



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Michał Jędrzejczyk

LGD.410.14.1.2024

Pan Dariusz Klimczak
Minister Infrastruktury
Ministerstwo Infrastruktury
ul. Chałubińskiego 4/6
00-928 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury, ul. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Klimczak, Minister Infrastruktury, od 13 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Alvin Gajadhur, Minister Infrastruktury, od 27 listopada 2023 r. do 12 grudnia 2023 r., – Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury, od 9 stycznia 2018 r. do 26 listopada 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Identyfikowanie barier prawnych w zakresie lokalizacji i budowy morskich elektrowni wiatrowych mogących ograniczać rozwój energetyki wiatrowej. 2. Przygotowanie, procedowanie, monitorowanie i prowadzenie ewaluacji regulacji prawnych (lub ich zmiany) w zakresie lokalizacji i budowy morskich elektrowni wiatrowych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2022-2024 (do dnia zakończenia kontroli ¹), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie – jeżeli dotyczyły działalności objętej kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Rafał Malcharek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LGD/82/2024 z 20 maja 2024 r.

(akta kontroli str. 1-7)

¹ Tj. do 13 września 2024 r.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia Ministra Infrastruktury w zakresie identyfikacji barier prawnych dotyczących lokalizacji i budowy morskich elektrowni wiatrowych mogących ograniczać rozwój energetyki wiatrowej, jak również w zakresie przygotowywania stosownych zmian regulacji prawnych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Minister Infrastruktury czynił starania w celu prawidłowego i rzetelnego identyfikowania barier prawnych w zakresie lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych w Polsce. W szczególności w Ministerstwie Infrastruktury:

- analizowano dane i informacje o barierach prawnych w zakresie lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych mogących ograniczać rozwój energetyki wiatrowej oraz wykorzystywano wiedzę pozyskaną w tym zakresie,
- terminowo prowadzono postępowania dotyczące wniosków w sprawach pozwoleń na wznoszenie lub wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich dla morskich farm wiatrowych,
- zrealizowano cele i zadania dotyczące prawnych uwarunkowań lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych.

Nie wpływały petycje lub skargi w tym zakresie, a nieliczne wnioski (dwa) rozpatrzono prawidłowo.

W latach 2022-2024 (do 13 września) Minister Infrastruktury, w ramach identyfikacji i likwidacji barier prawnych dotyczących lokalizacji morskich farm wiatrowych, inicjował oraz uczestniczył w pracach legislacyjnych dotyczących koniecznych zmian przepisów w zakresie lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych na morzu, w szczególności dotyczących ustawy o obszarach morskich⁴ oraz planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w skali 1:200 000, przyjętego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 2021 r.⁵

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W Ministerstwie Infrastruktury przeanalizowano dane i informacje o barierach prawnych w zakresie lokalizacji i budowy morskich elektrowni wiatrowych mogących ograniczać rozwój energetyki wiatrowej. W szczególności, jak wynikało z wyjaśnień Sekretarza Stanu (z upoważnienia Ministra Infrastruktury), podjęto następujące działania (poza pracami legislacyjnymi opisanymi w pkt 2.1. wystąpienia pokontrolnego):

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

⁴ Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1125).

⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 2021 r. w sprawie przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w skali 1:200 000 (Dz. U. poz. 935, ze zm.).

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

- przeanalizowano dane dotyczące potencjalnych barier prawnych dla rozwoju morskiej energetyki wiatrowej, tj. Informację o wynikach kontroli NIK nr P/21/065 „Rozwój morskiej energetyki wiatrowej” oraz raport Polskiego Stowarzyszenia Energetyki Wiatrowej (dalej: „PSEW”): „Potencjał Morskiej Energetyki Wiatrowej w Polsce”;
- pracownicy Ministerstwa Infrastruktury: śledzili artykuły prasowe na temat rozwoju morskiej energetyki wiatrowej w Polsce i na świecie, uczestniczyli w wydarzeniach branżowych, w tym w konferencjach:
 - organizowanej przez PSEW (od 20 do 22 czerwca 2023 r.) dotyczącej lądowej i morskiej energetyki wiatrowej,
 - organizowanej przez Ministerstwo Infrastruktury (2 października 2023 r.) dotyczącej wydanych przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej pozwoleń lokalizacyjnych dla morskich farm wiatrowych,
 - organizowanej przez Global Transmission (15 listopada 2023 r.) dotyczącej morskiej energetyki wiatrowej,
 - webinarze „Estimation of long-term offshore wind Energy yield in the German EEZ”, organizowanym 30 listopada 2023 r.,
 - podsumowującej projekt z zakresu morskiego planowania przestrzennego “eMSP NBSR: Emerging ecosystem-based Maritime Spatial Planning topics in North and Baltic Sea Regions” (od 31 stycznia do 1 lutego 2024 r.);
- pracownicy Ministerstwa Infrastruktury współpracowali z przedstawicielami inwestorów, którzy w toku postępowań administracyjnych o wydanie pozwoleń lokalizacyjnych dla morskich farm wiatrowych zgłaszali problemy pojawiające się w związku z procedurami dotyczącymi uzyskania wymaganych pozwoleń dla morskich farm wiatrowych, w tym odnośnie postępowania rozstrzygającego, w szczególności poprzez udzielanie odpowiedzi na zgłaszane pytania i problemy. Na początkowym etapie pracownicy Departamentu Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w Ministerstwie Infrastruktury odpowiadali indywidualnie na zgłaszane pytania i wątpliwości, następnie – w związku ze zwiększoną liczbą pytań oraz powtarzającymi się zagadnieniami – opracowano odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania, które 29 kwietnia 2021 r. po raz pierwszy zostały opublikowane na stronie Ministerstwa Infrastruktury⁷ celem zapoznania się wszystkich zainteresowanych inwestorów z poruszonymi kwestiami (opisano w pkt 1.3. wystąpienia pokontrolnego);
- wystąpiono do PSEW o przekazanie pełnego raportu „Potencjał Morskiej Energetyki Wiatrowej w Polsce” oraz skonsultowano go wstępnie z organami, które w pierwszym procesie planistycznym były najbardziej aktywne oraz zgłaszały najwięcej uwag i spraw konfliktowych związanych z rozwojem morskiej energetyki wiatrowej, tj. Ministerstwem Obrony Narodowej, Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Głównym Geologiem Kraju;
- polecono dyrektorom urzędów morskich wykonanie do końca 2024 r. analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym obszaru objętego planem zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w skali 1:200 000 oraz opracowanie raportu o stanie zagospodarowania obszarów morskich (zgodnie z przepisami art. 37i ustawy o obszarach morskich), który posłuży do podjęcia decyzji o konieczności aktualizacji planu zagospodarowania polskich obszarów morskich.

