



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

LGD.410.016.04.2021

Pan
Rafał Gawin
Prezes Urzędu Regulacji Energetyki
Urząd Regulacji Energetyki
ul. al. Jerozolimskie 181
02-222 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/065 – Rozwój morskiej energetyki wiatrowej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Regulacji Energetyki, ul. al. Jerozolimskie 181, 02-222 Warszawa (dalej: „URE”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Gawin – Prezes Urzędu Regulacji i Energetyki od dnia 24 lipca 2019 r. (dalej: „Prezes”) W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Maciej Bando, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, od 30 maja 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki 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 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Maria Mieszalska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/95/2021 z 11 czerwca 2021 r. 2. Rafał Malcharek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LGD/99/2021 z 11 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str.1-6)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W uzgodnionych przez Prezesa URE w latach 2019-2021 (do 30 czerwca) projektach planów rozwoju operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego (dalej: „OSP”, „operator” lub „PSE S.A.”) uwzględniono inwestycje w sieci przesyłowej i scenariusze rozwoju dotyczące morskich farm wiatrowych (MFW). Uzgodnione projekty weryfikowano czy uwzględniały postanowienia art. 16 ust. 1 Prawa energetycznego³, w tym założenia wynikające z koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju i polityki energetycznej państwa. Niemniej jednak, Prezes URE nie ustalił czy projekty te uwzględniały postanowienia obowiązujących w czasie ich uzgadniania powyższych dokumentów w zakresie planowanego dla Polski osiągnięcia określonego udziału odnawialnych źródeł energii (dalej: „OZE”) w finalnym zużyciu energii. Analizy planów rozwoju oraz sprawozdań z realizacji tych planów dokonywano głównie w zakresie finansowym (poprzez określenie uzasadnionego poziomu nakładów inwestycyjnych) w celu zapewnienia operatorowi środków finansowych umożliwiających mu prowadzenie prac rozwojowych i modernizacyjnych zapewniających utrzymanie bezpieczeństwa pracy Krajowego Systemu Elektroenergetycznego (dalej: „KSE”), mając na uwadze, że plany rozwoju powinny zapewniać minimalizację nakładów i kosztów ponoszonych

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm. dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2021 r. poz. 716, ze zm.).

przez przedsiębiorstwo energetyczne, tak aby nakłady i koszty nie powodowały w poszczególnych latach nadmiernego wzrostu cen i stawek opłat.

Funkcjonowanie systemu elektroenergetycznego monitorowano głównie poprzez analizę zgłoszeń dotyczących odmów przyłączenia do sieci. W sporządzanych, w ramach realizacji tego zadania, raportach Prezesa URE, wskazano m.in. postulowane zmiany legislacyjne dotyczące OZE, niemniej jednak w zakresie dotyczącym MFW nie przedstawiono i nie oceniono warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania, przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej ani realizacji planów, o których mowa w art. 16 ust. 2 Prawa energetycznego ani nie zawarto propozycji zmian przepisów określających warunki funkcjonowania systemu elektroenergetycznego w tym zakresie, pomimo posiadania informacji o zawartych umowach o przyłączenie MFW do sieci i nie dokonania dotychczas takiego przyłączenia oraz otrzymywania informacji o braku warunków ekonomicznych i technicznych takiego przyłączenia. Ponadto Prezes URE nie znał również przyczyn i nie podejmował działań w celu ich ustalenia, w zakresie niezrealizowania w pełni rozwoju sieci przesyłowej związanej z dwoma przedsięwzięciami dotyczącymi MFW oraz przesunięcia harmonogramów ich realizacji.

Prezes URE prawidłowo zrealizował zadania wynikające z ustawy o promowaniu MEW⁴, w tym rozpatrzył wszystkie wnioski i terminowo przyznał siedmiu wytwórcom prawo do pokrycia ujemnego salda w odniesieniu do energii elektrycznej wytworzonej w morskiej farmie wiatrowej i wprowadzonej do sieci. Ponadto na stronach internetowych URE, zamieszczono przewodnik dla wytwórców ubiegających się o przyznanie takiego prawa, zawierający m.in. informacje w sprawie zabezpieczeń finansowych, wzór gwarancji i wzór harmonogramu rzeczowo-finansowego oraz informacje dotyczące efektu zachęty i informacje dotyczące pomocy publicznej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

Opis stanu faktycznego

Plany rozwoju operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego w zakresie dotyczącym sektora MEW

W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) Prezes URE, uzgodnił projekty dwóch planów rozwoju operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię, tj.:

- 25 lutego 2019 r., projekt na lata 2018-2027 (dalej: „projekt PRSP na lata 2018-2027”),
- 28 maja 2020 r., następujący po powyższym projekcie, projekt planu na lata 2021-2030 (dalej: „projekt PRSP na lata 2021-2030”).

Obowiązek uzgadniania przez Prezesa URE powyższych projektów wynikał z art. 23 ust. 2 pkt 5 Prawa energetycznego. Zgodnie z art. 16 ust. 2 tego Prawa plan sporządza się na okres 10 lat i podlega aktualizacji, co trzy lata.

Zgodnie z zapisami Prawa energetycznego, przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem energii sporządza, dla obszaru swojego działania, plan

⁴ Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 234, ze zm.).

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię, uwzględniając m.in.:

- ustalenia koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju (art. 16 ust. 1 pkt 2 w brzmieniu obowiązującym do 12 listopada 2020 r.⁶). Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 z 2011 r.⁷ (dalej: „KPZK”) obowiązująca bez zmian od 27 kwietnia 2012 r. do jej uchylenia 13 listopada 2020 r. stanowiła ramę dla innych dokumentów strategicznych, poprzestała na wskazaniu przestrzeni niezbędnej dla rozwoju sieci przesyłowych i zbierających energię wytworzoną w różnych źródłach – w tym rozproszonych – oraz zasad delimitacji przestrzeni niezbędnej dla wykorzystania potencjału źródeł odnawialnych regionalnych i lokalnych, w tym do dywersyfikacji źródeł energii. Wskazano⁸ w niej m.in., iż planuje się, że do 2020 r. co najmniej 15% końcowego zużycia energii brutto będzie pochodziło z OZE⁹, a w zakresie przeciwdziałania zagrożeniu utraty bezpieczeństwa energetycznego i odpowiedniego reagowania na to zagrożenie, rozwój infrastruktury energetycznej w perspektywie 2030 r. będzie musiał odpowiedzieć na wyzwanie m.in. przystosowania sieci elektroenergetycznych do odbioru energii ze źródeł rozproszonych wykorzystujących OZE (przejęcie nadwyżek mocy z tych źródeł, w tym z planowanych lądowych i morskich farm wiatrowych, będzie wymagać budowy kilkuset kilometrów nowych linii przesyłowych wraz z infrastrukturą towarzyszącą), rozbudowy sieci przesyłowej najwyższych napięć niezbędnej dla przyłączenia nowych źródeł wytwórczych, w tym OZE i wyprowadzenia z nich mocy oraz zwiększenia wykorzystania odnawialnych źródeł energii poprzez budowę nowych mocy, które będą ograniczały straty związane z przesyłem energii oraz zwiększały bezpieczeństwo energetyczne;
- politykę energetyczną państwa (art. 16 ust. 1 pkt 3 Prawa energetycznego). W okresie uzgadniania projektu PRSP na lata 2018-2027 i PRSP na lata 2021-2030 obowiązywała (obowiązująca od 14 stycznia 2010 r. do 9 marca 2021 r.) Polityka energetyczna państwa do 2030 r.¹⁰ (dalej: „PEP 2030”). W PEP 2030 wskazano, że główne cele polityki energetycznej w zakresie rozwoju wykorzystania OZE¹¹ obejmują m.in. wzrost udziału odnawialnych źródeł energii w finalnym zużyciu energii co najmniej do poziomu 15% w 2020 r. oraz dalszy wzrost tego wskaźnika w latach następnych. Określono potencjał ekonomiczny energetyki wiatrowej na morzu do 2020 r. na poziomie 550 MW i do 2030 r. – 1.650 MW.¹² Ponadto wskazano, że dotychczasowe prognozy, dotyczące

⁶ W związku z reformą systemu zarządzania rozwojem, z dniem 13 listopada 2020 r. usunięto z katalogu dokumentów strategicznych koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju, w wyniku czego uchylono KPZK.

⁷ Stanowiącej załącznik do uchwały Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (M. P. z 2012 r. poz. 252), uchylonej 13 listopada 2020 r.

⁸ Powtarzając za Krajowym Planem Działań w zakresie energii ze źródeł odnawialnych przyjęty przez Radę Ministrów 8 października 2010 r.

⁹ Z danych Eurostat wynika, że w Polsce udział OZE w końcowym zużyciu energii brutto w 2019 r. wyniósł 12,18%. Zgodnie z art. 3 ust. 1 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/71/WE oraz 2003/30/WE (Dz. U. UE L. 140 z 5 czerwca 2009 r., str. 16, ze zm.), uchylonej z dniem 1 lipca 2021 r., Polska była zobowiązana, aby jej udział energii ze źródeł odnawialnych, w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r. wynosił 15%. A zgodnie z art. 3 ust. 4 Dyrektywy PE i Rady 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. U. UE L. 328 z 21 grudnia 2018 r. str. 82), Polska zobowiązana jest do utrzymania po 2020 r. obowiązkowego udziału OZE w końcowym zużyciu energii brutto na poziomie nie niższym niż 15%.

¹⁰ „Polityka energetyczna Polski do 2030 r.” stanowiąca załącznik do obwieszczenia Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r. (M. P. z 2010 r. Nr 2, poz. 11).

¹¹ Pkt 5.1 na str. 46.

¹² Załącznik nr 2, Tabela 1. Potencjał ekonomiczny oraz możliwości jego wykorzystania - potencjał rynkowy odnawialnych zasobów energii, na str. 79.

możliwości pokrycia przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną w kraju, wskazują na konieczność rozbudowy istniejących mocy wytwórczych, a zobowiązania dotyczące ograniczania emisji gazów cieplarnianych, zmuszają Polskę do poszukiwania rozwiązań niskoemisyjnych w zakresie wytwarzania energii elektrycznej.¹³

Ponadto, plan w zakresie obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną, opracowywany przez przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem energii elektrycznej powinien także określać m.in. wielkość zdolności wytwórczych i ich rezerw, preferowane lokalizacje i strukturę nowych źródeł, wielkość zdolności przesyłowych w systemie elektroenergetycznym i stopień ich wykorzystania, a także działania i przedsięwzięcia zapewniające bezpieczeństwo dostarczania energii elektrycznej (art. 16 ust. 8 Prawa energetycznego). W planie tym, uwzględnia się także zapotrzebowanie na nowe zdolności w systemie przesyłowym zgłoszone przez podmioty przyłączone do sieci lub podmioty ubiegające się o przyłączenie do sieci (art. 16 ust. 11 Prawa energetycznego).

W projekcie PRSP na lata 2018-2027, w projekcie PRSP 2021-2030 i PRSP 2021-2030¹⁴ wskazano brane pod uwagę przy ich sporządzeniu uwarunkowania wynikające m.in. z KPZK, PEP 2030 (w przypadku projektu PRSP na lata 2018-2027)¹⁵ i projektu PEP 2040¹⁶ (w przypadku projektu PRSP 2021-2030 i PRSP 2021-2030).

W projekcie PRSP na lata 2021-2030 i PRSP na lata 2021-2030 wskazano¹⁷, że w „PEP2040 z listopada 2019 r. zawarto informację, że w ramach udziału w realizacji ogólnounijnego celu na 2030 r. Polska deklaruje osiągnięcie 21-23% udziału OZE w finalnym zużyciu energii brutto w 2030 r. Niemniej jednak zaznaczono, że realizacja celu OZE na poziomie 23% będzie możliwa w sytuacji przyznania dodatkowych środków unijnych, w tym na sprawiedliwą transformację. Na potrzeby osiągnięcia celu OZE w 2030 roku wymagany jest zdecydowany rozwój wszystkich dostępnych technologii pozwalających na produkcję energii odnawialnej.”¹⁸

W opinii Departamentu Rynków Energii Elektrycznej i Ciepła (dalej: „DRE”) do projektu PRSP na lata 2018-2027 i PRSP na lata 2021-2030 wskazano, że w ocenie operatora zdefiniowany w przedmiotowych projektach, rozwój sieci przesyłowej zapewni, m.in. zdolności przesyłowe do przyłączenia i wyprowadzenia mocy zainstalowanej w farmach wiatrowych na poziomie pozwalającym na spełnienie wymaganych wskaźników udziału OZE w bilansie energetycznym kraju.

Prezes URE nie wyjaśnił oceny operatora w powyższym zakresie.

W zakresie potencjału ekonomicznego energetyki wiatrowej na morzu określonego w PEP 2030, w projekcie:

- PRSP na lata 2018-2027 m.in. w prognozie mocy osiągalnej (netto)¹⁹, nie uwzględniono potencjału ekonomicznego energetyki wiatrowej na morzu

¹³ Pkt 3 Wzrost bezpieczeństwa dostaw paliw i energii, akapit czwarty od góry na str. 36.

¹⁴ Opublikowany na stronie internetowej – <https://www.pse.pl/-/plan-rozwoju-systemu-przesylowego-do-2030-roku-zatwierdzony-przez-ure>

¹⁵ W przypadku tego projektu również z projektu Polityki energetycznej Polski do 2050 r.

¹⁶ Projekt Polityki energetycznej Polski do 2040 r.

¹⁷ Str. 21.

¹⁸ W Polityce energetycznej Polski do 2040 r. stanowiącej załącznik do obwieszczenia Ministra Klimatu z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. (M. P. poz. 264), która weszła w życie 10 marca 2021 r. wskazano, że Polska deklaruje osiągnięcie 23% udziału OZE w końcowym zużyciu energii brutto w 2030 r. w ramach udziału w realizacji ogólnounijnego celu na 2030 r.

¹⁹ Pkt 4.2 Wielkości zdolności wytwórczych.

określonego w PEP 2030 na poziomie 550 MW do 2020 r. Kwestię rozbudowy sieci w związku z przyłączeniem m.in. MFW opisano w oddzielnym rozdziale PRSP na lata 2018-2027, gdzie wskazano, że „kolejnym z rozpatrywanych czynników mających wpływ na konieczność rozwoju sieci w obszarze Polski północnej jest budowa sieci elektroenergetycznych na morzu. Scenariusz taki jest ściśle związany z perspektywą rozwoju energetyki morskiej w polskiej wyłącznej strefie ekonomicznej, w tym w szczególności rozwoju morskich farm wiatrowych. W pierwszym etapie planowana do przyłączenia do KSE moc morskich farm wiatrowych (MFW) wynosi ok. 2,2 GW (na podstawie zawartych umów o przyłączenie)”;

- PRSP na lata 2021-2030 mocy z MFW nie ujęto w prognozowanej mocy netto zainstalowanej w OZE w latach 2019-2024²⁰. Niemniej jednak w zakresie rozwoju OZE wskazano m.in. planowane do przyłączenia MFW o łącznej mocy 7.094 MW, z tego dla których zawarto umowę o przyłączenie (brak pozwoleń na budowę) o łącznej mocy 2.246 MW i dla których wydano warunki przyłączenia o łącznej mocy 4.848 MW²¹. Ponadto wskazano, że oprócz posiadanych bieżących informacji wynikających z procesu przyłączeń, PSE S.A. wykonują cyklicznie prace analityczne, których celem jest opracowanie prognozy rozwoju OZE w perspektywie 5 najbliższych lat. Moc z MFW ujęto w opracowanych scenariuszach²², gdzie w perspektywie 2030 r. planowana moc z MFW to 3,6 GW w scenariuszu „Bazowy z umiarkowanym rozwojem morskich elektrowni wiatrowych” i „Wysokich cen CO₂ z umiarkowanym rozwojem morskich elektrowni wiatrowych” oraz 10,1 GW (co przewyższało prognozę PEP 2030 i PEP 2040 – ok. 5,9 GW w 2030 r. do ok. 11 GW w 2040 r. oraz łączną moc dla MFW wynikającą z zawartych umów o przyłączenie i wydanych warunków – 7,1 GW) w scenariuszu „Bazowy z dynamicznym rozwojem morskich elektrowni wiatrowych” – wariant „ekspansji”. W PRSP na lata 2021-2030 wskazano, że do planu rozwoju, jako docelowy i rekomendowany do realizacji wariant rozwoju sieci, przyjęto zakres inwestycji zgodny z wariantem „ekspansji”.

