



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

LGD.410.016.03.2021

Pan
Jacek Sasin
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Aktywów Państwowych
ul. Krucza 36/Wspólna 6
00-522 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Aktywów Państwowych ¹ („MAP”), ul. Krucza 36 / Wspólna 6, 00-522 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Sasin – Wiceprezes Rady Ministrów i Minister Aktywów Państwowych od 15.11.2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Krzysztof Tchórzewski – Minister Energii od 1.12.2015 r. do 14.11.2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja procedur administracyjnych dotyczących przedsięwzięć związanych z morskimi farmami wiatrowymi w polskich obszarach morskich oraz identyfikowanie barier i problemów w tym zakresie i podejmowanie działań w celu ich usunięcia, w tym uregulowania lub usprawnienia procedur administracyjnych w zakresie odnoszącym się do morskiej energetyki wiatrowej
Okres objęty kontrolą	Od 2019 r. – do czasu zakończenia czynności kontrolnych, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Maria Mieszalska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/97/2021 z 11.06.2021 r. 2. Rafał Malcharek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LGD/98/2021 z 11.06.2021 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Utworzone 27.11.2015 r. jako Ministerstwo Energii (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii (Dz. U. poz. 2075) zostało zmienione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii (Dz. U. poz. 2290), którym z dniem 15 listopada 2019 r. zmieniono nazwę "Ministerstwo Energii" na nazwę "Ministerstwo Aktywów Państwowych"). Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Aktywów Państwowych określono szczegółowy zakres działania Ministra Aktywów Państwowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 943), zgodnie z którym z dniem 20.03.2020 r. do działów administracji rządowej, którymi kieruje MAP, dodano „aktywa państwowe”.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm. („ustawa o NIK”).

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2019-2021 (do zakończenia kontroli) w Ministerstwie Aktywów Państwowych (Ministerstwie Energii do 14.11.2019 r.) na szeroką skalę prowadzono⁴ działania mające na celu likwidację zapóźnienia rozwojowego morskiej energetyki wiatrowej („MEW”) w polskich obszarach morskich i ukierunkowujące politykę gospodarczą na powstanie morskich farm wiatrowych („MFW”). Do najistotniejszych działań należało:

- przeprowadzanie procesu legislacyjnego ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych („ustawa offshore”)⁵ – od prekonsultacji do pierwszych uzgodnień, następnie po przeniesieniu właściwości w zakresie energii do Ministerstwa Klimatu – przez aktywnie i konsekwentnie wnoszone uwagi do kolejnych jej projektów (ustawa offshore ma w szczególności znaczenie dla najbardziej zaawansowanych formalnie projektów MFW – zapewnia wytwórcom możliwość ubiegania się o prawo do pokrycia ujemnego salda); w tym propozycje MAP dotyczące uproszczenia i usprawnienia procedur administracyjnych;
- udział w przygotowaniu polityki energetycznej Polski, która uwzględnia wdrożenie MEW jako jeden z projektów strategicznych tej polityki;
- terminowe przeprowadzenie postępowań w zakresie opiniowania wniosków na podstawie art. 23 ust. 2, art. 26 ust. 2 i art. 27 ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP.

NIK ocenia jednak także, że:

- opóźnione opracowywanie polityki energetycznej (przyjętej 7 lat po terminie) określającej wdrażanie morskiej energetyki wiatrowej jako projekt strategiczny,
- i procedowanie projektu ustawy offshore, choć wnoszące usprawnienia i część koniecznych uproszczeń procedur, to także niewystarczająco sięgające istoty rzeczy – nie spełniało oczekiwań w zakresie zmniejszenia ustawowych obciążeń administracyjnych wnioskodawców i integracji procesu wydawania pozwoleń niezbędnych w procesie inwestycyjnym;

miało istotny wpływ na fakt, iż mimo że upłynęło już 9 lat od kiedy wydane zostały pierwsze pozwolenia na wznoszenie sztucznych wysp dla obszarów, na których mogłyby powstać MFW o mocy zainstalowanej kilkunastu GW, do tej pory tego typu instalacje nie powstały.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

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

⁴ Minister Aktywów Państwowych był odpowiedzialny za dział „energia” do 20.03.2020 r. Zgodnie bowiem z § 1 ust. 1 lit. a rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Aktywów Państwowych z dniem 21.03.2020 r. uchylono w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Aktywów Państwowych (Dz. U. poz. 2256) zapis o kierowaniu przez niego działem administracji rządowej „energia”.

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 234, ze zm.

⁶ 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.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. Zgodnie z art. 23 ust. 2, art. 26 ust. 2 i art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej⁷ („ustawa o obszarach morskich RP”) pozwolenia i uzgodnienia, wydaje się po zaopiniowaniu wniosku o jego wydanie m.in. przez ministrów właściwych do spraw: energii⁸ i aktywów państwowych⁹. Termin na wydanie opinii wynosił 90 dni od otrzymania wniosku; niewydanie opinii w tym terminie powinno zostać potraktowane jako brak zastrzeżeń (art. 23 ust. 2a, w tym w związku z art. 26 ust. 4, art. 27 ust. 1a ww. ustawy).

W latach 2019-2021 (do dnia 30.07.2021 r.) w zakresie morskich farm wiatrowych („MFW”) do Ministerstwa Aktywów Państwowych (do 14 listopada 2019 r. – Ministerstwo Energii) wpłynęło 26 spraw o zaopiniowanie wniosków na podstawie art. 23 ust. 2, art. 26 ust. 2 lub art. 27 ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP, z tego:

- w 16 sprawach MAP wydało pozytywne opinie (nie było żadnej opinii negatywnej), z tego:
 - jedna dotyczyła wniosku inwestora o wydanie decyzji przenoszącej prawa z już wydanej decyzji – pozwolenia na wznoszenie i wykorzystanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich (art. 23 ust. 2 i art. 27b ust. 6 ustawy o obszarach morskich RP),
 - jedna – zmiany pozwolenia na wznoszenie i wykorzystanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich w szczególności przez usunięcie zakazu posadawiania konstrukcji i kabli [...] ¹⁰ – pozostawienie zakazu takiego rozmieszczenia konstrukcji i kabli wewnętrznych, by żadna z planowanych konstrukcji i kabli nie znajdowały się [...] ¹¹ (art. 23 ust. 2 oraz art. 27s ustawy o obszarach morskich RP),
 - dziewięć dotyczyło wniosków inwestorów o wydanie decyzji – pozwolenia na układanie na obszarach morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego i utrzymywanie kabli podmorskich odprowadzających energię elektryczną z MFW (art. 26 ust. 2 ustawy o obszarach morskich RP),
 - pięć dotyczyło wniosków inwestorów o wydanie decyzji – uzgodnień lokalizacji układania w wyłącznej strefie ekonomicznej kabli oraz sposobów ich utrzymywania (art. 27 ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP);

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 2135, ze zm.

⁸ Minister Aktywów Państwowych (Minister Energii do 14.11.2019) był właściwy do spraw energii do 20.03.2020 r.

⁹ Od 18.02.2021 r. (zgodnie z art. 23 ust. 2 zmienionym przez art. 92 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 234, ze zm.).

¹⁰ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176, ze zm.) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w interesie przedsiębiorcy.

¹¹ Jak w przypisie 10.

- 10 spraw (które wpłynęły z Ministerstwa Infrastruktury („MI”) w okresie 25 maja – 15 lipca 2021 r.) na dzień kontroli (30.07.2021 r.) pozostawało w toku.

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

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

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

(akta kontroli str. 5-100)

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

W oparciu o powyższe projekt rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie ceny maksymalnej za energię elektryczną wytworzoną w MFW i wprowadzoną do sieci w złotych za 1 MWh, będącej podstawą rozliczenia prawa do pokrycia ujemnego salda (udostępniony 16.02.2021 r. na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji¹² w związku z pismem Ministerstwa Klimatu i Środowiska („MKiŚ”) z 15.02.2021 r.), był przedmiotem opinii Ministra Aktywów Państwowych w wyznaczonym siedmiodniowym terminie. Pismem z 22.02.2021 r. Minister Aktywów Państwowych przedstawił uwagi do przedmiotowego rozporządzenia, natomiast pismem z 23.02.2021 r., przedstawił opinię w sprawie ceny maksymalnej ustalonej w projekcie rozporządzenia na poziomie 301,50 zł/MWh proponując określenie jej na poziomie nie niższym niż 325,62 zł/MWh. Za zasadnością zwiększenia ceny maksymalnej, zdaniem Ministra Aktywów Państwowych, przemawiały ryzyka wystąpienia podwyższonych parametrów, m.in.:

- faktyczne uwzględnienie w projekcie rozporządzenia wartości średnich (ustandaryzowanych) skutkujące wskazaniem ceny maksymalnej, która de facto jest ceną średnią (referencyjną), a nie ceną maksymalną;
- istnienie realnych zagrożeń, iż osiągnany współczynnik wykorzystania mocy przez MFW może być niższy [.....]