(akta kontroli str. 92-93, 200-201)

⁷ Następnie zmieniane i uzupełniane: 18 marca 2022 r. i 9 stycznia 2023 r.: [Informacje dla inwestorów - Ministerstwo Infrastruktury - Portal Gov.pl \(www.gov.pl\)](https://www.gov.pl/web/gov/informacje-dla-inwestorow).

Do zadań działającego w strukturze Ministerstwa Infrastruktury Departamentu Gospodarki Morskiej (od 16 marca 2024 r. – Departamentu Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej⁸, dalej: „DGMiŻŚ”) należało w szczególności:

- prowadzenie spraw z zakresu obszarów morskich, w tym planowanie i zagospodarowanie przestrzenne polskich obszarów morskich oraz prowadzenie konsultacji i uzgodnień transgranicznych w tym zakresie⁹, a także (od 6 lipca 2024 r.¹⁰) lokalizacji przedsięwzięć w zakresie określonym w szczególności ustawą o obszarach morskich, oraz wykonywania uprawnień właściciela wód morskich w zakresie określonym w szczególności ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne¹¹,
- tworzenie i opiniowanie projektów aktów normatywnych i innych dokumentów rządowych w obszarze jego działania¹²;
- utrzymanie, uzupełnianie i rozwijanie Systemu Informacji Przestrzennej Administracji Morskiej (dalej: „SIPAM”), który służy do gromadzenia danych przestrzennych administracji morskiej¹³.

(akta kontroli str. 93-94, 100)

Stosownie do ww. zadań m.in.:

- z upoważnienia Ministra Infrastruktury Sekretarz Stanu 2 września 2024 r. na połączonym posiedzeniu Komisji Klimatu i Środowiska oraz Komisji Spraw Zagranicznych, którego przedmiotem było bezpieczeństwo i ochrona wód Morza Bałtyckiego, m.in. przedstawił stan rozwoju morskiej energetyki wiatrowej w kontekście zagrożeń związanych z zaleganiem materiałów niebezpiecznych na dnie Morza Bałtyckiego¹⁴;
- zarządzanie SIPAM odbywało się, jak wynikało z wyjaśnień Sekretarza Stanu (z upoważnienia Ministra Infrastruktury), poprzez powołany do tego celu zespół roboczy złożony z pracowników Ministerstwa Infrastruktury oraz urzędów morskich, który spotykał się średnio raz na miesiąc lub w razie potrzeby częściej (wybrane efekty prac opisano w pkt 2.1. wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. 93-94)

1.2. W związku z wpływem 11 wniosków o wydanie pozwoleń lokalizacyjnych dla morskich farm wiatrowych (art. 23 ust. 1 ustawy o obszarach morskich) w 11 lokalizacjach określonych w załączniku nr 2 do ustawy offshore¹⁵, w okresie objętym kontrolą Minister Infrastruktury, zgodnie z art. 27c ust. 1 ustawy o obszarach morskich, zamieścił ogłoszenia o możliwości składania kolejnych wniosków o wydanie pozwolenia dotyczących akwenów objętych tymi wnioskami na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej (dalej: „BIP”) Ministerstwa Infrastruktury. Minister Infrastruktury, w związku z wpływem kolejnych wniosków, zgodnie z art. 27d ust. 1

⁸ Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 4 Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Infrastruktury, stanowiącego załącznik do Zarządzenia Nr 1 Ministra Infrastruktury z dnia 8 stycznia 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Infrastruktury (Dz. Urz. Min. Inf. z 2023 r. poz. 36, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym od 16 marca 2024 r. (dalej: „Regulamin organizacyjny Ministerstwa Infrastruktury”).

⁹ § 25 ust. 2 pkt 2 Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Infrastruktury oraz § 9 ust. 2 pkt 2 Regulaminu Wewnętrznego Departamentu Gospodarki Morskiej z 12 października 2021 r. i 9 grudnia 2022 r. oraz Regulaminu Wewnętrznego DGMiŻŚ z 22 marca 2024 r.

¹⁰ Zarządzenie nr 24 Ministra Infrastruktury z dnia 5 lipca 2024 r. zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Infrastruktury (§ 1 pkt 4).

¹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1087.

¹² § 10 pkt 1 lit. a Regulaminu Wewnętrznego Departamentu Gospodarki Morskiej z 12 października 2021 r. i 9 grudnia 2022 r. oraz Regulaminu Wewnętrznego DGMiŻŚ z 22 marca 2024 r.

¹³ § 13 pkt 2 Regulaminu Wewnętrznego DGMiŻŚ z 22 marca 2024 r. (zadanie Wydziału Zrównoważonego Rozwoju Obszarów Morskich wychodzącego w skład DGMiŻŚ).

¹⁴ <https://www.senat.gov.pl/aktualnoscilista/art,16385,wyjazdowe-posiedzenie-komisji-spraw-zagranicznych-oraz-komisji-klimatu-i-srodowiska.html>

¹⁵ Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 182, ze zm.).

ustawy o obszarach morskich, przeprowadził 11 postępowań rozstrzygających. Wyniki tych postępowań, zgodnie z art. 27j tej ustawy, Minister Infrastruktury ogłosił zarówno na stronie podmiotowej BIP, jak i w siedzibie Ministerstwa Infrastruktury, wskazując wnioskodawców, którzy osiągnęli minimum kwalifikacyjne w kolejności według malejącej liczby uzyskanych punktów. Tym samym wnioskodawca na pierwszym miejscu był podmiotem wyłonionym w postępowaniu rozstrzygającym, ponieważ uzyskał największą liczbę punktów, a w przypadku trzech postępowań, w których po dwóch wnioskodawców uzyskało maksymalną liczbę, zwycięzcę wyłoniono zgodnie z art. 27i ust. 2-4 pkt 1 tej ustawy. Jedno z 11 postępowań pozostało nierozstrzygnięte, ponieważ żaden z wnioskodawców nie uzyskał minimum kwalifikacyjnego (57 punktów) określonego w § 14 rozporządzenia w sprawie oceny wniosków w postępowaniu rozstrzygającym¹⁶.