W analizie wystarczalności generacji, nie uwzględniono planowanych morskich farm wiatrowych, w projekcie PRSP na lata 2018-2027 w horyzoncie do 2027 r. i w projekcie PRSP na lata 2021-2030 w horyzoncie od 2025 r. Z projektów tych wynika, że w analizie wystarczalności generacji zostały uwzględnione jednostki wytwórcze istniejące, a w zakresie planowanych nowych jednostek wytwórczych (w szczególności jednostek istotnie wpływających na bilans KSE), zostały uwzględnione tylko te, znajdujące się obecnie w trakcie budowy lub te, dla których zakończono postępowanie przetargowe i podpisano umowę na realizację prac budowlanych (a w przypadku projektu PRSP na lata 2021-2030 również rozpoczęto te prace). W przypadku projektu PRSP na lata 2018-2027 wskazano, że zastosowanie takiego podejścia w zakresie potencjalnych nowych jednostek, pozwala na przedstawienie wyników analizy wystarczalności generacji w sytuacji, gdy nie będą podejmowane dalsze działania dla odbudowy i rozwoju wolumenu mocy wytwórczej w KSE. Natomiast w PRSP na lata 2021-2030 wskazano, że powyższe założenie wynikało z przyjętej metody obrazującej skalę zapotrzebowania na nowe zasoby wytwórcze, ponad te, które posiadają znaczące prawdopodobieństwo realizacji. W tym kontekście założenie to nie może

²⁰ Tab. 2-5 Prognozowana moc netto zainstalowana w OZE. Stan na koniec roku, na str. 22 i Pkt 3.3 Wielkości zdolności wytwórczych.

²¹ Tab. 1-1 Podmioty ubiegające się o przyłączenie źródeł do Krajowej Sieci Przesyłowej, str. 11-12 i Tab. 2-4 Instalacje OZE planowane do przyłączenia do sieci przesyłowej i sieci dystrybucyjnej, na str. 24.

²² Tab. 4-1 str. 36.

być traktowane jako ocena PSE S.A. odnośnie zasadności realizacji lub wykonalności określonych poszczególnych projektów inwestycyjnych.

Prezes wyjaśnił m.in., że:

- Prezes URE uzgadniając plany rozwoju PSE S.A. obejmujące odpowiednio lata 2018-2027 oraz 2021-2030, weryfikował czy plany te uwzględniały postanowienia art. 16 ust. 1 Prawa energetycznego. Treść tego artykułu wskazuje, iż plany rozwoju powinny uwzględniać założenia i koncepcje wynikające z koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju i polityki energetycznej państwa, co nie oznacza, iż możliwości finansowe i techniczne umożliwią przedsiębiorstwom elektroenergetycznym realizację wskazanych w tych dokumentach projektów i zamierzeń inwestycyjnych w sposób zapewniający równowagę interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców, jak również ochronę odbiorców przed nadmiernym wzrostem cen i stawek opłat. Podkreślenia wymaga, iż dokumenty te podlegają ciągłym aktualizacjom, podobnie jak aktualizacji podlegają plany rozwoju. Z tego też względu nie można oczekiwać, iż przedsiębiorstwo energetyczne, w tym przypadku OSP, będzie uwzględniało w swoich planach szczegółowe założenia np. potencjał ekonomiczny energetyki wiatrowej na morzu wyrażony w MW dokładnie na tym poziomie jaki został zaplanowany w PEP 2030. Oczywiście bowiem jest, iż wskazane w tym dokumencie kierunki rozwoju sieci przesyłowej mogą napotkać bariery nie tylko formalno-prawne, ale również finansowe. Natomiast ocena możliwości realizacji konkretnych projektów inwestycyjnych należy wyłącznie do przedsiębiorstwa energetycznego. Z powyższych względów brak pełnej zgodności projektów planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych z założeniami i kierunkami rozwoju określonymi w takich dokumentach jak KPZK czy też PEP nie może stanowić powodu do odmowy uzgodnienia przez Prezesa URE planów rozwoju tych przedsiębiorstw;
- Prezes URE nie posiadał kompetencji i możliwości w zakresie prowadzenia szczegółowych analiz technicznych w celu identyfikacji potrzeb państwa w zakresie niezbędnej infrastruktury elektroenergetycznej dystrybucyjnej, aktualnych braków i zagrożeń w tym zakresie, a w konsekwencji wskazywania na zakres, przedmiot i skalę koniecznych działań inwestycyjnych (modernizacja, rozbudowa, budowa etc.) tj. wykazu rzeczowego tych inwestycji. Ocena faktycznych potrzeb inwestycyjnych w zakresie rodzaju i kolejności realizacji poszczególnych zadań inwestycyjnych należała wyłącznie do PSE S.A., które, jako OSP, był odpowiedzialny za bezpieczeństwo pracy KSE, w tym za przygotowanie projektu planu rozwoju. Jak wskazały PSE S.A. w trakcie procesu uzgadniania planu rozwoju na lata 2018-2027 w odpowiedzi na zapytanie Prezesa URE: „.....PSE S.A. cyklicznie wykonują analizy rozwojowe we współpracy z operatorami systemów dystrybucyjnych, a ich wyniki wykorzystywane są do przygotowania kolejnych edycji lub aktualizacji planów rozwoju. Z tego względu nie wszystkie inwestycje kierunkowe ujęte w KPZK i planach zagospodarowania przestrzennego województw zostały uwzględnione w aktualnie uzgadnianym projekcie PRSP 2018-2027 w okresie dziesięcioletnim. Biorąc pod uwagę zmieniające się uwarunkowania wpływające na wyniki prowadzonych cyklicznie analiz, należy podkreślić, że obowiązująca KPZK wymaga aktualizacji.”;
- głównym celem uzgodnienia planów rozwoju PSE S.A. w aspekcie finansowym (poprzez określenie uzasadnionego poziomu nakładów inwestycyjnych) było zapewnienie OSP środków finansowych (zwrot z kapitału i amortyzacja) umożliwiających mu prowadzenie prac rozwojowych i modernizacyjnych zapewniających utrzymanie bezpieczeństwa pracy KSE. W ocenie Prezesa URE,

dotychczas stosowana praktyka regulacyjna w zakresie sposobu oceny i uzgadniania planów rozwoju była spójna i zgodna z wymogami wynikającymi z art. 16 i art. 23 Prawa energetycznego. Ponadto, Prezes URE musiał mieć również na uwadze przepisy Prawa energetycznego, które stanowiły, iż plany rozwoju powinny zapewniać minimalizację nakładów i kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwo energetyczne, tak aby nakłady i koszty nie powodowały w poszczególnych latach nadmiernego wzrostu cen i stawek opłat. W tym kontekście warto podkreślić, że dokumenty takie jak PEP 2030 czy KPZK określały strategiczne cele, jakie określiło państwo w horyzoncie wieloletnim, natomiast plany rozwoju przygotowywane i cyklicznie aktualizowane przez przedsiębiorstwa energetyczne odpowiadały aktualnym i przyszłym potrzebom odbiorców i innych użytkowników systemu, w tym wytwórców. Proces administracyjny dotyczący zatwierdzania i aktualizacji planów rozwoju posiadał, zatem cechę nadszereżności za aktualną sytuacją w systemie. Teoretycznie można jednak wyobrazić sobie sytuację, w której rozwój sieci podążą tylko i wyłącznie za strategicznymi celami państwa, abstrahując od aktualnej sytuacji w zakresie potrzeb przyłączeniowych odbiorców i wytwórców. W takiej jednak sytuacji istniałoby realne ryzyko powstania kosztów osieroconych związanych z rozwojem infrastruktury, która nie byłaby wykorzystana ze względu na brak rozwoju np. źródeł wytwórczych w zakresie określonym w dokumentach strategicznych państwa, a kompetencja Prezesa URE odnosząca się do równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców, jak również szczególnej ochrony odbiorców przed nieuzasadnionym wzrostem cen i stawek opłat byłaby tylko blankietowa;

- w ramach uzgadniania przedłożonych przez spółkę PSE S.A. planów rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną oraz ich aktualizacji, mających miejsce w latach 2009-2021, Prezes URE nie zgłaszał uwag, wniosków lub propozycji zmian związanych z morskimi farmami wiatrowymi. Należy bowiem nadmienić, że Prezes URE nie był organem odpowiedzialnym za kształtowanie polityki energetycznej kraju, w tym m.in. w zakresie morskiej energetyki wiatrowej. W latach 2009-2011, w planach rozwoju przedkładanych Prezesowi URE celem uzgodnienia przez spółkę PSE S.A., praktycznie nie pojawiały się dane odnoszące się do tematyki MFW. Pierwsze informacje o wydaniu warunków przyłączenia do sieci dla MFW na poziomie 2.250 MW wystąpiły w aktualizacji planu rozwoju 2010-2025 obejmującej lata 2013-2017. W kolejnych edycjach planów rozwoju, aż do okresu obejmującego lata: 2018-2027 temat był traktowany potencjalnie i rozwojowo w kontekście rozwoju systemu KSE i prognozowanego zapotrzebowania KSE na moc, przy określonej strukturze źródeł wytwórczych. W tym okresie, zadania inwestycyjne dotyczące morskich farm wiatrowych nie występowały w zestawieniu zadań do realizacji i sfinansowania. Tym samym Prezes URE w trakcie procesów uzgadniania planów rozwoju nie wypowiadał się w kwestiach dotyczących MFW.

Dyrektor DRE wyjaśnił m.in., że w świetle przedstawionego przez PSE S.A. uzasadnienia dotyczącego analizy wystarczalności generacji, nie widział zasadności negocjowania przyjętych przez PSE S.A. założeń w tym zakresie. Ponadto, brak uwzględnienia przez PSE S.A. w projekcie planu rozwoju konkretnych zamierzeń inwestycyjnych nie może stanowić powodu do odmowy uzgodnienia przez Prezesa URE planów rozwoju tych przedsiębiorstw. Prezes URE w ramach procesu uzgadniania planów rozwoju PSE S.A. akceptował pewien poziom nakładów inwestycyjnych ponoszonych przez to przedsiębiorstwo, a koszty wynikające z tych nakładów uwzględniał w kalkulacji taryfy tego przedsiębiorstwa. Prezes URE uzgadniając plany rozwoju nie ingerował w zakres rzeczowy planowanych

do realizacji zadań inwestycyjnych, lecz uzgadniał nakłady inwestycyjne w ujęciu finansowym. Z kolei operator systemu przesyłowego elektroenergetycznego, mając na uwadze założenia polityki energetycznej kraju opracowane przez zespół ministra właściwego w tej materii oraz ciążący na tym operatorze obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa pracy KSE, powinien podejmować decyzje w zakresie rodzaju i kolejności realizacji poszczególnych zadań inwestycyjnych (w tym m.in. dotyczących budowy morskich farm wiatrowych, mając na uwadze występujące bariery formalno-prawne) i przedstawiać je Prezesowi URE w treści planu rozwoju, celem uzgodnienia.

(akta kontroli str. 7-38, 117-150, 173-194, 201-227, 254-288, 328-354)

W projekcie PRSP na lata 2018-2027 i projekcie PRSP na lata 2021-2030 przedstawiono zadania inwestycyjne przewidziane do realizacji, w tym dotyczące morskich farm wiatrowych. W tym w przypadku dwóch inwestycji dotyczących dwóch MFW o łącznej mocy 2,2 GW, dla których w 2014 r. zawarto umowy o przyłączenie, zmieniono harmonogram ich realizacji tak, że w przypadku jednej z nich w projekcie PRSP na lata 2018-2027 wskazano, że planowano ją rozpocząć w 2021 r. i zakończyć w 2023 r., a w projekcie PRSP na lata 2021-2030, że planowano ją rozpocząć i zakończyć później, tj. w 2030 r., a w przypadku drugiej inwestycji planowane rozpoczęcie i zakończenie w 2026 r. zmieniono na rok wcześniej, tj. w 2025 r. W 2019 r. do Prezesa URE wpłynęły informacje, że nie istnieją techniczne i ekonomiczne warunki przyłączenia do sieci elektroenergetycznej MFW o łącznej mocy 4.848 MW. W projekcie PRSP na lata 2018-2027, w rozdziale „Rozbudowa sieci w północnej części KSE w związku z przyłączeniem elektrowni jądrowej oraz morskich farm wiatrowych” wskazano, że „w pierwszym etapie planowana do przyłączenia do KSE moc morskich farm wiatrowych wynosi ok. 2,2 GW (na podstawie zawartych umów o przyłączenie). Wielkość ta nie stanowi jeszcze podstawy do budowy morskich sieci przesyłowych na obszarze Morza Bałtyckiego. Analizy w zakresie ewentualnego gospodarczego wykorzystania polskiej wyłącznej strefy ekonomicznej wskazują, że realny potencjał sektora offshore wynosi ok. 8 GW. W tym przypadku rozpatrywanie kierunku rozbudowy sieci przesyłowej na morzu jest uzasadnione.” Ponadto w projekcie PRSP na lata 2018-2027 i PRSP na lata 2021-2030 w pozycji „Przygotowanie zamierzeń i zadań inwestycyjnych” ujęto Budowa morskich sieci przesyłowych („Szyna Bałtycka”).

Prezes wyjaśnił m.in., że przy ocenie planów rozwoju, nie ingerował w zakres rzeczowy inwestycji przedstawianych przez operatorów systemów elektroenergetycznych. Pełną wiedzę w zakresie potrzeb inwestycyjnych związanych w szczególności z rozwojem systemu elektroenergetycznego na potrzeby przyłączania podmiotów ubiegających się o wydanie warunków przyłączenia, w tym podmiotów dla których wydano warunki przyłączenia, posiadało bowiem przedsiębiorstwo, które jako Operator Systemu Elektroenergetycznego było odpowiedzialne za rozwój systemu elektroenergetycznego w sposób zapewniający potrzeby przyłączeniowe odbiorców, jak również zapewnienie bezpieczeństwa funkcjonowania systemu elektroenergetycznego. Przywołać w tym miejscu należy treść art. 9c ust. 2 pkt 1 Prawa energetycznego, zgodnie z którym operator systemu przesyłowego elektroenergetycznego lub systemu połączonego elektroenergetycznego w zakresie systemu przesyłowego, stosując obiektywne i przejrzyste zasady zapewniające równe traktowanie użytkowników tych systemów oraz uwzględniając wymogi ochrony środowiska, był odpowiedzialny za bezpieczeństwo dostarczania energii elektrycznej poprzez zapewnienie bezpieczeństwa funkcjonowania systemu elektroenergetycznego i odpowiedniej zdolności przesyłowej w sieci przesyłowej elektroenergetycznej.