¹²

<https://legislacja.rcl.gov.pl/lista? typeld=1&title=w+sprawie+ceny+maksymalnej+za+energi%C4%99+elektryczn%C4%85+wytworzon%C4%85+w+morskiej+farmie+wiatrowej+i+wprowadzon%C4%85+do+sieci+w+z%C5%82otyach+za+1+MWh%2C+b%C4%99d%C4%85cej+podstaw%C4%85+rozliczenia+prawa+do+pokrycia+ujemnego+saldo&createDateFrom=&createDateTo=&applicantId=&number=& isUEAct=on& isTKAct=on& isActEstablishingNumber=on& isSeparateMode=on& isDU=on& isNumerSejm=on#list>

.....]¹³

- średnia odległość MFW od brzegu przekracza nawet 60 km, gdzie każdy dodatkowy kilometr ponad przyjętą odległość średnią 45 km oznacza istotny wzrost CAPEX¹⁴ w zakresie kosztów przyłącza, a także OPEX¹⁵;
- istnienie uzasadnionej niepewności co do konieczności zastosowania droższej technologii budowy fundamentów na części lub całości danej MFW ze względu na głębokość i charakterystykę dna morskiego co wpływa na wzrost CAPEX;
- istnienie ryzyka konieczności poniesienia przez niektórych wytwórców powtórnej opłaty w wysokości 1% za pozwolenie, o którym mowa w art. 23 ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP, na wnoszenie lub wykorzystywanie MFW i zespołu urządzeń służących do wyprowadzenia mocy w rozumieniu ustawy offshore ze względu na konieczność przedłużenia ważności tych pozwoleń;
- niższa od oczekiwania cena maksymalna może wymusić konieczność optymalizacji gęstości rozmieszczenia i liczby morskich turbin wiatrowych celem zmniejszenia efektu zacienienia, nakładów inwestycyjnych i kosztów operacyjnych funkcjonowania MFW nawet o 10% względem dopuszczalnej koncesją mocy maksymalnej dla danej MFW, a tym samym ograniczyć realizację celu 5,9 GW do 2030 roku.

Uwzględniając m.in. powyższe Minister Aktywów Państwowych opowiadał się za zwiększeniem ceny maksymalnej o współczynnik skalarny nie niższy niż 8% (tj. do poziomu nie niższego niż 325,62 PLN/MWh), a w uzasadnionych przypadkach sięgający około 15% (tj. do poziomu 346,75 PLN/MWh). Ponadto Minister Aktywów Państwowych zwrócił w piśmie do Ministra Klimatu i Środowiska uwagę na brzmienie przepisu art. 25 ust. 1 w zw. z art. 14 ust. 1 ustawy offshore, zgodnie z którym cena maksymalna powinna być ustalona na poziomie umożliwiającym realizację inwestycji w zakresie budowy MFW o łącznej mocy 5900 MW z uwzględnieniem istotnych parametrów technicznych i ekonomicznych funkcjonowania MFW oraz mając na uwadze konieczność uniknięcia nadmiernego obciążenia odbiorców końcowych, a tym samym cena maksymalna powinna być ustalona w taki sposób, aby w możliwie najwyższym stopniu umożliwić zrealizowanie zapisów ustawy offshore w zakresie limitu wyznaczonego dla I fazy budowy MFW wynoszącego 5900 MW mocy zainstalowanej elektrycznej¹⁶.

(akta kontroli str. 5-22, 166-185)

W rozporządzeniu Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie ceny maksymalnej za energię elektryczną wytworzoną w morskiej farmie wiatrowej i wprowadzoną do sieci w złotych za 1 MWh, będącej podstawą

¹³ Jak w przypisie 10.

¹⁴ Capital expenditures – wydatki kapitałowe.

¹⁵ Operating expenditures – wydatki operacyjne.

¹⁶ Pismo MAP do MKiŚ z:

- 22.02.2021 r. znak BM.I.025.227.2021 IK: 569844

<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12343601/katalog/12766460#12766460> dostęp: 17.08.2021 r.

- 23.02.2021 r. znak DN II.VII.025.1.2021 IK: 569863.

rozliczenia prawa do pokrycia ujemnego salda częściowo uwzględniono opinię Ministra Aktywów Państwowych określając ww. cenę w kwocie 319,6 zł/MWh.

Jak wynika z wyjaśnień – z upoważnienia Ministra Aktywów Państwowych – Podsekretarza Stanu Pana Zbigniewa Gryglasa¹⁷, w tym zakresie Minister Klimatu i Środowiska uwzględnił także stanowisko Pełnomocnika Rządu ds. Strategicznej Infrastruktury Energetycznej i to w efekcie uwag i analiz przeprowadzonych przez Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Strategicznej Infrastruktury Energetycznej ustalono finalną cenę maksymalną za 1 MWh.

(akta kontroli str. 23-45)

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

Do dnia 23.08.2021 r. Minister Klimatu i Środowiska nie przedstawił Ministrowi Aktywów Państwowych projektu rozporządzenia, o którym mowa w art. 31 ust. 11 do zaopiniowania.

W opinii Ministra Aktywów Państwowych projekt tego rozporządzenia winien być przedłożony przez ministra właściwego do spraw klimatu Ministrowi Aktywów Państwowych do zaopiniowania w stosownym terminie umożliwiającym sprawne ogłoszenie i przeprowadzenie przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki aukcji w latach 2025 i 2027 (art. 29 ust. 2 pkt 1 ustawy offshore).

(akta kontroli str. 147-159)

4. W Ocenie Skutków Regulacji z 9.01.2020 r. („OSR”)¹⁸ do projektu ustawy offshore z 23.12.2019 r. MAP wskazało m.in., że:

- Istniejące regulacje prawne w zakresie wsparcia odnawialnych źródeł energii nie odpowiadają sytuacji prawnej i faktycznej MFW, które mogą być wybudowane i eksploatowane w obszarze polskiej wyłącznej strefy ekonomicznej na Bałtyku i nie stymulują w wystarczającym stopniu rozwoju tych projektów. Choć już ok. 7 lat temu wydane zostały pierwsze pozwolenia na wznoszenie sztucznych wysp dla obszarów, na których mogłyby powstać MFW o mocy zainstalowanej kilkunastu GW, do tej pory tego typu instalacje nie powstały, co skłania do przemodelowania mechanizmu wsparcia (w tym pomocy publicznej) dla MEW;
- Konieczne są usprawnienia w zakresie procedur administracyjnych: W celu przyspieszenia budowy i rozpoczęcia eksploatacji MFW, a co za tym idzie dostarczania do polskiego systemu elektroenergetycznego dużej ilości czystej energii, wyprodukowanej w zeroemisyjnych instalacjach, konieczne jest dokonanie zmian w wybranych regulacjach dotyczących procedur administracyjnych. Obecne otoczenie regulacyjno-legislacyjne nie zapewnia terminowej realizacji tych projektów, ponieważ MFW nie korzystają w postępowaniach administracyjnych z ułatwień analogicznych jak te, które obowiązują w przypadku innych wielkoskalowych, unikalnych inwestycji. Postępowania administracyjne, mające na celu uzyskanie odpowiednich dla MFW decyzji administracyjnych, są długotrwałe, a w wielu przypadkach niedostosowane do realiów prowadzenia procesu budowlanego na morzu;

¹⁷ Pełniąc tę funkcję do 8.09.2021 r. (Dalej: „Podsekretarz Stanu”).

¹⁸ <https://legislacja.gov.pl/projekt/12329105/katalog/12656003#12656003> (dostęp: 6.09.2021 r.).

