



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MICHAŁ JĘDRZEJCZYK

KGP.410.3.1.2024

Paulina Hennig-Kłoska
Minister Klimatu i Środowiska

Ministerstwo Klimatu i Środowiska
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Nr 13/2025
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2025 r.

P/24/054 Prawne uwarunkowania lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych w Polsce

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Klimatu i Środowiska, ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paulina Hennig-Kloska, Minister Klimatu i Środowiska, od 13 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Anna Łukaszewska-Trzeciakowska, Minister Klimatu i Środowiska, od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r. Anna Moskwa, Minister Klimatu i Środowiska, od 26 października 2021 r. do 27 listopada 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Identyfikowanie barier prawnych w zakresie lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych mogących ograniczać rozwój energetyki wiatrowej. 2. Przygotowanie, procedowanie, monitorowanie i prowadzenie ewaluacji regulacji prawnych (lub ich zmiany) dotyczących likwidacji barier prawnych w zakresie lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych. 3. Aktualizacja zintegrowanego krajowego planu na rzecz energii i klimatu Polski, sporządzenie sprawozdania z jego wdrażania i aktualizacja polityki energetycznej państwa. 4. Stan zaawansowania wdrażania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 w zakresie dotyczącym lokalizacji elektrowni wiatrowych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2022–2024 (do dnia 8 listopada 2024 r.), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie – jeżeli dotyczyły działalności objętej kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Jakub Niemczyk, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KGP/43/2024 z 5 czerwca 2024 r. 2. Anna Rutkowska-Brdulak, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KGP/50/2024 z 2 lipca 2024 r. 3. Milena Tymendorf, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/60/2024 z 30 lipca 2024 r. (akta kontroli str.1-6)

¹ Dalej także: Ministerstwo, MKiŚ.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister Klimatu i Środowiska prowadził działania związane z prawnymi uwarunkowaniami lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych w Polsce. Jednakże Najwyższa Izba Kontroli⁴ ocenia te działania jako niewystarczające, w szczególności negatywnie ocenia ośmiomiesięczne opóźnienie w przygotowaniu i przedłożeniu Komisji Europejskiej projektu zaktualizowanego Krajowego Planu w dziedzinie Energii i Klimatu⁵. NIK negatywnie ocenia również brak przygotowania i przedłożenia do Komisji Europejskiej ostatecznej wersji aktualizacji KPEiK⁶. Termin na przekazanie finalnej wersji aKPEiK upłynął 30 czerwca 2024 r.

Jako działanie nierzetelne należy ocenić brak aktualizacji Polityki energetycznej Polski do 2040 r. Ponadto NIK ocenia negatywnie pięciomiesięczne opóźnienie w przedłożeniu Komisji Europejskiej pierwszego zintegrowanego sprawozdania z postępów w dziedzinie energii i klimatu za lata 2020-2021, co stanowiło naruszenie art. 17 ust. 1 rozporządzenia UE 2018/1999⁷ oraz ponad trzyletnie opóźnienie w przygotowaniu i przedłożeniu Radzie Ministrów projektów aktów prawnych w pełni transponujących przepisy Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych⁸. Nie dokonano również pełnej implementacji do polskiego porządku prawnego art. 16 ust. 5 oraz art. 16 ust. 6 wprowadzonych do dyrektywy RED II dyrektywą RED III⁹.

Minister prowadził wprawdzie działania w kierunku zmiany przepisów mających na celu likwidację barier prawnych w rozwoju elektroenergetyki wiatrowej, jednak nie w każdym przypadku przeprowadzono pełną procedurę opiniowania projektów aktów prawnych.

Za rzetelne należy uznać działania Ministra w zakresie analizowania danych i informacji o barierach prawnych w zakresie lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych mogących ograniczać rozwój energetyki wiatrowej, co w dalszej kolejności przekładało się na tworzenie rozwiązań systemowych i regulacji prawnych.

Termin przygotowania i przedłożenia projektu zaktualizowanego KPEiK wynikał wprost z art. 14 ust. 1 rozporządzenia 2018/1999 (30 czerwca 2023 r.). Tymczasem MKiŚ przedłożyło ten dokument Komisji Europejskiej dopiero w dniu 1 marca 2024 r. W wyniku tego opóźnienia wszczęto wobec Polski procedurę naruszeniową, a ponadto Komisja Europejska nie miała możliwości wydania zaleceń w terminie wynikającym z art. 9 ust. 2 rozporządzenia 2018/1999.

Zgodnie z art. 14 ust. 2 rozporządzenia 2018/1999 aKPEiK powinna być przedłożona Komisji Europejskiej do dnia 30 czerwca 2024 r., natomiast przyjęcie przez Rząd

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: NIK

⁵ Dalej: KPEiK.

⁶ Dalej: aKPEiK.

⁷ Rozporządzenie 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 (EU) 2015/652 oraz uchylecia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013, Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018, str. 1, ze zm., dalej: rozporządzenie 2018/1999.

⁸ Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018, str. 82, ze zm., dalej: dyrektywa RED II.

⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2413 z dnia 18 października 2023 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2018/2001, rozporządzenie (UE) 2018/1999 i dyrektywę 98/70/WE w odniesieniu do promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz uchylająca dyrektywę Rady (UE) 2015/652, Dz. Urz. UE. L 264 z 31.10.2023, str. 2413, ze zm. dalej: RED III lub dyrektywa 2023/2413.

Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰ i przekazanie finalnego dokumentu do Komisji Europejskiej planowane jest dopiero na styczeń 2025 r. Oznacza to, że aktualizacja zostanie przedłożona z co najmniej sześciomiesięcznym opóźnieniem, mimo że KPEiK stanowi kluczowe narzędzie służące realizacji międzynarodowych zobowiązań dotyczących ochrony środowiska, oraz wyznacza kierunki w dziedzinie energii i klimatu. W ocenie NIK powyższe opóźnienia są skutkiem nierzetelnego prowadzenia procesu przygotowania tych dokumentów przez MKiŚ.

Minister nie przygotował aktualizacji „Polityki energetycznej Polski do 2040 r.”, pomimo że obowiązująca polityka energetyczna nie odzwierciedla zmieniającej się sytuacji geopolitycznej i gospodarczej Polski oraz nie wskazuje kierunków służących zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego kraju.

Ponadto NIK stwierdziła brak przedłożenia w terminie Komisji Europejskiej pierwszego zintegrowanego sprawozdania z postępów w dziedzinie energii i klimatu za lata 2020-2021, co stanowiło naruszenie art. 17 ust. 1 rozporządzenia UE 2018/1999.

NIK odstąpiła od oceny krajowych celów, założeń i wkładów, o których mowa w art. 14 ust. 3 rozporządzenia 2018/1999, gdyż aktualizacja KPEiK, na etapie prowadzenia czynności kontrolnych, była w trakcie opracowywania i może jeszcze ulec zmianie.

W Ministerstwie nie przygotowano i nie przedłożono Radzie Ministrów projektów aktów prawnych w pełni transponujących przepisy dyrektywy RED II pomimo, że termin ich transpozycji minął 30 czerwca 2021 r. (trzy lata i cztery miesiące opóźnienia w transpozycji). Powoduje to realne ryzyko zastosowania w stosunku do Polski art. 258 oraz art. 260 ust. 3 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹¹. W konsekwencji możliwe jest nałożenie na Polskę sankcji. Nie dokonano również pełnej implementacji art. 16 ust. 5 oraz 16 ust. 6 wprowadzonych do dyrektywy RED II dyrektywą RED III, pomimo że termin na ich wprowadzenie w życie upłynął 1 lipca 2024 r. W rezultacie brak jest w Polsce prostych procedur rozstrzygania sporów i szybkiego trybu odwołań administracyjnych i sądowych.

W ocenie NIK nie podjęto też wystarczających działań zmierzających do przeprowadzenia procesu mapowania obszarów lądowych i morskich, co spowodowało powstanie ryzyka niedotrzymania terminów wynikających z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności¹² oraz z art. 15b dyrektywy RED II, wprowadzonego do ww. dyrektywy dyrektywą RED III.

Działania podjęte w kierunku wyznaczenia obszarów przyspieszonego rozwoju energii ze źródeł odnawialnych miały charakter drugorzędny.

Minister prowadził działania w kierunku zmian przepisów w celu likwidacji barier prawnych w rozwoju elektroenergetyki wiatrowej, jednakże w przypadku projektu ustawy o numerze UD 462¹³ nie przeprowadzono pełnej procedury opiniowania, co sprawiło, że nie wszystkie zainteresowane podmioty mogły zgłosić ewentualne wątpliwości lub uwagi.

Minister pozyskiwał wiedzę o barierach prawnych w zakresie lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych, prowadził rzetelne działania w tym zakresie i przygotowywał rozwiązania systemowe i regulacje prawne sprzyjające rozwojowi energetyki wiatrowej w Polsce.

¹⁰ Dalej: Rząd RP.

¹¹ Dz. U. z 2004 r. Nr 90 poz. 864/2.

¹² Dalej: KPO.

¹³ Projekt ustawy o szczególnej ochronie odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu - <https://legislacja.gov.pl/projekt/12365961>.

MKiŚ prowadziło wprawdzie działania edukacyjne, informacyjne i przeciwdziałające dezinformacji związane z energetyką wiatrową, jednakże nie koncentrowały się one wprost na informowaniu społeczeństwa o korzyściach i zagrożeniach związanych z lokalizacją i budową elektrowni wiatrowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Identyfikowanie barier prawnych w zakresie lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych mogących ograniczać rozwój energetyki wiatrowej

1.1 Analiza danych i informacji o barierach prawnych w zakresie lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych (lądowych i morskich) mogących ograniczać rozwój energetyki wiatrowej

Opis stanu faktycznego

W MKiŚ obowiązywały następujące regulacje wewnętrzne określające sposób i formę pozyskiwania wiedzy o barierach prawnych w zakresie lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych: Regulamin organizacyjny MKiŚ¹⁵, wewnętrzny regulamin organizacyjny Departamentu Odnawialnych Źródeł Energii¹⁶, Procedura opracowywania i uzgadniania projektów aktów normatywnych¹⁷ oraz Instrukcja w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków oraz petycji w MKiŚ¹⁸.

Zgodnie z § 9 Regulaminu Departamentu OZE oraz Regulaminem organizacyjnym MKiŚ do zadań tego Departamentu należało między innymi: przygotowanie projektów aktów normatywnych, dokumentów i innych materiałów, prowadzenie we współpracy z Departamentem Prawnym procesu legislacyjnego tych projektów oraz prowadzenie monitoringu i ewaluacji wprowadzonych aktów normatywnych. Ponadto, Departament OZE odpowiadał za opiniowanie projektów aktów normatywnych, dokumentów i innych materiałów przygotowanych przez inne ministerstwa i urzędy, a także inicjowanie, prowadzenie negocjacji i realizację umów międzynarodowych oraz prowadzenie współpracy dwustronnej i regionalnej, przeprowadzanie notyfikacji aktów normatywnych i ich projektów oraz przygotowanie projektów odpowiedzi na interpelacje, zapytania i wystąpienia poselskie i oświadczenia senatorskie oraz realizowanie zadań Ministra w zakresie skarg, wniosków i petycji. Do zadań ww. departamentu należało również wykonywanie zadań związanych z realizacją reform i współpraca w zakresie realizacji inwestycji z Departamentem Funduszy Europejskich, zgodnie z ustalonymi w KPO kamieniami milowymi i wskaźnikami. Departament OZE współpracował też z Departamentem Strategii i Analiz w zakresie:

¹⁴ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁵ Zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z 11 marca 2024 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska, Dz. Urz. Min. Klim. i Środ. poz. 14, zastępujące zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 9 listopada 2020 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska, Dz. Urz. Min. Klim. i Środ. poz. 10, ze zm.

¹⁶ Dalej: Regulamin Departamentu OZE.

¹⁷ Stanowiąca załącznik nr 1 do zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 11 marca 2024 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego MKiŚ, wcześniej załącznik do zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 9 listopada 2020 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego MKiŚ.

¹⁸ Obowiązująca od 16 listopada 2022 r., wcześniej: Instrukcja w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków oraz petycji w Ministerstwie Klimatu (obowiązująca od 8 czerwca 2020 r.).

- przeprowadzania oceny wpływu regulacji, w szczególności oceny funkcjonowania obowiązujących regulacji, analizy potencjalnych skutków społeczno-gospodarczych proponowanych rozwiązań, doboru środków zmierzających do ich osiągnięcia i planowania ewaluacji efektów jej wdrożenia,
- inicjowania, opracowywania oraz wdrażania strategii i programów w zakresie właściwości Ministra.

W zakresie realizacji obszaru objętego kontrolą kluczowe znaczenie mają dwa Wydziały Departamentu OZE: Wydział Morskiej Energetyki Wiatrowej¹⁹ oraz Wydział Regulacji i Mechanizmów Wsparcia Odnawialnych Źródeł Energii²⁰.

Według wyjaśnień Dyrektor Generalnej z dnia 26 lipca 2024 r.²¹ MKiŚ na bieżąco podejmuje działania w szczególności w zakresie tworzenia rozwiązań systemowych i regulacji prawnych sprzyjających rozwojowi energetyki wiatrowej w Polsce. Analizie podlegają opinie podmiotów realizujących projekty zarówno lądowych, jak i morskich farm wiatrowych oraz podmiotów uczestniczących w łańcuchu dostaw materiałów i usług dla tego sektora. Analizowane są również raporty opracowywane przez organy administracji publicznej (Sprawozdania Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki) oraz krajowe, regionalne i międzynarodowe stowarzyszenia branżowe (Polskie Stowarzyszenie Energetyki Wiatrowej, Polska Izba Morskiej Energetyki Wiatrowej, WindEurope).

Ministerstwo w okresie objętym kontrolą nie zlecało oraz nie przygotowywało opracowań własnych dotyczących barier prawnych w zakresie lokalizacji i budowy

¹⁹ Dalej: WMEW. Najważniejszymi zadaniami WMEW było: monitorowanie procesu rozwoju wykorzystania morskiej energetyki wiatrowej w Polsce i na świecie, koordynowanie na szczeblu Ministerstwa działań mających na celu wsparcie rozwoju polskich przedsiębiorstw wytwarzających produkty i świadczących usługi na potrzeby projektowania, budowy, eksploatacji i likwidacji morskich farm wiatrowych, w szczególności poprzez wypracowanie i realizację porozumienia sektorowego dla morskiej energetyki wiatrowej, prowadzenie działań w zakresie współpracy międzynarodowej związanej ze wspólnymi projektami inwestycyjnymi oraz wykorzystaniem morskiej energetyki wiatrowej, w szczególności w ramach struktur unijnych o charakterze regionalnym m.in. Baltic Energy Market Interconnection Plan, współpraca z ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej, w szczególności w zakresie planów zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich oraz wymagań w zakresie bezpieczeństwa budowy, eksploatacji i likwidacji morskich farm wiatrowych, współpraca z Polskimi Sieciami Elektroenergetycznymi w zakresie rozwoju sieci na potrzeby morskiej energetyki wiatrowej, współpraca w Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości, Narodowym Centrum Badań i Rozwoju oraz zapleczem naukowym i eksperckim w zakresie rozwoju morskiej energetyki wiatrowej oraz przedsiębiorstw wytwarzających produkty i świadczących usługi na jej potrzeby, prowadzenie prac związanych z pomocą publiczną w zakresie mechanizmów wsparcia dla morskiej energetyki wiatrowej oraz opracowywanie materiałów analitycznych na temat funkcjonowania sektora energii w innych państwach w zakresie zadań Wydziału, a także gromadzenie danych statystycznych z zakresu wykorzystania odnawialnych źródeł energii. BEMIP to Baltic Energy Market Interconnection Plan – grupa Państw m.in.: Polski, Danii, Niemiec, Estonii, Łotwy, Litwy, Finlandii, Szwecji, Norwegia (obserwator), która ma na celu stworzenie połączeń energetycznych między krajami bałtyckimi, dzięki którym osiągnięty zostanie zintegrowany i otwarty rynek energii elektrycznej.

²⁰ Dalej: WRMWOZE. Do zadań WRMWOZE należało między innymi: prowadzenie analiz w zakresie doskonalenia rozwiązań prawnych w zakresie wykorzystania odnawialnych źródeł energii; realizacja działań na rzecz zapewnienia udziału energii ze źródeł odnawialnych zgodnie z Krajowym planem na rzecz energii i klimatu na lata 2021- 2030 i Polityką energetyczną Polski do 2040 r. oraz tworzenie, wdrażanie i utrzymanie polityk związanych ze wsparciem odnawialnych źródeł energii, a także monitorowanie procesu rozwoju wykorzystania odnawialnych źródeł energii w obszarze energii elektrycznej, ciepła i chłodu, a także biogazu rolniczego oraz osiągania celów wynikających z wymogów Unii Europejskiej w tym zakresie. WRMWOZE zajmował się również przygotowywaniem okresowych raportów w zakresie odnawialnych źródeł energii dla Komisji Europejskiej i przygotowywaniem informacji o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii na podstawie przeglądu funkcjonowania mechanizmów i instrumentów wspierających odnawialne źródła energii, jak również wdrażaniem polityki energetycznej państwa, w tym realizacją zadań Ministra w zakresie bezpieczeństwa energetycznego, oraz wypracowywaniem stanowiska Departamentu w odniesieniu do projektów polityki energetycznej państwa w rozumieniu ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne oraz przygotowywanie materiałów / informacji nt. stanu realizacji zadań zapisanych w Programie działań wykonawczych z zakresu właściwości Wydziału. Ponadto do zadań ww. wydziału należało opracowywanie materiałów analitycznych na temat funkcjonowania sektora energii i paliw odnawialnych w innych państwach oraz współpraca z zapleczem naukowym i eksperckim w zakresie nowych technologii wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych.

²¹ Znak: PK 3295873.12938593.10460373.

elektrowni wiatrowych na lądzie lub na morzu, ale MKiŚ było w stałym kontakcie roboczym z podmiotami sektora lądowej oraz morskiej energetyki wiatrowej i na bieżąco reagowało na pojawiające się wyzwania.

(akta kontroli str.11-54, 61-75, 581-592)

1.2 Wykorzystywanie wiedzy o barierach prawnych w zakresie lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych (lądowych i morskich) mogących ograniczać rozwój energetyki wiatrowej

Bariery prawne występujące od 2022 r. w zakresie lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych oraz działania, jakie podjęto w Ministerstwie w celu usunięcia tych barier²²:

1. Główne i zaadresowane bariery prawne w zakresie lokalizacji i budowy lądowych elektrowni wiatrowych, według Ministerstwa, w okresie kontrolowanym (od roku 2022) oraz działania podjęte w celu zaadresowania barier:

- Bezwarunkowa generalna zasada, zgodnie z którą odległość elektrowni wiatrowej od budynku mieszkalnego nie może być mniejsza niż 10-krotność wysokości planowanej elektrowni wiatrowej²³.

Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw²⁴, umożliwiła zmianę zasady 10H przez gminę w ramach uchwalanego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²⁵. Zgodnie z przedłożonym rządowym projektem ww. ustawy, z uwagi na kryteria bezpieczeństwa, wyznaczona w MPZP odległość elektrowni wiatrowej od budynków mieszkalnych w żadnym wypadku miała nie być mniejsza niż 500 m. W toku prac parlamentarnych nad projektem ustawy dokonano zmiany minimalnej odległości z 500 m na 700 m. Nowelizacja ustawy o inwestycjach rozpoczęła proces stopniowej liberalizacji zasad lokalizowania elektrowni wiatrowych na lądzie.

- Wyznaczanie konkretnych odległości elektrowni wiatrowej od zabudowy mieszkaniowej w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa.

Nowelizacja ustawy o inwestycjach uchyliła art. 6 pkt 1 i 6 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych²⁶, a więc odległości z art. 4 ust. 1–4²⁷ nie będą już uwzględniane w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz

²² Wyjaśnienia Dyrektor Generalnej z dnia 26 lipca 2024 r., znak: PK 3295873.12938593.10460373.

²³ Dalej: zasada 10H.

²⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 553, ze zm., dalej: nowelizacja ustawy o inwestycjach.

²⁵ Dalej: MPZP.

²⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 317, dalej: ustawa o inwestycjach.

²⁷ Art 4 ust. 1 przed nowelizacją stanowił, że odległość, w której mogą być lokalizowane i budowane: elektrownia wiatrowa - od budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, oraz budynek mieszkalny albo budynek o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa - od elektrowni wiatrowej - jest równa lub większa od dziesięciokrotności wysokości elektrowni wiatrowej mierzonej od poziomu gruntu do najwyższego punktu budowli, wliczając elementy techniczne, w szczególności wirnik wraz z łopatkami (całkowita wysokość elektrowni wiatrowej). Odległość ta była również wymagana przy lokalizacji i budowie elektrowni wiatrowej od form ochrony przyrody oraz od leśnych kompleksów promocyjnych.

planach zagospodarowania przestrzennego województwa. Etap sporządzania studiów jest etapem zbyt wczesnym, aby określać dokładne odległości elektrowni wiatrowych od zabudowy, gdyż wówczas nie ma pełnej i wiarygodnej informacji, czy na danym obszarze powstaną elektrownie wiatrowe, jakiego rodzaju technologie zostaną wykorzystane lub jakie uwarunkowania środowiskowe odegrają w danym przypadku kluczową rolę. Natomiast, w stosunku do planu zagospodarowania przestrzennego województwa należy zauważyć, że jest to dokument zbyt mało szczegółowy, aby mógł precyzować dokładne odległości od inwestycji w elektrownie wiatrowe. Z tego względu przyjęto, że właściwym dokumentem planistycznym służącym ustaleniu odległości elektrowni wiatrowych od zabudowy jest plan miejscowy, który uwzględni specyficzne warunki danej gminy. Zmianę tę przyjęto w celu uproszczenia początkowego etapu procesu inwestycyjnego.

- Brak właściwych konsultacji projektowanych MPZP w procesie lokalizowania elektrowni wiatrowej. Brak świadomości na temat projektowanej inwestycji zwiększa ryzyko niepokoju społecznych i ma kluczowy wpływ na to, czy inwestycja wiatrakowa powstanie na danym terenie gminy.

Nowelizacja ustawy o inwestycjach wprowadziła szereg rozwiązań zapewniających obowiązek przeprowadzenia szczegółowych konsultacji projektowanych MPZP ze społecznościami lokalnymi. W fazie planistycznej zapewniono dodatkowe dyskusje publiczne na etapach podjęcia uchwały o przystąpieniu do opracowania MPZP oraz ogłoszenia o wyłożeniu projektu MPZP. Wzmacniając na etapie planistycznym interesy mieszkańców gmin sąsiadujących, wprowadzono w pewnych przypadkach obowiązek sporządzenia MPZP przez gminy pobliskie.

- Brak możliwości dokończenia inwestycji wiatrakowych będących na wcześniejszym etapie inwestycyjnym, w związku z wejściem w życie ustawy o inwestycjach.

Nowelizacja ustawy o inwestycjach umożliwia realizację inwestycji wiatrakowych posiadających uchwalone MPZP oraz decyzje i pozwolenia dotyczące elektrowni wiatrowych, których prowadzenie zostało wstrzymane ze względu na wejście w życie ustawy o inwestycjach, o ile inwestycje te spełniają wymagania minimalnych odległości od zabudowań mieszkalnych (700 m).

- Wydłużone procedury dotyczące informowania stron na etapie postępowania w sprawie uzyskania pozwolenia na budowę elektrowni wiatrowej.

W celu ułatwienia procesu inwestycyjnego w zakresie elektrowni wiatrowych przyjęto regulacje (art. 1 ust. 12 nowelizacji ustawy o inwestycjach, dodanie art. 7aa ust. 1), że w przypadku gdy liczba stron postępowania w sprawie pozwolenia na budowę elektrowni wiatrowej przekraczałaby 20, zawiadomienie stron o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej może nastąpić:

- w formie publicznego obwieszczenia,
- w innej formie publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjętej w danej miejscowości,

- przez udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie właściwego organu administracji publicznej.
- Konieczności weryfikowania zgodności posadowienia masztów służących do pomiaru wietrzności z aktami regulującymi zagospodarowanie przestrzenne.

Nowelizacja ustawy o inwestycjach wprowadziła regulację, dzięki której nie weryfikuje się zgodności posadowienia masztów służących do pomiaru wietrzności²⁸ z aktami regulującymi zagospodarowanie przestrzenne. Brak tej regulacji czynił niemożliwą ocenę opłacalności ekonomicznej inwestycji, a tym samym utrudniał pozyskanie dofinansowania i w praktyce niweczył możliwość realizacji budowy nowych źródeł. Drugim istotnym aspektem jest tymczasowość prowadzenia pomiarów i wynikający stąd ograniczony czas, na jaki jest lokalizowany maszt pomiarowy. Warto dodać, że stawiane tymczasowo maszty nie są inwestycjami o znaczącym oddziaływaniu na środowisko.

- Brak właściwych ustawowych procedur mających na celu bezpieczną eksploatację turbin wiatrowych, co może prowadzić wśród społeczności lokalnych do wątpliwości, czy elektrownie wiatrowe są serwisowane w sposób prawidłowy, co z kolei wpływa na społeczną akceptację dla takich inwestycji, a zatem na faktyczną możliwość realizacji takich inwestycji.

Nowelizacja ustawy o inwestycjach wprowadziła regulacje zwiększające poziom bezpieczeństwa eksploatacji elektrowni wiatrowych poprzez dodatkowe obowiązki serwisowe dla wytwórców w elektrowniach wiatrowych.

2. Główne istniejące bariery prawne w zakresie lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych według Ministerstwa, które wymagają podjęcia działań lub działania są już podejmowane:

- Brak pełnej rezygnacji z zasady 10H oraz utrzymanie minimalnej ustawowej odległości elektrowni wiatrowej od zabudowań mieszkalnych na poziomie 700 m.
- Brak odblokowania pełnego potencjału projektów w lądowej energetyce wiatrowej, które ukończyły etap planistyczny, lecz nie mogły zostać zrealizowane ze względu na regulacje ustawy o inwestycjach oraz niewystarczające regulacje nowelizacji ustawy o inwestycjach.
- Długie terminy czynności konsultacyjnych oraz dodatkowe wymogi proceduralne dla planów miejscowych umożliwiających lokalizację elektrowni wiatrowych w stosunku do podstawowej procedury planistycznej.
- Brak jasnych regulacji w przedmiocie możliwości lokalizowania elektrowni wiatrowych na podstawie szczególnej formy MPZP jaką jest Zintegrowany

²⁸ Chodzi o tymczasowe obiekty budowlane stanowiące urządzenia infrastruktury technicznej, służące do pomiaru wietrzności na terenach, dla których w planie miejscowym ustalono przeznaczenie umożliwiające realizację produkcji, górnictwa i wydobywania lub gospodarowania odpadami w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130).

Plan Inwestycyjny²⁹ – wprowadzonej ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw³⁰.