Ww. postępowania, do dnia wszczęcia postępowań rozstrzygających, na podstawie art. 27d ust. 1 ustawy o obszarach morskich, trwały do 2 miesięcy z uwagi na szczególnie skomplikowany charakter, przy czym do terminu załatwienia spraw nie wliczano terminów wynikających z uregulowań szczególnych przewidzianych w tej ustawie, tj. terminu 90 dni określonego dla organów na zaopiniowanie wniosku, terminu prowadzenia postępowania rozstrzygającego oraz terminów dla wnioskodawców na dokonanie określonych czynności (np. prawa wglądu do akt sprawy).

W latach 2022-2024 (do 7 czerwca) Minister Infrastruktury, na podstawie art. 106 ustawy offshore, umorzył sześć¹⁷ wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy postępowań dotyczących wniosków w sprawie wydania pozwoleń lokalizacyjnych dla morskich farm wiatrowych. Decyzje o umorzeniu tych postępowań zostały utrzymane w mocy w wyniku ostatecznych orzeczeń zapadłych w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Nieterminowości postępowań, w szczególności przekroczeń czteromiesięcznego terminu na zakończenie postępowania rozstrzygającego określonego w art. 27d ust. 3 ustawy o obszarach morskich, nie stwierdzono.

(akta kontroli str. 8-125, 268-269, 291-292, 296-317, 325-346)

1.2.1. W 10 ww. postępowaniach rozstrzygających, w których wnioskodawcy osiągnęli minimum kwalifikacyjne, prowadzonych w związku z ogłoszeniami „o możliwości składania kolejnych wniosków o wydanie pozwolenia na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich w wyłącznej strefie ekonomicznej” największą liczbę punktów przyznano wyłącznie spółkom zależnym od PGE S.A. lub PKN ORLEN S.A. [...] ¹⁸

(akta kontroli str. 8-110, 220-267, 325-346)

Sekretarz Stanu (z upoważnienia Ministra Infrastruktury) wyjaśnił w tej sprawie, że: „Jednym z kryteriów oceny wniosków w postępowaniu rozstrzygającym była możliwość realizacji przedsięwzięcia z dostępnych środków publicznych, w tym dotacji ze środków Unii Europejskiej¹⁹. Ministerstwo Infrastruktury przyjęło, że ww. kryterium zostanie spełnione również w przypadku przekazania (przyznania) spółce

¹⁶ Rozporządzenie z dnia 27 listopada 2021 r. w sprawie oceny wniosków w postępowaniu rozstrzygającym (Dz.U. poz. 2203, ze zm.).

¹⁷ Wszystkie inne postępowania wszczęte i niezakończone (29) zostały umorzone w drodze ostatecznych rozstrzygnięć na podstawie art. 106 ustawy o obszarach morskich, z tego: 27 przed okresem objętym kontrolą, a dwie w tym okresie.

¹⁸ Treść wyłączono na podstawie art. 5 ust.2 ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r., poz. 902) ze względu na tajemnicę przedsiębiorstwa. Wyłączenia dokonała Agnieszka Solecka – doradca prawny w NIK Delegatura w Gdańsku.

¹⁹ § 5 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie oceny wniosków w postępowaniu rozstrzygającym.

celowej środków pieniężnych przez spółkę, w której bezpośrednio udziały albo akcje posiada Skarb Państwa – polski lub zagraniczny. Ta interpretacja oparta była na dwóch podstawowych założeniach. Po pierwsze rozporządzenie nie zawiera definicji pojęcia „środków publicznych”, a określony w art. 5 ustawy o finansach publicznych²⁰. nie zawiera zamkniętego katalogu środków publicznych²¹. Tym samym, za środki publiczne można uznać również środki niewymienione w art. 5 ustawy o finansach publicznych i tak np. środkami publicznymi są również środki przedsiębiorcy publicznego²² (każdego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, bez względu na sposób działania oraz formę organizacyjno-prawną, w szczególności spółki handlowej, spółdzielni, przedsiębiorstwa państwowego, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych oraz banku państwowego, na którego działalność organ publiczny wywiera decydujący wpływ, niezależnie od wpływu wywieranego na niego przez inne podmioty²³). Środki publiczne mogą pochodzić ze źródeł regulowanych przepisami prawa publicznego, jak też uregulowanych przepisami prawa prywatnego. Środkami publicznymi są zatem środki pieniężne, które zostały pobrane z określonych tytułów i źródeł przez podmioty sektora finansów publicznych. Mogą pochodzić zarówno od podmiotów zaliczonych do sektora finansów publicznych (np. wpłaty do budżetu państwa nadwyżek wypracowanych przez agencje wykonawcze, wpłaty do budżetu jednostki samorządu terytorialnego nadwyżki środków obrotowych, ustalonej na koniec okresu sprawozdawczego, dokonywane przez samorządowe zakłady budżetowe), jak i od podmiotów spoza tego sektora, mających status podmiotów prawa publicznego (np. wpłaty części zysku do budżetu państwa dokonywane przez Narodowy Bank Polski) lub mających status podmiotów prawa prywatnego²⁴.

Istotne dla uznania środków przekazanych przez spółkę z udziałem Skarbu Państwa innemu podmiotowi (np. spółce celowej) za środki publiczne jest wpływ Skarbu Państwa na działalność spółki, tj. czy Skarb Państwa w sposób decydujący wpływa na kluczowe aspekty działania spółki. Wpływ ten wynikać może:

- z posiadania przez Skarb Państwa ponad połowy udziałów lub akcji w spółce (PGE S.A. i EDF) albo
- uprawnień przyznanych Skarbowi Państwa zagwarantowanych w statucie spółki (umowie spółki) lub ustawie szczególnej²⁵ (ORLEN S.A.).

W przypadku spełniania ww. przesłanek i przedstawienia przez uczestnika postępowania rozstrzygającego dokumentów potwierdzających przyznanie środków Minister Infrastruktury uznawał, że ww. kryterium zostało spełnione i przyznawał danemu uczestnikowi przewidziane w rozporządzeniu punkty. Kluczowe dla ustalenia spełniania ww. kryterium jest nie tylko sama (teoretyczna kwalifikacja środków), ale okoliczności wskazane w przedstawionych przez uczestnika postępowania rozstrzygającego dokumentach.

Po drugie uczestnik postępowania rozstrzygającego musiał otrzymać środki pieniężne bezpośrednio od spółki, w której udziały lub akcje posiada Skarb Państwa.

²⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.).