Wobec powyższego, Prezes URE, realizując obowiązek ustawowy, dokonywał analizy planów rozwoju oraz sprawozdań z realizacji tych planów przede wszystkim w zakresie finansowym. Weryfikacja każdego zadania inwestycyjnego nie była możliwa nie tylko ze względu na ich liczebność, przesunięcia realizacji poszczególnych zadań w czasie, ale też chociażby ze względu na fakt, iż część zadań planowanych była statystycznie. Ponadto, zakres rzeczowy inwestycji przedstawiany w planach rozwoju przez operatorów sieciowych wynikał ze szczegółowych analiz i opracowań technicznych prowadzonych przez te przedsiębiorstwa. Natomiast regulacja dotyczyła przede wszystkim obszaru finansowania tych przedsięwzięć, w szczególności sposobu wynagradzania nowych inwestycji. Poziom nakładów inwestycyjnych, wynikający z uzgodnionego z Prezesem URE projektu planu rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną, ma wpływ na poziom kosztów uzasadnionych przyjmowanych do kalkulacji taryfy PSE S.A. Uzgadnianie projektów planów rozwoju pozostaje zatem w ścisłym związku z wydawaniem decyzji w sprawie zatwierdzenia taryf dla operatorów systemu elektroenergetycznego. Nie rozważano koncepcji i zamierzeń dotyczących realizacji tzw. "Szyby Bałtyckiej", albowiem koncepcja ta nie jest kategorią normatywną, wynikającą z przepisów prawa, stanowiących źródło czy chociażby doprecyzowanie obowiązków OSD²³/OSP.

Dyrektor DRE wyjaśnił m.in., że projekty, w przypadku których do Prezesa URE wpłynęły informacje, że nie istnieją techniczne i ekonomiczne warunki przyłączenia do sieci elektroenergetycznej MFW o łącznej mocy 4,8 GW, zostały uwzględnione w PRSP 2021-2030, w zakresie dotyczącym ujęcia w scenariuszu – „wariant ekspansji” przyłączenia farm wiatrowych, na którym to scenariuszu oparty był uzgodniony plan.

(akta kontroli str. 7-38, 117-354, 366-376, 557-581, 610-658)

Odmowy zawarcia umowy o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej morskiej farmy wiatrowej i odmowy wydania wstępnych warunków przyłączenia oraz rozstrzygnięcie sporów w tym zakresie

W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) do Prezesa URE (URE Północnego Oddziału Terenowego z siedzibą w Gdańsku) wpłynęło pięć powiadomień o tym, że nie istnieją techniczne i ekonomiczne warunki przyłączenia do sieci elektroenergetycznej pięciu morskich farm wiatrowych o łącznej mocy przyłączeniowej 4.848 MW. Wszystkie powiadomienia wpłynęły w 2019 r. W powiadomieniach wskazano, że nie istnieją techniczne i ekonomiczne warunki przyłączenia do sieci i dostarczenia energii elektrycznej z instalacji, ponieważ rozbudowa sieci elektroenergetycznej, w zakresie niezbędnym do przyłączenia i dostarczenia energii elektrycznej z instalacji do systemu elektroenergetycznego nie była ujęta w Planie Rozwoju Sieci Przesyłowej operatora systemu przesyłowego, uzgodnionym z Prezesem URE. Operator wskazał m.in., że przyłączenie instalacji do sieci przesyłowej będzie wymagało zaakceptowania i uwzględnienia, że do czasu uzgodnienia w Planie Rozwoju Sieci Przesyłowej z Prezesem URE wskazanych inwestycji, określonych w warunkach przyłączenia, operator będzie uprawniony do odmowy zawarcia umowy o przyłączenie z przyczyn braku warunków technicznych i ekonomicznych, chyba że wnioskodawca zgodzi się zawrzeć umowę o przyłączenie na podstawie art. 7 ust. 9 Prawa energetyczne, tj. w ramach opłaty za przyłączenie pokryć nakłady poniesione przez operatora na realizację tych inwestycji.

²³ Operator systemu dystrybucyjnego.

W przypadku przedsięwzięć dotyczących powyższych powiadomień, do Prezesa URE, do 30 czerwca 2021 r. nie wpłynęły wnioski o rozstrzygnięcie sporu dotyczącego odmowy zawarcia umowy o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej. Z PRSP na lata 2021-2030 wynika, że dla przedsięwzięć tych wydano warunki przyłączenia do sieci²⁴ i planowano przyłączyć je do sieci²⁵. Z wykazu podmiotów ubiegających się o przyłączenie do Krajowej Sieci Przesyłowej udostępnionego na stronie internetowej PSE S.A.²⁶ wynika, że według stanu na 31 sierpnia 2021 r. dla przedsięwzięć tych zawarto umowy o przyłączenie do sieci.

W zakresie podejmowanych działań w celu wyjaśnienia czy a jeśli tak, to w jaki sposób PSE S.A. uwzględniły w projekcie PRSP na lata 2018-2027 i projekcie PRSP na lata 2021-2030 zapotrzebowanie na nowe zdolności w systemie przesyłowym zgłoszone przez podmioty ubiegające się o przyłączenie do sieci MFW, w przypadku których PSE S.A. nie zawarło umowy o przyłączenie (ale wydano warunki przyłączenia) lub odmówiono wydania warunków przyłączenia, z wyjaśnień Dyrektora DRE wynika m.in., że:

- w uzgodnionym PRSP na lata 2021-2030, w scenariuszu wariant „ekspansji”, opartym na scenariuszu „dynamicznego rozwoju morskich elektrowni wiatrowych” założono przyłączenie MFW w wysokości 10,1 GW, tj. mocy wyższej niż wynikająca z zawartych umów o przyłączenie MFW i wydanych warunków przyłączenia dla MFW;
- za wyczerpujące należy uznać wyjaśnienie PSE S.A. ujęte w załączniku 4 projektu PRSP 2021-2030 stanowiącym Raport z konsultacji z zainteresowanymi stronami, z którym wskazano, że „Podczas opracowywania scenariuszy do PRSP w zakresie udziału morskich farm wiatrowych PSE założyły, że w roku 2030 moc zainstalowana w tej technologii będzie zawierała się w przedziale od 0 do 10,1 GW – bez przesądzania o tym, które projekty zostaną zrealizowane. Mając to na uwadze można przyjąć, że projekty²⁷ wpisują się w poszczególne scenariusze.”;
- podmiotem odpowiedzialnym za opracowanie i realizację planów rozwoju były wyłącznie przedsiębiorstwa energetyczne i to na nich ciążyła odpowiedzialność w zakresie określenia rodzaju inwestycji priorytetowych i harmonogramu ich realizacji, przy uwzględnieniu ochrony odbiorców przed nadmiernym wzrostem stawek opłat. Prezes URE na żadnym etapie procesu uzgadniania planu rozwoju nie ingerował w zakres rzeczowy inwestycji w tym również harmonogram ich realizacji, lecz uzgadniał nakłady inwestycyjne w ujęciu finansowym. Z kolei operator systemu przesyłowego elektroenergetycznego, mając na uwadze założenia polityki energetycznej kraju opracowane przez zespół ministra właściwego w tej materii oraz ciążący na tym operatorze obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa pracy KSE, powinien podejmować decyzje w zakresie rodzaju i kolejności realizacji poszczególnych zadań inwestycyjnych (w tym m.in. dotyczących budowy morskich farm wiatrowych, mając na uwadze występujące bariery formalnoprawne) i przedstawiać je Prezesowi URE w treści planu rozwoju, celem uzgodnienia;
- również to przedsiębiorstwo energetyczne, zobowiązane było w pierwszej kolejności dokonać oceny, czy istniały techniczne i ekonomiczne warunki przyłączenia do sieci. Art. 7 ust. 1 Prawa energetycznego uzależniał istnienie po stronie przedsiębiorstwa energetycznego publicznoprawnego obowiązku

²⁴ Tab. 1-1 Podmioty ubiegające się o przyłączenie źródeł do Krajowej Sieci Przesyłowej.

²⁵ Tab. 2-4 Instalacje OZE planowane do przyłączenia do sieci przesyłowej i sieci dystrybucyjnej.

²⁶ <https://www.pse.pl/obszary-dzialalnosci/krajowy-system-elektroenergetyczny/wykaz-podmiotow-ubiegajacych-sie-o-przylaczenie>

²⁷ Dotyczące złożonego wniosku o określenie warunków przyłączenia do sieci projektu, którego lokalizacja częściowo pokrywała się z lokalizacją projektu będącego przedmiotem procedowanego sporu.

zawarcia umowy o przyłączenie do sieci od wystąpienia technicznych i ekonomicznych warunków przyłączenia do sieci i dostarczania tych paliw lub energii. Ani pojęcie warunków technicznych, ani pojęcie warunków ekonomicznych nie zostało przez ustawodawcę zdefiniowane. Pozostawiało to przedsiębiorstwom energetycznym dowolność w zakresie ustalania, czy przesłanki te były – w okolicznościach konkretnej sprawy – spełnione czy też nie, przy czym Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: „SOKiK”) wskazał, że przedsiębiorstwo energetyczne powinno „badać z należytą starannością przyjętą dla stosunków profesjonalnych istnienie warunków ekonomicznych i technicznych przyłączenia do sieci”, a owa należyta staranność to przede wszystkim określenie kosztów inwestycji i obliczenie okresu zwrotu przy założeniu ekonomii skali związanej z perspektywą przyłączania się innych użytkowników budowanej sieci²⁸.

Na przedsiębiorstwie energetycznym spoczywał obowiązek przeprowadzenia oceny, czy przyłączenie danego podmiotu jest możliwe z technicznego punktu widzenia (tj. czy przedsiębiorstwo sieciowe może dostarczać lub przyjmować do sieci wnioskowaną ilość energii elektrycznej) oraz czy będzie to ekonomicznie uzasadnione²⁹.

„Techniczne i ekonomiczne warunki przyłączenia należy zawsze odnosić do konkretnego obiektu, jaki ma być przyłączany z uwzględnieniem treści składanych w toku procesu ubiegania się o przyłączenie oświadczeń woli jego stron, a także całego kontekstu funkcjonowania przedsiębiorstw sieciowych, zasad i mechanizmów rozbudowy infrastruktury sieciowej (w szczególności zaś jej finansowania) oraz inwestycji w nowe moce przyłączeniowe. Kontekst ten, tak kluczowy dla rozstrzygnięcia o technicznych i ekonomicznych warunkach przyłączenia, [...]”³⁰.

Ocena, czy istniały techniczne i ekonomiczne warunki przyłączenia do sieci, była dokonywana przez przedsiębiorstwo po złożeniu przez podmiot tego wniosku wraz z wymaganymi dokumentami. Brak warunków technicznych przyłączenia należało rozumieć jako techniczną przeszkodę o charakterze trwałym, niedającą się usunąć – pomimo podjęcia prób w tym celu – przynajmniej na etapie rozpatrywania wniosku o przyłączenie. Musiały zatem istnieć obiektywne, niedające się usunąć przeszkody uniemożliwiające realizację inwestycji mającej na celu przyłączenie nieruchomości, obiektu lub lokalu podmiotu ubiegającego się o zawarcie umowy, aby można było mówić o braku warunków technicznych przyłączenia. Należy zauważyć, że samodzielnie postrzegana przesłanka technicznych warunków przyłączenia odnosiła się do chwili wydawania warunków przyłączenia albo szeroko rozumianej odmowy zawarcia umowy o przyłączenie (również odmowy wydania warunków przyłączenia) w kontekście możliwości przyłączenia planowanej instalacji wytwórczej do sieci przedsiębiorstwa, na którym spoczywał obowiązek zawarcia umowy przyłączeniowej. Przesłanka ta była spełniona, gdy warunki takie zaistniały w planowanej dacie wykonania umowy przyłączeniowej w związku z prowadzonymi przez przedsiębiorstwo sieciowe pracami modernizacyjnymi lub spełniania przez sieć parametrów niezbędnych do odebrania lub wyprowadzenia odpowiedniej mocy. W przypadku np. gdy prace modernizacyjne były zaplanowane i były realizowane w sposób pozwalający na przyłączenie nowej instalacji w terminie zgodnym z art. 7 ust. 2a pkt 1 Prawa energetycznego, przesłanka technicznych warunków przyłączenia

²⁸ Zob. wyrok SOKiK z dnia 18.09.2002 r. XVII AmE 100/01, niepubl.

²⁹ Zob. wyrok SN z dnia 11.04.2012 r. III SK 33/11, OSNP 2013, nr 9-10, poz. 120.

³⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2014 r., sygn.. akt III SK 51/13. Zob. także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 października 2014 r., sygn.. akt III SK 13/14.

traciła samoistny charakter, gdyż o tym, czy i kiedy takie warunki zaistniały, decydowała przesłanka ekonomicznych warunków przyłączenia, w korelacji z obowiązkiem sfinansowania przez przedsiębiorstwo sieciowe prac niezbędnych do przyłączenia nowych instalacji wytwórczych. Zatem techniczne warunki przyłączenia do sieci powinny być rozumiane jako możliwość przyłączenia i następnie odbioru dostarczanej energii przez istniejącą sieć, przy czym ocena tej możliwości wymaga niekiedy analizy konieczności ewentualnej budowy lub rozbudowy sieci. W konsekwencji istnienie warunków technicznych było zasadniczo determinowane przez warunki ekonomiczne³¹.

Kluczowym zagadnieniem w kontekście art. 7 ust. 1 Prawa energetycznego była ocena, czy istniały ekonomiczne warunki przyłączenia. Przedsiębiorstwa energetyczne zobowiązane były do rozbudowy sieci w zakresie uzgodnionym w planie rozwoju, o którym mowa w art. 16 ust. 1 Prawa energetycznego. Jeżeli budowa lub rozbudowa sieci została przewidziana w planie rozwoju, przedsiębiorstwo miało zapewnione w taryfie środki niezbędne na sfinansowanie tej inwestycji. W takiej sytuacji należało uznać, że spełnione były warunki ekonomiczne przyłączenia. Jednakże to przedsiębiorstwo energetyczne oceniało, czy uwzględnienie w planie rozwoju konkretnej inwestycji było uzasadnione z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa pracy sieci elektroenergetycznej i było ekonomicznie uzasadnione. O ile prawodawca uznałby, że przyłączenie do sieci jest bezwzględnym obowiązkiem przedsiębiorstwa energetycznego, to byłby zbędny przepis art. 7 ust. 1 Prawa energetycznego.

W przypadku odmowy zawarcia umowy o przyłączenie, Prezes URE posiada kompetencję do rozstrzygania takich sporów wynikającą z art. 8 Prawa energetycznego. Przy czym w przypadku takiego sporu Prezes URE może działać wyłącznie na wniosek strony. Tym samym w przypadku braku złożenia wniosku o rozstrzygnięcie takiego sporu można stwierdzić, że spór pomiędzy stronami nie zaistniał, tj. obie strony zaakceptowały dany stan faktyczny.

W konsekwencji brak było podstaw do stawiania tezy, że każda odmowa przyłączenia do sieci elektroenergetycznej powodowała obowiązek uwzględnienia w kolejnym planie rozwoju zadania inwestycyjnego mającego na celu zapewnienie realizacji w przyszłości takiego przyłączenia. Pozbawiałoby to przedsiębiorstwo energetyczne uprawnienia do planowania rozwoju sieci sprowadzając plan do odzwierciedlenia potrzeb podmiotów wnoszących o przyłączenie do sieci i powodowało konieczność ustalenia przewidzianych nakładów inwestycyjnych nie na podstawie istniejących możliwości ich finansowania, a w oparciu o potrzeby przyłączanych podmiotów, które mogłyby nie znaleźć źródeł finansowania. Powodowałoby to ustalenie zakresu finansowego planu rozwoju na poziomie wyższym, niż wynikający z ograniczonych zasobów finansowych i naruszało wyrażone w Prawie energetycznym zasady: równoważenia interesów odbiorców i przedsiębiorstw energetycznych oraz ochrony interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem stawek opłat za przesyłanie (i w konsekwencji za dystrybucję) energii elektrycznej.