- Obowiązywanie art. 12 nowelizacji ustawy o inwestycjach, który w dłuższej perspektywie może w niektórych przypadkach utrudnić repowering elektrowni wiatrowych.
3. Główne istniejące bariery prawne w zakresie lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych według innych niż Ministerstwo podmiotów³¹:
- Ustawa o inwestycjach – zmiana odległości minimalnej pomiędzy elektrownią wiatrową, a zabudową mieszkaniową z 700 m na 500 m oraz odstąpienie od przepisów dotyczących tzw. kryterium odległościowego 10H, w szczególności poprzez zmianę następujących przepisów:
 - art. 4 ust. 1 i 4 poprzez przyjęcie bezwzględnej, minimalnej odległości elektrowni wiatrowej od budynku mieszkalnego wynoszącej 500 m;
 - art. 7 ust. 3 poprzez dostosowanie dotychczasowego brzmienia przepisu do minimalnej odległości 500 m pomiędzy elektrownią wiatrową, a zabudową mieszkalną;
 - w art. 4 ust. 5 należałoby wprowadzić możliwość uzyskania od gminy zaświadczenia potwierdzającego, że na danym terenie znajduje się budynek mieszkalny,
 - wprowadzenie do art. 2 ust. 5 definicji gminy pobliskiej, czyli gminy, która znajduje się w odległości 500 m od elektrowni wiatrowej.
 - Ustawa o inwestycjach – usunięcie sztywnych odległości pomiędzy elektrownią wiatrową, a linią elektroenergetyczną poprzez uchylene art. 4a i 4b, które ustalają konkretne odległości od linii energetycznych.
 - Ustawa o inwestycjach – usunięcie sztywnych odległości pomiędzy elektrownią wiatrową o formami ochrony przyrody, takimi jak parki narodowe czy rezerваты przyrody poprzez uchylene art. 4c ust. 2-4, które ustalają konkretne odległości od form ochrony przyrody.
 - Ustawa o inwestycjach – wydłużenie procesu konsultacji społecznych dotyczących inwestycji w elektrownie wiatrowe oraz rozszerzenie systemu informacyjnego dla lokalnej społeczności – zmiana art. 6e ust. 1 i 2 poprzez wydłużenie maksymalnego terminu na rozpoczęcie pierwszych konsultacji do 60 dni oraz doprecyzowanie, że mają to być minimum dwie dyskusje publiczne, zaś ogłoszenie o trwającej procedurze lokalizacyjnej powinno być zamieszczone w prasie o większym zasięgu (obejmującym gminy pobliskie) i również bezpośrednio w gminach pobliskich w sposób zwyczajowo przyjęty.
 - Ustawa o inwestycjach – wprowadzenie ułatwień w zakresie przeprowadzania remontu lub tzw. repoweringu elektrowni wiatrowych, zmiana w zakresie art. 12 poprzez umożliwienie remontu turbiny lub

²⁹ Dalej: ZPI.

³⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 1688.

³¹ Energetyka wiatrowa na nowo. Niezbędne zmiany legislacyjne i analiza potencjału onshore. Raport opracowany przez Polskie Stowarzyszenie Energetyki Wiatrowej, 2024.

budowy nowej instalacji w miejsce rozebranej elektrowni wiatrowej w dotychczasowej lokalizacji.

- Ustawa o inwestycjach – umożliwienie stosowania procedury uproszczonej oraz zintegrowanego planu inwestycyjnego w zakresie lokalizowania elektrowni wiatrowych – zmiana art. 3 poprzez umożliwienie lokalizowania elektrowni wiatrowych na podstawie procedury uproszczonej oraz zintegrowanego planu inwestycyjnego.
- Ustawa o inwestycjach – umożliwienie inwestorom finansowania prac planistycznych w ramach przygotowania lub zmiany MPZP w zakresie powstawania inwestycji wiatrowej poprzez dodanie art. 6fa, na podstawie którego możliwe byłoby przeniesienie na inwestora kosztów przygotowania projektu MPZP przestrzennego lub jego zmiany.
- Nowelizacja ustawy o inwestycjach – wykorzystanie obowiązujących MPZP do zmienionych zasad lokalizowania elektrowni wiatrowych – zmiana art. 9 ust. 1 i 2 poprzez dostosowanie go do dotychczasowego przepisu przejściowego umożliwiającego wykorzystanie obowiązujących MPZP do zmienionych zasad lokalizowania elektrowni wiatrowych (minimalna odległość 500 m zamiast 700 m) oraz wykorzystanie MPZP obejmujących obszary mniejsze lub równe minimalnej odległości.
- Nowelizacja ustawy o inwestycjach – uwzględnienie oceny oddziaływania na środowisko przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę budynku mieszkalnego lub budynku o funkcji mieszkalnej zlokalizowanego przy elektrowni wiatrowej – dodanie art. 12 ust. 2, który stanowiłby, że organ architektoniczno-budowlany będzie zobowiązany uwzględnić wyniki oceny oddziaływania na środowisko przeprowadzonej dla danej elektrowni wiatrowej.
- Nowelizacja ustawy o inwestycjach – rozszerzenie katalogu podmiotów, które mogą skorzystać z instytucji prosumenta wirtualnego – zmiana art. 6g ust. 1-9 poprzez rozszerzenie katalogu podmiotu mogących skorzystać ze statusu prosumenta wirtualnego poza wskazanymi dotychczas mieszkańcami gminy, w której zlokalizowana jest elektrownia wiatrowa o: mieszkańców gminy pobliskiej, członków kłaster, członków spółdzielni energetycznych oraz członków (wspólników) obywatelskich społeczności energetycznych, których obszar działania obejmuje wskazane powyżej gminy.
- Ustawa o planowaniu³² – przyspieszenie procesu inwestycyjnego dzięki procedurze uproszczonej, także w odniesieniu do gmin pobliskich – zmiana art. 27b ust. 1 pkt 1 oraz dodanie pkt 1a) wprowadzających postępowanie uproszczone uchwalania lub zmiany planu miejscowego dla lokalizacji elektrowni wiatrowej w danej gminie, a także w odniesieniu do gmin pobliskich.
- Ustawa o planowaniu – przyspieszenie procesu inwestycyjnego dzięki procedurze stosowania zintegrowanego planu inwestycyjnego wraz z wprowadzeniem definicji inwestycji uzupełniającej – doprecyzowanie procedury stosowania ZPI dla lokalizacji elektrowni wiatrowej, co wiąże się ze zmianą art. 37ea ust.2, art. 37eb ust. 2, art. 37ec (dodanie ust. 7-9) oraz

³² Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, dalej: ustawa o planowaniu.

wprowadzenie do art. 2 ust. 5a³³ definicji inwestycji uzupełniającej, którą należy rozumieć jako wszelkie inwestycje, które w uzasadniony sposób są związane i potrzebne dla inwestycji głównej oraz dopełniają lub rozszerzają jej działanie.

- Ustawa o planowaniu – rozszerzenie katalogu informacji dostępnych w rejestrze urbanistycznym poprzez zmianę art. 67h ust. 1 i ujęcie w nim następujących danych:
 - informacji z rejestru zabytków, w tym informacji o otoczeniu zabytku (a zatem o terenie wokół lub przy zabytku wyznaczonym w decyzji o wpisie tego terenu do rejestru zabytków), jak również z gminnej i wojewódzkiej ewidencji zabytków,
 - map zasadniczych,
 - informacji o utworzonych korytarzach ekologicznych.
- Prawo energetyczne³⁴ - doprecyzowanie definicji jednostki wytwórczej w kontekście technologii opartej na linii bezpośredniej poprzez zmianę art. 3 pkt 11fa³⁵ i jednoznaczne wskazanie, że w ramach relacji linii bezpośredniej konieczne jest istnienie dwóch odrębnych podmiotów, w konsekwencji reżimem linii bezpośredniej nie byłaby objęta tzw. autokonsumpcja.
- Prawo energetyczne - wydłużenie terminu dostarczenia po raz pierwszy do sieci energii elektrycznej wytworzonej w instalacji OZE poprzez zmianę art. 7 ust. 2a¹ – 2a³ i uregulowanie, że termin na dostarczenie po raz pierwszy do sieci energii elektrycznej ulega wydłużeniu na wniosek wytwórcy dostarczony do przedsiębiorstwa energetycznego zajmującego się przesyłem lub dystrybucją energii elektrycznej, o czas wskazany przez wytwórcę, nie dłuższy niż 72 miesiące od dnia zawarcia umowy na przyłączenie. Wydłużenie terminu powinno być uzależnione od posiadania przez inwestora pozwolenia na budowę.
- Prawo energetyczne - umożliwienie dostępu do ekspertyz dla podmiotów, które ubiegają się o przyłączenie do sieci poprzez dodanie art. 7 ust. 8e³. Ekspertyzy te są podstawą do wydania warunków przyłączenia lub odmowy wydania warunków przyłączenia przez operatorów sieci elektroenergetycznych.

³³ Do ustawy o planowaniu ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688), został wprowadzony w art. 2 ust. 5a definicja inwestycji uzupełniającej, przez którą należy rozumieć inwestycję w zakresie budowy, zmiany sposobu użytkowania lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu w rozumieniu art. 2 pkt 11 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1752, 1615, 1688 i 1762), dróg publicznych, linii kolejowych, obiektów infrastruktury publicznego transportu zbiorowego, obiektów działalności kulturalnej, obiektów opieki nad dziećmi do lat 3, przedszkoli, szkół, placówek wsparcia dziennego, placówek opieki zdrowotnej, obiektów, w których prowadzona jest działalność z zakresu pomocy społecznej, obiektów służących działalności pożytku publicznego, obiektów sportu i rekreacji, obszarów zieleni publicznej, obiektów budowlanych przeznaczonych na działalność handlową lub usługową - o ile służą obsłudze inwestycji głównej.

³⁴ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, Dz. U. z 2024 r. poz. 266, ze zm., dalej: Prawo energetyczne.

³⁵ Ustawą o zmianie ustawy -- Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1681) zmieniono definicję wydzielonej jednostki wytwórczej i należy przez nią rozumieć jednostkę wytwórczą, z której cała wytworzona energia elektryczna jest objęta bezpośrednim dostarczaniem energii elektrycznej do wydzielonego odbiorcy.

- Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie³⁶ - zrównanie możliwości korzystania z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przez lądowe elektrownie wiatrowe z morskimi elektrowniami wiatrowymi poprzez zmianę art. 72 ust. 3 i 5 oraz art. 72 ust. 4, w wyniku czego w obu przypadkach możliwość taka będzie przez 10 lat, a także wprowadzenie przepisu przejściowego dotyczącego decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydanych przed wejściem w życie nowych przepisów.
- Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych³⁷ - uproszczenie procesu inwestycyjnego w zakresie budowy infrastruktury i sieci uzbrojenia terenu, których oddziaływanie na grunty rolne jest ograniczone czasowo (brak wymaganej decyzji, jeżeli grunty rolne mają być wyłączone z produkcji na okres nieprzekraczający 6 miesięcy) poprzez dodanie art. 11 ust. 7.

(akta kontroli str. 61—75, 150-202, 581-592)

1.3 Realizacja zaplanowanych celów i zadań dotyczących prawnych uwarunkowań lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych (lądowych i morskich)

W celu usunięcia barier prawnych w zakresie lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych Ministerstwo przygotowało projekt ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw³⁸. Ministerstwo poinformowało równocześnie, że nie prowadzi innych projektów ustaw, których regulacje dotyczyłyby bezpośrednio obszaru energetyki wiatrowej na lądzie i zakłada, iż nowelizacja ustawy o inwestycjach będzie kompleksowym projektem, w którym zostaną zawarte wszelkie zmiany prawa z omawianego zakresu. W dniu 25 września 2024 r. przekazano ww. projekt do konsultacji publicznych, opiniowania i uzgodnień międzyresortowych.³⁹ Projekt nie był przedmiotem prekonsultacji.

Projekt zakłada zniesienie generalnej zasady 10H oraz wprowadzenie nowej, minimalnej odległości między elektrowniami wiatrowymi, a budynkami mieszkalnymi na poziomie 500 m. W uzasadnieniu do projektu podkreślono, że minimalna odległość turbiny wiatrowej od budynków mieszkalnych jest wartością generalną, co oznacza, że w konkretnych przypadkach o odległości zdecyduje organ sporządzający MPZP, po zapoznaniu się ze strategiczną oceną oddziaływania na środowisko oraz postulatami społeczności lokalnych, które będą mieszkać w pobliżu planowanej elektrowni wiatrowej⁴⁰. W OSR do projektu podniesiono, że zmiana polegająca na

³⁶ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. z 2024 r. poz. 1112, dalej: ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie.

³⁷ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz. U. z 2024 r. poz. 82.

³⁸ Nr wykazu UD89, dalej: projekt nowelizacji ustawy o inwestycjach.

³⁹ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12389803/katalog/13082912#13082912>.

⁴⁰ W OSR do projektu UD89 stwierdzono, że „warto podkreślić, że według niezależnych analiz obecnie przyjęta zasada odległościowa ustalona na poziomie 700 m pozwoliła na uwolnienie 18 000 km² pod potencjalne inwestycje LEW, a z kolei zmiana tej odległości do poziomu 500 m pozwoli na uzyskanie oczekiwanego efektu w postaci uwolnienia 32 500 km², co stanowi zwiększenie dopuszczalnego obszaru aż o 44% (<https://ambiens.pl/pl/blog/energetyka-wiatrowa-na-ladzie-500m-vs-700m/>). Według szacunków Polskiego Stowarzyszenia Energetyki Wiatrowej (PSEW), zmniejszenie minimalnej odległości z poziomu 700 m do 500 m może spowodować wzrost możliwej mocy w nowych projektach LEW nawet o ok. 60-70%. Według analiz firmy Ember, na które powołuje się PSEW, utrzymanie odległości minimalnej 700 m oznaczać będzie, że do 2030 r. powstaną co najwyżej 4 GW nowych mocy wiatrowych. Dla porównania, wprowadzenie odległości 500 m oznacza szansę na budowę w tym czasie ponad 10 GW nowych wiatraków na lądzie (<http://psew.pl/700-metrow-zabija-84->

ustaleniu minimalnej odległości elektrowni wiatrowej od zabudowań mieszkaniowych na poziomie 500 m pozwoli na odblokowanie blisko 80 planów miejscowych (32% z obowiązujących planów miejscowych wstrzymanych do realizacji po 2016 r.) i umożliwi przyspieszenie procesu inwestycyjnego.

W projekcie wprowadzono również zmianę ustawowej odległości minimalnej od parku narodowego z 10H na 1500 m. Projektodawca zakłada jednakże, że zmiany w tym obszarze nie dokonają większych modyfikacji, ponieważ wartość 1500 m jest i tak wartością zbliżoną do dziesięciokrotnej wysokości całkowitej obecnych turbin wiatrowych. Wprowadzono także zasadę minimalnej odległości elektrowni wiatrowej od określonych obszarów Natura 2000 na poziomie 500 m. Ta zasada odległościowa obejmuje Specjalne Obszary Ochrony, w których przedmiotem ochrony są nietoperze oraz wszystkie Obszary Specjalnej Ochrony Natura 2000 ze względu na potrzebę ochrony ptaków. Jak wynika z uzasadnienia celem projektodawcy jest podkreślenie, że wsparcie dla inwestycji wiatrakowych nie może stanowić szkody dla form ochrony przyrody w Polsce. W projekcie wprowadzono również zasadę minimalnej odległości dla lasów ochronnych, które stanowią cenne fragmenty rodzimej przyrody.

Projekt nowelizacji ustawy o inwestycjach zawiera zmiany usprawniające lokalizowanie elektrowni wiatrowej w gminach w ramach zwykłego trybu – miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zakłada się, że przepisy w tym zakresie powinny znaleźć się w jednej ustawie, tj. ustawie o planowaniu. Sprecyzowano ponadto, że każda gmina, w tym gminy sąsiednie, mogą ustalać różne odległości od elektrowni wiatrowych, w których nie można lokalizować budynków mieszkalnych oraz, że intencją projektodawcy jest ułatwienie udziału w procesie jak największej liczbie zainteresowanych obywateli.

Projekt nowelizacji ustawy o inwestycjach zawiera również przepisy zakładające zmiany usprawniające lokalizowanie elektrowni wiatrowych w gminach w ramach zintegrowanego planu inwestycyjnego. Przepisy te pozwolą na skrócenie procesów planistycznych w gminie pobliskiej oraz realizację inwestycji uzupełniającej na terenie gminy pobliskiej.

W projekcie zawarto także przepisy mające na celu rozszerzenie stosowania mechanizmu partycypacji, w tym rozszerzono możliwość skorzystania z gratyfikacji polegającej na korzystaniu z formuły prosumenta wirtualnego na mieszkańców gmin pobliskich.

(akta kontroli str.335-339, 581-592)

1.4 Petycje, skargi i wnioski dotyczące prawnych uwarunkowań lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych (lądowych i morskich)

W latach 2022-2024 do MKiŚ wpłynęły dwie następujące sprawy⁴¹ (jeden wniosek oraz jedna petycja):

[planow-przygotowanych-pod-inwestycje-wiatrowe/](#)). Oznacza to zwiększenie potencjału wzrostu mocy zainstalowanej w LEW o ok. 6 GW do 2030 r. Biorąc z kolei pod uwagę tzw. zamrożone projekty inwestycyjne, tylko 25% projektów planowane było w zasięgu 650-1000 m, a zdecydowana większość (75%) lokowała turbiny w odległości 450-650 m od zabudowy mieszkaniowej (<https://ambiens.pl/blog/ustawa-odleglosciowa-vs-dewelopment/>). Dlatego też oczekuje się, że zmiana ustawowej odległości minimalnej pozwoli na uzyskanie efektu odblokowania zamrożonych po dniu 16 lipca 2016 r. projektów inwestycyjnych, które mogą w szybki sposób stanowić wsparcie dla systemu elektroenergetycznego. Do OSR dołączono m.in. monografię Polskiej Akademii Nauk „Elektrownie wiatrowe w życiu człowieka” (A.W. Jasiński, P. Kacejko, K. Matuszczak, J. Szulczyk, A. Zagubień).

⁴¹ Znak: MG 3227735.12659261.10224783.

1. Wniosek osób prywatnych z 19 kwietnia 2024 r. w zakresie sprzeciwu dla lokalizacji budowy farmy wiatrowej na pograniczu gminy wiejskiej Górowo Iławeckie oraz gminy wiejskiej Bartoszyce, na obszarze NATURA 2000 - „Ostoja Warmińska” oraz w strefie Obszaru Chronionego Krajobrazu „Doliny Elmy”. W dniu 27 czerwca 2024 r. zastępca dyrektora Departamentu OZE⁴² poinformował Wnioskodawców, że Minister Klimatu i Środowiska nie posiada kompetencji, ani prawnych narzędzi kontrolnych w zakresie analizy prawidłowości rozstrzygnięć indywidualnych postępowań administracyjnych i wyjaśnił, że proces inwestycyjny instalacji OZE obejmuje szereg procedur administracyjnych, których przeprowadzenie ma zapewnić efektywną, bezpieczną i zrównoważoną środowiskowo eksploatację.

Na podstawie art. 243 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego⁴³ wniosek został przekazany do:

- Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska⁴⁴ oraz
- Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego⁴⁵.

2. Petycja Sekretarza Zarządu Regionu Województwa Kujawsko-Pomorskiego Partii Polska 2050 Szymona Hołowni z 11 stycznia 2023 r., dotycząca wprowadzenia zmian w ustawie o inwestycjach i zniesienia zasady 10H w stosunku do budownictwa mieszkaniowego.⁴⁶

Odpowiedź na pismo została udzielona przez Sekretarza Stanu, Pełnomocnika Rządu ds. Odnawialnych Źródeł Energii w dniu 5 maja 2023 r.⁴⁷ i wysłana w dniu 8 maja 2023 r.

Art. 10 ust. 1 ustawy o petycjach⁴⁸ stanowi, że petycja powinna być rozpatrzona bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie trzech miesięcy od dnia jej złożenia. W MKiŚ obowiązuje Instrukcja w sprawie organizacji, przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków oraz petycji. Odpowiedź została udzielona po ustawowym terminie rozpatrzenia petycji. Nie wysłano zawiadomienia o niezłatwieniu sprawy w terminie.

(akta kontroli str.11- 31, 61-75, 123-149, 244-262, 265-266, 581-592)

1.5 Zadania audytowe i kontrole wewnętrzne w zakresie realizacji przez komórki organizacyjne Ministerstwa zadań dotyczących prawnych uwarunkowań lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych (lądowych i morskich) oraz monitorowanie realizacji wniosków i zaleceń audytu i pokontrolnych

⁴² Znak: DOZE-VII.055.7.2024.DK 3154238.12436767.10265781.

⁴³ Dz. U. z 2024 r. poz. 572.

⁴⁴ Pismo Biura Kontroli i Audytu Ministerstwa Klimatu i Środowiska z dnia 22 kwietnia 2024 r. do Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, znak: BKA-ZSWP.052.34.2024.MZ, 3154207.12310840.9893497., w dalszej kolejności wniosek ten został przekazany do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego (pismo z dnia 27 maja 2024 r. znak: BP-OPS.053.18.2024.MO).

⁴⁵ Pismo Biura Kontroli i Audytu Ministerstwa Klimatu i Środowiska z dnia 25 kwietnia 2024 r. do Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego, znak: BKA-ZSWP.052.34.2024.MZ, 3154207.12330212.9917052; w dalszej kolejności wniosek ten został przekazany do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie (pismo Zastępcy Dyrektora Departamentu Ochrony Środowiska Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie z dnia 7 maja 2024 r., znak: OŚ-S.1511.1.2024).

⁴⁶ Pismo wpłynęło do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i następnie pismem z dnia 2 lutego 2023 r. zostało przekazane do Ministerstwa Klimatu i Środowiska. Pismo zostało przekazane do komórki organizacyjnej – Departamentu Odnawialnych Źródeł Energii.

⁴⁷ Znak: DOZE-III.053.1.2023.ŁZ 2486003.9938822.8037024.

⁴⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 870.

W latach 2022-2024 nie prowadzono kontroli ani audytów w zakresie związanym z prawnymi uwarunkowaniami lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych w Polsce. Działalność kontrolna MKiŚ prowadzona jest na podstawie okresowego planu kontroli, który przygotowujący jest corocznie w oparciu o analizę ryzyka oraz potrzeby informacyjne Kierownictwa MKiŚ, z uwzględnieniem zasobów kadrowych MKiŚ. Nie zidentyfikowano potrzeby prowadzenia kontroli we wspomnianym zakresie⁴⁹.

(akta kontroli str.11-31, 581-592)

1.6 Działania edukacyjne, informacyjne lub przeciwdziałające dezinformacji związane z energetyką wiatrową (lądową i morską)

W latach 2022-2024 Minister prowadził następujące działania edukacyjne, informacyjne lub przeciwdziałające dezinformacji związane z energetyką wiatrową⁵⁰:

- prowadzono Kampanię „Oszczędzamy Energię”, której elementem były spoty telewizyjne i radiowe na temat transformacji energetycznej i oszczędzania energii;
- prowadzono działania w Internecie, przykładowo publikowano artykuły na stronach internetowych, posty w social mediach, w których poruszana była tematyka dotycząca m.in. procesu transformacji energetycznej, odnawialnych źródeł energii (OZE), a także oszczędzania energii;
- kontynuowano kampanię „Nasz klimat”, która miała na celu promocję postaw prośrodowiskowych oraz uświadomienie odbiorców na konieczność dbania o stan środowiska jako kluczowego elementu w zakresie działań na rzecz ochrony klimatu;
- przygotowano informacje prasowe dotyczące energetyki wiatrowej. Materiały te były publikowane na stronie internetowej MKiŚ oraz wysyłane do mediów⁵¹;
- utworzono stronę internetową, pod nazwą „Morska Energetyka Wiatrowa”: <https://www.gov.pl/web/morska-energetyka-wiatrowa>;
- publikowano informacje na temat energetyki wiatrowej na profilach MKiŚ w mediach społecznościowych.

Po analizie dokumentów potwierdzających działania edukacyjne i informacyjne podejmowane przez Ministerstwo oraz wyjaśnień w tym zakresie NIK stwierdza, że zasadne byłoby bardziej jednoznaczne informowanie społeczeństwa o korzyściach wynikających z pozyskiwania energii z wiatru oraz rzetelne informowanie

⁴⁹ Znak: MG 3227735.12659261.10224783.

⁵⁰ Pismo z dnia 21 czerwca 2024 r., znak: MG 3227735.12659261.10224783.

⁵¹ Przykładowo: <https://www.gov.pl/web/klimat/ministerstwo-klimatu-i-srodowiska-kontynuujepace-nad-projektem-zmiany-ustawy-odleglosciowej-tzw-10h>, <https://www.gov.pl/web/klimat/wiceminister-ireneusz-zyska-o-perspektywach-rozwoju-energetyki-wiatrowej-na-morzu>, <https://www.gov.pl/web/klimat/wiceminister-zyska-na-konferencji-polskiego-stowarzyszenia-energetyki-wiatrowej>, <https://www.gov.pl/web/klimat/nawelizacja-tzw-ustawy-10h-przyjeta-przez-rzad>, <https://www.gov.pl/web/klimat/porozumienia-sektorowe-jako-platformawspolpracy-sektora-oze-w-polsce>, <https://www.gov.pl/web/klimat/rzad-przyjal-poprawke-ministerstwa-klimatu-i-srodowiska-dot-ustawy-wiatrakowej>, <https://www.gov.pl/web/klimat/wiekszy-udzial-lokalnych-spolnocznosci-w-decydowaniu-o-inwestycjach-w-zakresie-elektrowni-wiatrowych>, <https://www.gov.pl/web/klimat/mocne-wsparcie-dla-dalszego-rozwoju-oze-w-polsce--nowelizacja-ustawy-o-odnawialnych-zrodlach-energii-ogloszona-w-dzienniku-ustaw-rp>.

o ewentualnych zagrożeniach (lub ich braku) wynikających z lokalizowania elektrowni wiatrowych w pobliżu zabudowań mieszkalnych, a nie wyłącznie włączanie kwestii dotyczących energii wiatrowej do działań edukacyjnych i informacyjnych poświęconych innym tematom.

(akta kontroli str.11-31, 581-592)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W Ministerstwie wprowadzono szczegółowe regulacje wewnętrzne określające sposób i formę pozyskiwania wiedzy o barierach prawnych w zakresie lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych oraz dedykowano do realizacji tych zadań odpowiednie komórki organizacyjne. Ponadto prowadzono rzetelne działania w zakresie analizowania danych i informacji o barierach prawnych w zakresie lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych mogących ograniczać rozwój energetyki wiatrowej. Ich wyniki wykorzystywano do tworzenia rozwiązań systemowych i regulacji prawnych sprzyjających rozwojowi energetyki wiatrowej w Polsce. W zakresie rozwoju energetyki wiatrowej otrzymano i rozpatrzono jedną petycję, jednakże odpowiedź wysłano z naruszeniem terminu wynikającego z art. 10 ust. 1 ustawy o petycjach.

