



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

LGD.410.016.01.2021

Pan
Andrzej Adamczyk
Minister Infrastruktury
Ministerstwo Infrastruktury
ul. Tytusa Chałubińskiego 4/6
00-928 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 5/2022 Kolegium NIK
z dnia 12 stycznia 2022 r.

P/21/065 – Rozwój morskiej energetyki wiatrowej

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
NIK@NIK.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury, ul. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Adamczyk – Minister Infrastruktury od dnia 9 stycznia 2018 r. ¹
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Planowanie i realizacja rządowych strategii i planów w zakresie organizacji i finansowania sektora morskiej energetyki wiatrowej.2. Realizacja procedur administracyjnych dotyczących przedsięwzięć związanych z morskimi farmami wiatrowymi w polskich obszarach morskich oraz identyfikowanie barier i problemów w tym zakresie i podejmowanie działań w celu ich usunięcia, w tym uregulowania lub usprawnienia tych procedur w zakresie odnoszącym się do morskiej energetyki wiatrowej.3. Przedłużający się proces opracowywania planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej i uwzględnienie w tym planie (projekcie planu) możliwego rozwoju morskiej energetyki wiatrowej.
Okres objęty kontrolą	Od 2019 r. – do czasu zakończenia czynności kontrolnych, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Maria Mieszalska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/94/2021 z 11 czerwca 2021 r.2. Rafał Malcharek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LGD/101/2021 z 11 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str. 1-9)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, w latach 2019-2021 (do zakończenia kontroli), podejmował działania dotyczące planowania inwestycji w infrastrukturę terminalową do obsługi morskich farm wiatrowych (MFW) w polskich obszarach morskich, w tym uczestniczył w wypracowaniu projektu Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności (dalej: „KPO”) – niezatwierdzonego (do zakończenia kontroli) przez Komisję Europejską, stanowiącego podstawę ubiegania się o środki finansowe z europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności

¹ Minister Infrastruktury od 6 października 2020 r. kierował również działem administracji rządowej gospodarka morską, zgodnie z § 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz. U. poz. 1722). Upřednio działem tym kierował Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (dalej: „MGMiŻS”), którym był od 16 listopada 2015 r. do 5 października 2020 r. Marek Gróbarczyk – od 16 listopada 2020 r. Sekretarz stanu, pełnomocnik rządu ds. gospodarki wodą oraz inwestycji w gospodarce morskiej i wodnej w Ministerstwie Infrastruktury. Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej zniesiono rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie zniesienia Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (Dz. U. poz. 1732), z mocą od 6 października 2020 r.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm. dalej: ustawa o NIK.

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

oraz przygotował projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie terminala instalacyjnego dla MFW. Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej dostrzegał szansę dla polskich portów morskich związaną z morską energetyką wiatrową (MEW) w polskich obszarach morskich i potrzeby inwestycyjne w tym zakresie, na co wskazywano m.in. od 2015 r. w rządowych dokumentach nadzorowanych i koordynowanych przez tego ministra. Niemniej jednak, NIK stwierdziła nieprawidłowość w obszarze planowania i realizacji rządowych strategii i planów w zakresie organizacji i finansowania sektora morskiej energetyki wiatrowej.

W okresie objętym kontrolą, minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, zgodnie z zaistniałymi ustawowymi przesłankami m.in.:

- rozpatrzył 25 spraw dotyczących pozwoleń na wznoszenie i wykorzystanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich dla morskich farm wiatrowych (dalej: „pozwolenia lokalizacyjne dla MFW”) związanych z łącznie 28 wnioskami z 78 złożonych w tym okresie, dotyczących wydania takich pozwoleń, z tego głównie, tj. w 23 sprawach (wnioskach) odmówił wszczęcia postępowania, w jednej sprawie przeprowadził jedyne w tym okresie postępowanie rozstrzygające, o którym mowa w art. 27d ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP⁴ dotyczące MFW, w wyniku którego wydał jedno pozwolenie, a w jednej sprawie, na podstawie art. 27e ust. 2 powyższej ustawy, odmówił wydania pozwoleń przed zakończeniem postępowania rozstrzygającego;
- zawiesił na podstawie art. 23 ust. 8 ustawy o obszarach morskich RP sześć postępowań dotyczących wniosków lokalizacyjnych dla MFW związanych z łącznie 35 wnioskami;
- rozpatrzył osiem spraw (wniosków) o uzgodnienie lokalizacji oraz sposobów układania i utrzymywania kabli i rurociągów w WSE⁵ dla MFW, z tego w przypadku trzech wydał uzgodnienia, a pięciu odmówił wszczęcia postępowań;
- zaopiniował (pozytywnie) wszystkie (dziewięć) wniosków, które wpłynęły w tym okresie, o wydanie pozwolenia na układanie i utrzymywanie kabli lub rurociągów na obszarach morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego dotyczących morskich farm wiatrowych⁶.

Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej identyfikował bariery i problemy w zakresie realizowanych procedur administracyjnych dotyczących MFW i podejmował działania w celu ich usunięcia. Niemniej jednak, NIK sformułowała uwagę w tym zakresie.

Pomimo że plan zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w skali 1:200 000, przyjęto i ogłoszono po upływie terminu wynikającego z dyrektywy ustanawiającej ramy planowania przestrzennego obszarów morskich⁷, to minister właściwy do spraw gospodarki morskiej podejmował aktywnie działania zmierzające do jego opracowania i przyjęcia przez Radę Ministrów. W planie uwzględniono kwestie dotyczące pozostałości w polskich obszarach morskich substancji niebezpiecznych (niewybuchów i bojowych środków chemicznych), obiektów

⁴ Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2135, ze zm.).

⁵ Wyłączna strefa ekonomiczna.

⁶ Z tego pięć opinii wydano w terminie, o którym mowa w art. 23 ust. 2a ustawy o obszarach morskich RP w związku z art. 26 ust. 4 tej ustawy, a cztery po terminie (niemniej jednak zgodnie z tym przepisem niewydanie opinii w terminie 90 dni od dnia nadesłania wniosku traktuje się jako brak zastrzeżeń – co wyrażono pozytywnie opiniując wnioski).

⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/89/UE z dnia 23 lipca 2014 r. ustanawiająca ramy planowania przestrzennego obszarów morskich (Dz. U. UE L 257 z 28 sierpnia 2014 r. str. 135).

podwodnego dziedzictwa kulturowego i wraków udostępnionych do nurkowania. Ponadto trwały prace nad analizą zadań administracji publicznej oraz kosztów działań związanych z przeciwdziałaniem zagrożeniom wynikającym z zalegania w tych obszarach bojowych środków trujących i produktów ich rozpadu, broni konwencjonalnej oraz zalegającego we wrakach paliwa i substancji ropopochodnych.

Stwierdzone w kontroli nieprawidłowości polegały na:

- niewypracowaniu (ani niezainicjowaniu działań w celu podjęcia przez Radę Ministrów) decyzji dotyczących infrastruktury terminalowej do obsługi morskich farm wiatrowych w polskich obszarach morskich, tj. m.in. wyznaczenia dokładnej lokalizacji terminala instalacyjnego, rozstrzygnięcia kwestii lokalizacji portów serwisowych oraz jasnego terminu, kosztu oraz źródeł finansowania inwestycji w tym zakresie,
- niezakończeniu 27 spraw dotyczących pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW (związanych z łącznie 63 wnioskami, z tego 50 złożonymi w latach 2019-2020 i 13 złożonymi przed 2019 r.⁸), pomimo upływu terminu na załatwienie sprawy określonego w art. 35 k.p.a.⁹,
- niezakończeniu trzech spraw dotyczących wniosków o uzgodnienie lokalizacji układania kabli i sposobów ich utrzymywania w WSE dotyczących MFW, pomimo upływu terminu określonego w art. 35 k.p.a.,
- nieustaleniu jasnych i jednoznacznych kryteriów oceny wniosków złożonych w postępowaniu rozstrzygającym (zapewniających uzyskanie informacji dokładnie co i w jaki sposób będzie oceniane), dotyczących wszystkich 16 spraw związanych z pozwoleńmi lokalizacyjnymi dla MFW objętych badaniem w tym zakresie,
- niewydaniu rozporządzenia na podstawie art. 27g ust. 2 ustawy o obszarach morskich RP, dodanego przez art. 92 pkt 6 ustawy o promowaniu MEW, która weszła w życie 18 lutego 2021 r., dotyczącego oceny wniosków złożonych w postępowaniu rozstrzygającym,
- niewydaniu rozstrzygnięcia do wniosku uczestnika postępowania rozstrzygającego o jego unieważnienie, czym naruszono zasady k.p.a., w tym termin określony w art. 35 k.p.a.,
- stwierdzeniu (w drodze decyzji) utraty ważności dwóch pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW po sześciu latach i prawie siedmiu miesiącach od upływu przesłanek uzasadniających wydanie takiej decyzji,
- niezawiadomieniu stron dwóch postępowań w sprawie utraty ważności pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW, o wszczęciu tych postępowań, o ich zakończeniu i możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów przed wydaniem decyzji, czym naruszono odpowiednio art. 61 § 4 k.p.a. i art. 10 § 1 k.p.a.,
- niewezwaniu inwestora do zapłaty tzw. pierwszej raty opłaty dodatkowej za wydanie dwóch pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW (brak tej opłaty stanowił podstawę stwierdzenia utraty ważności tych pozwoleń), jak miało to miejsce w przypadku pozostałych 10 z 11 aktualnie obowiązujących pozwoleń w tym zakresie, co zdaniem NIK stanowiło nierzetelne działanie wobec tego inwestora w porównaniu do działań względem pozostałych inwestorów w tym zakresie,
- nieumorzeniu postępowania o wydanie decyzji w przedmiocie uzgodnienia lokalizacji oraz sposobów utrzymywania kabli w obszarze WSE dotyczącego MFW, pomimo że od upływu trzech lat na złożenie wniosku o podjęcie

⁸ Po jednym wniosku złożonym w 2012 r., 2013 r. i 2016 r., trzech w 2017 r. i siedmiu w 2018 r.

⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.).

zawieszono na wniosek strony tego postępowania minął rok i prawie 11 miesięcy¹⁰, czym naruszono termin określony w art. 35 k.p.a. w związku z art. 98 § 2 k.p.a.,

- niezawiadomieniu stron 36 spraw, z tego 14 dotyczących rozpatrzonych wniosków lokalizacyjnych dla MFW i 22 dotyczących uzgodnień lokalizacji oraz sposobów układania i utrzymywania kabli i rurociągów w WSE dla MFW, o niezalutowaniu sprawy w terminie wraz z podaniem przyczyny zwłoki, wskazaniem nowego terminu zalutowania sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia, czym naruszono art. 36 § 1 i 2 k.p.a.

Według stanu na 30 czerwca 2021 r. obowiązywało 11 pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW, z tego większość (10) wydanych w 2012 r. i 2013 r., a jedno w 2021 r. W ocenie NIK, od 2017 r. do zakończenia kontroli, proces uzyskiwania pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW był utrudniony z powodu zawieszania, zgodnie z ustawową przesłanką określoną w art. 23 ust. 8 ustawy o obszarach morskich RP, postępowań dotyczących tych pozwoleń, a następnie prac nad ustawą o promowaniu MEW i wejściem jej w życie.

Ponadto, NIK zauważa, że:

- minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, do 4 sierpnia 2021 r. nie zakończył postępowań wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy o promowaniu MEW, do których zobowiązany był zastosować przepisy wprowadzone niniejszą ustawą, a które – zdaniem NIK – nie kwestionując potrzeb, którymi kierowano się je wprowadzając, zmieniły zasady lokalizacji MFW, co może stanowić naruszenie zasady zaufania do władzy publicznej, w tym zasady stabilności prawa oraz spowodować umorzenie, wszystkich niezakończonych, spraw dotyczących łącznie 63 wniosków złożonych w latach 2012-2020,
- długotrwałość prowadzonych postępowań administracyjnych dotyczących MEW wskazuje na zasadność przeprowadzenia analiz w zakresie wprowadzenia rozwiązań mających na celu usprawnienie ww. postępowań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Na potencjał i szanse polskich portów morskich związane z morską energetyką wiatrową oraz potrzebę inwestycji w infrastrukturę portową z tym powiązaną wskazano w rządowych dokumentach nadzorowanych i koordynowanych przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej, w tym w Polityce morskiej Rzeczypospolitej Polskiej do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku) z 2015 r.¹² oraz Programie rozwoju portów morskich do 2030 roku z 2019 r.¹³

¹⁰ Z wyłączeniem terminów niewliczanych do terminu na zalutowanie sprawy administracyjnej, rok i około osiem miesięcy.

¹¹ 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.

¹² Stanowiącej załącznik do uchwały Nr 33/2015 Rady Ministrów z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie Polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku).

¹³ Stanowiącym załącznik do uchwały Nr 100 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą "Program rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku" (M. P. z 2019 r. poz. 1016).

Kwestie dotyczące infrastruktury terminalowej do obsługi morskich farm wiatrowych w polskich obszarach morskich ujęto m.in. w:

- Polityce energetycznej państwa do 2040 r.¹⁴ (dalej: „PEP 2040”), która weszła w życie 10 marca 2021 r., a w której wskazano, że konieczna jest budowa głównego terminalu instalacyjnego (portu morskiego) dedykowanego dla obsługi łańcucha dostaw komponentów niezbędnych do rozwoju morskiej energetyki wiatrowej w Polsce oraz stanowiącego zaplecze logistyczne dla morskiej energetyki wiatrowej na Bałtyku;
- KPO, opracowanym w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej (dalej: „MFiPR”), przyjętym w trybie obiegowym przez Radę Ministrów 30 kwietnia 2021 r.¹⁵ KPO to 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 inwestycje.¹⁶ Stanowiący podstawę ubiegania się o wsparcie z europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (*Recovery and Resilience Facility* – RRF). KPO do 3 września 2021 r. nie został zatwierdzony przez Komisję Europejską.¹⁷ W KPO, w Komponentie B „Zielona energia i zmniejszenie energochłonności”, cz. B.2.2.3 Budowa infrastruktury terminalowej offshore wskazano, że:
 - w celu właściwej obsługi i zapewnienia bezpieczeństwa morskich farm wiatrowych realizacja inwestycji obejmuje:
 - budowę głębokowodnego terminalu instalacyjnego w morskim Porcie Gdynia, o powierzchni ok. 30 ha, który umożliwi jednoczesną obsługę dwóch jednostek instalacyjnych;
 - przebudowę portów na Środkowym Wybrzeżu oraz dostępu do nich od strony morza (w tym falochronów), tak by umożliwić korzystanie z terminali serwisowych przeznaczonych do obsługi jednostek serwisowych offshore wind. Inwestycje obejmują porty: w Łebie i w Uście;
 - jednostką odpowiedzialną za wdrożenie inwestycji jest Ministerstwo Infrastruktury, zaś jednostką wspierającą Ministerstwo Klimatu i Środowiska;
 - zakres czasowy: II kw. 2021 r. – III kw. 2026 r.¹⁸;
 - koszty/koszt jednostkowy/sposób szacowania: 437 mln euro. Wartość inwestycji została oszacowana na podstawie szacunkowych kosztów realizacji inwestycji. Koszt inwestycji został również zweryfikowany przez porównanie z kosztami inwestycji w morską infrastrukturę hydrotechniczną realizowaną w ramach PS¹⁹ 2014-2020;
 - w zakresie budowy w polskich portach morskich infrastruktury pod offshore planowane jest wykorzystanie przede wszystkim bezzwrotnych środków Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (zarówno na potrzeby inwestycji stricte portowych, jak i dostępowych od strony morza) oraz środków własnych inwestora prywatnego. Komplementarne mogą być także środki własne właściwego zarządu portu oraz budżetu państwa pozostające w dyspozycji ministra właściwego ds. gospodarki morskiej;

¹⁴ Stanowiącej załącznik do obwieszczenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. (M. P. poz. 264).