- Występuje szereg modeli rozwoju tego obszaru odnawialnych źródeł energii („OZE”), niemniej jednak z punktu widzenia skuteczności warto rozważyć dwa modele – brytyjski i duński:
 - Wielka Brytania jest obecnie światowym liderem rozwoju MEW z mocą zainstalowaną na poziomie 8,2 GW oraz z prognozami rozwoju na poziomie 30 GW do 2030 r. Doświadczenia brytyjskie wskazują, iż wprowadzone regulacje nie tylko zapewniły skuteczność budowy MFW, ale również pozwoliły na stworzenie silnego przemysłu dostarczającego niezbędne komponenty oraz usługi na potrzeby sektora offshore. Przyjęte regulacje bazują na długoterminowej pewności inwestorów, co do kierunków rozwoju MEW, ułatwiając tym samym skuteczne planowanie i rozwój projektów. System wsparcia oparty jest na przewidywalnych w długim horyzoncie czasu, aukcjach, w czasie których inwestorzy rywalizują o kontrakt różnicowy. Doświadczenia brytyjskie wyraźnie pokazały, że przyjęte rozwiązanie stymuluje do istotnego spadku kosztów rozwoju przedmiotowej technologii w perspektywie długoterminowej. Dodatkowo, rozwiązania przyjęte w Wielkiej Brytanii stymulują rozwój sektora przemysłowego. Umowa sektorowa oraz regulacje zachęcające (niewiążące) do wykorzystywania krajowych zasobów przyczyniły się do dynamicznego rozwoju przemysłu – w 2017 r. udział krajowego sektora offshore wyniósł 48%, a zgodnie z umową sektorową udział ten ma osiągnąć 60% w 2030 r.;
 - Dania podobnie jak Wielka Brytania jest jednym z liderów rozwoju MEW z mocą zainstalowaną na poziomie ok. 1,7 GW. W przypadku rozwiązań duńskich, nie ma elementów prawnych promujących udział krajowego przemysłu w projektach MEW. Również odmiennie wygląda kwestia uczestnictwa w systemie wsparcia (pomimo jego aukcyjnego charakteru). Istotną część działań niezbędnych do przygotowania inwestycji przygotowuje operator systemu elektroenergetycznego – część badań środowiskowych, geologicznych, wietrzność, itp., a także jest odpowiedzialny za przyłączenie instalacji do sieci. W systemie duńskim istotną rolę odgrywa również Duńska Agencja Energetyczna, która odpowiada za integrację procesu wydawania pozwoleń niezbędnych w procesie inwestycyjnym. Działania te istotnie ograniczają ryzyka po stronie inwestorów;
 - Mając na uwadze ww. doświadczenia, jak również specyfikę polskich uwarunkowań, projektodawca przygotowując regulację dla rozwoju polskiego sektora MEW czerpał głównie z doświadczeń brytyjskich.
(akta kontroli str. 5, 186-198)

Z powyższego wynika, że jako problem – przeszkody dla rozwoju MEW i sposób na osiągnięcie celu projektu – promowania wytwarzania energii elektrycznej w MFW zidentyfikowano przede wszystkim potrzeby wprowadzenia:

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

są długotrwałe, a w wielu przypadkach niedostosowane do realiów prowadzenia procesu budowlanego na morzu.

W związku z powyższym MAP w projekcie ustawy offshore (z 23.12.2019 r.) wprowadził w szczególności, odpowiednio:

- mechanizm pokrycia ujemnego salda, obliczonego na podstawie różnicy między „rynkową” wartością energii elektrycznej wytworzonej w morskiej farmie wiatrowej i wprowadzonej do sieci¹⁹ a wartością tej energii elektrycznej ustaloną na podstawie ceny zawartej w decyzji Prezesa URE o przyznaniu wytwórcy prawa do pokrycia ujemnego salda (m.in. rozdział 5 ww. projektu ustawy offshore),
- obowiązek sporządzenia Planu udziału materiałów i usług lokalnych („local content”, m. in. rozdział 6 ww. projektu),
- uproszczenia i usprawnienia dotyczące m.in.:
 - braku wymogu sporządzenia projektu robót geologicznych, o którym mowa w art. 79 ust. 1a ustawy z dnia 9 czerwca 2011 – Prawo geologiczne i górnicze²⁰, w przypadku prac geologicznych z zastosowaniem metod geofizycznych w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej o charakterze wstępnym, których wyłącznym celem jest określenie modelu geologicznego gruntu zamierzonego przedsięwzięcia (art. 77 ww. projektu),
 - braku wymogu zatwierdzenia w drodze decyzji projektu robót geologicznych oraz dodatku do projektu robót geologicznych, jeżeli obejmują one wyłącznie wykonywanie wierceń, badań i innych czynności w celu określenia warunków geologiczno-inżynierskich na potrzeby posadowienia morskiej farmy wiatrowej – wystarczające miało być zgłoszenie takich robót (art. 93 ww. projektu);
 - terminowości i natychmiastowej wykonalności decyzji: o środowiskowych uwarunkowaniach, zgoda wodnoprawna, pozwolenie na budowę i pozwolenie na użytkowanie MFW (art. 58)
 - uznania zmian rozmieszczenia morskich turbin wiatrowych w ramach danej lokalizacji MFW jako niestanowiących istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę w rozumieniu art. 36a ust. 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²¹.

(akta kontroli str. 5-45, 101-146)

Po kontroli P/17/020 – Rozwój sektora odnawialnych źródeł energii, do Ministra Energii skierowano wniosek pokontrolny o „realizację ustawowego zadania, określonego w art. 15 ust. 2 w zw. z art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne²² dotyczącego opracowania aktualnej Polityki energetycznej Polski wraz z programem działań wykonawczych w okresie czteroletnim”²³. Zgodnie z art. 12 ust. 2 (w brzmieniu obowiązującym

¹⁹ Z art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy offshore wynika, że wartość tę dla danego okresu rozliczenia stanowi iloczyn ilości energii elektrycznej i ceny rozliczeniowej wyznaczonej w procesie jednolitego łączenia rynków dnia następnego dla polskiego obszaru rynkowego.

²⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 1420.

²¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.

²² Dz. U. z 2021 r. poz. 716, ze zm.

²³ Wystąpienie pokontrolne podpisano 21 marca 2018 r.

od 27 listopada 2015 r.) prawa energetycznego zadania ministra właściwego do spraw energii w zakresie polityki energetycznej obejmują m.in. przygotowanie projektu polityki energetycznej państwa. Politykę energetyczną państwa opracowuje się co 4 lata (art. 15 pkt 2 ww. ustawy). Zgodnie z art. 15a ust. 1 tej ustawy Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw energii, przyjmuje politykę energetyczną państwa, a w myśl art. 15a ust. 2 tej ustawy minister właściwy do spraw energii ogłasza, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski", przyjętą przez Radę Ministrów politykę energetyczną państwa. Zgodnie z art. 15a ustawy Prawo energetyczne²⁴ Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw energii, przyjmuje politykę energetyczną państwa co 5 lat. Minister właściwy do spraw energii ogłasza, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski", przyjętą przez Radę Ministrów politykę energetyczną państwa. Wcześniej tj. od 3 maja 2005 r. do 2 lipca 2021 r. obowiązywał art. 15 ust. 2 ww. ustawy, zgodnie z którym Politykę energetyczną państwa opracowuje się co 4 lata.

Kolejną po ogłoszonej obwieszczeniem Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r.²⁵ polityce energetycznej, ogłoszono dopiero 10 marca 2021 r.²⁶, tj. 7 lat i 2 miesiące po wyznaczonym art. 15 ust. 2 ww. ustawy terminie.

(akta kontroli str. 5, 150-151)

5. W celu identyfikowania barier i problemów oraz inicjowania i opracowywania projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych, w tym w zakresie przedsięwzięć związanych z MFW w polskich obszarach morskich i procedur administracyjnych z tym związanych w MAP:

– przyjęto następujące rozwiązania organizacyjne:

- w okresie od 7.05.2018 r.²⁷ do 27.04.2020 r. zadanie powierzone zostało Departamentowi Energii Odnawialnej i Rozproszonej („DEO”), który odpowiadał m.in. za: opracowanie propozycji działań dotyczących odnawialnych źródeł energii („OZE”), inicjowanie, koordynowanie i monitorowanie działań organów administracji rządowej dotyczących OZE, tworzenie, wdrażanie i utrzymanie polityk związanych ze wsparciem OZE, współpracę z organami administracji, w szczególności z Urzędem Regulacji Energetyki („URE”) w zakresie dotyczącym zasad i warunków wykonywania działalności gospodarczej oraz mechanizmów wspierających rozwój OZE, opracowywanie propozycji zmian instytucjonalnych i prawnych oraz opiniowanie projektów aktów prawnych oraz innych dokumentów rządowych mających wpływ na rozwój sektora OZE, realizację zadań związanych z prowadzeniem oraz koordynacją w ministerstwie spraw wynikających z ustawy o obszarach morskich RP. Departament odpowiedzialny był również za współpracę i wymianę informacji z innymi organami państw członkowskich UE oraz organami właściwych organizacji międzynarodowych, w tym Międzynarodowej Agencji Energii Odnawialnej (IRENA) oraz Międzynarodowej Agencji Energetycznej (MAE);

²⁴ W wersji obowiązującej od 3 lipca 2021 r.

²⁵ „PEP 2030”. Załącznik do Obwieszczenia Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r. (M.P. z 2010 r. Nr 2 poz. 11). Dokument został przyjęty uchwałą nr 202/2009 Rady Ministrów z 10 listopada 2009 r.

²⁶ Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r., M.P. nr 264 z dnia 10.03.2021 r.

²⁷ § 19 regulaminu organizacyjnego stanowiącego Załącznik do zarządzenia Ministra Energii z dnia 7 maja 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Energii.