MKiŚ prowadziło wprawdzie działania edukacyjne, informacyjne i przeciwdziałające dezinformacji związane z energetyką wiatrową, jednakże, zdaniem NIK, równocześnie z liberalizacją przepisów dotyczących rozwoju energetyki wiatrowej zasadne byłoby przeprowadzenie działań, które miałyby na celu bezpośrednie i rzetelne poinformowanie społeczeństwa o korzyściach i zagrożeniach wynikających z energetyki wiatrowej, a nie jedynie włączanie tych kwestii do działań w innych obszarach. Równocześnie NIK zwraca uwagę, że wszelkie działania w tym zakresie powinny podlegać ewaluacji pod względem skuteczności i efektywności realizowanych działań, w szczególności powinny być precyzyjnie wyznaczone docelowe wskaźniki umożliwiające weryfikację osiągniętych efektów.

OBSZAR

2. Przygotowanie, procedowanie, monitorowanie i prowadzenie ewaluacji regulacji prawnych (lub ich zmiany) dotyczących likwidacji barier prawnych w zakresie lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych

Opis stanu
faktycznego

2.1 Projekty dokumentów rządowych, których organem wnioskującym był Minister Klimatu i Środowiska dotyczące likwidowania barier prawnych w zakresie lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych (lądowych i morskich)

W okresie objętym kontrolą Minister podejmował następujące działania w kierunku usprawnienia procedur administracyjnych związanych z prowadzeniem procesu inwestycyjnego w zakresie OZE oraz usuwania barier mogących ograniczać wzrost ilości energii pozyskiwanej z OZE i ich wykorzystania w zakresie następujących regulacji prawnych:

- a) ustawa z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw⁵²:
 - zwiększono wolumeny mocy i terminów aukcji dla morskiej energetyki wiatrowej. Z zakładanych wcześniej 5 GW (po 2,5 GW w 2025 r. i 2027 r.), obecnie przewiduje się aukcje na maksymalną łączną moc zainstalowaną morskich farm wiatrowych na poziomie 12 GW;
- b) ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw⁵³:
 - na inwestora planującego inwestycję budowy elektrowni wiatrowej na terenie danej gminy został nałożony obowiązek wydzielenia co najmniej 10% mocy zainstalowanej projektowanego przedsięwzięcia i umożliwienia zainteresowanym mieszkańcom nabycia udziału w ww. mocy;
 - zliberalizowano przepisy dotyczące lądowej energetyki wiatrowej – zmniejszono minimalną odległość elektrowni wiatrowej od budynku mieszkalnego z dziesięciokrotności wysokości elektrowni (zasada 10H) na 700 m.
- c) ustawa z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. oraz w 2024 r. w związku z sytuacją na rynku gazu⁵⁴:

Wprowadzono rozwiązania poprawiające rentowność projektów morskich farm wiatrowych poprzez:

- doprecyzowanie, waloryzacji poziomu przyznanego wsparcia, od 2022 r. poprzez uwzględnienie wskaźnika inflacji za 2021 r.;
- umożliwienie rozliczania przyznanego wsparcia w całości lub części w euro (tj. w walucie, w jakiej ponoszona jest większość nakładów);
- skorelowanie terminu, na jaki przyznano pozwolenie lokalizacyjne dla morskiej farmy wiatrowej z okresem żywotności projektu (30 lat). Zmiana ta miała umożliwić uwzględnianie przez banki strumienia przychodów farmy przez 30 lat. Bez tej zmiany, w skrajnych przypadkach niektóre farmy wiatrowe traciłyby pozwolenie na użytkowanie obszaru morskiego w 22. roku funkcjonowania, tj. trzy lata przed upływem 25-letniego okresu wsparcia;
- wyłączenie lądowej części zespołu urządzeń do wyprowadzania mocy z morskich farm wiatrowych z obowiązku certyfikacji;
- wyłączenie konieczności uzyskania pozwolenia wodnoprawnego dla kabli wyprowadzających moc z morskich farm wiatrowych.

Dodatkowo Pełnomocnik Rządu ds. Odnawialnych Źródeł Energii – Sekretarz Stanu w MKiŚ podejmował działania związane z identyfikacją barier ograniczających rozwój wykorzystania OZE, w tym także energetyki wiatrowej. Na podstawie § 2 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 stycznia 2020 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu ds. Odnawialnych Źródeł Energii⁵⁵ dla:

- Ministra Infrastruktury w sprawie zniesienia ograniczeń administracyjnych dla transportu nienormatywnego elementów farm wiatrowych,

⁵² Dz. U. z 2023 r. poz. 1762.

⁵³ Dz. U. z 2023 r. poz. 553.

⁵⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 303.

⁵⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 2000.

- Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie zdynamizowania prac nad ustawą o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych,
- Ministra Infrastruktury w sprawie rozważenia możliwości podjęcia działań mających na celu włączenie Portu Morskiego Kołobrzeg do sieci TEN-T, co pozwoliłoby na uzyskanie synergii w ramach działań na rzecz realizacji projektów morskich farm wiatrowych w zachodniej części Polskich Obszarów Morskich.

Ponadto do likwidacji barier prawnych w zakresie lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych w sposób pośredni przyczyniły się m.in. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 września 2022 r. w sprawie maksymalnych ilości i wartości energii elektrycznej z OZE, które mogą zostać sprzedane w drodze aukcji w poszczególnych następujących po sobie latach kalendarzowych 2022-2027⁵⁶; rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 8 listopada 2023 r. w sprawie ceny referencyjnej energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, okresów obowiązujących wytwórców, którzy wygrali aukcje, oraz referencyjnych wolumenów sprzedaży energii elektrycznej określiło ceny referencyjne dla energii wiatrowej na poziomie wyższym w stosunku do 2022 r. o prawie 10% dla instalacji o mocy pow. 1 MW i ponad 11% dla instalacji do 1 MW, tj. w wysokości:

- wiatr na lądzie do 1 MW – 378 PLN/MWh;
- wiatr na lądzie powyżej 1 MW – 324 PLN/MWh.

Jednocześnie w stosunku do cen z 2021 r. był to wzrost o 18% dla instalacji wiatrowych do 1 MW i blisko 30% dla instalacji wiatrowych powyżej 1 MW.

Kwestie związane z morską energetyką wiatrową uwzględniono także w ustawie z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw⁵⁷.

Informacje o barierach prawnych w zakresie funkcjonowania sektora energetyki wiatrowej, ze szczególnym uwzględnieniem procesów realizacyjnych związanych z lokalizacją elektrowni wiatrowych Minister uzyskiwał z uwag zgłaszanych do projektów aktów prawnych oraz dialogu w ramach konsultacji publicznych. Istotne w tym procesie były również materiały branżowe, wskazujące bariery prawne, w tym m.in. raporty Polskiego Stowarzyszenia Energetyki Wiatrowej czy Sprawozdania Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

(akta kontroli str. 11-31, 581-592 – plik 14)

2.2 Przygotowanie propozycji regulacji prawnych lub ich zmian dotyczące likwidowania barier prawnych w zakresie lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych (lądowych i morskich)

W okresie objętym kontrolą Minister podejmował działania w zakresie następujących regulacji prawnych:

- a) ustawa z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw.

Projekt z dnia 24 lutego 2022 r. (numer z wykazu UC99)⁵⁸ obejmował w szczególności propozycje przepisów implementujących do polskiego porządku prawnego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie

⁵⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 2085.

⁵⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1681.

⁵⁸ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12357005/katalog/12858149#12858149>.

promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych⁵⁹. W zakresie morskiej energetyki wiatrowej projekt ten obejmował regulacje, zmieniające ustawę z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej⁶⁰, mające na celu m.in. bardziej efektywne planowanie rozwoju infrastruktury służącej do wyprowadzenia mocy z morskich farm wiatrowych. Ówczesne obowiązujące przepisy przewidywały możliwość złożenia wniosku obejmującego wyprowadzenie mocy (kable) z morskiej farmy wiatrowej nawet jeśli dany wnioskodawca nie posiadał pozwolenia na wznoszenie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich dla morskiej farmy wiatrowej. W konsekwencji mogło to blokować możliwość uzyskania pozwolenia na ułożenie kabla dla posiadacza pozwolenia lokalizacyjnego dla morskiej farmy wiatrowej.

- b) ustawa z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. oraz w 2024 r. w związku z sytuacją na rynku gazu⁶¹.

Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy (numer z wykazu UD 462) projekt zawierał przepisy wprowadzające niezbędne modyfikacje redakcyjno-techniczne w celu wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych oraz przepisy umożliwiające poprawę warunków inwestycyjnych dla realizowanych projektów morskich farm wiatrowych. Projekt zawierał zmiany przepisów: ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej; ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim; ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych.

MKiŚ wprowadziło rozwiązania mające na celu poprawę rentowności projektów morskich farm wiatrowych, tj. m.in. umożliwienie rozliczania przyznanego wsparcia w całości lub części w euro; dopasowanie terminu, na jaki przyznano pozwolenie lokalizacyjne dla morskiej farmy wiatrowej i zespołu urządzeń wyprowadzających moc z okresem żywotności projektu (30 lat); wyłączenie lądowej części zespołu urządzeń do wyprowadzania mocy z morskich farm wiatrowych z obowiązku certyfikacji; wyłączenie konieczności uzyskania pozwolenia wodnoprawnego dla kabli wyprowadzających moc z morskich farm wiatrowych.

- c) ustawa o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw

Celem projektu (numer w wykazie UD207⁶²) było, zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy, upodmiotowienie lokalnych społeczności w obszarze planowania przestrzennego gminy w związku z istniejącymi oraz planowanymi elektrowniami wiatrowymi. W wyniku wprowadzenia proponowanych przepisów mieszkańcy gmin mieli zyskać narzędzie do określania szczegółowych kryteriów wyznaczania minimalnej odległości planowanej elektrowni wiatrowej od zabudowy mieszkalnej. Projekt zakładał utrzymanie zasady, zgodnie z którą odległość nowej elektrowni wiatrowej od istniejącego budynku mieszkalnego nie może być mniejsza niż 10-krotność wysokości planowanej elektrowni wiatrowej. Odległość ta mogła zostać wyjątkowo zmieniona przez gminę w ramach uchwalanego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jednak wyznaczona w MPZP odległość nie mogła być mniejsza niż 500 m. Ponadto wójt, burmistrz lub prezydent miasta, uchwalając MPZP, zostali zobligowani do przeprowadzenia strategicznej oceny

⁵⁹ Dz. U. UE L 328 z 21.12.2018 r., str. 82—209.

⁶⁰ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1125.

⁶¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 303.

⁶² <https://legislacja.gov.pl/projekt/12359600>.

oddziaływania na środowisko, w ramach której zostaną ustalone istotne czynniki wpływające na lokalizację planowanych elektrowni wiatrowych.

(akta kontroli str. 11-31, 581-592 – plik 14)

Podsekretarz Stanu w MKiŚ wyjaśnił⁶³, że projekt ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw (UD 207) skierowany do konsultacji zawierał zmianę w art. 4 oraz uchylał art. 5 ust. 3 ustawy o inwestycjach. Biorąc pod uwagę, że uchylono minimalne odległości od form ochrony przyrody, MKiŚ zdecydowało się na wprowadzenie w art. 4c ustawy o inwestycjach zakazu lokalizacji elektrowni wiatrowych na terenach parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych i obszarów Natura 2000. W odniesieniu do parków narodowych wprowadzono zasadę, że odległość elektrowni wiatrowej od parku narodowego jest równa lub większa od dziesięciokrotności całkowitej wysokości elektrowni wiatrowej.

W przypadku rezerwatów przyrody została przyjęta odległość minimum 500 m. Nie zdecydowano się na wprowadzenie dalszych regulacji mających na celu wprowadzenie odległości od parków krajobrazowych ani obszarów Natura 2000. Zdaniem MKiŚ wprowadzone zmiany, tj. wprowadzenie buforów od parków narodowych oraz rezerwatów przyrody, były niezbędne. Przepisy dotyczące ochrony form przyrody zawarte w nowelizacji ustawy o inwestycjach (projekt UD207) stanowiły kompromis między poszanowaniem treści projektu, który został skonsultowany, a wprowadzeniem niezbędnych zmian w celu ochrony przyrody.

(akta kontroli str. 289-301, 581-592 – plik 17)

W projekcie UD207 początkowo zaplanowano minimalną odległość między elektrowniami, a budynkami mieszkalnymi na poziomie 500 m, a następnie (w ostatecznym brzmieniu ustawy) dokonano jej zmiany na 700 m.

Podsekretarz Stanu w MKiŚ wyjaśnił⁶⁴, że omawiany przepis został wpisany do projektu ustawy przez poprzedniego projektodawcę, tj. Ministra Rozwoju i Technologii⁶⁵, natomiast wyjaśnienie przyjęcia minimalnej odległości elektrowni wiatrowych od zabudowań mieszkalnych na poziomie 500 m wynikało z uzasadnienia projektu ustawy oraz OSR z przedłożenia rządowego. Minimalną odległość elektrowni wiatrowych od zabudowań mieszkalnych na poziomie 500 m zaproponował ówczesny projektodawca ustawy – MKiŚ w przedłożeniu rządowym. W dniu 26 stycznia 2023 r. odbyło się pierwsze czytanie projektu nowelizacji ustawy o inwestycjach (UD207) na połączonej Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, w trakcie którego wprowadzono do projektu zmianę minimalnej odległości pomiędzy elektrowniami wiatrowymi i budynkami mieszkalnymi z 500 m na 700 m. Zmiana ta wynikała ze zgłoszonej poprawki poselskiej, której autorem był Przewodniczący Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych.

(akta kontroli str. 289-301, 581-592 – plik 17)

W projekcie UD207 wprowadzono także minimalną odległość między elektrowniami, a sieciami elektroenergetycznymi najwyższych napięć⁶⁶.

⁶³ Pismo z dnia 9 października 2024 r., znak: BKA-KA.081.18.2024.PK 3394381.13456340.10852045.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Dalej: MRiT.

⁶⁶ Odległość określono jako: równą lub większą trzykrotności maksymalnej średnicy wirnika wraz z łopatom albo równą lub większą od dwukrotności maksymalnej całkowitej wysokości elektrowni wiatrowej, określonych w planie miejscowym, w zależności od tego, która z tych wartości jest większa.

Podsekretarz Stanu w MKiŚ wyjaśnił⁶⁷, że w toku konsultacji publicznych, uzgodnień międzyresortowych oraz opiniowania prowadzonych przez MRiT uwagi co do wprowadzenia tej odległości zostały zgłoszone między innymi przez: Pełnomocnika Rządu ds. Strategicznej Infrastruktury Energetycznej oraz Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. Zmiana została wprowadzona przez MKiŚ po przejściu procedowania projektu ustawy.

Celem dodania tych przepisów było zapewnienie bezpieczeństwa i ciągłości funkcjonowania tych linii oraz przyłączonych do nich urządzeń i instalacji. Napowietrzne linie elektroenergetyczne najwyższych napięć (400 kV i 220 kV) oraz stacje elektroenergetyczne najwyższych napięć zlokalizowane w pobliżu turbin wiatrowych narażone są na oddziaływanie tych turbin związane z:

- odrywaniem się brył lodu od turbin wiatrowych i uderzeniem przez nie w element linii lub stacji;
- zniszczeniem (przewróceniem się) turbiny wiatrowej na skutek ekstremalnych warunków atmosferycznych;
- dużą fluktuacją prędkości strugi powietrza występującej w śladzie za turbiną.

(akta kontroli str. 289-301, 581-592 – plik 17)

Projekt UD207 przewidywał też obowiązek uzyskania opinii wójta, burmistrza albo prezydenta miasta gminy pobliskiej, dotyczącej projektu MPZP sporządzanego w celu lokalizacji elektrowni wiatrowej.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił⁶⁸, że regulacja została przygotowana w czasie, w którym projektodawcą ustawy było MRiT. Zmiana nie została usunięta z projektu na dalszych etapach prac legislacyjnych w celu uwzględnienia interesów mieszkańców gminy pobliskiej, na której tereny może oddziaływać elektrownia wiatrowa, powstająca w sąsiedniej gminie. Wprowadzono także obowiązek uzyskania opinii wójta, burmistrza albo prezydenta miasta tej gminy pobliskiej, dotyczącej projektu MPZP sporządzanego w celu lokalizacji elektrowni wiatrowej. Gmina pobliska jest rozumiana w projekcie jako gmina, której tereny znajdują się w odległości mniejszej niż 10h od elektrowni wiatrowej. Mieszkańcy gminy pobliskiej mają być informowani o planowanym terminie zaopiniowania takiego projektu MPZP i możliwości wnoszenia uwag. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie zwrócił też uwagę na to, że nowelizacja ustawy o inwestycjach weszła w życie w dniu 23 kwietnia 2023 r., natomiast w dniu 24 września 2023 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw⁶⁹, która wprowadziła i ustrukturyzowała obszar konsultacji publicznych planów miejscowych, niemniej jednak z uwagi na późniejsze wejście w życie nie było możliwości jej uwzględnienia na etapie procesu tworzenia nowelizacji ustawy o inwestycjach z 2023 r.

(akta kontroli str. 289-301, 581-592 – plik 17)

Projekt UD207 wprowadził także obowiązek sporządzenia planu miejscowego przez gminę pobliską w stosunku do gminy, na terenie której umiejscowiono elektrownię wiatrową. Zgodnie z wyjaśnieniami Podsekretarza Stanu w MKiŚ⁷⁰ omawiana regulacja przygotowana została w czasie, w którym projektodawcą ustawy było MRiT. Zmiana nie została usunięta na dalszych etapach prac legislacyjnych, a dokonano

⁶⁷ Pismo z dnia 9 października 2024 r., znak: BKA-KA.081.18.2024.PK 3394381.13456340.10852045.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1688; dalej: nowelizacja ustawy o planowaniu.

⁷⁰ Pismo z dnia 9 października 2024 r., znak: BKA-KA.081.18.2024.PK 3394381.13456340.10852045.

jedynie jej modyfikacji. Celem projektu ustawy było wzmocnienie na etapie planistycznym interesów mieszkańców gmin sąsiadujących, dlatego też wprowadzono obowiązek sporządzenia MPZP przez gminy pobliskie. Tym samym nowelizacja zagwarantowała bezpieczeństwo nie tylko mieszkańcom gminy, na terenie której zostanie posadowiona elektrownia wiatrowa, ale również mieszkańcom innych gmin.

(akta kontroli str. 289-301, 581-592 – plik 17)

Podsekretarz Stanu w MKiŚ wyjaśnił ponadto⁷¹, że w dniu 25 września 2024 r. Ministerstwo przekazało do konsultacji publicznych, opiniowania i uzgodnień międzyresortowych projekt ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw (nr projektu UD89⁷²). Znalazły się w nim następujące rozwiązania w zakresie liberalizacji zasad lokalizowania elektrowni wiatrowych na lądzie:

- zniesienie generalnej zasady 10H;
- wzajemna i minimalna odległość między elektrownią wiatrową, a zabudową mieszkaniową na poziomie 500 m;
- pozostawienie zakazu lokalizowania elektrowni wiatrowych na terenach parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych i obszarów Natura 2000;
- aktualizacja buforów odległości od form ochrony przyrody dla: parków narodowych – 1500 m; rezerwatów przyrody – 500 m; obszarów Natura 2000 ustanowionych w celu ochrony ptaków i nietoperzy – 500 m;
- uregulowanie możliwości zlokalizowania elektrowni wiatrowej na podstawie szczególnego rodzaju MPZP, jakim jest Zintegrowany Plan Inwestycyjny;
- ujednolicenie procesu planistycznego zawartego w ustawie o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych z ogólnymi zasadami wynikającymi z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; usprawnienie regulacyjne funkcjonowania mechanizmu udostępnienia co najmniej 10% mocy elektrowni wiatrowej zainteresowanym mieszkańcom korzystającym z wytwarzanej energii w formule prosumenta wirtualnego.

(akta kontroli str. 289-301, 581-592 – plik 17)

2.3 Kierowanie projektów dokumentów rządowych do uzgodnień, konsultacji społecznych i opiniowania

Projekt ustawy wpisany do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UD207⁷³ był początkowo procedowany przez MRiT. Dopiero w 2022 r. prace nad tym projektem przejął Minister Klimatu i Środowiska. Na etapie prac prowadzonych przez MRiT projekt skierowano do uzgodnień, konsultacji publicznych oraz opiniowania, wyznaczając każdorazowo termin na zgłoszenie uwag. Na etapie procedowania przez MKiŚ projekt skierowano do Stałego Komitetu Rady Ministrów, który przyjął dokument i rekomendował go Radzie Ministrów. Następnie projekt skierowano do Komisji Prawniczej. Na etapie prac Rady Ministrów projekt ustawy został przyjęty przez Radę Ministrów ze zdaniem odrębnym Ministra

⁷¹ Ibidem

⁷² <https://legislacja.gov.pl/projekt/12389803>.

⁷³ Projekt ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw.

Sprawiedliwości i Ministra – Członka Rady Ministrów Michała Wójcika, która zdecydowała o skierowaniu projektu do Sejmu, upoważniając Ministra Klimatu i Środowiska do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Projekt ustawy wpisany do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UC99⁷⁴ został skierowany do uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania, przy czym każdorazowo wyznaczono termin na zgłaszanie uwag. Następnie projekt skierowano do Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji (Komitet przyjął projekt bez zmian i rekomendował go Stałemu Komitetowi Rady Ministrów lub właściwym komitetom) i Komitetu do spraw Europejskich (Komitet rekomendował rozpatrzenie projektu ustawy wraz z protokołem rozbieżności Stałemu Komitetowi Rady Ministrów). Następnie projekt skierowano do Stałego Komitetu Rady Ministrów, który przyjął projekt, oraz do Komisji Prawniczej. Następnie Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy z autopoprawką i uwagami Ministra Sprawiedliwości; zdecydowała o skierowaniu projektu do Sejmu, upoważniając Ministra Klimatu i Środowiska do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych; zobowiązała Ministra Klimatu i Środowiska do podjęcia działań mających na celu wypełnienie obowiązków w zakresie notyfikacji projektu ustawy Komisji Europejskiej.

Projekt ustawy wpisany do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UD 462⁷⁵ był procedowany w trybie odrębnym, na podstawie § 61 ust. 5 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów⁷⁶. Tryb odrębny polegał w tym przypadku⁷⁷ na niespełnieniu wymogów określonych w § 58 i § 60 Regulaminu, w tym na pominięciu wszystkich wcześniejszych etapów procedury legislacyjnej określonych w Regulaminie, tj. w szczególności: uzgodnień, konsultacji publicznych, opiniowania, właściwych komitetów. Zgodnie z ww. pismem z dnia 19 listopada 2022 r. procedowany projekt miał na celu: „wprowadzenie działań ochronnych na 2023 r. mających na celu zabezpieczenie odbiorców gazu ziemnego w Polsce przed ewentualnymi skutkami kryzysu gazowego, którego rozmiary oraz ramy czasowe przybierają na sile, a ich oddziaływanie w sposób istotny ma wpływ na funkcjonowanie gospodarki krajowej. Uzasadnieniem procedowania projektu w trybie odrębnym jest pilna potrzeba wprowadzenia wskazanych powyżej działań ochronnych na 2023 r.” Jednakże NIK stwierdza, że zaproponowane w projekcie zmiany w zakresie energetyki wiatrowej dotyczyły:

- doprecyzowania, waloryzacji poziomu przyznanego wsparcia, od 2022 r. poprzez uwzględnienie wskaźnika inflacji za 2021 r.;
- umożliwienia rozliczania przyznanego wsparcia w całości lub części w euro;
- skorelowania terminu, na jaki przyznano pozwolenie lokalizacyjne dla morskiej farmy wiatrowej z okresem żywotności projektu (30 lat);
- wyłączenia lądowej części zespołu urządzeń do wyprowadzania mocy z morskich farm wiatrowych z obowiązku certyfikacji;

⁷⁴ Projekt ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw.

⁷⁵ Projekt ustawy o szczególnej ochronie odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu.

⁷⁶ M. P. z 2022 r. poz. 348, dalej: Regulamin.

⁷⁷ Pismo Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 19 listopada 2022 r., znak: DP-WOPIII.0220.55.2022.EF do Przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów.

- wyłączenia konieczności uzyskania pozwolenia wodnoprawnego dla kabli wyprowadzających moc z morskich farm wiatrowych.

Żadna z tych zmian nie jest, zdaniem NIK, związana z zabezpieczeniem odbiorców gazu ziemnego w Polsce przed ewentualnymi skutkami kryzysu gazowego, zatem nie było uzasadnienia dla pominięcia istotnych elementów procedury przygotowania aktów prawnych, o których mowa w Regulaminie. Należy zatem uznać, że takie działanie Ministra było nielegalne, tj. niezgodne z przepisami Regulaminu.

Nieprzeprowadzenie tych działań było nierzetelne i stwarzało ryzyko wystąpienia błędów w projektowanej ustawie, a także ryzyko braku uwzględnienia pewnych istotnych kwestii, na które mogły zwrócić uwagę podmioty opiniujące i uczestniczące w konsultacjach i uzgodnieniach.

Minister wyjaśniła⁷⁸, że zastosowanie trybu odrębnego do zmian przepisów dotyczących elektroenergetyki wiatrowej, zawartych w projekcie UD462, wynikało z faktu, że część tych regulacji podlegała uzgodnieniom, opiniowaniu i konsultacjom publicznym w ramach projektu ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (UC99), zaś pozostałe przepisy dotyczące morskiej energetyki wiatrowej⁷⁹, jakie znalazły się w projekcie UD462, stanowiły przyjęcie uwag zgłoszonych w ramach uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych projektu UC99. Ze względu na potrzebę pilnego przyjęcia ww. przepisów, spowodowanych znacznym pogorszeniem warunków realizacji inwestycji MEW, wynikających z ówczesnej ogólnoswiatowej sytuacji gospodarczej (pandemia COVID-19 oraz inwazja Rosji na Ukrainę) Ministerstwo zdecydowało się przenieść przepisy dotyczące MEW do projektu UD 462. Niekorzystne czynniki geopolityczne wpłynęły na wzrost kosztów surowców, usług oraz osłabienie kursu złotego względem euro i dolara.

Minister wyjaśniła także, że wydzielenie przepisów dotyczących MEW do odrębnej od projektu UC99 regulacji, która miała szansę szybkiej realizacji, było także postulatem branży MEW, która argumentowała to faktem, że przepisy dotyczące sektora MEW, jako kwestie techniczne i uszczegóławiające, nie powinny budzić kontrowersji, a MEW była technologią powszechnie akceptowaną.

Minister wskazała także, że zmiany przepisów dotyczące MEW nie wymagały zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, gdyż nie dotyczyły kwestii związanych z samorządem terytorialnym, ani spraw, o których mowa w art. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucji dialogu społecznego, wobec czego nie wymagały zaopiniowania przez ten organ.