²¹ E. Kornberger-Sokołowska [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, prof. WSIZ dr W. Misiąg (red.), wyd. 3 z 2019 r., komentarz do art. 5, wersja elektroniczna opublikowana w systemie informacji prawnych Legalis.

²² Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 2205), dalej „ustawa o przejrzystości stosunków finansowych”.

²³ Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o przejrzystości stosunków finansowych.

²⁴ Z. Ofiarski (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, wyd. z 2021 r., komentarz do art. 5, wersja elektroniczna opublikowana w systemie informacji prawnych LEX.

²⁵ Ustawa z dnia 18 marca 2010 r. o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw aktywów państwowych oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2173, ze zm.).

Należy nadmienić, że w toku postępowania o unieważnienie postępowania rozstrzygającego (postępowania prowadzonego po ogłoszeniu wyników) podnoszone były zarzuty dotyczące przyznania punktów za spełnienie ww. kryterium. Minister Infrastruktury decyzją odmówił unieważnienia postępowania rozstrzygającego odnosząc się szczegółowo do stawianych zarzutów, w tym do zarzutów dotyczących przyznania punktacji za możliwość realizacji przedsięwzięcia ze środków publicznych. Żaden z uczestników postępowania rozstrzygającego nie podnosił wspomnianych zarzutów na dalszym etapie postępowania, tj. na etapie postępowania sądowego przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie.

Niezależnie od powyższego wskazać również należy, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na etapie rozpatrywania złożonych skarg (sąd rozstrzyga sprawę w jej granicach, ale nie jest związany zarzutami i wnioskami oraz powołaną w skardze podstawą prawną²⁶) nie dopatrył się w działaniu Ministra Infrastruktury uchybień, których skutkiem mogłoby być uchylenie decyzji o odmowie unieważnienia postępowania rozstrzygającego²⁷.

Sekretarz Stanu (z upoważnienia Ministra Infrastruktury) wskazał również, że ustawa o obszarach morskich reguluje w sposób szczególny, w stosunku do ogólnych przepisów k.p.a.²⁸, tryb zaskarżenia wyników postępowania rozstrzygającego, w tym postępowania rozstrzygającego prowadzonego w zakresie lokalizacji morskich farm wiatrowych. W art. 27m – 27p ustawy o obszarach morskich przewidziano możliwość dla uczestników postępowania rozstrzygającego złożenia: wniosku o unieważnienie postępowania rozstrzygającego²⁹, wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy³⁰, a następnie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie³¹. Tym samym, pomimo wyłączenia w art. 27f ustawy o obszarach morskich stosowania przepisów k.p.a. do postępowania rozstrzygającego, przepisy ustawy o obszarach morskich przewidują tryb odwoławczy w sprawach dotyczących lokalizacji morskich farm wiatrowych po ogłoszeniu wyników postępowania rozstrzygającego.

(akta kontroli str. 262-267)

Na dzień zakończenia kontroli³² ww. trzy postępowania sądowe były nieprawomocne³³.

(akta kontroli str. 266)

1.3. Bariery prawne mogące ograniczyć rozwój energetyki wiatrowej związane były z planem zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w skali 1:200 000 i stanowiły je:

- niepełna wiedza o obszarach morskich, w szczególności w zakresie zalegania materiałów niebezpiecznych³⁴;
- problemy pojawiające się w związku z procedurami w celu uzyskania wymaganych pozwoleń dla morskich farm wiatrowych – pytania inwestorów dotyczyły m.in.:

²⁶ Zgodnie z art. 134 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935).

²⁷ Zob. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z 6 marca 2024 r., sygn. akt IV SA/Wa 2480/23 (skarżący Ondentille Investments sp. z o.o. złożył skargę kasacyjną do NSA), z 14 maja 2024 r., sygn. akt IV SA/Wa 2872/23 oraz z 24 czerwca 2024 r., sygn. akt IV SA/Wa 290/24.

²⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572).

²⁹ Zgodnie z art. 27m § 1 ustawy o obszarach morskich postępowanie rozstrzygające może być unieważnione z urzędu lub na wniosek uczestnika postępowania rozstrzygającego, złożony w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia wyników tego postępowania.

³⁰ Zgodnie z art. 27m ust. 2 ustawy o obszarach morskich.

³¹ Zgodnie z art. 27n ustawy o obszarach morskich.

³² Tj. 13 września 2024 r.

³³ IV SA/Wa 2480/23 - Wyrok WSA w Warszawie z 2024-03-06 (nsa.gov.pl), IV SA/Wa 2872/23 - Wyrok WSA w Warszawie z 2024-05-14 (nsa.gov.pl), IV SA/Wa 290/24 - Wyrok WSA w Warszawie z 2024-06-24 (nsa.gov.pl)

³⁴ Zob. np. NIK, Informacja o wynikach kontroli P/19/068 „Przeciwdziałanie zagrożeniom wynikającym z zalegania materiałów niebezpiecznych na dnie Morza Bałtyckiego” s. 14 i 25.

- a) spraw niezakończonych przed wejściem w życie ustawy offshore,
- b) terminu i sposobu złożenia nowych wniosków o pozwolenia lokalizacyjne dotyczące obszarów wskazanych w ustawie offshore,
- c) przebiegu i okresu trwania postępowań rozstrzygających.

Jak wskazał Sekretarz Stanu (z upoważnienia Ministra Infrastruktury), Ministerstwo podjęło prace mające służyć dostosowaniu planu zagospodarowania przestrzennego do aktualnych potrzeb w zakresie zrównoważonego rozwoju obszarów morskich oraz bezpieczeństwa państwa, w tym bezpieczeństwa energetycznego. Ministerstwo Infrastruktury posiada wiedzę dotyczącą analiz i oczekiwań branży morskiej energetyki wiatrowej w zakresie zwiększenia liczby obszarów dla morskich farm wiatrowych w planie zagospodarowania przestrzennego. Polskie obszary morskie są jednak wykorzystywane przez różnych użytkowników, a zadaniem ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej jest odpowiednie wyważenie wszystkich słuszných interesów oraz zapewnienie zrównoważonego rozwoju polskich obszarów morskich. Dodatkowo, z uwagi na obecną sytuację geopolityczną niezwykle ważne jest, aby wszelkie działania na morzu co najmniej nie osłabiały potencjału obronnego Rzeczypospolitej Polskiej, a najlepiej go wzmacniały. Z tego powodu Ministerstwo Infrastruktury podejmuje działania w odpowiedniej kolejności, tj. najpierw chce kompleksowo ocenić plan, aby podjąć merytoryczną decyzję na temat potrzebnych zmian. Plan zagospodarowania przestrzennego integruje różne polityki i strategie, w zakresie energetyki w szczególności uwzględnia politykę energetyczną. Obecnie obowiązujący plan w pełni odzwierciedla cele polskiej polityki energetycznej, a nawet daje większy potencjał rozwoju morskiej energetyki wiatrowej pod względem możliwych do uzyskania mocy³⁵. Zatem nie można stwierdzić, że plan zagospodarowania przestrzennego stanowi jakąkolwiek barierę dla rozwoju branży. Wręcz przeciwnie, jest on jednym z prekursorów tego rozwoju.