- ponadto od 8.02.2020 r.²⁸ do 27.04.2020 r. DEO odpowiadał za tworzenie otoczenia prawnego oraz koordynację procesów związanych z rozwojem morskiej energetyki wiatrowej;
- od 28.04.2020 r.²⁹ do 19.03.2021 r. Departament Nadzoru II (DN II) zapewniał obsługę prac Pełnomocnika Ministra Aktywów Państwowych do spraw rozwoju MEW (DEO – wskutek przeniesienia kompetencji w zakresie działu administracji rządowej energia – przeniesiono do Ministerstwa Klimatu³⁰);
- obecnie, od 20.03.2021 r.³¹ Departament Nadzoru III (DN III) odpowiada za prowadzenie i koordynację – we współpracy z właściwymi komórkami organizacyjnymi – spraw związanych z wykonywaniem obowiązków i uprawnień Ministra Aktywów Państwowych wynikających z ustawy offshore, związanych z realizacją inwestycji w zakresie MFW, wydawanie opinii na podstawie art. 23 ust. 2 ustawy o obszarach morskich RP oraz zapewnia obsługę prac Pełnomocnika do spraw koordynacji działań podmiotów objętych nadzorem właścicielskim Ministra Aktywów Państwowych w procesie realizacji inwestycji w zakresie morskich farm wiatrowych ustanowionego 27.02.2020 r.³² i powołanego 29.02.2020 r. („Pełnomocnik MAP ds. MFW”)³³.

(akta kontroli str. 5-22)

Jak wynika z wyjaśnień Podsekretarza Stanu ww. koordynacja współpracy pomiędzy podmiotami nadzorowanymi przez MAP w przedmiocie realizacji ww. inwestycji polegała na wymianie informacji pomiędzy Pełnomocnikiem MAP ds. MFW, a spółkami nadzorowanymi przez Ministra Aktywów Państwowych oraz na bieżącym monitorowaniu przez Pełnomocnika MAP ds. MFW i pracowników DN III postępów prac spółek zaangażowanych w budowę MFW w zakresie procesu przygotowania do rozpoczęcia realizacji projektu. Monitoring ten miał na celu bieżącą ocenę stanu rozwoju MFW.

- podejmowano działania, w tym współpracę, m.in. z innymi członkami Rady Ministrów, innymi organami administracji rządowej lub państwowymi jednostkami organizacyjnymi, w tym w oparciu o postanowienia uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów³⁴, w zakresie uregulowania lub usprawnienia kwestii dotyczących przedsięwzięć związanych z MFW w polskich obszarach

²⁸ § 22 ust. 1 pkt 3 Załącznika do zarządzenia Ministra Aktywów Państwowych z dnia 7 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Aktywów Państwowych.

²⁹ § 24 ust. 5 Załącznika do zarządzenia Ministra Aktywów Państwowych z dnia 27 kwietnia 2020 r. i kolejnego z dnia 5 czerwca 2020 w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Aktywów Państwowych. Od 13.11.2020 r. zgodnie z § 27 ust. 5 zarządzenia Ministra Aktywów Państwowych z dnia 12 listopada 2020 r. i następnie z dnia 3 grudnia 2020 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Aktywów Państwowych.

³⁰ Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu (Dz. U. poz. 495) to Minister Klimatu od 21.03.2020 r. kierował działem administracji rządowej energia.

³¹ § 27 ust. 3 zarządzenia Ministra Aktywów Państwowych z dnia 19 marca 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Aktywów Państwowych.

³² Zarządzeniem Ministra Aktywów Państwowych z dnia 26 lutego 2020 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika do spraw koordynacji działań podmiotów objętych nadzorem właścicielskim Ministra Aktywów Państwowych w procesie realizacji inwestycji w zakresie morskich farm wiatrowych.

³³ Akt powołania z 2.03.2020 r. Pana Zbigniewa Gryglasa – Podsekretarza Stanu w MAP na stanowisko Pełnomocnika do spraw koordynacji działań podmiotów objętych nadzorem właścicielskim Ministra Aktywów Państwowych w procesie realizacji inwestycji w zakresie morskich farm wiatrowych z dniem 29.02.2020 r.

³⁴ M. P. z 2016 r. poz. 1006, ze zm.

morskich i niektórych procedur administracyjnych z tym związanych, a w szczególności:

- W 2019 r. Ministerstwo Energii (DEO) w trybie roboczym (prekonsultacje) rozpoczęło prace koncepcyjne dotyczące projektu ustawy, której przedmiotem było promowanie wytwarzania energii elektrycznej w MFW. Pismem z 26.07.2019 r.³⁵ projekt ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w morskich farmach wiatrowych, wraz z uzasadnieniem i Oceną Skutków Regulacji, w ramach uzgodnień międzyresortowych i opiniowania przekazano do: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Departamentu Oceny Skutków Regulacji; Biura Obsługi Pełnomocnika Rządu ds. Strategicznej Infrastruktury Energetycznej; Ministerstwa Finansów, Departamentu Wspierania Polityk Gospodarczych; Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Departamentu Gospodarki Morskiej; Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju: Departamentu Architektury, Budownictwa i Geodezji, Departamentu Polityki Przestrzennej, Departamentu Strategii Rozwoju; Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii; Departamentu Gospodarki Niskoemisyjnej, Departamentu Innowacji; Ministerstwa Środowiska: Departamentu Ochrony Powietrza i Klimatu, Departamentu Zarządzania Środowiskiem; URE, Departamentu Źródeł Odnawialnych. W związku z prekonsultacjami MAP otrzymało szereg stanowisk oraz opinii, które poddało analizie celem ich uwzględnienia;
- 14.01.2020 r.³⁶ Minister Aktywów Państwowych, na podstawie § 35 ust. 1 i 2 i § 36 ust. 1 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, rozpoczął 30-dniowe uzgodnienia międzyresortowe, konsultacje publiczne i proces opiniowania projektu ustawy offshore z dnia 23.12.2019 r.³⁷. Stanowiska w ramach uzgodnień zgłosiło dziewięć podmiotów (z 23 do których Minister Aktywów Państwowych skierował projekt ustawy offshore na podstawie § 35 ust. 1 i 2 ww. uchwały): Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Rozwoju, Ministerstwo Finansów, MI, Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Rządowe Centrum Legislacji, Ministerstwo Cyfryzacji, Ministerstwo Obrony Narodowej³⁸. Stanowiska zgłoszone w ramach konsultacji publicznych zgłosiły 42 podmioty (z 54 do których Minister Aktywów Państwowych skierował projekt ustawy offshore na podstawie § 36 ust. 1 ww. uchwały)³⁹;
- 5.06.2020 r. i 14.07.2020 r. Minister Aktywów Państwowych w pismach⁴⁰ do Ministra Klimatu podkreślił znaczenie projektowanych zapisów dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa konstrukcji, gdyż wielkogabarytowa infrastruktura MFW ma wpływ na bezpieczeństwo państwa oraz przedłożył autopoprawki do projektu ustawy offshore mające na celu, jak wskazał w ww. piśmie, wzmocnienie otoczenia regulacyjnego

³⁵ znak: DEO.I.070.35.2019. IK: 382342.

³⁶ Pismo znak: DEO.I.4110.14.2019.

³⁷ Nr w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów UD34, z 15.01.2020 r.. Dokumenty w tej sprawie znajdują się na stronie Rządowego Centrum Legislacji: <https://legislacja.gov.pl/projekt/12329105> (dostęp: 27.08.2021 r.).

³⁸ <https://legislacja.gov.pl/projekt/12329105/katalog/12656003#12656003> (dostęp 27.08.2021 r.).

³⁹ <https://legislacja.gov.pl/projekt/12329105/katalog/12656009#12656009> (dostęp 27.08.2021 r.).

⁴⁰ Znak DN II.VII.022.1.2020 IK: 486110 (do wiadomości Prezesa Rady Ministrów) i znak BM.I.022.121.2020 IK: 499174.

oraz wzmocnienie zaplecza infrastrukturalnego umożliwiającego realizację MFW, a dotyczące:

- Terminalu instalacyjnego dla MFW – zawarto propozycje uzupełnienia projektu ustawy offshore o rozwiązanie dotyczące lokalizacji podstawowego terminala, sposobu finansowania jego budowy i eksploatacji a także wyłonienia operatora („Rozdział 14 (13a) Przygotowanie oraz realizacja strategicznej inwestycji w zakresie terminalu offshore w porcie morskim wykorzystywanego na potrzeby budowy morskiej farmy wiatrowej”.);
- Systemu wsparcia krajowego łańcucha dostaw dla MFW – wskazano, że celem programu rozwoju MEW jest nie tylko produkcja czystej, odnawialnej energii z morskich obszarów RP, ale także impuls rozwojowy dla krajowej gospodarki. W tym: „Wieloletnie analizy i porównanie sytuacji na innych rynkach dowodzą, że niezbędne jest zastosowanie silniejszych mechanizmów powiązań inwestorów w zakresie lokalnego łańcucha dostaw i stopnia jego realizacji ze wsparciem wytwarzania energii z MFW. Jest to warunek konieczny dla osiągnięcia satysfakcjonującego, z punktu widzenia kraju, udziału lokalnych, polskich firm w dostawach komponentów i materiałów na rzecz MEW a także świadczeniu usług na jej rzecz”.