NIK nie znajduje podstaw do uznania stanowiska Minister. W żadnym z dokumentów dotyczących wniosku o zastosowanie trybu odrębnego dla procedowanego projektu nie znalazły się argumenty dotyczące problemów branży MEW oraz konieczności ich pilnego rozwiązania. Po analizie uwag zebranych w ramach opiniowania, konsultacji społecznych i uzgodnień dla projektu ustawy o numerze UC99 stwierdzono, że z tabel zawierających odniesienie MKiŚ do zgłoszonych uwag wynika, że uwagi, które dotyczyły kwestii wskazanych jako przeniesione do projektu ustawy UD 462 nie uwzględniono jako bezprzedmiotowych lub nie przyjęto, zaś jako podstawę wskazano przeniesienie tych przepisów do projektu UD462. Zatem nie można stwierdzić, że przepisy proponowane w projekcie ustawy UD462 podlegały uzgodnieniu, opiniowaniu i konsultacjom w ramach procedowania projektu ustawy UC99. Zdaniem NIK przepisy wprowadzane projektem UD462 w zakresie MEW powinny być poddane pełnej procedurze legislacyjnej, co zagwarantowałoby zapoznanie się z propozycjami

⁷⁸ Pismo z dnia 10 października 2024 r., znak: BKA-KA.081.18.2024/PK.

⁷⁹ Dalej: MEW.

wszystkich zainteresowanych podmiotów i grup oraz zgłoszenie ewentualnych wątpliwości i propozycji zmian.

(akta kontroli str. 554-558, 581-592 – plik 30)

2.4 Analiza uwag i opinii zgłoszonych do projektów dokumentów rządowych

Zgodnie z tabelą uwag zgłoszonych do projektu ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw (UD207) z dnia 27 kwietnia 2021 r. zgłoszono 197 uwag. Najistotniejsze uwagi dotyczyły m.in.:

- konieczności wprowadzenia obowiązku lokalizowania turbin wiatrowych w odpowiedniej odległości od istniejących i planowanych elementów infrastruktury elektroenergetycznej, tj. linii najwyższych napięć oraz od stacji elektroenergetycznych, a także od dróg publicznych i innej infrastruktury liniowej oraz kwestii zapewnienia operatorowi systemu przesyłowego elektroenergetycznego możliwości opiniowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w których przewiduje się lokalizowanie elektrowni wiatrowych – uwagi wyjaśnione – usytuowanie budynków i budowli jest materia regulowaną przez przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane i rozporządzeń wykonawczych, zaś istniejąca procedura ustalania planu zagospodarowania przewiduje uczestnictwo operatora sieci przesyłowych (uzgodnienia) przy określeniu sposobu zagospodarowania gruntów;
- braku określenia odległości farm wiatrowych od przestrzennych form ochrony przyrody – uwagi nie uwzględniono - pozostawiono określenie tych odległości procedurze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko i sporządzania prognozy, jak również oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i wydania decyzji środowiskowej, jako szczególnie właściwych w tym przypadku;
- potrzeby wyznaczenia terminu na zgłoszenie uwag do projektu planu miejscowego przez wójtów, burmistrzów albo prezydentów miast gmin pobliskich – uwaga uwzględniona;
- potrzeby opracowania zmian w miejscowym planie w gminie pobliskiej, zwłaszcza w przypadku, gdy w zakresie oddziaływań znajdują się obszary niewymagające ochrony – nie uwzględniono uwagi ze względu na konieczność zachowania ładu przestrzennego i bezpiecznych odległości od elektrowni wiatrowych.

MRiT skierowało pismo w sprawie opinii na temat projektu ustawy do 20 podmiotów oraz do sześciu organizacji pracodawców. Na etapie opiniowania projektu ustawy UD207 opinie przedstawiło 12 podmiotów.

Zgodnie z tabelą zgłoszonych uwag, podczas uzgodnień międzyresortowych dotyczących projektu ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (UC99) z dnia 7 grudnia 2022 r. zgłoszono 194 uwagi. Uwagi w zakresie energetyki wiatrowej dotyczyły m.in.:

- założeń przyjętych do kalkulacji ceny maksymalnej, które odbiegały od realiów ekonomicznych (m.in. w związku z wahaniami kursów walut); Minister Aktywów Państwowych⁸⁰ zaproponował zmianę jednostki ceny maksymalnej określonej w rozporządzeniu Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie ceny maksymalnej za energię elektryczną wytworzoną w morskiej farmie wiatrowej na EUR (następnie powtórne jej przeliczenie na PLN w terminie najbliższym decyzji inwestycyjnej i podpisywania umów) – uwaga nieuwzględniona jako wybiegająca poza zakres projektu;
- gwarancji pochodzenia energii elektrycznej wytwarzanej z OZE – propozycja MAP dotyczyła wyraźnego wskazania, że gwarancja dotyczyć ma także energii wytworzonej w morskich farmach wiatrowych – uwaga nie została przyjęta ze względu na fakt, iż definicja instalacji odnawialnego źródła energii uwzględniała także morskie farmy wiatrowe, zatem uwaga była bezprzedmiotowa;
- dodania przepisów, zgodnie z którymi pozwolenie może być przedłużone na okres 20 lat w przypadku, gdy dotyczy ono morskiej farmy wiatrowej lub zespołu urządzeń służących do wyprowadzenia mocy w rozumieniu ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych, a podmiot, któremu udzielono pozwolenia uzyskał prawo do pokrycia ujemnego salda na podstawie rozdziału 3 albo 4 tej ustawy (biorąc pod uwagę koszty budowy morskiej farmy wiatrowej oraz potrzeby energetyczne polskiej gospodarki, a także żywotność farm wiatrowych (nawet powyżej 30 lat) konieczność demontażu MFW tuż po upływie okresu wsparcia byłoby rozwiązaniem wysoce niepożądanym) – uwaga nieprzyjęta jako pozostająca poza zakresem regulacji;
- okresowej oceny planów zagospodarowania obszarów morskich pod kątem potrzeby aktualizacji, w szczególności na wniosek podmiotu zamierzającego wytwarzać energię elektryczną w morskiej farmie wiatrowej, nie rzadziej niż raz na pięć lat (obecnie obowiązująca aktualizacja co 10 lat jest niewystarczająca w kontekście potrzeb gospodarczych Polski oraz gwałtownie zmieniającego się otoczenia technologicznego) – uwaga nieprzyjęta jako pozostająca poza zakresem regulacji;
- definicji wewnętrznej stopy zwrotu z inwestycji w zakresie morskiej farmy wiatrowej wraz z zespołem urządzeń służących do wyprowadzenia mocy z tej instalacji do miejsca rozgraniczenia własności jako stopy dyskontowej wyliczanej zgodnie z metodyką zastosowaną w dokumentacji, o której mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych w stosunku do danej morskiej farmy wiatrowej – uwaga nieprzyjęta ze względu na fakt, że przepisy dotyczące kwestii finansowych inwestycji w morskie farmy wiatrowe zostały przeniesione do innego projektu ustawy.

Ministerstwo skierowało pismo w sprawie zaopiniowania projektu ustawy do sześciu podmiotów. Na etapie opiniowania projektu ustawy UC99 opinie przedstawiło sześć podmiotów.

MKiŚ odniosło się do uwag zgłoszonych zarówno na etapie uzgodnień międzyresortowych jak i na etapie opiniowania.

⁸⁰ Dalej: MAP.

Projekt ustawy o szczególnej ochronie odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu (UD 462) nie był poddany procedurze uzgodnień, stąd brak było uwag zgłoszonych do tego projektu na etapie jego uzgadniania.

(akta kontroli str. 562-570, 581-592 – plik 19)

2.5 Przekazanie projektów dokumentów rządowych do rozpatrzenia przez komitety

- 1) Ustawa z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw⁸¹:

Powyższy projekt zmiany ustawy został przedłożony na Stały Komitet Rady Ministrów, Komitet Rady Ministrów do Spraw Cyfryzacji, Komitet do Spraw Europejskich oraz na Radę Ministrów. Projekt miał w szczególności na celu częściową transpozycję dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych. Dodatkowo projekt, w zakresie rozwiązań dotyczących biometanu oraz klastrów energii, został wskazany w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności w ramach reformy B2.2. „Poprawa warunków dla rozwoju odnawialnych źródeł energii” w zakresie kamienia milowego – B22G „Wejście w życie nowelizacji ram prawnych dla wspólnot odnawialnych źródeł energii i biometanu: nowelizacja ustawy o OZE, nowelizacja przepisów dotyczących rynku energii, i wejście w życie rozporządzenia do ustawy o OZE”. Ze względu na regulacje zawarte w projekcie, dotyczące powstania nowego systemu teleinformatycznego w ramach powoływanego Krajowego Punktu Kontaktowego do spraw odnawialnych źródeł energii, prowadzonego przez ministra właściwego do spraw klimatu, konieczne było uzyskanie opinii Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji. Z kolei w związku z częściową transpozycją Dyrektywy RED II niezbędna była opinia Komitetu do Spraw Europejskich.

Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji przyjął projekt bez zmian i rekomendował go Stałemu Komitetowi Rady Ministrów lub właściwym komitetom. Komitet do spraw Europejskich rekomendował rozpatrzenie projektu ustawy wraz z protokołem rozbieżności Stałemu Komitetowi Rady Ministrów. Komitet Stały Rady Ministrów przyjął projekt.

- 2) Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw⁸²

Projekt wpisany do wykazu pod numerem UD207 został przedłożony na Stały Komitet Rady Ministrów oraz na Radę Ministrów. Projekt był realizacją kamienia milowego w ramach reformy B2.2. „Poprawa warunków dla rozwoju odnawialnych źródeł energii” w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności.

- 3) Ustawa z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. oraz w 2024 r. w związku z sytuacją na rynku gazu⁸³

Podsekretarz Stanu w MKiŚ wyjaśnił⁸⁴, że ustawa była procedowana przez Departament Elektroenergetyki i Gazu MKiŚ (obecnie Departament Elektroenergetyki). Departament Elektroenergetyki od 1 lipca br. nie ma w zakresie swojej właściwości spraw związanych z paliwami gazowymi, które obecnie leżą w gestii Ministerstwa Przemysłu.

⁸¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1762.

⁸² Dz. U. z 2023 r. poz. 553.

⁸³ Dz. U. z 2024 r. poz. 303.

⁸⁴ Pismo z dnia 9 października 2024 r., znak: BKA-KA.081.18.2024.PK 3394381.13456340.10852045.

Projekt ustawy wpisany do wykazu pod numerem UD462 był procedowany w trybie odrębnym, który polegał m.in. na pominięciu skierowania go do właściwych komitetów.

(akta kontroli str. 289-301, 581-592 – plik 17)

2.6 Działania Ministra odnośnie do projektów dokumentów rządowych

Projekt ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (UC99)

W posiedzeniu Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych oraz Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 15 czerwca 2023 r. udział brał Sekretarz Stanu w MKiŚ. Na posiedzeniu Sejmu w dniu 16 czerwca 2023 r. Ministra Klimatu i Środowiska reprezentował Sekretarz Stanu MKiŚ. Na posiedzeniu Sejmu w dniu 7 lipca 2023 r. Senat rozpatrzył projekt ustawy na posiedzeniu w dniu 7 lipca 2023 r. i uchwalił do jego tekstu 49 poprawek. W posiedzeniu Senatu również brał udział Sekretarz Stanu w MKiŚ. W dniu 17 sierpnia 2023 r. Sejm rozpatrzył stanowisko Senatu i przyjął poprawki.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw (UD207)

W posiedzeniu Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w dniu 24 stycznia 2023 r. udział brali: Minister Klimatu i Środowiska oraz Sekretarz Stanu w MKiŚ. Po posiedzeniu Sejmu w dniu 7 lutego 2023 r. projekt skierowano ponownie do Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w celu rozpatrzenia poprawek po II czytaniu. W wyniku ich rozpatrzenia Komisje zaproponowały odrzucenie 31 poprawek oraz przyjęcie jednej poprawki Sejmu. Na posiedzeniu w dniu 8 lutego 2023 r. Sejm przyjął projekt ustawy. Senat rozpatrzył projekt ustawy na posiedzeniu w dniu 22 lutego 2023 r. i uchwalił do jego tekstu dziewięć poprawek i skierował projekt do Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. W posiedzeniu Senatu w dniu 22 lutego 2023 r. wziął udział Sekretarz Stanu w MKiŚ. Komisje zaproponowały odrzucenie pięciu poprawek Senatu oraz przyjęcie czterech. W dniu 9 marca 2023 r. Sejm rozpatrzył stanowisko Senatu i przyjął część poprawek.

Projekt ustawy o szczególnej ochronie odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu (UD462)

W posiedzeniu Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych w dniu 30 listopada 2022 r. udział wzięła Podsekretarz Stanu w MKiŚ. Po posiedzeniu Sejmu w dniu 1 grudnia 2022 r. projekt uchwalono i przekazano do Senatu. Senat rozpatrzył projekt ustawy na posiedzeniu w dniu 15 grudnia 2022 r. i uchwalił do jego tekstu 50 poprawek i skierował go do Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych. W posiedzeniu Senatu w dniu 15 grudnia 2022 r. wzięła udział Podsekretarz Stanu w MKiŚ. Komisje zaproponowały odrzucenie 14 poprawek Senatu oraz przyjęcie 36 poprawek. W dniu 15 grudnia 2022 r. Sejm rozpatrzył stanowisko Senatu i przyjął część poprawek.

(akta kontroli str. 562-570, 581-592 – plik 19)

2.7 Propozycje zmian wnoszonych przez Ministerstwo do projektów regulacji prawnych dotyczących likwidowania barier prawnych w zakresie lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych (lądowych i morskich) innych niż projekty dokumentów rządowych, w tym poselskich projektów ustaw

Poselskie projekty ustaw dotyczące elektrowni wiatrowych to m.in.:

1. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw (Druk 1230), który zawierał m.in. następujące propozycje:

- zastąpienie wymogu zachowania odległości wynoszącej dziesięciokrotność wysokości elektrowni wiatrowej wymogiem ustawowym zachowania odległości co najmniej pięciuset metrów;
- nałożenie na gminę obowiązku przeprowadzenia trwających co najmniej 30 dni konsultacji miejscowego planu zagospodarowania, który przewidywałby lokalizację elektrowni wiatrowej.

2. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw (Druk 2324), który dotyczył m.in. następujących zmian:

- zmiany przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych w zakresie minimalnej odległości budynków mieszkalnych oraz obiektów chronionych akustycznie – o odległości pomiędzy elektrownią wiatrową a ww. obiektami miały decydować organy gminy, uwzględniając zasięg akustycznego oddziaływania elektrowni wiatrowej, z zachowaniem minimalnej odległości wyznaczonej na 500 metrów;
- odblokowanie możliwości rozbudowy, remontu, przebudowy, itp. budynków mieszkalnych lub z funkcją mieszkalną, które w wyniku wprowadzenia przepisów ustawy w obecnym kształcie uniemożliwiają dokonywanie odtwarzania lub remontowania takich budynków, skazując obecnych użytkowników na konieczność zmiany miejsca zamieszkania;
- wykreślenie wojewody jako organu, który miałby wpływ na wyznaczanie miejsc, w których możliwe byłyby inwestycje związane z budową nowych elektrowni wiatrowych.

3. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw (Druk 2940) zawierał m.in. następujące proponowane zmiany:

- zmiana minimalnej odległości budynków mieszkalnych oraz obiektów chronionych akustycznie. Proponuje się aby o odległości pomiędzy elektrownią wiatrową a ww. obiektami decydowały organy gminy uwzględniając zasięg akustycznego oddziaływania elektrowni wiatrowej z zachowaniem minimalnej odległości wyznaczonej na 500 metrów;
- wprowadzenie zakazu lokalizacji budynków mieszkalnych lub budynków z funkcją mieszkalną w obszarze określonym w art. 4 ust 1 ustawy lub maksymalnego obszaru wskazanego w prognozie oddziaływania na środowisko, jeśli obszar ten jest większy od obszaru określonego w art. 4 ust 1 ustawy;

- wprowadzenie nowego obligatoryjnego postępowania w procesie uchwalania miejscowego planu, który przewiduje powstanie nowych elektrowni wiatrowych.

4. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Druk 2941) zawierał m.in. następujące propozycje zmian:

- przeniesienie etapu rozstrzygnięcia o możliwości lokalizowania i definiowania warunków realizacji elektrowni wiatrowych względem form ochrony przyrody w oparciu o przepisy szczegółowe na etap obligatoryjnej dla tego typu inwestycji decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia;
- uzależnienie odległości elektrowni wiatrowej od terenów podlegających ochronie akustycznej, w szczególności terenów mieszkaniowych uzależniona jest od zasięgu hałasu emitowanego przez elektrownie wiatrowe oraz od poziomu ochrony akustycznej wymaganej obowiązującym prawem;
- objęcie normatywem odległościowym lokalizacji elektrowni wiatrowych nie tylko w stosunku do budynku mieszkalnego, ewentualnie budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, ale także w stosunku do innych budynków i terenów podlegających z mocy prawa ochronie akustycznej takich jak: tereny rekreacyjno-wypoczynkowe, tereny zabudowy związanej ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, tereny domów opieki społecznej, tereny szpitali, strefy ochronne „A” uzdrowiska.

5. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Druk 2942) zawierał propozycje dotyczące określenia minimalnej odległości, w jakiej dopuszczalne jest instalowanie turbin wiatrowych od gospodarstw domowych (zasada 10H).

Zgodnie z wyjaśnieniami Podsekretarza Stanu w Ministerstwie⁸⁵ nie zgłaszano uwag ani poprawek do powyższych poselskich projektów ustaw. Ponadto Minister Klimatu i Środowiska nie był wnioskodawcą poselskich projektów ustaw dotyczących likwidacji barier w rozwoju elektroenergetyki wiatrowej.

(akta kontroli str. 289-301, 573-575, 581-592 – pliki: 17, 22)

2.8 Ocena funkcjonowania aktów prawnych (OSR ex post) dotyczących likwidowania barier prawnych w zakresie lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych (lądowych i morskich)

Ustawa z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw⁸⁶

Zgodnie z § 152 Regulaminu pracy Rady Ministrów OSR ex post sporządza się, jeżeli o jego przygotowanie wystąpi Rada Ministrów lub jej organ pomocniczy, Szef Rządowego Centrum Analiz, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców w przypadku, o którym mowa w art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców lub Prezes Rządowego Centrum Legislacji. Sporządzenie OSR ex

⁸⁵ Pismo z dnia 25 października 2024 r., znak: BKA-KA.081.18.2024/PK.

⁸⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 1762.

post musi wynikać z OSR projektu aktu normatywnego przyjętego przez Radę Ministrów. W przypadku ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw w punkcie 12 OSR nie zostało wskazane, że ewaluacja efektów projektu nastąpi w formie OSR ex post.

Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw⁸⁷

Zgodnie z treścią OSR: „Dodatkowo w okresie 6 lat od wejścia w życie przepisów zostanie sporządzona analiza ex-post dotycząca efektywności przyjętych rozwiązań, w tym dotyczących społecznej akceptacji rozwiązań zawartych w projekcie ustawy, a także analiza realizacji założeń dotyczących wpływu na rynek energii, rynek pracy i wartość nakładów inwestycyjnych. Pozyskane zostaną, w ramach przedmiotowej analizy, opinie w szczególności od władz samorządu terytorialnego, branży związanej z realizacją inwestycji w lądowe elektrownie wiatrowe, organizacji pozarządowych związanych z OZE.”

Organy, o których mowa w § 152 ust. 1 pkt 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów nie wystąpiły z wnioskiem o jego sporządzenie.

Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych⁸⁸

Dla projektu ujętego w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UD34, tj. ustawy z 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych nie sporządzono OSR ex post. Zgodnie z § 152 Regulaminu pracy Rady Ministrów OSR ex post sporządza się jeżeli o jego przygotowanie wystąpi Rada Ministrów lub jej organ pomocniczy, Szef Rządowego Centrum Analiz, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców w przypadku, o którym mowa w art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców lub Prezes Rządowego Centrum Legislacji. Sporządzenie OSR ex post musi wynikać z OSR projektu aktu normatywnego przyjętego przez Radę Ministrów. W przypadku ustawy offshore wind w punkcie 12 OSR nie zostało wskazane, że ewaluacja efektów projektu nastąpi w formie OSR ex post. Wskazano natomiast, że ewaluacja efektów projektu prowadzona będzie na bieżąco wraz z kolejnymi fazami mechanizmu wsparcia.

Od roku 2028 ewaluacja prowadzona będzie corocznie wraz z określaniem mocy zainstalowanej dostępnej w ramach systemu aukcyjnego w kolejnym roku kalendarzowym. Powyższe oznacza, iż ewaluacja prowadzona będzie analogicznie jak w przypadku obecnego aukcyjnego systemu wsparcia dla OZE. Dodatkowo, monitorowany będzie wpływ regulacji na realizację założeń przyjętych w dokumentach strategicznych dotyczących sektora energetycznego (m.in. w Polityce Energetycznej Polski do 2040 r., nad którą prace obecnie trwają oraz w Krajowym planie na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030), miernikiem w tym zakresie będzie moc zainstalowana morskich elektrowni wiatrowych w odniesieniu do mocy planowanych w tych dokumentach w określonych przedziałach czasowych oraz szacowana produkcja energii elektrycznej. MKiŚ, monitorując sytuację na rynku morskiej energetyki wiatrowej, uwzględniło w Polityce Energetycznej Polski do 2040 r. cele w zakresie mocy zainstalowanej morskich farm wiatrowych na poziomie, jaki ówczesnie przewidywała ustawa offshore wind. W związku z nowelizacją ustawy offshore wind zwiększone moce w morskiej energetyce wiatrowej zostały uwzględnione także w opracowywanej obecnie aktualizacji Krajowego Planu na rzecz

⁸⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 553.

⁸⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 234; dalej: ustawa offshore wind.

Energii i Klimatu, a także zostaną uwzględnione w aktualizacji Polityki Energetycznej Polski.

Podsekretarz Stanu w MKiŚ wyjaśnił⁸⁹, że MKiŚ nie podejmowało własnej inicjatywy w zakresie sporządzenia OSR ex post dla ustawy offshore wind. Na chwilę obecną żadna z morskich farm wiatrowych planowanych do budowy w polskiej części Bałtyku nie wytwarza energii elektrycznej. Jednakże jak wskazano, MKiŚ na bieżąco podejmuje działania, w szczególności w zakresie tworzenia rozwiązań systemowych i regulacji prawnych sprzyjających rozwojowi morskiej energetyki wiatrowej w Polsce.

(akta kontroli str. 289-301, 581-592 – plik 17)

2.9 Monitoring i ewaluacja wprowadzonych aktów prawnych dotyczących likwidowania barier prawnych w zakresie lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych (lądowych i morskich), których wyniki zaprezentowano w innej formie niż formularz OSR ex post.

Za koordynację monitoringu i ewaluacji wprowadzonych aktów prawnych w MKiŚ odpowiadał Wydział Koordynacji Strategicznej⁹⁰ w Departamencie Strategii i Analiz⁹¹. Wydział dysponował bazą aktów prawnych, które weszły w życie po 2011 r., na podstawie danych zamieszczonych na stronach Rządowego Centrum Legislacji. Dane te były podzielone na trzy działy administracji: energia, środowisko i klimat. Baza była aktualizowana w pierwszym tygodniu każdego miesiąca. Z uwagi na szeroki zakres dokumentów stosowano dobór losowy prosty aktów. W ciągu dwóch pierwszych tygodni każdego miesiąca przeprowadzane było losowanie dwóch aktów prawnych z każdego z trzech działów: energia, środowisko i klimat. Akty losowane są z puli wszystkich dokumentów wprowadzonych do tabeli w formacie Excel, za pomocą formuły⁹². W razie wylosowania ponownie tej samej liczby do ewaluacji brana jest kolejna. Akty są ułożone liczbowo od najstarszych do wprowadzonych obecnie. Wylosowana liczba wskazuje liczbę porządkową dokumentu. W przypadku wylosowania aktu już sprawdzonego przeprowadzane jest kolejne losowanie. Losowanie odbywa się w gronie komisji złożonej z co najmniej dwóch pracowników DSA, w tym co najmniej jednego pracownika WKS-DZA. Po każdym losowaniu sporządzany jest krótki protokół, który jest dołączany do sprawy w systemie EZD. W sprawie ewaluacji każdego wylosowanego aktu kierowane jest pismo do komórki odpowiedzialnej za wdrażanie i przygotowanie aktu, bądź odpowiedzialnej za instytucję, która go wdraża. Całość procesu prowadzona jest w systemie EZD. Pisma z zapytaniami do komórek MKiŚ lub instytucji oraz otrzymane odpowiedzi przekazywane są do wiadomości Biura Kontroli i Audytu oraz Departamentu Prawnego w MKiŚ.

Projekty regulacji, znajdują się w zbiorczej tabeli aktów wprowadzonych:

- a) ustawa z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw – pozycja 1560;
- b) ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw – pozycja 1565;

⁸⁹ Pismo z dnia 9 października 2024 r., znak: BKA-KA.081.18.2024.PK 3394381.13456340.10852045.

⁹⁰ Dalej: WKS-DZA.

⁹¹ Dalej: DZA.

⁹² „=INDEKS(XY:XY;LOS.ZAKR(1;ILE.WIERSZY(XY:XY)))”, gdzie „XY” oznacza zakres posiadanych aktów prawnych przyporządkowanych danej komórce.

c) ustawa z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. oraz w 2024 r. w związku z sytuacją na rynku gazu – pozycja 2042.

Ustawa wskazana w pkt. b) powyżej podlegała monitoringowi w maju 2024 r. Pozostałe dwa akty prawne nie były dotąd przedmiotem monitoringu MKiŚ.

(akta kontroli str. 289-301, 581-592 – plik 17)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Niezasadne zastosowanie trybu odrębnego do procedowania projektu ustawy o szczególnej ochronie odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu wpisanego do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UD462

W przypadku projektu ustawy o szczególnej ochronie odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu Minister wystąpił o procedowanie ww. projektu w trybie odrębnym, z pominięciem etapów: uzgodnień, konsultacji publicznych, opiniowania, właściwych komitetów. Zdaniem NIK przepisy, które dotyczyły elektroenergetyki wiatrowej, zawarte w projekcie tej ustawy powinny być procedowane z uwzględnieniem wszystkich etapów procedury legislacyjnej.

Zdaniem NIK przepisy wprowadzane projektem UD462 w zakresie MEW powinny być poddane pełnej procedurze legislacyjnej, co zagwarantowałoby zapoznanie się z propozycjami wszystkich zainteresowanych podmiotów i grup oraz zgłoszenie ewentualnych wątpliwości i propozycji zmian.

Szczegółowy opis nieprawidłowości znajduje się w podrozdziale 2.3 wystąpienia pokontrolnego.

W ramach powyższej nieprawidłowości nie sformułowano wniosku pokontrolnego.