(akta kontroli str. 7-38, 117-199, 334-335, 366-382)

Do 30 czerwca 2021 r. do Prezesa URE nie wpłynęło żadne powiadomienie o odmowie wydania wstępnych warunków przyłączenia, o którym mowa w art. 49 ust. 2 ustawy o promowaniu MEW, która weszła w życie 18 lutego 2021 r.

(akta kontroli str. 366-382)

³¹ Zob. też wyrok Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 marca 2016 r., sygn. akt VI ACA 191.

W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) procedowano jeden spór dotyczący odmowy zawarcia przez przedsiębiorstwo energetyczne umowy o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej morskiej farmy wiatrowej (odmowy wydania warunków przyłączenia). Wniosek o rozstrzygnięcie powyższego sporu wpłynął do Prezesa URE 16 lipca 2013 r. Po ponad pół roku³² (6 lutego 2014 r.) Prezes URE rozstrzygnął spór negatywnie dla podmiotu wnoszącego o przyłączenie. Od decyzji Prezesa URE wniesiono odwołanie. Po trzech latach i ok. ośmiu i pół miesiącach od odwołania, tj. 9 listopada 2017 r. sąd okręgowy oddalił odwołanie, od którego wnioskodawca złożył apelację. Po czym na skutek jej cofnięcia, 24 lutego 2020 r., tj. po dwóch latach i prawie dwóch miesiącach (przy czym przez blisko dziewięć miesięcy postępowanie było zawieszane na wniosek odwołującego się) sąd apelacyjny uchylił wyrok i umorzył postępowanie. W związku z powyższym spór zakończono po sześciu latach i blisko ośmiu miesiącach z inicjatywy podmiotu ubiegającego się o zawarcie umowy o przyłączenie.

W kontekście terminu procedowania powyższego sporu i:

- analizy zasadności wyznaczenia terminu (od dnia złożenia wniosku), w jakim Prezes URE powinien rozstrzygać spory, o których mowa w art. 8 Prawa energetycznego i art. 49 ust. 2 ustawy o promowaniu MEW, mając na uwadze m.in. ułatwienie i przyspieszenie tej procedury dla inwestorów, to iż zgodnie z art. 23 ust. 3 ww. ustawy na rozstrzygnięcie przez Prezesa URE sporu dotyczącego odmowy przez operatora systemu przesyłowego lub operatora systemu dystrybucyjnego albo przez wytwórcę dostosowania umowy o przyłączenie do sieci wyznaczono 30 dni, licząc od dnia wpływu wniosku o rozstrzygnięcie sporu oraz, że dla niektórych – wskazanych w art. 76 ust. 1 ww. ustawy decyzji administracyjnych wyznaczono taki termin w tym przepisie, z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Źródeł Odnawialnych URE (dalej: „DZO”) wynika, że:
 - o URE nie rekomendował określenia w art. 8 ust. 1 Prawa energetycznego szczególnych terminów na załatwienie spraw spornych ani w ramach procesu legislacyjnego dotyczącego MFW nie proponował zmiany dotyczącej określenia terminów na rozstrzygnięcie sporów. Zdaniem Departamentu Prawnego i Rozstrzygnięcia Sporów URE wprowadzenie takich terminów byłoby niezasadne;
 - o katalog spraw spornych określony w art. 8 ust. 1 Prawa energetycznego jest obszerny. W toku spraw o przyłączenie do sieci w trybie art. 7 ust. 1 Prawa energetycznego Prezes URE jest zobligowany szczegółowo zbadać przesłanki ustawowe (warunki techniczne i ekonomiczne przyłączenia) oraz dodatkowo rozstrzygnąć kwestie związane ze spornymi zapisami umowy o przyłączenie. Także badanie sprawy spornej o przyłączenie w pierwszej kolejności związane jest z weryfikacją ustawowych przesłanek, a następnie – w przypadku ich materializacji – rozstrzygnięciem o spornych elementach umowy o przyłączenie, podnoszonych przez strony oraz pod kątem ich zgodności z przepisami prawa. Kwestia badania przesłanki technicznej wiąże się m.in. z potrzebą weryfikacji sporządzanej przez przedsiębiorstwo energetyczne albo na jego zlecenie ekspertyzy (niekiedy analizy – dla jednostek wytwórczych o mocy poniżej 2 MW) wpływu danej instalacji odnawialnego źródła energii na sieć. Ekspertyza ma charakter techniczny, wymaga specjalistycznej wiedzy i weryfikacja jej jest czasochłonna bowiem dotyczy m.in. stanu sieci, rozpiętości sieciowych, napięcia i natężenia

³² Z wyłączeniem terminów przewidzianych na przesłanie wyjaśnień i dokumentów oraz zapoznanie się z materiałem dowodowym i złożenie uwag i wyjaśnień w odpowiedzi na zawiadomienie o zakończeniu postępowania dowodowego – postępowanie trwało dwa miesiące.

elektrycznego w sieci, ilości zapasu mocy w stacjach transformatorowych. Ponadto treść przedkładanego materiału dowodowego (w szczególności ekspertyzy, przeciętnie liczącej 30-40 stron) zawiera informacje, których ujawnienie może zagrozić bezpieczeństwu energetycznemu kraju, co wymaga wydania przez Prezesa URE postanowienia (zaskarżalnego) o utajnieniu dokumentacji w ramach przesłanki ważnego interesu państwowego (art. 74 k.p.a.³³). Konsekwencją ww. postanowienia jest zasadniczo potrzeba przygotowania syntezy dokumentu ekspertyzy, z uwagi na uprawnienie pozostałych stron postępowania (strony) do zapoznania się z aktami sprawy, nie zawierającymi danych wrażliwych. Natomiast przesłanka ekonomiczna wiąże się często z potrzebą ustalenia wymaganych zmian w sieci wymagających modernizacji lub rozbudowy. W tym obszarze Prezes URE zgodnie z art. 7 ust 5 Prawa energetycznego musi wziąć pod uwagę Plan Rozwoju przedsiębiorstwa energetycznego, ocenić założenia do planu zaopatrzenia gminy w energię elektryczną lub plan zaopatrzenia gminy w energię elektryczną a także uwzględnić przepisy szczególne tj. ustawy o promowaniu MEW. Badanie w sprawie o przyłączenie nie ogranicza się wyłącznie do ww. kwestii. Organ musi także ocenić czy przedłożona dokumentacja w sprawie potwierdza dopuszczalność lokalizacji danego źródła na terenie objętym planowaną inwestycją – art. 7 ust. 8d¹ Prawa energetycznego. Praktyczne problemy pojawiają się często przy interpretacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zatem wskazany wyżej proces rozstrzygnięcia sporu o przyłączenie do sieci z uwagi na wielość ustawowych przesłanek (kryteriów oceny) przyłączenia jest zdecydowanie bardziej skomplikowany w stosunku do postępowania o rozstrzygnięcie sporu związanego ze zmianą, dostosowaniem umowy, które to zmiany wynikają wprost z wcześniej wydawanych i zweryfikowanych wartości i wielkości lub rozstrzygnięć (tj. decyzji, o których mowa 23 ust. 3 ustawy o promowaniu MEW, czy też w art. 81 ust. 11 oraz art. 184d ust. 3 ustawy o OZE³⁴; natomiast decyzje z art. 76 ust. 2 ustawy o promowaniu MEW stanowią typowe decyzje ze wskazanych obszarów). Zatem przedmiot badania sprawy jest zawężony i sprowadza się do dostosowania umowy poprzez władcze wprowadzenie zmian w istniejącym dokumencie właściwej umowy;

- zasadność wyznaczenia terminu na rozpatrzenie odwołania od decyzji Prezesa URE, o których mowa w art. 8 Prawa energetycznego i apelacji od wyroków dotyczących odwołań od ww. decyzji Prezesa URE, mając na uwadze m.in. ułatwienie i przyspieszenie tej procedury dla inwestorów, oraz że dla niektórych wskazanych w art. 76 ust. 1 ustawy o promowaniu MEW decyzji administracyjnych wskazano taki termin w art. 76 ust. 5 tej ustawy, Dyrektor DZO wyjaśniła, że wprowadzenie zmiany w zakresie terminu rozstrzygnięcia spraw sądowych zainicjowanych odwołaniem od decyzji w sprawach spornych, o których mowa w art. 8 ust. 1 Prawa energetycznego leży w gestii ustawodawcy i wydaje się, że wymagałoby systemowych zmian w ustawie Kodeks postępowania cywilnego³⁵ (art. 479⁴⁶⁻⁵⁶). Powyższe nie zmienia faktu, że i w zakresie postępowania odwoławczego zasadne pozostają wskazane spostrzeżenia w zakresie procedowania sporu przez Prezesa URE dotyczące skomplikowania, w tym technicznego rozpoznawanych spraw spornych, a zgodnie z jednolitym orzecnictwem

³³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.).

³⁴ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2021 r. poz. 610, ze zm.).

³⁵ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 180).

zarówno SOKiK, Sądu Administracyjnego jak i Sądu Najwyższego – SOKiK jako sąd I instancji jest zobligowany do pełnej merytorycznej weryfikacji sprawy inicjowanej odwołaniem od decyzji Prezesa URE. Długość postępowania sądowego w przedmiotowej sprawie w I instancji wynikała głównie z potrzeby przygotowania opinii przez biegłego oraz złożoności specyfiki postępowania i podnoszonych w nim zarzutów związanych z przyłączeniem nowego rodzaju obiektu – farmy wiatrowej na morzu (odbyły się cztery rozprawy). Natomiast w Sądzie II instancji strony zgodnie wnosili o przesunięcie terminu rozpoznania sprawy przez ww. Sąd – co miało wpływ na długość postępowania sądowego.

(akta kontroli str. 7-38, 117-194, 200, 366-382, 639-658)

Monitorowanie funkcjonowania systemu elektroenergetycznego w zakresie dotyczącym sektora MEW

Dyrektor Departamentu DRE wyjaśnił, że Północny Oddział Terenowy w Gdańsku (dalej: „OT Gdańsk”), w ramach swojej właściwości i zadań określonych Regulaminem Organizacyjnym URE, prowadził monitoring funkcjonowania systemu elektroenergetycznego, w tym w jego ramach, sektora MEW. Powyższe realizowano poprzez analizę – także ilościową – zgłoszeń dokonywanych w oparciu o przepis art. 7 ust. 1 Prawa energetycznego, dotyczących odmów przyłączenia. W powyższym zakresie prowadzono szczegółową ewidencję zgłoszonych odmów przyłączenia – z uwzględnieniem nie tylko konkretnego OSD/OSP, ale i np. wnioskowanych mocy przyłączeniowych. Nadto, analiza taka in concreto mogła być prowadzona w ramach sporów rozstrzyganych w oparciu o przepis art. 8 ust. 1 Prawa energetycznego, a także skarg składanych przez Interesariuszy. Jak ustalono w oparciu o monitoring jw., na przeszkodzie przyłączenia MEW stał brak zarówno warunków ekonomicznych, jak i technicznych przyłączenia. Potwierdzeniem powyższego było w szczególności rozstrzygnięcie w ramach zadań OT Gdańsk, sporu³⁶ dotyczącego odmowy przyłączenia do sieci elektroenergetycznej MEW procedowanego również w 2019 r.

(akta kontroli str. 7-38, 41-149)

Z art. 23 ust. 2a Prawa energetycznego wynika, że w zakresie monitorowania funkcjonowania systemu elektroenergetycznego Prezes URE w szczególności sporządza raport przedstawiający i oceniający warunki podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania, przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej oraz realizację planów, o których mowa w art. 16 ust. 2, z uwzględnieniem zamierzeń inwestycyjnych wynikających ze sprawozdania, o którym mowa w art. 15b ust. 3. Ponadto, zgodnie z art. 23 ust. 2b Prawa energetycznego raport ten może zawierać także propozycje zmian przepisów określających warunki funkcjonowania systemu elektroenergetycznego, o których mowa w art. 9 ust. 3, i szczegółowych zasad kształtowania taryf dla energii elektrycznej, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 46 ust. 3, służących rozwojowi zdolności wytwórczych i przesyłowych energii elektrycznej, zgodnie z przyjętą polityką energetyczną państwa, o której mowa w art. 15a, i wnioskami wynikającymi ze sprawozdania, o którym mowa w art. 15b ust. 3.

W raportach Prezesa URE sporządzonych na podstawie art. 23 ust. 2a Prawa energetycznego, za lata 2017-2018 i 2019-2020, w elementach tych raportów, o których mowa powyżej, nie odniesiono się do MFW, mimo nieprzyłączenia dotychczas żadnej MFW pomimo posiadania dla dwóch takich inwestycji umów o przyłączenie od 2014 r., planowania takich inwestycji zarówno w polityce

³⁶ O którym mowa w powyższym podobszarze.

energetycznej państwa (zgodnie z art. 23 ust. 1 Prawa energetycznego Prezes URE reguluje działalność przedsiębiorstw energetycznych zgodnie z ustawą i polityką energetyczną państwa, zmierzając do równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii) jak i planach rozwoju operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego³⁷, że w 2019 r. do Prezesa URE wpłynęło pięć powiadomień o tym, że nie istnieją techniczne i ekonomiczne warunki przyłączenia do sieci elektroenergetycznej pięciu MFW o łącznej mocy przyłączeniowej 4,8 GW oraz wskazania w sprawozdaniu z działalności Prezesa URE w 2020 r.³⁸ m.in., że uległy poprawie warunki formalnoprawne do dynamicznego rozwoju segmentu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych oraz na określenie w ustawie o promowaniu MEW dodatkowych regulacji kreujących obowiązek rozbudowy sieci na potrzeby przyłączania MFW. Ponadto pomimo wskazanego obowiązku monitorowania przez Prezesa URE funkcjonowania systemu elektroenergetycznego, planowania w polityce energetycznej państwa rozwoju morskiej energetyki wiatrowej w polskich obszarach morskich oraz inwestycji w sieci przesyłowej dotyczące MFW w planach rozwoju operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego, Prezes URE nie znalazł przyczyn i nie podejmował działań w celu ich ustalenia, w zakresie niezrealizowania w pełni rozwoju sieci przesyłowej związanej z dwoma przedsięwzięciami, dla których inwestorzy od 2014 r. posiadali umowy o przyłączenie do sieci, ani zmiany harmonogramu realizacji tych inwestycji.