¹⁵ <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/kpo-przyjety-przez-rade-ministrow> i <https://archiwum.bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r33877624,Projekt-uchwaly-Rady-Ministrow-w-sprawie-przyjecia-projektu-Krajowego-Planu-Odbu.html>.

¹⁶ Zgodnie z zapisami KPO na str. 3.

¹⁷ <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-recovery-plan/>

¹⁸ W pkt 9. Kamienie milowe, wskaźniki, harmonogram realizacji, pkt B2.2. Poprawa warunków dla rozwoju odnawialnych źródeł energii, wskazano: Terminal instalacyjny dla offshore (pozwolenie na użytkowanie) – 1 – IV kw. 2024 r. Terminale serwisowe dla offshore (pozwolenie na użytkowanie) – 2 – III kw. 2026 r.

¹⁹ Polityka Spójności.

- nieopublikowanym projekcie uchwały Rady Ministrów w sprawie terminalu instalacyjnego dla morskich farm wiatrowych – ujętym 22 marca 2021 r. w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów²⁰, opracowanym przez Ireneusza Zyskę, Sekretarza Stanu, Pełnomocnika Rządu do spraw Odnawialnych Źródeł Energii (dalej: „OZE”), z planowanym terminem przyjęcia projektu przez Radę Ministrów w I kwartale 2021 r., 2 czerwca 2021 r. zmienionym na II kwartał 2021 r. (dalej: „projekt uchwały opracowany w MKiŚ”). Ostatecznie projekt nie był dalej procedowany. Jako istotę rozwiązań ujętych w projekcie wskazano m.in., że „z uwagi na harmonogram realizacji pierwszych projektów morskich farm wiatrowych i zbliżający się czas wyboru przez inwestorów portu, z którego będą realizowane kluczowe zamówienia, niezbędne jest podjęcie decyzji związanych z budową polskiego terminalu instalacyjnego. Działanie to pozwoli na dostosowanie morskiego Portu Gdynia do pełnienia funkcji terminalu instalacyjnego, a także na wyłonienie operatora logistycznego w zakresie organizacji procesu budowy i obsługi morskich farm wiatrowych, w terminie pozwalającym na rozpoczęcie instalowania elektrowni wiatrowych na Morzu Bałtyckim w 2024 roku, tj. zgodnie z przyjętymi harmonogramami obecnie realizowanych projektów morskich farm wiatrowych. W związku z powyższym Rada Ministrów zobowiązuje ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej do podjęcia działań na rzecz wybudowania i oddania do eksploatacji terminalu instalacyjnego oraz wyłonienia operatora logistycznego do organizacji procesu budowy i obsługi morskich farm wiatrowych w morskim Porcie Gdynia, w terminie pozwalającym na rozpoczęcie instalowania morskich farm wiatrowych na Bałtyku do końca 2024 r. Koszt realizacji terminalu instalacyjnego pokryty zostanie przy udziale środków europejskiego Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (*Recovery and Resilience Facility* - RRF) w kwocie do 437 mln euro lub innych środków publicznych, oraz środków własnych podmiotu realizującego budowę terminalu.”;
- niepublikowanej uchwale Rady Ministrów w sprawie terminala instalacyjnego dla morskich farm wiatrowych, podjętej 30 lipca 2021 r. (dalej: „uchwała RM w sprawie terminala instalacyjnego dla MFW”), której projekt ujęto w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów 27 lipca 2021 r.²¹ Projekt opracował Marek Gróbarczyk, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury. Z uchwały wynika m.in., że Rada Ministrów, uznała Port morski Gdynia, jako lokalizację terminala instalacyjnego, przeznaczonego dla potrzeb organizacji procesu budowy i obsługi morskich farm wiatrowych na Bałtyku, mając na uwadze położenie i warunki techniczne oraz zobowiązała ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej do podejmowania wszelkich przewidzianych prawem działań na rzecz sprawnego wybudowania i wyposażenia terminala instalacyjnego oraz wyłonienia jego operatora w terminie do końca III kwartału 2024 r. Ustalono limit wydatków ze środków KPO na pokrycie kosztów związanych z jego budową oraz terminali serwisowych na kwotę 437 mln euro. Uchwałę procedowano w trybie odrębnym polegającym na pominięciu uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania. Jak wskazano w piśmie skierowanym do Ministra – Członka Rady Ministrów, Przewodniczącego Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu, procedowanie projektu w trybie odrębnym wynikało m.in. z konieczności terminowego zapewnienia wymaganej infrastruktury dla projektów morskich farm wiatrowych, które mają powstać w polskiej wyłącznej strefie ekonomicznej na Bałtyku. Opóźnienie wejścia w życie uchwały w konsekwencji może spowodować obsługę ww. projektów

²⁰ <https://archiwum.bip.kprm.gov.pl/kpr/form/rejestr/5187353944663,dok.html>

²¹ <https://archiwum.bip.kprm.gov.pl/kpr/form/rejestr/22800821494423,dok.html>

- z wykorzystaniem przez inwestorów offshore zagranicznych portów morskich, na czym skorzystają m.in. właściwe im gospodarki narodowe;
- w dokumencie „Polski Ład”²² wskazano, jako cel, który zostanie zrealizowany – utworzenie terminalu off-shore.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pan Marek Gróbarczyk wyjaśnił, że kwestia zaangażowania polskich portów morskich w projekt rozwoju morskiej energetyki wiatrowej na Bałtyku, w polskiej wyłącznej strefie ekonomicznej, od dłuższego czasu stanowiła przedmiot zainteresowania ministra właściwego ds. gospodarki morskiej. Polskie porty morskie powinny z powodzeniem pełnić rolę tzw. portów pierwszego wyboru dla inwestorów w sektorze offshore wind. To na nich powinny opierać się procesy budowy i serwisu morskich farm wiatrowych, dzięki czemu uda się zmaksymalizować udział podmiotów krajowego łańcucha dostaw dla morskiej energetyki wiatrowej (tzw. local content). Mając na uwadze powyższe, minister właściwy ds. gospodarki morskiej podejmował szereg działań mających na celu przygotowanie wymaganego zaplecza portowego pod offshore wind w Polsce, zgodnie z zakresem swojej właściwości. Naturalnie, uwzględnianych jest przy tym wiele różnych informacji dotyczących m.in. polskich portów morskich i właściwej im infrastruktury, ich możliwości, potrzeb branży offshore wind, a także dostępnych źródeł finansowania inwestycji. Z wyjaśnień wynika, że potwierdzeniem aktywności Ministra Infrastruktury w analizowanym obszarze było m.in.:

- przygotowanie uchwały RM w sprawie terminala instalacyjnego dla MFW. W wyniku realizacji postanowień uchwały, stworzony zostanie w Porcie Gdynia terminal instalacyjny dla sektora offshore wind, dzięki któremu zapewniony zostanie skuteczny rozwój morskiej energetyki wiatrowej, i który przyczyni się do osiągnięcia celów PEP 2040. Służyć będzie on zwiększeniu bezpieczeństwa energetycznego państwa oraz aktywizacji procesów rozwojowych gospodarki narodowej, w tym podmiotów krajowego łańcucha dostaw dla morskiej energetyki wiatrowej (tzw. local content);
- to, iż minister właściwy ds. gospodarki morskiej był sygnatariuszem listu intencyjnego o współpracy w zakresie rozwoju morskiej energetyki wiatrowej w Polsce, zawartego w dniu 1 lipca 2020 r. pomiędzy Ministrem Klimatu, Ministrem Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Ministrem Obrony Narodowej, Pełnomocnikiem Rządu do spraw Odnawialnych Źródeł Energii, Pełnomocnikiem Ministra Aktywów Państwowych do spraw koordynacji działań podmiotów objętych nadzorem właścicielskim Ministra Aktywów Państwowych w procesie realizacji inwestycji w zakresie morskich farm wiatrowych oraz Polskim Stowarzyszeniem Energetyki Wiatrowej i Polskim Towarzystwem Morskiej Energetyki Wiatrowej;
- branie udziału przedstawicieli Ministra Infrastruktury w koordynowanych przez Pełnomocnika Rządu do spraw Odnawialnych Źródeł Energii pracach nad porozumieniem sektorowym (Polish Offshore Wind Sector Deal), które według przyjętych założeń miało określać wkład poszczególnych interesariuszy w projekt rozwoju morskiej energetyki wiatrowej na Bałtyku, w polskiej wyłącznej strefie ekonomicznej. Stroną tego porozumienia miał być również Minister Infrastruktury;
- uczestniczenie w wypracowaniu KPO, w ramach którego udzielane będzie wsparcie ze środków unijnego Funduszu Odbudowy, którego treść uwzględniała przygotowanie zaplecza portowego w Polsce do budowy i serwisu MFW. Minister Infrastruktury, dopiero od niedawna pełnił rolę wiodącą w zakresie zrealizowania potrzebnych do przygotowania zaplecza portowego pod offshore wind w Polsce

²² http://polskilad.pis.org.pl/files/Polski_Lad.pdf – str. 56.

inwestycji, jakie miały uzyskać wsparcie w ramach KPO. Według wcześniejszych wersji KPO, wiodący w tym zakresie pozostawał Minister Klimatu i Środowiska, który odpowiadał za cały sektor rozwoju morskiej energetyki wiatrowej na Bałtyku, w polskiej wyłącznej strefie ekonomicznej, i który od dłuższego czasu podejmował i inicjował wiele związanych z tym działań, także tych dotyczących przygotowania niezbędnej infrastruktury w portach do obsługi MFW, współpracując przy tym np. z Ministrem Aktywów Państwowych;

- procedowanie – z inicjatywy Ministra Infrastruktury zgłoszonej w trybie roboczym – nowelizacji ustawy o portach i przystaniach morskich, która miała na celu umożliwienie zaangażowania podmiotów zarządzających polskimi portami morskimi w świadczenie usług portowych dotyczących obsługi budowy i eksploatacji morskich farm wiatrowych, co w powiązaniu z zapewnieniem odpowiedniego zaplecza portowego przełoży się na stworzenie warunków niezbędnych do dynamicznego rozwoju morskiej energetyki wiatrowej na morzu, stanowiącej istotny element bezpieczeństwa energetycznego państwa oraz wygenerowanie i osiągnięcie pozostałych celów i efektów (m.in. ekonomicznych, gospodarczych) – działalność związana z przeładunkami, magazynowaniem elementów konstrukcyjnych morskich turbin wiatrowych etc., w porównaniu do innych segmentów ładunków, nie ma najwyższej efektywności ekonomicznej (nie jest najbardziej zyskowna), w przeciwieństwie do jej ogromnego znaczenia z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa (energetycznego). Zmiana, nastąpi w wyniku przyjęcia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw²³, za który odpowiadał Minister Klimatu i Środowiska.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pan Marek Gróbarczyk wyjaśnił, że Minister Infrastruktury opowiadał się za możliwie najszerzym włączeniem wielu polskich portów morskich w projekt rozwoju morskiej energetyki wiatrowej na Bałtyku, w polskiej wyłącznej strefie ekonomicznej, dzięki czemu uda się zmaksymalizować pozytywne efekty społeczno-gospodarcze w skali całego kraju. Zaangażowanie w serwis MFW nie powinno ograniczać się wyłącznie do Ustki i Łeby. W świetle powyższego, szczególnie perspektywicznie jawi się podejmowanie przez MFIPR – wg posiadanych informacji – działań w przedmiocie korekty KPO, tak aby pomoc w ramach tego planu mogła zostać udzielona szerszemu gronu podmiotów na rzecz przygotowania odpowiedniego zaplecza w polskich portach morskich dla obsługi instalacyjnej i serwisowej projektów MFW. Wspomniane zmiany służyć będą realnemu włączeniu w projekt polskiego offshore wind np. portów regionalnych zlokalizowanych w Darłowie, Kołobrzegu, Władysławowie i innych.

W związku z powyższym, w uchwale RM w sprawie terminala instalacyjnego dla MFW przyjęto odmienną niż w KPO i projekcie uchwały opracowanej przez MKiŚ, koncepcję infrastruktury terminalowej offshore, niezawierającą konkretnej lokalizacji terminala instalacyjnego oraz portów serwisowych. Zdaniem NIK, minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, do dnia kontroli (13 sierpnia 2021 r.) nie wypracował (ani nie zainicjował) działań w celu podjęcia przez Radę Ministrów) decyzji dotyczących infrastruktury terminalowej do obsługi morskich farm wiatrowych w polskich obszarach morskich, tj. m.in. wyznaczenia dokładnej lokalizacji terminala instalacyjnego dla morskich farm wiatrowych, rozstrzygnięcia kwestii lokalizacji portów serwisowych oraz jasnego terminu, kosztu oraz źródeł finansowania inwestycji w tym zakresie.

(akta kontroli str. 18-162, 1513)

²³ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1129>.

W piśmie MKiŚ – Pełnomocnika Rządu ds. OZE z 18 grudnia 2020 r. do Ministra Infrastruktury²⁴ wskazano Ministerstwo Infrastruktury jako odpowiedzialne za rozstrzygnięcie problemu lokalizacji terminalu instalacyjnego zwracając się o podjęcie pilnych działań w tej sprawie.

(akta kontroli str. 1513)

Z wyjaśnień Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pana Marka Gróbarczyka wynika, że aktualnie kwestią priorytetową pozostaje przygotowanie zaplecza portowego dla projektów MFW w ramach tzw. I etapu rozwoju morskiej energetyki wiatrowej. Niezależnie od powyższego, gromadzone są już informacje na temat portów, pod kątem ich włączenia do tzw. II etapu projektu polskiego offshore wind. Przykładowo, dotyczy to portów Szczecin i Świnoujście, które zlokalizowane są w dużej odległości względem morskich farm wiatrowych, jakie mają powstać w pierwszej kolejności, a które znajdują się zdecydowanie bliżej projektów MFW w II etapie ich rozwoju.

(akta kontroli str. 45-71)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Do dnia kontroli (13 sierpnia 2021 r.), zdaniem NIK, nie wypracowano (ani nie zainicjowano działań w celu podjęcia przez Radę Ministrów) decyzji dotyczących infrastruktury terminalowej do obsługi morskich farm wiatrowych w polskich obszarach morskich (portu instalacyjnego/portów instalacyjnych oraz portów serwisowych), w tym:

- wyznaczenia dokładnej lokalizacji portu instalacyjnego – w uchwale RM w sprawie terminala instalacyjnego dla MFW, wskazano morski Port Gdynia, jako lokalizację terminala instalacyjnego przeznaczonego dla potrzeb organizacji procesu budowy i obsługi morskich farm wiatrowych na Bałtyku, niemniej jednak nie wyznaczono dokładnej jego lokalizacji. W KPO wskazano, że będzie to budowa głębokowodnego terminala instalacyjnego w morskim Porcie Gdynia, o powierzchni ok. 30 h. Natomiast w „Polskim Ładzie” wskazano jedynie, że taki terminal zostanie utworzony;
- rozstrzygnięcia kwestii lokalizacji portów serwisowych – w powyższej uchwale nie wskazano żadnych portów serwisowych, wskazano w niej jedynie, że ustalony w tej uchwale limit wydatków dotyczy również portów serwisowych. Z KPO wynika, że inwestycja obejmuje port serwisowy w Łebie i Ustce. Jak wynika z wyjaśnień Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pana Marka Gróbarczyka, Rada Ministrów w uchwale odnosi się także do portów serwisowych, którymi będą mogły być m.in. te zlokalizowane w Łebie, czy Ustce – aczkolwiek Minister Infrastruktury opowiada się za możliwie najszerszym włączeniem wielu polskich portów morskich w projekt rozwoju morskiej energetyki wiatrowej na Bałtyku, w polskiej wyłącznej strefie ekonomicznej i w MFiPR podejmowane były działania w przedmiocie korekty KPO, tak aby pomoc w ramach tego planu mogła zostać udzielona szerszemu gronu podmiotów na rzecz przygotowania odpowiedniego zaplecza w polskich portach morskich dla obsługi instalacyjnej i serwisowej projektów MFW;
- jasnego terminu, kosztu oraz źródeł finansowania inwestycji w tym zakresie:
 - w trakcie kontroli NIK – 25 sierpnia 2021 r., tj. po blisko miesiącu od podjęcia uchwały RM w sprawie terminala instalacyjnego dla MFW, minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, skierował do Prezesa Zarządu Portu Gdynia S.A., pismo wraz z niniejszą uchwałą oraz prośbą o przekazanie harmonogramu prac dla przedmiotowej inwestycji i „o podjęcie przez Zarząd

²⁴ znak: MW 1406653.4423918.3562922

Morskiego Portu Gdynia S.A. wszelkich przewidzianych prawem działań na rzecz sprawnego wybudowania i wyposażenia terminala instalacyjnego oraz wyłonienia jego operatora w terminie do końca III kwartału 2024 r.” (stanowiło to przeniesienie na Zarząd Portu Gdynia S.A. określonego w przedmiotowej uchwale zobowiązania ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej do podejmowania wszelkich przewidzianych prawem działań na rzecz sprawnego wybudowania i wyposażenia terminala instalacyjnego oraz wyłonienia jego operatora w terminie do końca III kwartału 2024 r.). Ponadto w przeciwieństwie do KPO, ujęty w uchwale termin realizacji terminala instalacyjnego nie wskazywał planowanej daty pozwolenia na użytkowanie (IV kw. 2024 r.) ani terminów dotyczących portów serwisowych, podczas gdy w KPO zaplanowano dla nich pozwolenie na użytkowanie na III kw. 2026 r.;

- w uchwale RM w sprawie terminala instalacyjnego dla MFW, wskazano że ustala się limit wydatków ze środków KPO na pokrycie kosztów związanych z budową terminala instalacyjnego oraz terminali serwisowych na kwotę 437 mln euro, tj. w kwocie takiej samej jak w KPO. Niemniej jednak koszty w KPO oszacowano dla inwestycji zakładającej wybudowanie i oddanie do eksploatacji terminalu instalacyjnego na terenie portu zewnętrznego w morskim Porcie Gdynia oraz dla dwóch portów serwisowych (w Łebie i w Ustce), a jak wskazano powyżej, w podjętej uchwale nie wskazano dokładnej lokalizacji portu instalacyjnego w Porcie Gdynia ani nie wyznaczono portów serwisowych. Ponadto z zapisu w KPO – „koszty/koszt jednostkowy” również nie wynika jednoznacznie, jaki zaplanowano koszt inwestycji;
- w uchwale RM w sprawie terminala instalacyjnego dla MFW, wskazano że koszty związane z budową terminala instalacyjnego zostaną pokryte przy udziale środków z KPO (stanowiącego podstawę ubiegania się o wsparcie z europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – RRF), który do 3 września 2021 r. nie został zatwierdzony przez Komisję Europejską²⁵. Ponadto w KPO wskazano również na środki własne inwestora prywatnego i komplementarnie środki własne właściwego zarządu portu oraz budżetu państwa pozostające w dyspozycji ministra właściwego ds. gospodarki morskiej.

Zdaniem NIK, powyższe stanowiło niewystarczającą realizację przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej spraw dotyczących działu gospodarka morską, w tym wskazanych w art. 10 ust. 1 pkt 2, 3 i 6 ustawy o działach²⁶, tj. obszarów morskich, portów morskich i gospodarowania mieniem Skarbu Państwa w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych i spółek z udziałem Skarbu Państwa funkcjonujących w obszarze gospodarki morskiej, uwzględniając rządowe dokumenty, nadzorowane i koordynowane przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej, realizując przy tym inne zadania związane z morską energetyką wiatrową oraz to iż morską energetyką wiatrową stanowi o bezpieczeństwie energetycznym Polski.

Z wyjaśnień Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pana Marka Gróbarczyka wynika, że:

- mając na uwadze zapewnienie odpowiedniej efektywności ekonomicznej inwestycji, na którą wpływ ma m.in. wykorzystywanie powstałych obiektów, nowej infrastruktury itp. – pozytywnie ocenia się aktualnie prowadzone działania na rzecz przygotowania zaplecza portowego pod offshore wind w Polsce.

²⁵ <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-recovery-plan/>

²⁶ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1220, ze zm.).

Przygotowanie z wieloletnim wyprzedzeniem dedykowanej infrastruktury dla obsługi instalacyjnej i serwisowej MFW, które są planowane na Bałtyku w polskiej wyłącznej strefie ekonomicznej, mogło realnie obciążyć budżety podmiotów za nią odpowiedzialnych, m.in. ograniczając ich zdolności do prowadzenia dalszych inwestycji w potrzebne składniki infrastruktury, bez czego niemożliwe jest zapewnienie ich konkurencyjności na bardzo wymagającym rynku portowym. Trudno uzasadnić realizację inwestycji w sytuacji braku faktycznego zapotrzebowania na nowe obiekty, nową infrastrukturę itp. – które trzeba utrzymywać bez względu na to, czy są one w ogóle wykorzystywane przez podmioty rynkowe. Sektor morskiej energetyki wiatrowej w Polsce stopniowo rozwija się i dojrzewa, a popyt na wiele usług w portach morskich dopiero zaczyna się krystalizować,

- w kwestii aktywności Ministra Infrastruktury, znamienne jest to, że dopiero od niedawna pełni on rolę wiodącą w zakresie zrealizowania potrzebnych do przygotowania zaplecza portowego pod offshore wind w Polsce inwestycji, jakie mają uzyskać wsparcie w ramach KPO. Według wcześniejszych wersji ww. planu, wiodący w tym zakresie pozostawał Minister Klimatu i Środowiska, który odpowiada za cały sektor rozwoju morskiej energetyki wiatrowej na Bałtyku, w polskiej wyłącznej strefie ekonomicznej, i który od dłuższego czasu podejmuje i inicjuje wiele związanych z tym działań, także tych dotyczących przygotowania niezbędnej infrastruktury w portach do obsługi MFW, współpracując przy tym np. z Ministrem Aktywów Państwowych,
- podjęta uchwała daje szerokie możliwości realizacji przyszłego terminala instalacyjnego dla morskich farm wiatrowych w Porcie Gdyni, dzięki temu że w swej treści nie ogranicza ostatecznej jego lokalizacji w samym porcie. To sprawia, że przyjęte rozwiązanie legislacyjne w jeszcze większym stopniu wychodzi naprzeciw sprawnej i skutecznej realizacji inwestycji, która ma charakter kluczowy z punktu widzenia całego projektu polskiego offshore wind. Dla porównania, uprzednio przygotowany przez Ministra Klimatu i Środowiska projekt uchwały Rady Ministrów ograniczał przygotowanie terminala instalacyjnego dla MFW wyłącznie do portu zewnętrznego w Gdyni, którego nie ma, i którego może nie być w wymaganym – z perspektywy rozwoju morskiej energetyki wiatrowej w Polsce – terminie, jednocześnie kategorycznie przekreślając inne możliwe lokalizacje w gdyńskim porcie. Zdaniem Ministra Infrastruktury, dostępne siły i środki powinny zostać skierowane na inwestycje realne i prawdopodobne, nieobarczone ryzykiem niewykonania, a do takich niestety nie można w pełni zaliczyć portu zewnętrznego w Gdyni z funkcją offshore wind,
- zgodnie z dotychczasowymi założeniami, zaplecze portowe dla MFW w Porcie Gdynia ma powstać do roku 2024. Przyjęta uchwała stanowi, że koszty związane z budową terminala instalacyjnego w lokalizacji uznanej przez Radę Ministrów zostaną pokryte przy udziale środków z KPO oraz że limit wydatków ze środków z KPO na pokrycie kosztów związanych z budową terminala instalacyjnego oraz terminali serwisowych to 437 mln euro. Dysponentem tych środków jest minister właściwy ds. gospodarki morskiej.