(akta kontroli str. 94, 200-201, 208-219, 294-295)

1.4. Cele i zadania dotyczące prawnych uwarunkowań lokalizacji i budowy morskich elektrowni wiatrowych określono w planach działalności Departamentu Gospodarki Morskiej (obecnie DGMiŻŚ). W planach na lata 2022, 2023 i 2024 wskazany był cel polegający na określaniu warunków lokalizacji przedsięwzięć na polskich obszarach morskich, z uwzględnieniem bezpieczeństwa i zrównoważonego rozwoju tych obszarów oraz zapewnienie prawidłowej gospodarki nieruchomościami (w planie na 2022 r. dodano: sektora morskiego). Jako miernik realizacji celu przyjęto minimalną (nie większą niż 5%) liczbę decyzji dotyczących lokalizacji przedsięwzięć na polskich obszarach morskich uchylonych przez sąd administracyjny w stosunku do liczby wydanych w tym zakresie decyzji. Wzięto pod uwagę (zadania służące realizacji celu): wydawanie pozwoleń na wznoszenie lub wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń na polskich obszarach morskich; uzgadnianie lokalizacji oraz sposobów utrzymywania kabli lub rurociągów w polskiej wyłącznej strefie ekonomicznej; wydawanie pozwoleń na prowadzenie badań naukowych, z wyłączeniem badań żywych zasobów morza, przez obce państwa lub obce osoby prawne i fizyczne na polskich obszarach morskich; utrzymanie i rozwój SIPAM; przyjęcie planów zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich; uzgadnianie decyzji wydawanych na podstawie ustawy z 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze³⁶, dotyczących polskiej wyłącznej strefy ekonomicznej; określanie granic portów morskich. Zrealizowano miernik zarówno w 2022 r., jak i 2023 r., osiągając wskaźnik zero, tzn. sądy administracyjne nie uchylły żadnych tego rodzaju decyzji.

³⁵ 15 GW do 11GW wynikających z ww. polityki.

³⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1290.

(akta kontroli str. 95, 126-149)

1.5. W 2022 r. i 2024 r. (I półrocze) nie wpłynęły żadne skargi, wnioski lub petycje dotyczące prawnych uwarunkowań lokalizacji lub budowy morskich farm wiatrowych. W 2023 r. wpłynęły wyłącznie dwa wnioski (w trybie art. 241 k.p.a.) dotyczące morskich farm wiatrowych, tj.:

- pierwszy wniosek dotyczył sposobu prowadzenia postępowania rozstrzygającego dla obszaru 43E.1 określonego w załączniku nr 2 do ustawy offshore, prowadzonego w związku z ogłoszeniem nr 2/2022/MFW z 21 stycznia 2022 r. o możliwości składania kolejnych wniosków lokalizacyjnych dla inwestycji polegających na budowie morskiej farmy wiatrowej³⁷;
- drugi wniosek dotyczył budowy morskich farm wiatrowych³⁸.

Ww. wnioski rozpatrzono prawidłowo, tj. zgodnie z art. 237 w zw. z art. 244 k.p.a. – w terminie miesięcznym, w zawiadomieniu o sposobie załatwienia wniosku zawarto elementy, o których mowa w art. 238 w zw. z art. 247 k.p.a. – oznaczenie organu, wskazanie sposobu załatwienia wniosku, uzasadnienie faktyczne i prawne, podpis osoby upoważnionej do załatwienia sprawy oraz pouczenie o możliwości złożenia skargi w trybie k.p.a.

(akta kontroli str. 95-96, 150-183, 203)

1.6. Ministerstwo Infrastruktury w okresie objętym kontrolą nie planowało i nie przeprowadzało kontroli wewnętrznych w zakresie zadań dotyczących prawnych uwarunkowań lokalizacji i budowy morskich elektrowni wiatrowych. W zakresie realizacji funkcji audytu wewnętrznego w Ministerstwie Infrastruktury w temacie objętym kontrolą, w badanym okresie zrealizowane zostało zadanie audytowe: „Czynności doradcze w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych w Departamencie Gospodarki Morskiej”. Zadanie przeprowadzono w formie czynności doradczych (sporządzono notatkę z czynności doradczej). Inne zadania audytowe, w tym na 2024 r., w zakresie objętym kontrolą, nie były planowane.

W związku z ww. czynnością doradczą w Ministerstwie Infrastruktury stosownie wydłużono posiadaną kategorię archiwalną (BE10) – okres przechowywania akt w sprawach postępowań administracyjnych w zakresie wydania pozwoleń na wznoszenie lub wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń. Ówczesny Departament Gospodarki Morskiej zgłosił propozycję zmiany kategorii archiwalnej w sprawach pozwoleń lokalizacyjnych 12 września 2022 r. Zmiana została uwzględniona, wydłużono kategorię archiwalną z BE10 na BE50.

(akta kontroli str. 96, 184-197, 203-204)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie Ministra Infrastruktury w zbadanym zakresie.

Minister Infrastruktury czynił starania w celu prawidłowego i rzetelnego identyfikowania barier prawnych w zakresie lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych w Polsce. W szczególności w Ministerstwie Infrastruktury:

- analizowano dane i informacje o barierach prawnych w zakresie lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych mogących ograniczać rozwój energetyki wiatrowej oraz wykorzystywano wiedzę pozyskaną w tym zakresie,
- terminowo prowadzono postępowania dotyczące wniosków w sprawach pozwoleń na wznoszenie lub wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich dla morskich farm wiatrowych,

³⁷ DGM-3.051.1.2023.

³⁸ DGM-3.051.4.2023.

- zrealizowano cele i zadania dotyczące prawnych uwarunkowań lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych.