(akta kontroli str. 7-38, 41-376, 557-581, 610-669)

W raportach Prezesa URE sporządzonych na podstawie art. 23 ust. 2a Prawa energetycznego, za lata 2017-2018 i 2019-2020³⁹, w zakresie dotyczącym OZE postulowano zmianę legislacyjną w:

- art. 7 ust. 1 Prawa energetycznego poprzez dokonanie wyraźnego rozdzielenia zasad dotyczących przyłączania odbiorców od zasad przyłączania jednostek wytwórczych, w tym odnawialnych źródeł energii do sieci⁴⁰;
- art. 7 ust. 5 Prawa energetycznego, który określał publicznoprawny obowiązek w zakresie zapewnienia przez przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłaniem i dystrybucją energii elektrycznej realizacji i finansowania budowy i rozbudowy sieci, w tym na potrzeby przyłączania podmiotów ubiegających się o przyłączenie m.in. na warunkach i zasadach określonych w założeniach i planach, o których mowa w art. 19 i 20 tej ustawy (gminne projekty i plany zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe), poprzez:
 - o uzupełnienie brzmienia przepisu w ten sposób, aby odsyłał również do przepisu art. 16 Prawa energetycznego, przez co publicznoprawny obowiązek finansowania przez przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii budowy i rozbudowy sieci, w tym na potrzeby przyłączania podmiotów ubiegających się o przyłączenie, dotyczyłyby tych inwestycji, które są wpisane

³⁷ Zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 5 Prawa energetycznego do zakresu działania Prezesa URE należy uzgadnianie projektów planów, o których mowa w art. 16, a zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 3 tego Prawa przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem energii sporządza, dla obszaru swojego działania, plan rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię, uwzględniając politykę energetyczną państwa.

³⁸ <https://bip.ure.gov.pl/bip/o-urzedzie/zadania-prezesa-ure/sprawozdania/800,Sprawozdania.html>

³⁹ Raport Prezesa URE z 2019 r. str. 144-145 i Raport Prezesa URE z 2020 r. str. 164-165.

⁴⁰ Brzmienie tego przepisu powodowało, że przesłanki przyłączenia adekwatne jedynie dla odbiorcy były zasadniczo przenoszone w orzecznictwie i to bardzo niejednolicie na źródła i odwrotnie. Uregulowania prawne nie dokonywały bowiem dystynkcji pomiędzy przyłączeniem odbiorcy a przyłączeniem jednostki wytwórczej, co budziło duże problemy interpretacyjne. Była to sytuacja utrudniająca możliwość skutecznego prowadzenia postępowań administracyjnych w trakcie rozstrzygania sporów o przyłączenie, jak również na etapie negocjowania warunków umowy o przyłączenie.

- do opracowanego i uzgodnionego z Prezesem URE planu rozwoju, o którym mowa w art. 16 Prawa energetycznego,
- o zmianę brzmienia przepisu w ten sposób, aby jednoznacznie wskazywał, że publicznoprawny obowiązek finansowania przez przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii budowy i rozbudowy sieci, w tym na potrzeby przyłączenia podmiotów ubiegających się o przyłączenie, dotyczyłby tych inwestycji, które zostały umieszczone w planach, o których mowa w art. 20 Prawa energetycznego, bowiem w założeniach do planu, o którym mowa w art. 19 ustawy, brak było elementów dotyczących technicznych lub ekonomicznych aspektów przyłączenia podmiotów do sieci. Dopiero w projekcie planu, o którym mowa w ust. 2 pkt 3 ww. art. 20, określa się przewidywane koszty realizacji proponowanych przedsięwzięć i źródło ich realizacji, co ewentualnie pozwoliłoby na ocenę istnienia warunków ekonomicznych danego przyłączenia.⁴¹

W raportach wskazano, że faktycznym gwarantem istnienia ekonomicznych warunków przyłączenia do sieci jest plan rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe lub energię, o którym mowa w art. 16 Prawa energetycznego, ponieważ poprzez jego uzgodnienie Prezes URE gwarantuje wynagrodzenie zamieszczonych w nim inwestycji, w tym przyłączeniowych poprzez zatwierdzenie taryfy.

Ponadto w raporcie Prezesa URE za lata 2019-2020, w zakresie dotyczącym OZE postulowano zmianę legislacyjną w art. 7 ust. 8d¹ Prawa energetycznego. Wskazano, że w praktyce regulacyjnej Prezesa URE pojawiały się spory powstałe na tle zawężającej wykładni art. 7 ust. 8d¹ Prawa energetycznego, przy rozpatrywaniu przez przedsiębiorstwa energetyczne wniosków o wydanie warunków przyłączenia, zgodnie z którym wypis i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej lub pozwolenie na wznoszenie i wykorzystanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich powinny potwierdzać dopuszczalność lokalizacji danego źródła na terenie objętym planowaną inwestycją. W powyższym kontekście przedsiębiorstwa energetyczne wyrażały stanowiska, że plan zagospodarowania przestrzennego powinien wskazywać dopuszczalność lokalizacji określonego rodzajowo źródła wytwórczego. W związku z tym, w celu usunięcia wątpliwości interpretacyjnych należy dokonać zmiany ww. artykułu poprzez usunięcie zapisu wskazującego na określanie lokalizacji „danego źródła” i zastąpienie wyrazu „danego źródła” wyrazem „źródła”.

W raporcie tym:

- w zakresie inwestycji w nowe moce wytwórcze, wskazano⁴² m.in., że największy udział w nowych mocach wytwórczych według technologii paliwowej stanowią

⁴¹ Odnoszenie publicznoprawnych obowiązków przedsiębiorstw przesyłowych i dystrybucyjnych w zakresie finansowania inwestycji przyłączeniowych i rozwojowych umieszczonych w projektach i planach gminnych, o których mowa wyżej było całkowicie niezasadne i niewłaściwe. Należy przy tym wskazać, że zarówno praktyka działania OSD, jak i orzecznictwo sądowe wskazuje na brak związku planów rozwoju z oceną technicznych i ekonomicznych warunków przyłączenia do sieci gazowej lub elektroenergetycznej, dotyczy to w szczególności odnawialnych źródeł energii. Natomiast, co do rozwoju i funkcjonowania tych źródeł na terenie poszczególnych gmin, to projekty i plany gminne (jeżeli są sporządzone) nie zawierają z reguły wymaganych zapisów dotyczących rodzajów źródeł albo zawierają zapisy bardzo ogólne, co budzi wątpliwości w kontekście obowiązku realizacji odpowiednich inwestycji sieciowych.

⁴² Str. 67 w pkt 1.5.3. Inwestycje w nowe moce wytwórcze. Na podstawie przeprowadzonego przez Prezesa URE, w 2020 r. badania planów inwestycyjnych wytwórców energii elektrycznej na lata 2020-2034, do wykonania którego wykorzystane zostały opracowane przez URE ankiety, które zostały wypełnione i przesłane przez 69 przedsiębiorstw energetycznych i 11 grup kapitałowych.

planowane jednostki morskich farm wiatrowych (34,3%), niestety większość planowanych inwestycji tj. dotyczących nowych mocy wytwórczych na ponad 9 GW (wszystkie planowane do oddania od 2024 r.) nie mają zapewnionego finansowania, co stawia pod dużym znakiem zapytania realność ich realizacji w zaproponowanej skali. Wysokość planowanych jednostkowych nakładów inwestycyjnych związanych z budową „morskich farm wiatrowych” (3-krotnie wyższych niż dla farm wiatrowych na lądzie) sugeruje, że inwestycje te będą realizowane tylko i wyłącznie w przypadku uzyskania istotnie wyższych cen energii na rynku niż obecne ceny rynkowe;

- w podsumowaniu i sugerowanych zmianach w otoczeniu regulacyjnym wskazano m.in.⁴³, że przedmiotem zmian w otoczeniu regulacyjnym w obszarze wytwarzania energii elektrycznej z OZE powinny być m.in. wyzwania regulacyjne związane z wejściem w życie uregulowań prawnych w zakresie wdrożenia systemu wsparcia dla morskiej energetyki wiatrowej.

(akta kontroli str. 7-38, 41-149, 201-203, 659-667)

W zakresie monitorowania funkcjonowania rynku elektroenergetycznego dotyczącego MFW w kontekście planowanej budowy na północy Polski elektrowni jądrowej i MFW w kontekście ich wpływu na KSE, Prezes wyjaśnił, że mając na uwadze odległy termin realizacji inwestycji w MFW i energetykę jądrową, a także brak kompetencji Prezesa URE w zakresie informowania ministrów o ryzyku dla rozwoju MFW, brak jest podstaw do przypisania Prezesowi URE takiego obowiązku na podstawie ogólnej normy prawnej dotyczącej monitorowania funkcjonowania systemu elektroenergetycznego (przepis odnosi się do monitorowania systemu, a nie rynku). Ponadto w wyjaśnieniach Prezes URE wskazał na brak wiążących ustaleń w kluczowych, krajowych dokumentach sektorowych wyznaczających kierunek zmian w KSE: Projekt Polityki Energetycznej Polski do 2040 r., oraz Projekt Krajowego Planu na Rzecz Energii i Klimatu na lata 2021-2030, istotnych z punktu widzenia ograniczeń sieciowych, a wynikających z poleceń ruchowych operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego, wobec zasadności przedstawienia w planach rozwoju scenariuszy rozwoju sieci przesyłowej na północy kraju, w związku z bliską lokalizacją geograficzną potencjalnych źródeł jądrowych oraz morskich farm wiatrowych, a także dodatkowego wzmocnienia sieci przesyłowej w środkowej części KSE.

(akta kontroli str. 7-38, 117-149)

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

Z art. 15f ust. 1 Prawa energetycznego wynika m.in., że Prezes URE powinien współpracować z organami innych państw członkowskich Unii Europejskiej w celu stworzenia w pełni konkurencyjnego rynku paliw i energii elektrycznej w Unii Europejskiej, w szczególności promować i ułatwiać współpracę operatorów systemów przesyłowych w zakresie połączeń transgranicznych. Jednak w okresie objętym kontrolą URE nie podejmował działań w tym celu, ponieważ jak wyjaśnił Dyrektor DZO zasady i warunki udzielania wsparcia dla energii elektrycznej wytwarzanej w MFW zostały określone w ustawie o promowaniu MEW. Zatem decyzje odnośnie zakresu i terminu podejmowania ww. współpracy będą podejmowane w przyszłości. Kwestia współpracy w zakresie MFW została poruszona w pakiecie dokumentów Komisji Europejskiej „Zielony Ład” (Green Deal). Współpraca w tym zakresie dopiero zostanie sformalizowana legislacyjnie w następujących aktach – rewizji m.in. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 347/2013 z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie wytycznych

⁴³ Na str. 168, w części III. Podsumowanie i sugerowane zmiany w otoczeniu regulacyjnym.

dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej⁴⁴, uchylającego decyzję nr 1364/2006/WE oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 713/2009, (WE) nr 714/2009 i (WE) nr 715/2009 (zmiana aktualnie procedowana).

(akta kontroli str. 366-376, 659-667)

Realizacja zadań wynikających z ustawy o promowaniu MEW

Do Prezesa URE wpłynęło dziewięć wniosków o przyznanie prawa do pokrycia ujemnego salda w odniesieniu do energii elektrycznej wytworzonej w morskiej farmie wiatrowej i wprowadzonej do sieci (przy czym trzy z nich dotyczyły w istocie tego samego projektu⁴⁵). Wszystkie wnioski wpłynęły w terminie, o którym mowa w art. 13 ust. 1 ustawy o promowaniu MEW, tj. do 31 marca 2021 r.

Prezes URE rozpatrzył wszystkie wnioski i w terminie, o którym mowa w art. 13 ust. 2 powyższej ustawy, tj. do 30 czerwca 2021 r. przyznał prawo do pokrycia ujemnego salda w drodze decyzji siedmiu wytwórcom, natomiast dwa⁴⁶ pozostałe postępowania umorzył na wniosek strony.

Łączna moc zainstalowana elektryczna morskich farm wiatrowych, dla których Prezes URE wydał decyzje o przyznaniu prawa do pokrycia ujemnego salda, wynosiła 5.900 MW i była zgodna z limitem w tym zakresie ustalonym w art. 14 ust. 1 ustawy o promowaniu MEW. Przy czym w przypadku jednego (ostatniego rozpatrywanego wniosku) wnioskowana moc zainstalowana elektryczna przekraczała o [.....]⁴⁷ powyższym limit, o czym zgodnie z art. 16 ust. 5 ww. ustawy Prezes URE zawiadomił wytwórcę wskazując, że zgodnie z art. 16 ust. 6 powyższej ustawy w terminie 21 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, może zmienić wniosek, przez obniżenie maksymalnej mocy zainstalowanej elektrycznej morskiej farmy wiatrowej o wysokość przekroczenia, a w przypadku niezłożenia takiego wniosku w terminie Prezes URE wydaje decyzję o odmowie przyznania wytwórcy prawa do pokrycia ujemnego salda dla energii elektrycznej wytworzonej w morskiej farmie wiatrowej i wprowadzonej do sieci. Wytwórca z ustawowym terminem zmienił wniosek przez obniżenie maksymalnej mocy zainstalowanej elektrycznej morskiej farmy wiatrowej o wysokość przekroczenia.

Zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy o promowaniu MEW o kolejności przyznania prawa do pokrycia ujemnego salda rozstrzyga kolejność złożenia kompletnych wniosków, o których mowa w art. 13 ust. 1, wraz z załącznikami, a zgodnie z art. 16 ust. 1 tej ustawy, po stwierdzeniu spełnienia wymagań, o których mowa w art. 15, wydaje, w terminie 45 dni od dnia złożenia kompletnego wniosku, decyzję o przyznaniu wytwórcy prawa do pokrycia ujemnego salda dla energii elektrycznej wytworzonej w morskiej farmie wiatrowej i wprowadzonej do sieci.

Decyzje przyznające prawo do pokrycia ujemnego salda wydano w kolejności złożonych wniosków. Wezwania do uzupełnienia wniosków złożonych w tym samym dniu, kierowano do każdego wnioskodawcy tego samego dnia, wyznaczając taki sam termin na jego uzupełnienie.

Dyrektor DZO wyjaśniła m.in., że o kolejności wniosków decydowała data złożenia kompletnego pod względem formalnym wniosku, o którym mowa w art. 15 ustawy o promowaniu MFW, wskazana w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania.

⁴⁴ Dz. U. UE. L. nr 115 str. 39, ze zm.

⁴⁵ M.in. lokalizacje wskazane w dwóch wnioskach składały się na lokalizację objętą trzecim wnioskiem.

⁴⁶ Dotyczące w istocie jednego projektu, w przypadku którego przyznano prawo do pokrycia ujemnego salda.

⁴⁷ 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.

Na ustalenie kompletności wniosków nie miała natomiast wpływu konieczność pozyskania od wytwórców dodatkowych wyjaśnień odnośnie przedstawionych dokumentów, wypełniających katalog określony w przywołanym art. 15 ustawy o promowaniu MFW. Złożenie przez danego wytwórcę kompletnego wniosku, nie pozbawiało Prezesa URE prawa do merytorycznej analizy i oceny zgromadzonego materiału dowodowego. Organ podejmował zatem wszelkie, przewidziane prawem działania, zmierzające do dokładnego ustalenia stanu faktycznego sprawy, w tym do weryfikacji prawidłowości danych prezentowanych przez podmioty aplikujące o uzyskanie statusu beneficjenta systemu wsparcia przewidzianego ustawą o promowaniu MFW. Powyższe miało szczególne znaczenie m.in. dla merytorycznej oceny spełnienia wymagania, o którym mowa w art. 15 ust. 3 pkt 6 ustawy o promowaniu MFW. Z wyjaśnień wynika, że 45-dniowy termin wynikający z ustawy o promowaniu MFW liczono od daty wskazanej w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania administracyjnego w przedmiocie wydania decyzji o przyznaniu wytwórcy prawa do pokrycia ujemnego salda dla energii elektrycznej wytworzonej w morskiej farmie wiatrowej i wprowadzonej do sieci, przy czym do terminu tego nie wliczano terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu, zgodnie z art. 35 § 5 k.p.a.