(akta kontroli str. 289-301, 554-558, 581-592 – pliki: 17, 30)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister prowadził działania w kierunku zmian przepisów w celu likwidacji barier w rozwoju elektroenergetyki wiatrowej. Za wyjątkiem jednego projektu ustawy, procedowane zmiany regulacji prawnych były kierowane do uzgodnień, konsultacji społecznych lub opiniowania oraz rozpatrzenia do odpowiednich komitetów. Zgłaszane uwagi lub opinie były analizowane przez MKiŚ. Upoważnieni przedstawiciele Ministerstwa prezentowali stanowiska dotyczące rozpatrywanych projektów ustaw. Minister prowadził też działania związane z ewaluacją aktów prawnych.

Brak przeprowadzenia pełnej procedury opiniowania projektu o numerze UD462 NIK uznaje za działanie nierzetelne. Takie podejście sprawiło, że nie wszystkie zainteresowane podmioty mogły zgłosić ewentualne wątpliwości lub uwagi do zaplanowanych zmian ustawy.

3. Aktualizacja zintegrowanego krajowego planu na rzecz energii i klimatu Polski, sporządzenie sprawozdania z jego wdrażania i aktualizacja polityki energetycznej państwa

3.1 Aktualizacja zintegrowanego krajowego planu na rzecz energii i klimatu Polski – terminowość

Według art. 14 ust. 1 rozporządzenia 2018/1999 państwo członkowskie powinno przedłożyć Komisji Europejskiej projekt aktualizacji ostatnio zgłoszonego zintegrowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu do dnia 30 czerwca 2023 r., zaś aktualizacja ostatnio zgłoszonego zintegrowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu powinna być przedłożona Komisji Europejskiej do dnia 30 czerwca 2024 r.

Punkt 34 preambuły ww. rozporządzenia stanowi, że zintegrowane krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu powinny być stabilne, aby zapewnić przejrzystość i przewidywalność polityk i środków krajowych w celu zagwarantowania pewności inwestycji. Krajowe plany powinny jednak być aktualizowane jednokrotnie w danym okresie dziesięcioletnim, aby państwa członkowskie mogły dostosować się do istotnych zmian uwarunkowań. W przypadku planów obejmujących lata 2021–2030 państwa członkowskie powinny dokonać aktualizacji do dnia 30 czerwca 2024 r. Założenia, cele i wkłady powinny być modyfikowane tylko w celu odzwierciedlenia większych ambicji, zwłaszcza w odniesieniu do celów w dziedzinie energii i klimatu na 2030 r. W ramach aktualizacji państwa członkowskie powinny dążyć do złagodzenia wszelkich negatywnych oddziaływań na środowisko ujawnionych w zintegrowanej sprawozdawczości.

31 lipca 2023 r. Komisja Europejska wystosowała pismo⁹³ w sprawie braku notyfikacji przez Polskę projektu aktualizacji ostatnio zgłoszonego zintegrowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu. Komisja zwróciła uwagę, że dnia 30 czerwca 2023 każde państwo członkowskie było zobowiązane przedłożyć Komisji projekt aktualizacji ostatnio zgłoszonego zintegrowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu, zaś do dnia 30 czerwca 2024 r. aktualizację ostatnio zgłoszonego zintegrowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu. Komisja podniosła, że każdy plan (projekt) jest oceniany indywidualnie i Komisja może przekazać swoje zalecenia dla danego państwa członkowskiego do końca grudnia 2023 r. Aktualizacje planów krajowych są kluczowe, aby wspólnie osiągnąć cele unii energetycznej.

W odpowiedzi Ministerstwo wystosowało pismo z dnia 25 września 2023 r.⁹⁴, w którym wyjaśniło, że w Polsce trwają intensywne prace nad przygotowaniem projektu aktualizacji ostatnio zgłoszonego zintegrowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu. Wskazano, że projekt zostanie przekazany tak szybko jak będzie to możliwe, jednakże nie będzie to szybciej, niż w czwartym kwartale 2023 r.

Następnie Komisja Europejska przekazała w ramach platformy EU Pilot wniosek (symbol EUP(2023)10569) w sprawie braku przedłożenia projektu aktualizacji KPEiK zgodnie z wymaganiami art. 14 ust. 1 rozporządzenia 2018/1999. Komisja podniosła, że uważa, że władze polskie naruszyły art. 14 ust. 1 rozporządzenia 2018/1999 oraz zwróciła uwagę, że terminowe przedłożenie projektów aktualizacji KPEiK ma zasadnicze znaczenie, aby umożliwić Komisji, zgodnie z art. 14 ust. 6 i art. 9 ust. 2

⁹³ AMO/pp.ener.a.1.(2023) 7417770.

⁹⁴ Znak: DSA-WPE.0310.19.2023.AD 2793256.10850227.8770976.

rozporządzenia 2018/1999, przeprowadzenie oceny projektów, a także przedstawienie ogólnounijnej oceny do grudnia 2023 r. Zgodnie z tym samym rozporządzeniem Komisja może ponadto wydać zalecenia dla poszczególnych krajów, które to zalecenia państwa członkowskie muszą należycie uwzględnić w ostatecznych KPEiK wymaganych do czerwca 2024 r.

W wyniku opóźnień w przedłożeniu KPEiK obejmujących okres po październiku 2023 r. Komisja może nie być w stanie wywiązać się ze spoczywającego na niej obowiązku przedstawienia solidnej oceny we wspomnianym terminie, a w konsekwencji zrealizować ambitnych celów na 2030 r., w szczególności w odniesieniu do wspólnego wysiłku redukcyjnego, LULUCF, energii odnawialnej i efektywności energetycznej.

W związku z tym, aby spełnić wymogi określone w art. 14 ust. 1 rozporządzenia 2018/1999 i umożliwić Komisji przeprowadzenie wspomnianej oceny, władze polskie zostały zobowiązane do jak najszybszego przedłożenia projektu aktualizacji KPEiK. W szczególności pilnie potrzebne były następujące informacje (dane), aby umożliwić Komisji dokonanie oceny poziomu ambicji planów na szczelbu UE:

- wkład krajowy w realizację ambitniejszego unijnego celu na 2030 r. w zakresie energii odnawialnej na podstawie art. 3 ust. 2 przekształconej dyrektywy (UE) 2018/2001 w sprawie energii odnawialnej i art. 4 lit. a) pkt 2 rozporządzenia 2018/1999. Zachęca się również do przedstawienia wkładu krajowego wyrażonego w wartości bezwzględnej, a nie tylko jako udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto, oraz do potwierdzenia, że metodyka obliczania całkowitego udziału odnawialnych źródeł energii jest zgodna z rozporządzeniem (WE) nr 1099/2008 i z przekształconą dyrektywą 2018/2001 w sprawie odnawialnych źródeł energii;
- wkład krajowy w realizację ambitniejszego unijnego celu na 2030 r. w zakresie efektywności energetycznej na podstawie art. 1 ust. 1 i art. 3 ust. 5 przekształconej dyrektywy 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej i art. 4 lit. b) rozporządzenia (UE) 2018/1999;
- założenia związane z poziomami ambicji w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych, w tym wszelkie krajowe cele ogólnogospodarcze lub cele sektorowe, cele określone na podstawie rozporządzenia (UE) 2023/857 w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego oraz cele określone na podstawie rozporządzenia (UE) 2023/839 w sprawie użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa. W przypadku każdego z tych założeń prognozy co najmniej do 2030 r. w odniesieniu do oczekiwanych emisji gazów cieplarnianych i pochłaniaczy, odzwierciedlające istniejące i planowane polityki i środki wyrażone w wartościach bezwzględnych w tonach CO₂(e), w tym ocenę postępów w porównaniu z 2005 r., z wykorzystaniem wartości określonych w załączniku 1 do decyzji wykonawczej (UE) 2020/2126.
- przegląd najistotniejszych wspierających polityk, środków i potrzeb inwestycyjnych niezbędnych do ich wdrożenia.

Komisja zwróciła uwagę, że przekazanie ww. informacji nie zwalnia z wypełnienia prawnego obowiązku zgłoszenia pełnego projektu aktualizacji KPEiK i zwróciła się do władz polskich o zaradzenie obecnej sytuacji poprzez przedłożenie projektu aktualizacji zintegrowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu wraz

z powyższymi informacjami, najpóźniej w terminie dwóch tygodni od daty otrzymania niniejszego powiadomienia.

Komisja poinformowała również, że jeżeli władze polskie nie dostarczą wymaganych informacji we wskazanym powyżej terminie, Komisja rozważy podjęcie odpowiednich dalszych kroków, w tym wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na mocy art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Pismem z dnia 3 listopada 2023 r.⁹⁵ wyjaśniono, że Polska prowadzi prace związane z przygotowywaniem projektu aktualizacji KPEiK, jednakże nie jest w stanie przedłożyć Komisji Europejskiej projektu aktualizacji KPEiK w wyznaczonym we wniosku KE EU Pilot EUP(2023)10569 terminie dwóch tygodni od daty otrzymania powiadomienia tj. do dnia 3 listopada 2023 r. Zwrócono uwagę, że:

- wynikający z rozporządzenia 2018/1999 zakres dokumentu jest bardzo szeroki, co wpływa na czasochłonność i rozbudowany zakres prac niezbędnych do przeprowadzenia we współpracy z różnymi resortami i instytucjami;
- na tempo prac nad dokumentem mają również wpływ między innymi wpływające na politykę energetyczną państwa wydarzenia na arenie międzynarodowej, w tym przede wszystkim nieuzasadniona agresja Rosji na Ukrainę;
- wpływ na zakres prac mają także wyzwania w implementacji nowych celów i wymagań nakładanych na państwa członkowskie w wyniku nadal procedowanych lub przyjętych w ostatnim czasie zmian w unijnej legislacji;
- na spowolnienie procesu przygotowania projektu aktualizacji polskiego KPEiK miały również wpływ nieprzewidywane wcześniej zdarzenia wynikające z czynników zewnętrznych, w szczególności trudności z wykonawcą analiz prognostycznych na potrzeby aktualizacji polskiego KPEiK.

Równocześnie przedłożono wybrane informacje, a raczej ogólne kierunki wprowadzanych zmian oraz zakresy założeń dla poszczególnych scenariuszy transformacyjnych w postaci przedziałowej, umożliwiające Komisji Europejskiej, według stanowiska strony polskiej, dokonanie oceny poziomu ambicji planów na szczeblu UE, jak również wymagające szczególnej uwagi w kontekście identyfikowanych nowych wyzwań w procesie niskoemisyjnej transformacji w specyficznych warunkach polskich. Jak podniesiono określenie poziomu poszczególnych celów uzależnione będzie od wyników kompleksowych analiz uwzględniających szereg czynników, zaś wkład w zakresie niektórych założeń zostanie przedłożony do dnia 1 lutego 2024 r., gdyż Polska skorzystała z uprawnienia wynikającego z art. 4 dyrektywy 2023/1791/UE.

W konsekwencji nieprzedłożenia projektu aktualizacji zintegrowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu Komisja Europejska wszczęła przeciwko Polsce postępowanie w związku z naruszeniem art. 14 ust. 1 rozporządzenia 2018/1999⁹⁶. Zgodnie z art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Komisja wezwała Rząd RP do przedstawienia uwag w terminie dwóch miesięcy od dnia otrzymania pisma.

⁹⁵ Znak: DSA-WPE.0310.19.2023.AD 2793256.11166367.8971591.

⁹⁶ Pismo z dnia 20 grudnia 2023 r., INFR(2023)2167 C(2023)9158 final.

Pismem z dnia 20 lutego 2024 r. Polska wystosowała odpowiedź⁹⁷ i poinformowała Komisję, że prowadzone były prace związane z przygotowaniem projektu aktualizacji Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030 oraz, że dłożone będą starania, aby projekt aktualizacji został przekazany w lutym 2024 r.

Z wyjaśnień Dyrektor Generalnej MKiŚ zawartych w piśmie z dnia 21 czerwca 2024 r.⁹⁸ wynika, że wstępna wersja projektu aKPEiK została przyjęta przez Komitet do Spraw Europejskich 29 lutego 2024 r. i została przekazana Komisji Europejskiej w dniu 1 marca 2024 r. Do złożonego dokumentu Komisja Europejska w dniu 24 kwietnia 2024 r. sformułowała 22 zalecenia⁹⁹. Odniesienie do zaleceń Komisji Europejskiej do projektu aKPEiK z 29 lutego 2024 r. zostało przedstawione m.in. w załączniku nr 6 do aKPEiK¹⁰⁰, w którym wskazano, że część zaleceń koresponduje z obowiązkami wynikającymi z regulacji UE, część ma charakter sugestii, a część wskazuje, że aKPEiK powinna zawierać bardzo szczegółowe rozwiązania w zakresie nowych regulacji UE, które dopiero będą przedmiotem prac. Zalecenia Komisji Europejskiej, w szczególności dotyczą:

- w zaleceniu 5 Komisja wprost wskazała, że Polska powinna zwiększyć swój ambitny udział odnawialnych źródeł energii na poziomie co najmniej 32%, jako wkład w realizację wiążącego unijnego celu w zakresie energii ze źródeł odnawialnych na 2030 r. określonego w art. 3 ust. 1 dyrektywy 2018/2001, zmienionego zgodnie ze wzorem określonym w załączniku II do rozporządzenia 2018/1999. W odpowiedzi Polska wskazała, że dotychczasowy cel Polski w zakresie OZE określono w KPEiK z 2019 r. na poziomie 21-23%. Już w scenariuszu WEM przedstawiono cel 29,8%, co stanowi wzrost o 6,8–8,8 pkt proc. i oznacza ogromne zwiększenie ambicji. Na podstawie scenariusza WAM Polska określa cel na poziomie 32,6%. Zwrócono uwagę, że ważna w tym kontekście jest przede wszystkim trudność zwiększania udziału OZE w transporcie – Polska wskazała 17,7%, a cel wynikający z RED III wynosi 29% dla wszystkich państw członkowskich. W 2022 r. tylko 2 państwa członkowskie UE przekroczyły 11% (Szwecja i Finlandia), a średnia unijna wyniosła 9,6% OZE w transporcie, co pokazuje jak trudny w realizacji jest powyższy cel.
- w Zaleceniu 7 Komisja Europejska wskazała, aby Polska rozwinęła szczegółowe i ilościowe polityki i środki w sposób umożliwiający terminowe i racjonalne pod względem kosztów osiągnięcie krajowego wkładu Polski w wiążący unijny cel w zakresie energii ze źródeł odnawialnych, zgodnie z którym w 2030 r. 42,5% energii ma pochodzić ze źródeł odnawialnych, przy wspólnym dążeniu do zwiększenia go do 45% oraz opisała w szczególności, w jaki sposób zamierza przyspieszyć udzielanie pozwoleń, i wyszczególniła technologie energii odnawialnej, w odniesieniu do których planuje wyznaczyć „obszary przyspieszonego rozwoju odnawialnych źródeł energii”. Polska wskazała, że realizacji tego celu będzie służyć m. in. modyfikacja zasad lokowania elektrowni wiatrowych na lądzie. Równocześnie nie odniosła się

⁹⁷ Odpowiedź Rzeczypospolitej Polskiej na zarzuty formalne na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w związku z niewłaściwym wykonaniem art. 14(1) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu (naruszenie nr 2023/2167).

⁹⁸ Znak: MG 3227735.12659261.10224783.

⁹⁹ Zalecenie Komisji z dnia 26 kwietnia 2024 r. w sprawie projektu zaktualizowanego zintegrowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu Polski obejmującego lata 2021–2030, SWD(2024) 126 final, C(2024) 2900 final.

¹⁰⁰ <https://www.gov.pl/web/klimat/projekt-krajowego-planu-w-dziedzinie-energii-i-klimatu-do-2030-r--wersja-do-konsultacji-publicznych-z-102024-r>.

do zagadnienia przyspieszania pozwoleń na budowę oraz zasad (kierunków) wyznaczania „obszarów przyspieszonego rozwoju odnawialnych źródeł energii”.

- w Zaleceniu 9 Komisja Europejska zaleciła, aby Polska w miarę możliwości przedstawiła przewidywany harmonogram działań mających na celu transpozycję i wdrożenie przepisów zawartych w dyrektywie RED III). Polska stwierdziła, że w związku z prowadzonymi pracami analitycznymi pod kątem wdrożenia RED III do prawa krajowego, nie jest możliwe na tym etapie przedstawienie harmonogramu działań implementacyjnych.

24 kwietnia 2024 r. Komisja podjęła decyzję o zamknięciu naruszenia nr 2023/2167 w sprawie niewłaściwego wykonania art. 14 ust. 1 rozporządzenia 2018/1999. Jednakże do dnia zakończenia kontroli nie została opracowana aktualizacja ostatnio zgłoszonego zintegrowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu. Termin na przedłożenie aktualizacji Komisji Europejskiej upłynął 30 czerwca 2024 r.

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnej z dnia 2 sierpnia 2024 r.¹⁰¹ projekt aktualizacji KPEiK (w wersji po przyjęciu przez Komitet do Spraw Europejskich w dniu 29 lutego 2024 r.) podlega dalszemu uzupełnieniu i przygotowaniu. W dniu 6 września 2024 r.¹⁰² odbyły się w MKiŚ prekonsultacje projektu aktualizacji KPEiK. W dyskusji o transformacji energetycznej w Polsce uczestniczyło blisko 70 przedstawicieli organizacji ekologicznych oraz sektora energetycznego, przedstawiciele samorządów, przedsiębiorców i związków zawodowych. W październiku 2024 r. Ministerstwo rozpoczęło konsultacje publiczne projektu aktualizacji KPEiK, które potrwać do 15 listopada 2024 r.¹⁰³ Projekt składa się z dokumentu zasadniczego oraz 6 załączników. Przyjęcie przez Rząd RP i przekazanie finalnego dokumentu aKPEiK do Komisji Europejskiej¹⁰⁴ planowane jest na styczeń 2025 r.

Zarządzeniem z dnia 24 listopada 2023 r.¹⁰⁵ powołano zespół do spraw aktualizacji „Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030” i „Polityki energetycznej Polski do 2040 r. Zespół jest organem pomocniczym Ministra Klimatu i Środowiska. Do zadań Zespołu należy:

1. Dokonanie oceny uwarunkowań realizacji polityki klimatyczno-energetycznej państwa;
2. Przygotowanie propozycji krajowych założeń i celów oraz polityk i działań odnoszących się do wdrażania unii energetycznej i realizacji polityki klimatyczno-energetycznej państwa oraz skutkujących opracowaniem aktualizacji:
 - a. zintegrowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu, o którym mowa w art. 14 rozporządzenia 2018/1999;
 - b. polityki energetycznej państwa, o której mowa w art. 12 ust. 2 pkt Prawa energetycznego;

¹⁰¹ Znak: PK 3295873.13011903.10496727.

¹⁰² <https://www.gov.pl/web/klimat/prekonsultacje-projektu-aktualizacji-krajowego-planu-w-dziedzinie-energii-i-klimatu-do-2030-roku>.

¹⁰³ <https://www.gov.pl/web/klimat/projekt-krajowego-planu-w-dziedzinie-energii-i-klimatu-do-2030-r--wersja-do-konsultacji-publicznych-z-102024-r>.

¹⁰⁴ Wyjaśnienia z dnia 21 października 2024 r. , znak: BKA-KA.081.18.2024.PK, 3387755.13621343.10960110.

¹⁰⁵ Zarządzenie z dnia 24 listopada 2023 r. Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie powołania Zespołu do spraw aktualizacji „Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030” i „Polityki energetycznej Polski do 2040 r.”, Dz. Urz. MKiŚ z 2023 r. poz. 48, dalej zarządzenia ds. zespołu, zarządzenie weszło w życie w dniu 28 listopada 2023 r.

- c. opiniowanie projektu aktualizacji „Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030” oraz projektu aktualizacji „Polityki energetycznej Polski do 2040 r.”;
- d. udział w opracowaniu oceny realizacji „Polityki energetycznej Polski do 2040 r.” oraz okresowych sprawozdań z realizacji „Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030” i „Polityki energetycznej Polski do 2040 r.”, a także przedstawianie propozycji modyfikacji sposobów ich wdrażania.

Zespół ds. aktualizacji „Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030” i „Polityki energetycznej Polski do 2040 r.”¹⁰⁶ spotkał się dwukrotnie¹⁰⁷, tj. w dniu 8 grudnia 2023 r. oraz 19 lipca 2024 r. Kluczowym celem dwóch posiedzeń Zespołu było przekazanie informacji członkom Zespołu o stanie prac nad projektem aKPEiK, istotnych wynikach prognoz klimatyczno-energetycznych, planowanym sposobie dalszych działań oraz wskazanie obszarów wymagających zaangażowania w prace. Uzupełniając do działania Zespołu realizowane były prace międzyresortowe w trybie roboczym. Praca nad aKPEiK opierała się na wspólnym wypracowaniu treści aktualizacji. Członkowie zespołu lub ich przedstawiciele zgłaszali także uwagi do treści opracowanych przez departament odpowiedzialny za koordynację prac nad aKPEiK. Ministrowie wchodzący w skład Zespołu mieli ponadto możliwość zgłaszania uwag do projektu w ramach procedowania dokumentu m.in. w ramach Komitetu ds. Europejskich, czy Zespołu Programowania Prac Rządu.

W odniesieniu do udziału w opracowaniu oceny realizacji PEP2040, temat ten nie był na agendzie dotychczasowych prac Zespołu, podobnie jak opracowanie sprawozdania z realizacji KPEiK ze względu na nierozpoczęcie prac nad ww. dokumentami sprawozdawczymi.

Nie skorzystano z możliwości powołania grup roboczych, o których mowa w § 5 zarządzenia ds. zespołu, ponieważ prace z członkami zespołu oraz ich przedstawicielami na poziomie roboczym zapewniały realizację potrzeb związanych z opracowaniem projektu aKPEiK.

W Ministerstwie powstał również zespół do spraw ceny maksymalnej za energię elektryczną wytworzoną w morskich farmach wiatrowych, jaka może być wskazana w ofertach złożonych w aukcji¹⁰⁸, który przedstawił rekomendację w zakresie ceny maksymalnej za energię elektryczną wytworzoną w morskiej farmie wiatrowej i wprowadzoną do sieci, wyrażonej w złotych za 1 MWh, jaka może być wskazana w ofertach złożonych w aukcji przez wytwórców. Rekomendacja ta posłużyła Ministerstwu jedynie do rozpoczęcia prac nad projektem rozporządzenia w tej sprawie, a prace zespołu, według wyjaśnień, nie miały jakiegokolwiek wpływu na opracowanie dokumentacji strategiczno-planistycznej w obszarze polityki energetycznej państwa ani propozycji legislacyjnych.

(akta kontroli str.11-31, 203-235, 272-284, 330-334, 340-378, 581-592)

¹⁰⁶ Dalej: PEP2040.

¹⁰⁷ Wyjaśnienia Minister Klimatu i Środowiska z dnia 21 października 2024 r., znak: BKA-KA.081.18.2024.PK 3387755.13621343.10960110.

¹⁰⁸ Zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 5 kwietnia 2024 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw ceny maksymalnej za energię elektryczną wytworzoną w morskich farmach wiatrowych, jaka może być wskazana w ofertach złożonych w aukcji (Dz. Urz. MKiŚ poz. 22).

3.2 Aktualizacja zintegrowanego krajowego planu na rzecz energii i klimatu Polski a wymagania zawarte w art. 14 ust. 3, 5 i 6 rozporządzenia 2018/1999

Według art. 14 ust. 3 rozporządzenia 2018/1999 w aktualizacji każde państwo członkowskie zmienia swój krajowy cel, założenie lub wkład odpowiadające poszczególnym ilościowym unijnym celom, założeniom lub wkładom określonym w odniesieniu do emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych oraz z myślą o przyczynieniu się do osiągnięcia celu redukcji emisji gazów cieplarnianych w całej gospodarce Unii Europejskiej, by odzwierciedlić zwiększony poziom ambicji w porównaniu z poziomem określonym w ostatnio zgłoszonym zintegrowanym krajowym planie w dziedzinie energii i klimatu. W aktualizacji każde państwo członkowskie zmienia również swój krajowy cel, założenie lub wkład odpowiadające poszczególnym ilościowym unijnym celom, założeniom lub wkładom w odniesieniu do energii ze źródeł odnawialnych i w odniesieniu do wymiaru efektywności energetycznej tylko w celu odzwierciedlenia niezmiennego lub zwiększonego poziomu ambicji w porównaniu z poziomem określonym w ostatnio zgłoszonym zintegrowanym krajowym planie w dziedzinie energii i klimatu.

Zgodnie z art. 14 ust. 4 rozporządzenia 2018/1999 państwa członkowskie w aktualizacjach uwzględniają najnowsze zalecenia dla poszczególnych państw wydane w ramach europejskiego semestru, a także obowiązki wynikające z Porozumienia paryskiego.

W zaleceniu Rady z dnia 12 lipca 2022 r.¹⁰⁹ zalecono Polsce zmniejszenie ogólnej zależności od paliw kopalnych przez usunięcie barier regulacyjnych, administracyjnych i infrastrukturalnych, aby przyspieszyć procedury wydawania zezwoleń na instalacje wykorzystujące odnawialne źródła energii i upowszechnianie tych instalacji. Ponadto, postulowano poprawę długoterminowego i średniookresowego planowania strategicznego w zakresie zielonej transformacji poprzez aktualizację krajowej polityki energetycznej zgodnie z celami Europejskiego Zielonego Ładu i komunikatem REPowerEU, aby zagwarantować przedsiębiorcom pewność i efektywność wykorzystania środków finansowych w celu przyspieszenia inwestycji w czystą energię.

¹⁰⁹ Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2022 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2022 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2022 r. (2022/C 334/21). Wskazano, że „koszyk energetyczny Polski jest nadal w dużym stopniu uzależniony od paliw kopalnych – ich udział w dostawach energii w 2020 r. wynosił 86 %, przy czym sam węgiel stanowi 40 %. Gaz ziemny stanowi 17 % koszyka energetycznego, natomiast ropa naftowa – 28,9 %, a jej udział w ostatnich latach wzrastał. Obniżanie emisyjności w Polsce przebiega w wolnym tempie.” A także, że „przyspieszenie rozwoju nowych zdolności w zakresie wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych ma kluczowe znaczenie dla zmniejszenia zależności Polski od importu paliw kopalnych i redukcji emisji gazów cieplarnianych. Obecne cele dotyczące energii ze źródeł odnawialnych określone w Krajowym planie na rzecz energii i klimatu nie są wystarczająco ambitne. Istnieją jednak znaczące bariery regulacyjne, proceduralne i administracyjne, które ograniczają rozwój zdolności w zakresie wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych i spowalniają integrację odnawialnych źródeł energii z siecią. Obejmuje to restrykcyjne przepisy dotyczące spółdzielni energetycznych, restrykcyjne przepisy i długotrwałe procedury wydawania zezwoleń na budowę lądowych elektrowni wiatrowych, złożoność i niestabilność przepisów podatkowych oraz długotrwałe procedury przyłączania do sieci. Bariery infrastrukturalne, takie jak niewystarczająca przepustowość sieci dystrybucyjnej, również spowalniają integrację odnawialnych źródeł energii i należy je eliminować za pomocą odpowiednich zachęt.” Ponadto, wskazano że „cele krajowej strategii energetycznej Polski muszą zostać skorygowane w górę zgodnie z bardziej ambitnym unijnym celem klimatycznym na 2030 r. Solidne, stabilne i aktualne ramy strategiczne mają kluczowe znaczenie dla ukierunkowania i stymulowania inwestycji publicznych i prywatnych w zieloną transformację. Polska powinna rozważyć to zwiększenie poziomu ambicji, aby dać inwestorom pewność i zwiększyć przewidywalność otoczenia biznesowego, a jednocześnie przyspieszyć także transformację energetyczną zgodnie z komunikatem REPowerEU”.