(akta kontroli str. (akta kontroli str. (akta kontroli str. 5-45, 101-146, 186-198, 266-290)

Jak wyjaśnił Podsekretarz Stanu, takim silnym mechanizmem powiązania regulacji dot. „local content” z rozwojem MEW i tym samym powiązania rozwoju szeroko pojętego sektora przemysłowego, w tym rozwoju usług krajowych, ukierunkowanego na rozwój MEW byłoby wprowadzenie do projektu ustawy offshore, oprócz generalnych i ogólnych regulacji dot. „local content”, także przepisów sankcyjnych związanych z niezrealizowaniem obowiązków ustawowych przez zainteresowanych przedsiębiorców w zakresie dot. „local content”, bądź też nierzetelnym wypełnieniem obowiązków ustawowych, z zakresu „local content”. Propozycje w tym zakresie zostały przedłożone Ministerstwu Klimatu i Środowiska. Mowa tu w szczególności o zmianie regulacji dot. przepisów karnych (sankcyjnych) zawartych w ustawie o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w MFW (rozdział 11 Kary pieniężne).

(akta kontroli str. 5, 23-45)

- 7.07.2020 r. na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny umieszczony został projekt ustawy offshore (UD34) z 6.07.2020 r., zmieniony na podstawie przedstawionych stanowisk oraz ustaleń poczynionych w toku uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania przedmiotowego projektu prowadzonych w styczniu i lutym 2020 r. przez Ministra Aktywów Państwowych, jako ministra właściwego wówczas do spraw energii, w tym OZE (Minister Aktywów Państwowych był właściwy do spraw energii do 20.03.2020 r.); ww. projekt ustawy offshore został skierowany do powtórnych uzgodnień międzyresortowych i opiniowania przez Ministra Klimatu⁴¹;

⁴¹ Dokumenty z procesu prowadzonego przez Ministra Klimatu, a następnie Ministra Klimatu i Środowiska umieszczono na stronie Rządowego Centrum Legislacji pod linkami: <https://legislacja.gov.pl/projekt/12335455> i <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12340952> (dostęp: 28.08.2021 r.).

- 14.07.2020 r. w ww. piśmie Ministra Aktywów Państwowych do Ministra Klimatu wyrażono ponadto ubolewanie, iż przekazane 5.06.2020 r. poprawki MAP (głównie dot. terminalu instalacyjnego) nie zostały uwzględnione w przekazanym do uzgodnień projekcie ustawy offshore z 6.07.2020 r.

(akta kontroli str. 5-22, 266-290)

Jak wynika z wyjaśnień Podsekretarza Stanu Ministerstwu Aktywów Państwowych nie są znane przyczyny nieuwzględnienia (wg stanu na dzień 14.07.2020 r.) przez Ministerstwo Klimatu uwag MAP.

(akta kontroli str. 5, 23-45)

W piśmie MKiŚ – Pełnomocnika Rządu ds. OZE z 18.12.2020 r. do Ministra Infrastruktury⁴² wskazano MI jako odpowiedzialne za rozstrzygnięcie problemu lokalizacji terminalu instalacyjnego zwracając się o podjęcie pilnych działań w tej sprawie.

(akta kontroli str. 5-22)

- MAP terminowo zaopiniowało i zgłosiło szereg uwag, z których większość uwzględniono, do kolejnej wersji projektu ustawy offshore, m.in.:
 - w ramach II uzgodnień międzyresortowych i opiniowania – etap rozpatrzenia projektu przez Stały Komitet Rady Ministrów; MAP zgłosiło 32 uwagi, z tego w projekcie ustawy offshore z 15.09.2020 r. uwzględniono (uzgodniono) – 18, uwzględniono częściowo – 3, a nie uwzględniono (nie uzgodniono) 11. Uwagi nieuzgodnione (11), poza redakcyjnymi dotyczyły głównie egzekucji zgodności planu łańcucha dostaw materiałów i usług ze stanem faktycznym, np. zgodnie z propozycją MAP Prezes URE miałby prawo przeprowadzać kontrolę zgodności ze stanem faktycznym przekazywanych przez wytwórców sprawozdań z realizacji planu łańcucha dostaw i usług oraz prowadzenia dokumentacji dotyczącej stopnia realizacji planu łańcucha dostaw materiałów i usług wykorzystywanych w toku budowy i eksploatacji MFW. W ocenie Ministerstwa Klimatu wyposażenie Prezesa URE w takie narzędzie byłoby iluzoryczne – Prezes URE nie miałby de facto możliwości ani środków zweryfikowania zgodności kontrolowanych informacji ze stanem faktycznym. Na mocy art. 36 ust. 2-4 projektu ustawy (finalnie art. 43 ustawy offshore) wytwórcy mają obowiązek przekazywania poszczególnych sprawozdań, w ściśle określonych terminach. Prezes URE będzie publikować sprawozdania w Biuletynie Informacji Publicznej URE, co umożliwi społeczną kontrolę działań wytwórców, m.in. organizacji reprezentujących przedsiębiorców tworzących łańcuch dostaw dla MEW (stanowisko Ministerstwa Klimatu);
 - 22.09.2020 r. MAP w odpowiedzi na pismo Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów z 17.09.2020 r.⁴³ przedstawiło 14 uwag do projektu ustawy offshore z 15.09.2020 r., w tym m.in. dotyczącą usunięcia ułatwień administracyjnych dotyczących robót geologicznych – projekt ustawy offshore z 15.09.2020 r. nie zawierał bowiem rozwiązań przewidzianych w art. 86 projektu tej ustawy z 6.07.2020 r. zgodnie z którym, wymóg sporządzenia projektu robót geologicznych

⁴² znak: MW 1406653.4423918.3562922

⁴³ znak: DKPL.WK.10.1.50.2020.JS(2) <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12340952/katalog/12743891#12743891> (dostęp 4.09.2021 r.).

o którym mowa w art. 79 ust. 1a ustawy – Prawo geologiczne i górnicze⁴⁴, miał nie dotyczyć prac geologicznych w granicach obszarów morskich RP, obejmujących wyłącznie wykonywanie badań geofizycznych, których celem jest określenie budowy geologicznej dna morskiego w rejonie zamierzonego przedsięwzięcia. Ponadto, projekt ustawy z 15.09.2020 r. nie zawierał także rozwiązań, które przewidziane były w art. 99 projektu ustawy z 6.07.2020 r. zgodnie z którym, w przypadku robót geologicznych obejmujących prace geologiczne prowadzone w celu określenia warunków geologiczno-inżynierskich na potrzeby posadowienia MFW, miało nie być wymagane zatwierdzenie przez właściwy organ, a jedynie zgłoszenie projektu robót geologicznych właściwemu organowi. Celem powyższych przepisów było wprowadzenie istotnych ułatwień dla inwestorów, ze względu na brak konieczności wszczynania w toku projektu inwestycyjnego kolejnych, niejednokrotnie długotrwałych procedur administracyjnych, mogących skutkować opóźnieniem realizacji inwestycji. Jednocześnie, rozwiązania te przewidziane zostały jedynie dla określonych prac badawczych, w przypadku których ich wpływ geologiczny i środowiskowy byłby znikomy. Jak wskazało Ministerstwo Aktywów Państwowych w ww. piśmie do Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów warto mieć także na uwadze, że pierwotną przyczyną wprowadzenia przepisów dot. obowiązku zatwierdzania przez właściwy organ projektu robót geologicznych (postępowanie obejmujące wielomiesięczne uzgodnienia z innymi organami) było objęcie tym obowiązkiem prowadzenia w obszarach morskich RP badań związanych z występowaniem węglowodorów. Specyfika tych badań jest zupełnie inna (ich potencjalne konsekwencje są dalej idące) niż specyfika badań geofizycznych, których celem jest określenie budowy geologicznej dna morskiego czy prac prowadzonych w celu określenia warunków posadowienie morskiej farmy wiatrowej. Dlatego MAP proponowało (bezsukcesnie) przywrócić przepisów art. 86 i 99 projektu ustawy z 6.07.2020 r.

- 30.09.2020 r. po konferencji uzgodnieniowej projektu ustawy offshore MAP zgłosiło 16 uwag, z tego w projekcie ustawy offshore z 22.10.2020 r. 15 uwzględniono (uzgodniono), a nie uwzględniono jednej, która dotyczyła konieczności ww. uproszczeń dot. wymogu sporządzenia projektu robót geologicznych, mimo że celem tych uwag MAP było wprowadzenie istotnych ułatwień dla inwestorów, ze względu na konieczność wszczynania w toku projektu inwestycyjnego kolejnych, niejednokrotnie długotrwałych procedur administracyjnych, mogących skutkować opóźnieniem realizacji inwestycji. Uwaga nie została uwzględniona, ponieważ, jak wynikało ze stanowiska Ministerstwa Klimatu, kontynuuje ono rozmowy z Ministerstwami, które zgłosiły w tej sprawie uwagi przeciwne, tj. Środowiska i Rozwoju; ww. uwagi Ministra Aktywów Państwowych miały na celu likwidację barier administracyjnych rozwoju MFW;
- z wyjaśnień Podsekretarza Stanu wynika m.in., że poza uwagami systemowymi zorientowanymi na rozwój MEW (jak ww.) Minister Aktywów Państwowych wniósł uwagi porządkujące rolę MAP (np. opiniowanie pozwoleń lokalizacyjnych, czy opiniowanie pozwoleń

⁴⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1420.

na układanie kabli). Projekt ustawy offshore w pierwotnym kształcie uwzględniał rolę i obowiązek opiniowania ww. pozwoleń przez ministra właściwego do spraw energii (którym do marca 2020 r. był Minister Aktywów Państwowych), jednakże w kolejnych wersjach projektu ustawy offshore nie uwzględniono roli Ministra Aktywów Państwowych w ww. postępowaniach. Uwagi w tym zakresie zostały przez MAP zgłoszone i przyjęte przez MKiŚ.