(akta kontroli str. 366-376, 659-667)

W uwagach do projektu ustawy o promowaniu MEW, Prezes URE wskazał, że „... w systemie opartym na kolejności zgłoszeń dochodziło do sporów, poprzez różne interpretacje kompletności wniosku, formy załączników, formy złożenia dokumentów, akceptowalności różnych form komunikacji rzutujących na czas doręczenia etc. W przedmiotowym kontekście zasada „kto pierwszy” może wiązać się nie tylko z anomaliami zaobserwowanymi dla projektów, gdzie duża liczba chętnych znacznie przewyższała pulę środków, ale z sytuacją, gdzie projekty są nieliczne, znane, co może spotkać się z zarzutem, że organizator systemu tak naprawdę przed ułożeniem jego zasad mógł posiadać wiedzę, kto będzie w stanie pierwszy złożyć wymagane dokumenty. Uwzględniając wskazane powyżej doświadczenia, wydaje się, że lepszy byłby system wsparcia oparty na jednoznacznie określonych ustawowo kryteriach udziału w nim. Tym bardziej, że i tak w obecnym kształcie ustawy Prezes URE jest zobowiązany do analizy merytorycznej w zakresie „efektu zachęty” Pomoc udzielana w formie decyzji indywidualnych będzie następnie notyfikowana Komisji Europejskiej, tj. organowi właściwemu w sprawach konkurencji i pomocy publicznej. Organ ten będzie weryfikował decyzje na podstawie kryteriów legalno-merytorycznych.”⁴⁸

W kontekście nieuwzględnienia w ustawie o promowaniu MEW powyższej uwagi Prezesa URE, z wyjaśnień Dyrektora DZO wynika m.in., że kierując się doświadczeniami jakie posiada URE w udzielaniu pomocy publicznej operacyjnej, w przywołanej uwadze chodziło o podkreślenie istoty procedury przetargowej i jej pierwszeństwo w udzielaniu wsparcia. Niemniej jednak, projektodawca podjął decyzję o wprowadzeniu w ustawie o promowaniu MFW, dwóch niezależnych sposobów przyznawania wsparcia. Dla pierwszego etapu wspierania morskiej energetyki wiatrowej, celem przyspieszenia procesu udzielenia wsparcia i umożliwienia wytwórcom rozpoczęcia prac nad projektami przy równoczesnym zapewnieniu spełnienia tzw. „efektu zachęty”, przyjęto procedurę bezprzetargową. Takie działania były zgodne z szeroko rozumianymi

⁴⁸ <https://legislacja.gov.pl/projekt/12335455/katalog/12697615#12697615>

przepisami dotyczącymi udzielania pomocy publicznej, co swój wyraz znalazło w pozytywnej decyzji Komisji Europejskiej dotyczącej polskiego systemu wsparcia wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych – z dnia 20 maja 2021 r. Nr SA.55940 (2021/N) – Poland Offshore Wind scheme. Należy też podkreślić, że na tym etapie, przy zidentyfikowanej, określonej liczbie projektów do realizacji, znajdującej swój wyraz w brzmieniu art. 14 ust. 1 ustawy o promowaniu MFW, ograniczającym możliwość wydania przez Prezesa URE decyzji o przyznaniu prawa do pokrycia ujemnego salda wyłącznie dla projektów o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej 5.900 MW, zastosowanie otwartej procedury przetargowej, mogłoby opóźnić proces przyznawania wsparcia, a także z uwagi na regułę wymuszenia konkurencji, o której mowa w art. 33 ust. 1 ustawy o promowaniu MFW, powodować brak możliwości udzielenia wsparcia jednemu lub więcej projektów, co nie byłoby pożądanym skutkiem z punktu widzenia realizacji celów związanych z udziałem energii elektrycznej wytworzonej z odnawialnych źródeł energii w końcowym zużyciu energii brutto. Należy tym samym zaznaczyć, że zastosowana procedura bezprzetargowa, mimo iż wymaga podjęcia dodatkowych działań związanych w szczególności z notyfikacją indywidualną projektów, niewątpliwie przyspieszyła rozpoczęcie procesów związanych z rozwojem morskiej energetyki wiatrowej w Polsce, a nadto co kluczowe, zyskała akcept w drodze stosownej decyzji Komisji Europejskiej, a zatem spełnia wspólnotowe zasady udzielania pomocy publicznej.

(akta kontroli str. 639-658)

W kontekście ustawowego zapisu, że o kolejności przyznania prawa do pokrycia ujemnego salda rozstrzygała kolejność złożenia kompletnych wniosków, czy w uprzywilejowanej sytuacji były podmioty, które wносиły zabezpieczenie finansowe w formie kaucji, wniesionej na rachunek bankowy, a nie gwarancji ubezpieczeniowej lub bankowej, z wyjaśnień Dyrektor DZO wynika, że w myśl art. 5 ust. 2 ustawy o promowaniu MFW dopuszczone zostały dwie równorzędne ww. formy ustanawiania zabezpieczenia. Dyrektor DZO wyjaśniła m.in., że zarówno numer konta, na który miała być wpłacona kaucja jak i wzór gwarancji zostały opublikowane w tym samym terminie tj. w dniu 12 lutego 2021 r. Tym samym wszyscy wytwórcy mieli identyczny czas na wybranie odpowiadającej im formy zabezpieczenia i wszyscy byli traktowani w tym względzie w sposób równy. Zdecydowanie zaznaczyć należy, że żaden podmiot nie był w uprzywilejowanej sytuacji ze względu wybór formy zabezpieczania.

(akta kontroli str. 598-609, 625-636, 639-658)

Zgodnie z art. 15 ust. 3 ustawy o promowaniu MEW, do wniosku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 wytwórca dołącza:

- dokument potwierdzający ustanowienie zabezpieczenia, o którym mowa w art. 5 ust. 6, oraz w przypadku ustanowienia kaucji - numer rachunku bankowego prowadzonego w złotych, na który kaucja ma zostać zwrócona w przypadkach, o których mowa w art. 5 ust. 11-13 – art. 15 ust. 3 pkt 7. Niemniej jednak zgodnie art. 5 ust. 1 tej ustawy zabezpieczenie dotyczyło wypełnienia przez wytwórcę zobowiązania, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4, tj. zobowiązania się do wytworzenia i wprowadzenia do sieci po raz pierwszy energii elektrycznej wytworzonej w morskiej farmie wiatrowej lub jej części po uzyskaniu koncesji, w terminie 7 lat od dnia wydania decyzji, o której mowa w art. 18 ust. 1, której to decyzji na etapie składania wniosku nie posiadał ani nie posiadał wiedzy, kiedy ją uzyska. Ponadto powyższa ustawa w pierwotnym brzmieniu nie przewidywała możliwości zmiany formy zabezpieczenia ani ustanowienia go na krótszy okres i następnie jego przedłużania. Zmiany takie wprowadzono z dniem 3 lipca 2021 r. (w art. 5 ust. 3a, ust. 11 pkt 3, ust. 14 i 15);

- wytwórca dołącza opis techniczno-ekonomiczny projektowanej inwestycji w zakresie morskiej farmy wiatrowej wraz z zespołem urządzeń służących do wyprowadzenia mocy wykazujący, że projektowana inwestycja w zakresie morskiej farmy wiatrowej wraz z tym zespołem urządzeń nie zostałaby zrealizowana w przypadku, w którym dla energii elektrycznej wytworzonej w tej morskiej farmie wiatrowej i wprowadzonej do sieci nie zostałoby przyznane prawo do pokrycia ujemnego salda na zasadach określonych w rozdziale 3 – art. 15 ust. 3 pkt 6. Niemniej jednak w ustawie nie wskazano w jaki sposób/na jakiej podstawie wytwórca powinien wykazać, że inwestycja nie zostałaby zrealizowana w przypadku, w którym dla energii elektrycznej wytworzonej w tej morskiej farmie wiatrowej i wprowadzonej do sieci nie zostałoby przyznane prawo do pokrycia ujemnego salda na zasadach określonych w rozdziale 3.

Dyrektor DZO wyjaśniła m.in., że:

- brak jednoznaczności przepisu dotyczącego zabezpieczenia był sygnalizowany przez Prezesa URE na etapie prac Komisji Prawniczej, która odbywała się odpowiednio w dniach 12, 19-21 października 2020 r. W tym kontekście, wytwórcy sygnalizowali również nadmierne obciążenia finansowe związane z wymogiem ustanawiania zabezpieczeń na długi i nieprecyzyjny w istocie okres, co wiązało się nie tylko ze znaczącym wzrostem kosztów gwarancji bankowych, ale także ograniczało liczbę banków – jako potencjalnych gwarantów, które oferują udzielanie zabezpieczenia na tak długi okres. W opinii Prezesa URE argumenty te były z ekonomicznego punktu widzenia trafne. Mając na uwadze powyższe, wprowadzona zmiana pozwalająca na tzw. „rolowanie” i odnawianie gwarancji bankowej z jednej strony pozwala na objęcie zabezpieczeniem pełnego okresu, o którym mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o MFW, z drugiej zaś wychodzi naprzeciw oczekiwaniom wytwórców, pozwalając na redukcję przez nich kosztów związanych z obsługą zabezpieczenia. Prezes URE, w ramach współpracy z Ministerstwem Klimatu i Środowiska, uczestniczył w roboczym opiniowaniu treści zmian dotyczących „rolowania” gwarancji, w aspekcie możliwości ich praktycznego zastosowania. Formalnie natomiast, poprawka została zgłoszona w dniu 15 kwietnia 2021 r., z inicjatywy jednego z posłów na posiedzeniu Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych;
- odnośnie doprecyzowania w jaki sposób/na jakiej podstawie wytwórca powinien wykazać, że inwestycja nie zostałaby zrealizowana w przypadku, w którym dla energii elektrycznej wytworzonej w tej morskiej farmie wiatrowej i wprowadzonej do sieci nie zostałoby przyznane prawo do pokrycia ujemnego salda na zasadach określonych w rozdziale 3 ustawy o MFW to Prezes URE nie zgłaszał uwag merytorycznych. Należy podkreślić, że Prezes URE posiadał doświadczenie w ocenie występowania tzw. „efektu zachęty”. Zagadnienia związane z badaniem „efektu zachęty” stanowiły element większości systemów pomocy publicznej, w tym w szczególności systemów opartych o Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014-2020 i doczekały się szeregu wskazówek praktycznych zarówno ze strony Komisji Europejskiej, jak i UOKiK⁴⁹. Prezes URE potwierdzał już „efekt zachęty” w oparciu o przepisy Prawa energetycznego, ustawy o odnawialnych źródłach energii, a także ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji⁵⁰. Istotę oceny natomiast stanowiło odpowiednie

⁴⁹ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

⁵⁰ Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji (Dz. U. z 2021 r. poz. 144, ze zm.).

przyjęcie założeń i danych referencyjnych adekwatnych dla określonego rodzaju inwestycji, pozwalających na dokonanie właściwej oceny. Dotychczas inwestycje w zakresie morskich farm wiatrowych nie były realizowane w Polsce, dlatego też ustalenie prawidłowych danych referencyjnych i makroekonomicznych wymagało analizy licznych raportów i danych o charakterze międzynarodowym. Cenne źródło informacji w tym zakresie stanowiły prace w zakresie ustalenia ceny maksymalnej, o której mowa w art. 25 ust. 2 ustawy o promowaniu MFW. W odniesieniu do projektów dotyczących morskich farm wiatrowych kluczowe aspekty wpływające na założenia ekonomiczne związane były z identyfikowaniem dodatkowych ryzyk dotyczących realizacji projektów, brakiem możliwości dokładnego przewidzenia kształtowania się poziomu cen energii elektrycznej, kształtowania się poziomu inflacji i kursu złotego względem euro oraz dolara amerykańskiego, a także innych mniej istotnych elementów. Mając na uwadze powyższe uwarunkowania, dążąc do zachowania spójności założeń przyjętych do opisu techniczno-ekonomicznego projektowanej inwestycji z danymi przyjętymi do ustalenia ceny maksymalnej, o której mowa w art. 25 ust. 2 ustawy o promowaniu MFW, posłużono się analogicznymi wartościami⁵¹.

Powyższe kwestie doprecyzowano, jak również inne informacje związane z ubieganiem się o uzyskanie prawa do pokrycia ujemnego salda dotyczące energii elektrycznej wytworzonej w morskiej farmie wiatrowej i wprowadzonej do sieci, zamieszczono na stronie internetowej URE⁵² w zakładce „Odnawialne Źródła energii”, „Morskie Farmy wiatrowe (MFW)”, gdzie np. zamieszczono przewodnik dla wytwórców zawierający opublikowane 12 lutego 2021 r. informacje w sprawie zabezpieczeń finansowych, wzór gwarancji i wzór harmonogramu rzeczowo-finansowego oraz 16 lutego 2021 r. informacje dotyczące efektu zachęty i informacje i dokumenty dotyczące ubiegania się o pomoc inną niż pomoc de minimis lub pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie.⁵³

(akta kontroli str. 639-658)

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

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

(akta kontroli str. 408-422, 478-488, 508-522, 545-556, 560-579, 598-609, 625-636)

Zastępca Dyrektor DZO wyjaśnił, że do 30 czerwca 2021 r. Prezes URE zakończył procedurę wydania decyzji na podstawie art. 16 ustawy o promowaniu MEW,

⁵¹ W zakresie między innymi następujących parametrów technicznych oraz wskaźników referencyjnych morskiej farmy wiatrowej: WACC (Średnio ważony koszt kapitału) real pre-tax – 6,03%, współczynnik wykorzystania mocy – 45,7%, techniczny czas życia i okres amortyzacji – 25 lat, kurs euro – 4,31 EUR/PLN, inflacja; 2,7% r/r i koszty bilansowania – o wartości zero.

⁵² <https://www.ure.gov.pl/pl/oze/mfw/przewodnik>.

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

która była procedurą wstępną, poprzedzającą kolejne etapy podejmowania działań administracyjnych w przedmiotowym obszarze. Następnym działaniem niezbędnym dla uzyskania wsparcia dla morskiej energetyki wiatrowej będzie rozpoczęcie procedury tzw. notyfikacji indywidualnej do Komisji Europejskiej, dla poszczególnych projektów, objętych decyzjami Prezesa URE. Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej⁵⁴ projekty pomocy indywidualnej, wymagają uzyskania opinii Prezesa UOKiK. Konsekwencją takiego brzmienia przepisów prawa, było zobligowanie wytwórców na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o promowaniu MEW, do przedłożenia Prezesowi URE informacji, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 13 ust. 4 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej dotyczących projektowanej inwestycji w zakresie morskiej farmy wiatrowej oraz działalności prowadzonej przez wytwórcę oraz grupę kapitałową, w skład której wchodzi wytwórca. Następnie Prezes URE będzie zobowiązany na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy o promowaniu MEW do przekazania do Prezesa UOKiK wniosku o wydanie opinii o projekcie pomocy indywidualnej. Żaden z wytwórców, dla których Prezes URE wydał decyzję o przyznaniu prawa do pokrycia ujemnego salda dla energii wytworzonej w MFW i wprowadzonej do sieci, nie przedłożył dotąd (do 23 czerwca 2021 r.) Prezesowi URE informacji, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 13 ust. 4 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, tym samym procedura notyfikacji indywidualnej nie została rozpoczęta. Prezes UOKiK w konsekwencji nie poinformował Prezesa URE o wydaniu przez KE decyzji o zgodności z rynkiem wewnętrznym pomocy publicznej, udzielonej wytwórcy w drodze decyzji, o której mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o promowaniu MEW.

