łącznej powierzchni 2 300 km² pozwalają na realizację założeń prognostycznych ujętych w PEP2040. Dodał, że 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.

(akta kontroli str. 7-74)

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;
- 25% obszaru przeznaczonego dla MEW będzie wyłączona z produkcji (Zespół Parlamentarny dot. MEW, posiedzenia z dnia 17.01.2019¹³³), co oznacza, że potencjał mocy zainstalowanej w MFW przekłada się bezpośrednio na ok. 14 GW – przewyższając zakładane 11 GW w PEP 2040.

(akta kontroli str. (akta kontroli str. 7-74)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

NIK ocenia pozytywnie udział Ministerstwa Klimatu i Środowiska w procesie opracowywania planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i WSE i uwzględnienie w tym planie (projekcie planu) możliwego rozwoju MEW.

W MKiŚ 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. PZPPOM jest zgodny z PEP2040 w zakresie możliwości powstania 11 GW mocy na MFW do 2040 r. w polskiej WSE na Morzu Bałtyckim.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

1. NIK zauważa, że w okresie objętym kontrolą, mimo procedowania przez MKiŚ projektu ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych, nie podjęto wystarczających działań w celu integracji

133

<https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/transmisja.xsp?documentId=BC018D3616EB11DEC12583770049668B&sy>

(dostęp: 20.09.2021 r.)

procedur i zmniejszenia ustawowych obciążeń administracyjnych w tym dotyczących prawa geologicznego i górniczego, 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 MKiŚ było organem wnioskującym (Ministerstwem wiodącym) projektu ustawy offshore.

2. NIK zauważa, że przyjęta polityka energetyczna PEP2040, w której określono wdrażanie MEW, jako projekt strategiczny, nie zawierała jednak:

- oceny realizacji poprzednio obowiązującej polityki energetycznej PEP2030¹³⁴ w zakresie działań dotyczących MEW. 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 – również ma realny wpływ na stopień i tempo przyrostu OZE w końcowym zużyciu energii brutto i powinien stanowić element oceny realizacji PEP2030 w oparciu o ww. przepis (obowiązujący do 2.07.2021 r.);
- wymaganego art. 15 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” PEP2040 nie określa jasno zadań/działania do realizacji i nie przypisuje wprost odpowiedzialności za ich realizację i terminu ich realizacji.

Wnioski

1. Podjęcie działań mających na celu zaktualizowanie projekcji inflacji i zweryfikowanie 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. Zintensyfikowanie działań w celu niezwłocznego wydania rozporządzenia na podstawie art. 43 ust. 4 i art. 83 ustawy offshore.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

¹³⁴ „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).

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

Warszawa, 28 października 2021 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś
/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

p.o. Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Gdańsku

p.o. DYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku
.....
Tomasz Stachoszowski