Nie wpływały petycje lub skargi w tym zakresie a nieliczne wnioski (dwa) rozpatrzono prawidłowo.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1.-2.2. Odnośnie likwidowania barier prawnych dotyczących lokalizacji i budowy morskich elektrowni wiatrowych w Ministerstwie Infrastruktury, w okresie objętym kontrolą, podjęto prace legislacyjne w zakresie nowelizacji ustawy o obszarach morskich (projekt ustawy o zmianie ustawy o obszarach morskich 17 czerwca 2024 r. uzyskał wpis do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów (numer UD76), a 28 czerwca 2024 r. został wysłany do uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania. W uzasadnieniu projektu i jego Ocenie Skutków Regulacji (dalej: „OSR”) znajdują się szczegółowe informacje na temat wprowadzanych przepisów³⁹), aby:

- zwiększyć przejrzystość prowadzenia badań naukowych w polskich obszarach morskich, zapewnić lepszy przepływ informacji oraz poprawić uzyskiwanie wyników badań naukowych przez administrację morską – co ma przysłużyć się do lepszego budowania wiedzy o obszarach morskich i w przyszłości obniżyć koszty badań koniecznych do przeprowadzenia w celu budowy morskich farm wiatrowych (w tym celu Ministerstwo Infrastruktury zleciło także opracowanie studium wykonalności dla rozbudowy SIPAM, aby gromadzić te dane i prezentować je w sposób łatwy i przejrzysty);
- uporządkować przepisy dotyczące sposobu postępowania z niebezpiecznymi materiałami zatopionymi, które są jednym z zagrożeń dla rozwoju morskiej energetyki wiatrowej.

W związku z powyższym, w projektowanej ustawie planuje się dokonać zmian mających na celu ułatwienie funkcjonowania administracji morskiej Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych podmiotów uczestniczących w gospodarce morskiej w poszczególnych segmentach związanych z zarządzaniem i postępowaniem z materiałami niebezpiecznymi zalegającymi na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej. W odniesieniu do zatopionych materiałów niebezpiecznych, w Rzeczypospolitej Polskiej od kilku lat trwają prace nad opracowaniem całościowego systemowego zarządzania tą problematyką. W wyniku dotychczasowych prac międzyresortowych realizowanych z inicjatywy Prezesa Rady Ministrów, prowadzonych w ramach Międzyresortowego Zespołu do spraw zagrożeń wynikających z zalegających w obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej materiałów niebezpiecznych⁴⁰ oraz Międzyresortowego Zespołu do spraw Materiałów Niebezpiecznych Zalegających na Obszarach Morskich Rzeczypospolitej Polskiej⁴¹ wskazano, że w administracji publicznej widoczny jest wyraźny podział zadań

³⁹ <https://legislacja.gov.pl/projekt/12386701>

⁴⁰ Powołanego Zarządzeniem nr 150 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 września 2020 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do spraw zagrożeń wynikających z zalegających w obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej materiałów niebezpiecznych (M.P. poz. 887), zmienionym Zarządzeniem nr 42 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2021 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do spraw zagrożeń wynikających z zalegających w obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej materiałów niebezpiecznych (M.P. poz. 406).

⁴¹ Powołanego Zarządzeniem nr 345 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 października 2022 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Materiałów Niebezpiecznych Zalegających na Obszarach Morskich Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. poz. 1042).

realizowanych lub nadzorowanych przez poszczególne resorty ściśle wynikający z obszarów ich kompetencji. Zadania te, rozproszone w aktach prawnych różnej rangi, opracowywanych przez właściwe dla danego działania resorty, nie tworzą spójnego systemu, a ich lokalizacja w wielu dokumentach zdecydowanie utrudnia ich odnalezienie i realizację. W związku z wynikami prac wyżej opisanych Międzyresortowych Zespołów ustalono, że należy podjąć działania mające na celu uporządkowanie przepisów poprzez utworzenie w ustawie o obszarach morskich rozdziału dedykowanego zatopionym materiałom niebezpiecznym, w którym znajdą się wskazania przepisów już istniejących wraz z informacją o ich zastosowaniu w przypadku podejmowania działań powiązanych z zarządzaniem zatopionymi materiałami niebezpiecznymi, oraz stosowne uzupełnienia brakujących przepisów. Takie rozwiązanie umożliwi sprawniejszą koordynację zadań realizowanych przez różne resorty, jak również podmioty naukowe i prywatne, w których zakresie działań mieszczą się identyfikacja, badania, monitorowanie i neutralizacja zatopionych materiałów niebezpiecznych. Projektowana zmiana ustawy o obszarach morskich dotyczy reformy B3.2 „Wsparcie naprawy stanu środowiska i zabezpieczenie przed substancjami niebezpiecznymi” w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (dalej: „KPO”). Wejście w życie projektowanych zmian ma stanowić uzupełnienie realizacji kamienia milowego dla tego działania. Ponadto, projektowane zmiany mają w praktyce umożliwić realizację inwestycji B3.2.1 „Inwestycje w neutralizację zagrożeń oraz odnowę wielkoobszarowych terenów zdegradowanych i Morza Bałtyckiego”⁴².

Wskazane natomiast w pkt. 1.3. wystąpienia pokontrolnego podjęcie w Ministerstwie Infrastruktury prac mających służyć dostosowaniu planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w skali 1:200 000, do aktualnych potrzeb w zakresie zrównoważonego rozwoju obszarów morskich oraz bezpieczeństwa państwa, w tym bezpieczeństwa energetycznego polegało w szczególności na zarządzaniu SIPAM. Zespół wprowadził zmianę funkcjonalności SIPAM w zakresie aktualizacji informacji o wnioskach dotyczących lokalizacji morskich farm wiatrowych⁴³. W SIPAM udostępnione zostały dane przestrzenne i dokumenty w zakresie ważnych pozwoleń / decyzji / aktów prawnych administracji morskiej. W zakresie morskich farm wiatrowych są to wyłącznie ostateczne decyzje dotyczące lokalizacji sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń. Ponadto, jak wynikało z wyjaśnień Sekretarza Stanu (z upoważnienia Ministra Infrastruktury), wychodząc naprzeciw potrzebom inwestorów, dla których w tamtym czasie użyteczny był dostęp do informacji o lokalizacji aktualnie złożonych wniosków dotyczących morskich farm wiatrowych, od 7 grudnia 2021 r. informacje dotyczące wpływu wniosków o wydanie pozwolenia lokalizacyjnego dla morskich farm wiatrowych w warstwie Wnioski -> Farmy były aktualizowane na bieżąco, tj. w dniu uzyskania informacji o wpływie wniosku. Pozostałe informacje w tej warstwie (a także w warstwie Wnioski -> Kable) były aktualizowane tak jak do tej pory – raz w tygodniu w środy do godziny 12.00 według stanu na piątek. Zmiana częstotliwości aktualizacji wynikała z potrzeby ujawnienia jak najszybciej faktu złożenia wniosku na dany obszar pod morską farmę wiatrową – aby jednocześnie nie wpłynęło wiele wniosków na jeden obszar, z których tylko pierwszy może być złożony skutecznie. Wnioski konkurencyjne powinny być złożone na dany obszar w odpowiedzi na ogłoszenie, które było zamieszczane na stronie podmiotowej BIP Ministerstwa Infrastruktury. Została również opracowana instrukcja korzystania z danych⁴⁴. 24 czerwca 2021 r. DGMiŻŚ opublikował dane (przestrzenne w formie graficznej, dotyczące m.in. wniosków