Zdaniem NIK, powyższe wyjaśnienia nie stanowią dostatecznego uzasadnienia dla niewypracowania (ani niezainicjowania działań w celu podjęcia przez Radę Ministrów), do dnia kontroli (13 sierpnia 2021 r.), decyzji w zakresie infrastruktury terminalowej do obsługi morskich farm wiatrowych w polskich obszarach morskich, ponieważ:

- na potencjał i szanse portów związane z morską energetyką wiatrową oraz potrzebę inwestycji w infrastrukturę portową z tym związaną wskazywano m.in. w Polityce morskiej Rzeczypospolitej Polskiej do roku 2020 (z perspektywą

do 2030 roku) z 2015 r.²⁷ czy Programie rozwoju portów morskich do 2030 roku z 2019 r.²⁸ nadzorowanych i koordynowanych przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej,

- od 2012 r. minister właściwy do spraw gospodarki morskiej wydawał pozwolenia lokalizacyjne dla MFW (za wydane obowiązujących 11 pozwoleń pobrano opłaty w łącznej kwocie 107,5 mln zł, a w latach 2011-2021 (do 30 czerwca) wpłynęło łącznie 175 wniosków dotyczących takich pozwoleń), ponadto procedowano uzgodnienia na układanie i utrzymywanie kabli lub rurociągów w wyłącznej strefie ekonomicznej dla morskich farm wiatrowych,
- o ile Minister Infrastruktury od niedawna pełni rolę wiodącą w zakresie zrealizowania potrzebnych do przygotowania zaplecza portowego pod offshore wind w Polsce inwestycji, jakie mają uzyskać wsparcie w ramach KPO, to jednak dział gospodarka morską²⁹ obejmował sprawy m.in. obszarów morskich, portów morskich i gospodarowania mieniem Skarbu Państwa w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych i spółek z udziałem Skarbu Państwa funkcjonujących w obszarze gospodarki morskiej. Ponadto w uwagach do KPO, Departament Gospodarki Morskiej Ministerstwa Infrastruktury, w kontekście ujęcia w nim, że jednostką odpowiedzialną za wdrożenie inwestycji dotyczących m.in. budowy infrastruktury portowej niezbędnej do budowy i obsługi morskiej energetyki wiatrowej jest Ministerstwo Klimatu i Środowiska, zaś jednostkami wspierającymi są Ministerstwo Aktywów Państwowych i Ministerstwo Infrastruktury, wskazywał, że „Resort infrastruktury pozostaje wiodący w zakresie portu instalacyjnego offshore w Polsce, czemu powinny odpowiadać stosowne zapisy w uzgadnianym dokumencie.” i postulował zmianę na „Jednostką odpowiedzialną za wdrożenie inwestycji jest Ministerstwo Infrastruktury, zaś jednostkami wspierającymi są MAP i MKiS.”,

²⁷ W której wskazano, m.in. że misją Polityki była maksymalizacja wszechstronnych korzyści dla obywateli i gospodarki narodowej płynących ze zrównoważonego wykorzystania nadmorskiego położenia kraju oraz zasobów mórz i oceanów, a celem strategicznym było zwiększenie udziału sektora gospodarki morskiej w PKB oraz wzrost zatrudnienia w gospodarce morskiej. W Polityce określono dziewięć kierunków, w tym wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, poprzez m.in. wykorzystanie obszarów morskich dla produkcji energii oraz wzmocnienie pozycji polskich portów morskich, poprzez m.in. poprawę konkurencyjności polskich portów morskich. Ponadto w Polityce wskazano, że: konieczne jest położenie nacisku na rozwój portów morskich jako centrów logistycznych infrastruktury transportowej w celu zwiększenia możliwości ich udziału w rynku globalnym; małe i średnie porty są regionalnymi ośrodkami przedsiębiorczości. Ich atutem jest wielofunkcyjność oraz możliwości rozwoju różnych innych form aktywności poza podstawową funkcją transportową; infrastruktura portowa wymaga dalszego dostosowania do zmieniających się potrzeb. Szczególnie istotna jest budowa i modernizacja nabrzeży, połączeń drogowych i kolejowych na terenie portów. Konieczne jest otwarcie na nowe tendencje w usługach i produkcji, np. przez wykorzystanie potencjału morskiej energetyki wiatrowej.

²⁸ Zakres przestrzenno-przedmiotowy Programu obejmował cztery porty morskie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej oraz pozostałe porty i przystanie morskie, stanowiące ważne bieguny wzrostu dla ich regionalnego i lokalnego otoczenia. Celem głównym Programu było trwałe umocnienie polskich portów morskich jako liderów wśród portów morskich basenu Morza Bałtyckiego, pełniących rolę kluczowych węzłów globalnych łańcuchów dostaw dla Europy Środkowo-Wschodniej, oraz zwiększenie ich udziału w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju. W ramach tego celu wyznaczono dwa główne cele, z których cel 1 to – Dostosowanie oferty usługowej portów morskich do zmieniających się potrzeb rynkowych, któremu przypisano trzy priorytety, a Priorytet 1 to – Rozwój infrastruktury portowej oraz infrastruktury zapewniającej dostęp do portów od strony morza oraz jej dostosowanie do zmieniającej się struktury ładunkowej i rozwoju pozostałych funkcji gospodarczych. Nowy obszar aktywności gospodarczej dla portów morskich niemających podstawowego znaczenia dla gospodarki narodowej może się wiązać z planowanym wzrostem wykorzystania odnawialnych źródeł energii i rozwojem związanej z tym infrastruktury – m.in. budowa, a następnie eksploatacja morskich farm. Należy podejmować również działania nakierowane na przygotowanie oferty związanej z realizacją funkcji dystrybucyjno-logistycznej portów morskich oraz funkcjonowaniem terminali przemysłowo-przeładunkowo-dystrybucyjnych.

²⁹ Którym od 6 października 2020 r. kierował Minister Infrastruktury, a uprzednio Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, którym był Marek Gróbarczyk (od 16 listopada 2015 r. do 5 października 2020 r.), od 16 listopada 2020 r. Sekretarz stanu, pełnomocnik rządu ds. gospodarki wodą oraz inwestycji w gospodarce morskiej i wodnej w Ministerstwie Infrastruktury.

- niewyznaczenie ostatecznej lokalizacji w Porcie w Gdyni przyszłego terminala instalacyjnego, powoduje brak odpowiedzi na potrzebę „sprawnej i skutecznej realizacji inwestycji” – nie uwzględnia ryzyk związanych z etapem realizacji inwestycji (w tym niepewności co do realizacji dostaw – przez port krajowy czy zagraniczny, co może ograniczać rozwój krajowego łańcucha dostaw i podrażać inwestycje w MEW w polskiej wyłącznej strefie ekonomicznej).

Zatem podzielając stanowisko o konieczności zapewnienia odpowiedniej efektywności ekonomicznej inwestycji, to jednak – zdaniem NIK – ustawowe zadania ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej, rządowe programy i realizowane przez ministra zadania dotyczące MFW, uprawniały do podejmowania działań zapewniających bardziej zaawansowane decyzje w tym zakresie na obecnym etapie realizacji inwestycji związanych z MFW w polskich obszarach morskich, tj. gdy PEP 2040 przewidywała że pierwsza morska farma wiatrowa zostanie włączona do bilansu elektroenergetycznego ok. 2024/2025 r., a w prognozie struktury mocy zainstalowanej netto według technologii – MEW/MFW ujęto w 2030 r. na poziomie 5,9 GW³⁰ oraz dla siedmiu przedsięwzięć Prezes Urzędu Regulacji Energetyki przyznał wytwórcom³¹ prawo do pokrycia ujemnego salda w odniesieniu do energii elektrycznej wytworzonej w morskiej farmie wiatrowej i wprowadzonej do sieci.