W zaleceniu Rady z dnia 24 maja 2023 r.¹¹⁰ wskazano, aby Polska podjęła w latach 2023 i 2024 działania mające na celu szybsze wycofywanie paliw kopalnych i wdrażanie energii ze źródeł odnawialnych, a także zreformowała ramy prawne dotyczące pozwoleń na podłączenie do sieci oraz odnawialnych źródeł energii, w tym społeczności energetycznych, biometanu i wodoru odnawialnego.

Według wyjaśnień Dyrektor Generalnej MKiŚ z dnia 2 sierpnia 2024 r.¹¹¹ prace nad aktualizacjami dokumentów strategicznych ukierunkowane są na stopniową dekarbonizację gospodarki przy zapewnieniu rozwoju gospodarczego oraz z poszanowaniem warunków bezpieczeństwa energetycznego. Szczególnie wyraźnym dowodem są ambicje przedstawione w projekcie aktualizacji KPEiK zwiększone w stosunku do aktualnie obowiązującego dokumentu (KPEiK z 2019 r.).

Z kolei art. 4 ust. 9 Porozumienia paryskiego¹¹² zobowiązuje wszystkie strony do przedstawienia w 2020 r., a następnie do przedstawiania co pięć lat działań klimatycznych na okres po 2020 r. 17 grudnia 2020 r. UE przedłożyła jeden plan w imieniu UE i jej państw członkowskich. Uaktualniony plan redukcyjny UE¹¹³ powstał w związku z przyjęciem wszystkich zasadniczych elementów pakietu legislacyjnego „Gotowi na 55”. Pakiet ten ma doprowadzić do zmniejszenia przez UE do 2030 r. emisji gazów cieplarnianych netto o co najmniej 55% w porównaniu z poziomami z 1990 r. Uaktualniony plan UE i jej państw członkowskich potwierdza, że ten prawnie wiążący cel jest dla nich wciąż istotny. Z kolei państwa członkowskie¹¹⁴ wskazały swoje krajowe wkłady do realizacji ogólnych celów klimatyczno-energetycznych w ramach KPEiK. Tym samym realizacja obowiązków wynikających z unijnej strategii redukcji emisji przez Polskę stanowi wkład również w realizację obowiązków wynikających z Porozumienia paryskiego.

Kwestie dotyczące energetyki wiatrowej¹¹⁵ zostały ujęte w ramach aktualizacji KPEiK w zakresie między innymi Wymiaru 1. Obniżenie emisyjności, a także Wymiaru 3. Bezpieczeństwo energetyczne. Rozwój tego typu energii będzie wspierany przez działania takie jak dalsza liberalizacja zasady odległości dla lądowych farm wiatrowych od zabudowań mieszkalnych z 700 m do 500 m, Działanie 7. Instrument finansowy – kontrakty różnicowe dla wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych czy Działanie 8. Wspieranie rozwoju morskiej energetyki

¹¹⁰ Zalecenie Rady z dnia 24 maja 2023 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2023 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2023 r., COM(2023) 621 final. Wskazano, że „proces dekarbonizacji w Polsce przebiega znacznie wolniej niż w innych państwach członkowskich UE. Państwo to może jeszcze wiele zrobić, aby znieść bariery regulacyjne i administracyjne w celu przyspieszenia wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Zwiększenie produkcji energii ze źródeł odnawialnych ma zasadnicze znaczenie dla dekarbonizacji polskiej gospodarki i osiągnięcia neutralności klimatycznej. Aby uwolnić potencjał źródeł odnawialnych, Polska powinna usprawnić wewnętrzne sieci przesyłu, dystrybucji i magazynowania energii, a także zreformować otoczenie regulacyjne. Powinna ona w szczególności podjąć działania w celu usunięcia barier w wydawaniu zezwoleń na odnawialne źródła energii. W ramach tych działań należy skupić się na: (i) przyspieszeniu włączenia odnawialnych źródeł energii do planów zagospodarowania przestrzennego, (ii) ustanowieniu obszarów docelowych energii odnawialnej, (iii) zmianie przepisów dotyczących zezwoleń na podłączenie do sieci oraz (iv) modernizacji przestarzałych i nieefektywnych sieci dystrybucyjnych. Dalsze reformy są konieczne, aby: (i) umożliwić przemysłowi korzystanie z czystej energii dzięki długoterminowym umowom regulującym podaż energii i popyt na nią, takich jak umowy zakupu energii elektrycznej, (ii) usunąć ograniczenia dla społeczności energetycznych oraz (iii) promować wykorzystanie odnawialnych źródeł energii w sektorze ciepłowniczym.”

¹¹¹ Znak: PK 3295873.13011903.10496727.

¹¹² Dz. U. UE. L. 282 z dnia 19.10.2016, str. 4.

¹¹³ <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2023/10/16/paris-agreement-council-submits-updated-ndc-on-behalf-of-eu-and-member-states/>.

¹¹⁴ Wyjaśnienia z dnia 2 sierpnia 2024 r., znak: PK 3295873.13011903.10496727.

¹¹⁵ Wyjaśnienia z dnia 21 października 2024 r., znak: BKA-KA.081.18.2024.PK 3387755.13621343.10960110.

wiatrowej, a także przez szereg innych inicjatyw ujętych w dokumentach mających na celu promowanie odnawialnych źródeł energii

Według wyjaśnień Minister Klimatu i Środowiska z dnia 11 października 2024 r. łączna moc¹¹⁶ zainstalowana w energetyce wiatrowej na lądzie może wynosić nawet 19 GW w 2030 r. oraz 25,8 GW w 2040 r., zaś elektrowni wiatrowych na morzu (ok. 5,9 GW w 2030 r. i 17,9 GW w 2040 r.¹¹⁷). Przyjęcie KPEiK w tym scenariuszu, stanowi deklarację na poziomie dokumentu strategicznego, co do rozwoju energetyki wiatrowej na lądzie.

Projekt Krajowego Planu w dziedzinie Energii i Klimatu do 2030 r. – wersja do konsultacji publicznych z 10.2024 r. zawiera dwa scenariusze prognostyczne – scenariusz bazowy (WEM) i scenariusz ambitny (WAM – with additional measures). Według wyjaśnień Minister Klimatu i Środowiska¹¹⁸ scenariusz WEM odzwierciedla bieżące działania i prognozy opierające się na obecnych warunkach rynkowych i technologicznych oraz na już przyjętych politykach. Wielkość mocy zainstalowanej¹¹⁹ w scenariuszu WEM w elektrowniach wiatrowych, jest wynikiem optymalizacji kosztowej przeprowadzonej w modelu MESSAGE, której celem było określenie optymalnej struktury mocy i produkcji energii elektrycznej i ciepła sieciowego przy określonym zapotrzebowaniu na te nośniki i przy zadanych warunkach rynkowych i regulacyjnych. Co do zasady, model MESSAGE równoważy podaż z popytem przy zadanych warunkach zewnętrznych (m.in. cen paliw i uprawnień do emisji CO₂) i ograniczeniach o charakterze regulacyjnym, surowcowym (np. dostępność paliw) i technicznym (np. założone tempo budowy nowych jednostek). Scenariusz WEM jest scenariuszem zakładającym funkcjonowanie mechanizmów wsparcia, regulacji i otoczenia rynkowego, obowiązujących w momencie tworzenia prognozy, czyli na koniec 2023 r. i początek 2024 r. Scenariusz ten należy więc traktować jako scenariusz odniesienia „business as usual”.

Z kolei w scenariuszu WAM¹²⁰ przewidziano ambitniejsze podejście. Scenariusz ten opiera się na nowych narzędziach politycznych oraz wzmocnieniu istniejących działań oraz przyspieszeniu procesu dekarbonizacji i dążeniu do neutralności klimatycznej. WAM jest bardziej zaawansowaną wizją transformacji i stanowi podstawę dla wyznaczenia celów klimatyczno-energetycznych na 2030 r. w aKPEiK.

Ministerstwo w wyjaśnieniach z dnia 2 sierpnia 2024¹²¹ przedstawiło kluczowe cele klimatyczno-energetyczne, które obejmują prognozy do aktualizacji KPEiK w scenariuszu WEM (ang. with existing measures) na tle celów określonych w KPEiK z 2019 r. oraz na tle nowych celów i zobowiązań UE. Ministerstwo przewiduje, że prognozy w scenariuszu WAM wskażą wyższe poziomy krajowych celów w niektórych obszarach.

Cele te zostały określone następująco:

- redukcja emisji gazów cieplarnianych w całej gospodarce (vs. 1990):

¹¹⁶ Znak: BKA-KA.081.18.2024.PK 3400720.13454318.10876757.

¹¹⁷ Projekt Krajowego Planu w dziedzinie Energii i Klimatu do 2030 r. – wersja do konsultacji publicznych z 10.2024r. (str. 22), <https://www.gov.pl/web/klimat/projekt-krajowego-planu-w-dziedzinie-energii-i-klimatu-do-2030-r-wersja-do-konsultacji-publicznych-z-102024-r>

¹¹⁸ Wyjaśnienia z dnia 21 października 2024 r., znak: BKA-KA.081.18.2024.PK 3387755.13621343.10960110.

¹¹⁹ Wyjaśnienia ARE z dnia 30 września 2024 r.

¹²⁰ Wyjaśnienia z dnia 21 października 2024 r., znak: BKA-KA.081.18.2024.PK 3387755.13621343.10960110.

¹²¹ Znak: PK 3295873.13011903.10496727.

- -30% cel wynikający z KPEiK z 2019,
 - w Fit for 55 nie określono tego celu,
 - -42% cel wynikający ze scenariusza WEM (41% bez LULUCF),
 - -50% cel wynikający ze scenariusza WAM (44,5% bez LULUCF),
- redukcja emisji gazów cieplarnianych w sektorach non-ETS (vs. 2005)
 - -7% cel wynikający z KPEiK z 2019,
 - -17,1% cel wynikający z Fit for 55,
 - -14,3% cel wynikający ze scenariusza WEM,
 - -18,2% cel wynikający ze scenariusza WAM,
- redukcja emisji gazów cieplarnianych - wkład LULUCF:
 - w KPEiK z 2019 nie było określonego tego celu,
 - -38,1 mln t CO₂ ekw. cel wynikający z Fit for 55,
 - -24,6 mln t CO₂ ekw cel wynikający ze scenariusza WEM,
 - -42,1 mln t CO₂ ekw cel wynikający ze scenariusza WAM,
- OZE w finalnym zużyciu energii brutto:
 - 21-23% cel wynikający z KPEiK z 2019,
 - 32% cel wynikający z Fit for 55,
 - 29,8% cel wynikający ze scenariusza WEM,
 - 32,6% cel wynikający ze scenariusza WAM,
- OZE w elektroenergetyce:
 - 32% cel wynikający z KPEiK z 2019,
 - w Fit for 55 nie określono tego celu,
 - 50,1% cel wynikający ze scenariusza WEM,
 - 56,1% cel wynikający ze scenariusza WAM,
- OZE w ciepłownictwie:
 - 28% cel wynikający z KPEiK z 2019,
 - 31,6% cel wynikający z Fit for 55,
 - 32,1% cel wynikający ze scenariusza WEM,
 - 35,4% cel wynikający ze scenariusza WAM,
- OZE w transporcie:
 - 14% cel wynikający z KPEiK z 2019,
 - 29% (dla wszystkich państw członkowskich UE) cel wynikający z Fit for 55,
 - 17,7% cel wynikający ze scenariusza WEM,
 - 17,7% cel wynikający ze scenariusza WAM,
- Efektywność energetyczna - zużycie energii pierwotnej redukcja vs. prognozy PRIMES2020

- -23% vs. PRIMES2007 cel wynikający z KPEiK z 2019,
 - -14,4% cel wynikający z Fit for 55,
 - -9,4% cel wynikający ze scenariusza WEM,
 - -13,6% cel wynikający ze scenariusza WAM,
- Efektywność energetyczna - zużycie energii redukcja vs. prognozy PRIMES2020:
- (-22% vs. PRIMES2007) cel wynikający z KPEiK z 2019,
 - -12,8% cel wynikający z Fit for 55,
 - -0,5% cel wynikający ze scenariusza WEM
 - -4,6% cel wynikający ze scenariusza WAM..

Analizy prognostyczne¹²², na podstawie których określone są cele aKPEiK, opracowywane są przez specjalistyczne podmioty analityczne. W tym celu została zawarta w dniu 1 grudnia 2023 r. umowa¹²³ pomiędzy Skarbem Państwa – Ministerstwem Klimatu i Środowiska, a Konsorcjum, w skład którego wchodzi Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy¹²⁴ oraz Agencja Rynku Energii S.A.¹²⁵. Umowa była trzykrotnie aneksowana¹²⁶.

Ministerstwo¹²⁷ wyznaczając kierunki rozwoju energetyki (w tym energetyki wiatrowej), przekazało konsorcjum przed rozpoczęciem prac analitycznych dokument pod tytułem „zestawienie założeń liczbowych do aKPEiK i PEP2040”. Zestawienie to zawierało następujące wskaźniki odnośnie do:

- energetyki wiatrowej na lądzie:
 - scenariusz WEM: do roku 2030: wynik na podstawie aukcji wraz z liberalizacją 10H (do oceny Wykonawcy), do roku 2040: wynik, więcej niż w 2030 r., nie więcej niż WAM;
 - scenariusz WAM: do roku 2030: wynik na podstawie aukcji wraz z liberalizacją 10H (do oceny Wykonawcy), do roku 2040: wynik, więcej niż w 2030 r.;
- energetyki wiatrowej na morzu:
 - scenariusz WEM: do roku 2030: 5,9 GW; do roku 2040: 11 GW,
 - scenariusz WAM: do roku 2030: 5,9 GW; do roku 2040: ok. 18 GW (na podstawie znanych projektów, możliwych do realizacji).

W rozdziale „OZE w elektroenergetyce” został określony poziom mocy zainstalowanych w elektrowniach wiatrowych na lądzie w 2030 r. 13,9 GW i 19,9 GW w 2040 r.; w elektrowniach wiatrowych na morzu do wykorzystania w obliczeniach modelowych (bez postawionego wymagania, co do osiągnięcia przedstawionych tam

¹²² Wyjaśnienia z dnia 18 lipca 2024 r, znak: PK 3265909.12828524.10402131 (odpowiedź na pismo NIK, Nr kontroli: P/24/059, Wykorzystanie biogazu dla celów wytwarzania energii).

¹²³ Nr DSA/8/2023.

¹²⁴ Lider Konsorcjum.

¹²⁵ Dalej: Wykonawca. Akcjonariuszami spółki są następujące podmioty gospodarcze: Holding KW Sp. z o.o. z siedzibą w Katowicach, Orlen S.A. z siedzibą w Płocku, Polskie Towarzystwo Energetyki Ciepłej z siedzibą w Warszawie, Polskie Towarzystwo Przesyłu i Rozdziału Energii Elektrycznej z siedzibą w Poznaniu, Towarzystwo Gospodarcze "Polskie Elektrownie" z siedzibą w Warszawie, Związek Pracodawców Porozumienie Producentów Węgla Brunatnego z siedzibą w Bogatyni.

¹²⁶ Stan na 18 października 2024 r.

¹²⁷ Wyjaśnienia IOŚ-PIB z dnia 30 września 2024 r., znak: OR.080.2.2024.

wartości w którymkolwiek ze scenariuszy). Ponadto Ministerstwo poinformowało¹²⁸ Konsorcjum o planowanych zmianach legislacyjnych tj. o planowanej zmianie minimalnej odległości wiatraków od budynków mieszkalnych z 700 m na 500 m oraz realizacji założeń Europejskiej Karty Wiatru.

Umowa dotyczy opracowania analiz i prognoz na potrzeby aktualizacji KPEiK, a jej realizacja została podzielona na cztery etapy:

- etap I: termin wykonania do 5 grudnia 2023 r., kwota wynagrodzenia 2 445 tys. zł brutto, w tym 23% VAT, co stanowi 64,5% Wynagrodzenia;
- etap II: termin wykonania do 15 marca 2024 r., przy czym część zadań wskazanych w Opisie Przedmiotu Zamówienia w terminie do 31 stycznia 2024 r. oraz do 29 lutego 2024 r., kwota 575 tys. zł brutto, w tym 23% VAT, co stanowi 15,2% Wynagrodzenia, zmieniony aneksem nr 1 do 5 kwietnia 2024 r., przy czym część zadań wskazanych w Opisie Przedmiotu Zamówienia w terminie do 9 lutego 2024 r., do 28 lutego 2024 r. oraz do 22 marca 2024 r., zmieniony aneksem nr 2 do 28 maja 2024 r., przy czym część zadań wskazanych w Opisie Przedmiotu Zamówienia w terminie do 9 lutego 2024 r., do 28 lutego 2024 r. oraz do 14 maja 2024 r.;
- etap III: termin wykonania do 15 czerwca 2024 r., przy czym część zadań wskazanych w Opisie Przedmiotu Zamówienia w terminie do 15 kwietnia 2024 r., kwota 485 tys. zł brutto, w tym 23% VAT, co stanowi 12,8% Wynagrodzenia, zmieniony aneksem nr 1 do 21 czerwca 2024 r., przy czym część zadań wskazanych w Opisie Przedmiotu Zamówienia w terminie do 22 kwietnia 2024 r., zmieniony aneksem nr 2 do 30 lipca 2024 r., przy czym część zadań wskazanych w Opisie Przedmiotu Zamówienia w terminie do 21 czerwca 2024 r., zmieniony aneksem nr 3 do 4 października 2024 r., przy czym część zadań wskazanych w Opisie Przedmiotu Zamówienia w terminie do 21 czerwca 2024 r., podwyższono również kwotę wynagrodzenia do wysokości 546,5 tys. zł brutto, w tym 23% VAT;
- etap IV: termin wykonania do 30 września 2024 r., kwota 285 tys. zł brutto, w tym 23% VAT, co stanowi 7,5% Wynagrodzenia, zmieniony aneksem nr 2 do 30 października 2024 r.; zmieniony aneksem nr 3 do dnia 22 listopada 2024 r., przy czym część zadań wskazanych w Opisie Przedmiotu Zamówienia w terminie do 4 listopada 2024 r., podwyższono również kwotę wynagrodzenia do wysokości 408 tys. zł brutto, w tym 23% VAT.

Umowa z Konsorcjum jest w trakcie realizacji¹²⁹, a aktualizacja KPEiK jest w trakcie opracowywania.

(akta kontroli str.203-209, 272-284, 382- 547, 578-592)

3.3 Sprawozdanie z wdrażania krajowego planu na rzecz energii i klimatu Polski

Zgodnie z art. 17 ust. 1 rozporządzenia 2018/1999 państwa członkowskie Unii Europejskiej były zobligowane do złożenia do Komisji Europejskiej pierwszego sprawozdania z wdrażania zintegrowanych krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu do dnia 15 marca 2023 r. Według wyjaśnień Dyrektor Generalnej MKiŚ

¹²⁸ Wyjaśnienia IOŚ-PIB z dnia 30 września 2024 r., znak: OR.080.2.2024 oraz wyjaśnienia ARE z dnia 30 września 2024 r.

¹²⁹ Stan na 29 października 2024 r.

z dnia 21 czerwca 2024 r.¹³⁰ oraz z dnia 2 sierpnia 2024 r.¹³¹ pierwsze zintegrowane sprawozdanie z postępów w dziedzinie energii i klimatu za lata 2020-2021, po wcześniejszym przyjęciu dokumentu przez Komitet do Spraw Europejskich, zostało przekazane Komisji Europejskiej 21 sierpnia 2023 r.¹³², a następnie dane zostały zaimportowane do platform ReportENER i Reportnet3. Zgodnie z ustalonym harmonogramem, po wprowadzeniu do systemów poszczególnych załączników, Europejska Agencja Środowiska i Dyrekcja Generalna ds. Energii (z wykorzystaniem firmy zewnętrznej) przeprowadziła etap QA/QC (Quality Assurance / Quality Control) w celu zwiększenia jakości przekazywanych danych. Uwagi na tym etapie miały charakter techniczny, dostosowujący przekazywane materiały do charakterystyki obu systemów (np. zastosowanie opisu słownego zamiast wartości liczbowej) lub identyfikujący nieścisłości (rozbieżności między wprowadzonymi danymi a dostępną statystyką). Po wprowadzeniu wymaganych poprawek oraz przekazaniu wyjaśnień, etap ten został zakończony. Kolejnym krokiem jest przekazanie sprawozdań w celu oceny postępów Polski w realizacji KPEiK oraz wydania rekomendacji.

Na opóźnienie przekazania pierwszego sprawozdania w ww. terminie wpływ miało szereg czynników, w szczególności:

- późne opublikowanie przez Komisję Europejską dokumentów definiujących zakres sprawozdania i wytycznych do wypełniania tabel (w tym rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2022/2299 z dnia 15 listopada 2022 r. ustanawiającego zasady stosowania rozporządzenia 2018/1999 w odniesieniu do struktury, formatu, szczegółów technicznych i procedur dotyczących zintegrowanych krajowych sprawozdań z postępów w dziedzinie energii i klimatu);
- obszerność zakresu raportowanych danych i informacji;
- obszerność i niejednoznaczność wielu elementów wskazanych w wytycznych;
- niekompletność informacji z resortów/ departamentów/ instytucji;
- brak pełnych danych statystycznych, oceny ex ante, oceny ex post;
- brak przekazania przez KE tzw. danych pre-filled na podstawie baz danych Eurostat i Europejskiej Agencji Środowiska.

Zintegrowane krajowe sprawozdanie z postępów w dziedzinie energii i klimatu za lata 2020–2021 składa się z dwóch części tj.:

- podsumowania o charakterze ogólnym, prezentującego generalny opis uwarunkowań wdrażania i postępów w realizacji kierunków rozwoju, celów i polityk opisanych w pierwszym Krajowym planie na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030 (KPEiK) z 2019 r. Podsumowanie zostało opracowane z inicjatywy własnej Ministerstwa Klimatu i Środowiska; obejmuje okres 2020-2021 oraz – w miarę dostępności danych – rok 2022;
- pliku w formacie Excel, zawierającego szczegółowe elementy wymagane rozporządzeniem wykonawczym (UE) 2022/2299. Ustrukturyzowany kształt pliku Excel wynika z konieczności odpowiedniego zaimportowania informacji

¹³⁰ Znak: MG 3227735.12659261.10224783.

¹³¹ Znak: PK 3295873.13011903.10496727.

¹³² Znak: DSA-WPE.0730.4.2022.BZ 2354025.10720572.8590301.

do platform ReportENER i Reportnet, za pośrednictwem których sprawozdanie zostało przekazane do Komisji Europejskiej. Udostępniony dokument został zaktualizowany do wersji po przeprowadzonym przez KE procesie kontroli jakości danych.

Z podsumowania zintegrowanego krajowego sprawozdania z postępów w dziedzinie energii i klimatu za lata 2020-2021 wynika, że na koniec 2022 r. moc zainstalowana w elektrowniach wiatrowych wyniosła ok. 8,3 GW, w 2021 r. – ok. 7,1 GW, a w 2020 r. – ok. 6,4 GW. W ramach systemu aukcyjnego w latach 2020-2021 zakontraktowano instalacje wiatrowe o mocy 1,7 GW.

Elektrownie wiatrowe w latach 2020 i 2021 generowały ok. 16 TWh rocznie. W 2022 r. moce wiatrowe zapewniły ok. 19,4 TWh energii elektrycznej. Generacja wiatrowa stanowiła ponad połowę energii wygenerowanej ze źródeł odnawialnych w Polsce w latach 2019-2022.

W okresie obowiązywania KPEiK w zakresie energetyki wiatrowej na morzu prowadzone były działania w celu wsparcia systemowego dla wdrożenia i rozwoju ww. technologii w Polsce mając na względzie plany inwestycyjne i prognozy energetyczne uwzględniające ok. 5,9 GW mocy zainstalowanych do 2030 r. Zgodnie z przewidywaniami pierwsze elektrownie wiatrowe na morzu (offshore) zostaną wybudowane ok. 2025 r., przy czym pełna synchronizacja z Krajowym Systemem Elektroenergetycznym i generacja nastąpi po 2025 r.

(akta kontroli str.11-31, 203-209, 581-592)

3.4 Aktualizacja PEP2040 wobec zmiany aspektów wpływających na politykę energetyczną państwa

Zgodnie z art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne¹³³ do zadań ministra właściwego do spraw energii w zakresie polityki energetycznej należy przygotowanie projektu polityki energetycznej państwa i koordynowanie jej realizacji. „Przez pojęcie polityka energetyczna¹³⁴ należy rozumieć kompleks funkcjonalnie ze sobą powiązanych działań prawnych i faktycznych podejmowanych przez państwo (a ściślej - przez organy państwa), zmierzających do takiego ukształtowania sektora energetycznego gospodarki (jego organizacji i reguł funkcjonowania), aby w sposób optymalny realizował on określone cele społeczno-gospodarcze.” Celem polityki energetycznej państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, wzrostu konkurencyjności gospodarki i jej efektywności energetycznej, a także ochrony środowiska, w tym klimatu.

W dniu 29 marca 2022 r. Rada Ministrów przyjęła założenia do aktualizacji „Polityki energetycznej Polski do 2040 r.” – Wzmocnienie bezpieczeństwa i niezależności energetycznej, przedłożone przez Ministra Klimatu i Środowiska. Przyjęte przez Radę Ministrów założenia miały być zaimplementowane w pracach nad aktualizacją polityki energetycznej państwa.¹³⁵ W założeniach do aktualizacji wprost wskazano, że „aktualna sytuacja międzynarodowa wpływa na wiele aspektów związanych z polityką energetyczną i powoduje konieczność zmiany podejścia do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w kierunku większej dywersyfikacji i niezależności. Z tego względu niezbędna jest modyfikacja zapisów w Polityce energetycznej Polski do 2040 r. w taki sposób, który pozwoli zneutralizować lub ograniczyć ryzyka

¹³³ Dz. U. z 2024 r. poz. 266, ze zm., dalej: Prawo energetyczne.

¹³⁴ Elżanowski Filip, Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji, za: A. Walaszek-Pyziół, Energia i prawo, Warszawa 2002, s. 13.