⁴² <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-obszarach-morskich-rzeczypospolitej-polskiej-i-administracji-morskiej5>

⁴³ <https://sipam.gov.pl/2021/12/07/aktualizacja-informacji-o-wnioskach-mfw/>

⁴⁴ <https://sipam.gov.pl/wp-content/uploads/2021/03/Instrukcja-wnioski-MFW.pdf>

i pozwoleń lokalizacyjnych) z planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w skali 1:200 000.

W latach 2022-2024 (I półrocze) Zespół SIPAM wprowadził następujące zmiany funkcjonalności SIPAM w zakresie morskich farm wiatrowych na stronie <https://sipam.gov.pl/>:

- 10 stycznia 2023 r. została opublikowana informacja ze wskazaniem gdzie należy szukać wyników postępowań rozstrzygających na lokalizację morskich farm wiatrowych⁴⁵,
- 17 stycznia 2023 r. zmieniono sposób wizualizacji pozwoleń na sztuczne wyspy, konstrukcje i urządzenia oraz na kable i rurociągi, w taki sposób aby widoczna była lokalizacja obszaru dotyczącego odmowy wydania pozwolenia,
- 25 sierpnia 2023 r. dodano warstwę Kwadraty Bałtyckie do grupy 'Żegluga' w Kompozycjach mapowych: Morskie Farmy Wiatrowe oraz Morskie planowanie przestrzenne,
- w 2023 r. opublikowano dane (przestrzenne w formie graficznej dotyczące wniosków i pozwoleń lokalizacyjnych) dla kolejnych planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej⁴⁶.

(akta kontroli str. 92-99, 200-203, 293, 321-324)

2.2.1. W celu realizacji wniosków wynikających z kontroli NIK pt. „Przeciwdziałanie zagrożeniom wynikającym z zalegania materiałów niebezpiecznych na dnie Morza Bałtyckiego” z 7 lutego 2020 r., Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej w szczególności:

- przewodniczył Międzyresortowemu Zespołowi do spraw zagrożeń wynikających z zalegających w obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej materiałów niebezpiecznych. Zespół działał w okresie lipiec 2021-styczeń 2022. Powołał trzy grupy zdaniowe, z których jedna dedykowana była identyfikacji materiałów niebezpiecznych zalegających na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej. Członkowie grupy uzgodnili model klasyfikacji materiałów niebezpiecznych. Następnie zespół zebrał z poszczególnych instytucji dane GIS dotyczące zidentyfikowanych materiałów niebezpiecznych, w uzgodnionym modelu danych. Na ich podstawie opracował mapy prezentujące miejsca zatopienia i występowania materiałów niebezpiecznych (bojowych środków trujących i produktów ich rozpadu, broni konwencjonalnej oraz wraków w obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej) oraz stopień stwarzanego przez nie zagrożenia. W sumie zespół zgromadził dane dotyczące 639 obiektów punktowych oraz 44 obszary. Obiekty punktowe to konkretne obiekty zalegające na dnie Bałtyku, co znaczy, że ich położenie zostało określone przy pomocy współrzędnych geograficznych. Obszary to miejsca gdzie istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia obiektów danego typu, ale bez wskazywania konkretnych lokalizacji;
- przygotował projekt zarządzenia Nr 345 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 października 2022 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Materiałów Niebezpiecznych Zalegających na Obszarach Morskich Rzeczypospolitej Polskiej,

⁴⁵ <https://sipam.gov.pl/2023/01/10/wyniki-postepowan-rozstrzygajacych-na-mfw/>

⁴⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 października 2023 r. w sprawie przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych – port morski w Dźwirzynie (Dz. U. poz. 2516), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 sierpnia 2023 r. w sprawie przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych – port morski w Kołobrzegu (Dz. U. poz. 2173), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 lipca 2023 r. w sprawie przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych – port morski w Mrzeżynie (Dz. U. poz. 1727) i rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych Zalewu Szczecińskiego (Dz. U. poz. 2621).

(któremu również przewodniczy), który realizuje zadania określone w § 2 ww. zarządzenia⁴⁷;

- w oparciu o dyskusje prowadzone w ramach prac tego Zespołu, opracował projekt *ustawy o zmianie ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej oraz administracji morskiej*, do którego wprowadził rozdział dedykowany zatopionym materiałom niebezpiecznym, w tym przepisy porządkujące kwestię badań i neutralizacji tych materiałów. Projekt został wpisany do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem U76 i obecnie podlega konsultacjom i uzgodnieniom;
- w ramach zabezpieczenia finansowania neutralizacji wybranych zatopionych materiałów niebezpiecznych minister właściwy do spraw gospodarki morskiej przygotował, w oparciu o KPO, projekt badań pomiarowych w czterech lokalizacjach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej (wraki statków Franken i Stuttgart oraz miejsca potencjalnego zalegania broni konwencjonalnej i chemicznej: Głębia Gdańska i Rynna Słupska). Na podstawie wyników pomiarów zostaną opracowane plany neutralizacji dla zidentyfikowanych zagrożeń.