(akta kontroli str. 5-22, 101-146)

- Minister Aktywów Państwowych współdziałał m.in. z członkami Rady Ministrów terminowo opiniując i zgłaszając szereg uwag, z których większość uwzględniono, również do innych kluczowych regulacji dla rozwoju MEW, tj. m.in.:
 - przedkładał uwagi do projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w skali 1:200000 (RD 267)⁴⁵ – w tym w 2019 r. 61 uwag, z których 45 zostało uwzględnionych, a 16 – nie, np. Minister Aktywów Państwowych wnioskował o „zmianę przebiegu północnej części trasy żegludowej 52T, przesunięcie jej ok. 6 mil morskich w kierunku południowym, gdzie głębokości wody sięgają powyżej 60 m, co pozwoli na realizację projektów MEW na obszarze, którego warunki sprzyjają realizacji projektów”. Wniosku nie uwzględniono ze względu na konieczność zagwarantowania bezpieczeństwa żeglugi jednostek pływającym do/z Kłajpedy, szczególnie w perspektywie posadawiania platform wiertniczych w akwenu 57K i innych⁴⁶; ostateczne uwagi Minister Aktywów Państwowych przedstawił SKRM 3.02.2021 r.⁴⁷ – w zakresie MEW wskazał w szczególności, że [.....] bez przeprowadzenia szczegółowych badań środowiskowych jest rozwiązaniem błędnym i będzie skutkować naruszeniem praw nabytych (stoi w sprzeczności z wydanymi decyzjami administracyjnymi przez podmioty zainteresowane rozwojem MFW). Minister Infrastruktury w odpowiedzi wskazał, że „Dokonanie zmian merytorycznych na tym etapie wymagałoby przeprowadzenia ponownych uzgodnień i konsultacji, a także ocen oddziaływania na środowisko – strategicznej i transgranicznej. (...) Natomiast brak przyjęcia planu w obecnym kształcie spowoduje naruszenie terminu wynikającego z art. 15 ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/89/EU z dnia 23 lipca 2014 r. ustalającej ramy planowania przestrzennego obszarów morskich⁴⁹ oraz opóźnienie w procedowaniu nowych wniosków o wydanie pozwoleń lokalizacyjnych dla morskich farm wiatrowych”. Jednocześnie Minister Infrastruktury zadeklarował, że w przypadku przyjęcia wyjaśnień i odstąpienia od dalszego zgłaszania uwag niezwłocznie po przyjęciu planu w aktualnym brzmieniu rozpocznie się proces jego rewizji, aby jak najpełniej uwzględnić zgłoszone uwagi. Minister Aktywów Państwowych pismem z 17.02.2021 r. odstąpił od zgłaszania uwag, zaakceptował

⁴⁵ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12345201/katalog/12776598#12776598>

⁴⁶ Uwagi Ministra Energii złożone pismem z 8.02.2019 r. znak DEO.I.532.2.2019. <https://www.umgdy.gov.pl/?cat=274>

⁴⁷ Pismo znak BM.I.025.141.2021.

⁴⁸ Jak w przypisie 10.

⁴⁹ Dz. Urz. UE L 257 z 28.08.2014 r., str. 135.

i przyjął wyjaśnienia Ministra Infrastruktury, w tym deklarację podjęcia działań zmierzających do rewizji planu⁵⁰;

- przedkładał uwagi do projektu rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie oceny wniosków złożonych w postępowaniu rozstrzygającym⁵¹, w tym 19 uwag w pierwszym opiniowaniu i 21 w drugim; na dzień kontroli (23.08.2021 r.) projekt był w trakcie rozpatrywania;
- Pełnomocnik MAP ds. MFW spotkał się z Zarządem Spółki Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. (PSE S.A.) podczas którego zidentyfikowano problemy związane z przyłączeniem MFW do sieci elektroenergetycznej. Zarząd PSE S.A. wskazał na przygotowany przez PSE S.A. plan przyłączenia pierwszych MFW do sieci polskiego systemu elektroenergetycznego, a w dalszej perspektywie budowę sieci tzw. „oczkowej” łączącej infrastrukturę energetyczną i MFW zlokalizowane na terytorium Polski z innymi państwami na Bałtyku;

(akta kontroli str. 5-22)

- ponadto, jak wynika z wyjaśnień Podsekretarza Stanu – poza najistotniejszymi rekomendacjami wyrażonymi w uwagach legislacyjnych MAP przedkładanych do projektu ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w MFW (UD34) – Pełnomocnik MAP ds. MFW brał udział w rozmowach z przedstawicielami nadzorowanych przez Ministra Aktywów Państwowych spółek i w ramach kontaktów roboczych:
 - w celu zapewnienia efektywnego i racjonalnego wykorzystania mienia państwowego na potrzeby rozwoju MEW w Polsce rekomendował nadzorowanym przez Ministra Aktywów Państwowych spółkom nawiązanie współpracy z podmiotami posiadającymi doświadczenie w zakresie budowy MFW, posiadającymi odpowiednią wiedzę i potencjał, celem zmniejszenia ryzyka inwestycyjnego nadzorowanych przez Ministra Aktywów Państwowych spółek i pozyskania know-how niezbędnego dla budowy MFW;
 - brał udział w spotkaniach z przedstawicielami spółek nadzorowanych przez Ministra Aktywów Państwowych (m.in. PGE Baltica Sp. z o.o. z grupy PGE, oraz Baltic Power Sp. z o.o. z grupy PKN Orlen) celem poznania potrzeb biznesowych tych spółek w zakresie dotyczącym terminali instalacyjnych w Gdyni i Gdańsku, jako potencjalnie najlepszych dla I etapu rozwoju MEW w perspektywie do 2030 r.;
 - brał udział w spotkaniach z przedstawicielami spółki Lotos Petrobaltic S.A. w kwestii dotyczącej przyszłości MEW i rozwoju terminali portowych na potrzeby sektora MEW oraz rozwoju floty offshore wind;
 - rekomendował, w celu zapewnienia efektywnego i racjonalnego wykorzystania mienia państwowego na potrzeby rozwoju MEW w Polsce, nadzorowanym przez Ministra Aktywów Państwowych spółkom jako konieczne zabezpieczenie w umowach joint venture (na zasadach biznesowych) pomiędzy polskimi a zagranicznymi partnerami interesu polskich spółek w ramach local content i świadczenia usług serwisowych (przez okres 25 lat, który to okres jest tożsamy z systemem wsparcia rozwoju MFW);

⁵⁰ Pismo BM.I.025.141.2021.

⁵¹ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12340853/katalog/12742981#12742981>

- Pełnomocnik MAP ds. MFW, analogicznie jak przedstawiciele MKiŚ, czy MI, brał udział (wraz ze spółkami będącymi inwestorami) w rozmowach z Zarządami portów w Gdyni i w Gdańsku oraz brał udział w rozmowach spółek z zarządami potencjalnych portów serwisowych. Przedstawiciele MAP, brali udział w pracach grup „Sector Deal”, m.in. grupy 4. zajmującej się problematyką portów offshore (instalacyjnych i serwisowych). Pełnomocnik MAP ds. MFW wielokrotnie spotykał się, lub łączył się za pośrednictwem programów specjalistycznych wykorzystywanych w trybie pracy zdalnej, z przedstawicielami innych resortów, tj. MKiŚ, MI, w celu określenia kluczowych wymogów i parametrów technicznych gwarantujących sprawny rozwój MEW i związany z tym wybór lokalizacji głównego portu instalacyjnego na potrzeby MEW oraz określenie parametrów portów serwisowych.

(akta kontroli str. 5-22)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą, mimo procedowania przez MAP projektu ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych, nie podjęto wystarczających działań w celu uwzględnienia w tym projekcie zmniejszenia ustawowych obciążeń administracyjnych wnioskodawców m.in. pozwoleń na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich oraz pozwoleń i uzgodnień na układanie i utrzymywanie kabli w tych obszarach – w szczególności na etapie gdy Ministerstwo Aktywów Państwowych (Ministerstwo Energii) było organem wnioskującym (Ministerstwem wiodącym) projektu ustawy offshore.