¹³⁵ <https://www.gov.pl/web/klimat/zalozenia-do-aktualizacji-polityki-energetycznej-polski-do-2040-r>.

związane z potencjalnymi sytuacjami kryzysowymi w kraju oraz na arenie międzynarodowej, a jednocześnie pozwoli zrealizować główny cel polityki energetycznej, tj. zagwarantowanie bezpieczeństwa energetycznego, przy zapewnieniu konkurencyjności gospodarki i zmniejszenia oddziaływania sektora energii na środowisko.” Zgodnie z założeniami zaktualizowana polityka energetyczna Polski miała uwzględniać filar suwerenność energetyczna, który opierałby się między innymi na dążeniu, aby około połowa produkcji energii elektrycznej pochodziła z odnawialnych źródeł, w szczególności z rozwoju mocy wiatrowych.

Konkludując, już w 2022 r., ze względu na zmieniającą się sytuację geopolityczną i gospodarczą, została wskazana przez Radę Ministrów konieczność dokonania aktualizacji polityki energetycznej państwa, tak aby został w niej należycie uwzględniony jeden z podstawowych jej celów – bezpieczeństwo energetyczne. Do dnia zakończenia kontroli nie przygotowano w MKiŚ ostatecznej wersji aktualizacji „Polityki energetycznej Polski do 2040 r.”

Według wyjaśnień Dyrektor Generalnej MKiŚ z dnia 21 czerwca 2024 r.¹³⁶ w pierwszej kolejności aktualizacji podlegać będzie KPEiK, a następnie Polityka energetyczna Polski do 2040 r. W ocenie Ministerstwa aktualizacja dokumentów strategicznych, tj. o perspektywie długoterminowej powinna nastąpić po ustabilizowaniu sytuacji gospodarczej. W konsekwencji, ze względu na fakt, że prace nad aktualizacją KPEiK trwają, nie jest przygotowana ostateczna wersja aktualizacji „Polityki energetycznej Polski do 2040 r.”

(akta kontroli str. 11-31, 581-592)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nieprzedłożenie w terminie Komisji Europejskiej projektu aktualizacji KPEiK

Polska przedłożyła projekt zaktualizowanego zintegrowanego krajowego planu w zakresie energii i klimatu w dniu 1 marca 2024. Zgodnie z art. 14 ust. 1 rozporządzenia 2018/1999 państwo członkowskie powinno przedłożyć Komisji Europejskiej projekt aktualizacji ostatnio zgłoszonego zintegrowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu do dnia 30 czerwca 2023 r., czyli przekazanie ww. projektu nastąpiło z ośmiomiesięcznym opóźnieniem.

W związku z opóźnionym przedłożeniem ww. projektu Komisja Europejska nie była w stanie go przyjąć i wydać zaleceń na sześć miesięcy przed upływem ostatecznego terminu na przedłożenie zaktualizowanego KPEiK (zgodnie z wymogami art. 9 ust. 2 rozporządzenia 2018/1999).

Szczegóły nieprawidłowości zostały opisane w podrozdziale 3.1.

W ramach powyższej nieprawidłowości nie sformulowano wniosku pokontrolnego.

(akta kontroli str.11-31, 203-235, 272-284, 330-334, 340-378, 581-592)

2. Opóźnienie w przedłużeniu Komisji Europejskiej aktualizacji KPEiK

Do dnia zakończenia kontroli nie została przedłożona Komisji Europejskiej aktualizacja KPEiK. Zgodnie z art. 14 ust. 2 rozporządzenia 2018/1999 państwo członkowskie powinno przedłożyć Komisji Europejskiej aktualizację ostatnio zgłoszonego zintegrowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu do dnia 30 czerwca 2024 r. Przyjęcie przez Rząd RP i przekazanie finalnego dokumentu

¹³⁶ Znak: MG 3227735.12659261.10224783.

aKPEiK do Komisji Europejskiej¹³⁷ planowane jest na styczeń 2025 r., czyli co najmniej sześć miesięcy po terminie określonym w rozporządzeniu 2018/1999. Szczegóły nieprawidłowości zostały opisane w podrozdziale 3.1.

(akta kontroli str.11-31, 203-235, 272-284, 330-334, 340-378, 581-592)

3. Nieprzedłożenie w terminie Komisji Europejskiej pierwszego zintegrowanego sprawozdania z postępów w dziedzinie energii i klimatu za lata 2020-2021

Zgodnie z art. 17 ust. 1 rozporządzenia 2018/1999 państwa członkowskie UE były zobligowane do złożenia do Komisji Europejskiej pierwszego sprawozdania z wdrażania zintegrowanych krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu do dnia 15 marca 2023 r. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnej MKiŚ z dnia 21 czerwca 2024 r.¹³⁸ oraz z dnia 2 sierpnia 2024 r.¹³⁹ pierwsze zintegrowane sprawozdanie z postępów w dziedzinie energii i klimatu za lata 2020-2021, po wcześniejszym przyjęciu dokumentu przez Komitet do Spraw Europejskich, zostało przekazane Komisji Europejskiej 21 sierpnia 2023 r.¹⁴⁰, czyli ponad pięć miesięcy po terminie określonym w rozporządzeniu 2018/1999.

Szczegóły nieprawidłowości zostały opisane w podrozdziale 3.3.

W ramach powyższej nieprawidłowości nie sformułowano wniosku pokontrolnego.

(akta kontroli str.11-31, 203-209, 581-592)

4. Nieprzygotowanie aktualizacji „Polityki energetycznej Polski do 2040 r.”

Zgodnie z art. 12 ust. 2 pkt 1 Prawa energetycznego do zadań ministra właściwego do spraw energii w zakresie polityki energetycznej należy przygotowanie projektu polityki energetycznej państwa i koordynowanie jej realizacji. Już w 2022 r. Rada Ministrów, przyjmując założenia do aktualizacji Polityki energetycznej zauważyła, że w związku ze zmieniającą się sytuacją geopolityczną i gospodarczą niezbędne jest dokonanie jej aktualizacji. Do dnia zakończenia kontroli nie przygotowano w MKiŚ ostatecznej wersji aktualizacji „Polityki energetycznej Polski do 2040 r.”

Szczegóły nieprawidłowości zostały opisane w podrozdziale 3.4.

(akta kontroli str. 11-31, 581-592)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia brak przygotowania i przedłożenia projektu zaktualizowanego KPEiK w terminie wynikającym wprost z art. 14 ust. 1 rozporządzenia 2018/1999, tj. do dnia 30 czerwca 2023 r. Przedłożenie projektu aktualizacji nastąpiło dopiero 1 marca 2024 r., czyli z 8 miesięcznym opóźnieniem. W konsekwencji wszczęto wobec Polski procedurę naruszeniową, a Komisja Europejska nie miała możliwości wydać zaleceń na sześć miesięcy przed upływem ostatecznego terminu na przedłożenie zaktualizowanego KPEiK (zgodnie z wymogami art. 9 ust. 2 rozporządzenia 2018/1999). NIK negatywnie ocenia również brak przygotowania i przedłożenia do Komisji Europejskiej, do dnia zakończenia kontroli, ostatecznej wersji aktualizacji KPEiK. Zgodnie z art. 14 ust. 2 rozporządzenia 2018/1999 aKPEiK powinna być przedłożona Komisji Europejskiej do dnia 30 czerwca 2024 r. Przyjęcie przez Rząd RP i przekazanie finalnego dokumentu aKPEiK do Komisji Europejskiej planowane jest na styczeń 2025 r., czyli co najmniej sześć miesięcy po terminie

¹³⁷ Wyjaśnienia z dnia 21 października 2024 r., znak: BKA-KA.081.18.2024.PK, 3387755.13621343.10960110.

¹³⁸ Znak: MG 3227735.12659261.10224783.

¹³⁹ Znak: PK 3295873.13011903.10496727.

¹⁴⁰ Znak: DSA-WPE.0730.4.2022.BZ 2354025.10720572.8590301.

określonym w rozporządzeniu 2018/1999. Ministerstwo w wyjaśnieniach złożonych podczas kontroli podkreślało¹⁴¹, że „KPEiK jest kluczowym narzędziem w realizacji międzynarodowych zobowiązań dotyczących ochrony środowiska, ograniczenia emisji gazów cieplarnianych”, natomiast „KPEiK jest planem modernizacji i rozwoju. Pokazuje, w jaką stronę rozwijać politykę państwa, aby utrzymać konkurencyjność i realizować nasze zobowiązania.” Stwierdzono również wprost, że „brak transformacji jest droższy od jej przeprowadzenia”, zaś „niższe ceny energii to wzrost gospodarczy i większa konkurencyjność polskiej gospodarki,” a także rozwój niezależności energetycznej, niższe ubóstwo energetyczne, niższy ślad węglowy. W ocenie NIK nieopracowanie zarówno projektu aktualizacji KPEiK, jak i samej aktualizacji w terminach określonych w art. 14 ust. 1 i 2. rozporządzenia 2018/1999¹⁴² pokazuje nierzetelne zarządzanie procesem przygotowania tych dokumentów przez Ministra, jak i niewystarczający stopień zaangażowania zasobów MKiŚ (lub podmiotów działających na rzecz MKiŚ).

Minister nie przygotował także aktualizacji „Polityki energetycznej Polski do 2040 r.”, co należy ocenić negatywnie. Obowiązująca polityka energetyczna nie odzwierciedla zmieniającej się sytuacji geopolitycznej i gospodarczej Polski oraz, w ocenie NIK, nie wyznacza kierunków, które służyłyby realizacji jednego z podstawowych jej celów, czyli zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego kraju.

Ponadto NIK ocenia negatywnie nieprzedłożenie w terminie Komisji Europejskiej pierwszego zintegrowanego sprawozdania z postępów w dziedzinie energii i klimatu za lata 2020-2021, co stanowiło naruszenie art. 17 ust. 1 rozporządzenia 2018/1999. Przedłożenie ww. sprawozdania nastąpiło z ponad pięciomiesięcznym opóźnieniem.

NIK odstępuje od oceny krajowych celów, założeń i wkładów, o których mowa w art. 14 ust. 3 rozporządzenia 2018/1999, gdyż aktualizacja KPEiK jest w przygotowywaniu i mogą one ulec zmianie.

OBSZAR

4. Stan zaawansowania wdrażania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 w zakresie dotyczącym lokalizacji elektrowni wiatrowych

Opis stanu faktycznego

4.1 Transpozycja Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001

Dyrektywa RED II ustanawia wspólne ramy dla promowania energii ze źródeł odnawialnych, a także określa zasady dotyczące wsparcia finansowego na rzecz energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych oraz ramy dotyczące prosumpcji takiej energii elektrycznej, wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych w sektorze ogrzewania i chłodzenia oraz w sektorze transportu, współpracy regionalnej między państwami członkowskimi i między państwami członkowskimi a państwami trzecimi, gwarancji pochodzenia, procedur administracyjnych oraz informacji i szkoleń.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w Ministerstwie¹⁴³ dyrektywa RED II była w trakcie transpozycji pomimo, że termin transpozycji minął 30 czerwca 2021 r.

Wdrożenie¹⁴⁴ do krajowych przepisów wymogów wynikających z dyrektywy RED II, realizowane było etapowo w ramach nowelizacji kilku ustaw między innymi

¹⁴¹ <https://www.gov.pl/web/klimat/prekonsultacje-projektu-aktualizacji-krajowego-planu-w-dziedzinie-energii-i-klimatu-do-2030-roku>, weryfikacja: 22 października 2024 r.

¹⁴² Tj. odpowiednio do 30 czerwca 2023 r. i do 30 czerwca 2024 r.

¹⁴³ Weryfikacja w dniu 25 października 2024 r., baza e-step: <https://estep.kprm.gov.pl/mz-citizen-web/search.seam?cid=8645>.

¹⁴⁴ Wyjaśnienia z dnia 26 lipca 2024 r., znak: PK 3295873.12938593.10460373.

w projektach nowelizacji ustawy o odnawialnych źródłach energii¹⁴⁵, nowelizacji ustawy – Prawo energetyczne¹⁴⁶, oraz w ramach nowelizacji ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych¹⁴⁷.

1. Częściowe wdrożenie dyrektywy RED II przeprowadzone w ramach projektu UC99.

W dniu 28 sierpnia 2023 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podpisał przyjętą przez Parlament w dniu 17 sierpnia 2023 r. ustawę o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw¹⁴⁸, która na etapie prac rządowych oznaczona była jako projekt UC99. Ustawa ta wdrożyła do krajowego porządku prawnego przepisy RED II z następujących obszarów:

- a) ciepłownictwa i chłodnictwa (art. 23-24 RED II);
- b) gwarancji pochodzenia (art. 19 RED II);
- c) Krajowego Punktu Kontaktowego OZE (art. 16 RED II);
- d) procedur administracyjnych (art. 15-16 RED II).

Poza transpozycją wspomnianych obszarów do krajowego porządku prawnego ustawa OZE wprowadziła również zamiany w obszarach, które jakkolwiek nie stanowią elementu bezpośredniego wdrożenia przepisów dyrektywy RED II, to zawierają różnego rodzaju mechanizmy oraz instrumenty wsparcia pozwalające na szybszą i bardziej efektywną realizację celów zawartych w tej dyrektywie.

2. Częściowe wdrożenie dyrektywy RED II przeprowadzone w ramach projektu UC74.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podpisał 14 sierpnia 2023 r. przyjętą 28 lipca 2023 r. przez Parlament ustawę o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw¹⁴⁹, na etapie prac rządowych oznaczoną jako projekt UC74. Ustawa PE wdrożyła do krajowego porządku prawnego przepisy RED II z następujących obszarów:

- a) partnerski handel energią odnawialną w formule peer-to-peer (art. 2 pkt 18 oraz art. 21 ust. 2 lit. a RED II);
- b) obywatelskie społeczności działające w zakresie energii odnawialnej – poprzez wprowadzenie ram prawnych dla funkcjonowania obywatelskich społeczności energetycznych, regulację ich praw i obowiązków, w tym prawo odbiorcy do przystąpienia do obywatelskiej społeczności energetycznej przy zachowaniu pełni praw konsumenckich i do opuszczenia społeczności bez sankcji;
- c) zmiany dotyczące przyłączania biogazowni regulujące zasady przyłączania instalacji OZE służących do wytwarzania biogazu, energii elektrycznej z biogazu lub z biogazu rolniczego, ciepła z biogazu lub z biogazu rolniczego, lub biometanu z biogazu lub biometanu z biogazu rolniczego, wyposażonych w magazyn biogazu lub magazyn biogazu rolniczego oraz określenia preferencyjnych zasad dla tych instalacji.

3. Częściowe wdrożenie dyrektywy RED II podjęte w ramach projektu UC110 i UC28.

¹⁴⁵ UC99, dalej: ustawa OZE.

¹⁴⁶ UC74.

¹⁴⁷ UC110.

¹⁴⁸ Dz. U. poz. 1762.

¹⁴⁹ Dz. U. poz. 1681, dalej: ustawa PE.

Projekt UC110 został zakończony bez kontynuacji prac¹⁵⁰. Projekt ten przeszedł pozytywnie w połowie lipca 2023 r. etap komisji prawniczej przy Rządowym Centrum Legislacji oraz 21 lipca 2023 r. za pośrednictwem KPRM został przekazany do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, ostatecznie nie został rozpatrzony przez Radę Ministrów oraz przekazany do dalszych prac. Jednocześnie w związku z zakończeniem IX Kadencji Parlamentu prace nad projektem UC110 nie były kontynuowane. Tym samym przepisy dyrektywy RED II nie zostały w pełni wdrożone do krajowego prawodawstwa w trakcie IX kadencji Sejmu RP (2019-2023).

Zaktualizowany projekt ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw uzyskał 29 marca 2024 r. wpis pod nr UC28. Zgodnie z wykazem prac, przekazanym w ramach wyjaśnień¹⁵¹, planowany termin przekazania projektu do rozpatrzenia przez Radę Ministrów to IV kwartał 2024 r. Projekt ten na dzień 25 października 2024 r. był w trakcie prac Komisji Prawniczej¹⁵². Planowany termin wejścia w życie projektowanego aktu normatywnego to 1 stycznia 2025 r. Według wyjaśnień Ministerstwa¹⁵³ wejście w życie przepisów projektu UC28 zakończy proces wdrożenia dyrektywy RED II do prawa krajowego.

Projekt ustawy UC28 dokonuje implementacji dyrektywy RED II w zakresie transportu oraz kryteriów zrównoważonego rozwoju dla paliw z biomasy, w tym w szczególności:

- a) określenia poziomów Narodowego Celu Wskaźnikowego, na kolejne lata zgodnie z wyznaczonymi celami z dyrektywy RED II, oraz wyznaczenia mechanizmów nadzoru, w tym finansowych, związanych z brakiem realizacji wskazanych udziałów minimalnych;
- b) uwzględnienia wymogu z dyrektywy RED II dotyczącego określenia maksymalnego udziału biopaliw pozyskiwanych z surowców spożywczych lub paszowych, wykorzystywanych do realizacji celu udziału OZE w sektorze transportu;
- c) uwzględnienia wymogu dotyczącego minimalnego udziału zaawansowanych biopaliw i biokomponentów, wyprodukowanych z surowców wskazanych w części A załącznika IX do dyrektywy RED II, wykorzystywanych do realizacji celu OZE w sektorze transportu;
- d) wdrożenia poszerzonego katalogu paliw, którymi można realizować NCW, o paliwa węglowe pochodzące z recyklingu (RCF), biopaliwa gazowe oraz biokomponenty zaawansowane, pozyskiwane dzięki zagospodarowaniu i przetworzeniu odpadów i pozostałości, które przyczyniają się do wprowadzenia gospodarki w obiegu zamkniętym, odzyskiwania energii i surowców oraz paliw odnawialnych niebiologicznego pochodzenia (RFNBO);
- e) uwzględnienia w realizacji NCW możliwości zaliczenia energii elektrycznej, wykorzystywanej w transporcie, pochodzącej z OZE, w tym przy wykorzystaniu mechanizmu wsparcia, tj. oświadczeń wykorzystania energii odnawialnej w transporcie;

¹⁵⁰ Pomimo informacji uzyskanych w trakcie kontroli P/22/015 *Rozwój elektroenergetycznej sieci dystrybucyjnej* prowadzonej w MKiS (pismo z dnia 2 maja 2023 r. znak: BKA-RI.081.18.2022.MB 2596676.9988898.8021963, Dyrektor Generalnej Patrycji Szpak-Lichoty), że w dniu 27 marca 2023 r. projekt ten został przyjęty przez Komitet do Spraw Europejskich, a w dniu 6 kwietnia 2023 r. został skierowany do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów.

¹⁵¹ Wyjaśnienia Minister Klimatu i Środowiska z dnia 27 października 2024 r., znak: BKA-KA.081.18.2024.PK, 3400720.13592470.10960059.

¹⁵² <https://legislacja.gov.pl/projekt/12385401>, weryfikacja na dzień 25 października 2024 r.

¹⁵³ Wyjaśnienia Minister Klimatu i Środowiska z dnia 27 października 2024 r. znak: BKA-KA.081.18.2024.PK, 3400720.13592470.10960059.

- f) ograniczenia udziału biokomponentów wytworzonych ze zużytego oleju kuchennego i tłuszczu zwierzęcych;
- g) stopniowego odchodzenia od 2025 r. do 2030 r. od możliwości stosowania opłaty zastępczej, przez podnoszenie poziomu wymaganego do realizacji minimalnego poziomu fizycznej realizacji NCW;
- h) określenia zasad poświadczania KZR w podziale na biomasę rolniczą i leśną;
- i) zapewnienia stosowania KZR oraz kryteriów ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w odniesieniu do biopłynów oraz paliw z biomasy, z których jest wytwarzana energia elektryczna, ciepło i chłód w instalacjach odnawialnego źródła energii – także w instalacjach biogazowych.

W wyjaśnieniach z dnia 26 lipca 2024 r.¹⁵⁴ Dyrektor Generalna MKiŚ podniosła, że ze względu na charakterystykę obecnego stanu sektora energetycznego Polski, regulacje prawne zawarte w dyrektywie RED II są często rozwiązaniami zupełnie nowymi dla polskiego systemu prawnego. Wpływa to chociażby na ograniczoną możliwość dokonania analizy wypracowanych dotychczas rozwiązań, w tym rozwiązań zastosowanych w innych państwach członkowskich, co istotnie ułatwiłoby opracowywanie krajowych przepisów wrażliwych dyrektywy RED II.

W związku z powyższym, w każdym przypadku projekty aktów prawnych dokonujących transpozycji wspomnianej dyrektywy muszą być wynikiem długotrwałych konsultacji z branżą oraz stowarzyszeniami, które mają na celu wspólne stworzenie nowej koncepcji regulacyjnej w obszarach, które nie istniały w polskim systemie prawa.

Opóźnienie w transpozycji, według Ministerstwa, wynika również ze złożonego oraz interdyscyplinarnego charakteru zagadnień zawartych w dyrektywie RED II, wymagających konsensusu z przedstawicielami organizacji branżowych.

NIK zwraca uwagę, że pismem z dnia 23 lipca 2021 r.¹⁵⁵ Komisja Europejska wskazała na upływ terminu transpozycji dyrektywy RED II i podkreśliła, że nie otrzymała zgłoszenia kompletnych środków transpozycji służących wprowadzeniu w życie przepisów tej dyrektywy. Komisja wezwała Rząd RP do poinformowania o środkach transpozycji, które należy jeszcze wprowadzić oraz zwróciła się o przekazanie jej pełnego i szczegółowego zestawienia poszczególnych przepisów krajowych, które, zdaniem rządu, zapewniają wykonanie każdego z przepisów tej dyrektywy.

Pismem z dnia 27 września 2021 r.¹⁵⁶ Minister Klimatu i Środowiska odpowiedział Komisji Europejskiej na ww. zarzuty dotyczące braku transpozycji dyrektywy RED II (nr naruszenia w ewidencji KE 2021/0317) i przyznał, że „w zakresie dyrektywy RED II Polska nie dokonała transpozycji przepisów w wyznaczonym terminie, tj. do dnia 30 czerwca 2021 r. i poinformował Komisję Europejską, że obecnie organem właściwym do spraw wdrożenia przedmiotowej dyrektywy jest Minister Klimatu i Środowiska.”

W dniu 16 lutego 2023 r. Rzeczpospolita Polska otrzymała uzasadnioną opinię skierowaną na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w związku z brakiem zawiadomienia o środkach transpozycji do prawa krajowego

¹⁵⁴ Znak: PK 3295873.12938593.10460373.

¹⁵⁵ sygn. INFR(2021)0316>INFR(2021)0324 C(2021)6000/22.

¹⁵⁶ Odpowiedź Rzeczypospolitej Polskiej na zarzuty formalne Komisji Europejskiej wystosowane na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dotyczące braku transpozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (nr naruszenia wg ewidencji KE 2021/0317), znak: DP-WOPI.0723.4.2021.AM 1697649.6022005.4822862, pismo z upoważnienia Ministra podpisał Ireneusz Zyska, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska.

dyrektywy RED II¹⁵⁷. Komisja wskazała, że Rzeczpospolita Polska zadeklarowała jedynie częściową transpozycję dyrektywy, a Komisja nie posiadała żadnych innych informacji pozwalających stwierdzić, że Rzeczpospolita Polska przyjęła wszystkie przepisy niezbędne do zastosowania się do tej dyrektywy¹⁵⁸. W opinii Komisja wymieniła przepisy dyrektywy, które nie zostały transponowane do polskiego porządku prawnego. Równocześnie Komisja zwróciła uwagę Rządu RP na kary pieniężne, które Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej może nałożyć na podstawie art. 260 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i które Komisja będzie stosować w oparciu o swoje komunikaty pt. Stosowanie art. 260 ust. 3 TFUE oraz pt. Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu¹⁵⁹.

W dniu 17 kwietnia 2023 r. Polska przedstawiła odpowiedź na uzasadnioną opinię¹⁶⁰ i poinformowała Komisję Europejską, że transpozycja niewdrożonych dotychczas przepisów dyrektywy RED II realizowana jest w trzech równolegle procedowanych projektach ustaw (UC74, UC99, UC110).

Reasumując, NIK wskazuje, że Minister nie przygotowywał projektów aktów prawnych transponujących przepisy dyrektywy RED II, w taki sposób, aby możliwe było ich transponowanie do krajowego porządku prawnego w wyznaczonym w dyrektywie terminie. Nie zostały one także transponowane w terminie wyznaczonym przez Ministra w piśmie z dnia 27 września 2021 r. do Komisji Europejskiej, jak również nie zostały one transponowane do dnia zakończenia kontroli.

(akta kontroli str. 61- 122, 321-327, 335-339, 581-592)

4.2 Działania zmierzające do przeprowadzenia mapowania obszarów lądowych i morskich Rzeczypospolitej Polskiej na potrzeby wprowadzenia energii odnawialnej z wiatru w celu określenia krajowego potencjału i dostępności obszarów, które są niezbędne do zapewnienia co najmniej krajowego wkładu w realizację ogólnego unijnego celu dotyczącego energii odnawialnej wyznaczonego na 2030 r.

Art. 15b dyrektywy RED II stanowi, że do dnia 21 maja 2025 r. państwa członkowskie przeprowadzą skoordynowane mapowanie na potrzeby wprowadzania energii odnawialnej na swoim terytorium w celu określenia krajowego potencjału i dostępnego obszaru lądowego, podpowierzchniowego, wód morskich lub wód śródlądowych, który jest niezbędny do instalacji elektrowni produkujących energię odnawialną, a także powiązanej z nimi infrastruktury, takiej jak instalacje sieciowe i magazynowe, w tym do magazynowania energii cieplnej, które są niezbędne do zapewnienia co

¹⁵⁷ Uzasadniona opinia skierowana do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w związku z brakiem zawiadomienia o środkach transpozycji do prawa krajowego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018, str. 82); INFR(2021)0317 C(2023)521 final.

¹⁵⁸ Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 2 pkt 2, 5, 6, 9, 13, 16, 17, 18, 26, 27, 30, 31, 34, 35, 37, 40 i 42; art. 4 ust. 2, 3 i 4; art. 6 ust. 1; art. 15 ust. 1 akapit pierwszy; art. 15 ust. 1 akapit drugi lit. b); art. 15 ust. 7; art. 15 ust. 8 akapit pierwszy; art. 16 ust. 1–6; art. 19 ust. 1–7; art. 19 ust. 8 akapit pierwszy; art. 19 ust. 8 akapit drugi ostatnie zdanie; art. 21 ust. 2 lit. a) i b); art. 22 ust. 1–4 i 7; art. 24 ust. 2 akapit pierwszy; art. 24 ust. 8; art. 25 ust. 1 akapity pierwszy i czwarty; art. 25 ust. 2 akapit pierwszy; art. 26 ust. 1 akapit pierwszy; art. 26 ust. 2 akapity pierwszy i drugi; art. 28 ust. 2 akapit pierwszy zdanie drugie i akapit drugi; art. 28 ust. 4 zdanie drugie; art. 29 ust. 1 akapity drugi, trzeci, czwarty i piąty; art. 29 ust. 2–7 i 10–12; art. 30 ust. 2; art. 30 ust. 3 akapit drugi oraz załączników V, VI i IX do dyrektywy RED II.

¹⁵⁹ Dz. Urz. UE. C 18 z 19.01.2017, str.10.