(akta kontroli str. 204-207)

Odnosnie obszarów, w granicach których mogą zostać zlokalizowane morskie farmy wiatrowe, które nie zostały zbadane pod kątem zalegania ww. materiałów niebezpiecznych Sekretarz Stanu (z upoważnienia Ministra Infrastruktury) wyjaśnił, że badania dna morskiego pod ww. kątem są kosztowne i czasochłonne:

- na posiedzeniu Międzyresortowego Zespołu do spraw Materiałów Niebezpiecznych Zalegających na Obszarach Morskich Rzeczypospolitej Polskiej w kwietniu 2024 r., na które zaproszono przedstawicieli świata nauki i sektora prywatnego, przedstawiciele przekazali informację, że koszt samego rozpoznania dna naszego wybrzeża to kwota rzędu kilkuset milionów zł;
- wartość projektu w ramach KPO, który dotyczy badań pomiarowych w czterech lokalizacjach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej (wraki statków Franken i Stuttgart oraz miejsca potencjalnego zalegania broni konwencjonalnej i chemicznej: Głębia Gdańska i Rynna Słupska) wynosi 28 mln euro. W ramach tego projektu, na podstawie wyników pomiarów, zostaną opracowane plany neutralizacji dla zidentyfikowanych zagrożeń, a koszty ich neutralizacji zostaną oszacowane dopiero w ramach ww. planów.

Wygospodarowanie z budżetu państwa środków na wykonanie takich badań jest problematyczne. Jeżeli chodzi o realizację inwestycji w ogóle, to standardem nie jest wykonywanie przez państwo kompleksowych badań. Standardem jest wykonywanie badań na potrzeby określonej inwestycji przez inwestora. Takie zasady obowiązują na lądzie, jak i w obszarach morskich w innych krajach, np. w Niemczech.

(akta kontroli str. 204-207)

2.3.-2.6. W kwestii procedowania projektów zmian ustawy o obszarach morskich oraz planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w skali 1:200 000, jak wynikało z wyjaśnień Sekretarza Stanu (z upoważnienia Ministra Infrastruktury) zostaną one poddane uzgodnieniom, konsultacjom i opiniowaniu oraz rozpatrzeniu przez właściwe komitety na stosownym etapie.

(akta kontroli str. 96-97)

2.7. Innymi projektowanymi zmianami prowadzonymi w Ministerstwie Infrastruktury było rozwijanie SIPAM, który służył inwestorom morskiej energetyki wiatrowej do

⁴⁷ Informacje na temat funkcjonowania Zespołu publikowane są na stronie: <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/miedzyresortowy-zespol-ds-materialowniebezpiecznych-zalegajacych-na-obszarach-morskich-rp>

uzyskiwania informacji na temat możliwości składania wniosku o wydanie pozwolenia lokalizacyjnego dla morskiej farmy wiatrowej w danym akwenie. W SIPAM została zbudowana osobna kompozycja mapowa dedykowana morskim farmom wiatrowym (szczegóły wyżej w pkt 2.1.-2.2. wystąpienia pokontrolnego).

Ponadto w zakresie zmniejszania barier prawnych w przepisach:

- Ministerstwo Infrastruktury było wnioskodawcą ustawy z dnia 27 października 2022 r. o zmianie ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej⁴⁸, która wprowadziła elektronizację, w tym możliwość złożenia dokumentów w postępowaniu rozstrzygającym (postępowaniu, które prowadzone jest w przypadku przedsięwzięć w wyłącznej strefie ekonomicznej, w tym morskich farm wiatrowych), za pomocą chmury, a także uregulowała kwestię rozstrzygania remisów w tych postępowaniach;
 - ustawą z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. oraz w 2024 r. w związku z sytuacją na rynku gazu⁴⁹ wydłużony został okres, na jaki wydawane jest pozwolenie lokalizacyjne dla morskiej farmy wiatrowej (art. 23 ust. 6 ustawy o obszarach morskich). Obecnie jest on skorelowany z przewidywanym okresem życia farmy. Wnioskodawcą było Ministerstwo Klimatu i Środowiska, a Ministerstwo Infrastruktury popierało tę zmianę, ponieważ jest ona dostosowana do charakteru przedsięwzięcia i eliminuje konieczność przedłużania ważności pozwolenia w okresie, kiedy morska farma wiatrowa jest w pełni operacyjna. Ponadto przy tej zmianie ustawy został zmieniony termin na wniesienie drugiej raty opłaty dodatkowej. Dla morskich farm wiatrowych jest on liczony od dnia rozpoczęcia budowy. Ministerstwo Infrastruktury również popierało tę zmianę, ponieważ jest ona dostosowana do realiów wykonania morskich farm wiatrowych, a także eliminuje problemy prawne co do tego, od kiedy należy liczyć termin na wniesienie opłaty (wcześniej termin był liczony od dnia ostateczności pozwolenia na budowę, a dla morskiej farmy wiatrowej jest wydawanych kilka pozwoleń na budowę – dla różnych elementów).
- (akta kontroli str. 97-98, 200-203)

2.8.-2.9. Ministerstwo Infrastruktury nie przygotowywało oceny funkcjonowania aktów prawnych (OSR ex post) dotyczących likwidowania barier prawnych w zakresie lokalizacji i budowy morskich elektrowni wiatrowych, w tym projektu ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw (UD207)⁵⁰, projektu ustawy offshore (UD34)⁵¹ i projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w skali 1:200 000 (RD267)⁵². Z OSR tych projektów nie wynikał obowiązek sporządzenia OSR ex post przez Ministerstwo Infrastruktury.

Sekretarz Stanu (z upoważnienia Ministra Infrastruktury) wyjaśnił, że Ministerstwo Infrastruktury nie przygotowywało OSR ex post, jednakże z posiadanej wiedzy wynika, że zmiany miały pozytywny wpływ na rozwój morskiej energetyki wiatrowej.

(akta kontroli str. 98)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

⁴⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 2515.

⁴⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 303, ze zm.

⁵⁰ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12359600>

⁵¹ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12340952>

⁵² <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-rozporzadzenia-rady-ministrow-w-sprawie-przyjecia-planu-zagospodarowania-przestrzennego-morskich-wod-wewnetrznych-morza-terytorialnego-i-wylacznej-strefy-ekonomicznej-w-skali-1200-001>

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie Ministra Infrastruktury w skontrolowanym zakresie.

W latach 2022-2024 (do 13 września) Minister Infrastruktury, w ramach identyfikacji i likwidacji barier prawnych dotyczących lokalizacji morskich farm wiatrowych, inicjował oraz uczestniczył w pracach legislacyjnych dotyczących koniecznych zmian przepisów w zakresie lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych na morzu, w szczególności dotyczących ustawy o obszarach morskich oraz planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w skali 1:200 000.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje również 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.

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, dnia 29 listopada 2024 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Michał Jędrzejczyk

/podpisano elektronicznie/