O nadmiernym rozproszeniu procedur administracyjnych związanych z MFW wskazuje zdaniem NIK fakt, iż przynajmniej 11 organów (dziewięciu ministrów⁵² i Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego⁵³ oraz właściwy wójt, burmistrz lub prezydent⁵⁴) przeprowadza aż 23 postępowania wymagające co najmniej 40 uzgodnień pomiędzy organami. A np. w przywołanym w OSR systemie duńskim istotną rolę odgrywa Duńska Agencja Energetyczna, która odpowiada za integrację procesu wydawania pozwoleń niezbędnych w procesie inwestycyjnym. I m.in. te działania istotnie ograniczają ryzyka (i koszty) po stronie inwestorów.

(akta kontroli str. 186-198)

Wprawdzie Podsekretarz Stanu wyjaśnił m.in., że:

- podmioty objęte nadzorem właścicielskim Ministra Aktywów Państwowych nie sygnalizowały MAP występowania utrudnień, a tym samym potrzeby zmian w zakresie wprowadzenia ułatwień proceduralnych i procesu inwestycyjno-budowlanego sektora MEW,
- prace Parlamentarnego Zespołu ds. MEW w 2019 r. miały na celu inspirowanie przedstawicieli Ministerstwa Energii, którzy brali udział w charakterze uczestników w pracach tego Parlamentarnego Zespołu ds. MEW, tj. przedstawicieli Ministra Energii, jako organu inicjującego prace legislacyjne w zakresie dotyczącym sektora energetyki, który dodatkowo planował podjęcie prac legislacyjnych dotyczących zmian prawa

⁵² Ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w zakresie stwierdzenia zgodności z ustaleniami koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ministrów właściwych do spraw: aktywów państwowych, energii, gospodarki, klimatu, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, rybołówstwa, środowiska, geologii, gospodarki wodnej, wewnętrznych oraz Ministra Obrony Narodowej.

⁵³ Od 18 lutego 2021 r.

⁵⁴ Dotyczy przebiegu kabli lub rurociągów na odcinku lądowym.

energetycznego w zakresie pozwalającym na rozwój sektora MEW. W tym zakresie prace Parlamentarnego Zespołu ds. MEW przyczyniły się do przyspieszenia prac legislacyjnych i wskazać także należy, iż to Minister Aktywów Państwowych skierował w styczniu 2020 r. projekt ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w MFW (UD34) do uzgodnień i konsultacji publicznych;

- aktualnie najistotniejszym zagadnieniem dla rozwoju MEW są przepisy projektu rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie oceny wniosków złożonych w postępowaniu rozstrzygającym, do którego to projektu Minister Aktywów Państwowych zgłosił uwagi;
- zadaniem Pełnomocnika MAP ds. MFW nie jest kompleksowe analizowanie całego spektrum przepisów regulujących tematykę MFW, w szczególności w ujęciu prowadzonego procesu budowlanego – Pełnomocnik działa jedynie w ramach kompetencji MAP,

(akta kontroli str. 5-6, 23-45)

jednak, nie umniejszając znaczącej roli Ministerstwa Aktywów Państwowych (wcześniej Energii) w inicjowaniu i procedowaniu projektu ustawy offshore, zdaniem NIK należy mieć na uwadze szersze spektrum możliwego oddziaływania. Skoro można było (i należało) uprościć niektóre przepisy prawa geologicznego i górniczego dotyczące projektów robót geologicznych w obszarach morskich, to również należało podjąć działania dotyczące wcześniejszych etapów rozwoju MEW a dotyczące procedur pozwoleń (w tym lokalizacyjnych, czy dotyczących położenia kabli). Zdaniem NIK, analizy w zakresie uproszczeń, w szczególności w kontekście przywołanego w OSR przykładu modelu duńskiego (pkt. 4 wystąpienia) wymagały ukierunkowania na analizę i dokonanie możliwych uproszczeń i integracji procedur pozwoleń. Takiego kompleksowego podejścia wymagał w szczególności etap gdy Minister Aktywów Państwowych (Minister Energii) był organem wnioskującym (Ministerstwem wiodącym) projektu ustawy offshore. Na potrzebę daleko idących uproszczeń procedur wskazano m.in.:

- w Ocenie Skutków Regulacji z 9.01.2020 r. dołączonej do pierwszego projektu ustawy offshore (z 23.12.2019 r.), gdzie MAP dostrzegło konieczność usprawnienia w zakresie procedur administracyjnych: w celu przyspieszenia budowy i rozpoczęcia eksploatacji MFW, konieczne jest dokonanie zmian w wybranych regulacjach dotyczących procedur administracyjnych. Obecne otoczenie regulacyjno-legislacyjne nie zapewnia terminowej realizacji tych projektów, ponieważ MFW nie korzystają w postępowaniach administracyjnych z ułatwień analogicznych jak te, które obowiązują w przypadku innych wielkoskalowych, unikalnych inwestycji. Postępowania administracyjne, mające na celu uzyskanie odpowiednich dla MFW decyzji administracyjnych, są długotrwałe, a w wielu przypadkach niedostosowane do realiów prowadzenia procesu budowlanego na morzu; w obszarze regulacyjnym występuje szereg modeli rozwoju tego obszaru OZE, niemniej jednak z punktu widzenia skuteczności warto rozważyć dwa modele – brytyjski i duński: W systemie duńskim istotną rolę odgrywa również Duńska Agencja Energetyczna, która odpowiada za integrację procesu wydawania pozwoleń niezbędnych w procesie inwestycyjnym. Powyższe działania istotnie ograniczają ryzyka po stronie inwestorów;

- na posiedzeniach Parlamentarnego Zespołu ds. MEW, gdzie m.in. 12.06.2019 r.⁵⁵ podkreślano konieczność optymalizacji i uproszczenia procedur obowiązujących w MEW, wskazywano, że procedury związane z powstaniem MFW w polskiej strefie Bałtyku wymagają aż 75 różnych opinii, uzgodnień, pozwoleń, zezwoleń, w zakresie 8 ustaw i 15 rozporządzeń, z których wiele zostało zmienionych w ostatnich 3 latach, niektóre kilkakrotnie, w tym 19 uzgodnień i opinii wydawanych jest poza trybem Kodeksu Postępowania Administracyjnego⁵⁶.

(akta kontroli str. 186-211)

2. Kolejną po ogłoszonej obwieszczeniem Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r.⁵⁷ polityce energetycznej, ogłoszono dopiero 10 marca 2021 r.⁵⁸, tj. 7 lat i 2 miesiące po wyznaczonym art. 15 ust. 2 ww. ustawy terminie.

Podsekretarz Stanu wyjaśnił wprawdzie m.in., że w okresie 4 miesięcy, kiedy to Minister Aktywów Państwowych pozostawał ministrem właściwym do spraw energii, zadania w tym zakresie w całości „przeszły” do Ministerstwa Klimatu, w związku z powyższym właściwym do udzielenia odpowiedzi jest minister właściwy do spraw energii (Minister Klimatu i Środowiska), jednak dział administracji rządowej „energia” należał do właściwości:

- Ministra Energii, od 27 listopada 2015 r. (w związku z wyłączeniem z Ministerstwa Rozwoju spraw z zakresu nowotworzonego⁵⁹ działu energia⁶⁰ i utworzeniem Ministerstwa Energii)⁶¹ do 14 listopada 2019 r.,
- Ministra Aktywów Państwowych, od 15 listopada 2019 r. (w związku ze zmianą nazwy Ministerstwa Energii na Ministerstwo Aktywów Państwowych)⁶² do 20 marca 2020 r.,
- i dopiero od dnia 21 marca 2020 r. należy do właściwości Ministra Klimatu i Środowiska.

(akta kontroli str. 5-6, 147-159)

Z upoważnienia Ministra Klimatu i Środowiska Sekretarz Stanu Pan Ireneusz Zyska – z uwagi na włączenie do Ministerstwa Klimatu zarówno komórek organizacyjnych obsługujących sprawy działu energia wyłączonych z Ministerstwa Aktywów Państwowych jak i pracowników obsługujących ten dział – wyjaśnił m.in., że wstępne prace nad przedłożoną Radzie Ministrów przez Ministra Klimatu i Środowiska PEP2040 zostały rozpoczęte pod koniec 2018 r. Proces przygotowania strategii był czasochłonny ze względu na złożoność, wieloaspektowość i obszerność dokumentu, długoterminową perspektywę

⁵⁵ <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=POSIEDZENIAZESP&Zesp=516> (dostęp: 6.09.2021 r.). Przewodniczącym Zespołu i ww. posiedzeniu przewodniczył Pan Zbigniew Gryglas, Podsekretarz Stanu i Pełnomocnik MAP ds. MEW w okresie od 2.03.2020 do 8.09.2021 r.

⁵⁶ „Optymalizacja i uproszczenie procedur obowiązujących w MEW”, Prezentacja Konfederacji Lewiatan na ww. posiedzeniu Zespołu.