(akta kontroli str. 366-376)

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

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

(akta kontroli str. 366-376)

Realizacja zadania wynikającego z Prawa energetycznego

Do 30 czerwca 2021 r. do Prezesa URE nie wpłynął żaden wniosek o udzielenie koncesji lub promesy koncesji na podjęcie i wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii elektrycznej w morskiej farmie wiatrowej. Do 7 lipca 2021 r. Prezes URE nie udzielił koncesji lub promesy koncesji na podjęcie i wykonywanie działalności gospodarczej w powyższym zakresie.

(akta kontroli str. 366-376, 382)

⁵⁴ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743).

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

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DZO wynika m.in., że:

- Prezes URE jest centralnym organem administracji rządowej regulującym działalność przedsiębiorstw energetycznych zgodnie z ustawą i polityką energetyczną państwa, zmierzając do równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii, zgodnie z art. 21 ust. 1 i 2 oraz 23 ust. 1 Prawa energetycznego;
- Organ ten nie został wyposażony w prawo inicjatywy ustawodawczej, nie był również umocowany do kształtowania treści dokumentów o charakterze strategicznym, w tym w obszarze funkcjonowania morskich farm wiatrowych;
- Prezes URE biorąc czynny udział w procesie tworzenia prawa dotyczącego regulacji gospodarki paliwami i energią w każdym przypadku dążył do maksymalnego wykorzystania wiedzy i doświadczenia, pozyskanych podczas realizacji ustawowych zadań organu regulacyjnego. Natomiast uwzględniając, iż tworzenie regulacji prawnych w zakresie funkcjonowania morskich farm wiatrowych, dotyczy segmentu rynku energii elektrycznej, który znajdował się we wczesnej fazie projektowej, trudno było mówić o możliwości wykorzystania doświadczeń i wiedzy organu w pełnym zakresie;
- o ile projekt ustawy o promowaniu MEW był przedmiotem konsultacji z Prezesem URE, o tyle proces ten był realizowany w sposób niezwykle dynamiczny, w bardzo ograniczonym horyzoncie czasowym, co istotnie utrudniało analizę projektowanych regulacji, która w tym stanie rzeczy koncentrowała się przede wszystkim na ocenie ich zasadności oraz możliwości ich wykonania;
- identyfikacja potencjalnych problemów i barier rozwoju morskiej energetyki wiatrowej, winna następować proporcjonalnie do intensywności prowadzonych procesów inwestycyjnych w zakresie tego typu przedsięwzięć w kraju, wobec czego adekwatnym wydaje się jej dokonanie po zakończeniu budowy, względnie rozpoczęcia eksploatacji tych obiektów. Pamiętać należy, że znajdujemy się aktualnie w pierwszej fazie realizacji systemu wsparcia, zwieńczonej zaledwie z końcem czerwca 2021 r. wydaniem decyzji administracyjnych w przedmiocie przyznania prawa do pokrycia ujemnego salda. Obecny stopień zaawansowania tego rodzaju inwestycji nie jest, jak się wydaje, adekwatny do formułowania barier rozwoju ww. przedsięwzięć, niemniej, w zakresie ustawowych kompetencji Prezesa URE, w obszarach regulacyjnych organu, tego rodzaju barier nie zdefiniowano;
- wiodącą rolę w procesie tworzenia prawa, w tym w aspekcie dokonania ewentualnej oceny zawartych w przepisach Prawa energetycznego procedur wydawania warunków przyłączenia, elementów wniosków o uzyskanie warunków przyłączenia, załączników do tych wniosków, jak również analizy terminów ich wydawania – na potrzeby skonstruowania w ustawie o promowaniu MEW regulacji dedykowanych w tym zakresie morskim farmom wiatrowym, pełnił minister właściwy ds. energii. Należy także zwrócić uwagę na nowatorski charakter tego typu instalacji na krajowym rynku energii elektrycznej i w konsekwencji złożoność zagadnień towarzyszących ocenie możliwości i sposobu przyłączenia morskich farm wiatrowych do sieci, który z natury rzeczy miał prawo wpłynąć na czas trwania procedury warunków przyłączenia;
- w zakresie zagadnień związanych z przyłączaniem do sieci elektroenergetycznej, Prezes URE postulował zmiany prawne w zakresie rozdzielania regulacji dotyczących przyłączania wytwórców i przyłączania odbiorców do sieci. W zakresie warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii, została zgłoszona potrzeba zmian regulacji

związanych z przyłączeniem do sieci, w szczególności modyfikacji art. 7 ust. 5 Prawa energetycznego, regulującego przesłanki dotyczące obowiązku rozbudowy sieci przez przedsiębiorstwo „sieciowe”. Przepis art. 7 Prawa energetycznego ulegał modyfikacjom, choć nie zawsze w sposób odzwierciedlający postulaty Prezesa URE. Skutkiem zgłaszanych przez Prezesa URE postulatów była zmiana regulacji dotyczącej sporządzania ekspertyzy wpływu na sieć. W Prawie energetycznym został dodany art. 7 ust. 8ea, który przyznał Prezesowi URE uprawnienie do żądania od przedsiębiorstwa energetycznego sporządzenia ww. ekspertyzy. W ramach oceny modelu rozwoju rynku energii Prezes URE zgłaszał Ministrowi Klimatu propozycje zmian w przepisach dotyczących planów rozwoju w kontekście zwiększenia wpływu regulatora na plany rozwoju, w tym możliwości dalszego stymulowania rozwoju instalacji OZE oraz magazynowania, w kontekście odpowiedniego wykorzystania infrastruktury. Postulaty te znalazły odzwierciedlenie w treści projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz ustawy o odnawialnych źródłach energii – druk UC74. W zakresie zmian związanych z wydawanymi warunkami przyłączenia Prezes URE zgłaszał uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw w zakresie m.in. art. 7 ust. 8g Prawa energetycznego, w których sygnalizował potrzebę zmian (doprecyzowania) tego przepisu, jak też sygnalizował możliwość faktycznego wydłużenia terminów na wydanie warunków przyłączenia, w kontekście proponowanych zapisów ustawy. Kwestia terminów wydawania warunków przyłączenia została uregulowana w art. 50 ust. 2 ustawy o promowaniu MFW.

(akta kontroli str. 659-669)

Prezes wyjaśnił m.in., że warto wskazać na występowanie pewnych barier administracyjnoprawnych, warunkujących przyszłościową realizację projektów MFW:

- rozwiązania mające na celu usprawnienie procedur administracyjnych, umożliwiających bardziej efektywne, szybsze realizowanie inwestycji w zakresie morskich farm wiatrowych zostały wprowadzone w życie dopiero ustawą o promowaniu MEW. Projekty MFW – ze względu na odmienną procedurę budowlaną prowadzoną na morzu w stosunku do projektów lądowych – nie przystawały do sytuacji prawnej i faktycznej morskich farm wiatrowych, pomimo, że wydano niektórym podmiotom pozwolenia na budowę sztucznych wysp, decyzje środowiskowe oraz warunki przyłączeniowe dla MFW na moc przyłączeniową w wysokości 2,25 GW;
- Prezes URE decyzją z dnia 16 czerwca 2014 r., wyznaczył operatorem systemu przesyłowego elektroenergetycznego⁵⁵ spółkę Polskie Sieci Elektroenergetyczne Spółka Akcyjna z siedzibą w Konstancinie-Jeziornie na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej na okres od dnia 2 lipca 2014 r. do 31 grudnia 2030 r. Prezes URE określił w decyzji, iż operator zostaje wyznaczony operatorem systemu przesyłowego elektroenergetycznego na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, a więc również na obszarze morza terytorialnego. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o obszarach morskich RP⁵⁶ morze terytorialne wchodzi w skład terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (do terytorium tego nie przynależy wyłączna strefa ekonomiczna na Bałtyku);
- Prawo energetyczne (we wcześniejszych publikacjach aż do Dz. U. z 2017 r. poz. 220 ze zm.) w stosunku do infrastruktury położonej poza morzem terytorialnym, której to operator był właścicielem nie dawała kompetencji Prezesowi URE w ujęciu terytorialnym, wyznaczenia operatora systemu

⁵⁵ Upřednio – w okresie od 1 lutego 2007 r. do 1 lipca 2014 r. operatorem tym był PSE-Operator.

⁵⁶ Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2135, ze zm.).

elektroenergetycznego przesyłowego. W Prawie energetycznym, (w związku z wejściem w życie ustawy o promowaniu MEW) konieczne było uwzględnienie, że obszar funkcjonowania operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego obejmuje również wyłączną strefę ekonomiczną, poprzez dodanie art. 9h ust. 2a;

- brak wiążących ustaleń w kluczowych, krajowych dokumentach sektorowych wyznaczających kierunek zmian w KSE⁵⁷.

(akta kontroli str. 7-38, 117-149)

Ponadto Prezes URE przedstawił uwagi do uzgodnień Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności⁵⁸, w tym wskazano, że należy w nim uwzględnić wsparcie rozwoju magazynowania energii jako elementu sieci wspomagającego elastyczność produkcji energii w odnawialnych źródłach energii, wsparcie rozwoju sieci dystrybucyjnych, gdzie „w chwili obecnej przyłączanych jest najwięcej odnawialnych źródeł energii” oraz wsparcie dla modernizacji sieci dystrybucyjnych w celu poprawy jakości dostaw i niezawodności pracy sieci.

(akta kontroli str. 7-40)

PRSP sporządza się na 10 lat i aktualizuje się do trzy lata, a polityka energetyczna państwa obejmuje okres nie krótszy niż 10 lat i aktualizuje się ją co pięć lat.

W czasie uzgadnia projektu:

- PRSP na lata 2018-2027 obowiązywała PEP 2030 (obejmująca dłuższy o trzy lata horyzont czasowy) i projekt polityki energetycznej państwa do 2050 r. (obejmujący o 23 lata dłuższy horyzont czasowy, który ostatecznie nie wszedł w życie),
- PRSP na lata 2021-2030 obowiązywała PEP 2030 i procedowano projekt PEP 2040 (obejmujący dłuższy o 10 lat horyzont czasowy).

Obowiązująca PEP 2040, weszła w życie 10 marca 2021 r., tj. prawie 10 miesięcy po uzgodnieniu PRSP 2021-2030 (której najbliższa aktualizacja powinna nastąpić w 2023 r.), określa horyzont czasowy o 10 lat dłuższy niż PRSP 2021-2030.

W ustawie o promowaniu MEW wytwórca przysługuje prawo do pokrycia ujemnego salda w odniesieniu do energii elektrycznej wytworzonej w danej morskiej farmie wiatrowej lub jej części i wprowadzonej do sieci w okresie 25 lat od pierwszego dnia jej wytworzenia i wprowadzenia do sieci, na podstawie udzielonej koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej, albo w okresie 25 lat od pierwszego dnia, za który wytwórca wystąpił o przyznanie prawa do pokrycia ujemnego salda w przypadku, o którym mowa w art. 40 ust. 3 pkt 2. Powyższy okres 25 lat odpowiada przeciętnemu cyklowi życia projektu morskiej farmy wiatrowej.

3 lipca 2021 r. znowelizowano Prawo energetyczne poprzez m.in. dodanie w art. 16 ust. 7 pkt 8, zgodnie z którym plan, o którym mowa w ust. 1, obejmuje w szczególności przedsięwzięcia w zakresie wykorzystywania magazynów energii elektrycznej, o ile operator systemu dystrybucyjnego, przesyłowego lub połączonego elektroenergetycznego uzna, że jest to uzasadnione technicznie dla zapewnienia dostaw energii elektrycznej, oraz wykaże, w analizie kosztów i korzyści, że wykorzystanie magazynu energii elektrycznej przyniesie korzyści i nie będzie się wiązało z niewspółmiernie wysokimi kosztami - w przypadku planów sporządzanych przez przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją energii elektrycznej.

⁵⁷ Co już wskazano w akapicie niniejszego wystąpienia pokontrolnego – Monitorowanie funkcjonowania systemu elektroenergetycznego w zakresie dotyczącym sektora MEW.

⁵⁸ Dokument programowy określający cele związane z odbudową i tworzeniem odporności społeczno-gospodarczej Polski po kryzysie wywołanym pandemią COVID-19 oraz służące ich realizacji reformy strukturalne i inwestycyjne, przyjęty w trybie obiegowym przez Radę Ministrów 30 kwietnia 2021 r.

Dyrektor DRE wyjaśnił, że:

- polityka energetyczna państwa jest dokumentem wyznaczającym cele Państwa Polskiego w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju, wzrostu konkurencyjności gospodarki i jej efektywności energetycznej, a także ochrony środowiska, w tym klimatu. Polityka energetyczna Polski jest zatem dokumentem strategicznym, wyznaczającym kierunki rozwoju sektora paliwowo-energetycznego i nie należy jej traktować jako dokumentu od którego nie są możliwe odstępstwa w sposobie realizacji celów. Oczywiście jest, iż wskazane w tym dokumencie kierunki rozwoju sieci przesyłowej mogą napotkać bariery nie tylko formalno-prawne, ale również finansowe. Natomiast ocena możliwości realizacji konkretnych projektów inwestycyjnych należy wyłącznie do przedsiębiorstwa energetycznego. Z powyższych względów brak jest uzasadnienia dla zapewnienia zgodności horyzontu czasowego planu rozwoju i horyzontu czasowego polityki energetycznej państwa. Z tego też powodu nie analizowano zasadności zmiany prawa;
- mając na uwadze, że plan rozwoju jest kompleksowym dokumentem dotyczącym rozwoju sieci przesyłowej w Polsce i nie jest ograniczony do kwestii zapewnienia przyłączenia do sieci przesyłowej źródeł OZE, korelacja tego planu z jedną konkretną technologią wytwarzania lub z potrzebami w zakresie przyłączeń do sieci konkretnych źródeł wytwórczych, np. z uwagi na okres ich żywotności lub okres przewidzianego wsparcia danej technologii nie znajduje uzasadnienia, w szczególności na okoliczność, że okres wsparcia, rodzaj technologii wytwarzania może ulegać zmianie. Stąd też nie analizowano celowości zmiany przepisów i w ostatnich latach nie zgłaszano potrzeby zmiany regulacji w kontekście korelacji horyzontu czasowego planu rozwoju i polityki energetycznej państwa, zgodności horyzontu czasowego planu rozwoju, polityki energetycznej państwa z horyzontem czasowym projektu morskiej farmy wiatrowej oraz zmian w art. 9h dotyczących obszaru działania operatora systemu przesyłowego. Przy czym trzeba zauważyć, że zgodnie z obecnymi regulacjami - art. 16 ust. 1 pkt 3 Prawa energetycznego, operator sporządzając plan rozwoju, powinien uwzględnić m.in. politykę energetyczną państwa;
- ponadto należy zauważyć, iż w projekcie zmiany ustawy – Prawo energetyczne (druk UC74) w zakresie planów rozwoju przedsiębiorstw ustawodawca przewidział nową instytucję – wytyczne Prezesa URE co do kierunku rozwoju sieci i realizacji inwestycji priorytetowych. W projekcie ustawy przewidziano, że wytyczne takie będą fakultatywne dla przedsiębiorstwa energetycznego, a uwzględnienie wytycznych w planie rozwoju i ich realizacja będzie się wiązała z wynagrodzeniem dla przedsiębiorstwa. Powyższe zatem wzmocni wpływ regulatora na inwestycje podejmowane przez operatorów i rozwój sieci;
- w zakresie aktualizacji PRSP przepisy prawa nie stoją na przeszkodzie, aby aktualizacja PRSP nie mogła, w wyjątkowych sytuacjach następować częściej niż raz na 3 lata, o ile zaistnieją uzasadnione powody do jego wcześniejszej aktualizacji. Należy jednak wskazać, że operator może zrealizować inwestycje niezbędne do potrzeb wynikających z ww. dokumentów, w takim zakresie jaki uzna to za możliwe, przy czym powinien mieć on na uwadze zasadę ochrony odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem stawek opłat (np. w przypadku, gdy poniesione nakłady inwestycyjne miałyby być znacząco wyższe niż przewidziane w uzgodnionym planie rozwoju). Operator może także dokonać przesunięcia w czasie realizacji mniej priorytetowych inwestycji lub zadań inwestycyjnych, dla których istnieją przeszkody formalno-prawne w ich zrealizowaniu w założonym czasie, a w ich miejsce zrealizować inne o najwyższym w danym czasie priorytecie.