¹⁶⁰ Odpowiedź Rzeczypospolitej Polskiej na uzasadnioną opinię wystosowaną na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w związku z brakiem zawiadomienia o środkach transpozycji do prawa krajowego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych INFR(2021)0317, znak: DP-WOPI.0723.4.2021.AM 1697649.9898937.7944105.

najmniej ich krajowych wkładów w realizację ogólnego unijnego celu dotyczącego energii odnawialnej wyznaczonego na 2030 r. określonego w art. 3 ust. 1 dyrektywy RED II. W tym celu państwa członkowskie mogą wykorzystywać swoje istniejące dokumenty lub plany planowania przestrzennego, w tym plany zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich, sporządzone zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/89/UE¹⁶¹, lub opierać się na nich. W odpowiednich przypadkach państwa członkowskie zapewniają koordynację między wszystkimi odpowiednimi organami i podmiotami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi, w tym operatorów sieci, przy mapowaniu niezbędnych obszarów.

Według wyjaśnień Dyrektor Generalnej MKiŚ z dnia 26 lipca 2024 r.¹⁶² działania podejmowane przez Ministerstwo dotyczące mapowania mają charakter wielokierunkowy, głównie analityczno-koncepcyjny i są przedmiotem roboczych kontaktów z kluczowymi partnerami takimi jak Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Główny Urząd Geodezji i Kartografii, a także Komisja Europejska.

Kluczową rolę w procesie mapowania¹⁶³ mogą mieć zasoby Geoportalu, który oferuje szeroki zakres informacji, w tym dane dotyczące sieci infrastrukturalnych i środowiskowych. Dodatkowo planowane jest uwzględnienie obowiązujących dokumentów planistycznych, co pozwoli na przeprowadzenie kompleksowej analizy zgodnej z lokalnymi uwarunkowaniami. Rozważana jest także możliwość wykorzystania narzędzi udostępnionych przez Komisję Europejską. NIK zwraca uwagę, że w wydanych zaleceniach¹⁶⁴ Komisja proponuje skorzystanie w procesie mapowania między innymi z następujących narzędzi: Fotowoltaicznego Systemu Informacji Geograficznej (PVGIS), Globalnego Atlasu Wiatru (GWA), Nowego Europejskiego Atlasu Wiatru, danych zawartych w Laboratorium Geografii Energetyki i Przemysłu oraz Programie Copernicus. Ministerstwo wyjaśniło, że nie narzuca konkretnych narzędzi cyfrowych i danych, a dobór będzie zależał od wykonawcy odpowiedzialnego za realizację mapowania.

MKiŚ¹⁶⁵ dokonało analizy rynku, zarówno w zakresie dostępnych narzędzi i możliwości dotyczących przeprowadzenia mapowania wśród podmiotów rynkowych, jak i w zakresie identyfikacji potencjalnych wykonawców specyfikacji warunków zamówienia¹⁶⁶ dla mapowania. Ministerstwo jest na etapie procedowania zamówienia na SWZ dla narzędzia potrzebnego do przeprowadzenia mapowania i oczekiwania na oferty w odpowiedzi na rozesłane zapytanie.

Ze względu na analityczny etap prac¹⁶⁷, na którym znajduje się MKiŚ, do tej pory nie współpracowano z władzami lokalnymi i regionalnymi w celu zidentyfikowania obszarów objętych mapowaniem. Aktualnie proces współpracy odbywa się na poziomie krajowym. Współpraca z władzami lokalnymi i regionalnymi przewidziana jest w dalszych częściach działań zmierzających do mapowania.

Ze względu na wstępny stopień zaawansowania prac nie wprowadzono do tej pory przepisów ustawowych, wykonawczych czy administracyjnych, niezbędnych do

¹⁶¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/89/UE z dnia 23 lipca 2014 r. ustanawiająca ramy planowania przestrzennego obszarów morskich, Dz. Urz. UE. L 257 z 28.08.2014, str. 135.

¹⁶² Znak: PK 3295873.12938593.10460373.

¹⁶³ Wyjaśnienia z dnia 11 października 2024 r., znak: BKA-KA.081.18.2024.PK 3400720.13454318.10876757.

¹⁶⁴ Zalecenia Komisji (UE) 2024/1343 z dnia 13 maja 2024 r. w sprawie przyspieszenia procedur wydawania zezwoleń w odniesieniu do projektów dotyczących energii odnawialnej i powiązanych projektów infrastrukturalnych oraz w dokument roboczy służb Komisji SWD(2024)333.

¹⁶⁵ Wyjaśnienia z dnia 11 października 2024 r., znak: BKA-KA.081.18.2024.PK 3400720.13454318.10876757.

¹⁶⁶ Dalej: SWZ.

¹⁶⁷ Wyjaśnienia z dnia 26 lipca 2024 r., znak: PK 3295873.12938593.10460373.

wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 w zakresie mapowania obszarów lądowych i morskich Rzeczypospolitej Polskiej na potrzeby wprowadzenia energii odnawialnej. Dotychczas nie zostały określone szczegółowe plany dotyczące przepisów, które będą implementowane oraz ich dokładne daty przygotowania i wejścia w życie.

MKiŚ nie identyfikuje formalnych przeszkód, które miałyby uniemożliwić zakończenie procesu mapowania do 21 maja 2025 r., jednakże wskazuje, że istnieją czynniki, które mogą wpłynąć na terminowość realizacji tego procesu. Jednym z kluczowych wyzwań jest przeprowadzenie procesu mapowania w sposób kompleksowy, opierając się na opracowaniu technicznym wykonanym przez podmiot, który jest wyspecjalizowany w przedmiotowym zakresie. W związku z tym istnieje konieczność przeprowadzenia zamówienia publicznego dla przygotowania Specyfikacji Warunków Zamówienia. Ponieważ koszt zamówienia docelowego będzie przekraczać próg stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych¹⁶⁸, na zakończenie procesu mapowania będzie wpływać m.in. przebieg ewentualnych postępowań odwoławczych, prowadzonych zgodnie z przepisami określonymi w ww. ustawie. Jednocześnie Ministerstwo zwróciło uwagę, że termin rozpoczęcia realizacji procesu mapowania był uzależniony od dostępności środków w ramach KPO na wykonanie ww. zadania, których dysponentem jest Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej¹⁶⁹. Wykonanie mapowania, o którym mowa w art. 15b dyrektywy RED II, zostało zawarte w kamieniu milowym G1L KPO, który jest finansowany w ramach KPO¹⁷⁰.

(akta kontroli str.61-75, 307-320, 581-592)

4.3 Działania zmierzające do wyznaczenia obszarów przyspieszonego rozwoju energii ze źródeł odnawialnych, w tym dla energii z wiatru

Art. 15c¹⁷¹ ust. 1 dyrektywy RED II stanowi, że do dnia 21 lutego 2026 r. państwa członkowskie zapewnią by właściwe organy przyjęły plan lub plany wyznaczające, jako podzbiór obszarów, o których mowa w art. 15b ust. 1 (mapowanie na potrzeby wprowadzania energii), obszary przyspieszonego rozwoju energii ze źródeł odnawialnych dla co najmniej jednego rodzaju odnawialnego źródła energii¹⁷².

¹⁶⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320.

¹⁶⁹ Dalej: MFiPR.

¹⁷⁰ Zgodnie z załącznikiem do decyzji wykonawczej Rady zmieniającej decyzję wykonawczą z dnia 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski 2023/0426(NLE) Ministerstwo jest zobowiązane do przygotowania mapowania potencjału energii ze źródeł odnawialnych w odniesieniu do fotowoltaicznych i lądowych instalacji wiatrowych (nr porządkowy G1L, Powiązane działanie G3.1.1.) do IV kwartału 2024. Zgodnie z opisem kamienia milowego Ministerstwo Klimatu i Środowiska zleci mapowanie potencjału energii ze źródeł odnawialnych w odniesieniu do fotowoltaicznych i lądowych instalacji wiatrowych oraz opublikuje powstałe mapy zasobów za pośrednictwem odpowiedniego kanału cyfrowego, np. strony internetowej. Mapa zasobów obejmie całe terytorium Polski i będzie dostępna w formacie umożliwiającym łatwą integrację z procedurami planowania przestrzennego w celu wyznaczenia obszarów energii odnawialnej (w rozumieniu art. 15b dyrektywy (UE) 2023/2413 z dnia 18 października 2023 r. w sprawie energii odnawialnej) oraz obszarów przyspieszonego rozwoju energii ze źródeł odnawialnych (w rozumieniu art. 2 akapit drugi pkt 9a i art. 15c dyrektywy w sprawie energii odnawialnej). Mapowanie obejmie analizę gęstości energii w przypadku instalacji fotowoltaicznych i lądowych instalacji wiatrowych, a także inne aspekty istotne dla integracji instalacji fotowoltaicznych i lądowych instalacji wiatrowych w planowaniu przestrzennym, takie jak ograniczenia środowiskowe i związane z ochroną przyrody lub dostępność sieci, w tym wyznaczanie obszarów przyspieszonego rozwoju.

¹⁷¹ Art. 15c został dodany do dyrektywy RED II dyrektywą RED III.

¹⁷² Dalej: OPRO.

Według wyjaśnień Dyrektor Generalnej MKiŚ z dnia 26 lipca 2024 r.¹⁷³ działania w zakresie realizacji art. 15c dyrektywy RED II mają charakter wielokierunkowy, głównie analityczno-koncepcyjny. Ich celem jest wypracowanie odpowiednich ram prawnych, co stanowi przedmiot roboczych rozmów z kluczowymi partnerami takimi jak Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, MRiT oraz Główny Urząd Geodezji i Kartografii.

Ponadto różne koncepcje funkcjonowania OPRO były przedmiotem dyskusji, warsztatów oraz webinarów, w których udział brali przedstawiciele Ministerstwa, innych instytucji administracji publicznej oraz podmioty branżowe. W ten sposób można było zidentyfikować potencjalne wyzwania oraz korzyści z uwzględnienia koncepcji OPRO.

Ponadto Ministerstwo poinformowało, że środki łagodzące, jakie należy zastosować przy lokalizowaniu poszczególnych instalacji odnawialnego źródła energii i powiązanej z nimi infrastruktury sieciowej lub magazynów energii, w celu uniknięcia negatywnego oddziaływania na środowisko oraz główne szlaki migracyjne ptaków i ssaków morskich, będą uwzględniane w planach województw przez organy odpowiedzialne za stworzenie tychże planów w uzgodnieniu z właściwym miejscowo Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska. Wybór poszczególnych środków łagodzących dostosowanych do konkretnej technologii OZE oraz obszaru, na którym planowane będzie wdrożenie OPRO, uzależniony będzie od organów odpowiedzialnych za ich opracowanie.

Zgodnie z art. 15c ust. 4 Dyrektywy RED II państwa członkowskie mogą uznać za obszary przyspieszonego rozwoju energii ze źródeł odnawialnych konkretne obszary, które zostały już wyznaczone jako obszary nadające się do przyspieszonego wdrożenia. Według ww. wyjaśnień dotychczas nie wykorzystywano możliwości wyznaczania takich obszarów na terytorium kraju.

Ponieważ nie wyznaczono obszarów nadających się do przyspieszonego wdrożenia, nie podejmowano również prac nad wyznaczaniem obszarów przyspieszonego rozwoju energii ze źródeł odnawialnych.

Ze względu na potrzebę przeprowadzenia rozmów roboczych mających na celu wypracowanie kompleksowych i akceptowanych rozwiązań, nie wprowadzono do tej pory przepisów ustawowych, wykonawczych czy administracyjnych, niezbędnych do wykonania dyrektywy RED II w zakresie przyjęcia planu/planów wyznaczających obszar przyspieszonego rozwoju energii ze źródeł odnawialnych.

MKiŚ nie identyfikuje formalnych przeszkód, które miałyby uniemożliwić zakończenie procesu wyznaczania obszarów przyspieszonego rozwoju energii ze źródeł odnawialnych do 21 lutego 2026 r., jednakże zwraca uwagę, że proces ten jest ściśle związany z procesem mapowania, gdyż OPRO mają stanowić podzbiór obszarów wskazanych w ramach mapowania. Rozpoczęcie bezpośrednich działań mających na celu wyznaczenie OPRO, w postaci opracowania dedykowanych planów OPRO będzie mogło nastąpić po sporządzeniu map potencjału OZE.

(akta kontroli str.61-75, 307-320, 581-592)

¹⁷³ Znak: PK 3295873.12938593.10460373.

4.4 Procedury rozstrzygania sporów dotyczących procedury wydawania zezwoleń oraz wystawiania zezwoleń na budowę i eksploatację elektrowni wytwarzających energię z wiatru

Zgodnie z art. 16 ust. 5 i art. 16 ust. 6 dyrektywy RED II¹⁷⁴ państwa członkowskie zapewniają, by wnioskodawcy i ogół społeczeństwa mieli łatwy dostęp do prostych procedur rozstrzygania sporów dotyczących procedury wydawania zezwoleń oraz wystawiania zezwoleń na budowę i eksploatację elektrowni wytwarzających energię odnawialną, w tym – w stosownych przypadkach – do alternatywnych mechanizmów rozstrzygania sporów. Ponadto, państwa członkowskie zapewniają, aby odwołania administracyjne i sądowe w kontekście projektu dotyczącego budowy elektrowni wytwarzających energię odnawialną, podłączenia tej elektrowni do sieci oraz aktywów niezbędnych dla rozwoju sieci infrastruktury energetycznej wymaganych do włączenia energii z odnawialnych źródeł do systemu energetycznego, w tym odwołania dotyczące aspektów środowiskowych, rozpatrywano w najszybszym trybie postępowania administracyjnego i sądowego dostępnym na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy 2023/2413 termin na wprowadzenie w życie tych przepisów upłynął w dniu 1 lipca 2024 r.

Według wyjaśnień Dyrektor Generalnej MKiŚ z dnia 26 lipca 2024 r.¹⁷⁵ art. 16 ust. 5 i art. 16 ust. 6 dyrektywy RED II nie były implementowane do polskiego porządku prawnego. Wdrożenie dyrektywy 2023/2413 będzie przedmiotem dalszych działań MKiŚ, procedowanym w osobnym projekcie ustawy, aczkolwiek zgodnie z wyjaśnieniami Minister Klimatu i Środowiska z dnia 11 października 2024 r.¹⁷⁶ wprowadzono przepisy usprawniające procedury inwestycyjne, m.in. art. 160a i 160b ustawy OZE czy też art. 8 ust. 1 ustawy PE. Ministerstwo nie wyjaśniło jednak, na jakim etapie jest przygotowanie projektów przepisów implementujących art. 16 ust. 5 i art. 16 ust. 6 do polskiego porządku prawnego, a także w jakim terminie jest zaplanowane ich wejście w życie oraz jakie są przyczyny opóźnienia ich implementacji.

Ministerstwo poinformowało, że przeprowadziło nieformalną weryfikację procedur wydawania zezwoleń mających zastosowanie do projektów dotyczących energii odnawialnej i powiązanej infrastruktury. Weryfikacja ta była prowadzona na potrzeby własne Ministerstwa. MKiŚ w ramach zadań własnych prowadzi regularny monitoring tych procedur.

Minister planuje zagwarantować jednolitość procedur wydawania zezwoleń (m.in. dla elektrowni wiatrowych) poprzez utworzenie platformy informatycznej na rzecz jednolitych ram cyfrowych na potrzeby wydawania pozwoleń na odnawialne źródła energii, której wykonanie jest objęte kamieniami milowymi G3L-G5L¹⁷⁷ KPO oraz art. 16 dyrektywy RED III. Celem platformy informatycznej OZE będzie zapewnienie cyfrowego wnioskowania i rozpatrywania wniosków na wszystkich etapach administracyjnych oraz w odniesieniu do poszczególnych procedur administracyjnych, wymaganych do realizacji inwestycji i eksploatacji instalacji

¹⁷⁴ Przepisy te zostały wprowadzone do dyrektywy RED II dyrektywą RED III.

¹⁷⁵ Znak: PK 3295873.12938593.10460373.

¹⁷⁶ Znak: BKA-KA.081.18.2024.PK 3400720.13454318.10876757.

¹⁷⁷ G3L: Usprawnienie procesu wydawania pozwoleń dotyczących odnawialnych źródeł energii, Finalizacja ogólnych specyfikacji technicznych dotyczących platformy informatycznej na rzecz jednolitych ram cyfrowych na potrzeby wydawania pozwoleń na odnawialne źródła energii, termin: III kw. 2024; G4L: Usprawnienie procesu wydawania pozwoleń dotyczących odnawialnych źródeł energii, Zakończenie testów wersji pilotażowej platformy informatycznej na rzecz jednolitych ram cyfrowych na potrzeby wydawania pozwoleń na odnawialne źródła energii, termin: IV kw. 2025; G5L: Usprawnienie procesu wydawania pozwoleń dotyczących odnawialnych źródeł energii, Rozpoczęcie eksploatacji platformy informatycznej na rzecz jednolitych ram cyfrowych na potrzeby wydawania pozwoleń na odnawialne źródła energii.

wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych. W polskim systemie prawnym nie istnieje ujednolicony system składania wniosków w ramach całego administracyjnego procesu dotyczącego zezwoleń na OZE, zgodny z zaleceniami Komisji (UE) 2022/822. Przyczyną braku takiego jednolitego procesu są złożoność i różnorodność przepisów na poziomie krajowym, regionalnym i gminnym, które muszą być zharmonizowane, jak również kosztochłonność i skomplikowany charakter takiego narzędzia. Takie zadanie zdecydowanie wykracza poza kompetencje oraz możliwości jego realizacji przez Ministra Klimatu i Środowiska, gdyż dotyczy działań organów wszystkich szczebli administracji publicznej. Realizacja kamienia milowego G3L znajduje się na początkowym etapie procesu zamówienia dotyczącego opracowania Specyfikacji Warunków Zamówienia.

Ponadto MKiŚ jest na etapie uruchomienia Krajowego Punktu Kontaktowego OZE, tworzonego w formule strony internetowej, na której zostanie udostępniony podręcznik procedur dla podmiotów realizujących projekty w zakresie produkcji energii odnawialnej, o którym mowa w art. 16 ust. 3 dyrektywy RED II. Na dedykowanej stronie oraz w przygotowanym podręczniku znajdują się szczegółowe informacje z zakresu przeprowadzania procesów inwestycyjno-budowlanych dla poszczególnych instalacji OZE. Jednocześnie podmioty będą mogły poprzez dedykowany formularz skontaktować się z Krajowym Punktem Kontaktowym OZE, aby otrzymać zindywidualizowaną pomoc.

NIK zwraca uwagę, że z zaleceń Komisji 2024/1343¹⁷⁸ wynika, że procedury wydawania zezwoleń pomagają zapewnić zrównoważony charakter, bezpieczeństwo i pewność realizacji takich projektów. Złożoność, różnorodność i często zbyt długi czas trwania tych procedur stanowią jednak poważną przeszkodę w szybkim i koniecznym wprowadzeniu energii odnawialnej oraz w osiągnięciu bezpiecznego i zrównoważonego unijnego systemu energetycznego po przystępnej cenie. Opóźnienia w obsłudze pozwoleń na projekty zagrażają również terminowej realizacji celów w dziedzinie energii i klimatu oraz skutkują wzrostem kosztów projektów niezbędnych do ich osiągnięcia. Opóźnienia mogą także prowadzić do instalowania mniej wydajnych instalacji energii odnawialnej, utrudniając dynamiczne innowacje. Analogiczne sformułowania znalazły się również w zaleceniach 2022/822¹⁷⁹.

(akta kontroli str.61-75, 307-320, 581-592)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Niepełna i opóźniona transpozycja dyrektywy RED II

Minister nie przygotowywał projektów aktów prawnych transponujących przepisy dyrektywy RED II, w taki sposób, aby możliwe było ich transponowanie do krajowego porządku prawnego w wyznaczonym w dyrektywie terminie tj. do 30 czerwca 2021 r. Nie zostały one także transponowane w terminie wyznaczonym przez Ministra w piśmie z dnia 27 września 2021 r. do Komisji Europejskiej, jak również nie zostały one transponowane do dnia zakończenia kontroli.

NIK wskazuje, że w przypadku braku pełnej transpozycji dyrektywy możliwe jest zastosowanie art. 258 oraz art. 260 ust. 3 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii

¹⁷⁸ Zalecenie Komisji (UE) 2024/1343 z dnia 13 maja 2024 r. w sprawie przyspieszenia procedur wydawania zezwoleń w odniesieniu do projektów dotyczących energii odnawialnej i powiązanych projektów infrastrukturalnych.

¹⁷⁹ Zalecenie Komisji (UE) 2022/822 z dnia 18 maja 2022 r. w sprawie przyspieszenia procedur wydawania zezwoleń na projekty dotyczące energii odnawialnej oraz ułatwienia zawierania umów zakupu energii elektrycznej.

Europejskiej. W konsekwencji możliwe jest, iż Trybunał nałoży na Polskę sankcję w formie ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej.

Szczegóły nieprawidłowości zostały opisane w podrozdziale 4.1.

(akta kontroli str. 61- 122, 321-327, 335-339, 581-592)

2. Zbyt niski stopień zaawansowania zadania polegającego na przeprowadzeniu procesu mapowania wynikającego z art. 15b dyrektywy RED II

Mapowanie potencjału energii ze źródeł odnawialnych w odniesieniu do fotowoltaicznych i lądowych instalacji wiatrowych oraz opublikowanie powstałej mapy zasobów za pośrednictwem odpowiedniego kanału cyfrowego, np. strony internetowej powinno się odbyć w terminie wskazanym w załączniku do decyzji wykonawczej Rady zmieniającej decyzję wykonawczą z dnia 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski 2023/0426 (NLE), tj. do IV kwartału 2024 r. (nr porządkowy G1L, powiązane działanie G3.1.1.). Do dnia zakończenia kontroli Ministerstwo było na etapie procedowania zamówienia na SWZ dla narzędzia potrzebnego do przeprowadzenia mapowania i oczekiwania na oferty w odpowiedzi na rozesłane zapytanie.

Z kolei zgodnie z art. 15b dyrektywy RED II do dnia 21 maja 2025 r. Polska ma przeprowadzić skoordynowane mapowanie na potrzeby wprowadzania energii odnawialnej na swoim terytorium w celu określenia krajowego potencjału i dostępnego obszaru lądowego, podpowierzchniowego, wód morskich lub wód śródlądowych, który jest niezbędny do instalacji elektrowni produkujących energię odnawialną, a także powiązanej z nimi infrastruktury, takiej jak instalacje sieciowe i magazynowe, w tym do magazynowania energii cieplnej, które są niezbędne do zapewnienia co najmniej ich krajowych wkładów w realizację ogólnego unijnego celu dotyczącego energii odnawialnej wyznaczonego na 2030 r. określonego w art. 3 ust. 1 dyrektywy RED II.

W ocenie NIK, biorąc pod uwagę, że Ministerstwo jest dopiero na etapie procedowania zamówienia SWZ, istnieje realne ryzyko niedochowania terminu wynikającego zarówno z KPO, jak i z dyrektywy RED II odnośnie do przeprowadzania mapowania w wyżej określonym zakresie. W wyjaśnieniach Ministerstwo wskazało, że „termin rozpoczęcia realizacji procesu mapowania był w pełni uzależniony od dostępności środków w ramach KPO na wykonanie ww. zadania, których dysponentem jest MFiPR.”

Szczegóły nieprawidłowości zostały opisane w podrozdziale 4.2.

(akta kontroli str.61-75, 307-320, 581-592)

3. Brak pełnej implementacji art. 16 ust. 5 i art. 16 ust. 6 wprowadzonych dyrektywa RED III

Zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy 2023/2413 termin na wprowadzenie w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania art. 16 ust. 5 i art. 16 ust. 6 upłynął w dniu 1 lipca 2024 r. Według wyjaśnień Ministerstwa art. 16 ust. 5 i art. 16 ust. 6 dyrektywy RED II nie były implementowane do polskiego porządku prawnego. Wdrożenie dyrektywy 2023/2413 będzie przedmiotem dalszych działań.

Szczegóły nieprawidłowości zostały opisane w podrozdziale 4.4.

(akta kontroli str.61-75, 307-320, 581-592)

OCENA CZĄSTKOWA

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w Ministerstwie nie przygotowano i nie przedłożono Radzie Ministrów projektów aktów prawnych w pełni transponujących przepisy dyrektywy RED II pomimo, że termin transpozycji minął 30 czerwca 2021 r. (trzy lata i cztery miesiące opóźnienia w transpozycji). W konsekwencji istnieje realne ryzyko zastosowania w stosunku do Polski art. 258 oraz art. 260 ust. 3 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, co może spowodować nałożenie na Polskę sankcji w formie ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej.

Nie dokonano również pełnej implementacji art. 16 ust. 5 oraz 16 ust. 6 wprowadzonych do dyrektywy RED II dyrektywą RED III, pomimo że termin na ich wprowadzenie w życie upłynął 1 lipca 2024 r. W konsekwencji Polska nie posiada prostych procedur rozstrzygania sporów i szybkiego trybu odwołań administracyjnych i sądowych, zaś Ministerstwo nie wyjaśniło, na jakim etapie jest przygotowanie projektów tych przepisów oraz jakie są przyczyny opóźnienia ich implementacji.

W ocenie NIK nie podjęto też działań gwarantujących przeprowadzenie mapowania obszarów lądowych i morskich, co spowodowało powstanie ryzyka niedotrzymania terminów wynikających z KPO (działanie G3.1.1.) oraz z art. 15b dyrektywy RED II.

Działania zmierzające do wyznaczenia obszarów przyspieszonego rozwoju energii ze źródeł odnawialnych miały charakter wtórny w stosunku do mapowania.

IV. Uwaga 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:

Uwaga

NIK wskazuje na potrzebę podjęcia działań systemowych w Ministerstwie dotyczących prac nad projektami ustaw implementujących prawo UE, które zapewnią przedłożenie przez Radę Ministrów projektów ustaw Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej nie później niż na trzy miesiące przed upływem terminu implementacji przepisów prawa wspólnotowego, zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej¹⁸⁰.

Wnioski

1. Niezwłoczne przygotowanie i przedłożenie Komisji Europejskiej aktualizacji KPEiK.
2. Niezwłoczne przygotowanie aktualizacji „Polityki energetycznej Polski do 2040 r.”
3. Niezwłoczne przygotowanie projektów aktów prawnych w pełni transponujących dyrektywę RED II i przedłożenie ich Radzie Ministrów.
4. Usprawnienie procesu przeprowadzania mapowania, o którym mowa w działaniu G3.1.1 KPO oraz art. 15b dyrektywy RED II, tak aby dochować terminów (lub zminimalizować opóźnienia) na realizację tego zadania.
5. Niezwłoczne przygotowanie projektów aktów prawnych oraz rozwiązań implementujących art. 16 ust. 5 i art. 16 ust. 6 wprowadzonych do dyrektywy RED II dyrektywą RED III.

¹⁸⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1379.

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 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 3 grudnia 2024 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Michał Jędrzejczyk

/-/

podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

p.o. Dyrektor Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Jakub Niemczyk

/-/

Podpis