⁵⁷ „PEP 2030”. Załącznik do Obwieszczenia Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r. (M.P. z 2010 r. Nr 2 poz. 11). Dokument został przyjęty uchwałą nr 202/2009 Rady Ministrów z 10 listopada 2009 r.

⁵⁸ obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r., M.P. nr 264 z dnia 10.03.2021 r.

⁵⁹ Zgodnie z art. 5 pkt 2a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1220, ze zm.).

⁶⁰ Jw.

⁶¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii (Dz. U. poz. 2075, ze zm.).

⁶² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii (Dz. U. poz. 2290).

planowania, rozbudowane wymagania dot. zawartości strategii wynikające z przepisów ustawowych (w tym dot. części diagnostyczno-prognostycznej), jak również wymagania dot. procesu konsultacji oraz znaczną ilość interesariuszy biorących udział w konsultacjach. Prace nad aktualizacją polityki energetycznej państwa zbiegły się z okresem, w którym na forum Unii Europejskiej dyskutowano wysokość ambicji klimatyczno-energetycznych na 2030 r. oraz zdecydowano o osiągnięciu neutralności klimatycznej przez UE do 2050 r. Był to również czas ogromnego zainteresowania społeczno-medialnego zagadnieniami klimatyczno-energetycznymi, co spowodowało zogniskowanie uwagi interesariuszy branżowych i poza-branżowych na kwestiach transformacji energetycznej, w tym sprawiedliwego jej wymiaru. Z tego powodu projekt PEP2040 został poddany w pierwszej kolejności wstępnym konsultacjom publicznym na przełomie 2018/2019 r., a w dalszej kolejności konsultacjom w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (SOOŚ) w 2019 r., co dawało szansę uczestnikom procesu na wypowiedzenie się w ww. sprawie w sposób kompleksowy. Przeprowadzono szereg spotkań i debat dotyczących PEP2040. Ponadto, ogromnym zainteresowaniem cieszyły się konsultacje międzyresortowe, prowadzone równoległe do obu ww. etapów konsultacji publicznych, jak również w 2020 r. w ramach Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju – KKPR (w kolejnych III turach uzgodnień). Obszerność i szczegółowość uwag zgłaszanych do projektu PEP2040 była nieporównywalnie większa wobec tych zgłaszanych do innych strategii zintegrowanych wskazanych w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. W 2020 r. projekt PEP2040 został również poddany konsultacjom transgranicznym w ramach SOOŚ przy udziale strony austriackiej, co miało wpływ na tempo procedowania dokumentu. W toku prac nad PEP2040 niezbędne było również uwzględnienie nowych okoliczności tj. wyzwań związanych z odbudową gospodarki po pandemii COVID-19. Ostateczny kształt PEP2040 miał również znaczenie dla alokacji środków unijnych w ramach nowej perspektywy finansowej (np. Fundusz Spójności, Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności („KPO”)⁶³, Fundusz Sprawiedliwej Transformacji), których programowanie rozpoczęto w 2020 r. Po zakończeniu konsultacji i uzyskaniu wymaganych opinii, w tym wydanych przez KKPR, ministra właściwego do spraw prowadzenia polityki rozwoju, a także Centrum Analiz Strategicznych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, PEP2040 została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 2.02.2021 r.

(akta kontroli str. 5, 214-215)

Zdaniem NIK jednak spóźnione o 7 lat przyjęcie polityki energetycznej, w której określono wdrażanie morskiej energetyki wiatrowej, jako projekt strategiczny, miało wpływ na zapóźnienia tego rozwoju.

3. Zgodnie z art. 127 ust. 2 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii⁶⁴ Minister właściwy do spraw klimatu⁶⁵ (do 28 lutego 2020 r. – do spraw energii), co 2 lata, sporządza i przedstawia Radzie Ministrów sprawozdanie zawierające wyniki monitorowania realizacji krajowego celu, wraz ze wskazaniem postępu w promowaniu wykorzystania energii i paliw ze źródeł odnawialnych. Zgodnie z ust. 4 i 5 ww. przepisu:
 - Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw klimatu (do 28 lutego 2020 r. – do spraw energii), przyjmuje sprawozdanie, o którym mowa

⁶³ Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności, Projekt, Warszawa, kwiecień 2021 r. <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/czym-jest-kpo2> (dostęp 13.09.2021 r.).

⁶⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 610 ze zm.

⁶⁵ Art. 127 ust. 2 zmieniony przez art. 79 pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. (Dz.U.2020.284) zmieniającej nin. ustawę z dniem 29 lutego 2020 r.

w ust. 2, w terminie do dnia 30 listopada roku, w którym sprawozdanie zostało sporządzone;

- Minister właściwy do spraw klimatu (do 28 lutego 2020 r. – do spraw energii) przekazuje Komisji Europejskiej przyjęte przez Radę Ministrów sprawozdanie, o którym mowa w ust. 2, w terminie do dnia 31 grudnia roku, w którym sprawozdanie zostało sporządzone.

Obowiązek przekazywania KE przez ministra właściwego do spraw energii przyjętego przez RM sprawozdania, o którym mowa w komentowanym przepisie, stanowi wypełnienie obowiązku określonego w art. 22 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. U. UE. L. z 2009 r. Nr 140 poz. 16 z dnia 2009.06.05, uchylona z 1 lipca 2021 r.). Przepis ten stanowi, że każde państwo członkowskie składa KE sprawozdanie dotyczące postępu w promowaniu i wykorzystaniu energii ze źródeł odnawialnych do dnia 31 grudnia 2011 r. oraz co 2 lata po tej dacie. Ostatnim wymaganym sprawozdaniem będzie sprawozdanie szóste, które należy przedłożyć do dnia 31 grudnia 2021 r.

Na podstawie ww. przepisów Ministerstwo Klimatu 15.05.2020 przekazało Zastępcy Stałego Przedstawiciela RP przy UE (ostatnie według stanu na dzień kontroli 24 lipca 2021 r.) „Sprawozdanie okresowe za lata 2017-2018 dotyczące postępu w promowaniu i wykorzystaniu energii ze źródeł odnawialnych w Polsce”, z prośbą o przekazanie Komisji Europejskiej.

Jednak z ww. przepisów wynika, że sprawozdanie to winno: dotyczyć dwuletnich postępów w promowaniu i wytwarzaniu energii ze źródeł odnawialnych i być składane: pierwsze – do 31 grudnia 2011 r., drugie – do 31 grudnia 2013 r., trzecie – do 31 grudnia 2015 r., czwarte – do 31 grudnia 2017 r., piąte – do 31 grudnia 2019 r. i ostatnie szóste „należy przedłożyć do dnia 31 grudnia 2021 r.” Zatem ostatnie dotyczy docelowego udziału OZE w l. 2019-2020 r. i kolejne wstecz (piąte) – lat 2017-2018 r.

Wobec powyższego piąte sprawozdanie (za lata 2017-2018), które powinno zostać przedstawione KE w terminie do 31 grudnia 2019 r. nie zostało przedstawione przez Ministerstwo Aktywów Państwowych (uczyniło to dopiero Ministerstwo Klimatu 15 maja 2020 r.).

Podsekretarz Stanu wyjaśnił, że w okresie 4 miesięcy, kiedy to Minister Aktywów Państwowych pozostawał ministrem właściwym do spraw energii, zadania których dotyczy pytanie realizowane były przez komórki organizacyjne, które wraz z zadaniami w całości „przeszły” do Ministerstwa Klimatu, w związku z powyższym właściwym do udzielenia odpowiedzi w tym zakresie jest minister właściwy do spraw energii (Minister Klimatu i Środowiska).

Jednak NIK zauważa, że obowiązek złożenia ww. sprawozdania wystąpił w 2019 r. a kontrola obejmuje również działania Ministra Energii⁶⁶.

(akta kontroli str. 5-6, 147-163)

⁶⁶ Ministerstwo utworzone 27.11.2015 r. jako Ministerstwo Energii (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii (Dz. U. poz. 2075) zostało zmienione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii (Dz. U. poz. 2290), którym z dniem 15 listopada 2019 r. zmieniono nazwę "Ministerstwo Energii" na nazwę "Ministerstwo Aktywów Państwowych".

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następującą uwagę.

Uwaga 1. W okresie objętym kontrolą, mimo procedowania przez MAP projektu ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych, nie podjęto wystarczających działań w celu uwzględnienia w tym projekcie integracji i zmniejszenia ustawowych obciążeń administracyjnych wnioskodawców m.in. pozwoleń na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich oraz pozwoleń i uzgodnień na układanie i utrzymywanie kabli w tych obszarach – w szczególności na etapie gdy Ministerstwo Aktywów Państwowych (Ministerstwo Energii) było organem wnioskującym (Ministerstwem wiodącym) projektu ustawy offshore.

Wnioski 1. Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

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 uwagi

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi 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, października 2021 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś

.....
podpis