(akta kontroli str. 7-38)

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

1. Prezes URE uzgodnił PRSP na lata 2018-2027 i PRSP na lata 2021-2030 i w opinii DRE do każdego z tych projektów wskazał, że w ocenie PSE S.A. zdefiniowany w przedmiotowym projekcie planu, rozwój sieci przesyłowej zapewni m.in. zdolności przesyłowe do przyłączenia i wyprowadzenia mocy zainstalowanej w farmach wiatrowych na poziomie pozwalającym na spełnienie wymaganych wskaźników udziału OZE w bilansie energetycznym kraju, bez uprzedniego wyjaśnienia tej oceny, podczas gdy z obowiązujących w czasie ich uzgadniania PEP 2030 i KPZP wynikało, że Polska planowała osiągnąć do 2020 r. udział odnawialnych źródeł energii w finalnym zużyciu energii, co najmniej na poziomie 15%, a w projekcie PEP 2040 – jak wskazano w projekcie PRSP na lata 2021-2030 uwzględnionym w tym dokumencie – Polska deklarowała osiągnięcie 21-23% udziału OZE w finalnym zużyciu energii brutto w 2030 r.

Powyższe, zdaniem NIK, stanowiło niedochowanie właściwej staranności w zakresie uzgodnienia powyższych projektów, mając na względzie zadanie Prezesa URE określone w art. 23 ust. 2 pkt 5 Prawa energetycznego polegające na uzgadnianiu projektów planów rozwoju, o których mowa w art. 16 Prawa energetycznego oraz iż zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 2 i 3 Prawa energetycznego, przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem energii sporządza, dla obszaru swojego działania, plan rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię, uwzględniając m.in. ustalenia koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju (do 12 listopada 2020 r.) i politykę energetyczną państwa.

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

Zdaniem NIK, powyższa argumentacja nie stanowi wystarczającego uzasadnienia dla niewyjaśnienia wskazanej oceny, ponieważ przedsiębiorstwo energetyczne w projekcie planu rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię powinno uwzględnić m.in. politykę energetyczną państwa a w niej wskazano planowane osiągnięcie określonego udziału OZE

w finalnym zużyciu energii. Zatem nie sposób podzielić poglądu jakoby w planie rozwoju PSE S.A. można było przyjąć dowolne założenia, co do realizacji zamierzeń inwestycyjnych. Operator funkcjonował w oparciu przepisy m.in. Prawa energetycznego, które regulowało zasady jego działalności i przewidywało obowiązek uwzględnienia przy sporządzaniu planów rozwoju, polityki energetycznej państwa. Ponadto, choć udział OZE w bilansie energetycznym kraju nie zależał wyłącznie od inwestycji OSP, to skoro OSP zadeklarował osiągnięcie wymaganych wskaźników, to w ocenie NIK, zasadnym było, aby Prezes URE przynajmniej wyjaśnił, w jaki sposób powyższa deklaracja wypełniała postanowienia polityki energetycznej państwa lub przyczyny ewentualnych odstępstw od niej. W przeciwnym bowiem wypadku, Prezes URE nie ustalił czy projekty te uwzględniały postanowienia m.in. polityki energetycznej państwa w zakresie planowanego dla Polski osiągnięcia określonego udziału OZE w finalnym zużyciu energii, choć zgodnie z ustawowym obowiązkiem, uzgodnił te projekty, a one winny uwzględniać tą politykę.

(akta kontroli str. 7-38, 117-150, 173-194, 201-354)

2. Prezes URE:

- nie znał przyczyn i nie podejmował działań w celu ich ustalenia, w zakresie:
 - niezrealizowania w pełni rozwoju sieci przesyłowej związanej z dwoma przedsięwzięciami, dla których inwestorzy posiadali od 2014 r. umowy o przyłączenie do sieci, a inwestycje w sieci przesyłowej ich dotyczące były ujmowane w planach rozwoju operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego,
 - przesunięcia harmonogramów realizacji inwestycji w sieci przesyłowej dotyczących powyższych przedsięwzięć, tj. w przypadku inwestycji w projekcie PRSP na lata 2018-2027 wskazano, że planowano ją rozpocząć w 2021 r. i zakończyć w 2023 r., a w projekcie PRSP na lata 2021-2030, że planowano ją rozpocząć i zakończyć później, tj. w 2030 r., a w przypadku drugiej inwestycji planowane rozpoczęcie i zakończenie w 2026 r. zmieniono na rok wcześniej, tj. w 2025 r.,
- w raportach, o których mowa w art. 23 ust. 2a Prawa energetycznego za lata 2017-2018 i 2019-2020, w zakresie dotyczącym MFW nie przedstawiono i nie oceniono warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania, przesyłania i dystrybucji energii elektrycznej, realizacji planów, o których mowa w art. 16 ust. 2, z uwzględnieniem zamierzeń inwestycyjnych wynikających ze sprawozdania, o którym mowa w art. 15b ust. 3 oraz nie zawarto propozycji zmian przepisów określających warunki funkcjonowania systemu elektroenergetycznego, o czym mowa w art. 23 ust. 2a i 2b Prawa energetycznego, co zdaniem NIK nie stanowiło pełnej realizacji zadania Prezesa URE określonego w art. 23 ust. 2 pkt 20 lit. c Prawa energetycznego, do którego należało monitorowanie funkcjonowania systemu m.in. elektroenergetycznego w zakresie warunków przyłączania podmiotów do sieci i ich realizacji, mając na względzie również art. 23 ust. 1 tego Prawa zgodnie, z którym Prezes URE reguluje działalność przedsiębiorstw energetycznych zgodnie z ustawą i polityką energetyczną państwa, zmierzając do równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii.

Prezes wyjaśnił m.in., że:

- Prezes URE na żadnym etapie procesu uzgadniania planu rozwoju nie ingerował w zakres rzeczowy inwestycji, w tym również harmonogram ich realizacji. Szczegółowy audyt realizacji poszczególnych zadań inwestycyjnych czy ich elementów, w określonym harmonogramie, w tym

takich, których realizacja tylko częściowo zależała od OSP, a częściowo od strony przelączającej się do sieci przesyłowej, nie należał do zadań Prezesa URE. W przypadku sprawozdań z realizacji planów rozwoju, Prezes URE, realizując obowiązek ustawowy, dokonywał analizy tych sprawozdań głównie w zakresie finansowym. W związku z powyższym, Prezes URE nie prowadził postępowań wyjaśniających w powyższych sprawach,

- pełną wiedzę w zakresie potrzeb inwestycyjnych związanych w szczególności z rozwojem systemu elektroenergetycznego na potrzeby przyłączania podmiotów ubiegających się o wydanie warunków przyłączenia, w tym podmiotów, dla których wydano warunki przyłączenia, posiadało bowiem przedsiębiorstwo, które jako Operator Systemu Elektroenergetycznego było odpowiedzialne za rozwój systemu elektroenergetycznego w sposób zapewniający potrzeby przyłączeniowe odbiorców, jak również zapewnienie bezpieczeństwa funkcjonowania systemu elektroenergetycznego. Przywołać w tym miejscu należy treść art. 9c ust. 2 pkt 1 Prawa energetycznego, zgodnie z którym operator systemu przesyłowego elektroenergetycznego lub systemu połączonego elektroenergetycznego w zakresie systemu przesyłowego, stosując obiektywne i przejrzyste zasady zapewniające równe traktowanie użytkowników tych systemów oraz uwzględniając wymogi ochrony środowiska, był odpowiedzialny za bezpieczeństwo dostarczania energii elektrycznej poprzez zapewnienie bezpieczeństwa funkcjonowania systemu elektroenergetycznego i odpowiedniej zdolności przesyłowej w sieci przesyłowej elektroenergetycznej. Wobec powyższego, Prezes URE, realizując obowiązek ustawowy, dokonywał analizy planów rozwoju oraz sprawozdań z realizacji tych planów przede wszystkim w zakresie finansowym. Weryfikacja każdego zadania inwestycyjnego nie była możliwa nie tylko ze względu na ich liczebność, przesunięcia realizacji poszczególnych zadań w czasie, ale też chociażby ze względu na fakt, iż część zadań planowanych była statystycznie. Ponadto, zakres rzeczowy inwestycji przedstawiany w planach rozwoju przez operatorów sieciowych wynikał ze szczegółowych analiz i opracowań technicznych prowadzonych przez te przedsiębiorstwa. Natomiast regulacja dotyczy przede wszystkim obszaru finansowania tych przedsięwzięć, w szczególności sposobu wynagradzania nowych inwestycji. Poziom nakładów inwestycyjnych, wynikający z uzgodnionego z Prezesem URE projektu planu rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną, ma wpływ na poziom kosztów uzasadnionych przyjmowanych do kalkulacji taryfy PSE S.A. Uzgadnianie projektów planów rozwoju pozostaje zatem w ścisłym związku z wydawaniem decyzji w sprawie zatwierdzenia taryf dla operatorów systemu elektroenergetycznego,
- mając na uwadze treść przepisu art. 23 ust. 2 pkt 20 i ust. 2a Prawa energetycznego oraz zakres informacji zawartych w raporcie za lata 2017-2018 oraz 2019-2020 należy wskazać, iż obowiązki Prezesa URE w tym zakresie zostały w pełni zrealizowane. Zarówno obowiązujące przepisy prawa jak również jakiegokolwiek wytyczne nie wskazywały na konieczność przedstawiania informacji, wynikających z kompetencji Prezesa URE, określonych w art. 23 ust. 2 pkt 20, odnoszących się do wybranej technologii lub rodzaju źródeł wytwórczych, w tym przypadku MFW. Ponadto, według wiedzy URE, również minister właściwy do spraw energii, któremu raporty te zostały przekazane nie zgłaszał uwag i zastrzeżeń co do braku informacji w powyższym zakresie. Dodatkowo należy zauważyć, iż wspomniane raporty przedstawiają i oceniają warunki podejmowania wykonywania działalności gospodarczej odpowiednio w latach 2017-2018 oraz 2019-2020, natomiast

MFW miały charakter wyłącznie projektów, trudno zatem mówić o analizie jakichkolwiek uwarunkowań podejmowania działalności gospodarczej w tym zakresie. Odnosząc się do braku uwzględnienia w raportach „propozycji zmian przepisów określających warunki funkcjonowania systemu elektroenergetycznego, o których mowa w art. 9 ust. 3, i szczegółowych zasad kształtowania taryf dla energii elektrycznej...”, należy wskazać na fakultatywność działania Prezesa URE w tym zakresie. Poza tym, przepisy dotyczące zasad kształtowania taryf, które określają m.in. sposób kalkulacji stawek opłat przesyłowych zawartych w taryfie PSE S.A., w żaden sposób nie odnoszą się do uregulowań związanych z rozwojem i budową MFW, trudno więc oczekiwać jakichkolwiek propozycji zmian tych konkretnych przepisów. URE, nie przedkładał propozycji zmian przepisów określających warunki funkcjonowania systemu elektroenergetycznego lub szczegółowych zasad kształtowania taryf dla energii elektrycznej, służących rozwojowi zdolności wytwórczych i przesyłowych energii elektrycznej, dotyczących morskiej energetyki wiatrowej, w tym jej rozwoju.

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie stanowią wystarczającego uzasadnienia dla braku wiedzy Prezesa URE w zakresie przyczyn nierealizowania w pełni rozwoju sieci przesyłowej związanej ze wskazanymi przedsięwzięciami oraz zmiany harmonogramu ich realizacji, ponieważ m.in. z polityki energetycznej państwa, wynikał planowany rozwój morskiej energetyki wiatrowej, a Prezes URE zobowiązany był do regulowania działalności przedsiębiorstw energetycznych zgodnie również z tą polityką, którą to winny również uwzględniać w uzgadnianych z Prezesem URE planach rozwoju przedsiębiorstwa energetyczne. Zatem, nie kwestionując licznych inwestycji ujętych w planie rozwoju OSP oraz konieczności uzgadniania planów w zakresie finansowym, to jednak rozwój morskiej energetyki został wyszczególniony w polityce energetycznej państwa i Prezes URE, w ocenie NIK, winien podejmować działania w celu pozyskania wiedzy o stanie realizacji inwestycji w tym zakresie. Ponadto, skoro Prezes URE posiadał informacje o zawartych umowach o przyłączenie MFW do sieci, niedokonania dotychczas takiego przyłączenia i otrzymywania informacji o braku warunków ekonomicznych i technicznych takiego przyłączenia, to zdaniem NIK, stanowiło to podstawę do przedstawienia i dokonania oceny warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania, przesyłania i dystrybucji energii elektrycznej z MFW, rozumianych również, jako brak takich warunków oraz przedstawienia i dokonania oceny realizacji planów rozwoju operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego w tym zakresie, pomimo braku ustawowego obowiązku przedstawiania informacji odnoszących się do wybranej technologii lub rodzaju źródeł wytwórczych, w tym MFW oraz braku uwag i zastrzeżeń ministra właściwego do spraw energii co do braku tych informacji w raportach Prezesa URE. Zdaniem NIK, skoro w sprawozdaniu z działalności Prezesa URE w 2020 r. wskazano m.in., że:

- „uległy poprawie warunki formalnoprawne do dynamicznego rozwoju segmentu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (w świetle ostatnich uzgodnień kluczowych dokumentów sektorowych: PEP do 2040 r., PKPnREiK⁵⁹ na lata 2021-2030, oraz ustawy MFW)⁶⁰,
- „Dodatkowe regulacje kreujące obowiązek rozbudowy sieci na potrzeby przyłączania morskich farm wiatrowych zostały określone ustawą MFW. Szczegółowe kwestie związane z przyłączaniem zostały uregulowane

⁵⁹ Projekt Krajowego Planu na Rzecz Energii i Klimatu na lata 2021-2030.

⁶⁰ Str. 136 pkt 9.

w Rozdziale 7 ustawy pn. „zasady przyłączania wytwórców do sieci i rozporządzania zespołem urządzeń służących do wyprowadzenia mocy oraz morską farmą wiatrową”.⁶¹,
dostrzegano niedostatki regulacyjne w zakresie dotyczącym MFW, co również mogło znaleźć odzwierciedlenie w raportach Prezesa URE.
(akta kontroli str. 7-38, 41-376, 557-581, 610-680)

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. W ramach uzgadniania projektów planów rozwoju operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego, wyjaśnianie ocen operatora, co do udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie energetycznym kraju, w kontekście planów w tym zakresie ujętych w polityce energetycznej państwa.
2. Monitorowanie funkcjonowania systemu elektroenergetycznego w związku z posiadanymi informacjami dotyczącymi morskich farm wiatrowych, w tym dotyczące warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w zakresie przesyłania energii elektrycznej.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 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, października 2021 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś

.....
podpis

⁶¹ Str. 172/173.