Zdaniem NIK, dalsze opóźnienie wypracowania decyzji dotyczących infrastruktury terminalowej do obsługi morskich farm wiatrowych w polskich obszarach morskich, nie sprzyja procesom inwestycyjnym związanym z morską energetyką wiatrową w polskich obszarach morskich zarówno dla inwestorów jak i rządowych decyzji, może wpływać na spowolnienie rozwoju tej energetyki oraz zmniejszyć udział polskich podmiotów w realizacji przedsięwzięć jej dotyczących.

(akta kontroli str. 10-162, 1513)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że minister właściwy do spraw gospodarki morskiej podejmował działania dotyczące planowania inwestycji w infrastrukturę terminalową do obsługi morskich farm wiatrowych w polskich obszarach morskich, w tym uczestniczył w wypracowaniu KPO – niezatwierdzonego (do zakończenia kontroli) przez Komisję Europejską, stanowiącego podstawę ubiegania się o środki finansowe z europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz przygotował projekt uchwały RM w sprawie terminala instalacyjnego dla MFW. Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej dostrzegał szansę dla polskich portów morskich związaną z morską energetyką wiatrową w polskich obszarach morskich i potrzeby inwestycyjne w tym zakresie, na co wskazywano m.in. od 2015 r. w rządowych dokumentach nadzorowanych i koordynowanych przez tego ministra. Niemniej jednak, zdaniem NIK, do dnia kontroli (13 sierpnia 2021 r.) nie wypracowano (ani nie zainicjowano działań w celu podjęcia przez Radę Ministrów) decyzji dotyczących infrastruktury terminalowej do obsługi morskich farm wiatrowych w polskich obszarach morskich, tj. m.in. wyznaczenia dokładnej lokalizacji terminala instalacyjnego, rozstrzygnięcia kwestii lokalizacji portów serwisowych oraz jasnego terminu, kosztu oraz źródeł finansowania inwestycji w tym zakresie.

³⁰ Np. Tabela 37. Prognoza struktura mocy zainstalowanej netto wg technologii do 2040 r. [MW].

³¹ W rozumieniu ustawy o promowaniu MEW.

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

2.1 Procedury dotyczące wnoszenia lub wykorzystywania sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich dotyczących MFW

Opis stanu faktycznego

Według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r. obowiązywało 11 pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW, z których siedem stało się ostatecznych w 2012 r., dwa w 2013 r. oraz po jednym w 2018 r. i 2021 r.³², tj. od dnia kiedy stały się ostateczne minęło od ok. pięciu miesięcy do ponad dziewięciu lat. Pozwolenia wydano na 35 lat³³ (które upłyną w 2047 r., 2048 r. lub 2056 r.), natomiast termin na uzyskanie pozwolenia na budowę dla przedsięwzięć (lub ich części) objętych tymi pozwoleniami upłynie po 15³⁴ lub ośmiu³⁵ latach od ich wydania, tj. w 2027 r. i 2028 r. lub w 2029 r.

Za wydanie powyższych pozwoleń inwestorzy zapłacili łącznie 107,5 mln zł (na co niemal w całości składała się jedna z czterech tzw. rat opłaty dodatkowej za wydanie pozwolenia w wysokości 10% z 1% wartości planowanego przedsięwzięcia), natomiast pozostało do zapłaty 967,4 mln zł (90% z 1% wartości planowanego przedsięwzięcia), z czego pierwsza z pozostałych trzech rat płatna będzie w ciągu 30 dni od dnia, w którym decyzja o pozwoleniu na budowę przedsięwzięcia stanie się ostateczna³⁶. Zgodnie z art. 27b ust. 1e ustawy o obszarach morskich RP opłata za wydanie pozwolenia nie podlega zwrotowi i zgodnie z art. 27b ust. 2 tej ustawy stanowi dochody budżetu państwa.

We wnioskach o wydanie powyższych pozwoleń, realizację przedsięwzięć pod rozwój energetyki wiatrowej zaplanowano³⁷ na 1,06 tys. km², tj. ok. 5% powierzchni polskiej wyłącznej strefy ekonomicznej (22,57 tys. km²)³⁸, a maksymalna sumaryczna moc nominalna zespołów MFW określona we wnioskach wynosiła 9,4 GW.

³² Siedem pozwoleń wydano w 2012 r., trzy w 2013 r. i jedno w 2021 r.

³³ Przy czym w przypadku 10 z nich pierwotnie było to 30 lat, ale z uwagi na zmianę z dniem 19 listopada 2015 r. art. 23 ust. 6 ustawy o obszarach morskich RP ustanawiającego okres na jaki wydawano te pozwolenia, na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1642) pozwolenia uległy przedłużeniu na okres 35 lat, liczony od dnia wydania pozwolenia.

³⁴ Zgodnie z art. 66a ust. 2 w związku z art. 66a ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP, który dotyczył pozwoleń, dla których podmiot, któremu udzielono tego pozwolenia, uiścił opłatę, o której mowa w art. 27b ust. 1 pkt 1, przed dniem 1 czerwca 2019 r., tj. 10 pozwoleń.

³⁵ Zgodnie z art. 23 ust. 6a powyższej ustawy – dotyczy jednego pozwolenia (wydanego w 2021 r.).

³⁶ W Ministerstwie Infrastruktury nie posiadano informacji czy inwestor uzyskał pozwolenie na budowę.

³⁷ Powierzchnia akwenów objętych wnioskami.

³⁸

https://www.umgdy.gov.pl/wp-content/uploads/2015/04/INZ_Studium_Uwarunkowan_Zagospodarowania_Przestrzennego_POM_20032015.pdf
f – str. 10.

Czterech inwestorów posiadających powyższe 11 pozwoleń posiadało również pozwolenia na układanie i utrzymanie podmorskich kabli dla inwestycji objętych pozwoleniami lokalizacyjnymi dla MFW³⁹.

(akta kontroli str. 163-396)

W latach 2019-2021 (do 30 czerwca), rozpatrzono 25 spraw dotyczących łącznie 28, tj. 36% z 78 wniosków o wydanie pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW złożonych w tym okresie, z tego w przypadku:

- dwóch spraw dotyczących łącznie pięciu wniosków⁴⁰, zgodnie z art. 27c ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP minister właściwy do spraw gospodarki morskiej zamieścił w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: „BIP”) na stronie podmiotowej urzędu obsługującego tego ministra ogłoszenia o możliwości składania kolejnych wniosków o wydanie pozwolenia dotyczących akwenu objętego tym wnioskiem. Ogłoszenia zawierały elementy, o których mowa w art. 27c ust. 2 tej ustawy, niemniej jednak – zdaniem NIK – nie zawierały jasnych i jednoznacznych kryteriów oceny wniosków złożonych w postępowaniu rozstrzygającym, co opisano szczegółowo w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego. W odpowiedzi na ogłoszenia, wpłynęły wnioski konkurencyjne (odpowiednio dwa i jeden). W związku z tym zgodnie z art. 27d ust. 2 pkt 1 ww. ustawy, wnioskodawców poinformowano o wszczęciu postępowania rozstrzygającego i wezwano do przedłożenia informacji i dokumentów, o czym mowa w art. 27d ust. 2 pkt 2 tej ustawy. W przypadku:
 - o jednej z tych spraw (dotyczącej łącznie trzech wniosków) przeprowadzono jedyne w latach 2019-2021 (do 30 czerwca) postępowanie rozstrzygające, o którym mowa w art. 27d ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP dotyczące MFW. W postępowaniu wystąpiono do wszystkich organów, o których mowa w art. 23 ust. 2 ww. ustawy o zaopiniowanie wniosków. Postępowanie zakończono przed upływem trzech miesięcy od otrzymania ostatniej opinii, tj. z zachowaniem terminu, o którym mowa w art. 27d ust. 3 ustawy o obszarach morskich RP (nie dłużej niż cztery miesiące od dnia wpłynięcia ostatniej opinii, o której mowa w art. 23 ust. 2 i 2a). Zgodnie z art. 27j powyższej ustawy wyniki postępowania zamieszczono w BIP na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej, ze wskazaniem wnioskodawców, którzy osiągnęli minimum kwalifikacyjne, uszeregowanych w kolejności według malejącej liczby uzyskanych punktów. Pozwolenie wydano po upływie roku i ok. 2,5 miesiąca od wpływu wniosku i po blisko czterech miesiącach z wyłączeniem terminów określonych w art. 35 § 5 k.p.a., tj. po upływie terminu określonego w art. 35 k.p.a. O niezakończonym w terminie, wraz z podaniem przyczyn zwłoki, wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia, nie zawiadomiono stron postępowania, wbrew art. 36 § 1 i 2 k.p.a. Ponadto w powyższej sprawie nie wydano rozstrzygnięcia do wniosku z 15 września 2020 r. uczestnika postępowania rozstrzygającego o unieważnienie tego postępowania, czym naruszono zasady k.p.a.⁴¹;

³⁹ Ponadto w przypadku sześciu z pozostałych pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW, inwestor lub spółka z tej samej grupy kapitałowej co inwestor złożyła wniosek o uzgodnienie lokalizacji kabli i wnioski w tej sprawie były w trakcie procedowania (przy czym w przypadku jednego pozwolenia, inwestor złożył dwa wnioski o takie uzgodnienie, z czego jedno uzyskał, a drugi wniosek był w trakcie procedowania).

⁴⁰ Dwóch tzw. wniosków głównych, tj. w przypadku, których zamieszczono ogłoszenie, o którym mowa w art. 27c ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP o możliwości składania kolejnych wniosków o wydanie pozwolenia dotyczących akwenu objętego danym wnioskiem i trzech tzw. wniosków konkurencyjnych, tj. które wpłynęły w odpowiedzi na ogłoszenie, o którym mowa powyżej.

⁴¹ Wspomniany uczestnik postępowania rozstrzygającego złożył wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej wydaniem pozwolenia, a następnie pismem z dnia 23 kwietnia 2021 r. wniósł skargę

- drugiej z tych spraw (dotyczącej dwóch wniosków), na podstawie art. 27e ust. 2 ustawy o obszarach morskich RP minister właściwy do spraw gospodarki morskiej wydał dwie decyzje o odmowie wydania pozwolenia przed zakończeniem postępowania rozstrzygającego, z uwagi na negatywne opinie Ministra Obrony Narodowej. Decyzje wydano po upływie ponad czterech miesięcy od otrzymania ostatniej opinii, o której mowa w art. 23 ust. 2 tej ustawy i po upływie czterech miesięcy od upływu terminu na wydanie ostatniej opinii, o której mowa w tym przepisie (cztery i 18 dni)⁴². Ponadto decyzję dotyczącą wniosku głównego wydano po upływie roku i ok. 2,5 miesięcy od wpływu wniosku i po ok. pięciu miesiącach z wyłączeniem terminów określonych w art. 35 § 5 k.p.a., tj. po upływie terminu określonego w art. 35 k.p.a. O niezalutwieniu sprawy w terminie, wraz z podaniem przyczyn zwłoki, wskazaniem nowego terminu zalutwienia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia, nie zawiadomiono stron postępowania, wbrew art. 36 § 1 i 2 k.p.a. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pan Marek Gróbarczyk wyjaśnił, że wydanie decyzji z opóźnieniem wynikało z dużego obłożenia pracą w tamtym okresie oraz braków kadrowych.
 - 23, odmówiono wszczęcia postępowań, z tego w przypadku:
 - 20, w związku z tym, że lokalizacja wskazana we wniosku pokrywała się z lokalizacją wskazaną w innym wniosku. Jedną sprawę zalutwiono przed upływem miesiąca, siedem w ciągu dwóch miesięcy, a 12 po upływie dwóch miesięcy (od ok. 3,5 miesięcy⁴³ do ponad dziewięciu miesięcy⁴⁴), tj. z przekroczeniem terminu określonego w art. 35 k.p.a. O niezalutwieniu sprawy w terminie wraz z podaniem przyczyn zwłoki, wskazaniem nowego terminu zalutwienia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia nie zawiadomiono stron postępowań, wbrew art. 36 § 1 i 2 k.p.a. Z wyjaśnień Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pana Marka Gróbarczyka wynika, że – tak samo jak powyżej – wydanie rozstrzygnięć we wskazanych terminach było spowodowane prowadzeniem przez organ dużej liczby spraw z zakresu pozwoleń lokalizacyjnych w tamtym okresie (były to nie tylko sprawy dotyczące morskich farm wiatrowych, ale także innych przedsięwzięć, także istotnych z punktu widzenia rozwoju gospodarki morskiej) oraz brakami kadrowymi;
 - trzech⁴⁵ w związku z tym, że lokalizacja wskazana we wniosku nie zawierała się w lokalizacji wskazanej w ogłoszeniu o możliwości składania kolejnych wniosków. Sprawy zalutwiono przed upływem miesiąca lub dwóch miesięcy od złożenia wniosku.
- (akta kontroli str. 163-217, 397-554, 1026-1034, 1039-1198, 1242-1309)

Według stanu na dzień kontroli (4 sierpnia 2021 r.), do zakończenia pozostało 27 spraw (dotyczących łącznie 63 wniosków, z tego 50 złożonych w latach 2019-2020⁴⁶ i 13 złożonych przed 2019 r.⁴⁷), z tego:

- 15 spraw, związanych z łącznie 47 wnioskami, z tego 15 wnioskami głównymi, wobec których postępowanie zawieszono w latach 2017-2020⁴⁸ na podstawie

do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: „WSA”) na postanowienie Ministra Infrastruktury stwierdzające niedopuszczalność powyższego wniosku – do 30 czerwca 2021 r. skarga nie została rozpatrzona.

⁴² Część organów nie wydała opinii w sprawie powyższych wniosków.

⁴³ Z wyłączeniem terminów niewliczanych na zalutwienie sprawy administracyjnej, od nieco ponad dwóch miesięcy – 66 dni.

⁴⁴ W pozostałych przypadkach nie wystąpiły terminy niewliczane do terminu zalutwienia sprawy administracyjnej.

⁴⁵ Złożone w odpowiedzi na ogłoszenie o możliwości składania kolejnych wniosków o wydanie pozwolenia dotyczących akwenu objętego wnioskiem głównym.

⁴⁶ 18 złożonych w 2019 r. i 32 złożonych w 2020 r.

⁴⁷ Po jednym wniosku złożonym w 2012 r., 2013 r. i 2016 r., trzech w 2017 r. i siedmiu w 2018 r.

art. 23 ust. 8 ustawy o obszarach morskich RP i 32 wnioskami konkurencyjnymi złożonymi w odpowiedzi na ogłoszenia o możliwości składania kolejnych wniosków o wydanie pozwolenia dotyczących akwenu objętego siedmioma z tych wniosków głównych. W przypadku pozostałych ośmiu wniosków głównych w odpowiedzi na ogłoszenie nie wpłynął żaden wniosek konkurencyjny. W związku z powyższym, spośród siedmiu spraw (dotyczących łącznie 39 wniosków – siedmiu wniosków głównych i 32 wniosków konkurencyjnych) w przypadku:

- o pięciu spraw (dotyczących łącznie 23 wniosków – pięciu głównych i 18 wniosków konkurencyjnych), wnioskodawców zawiadomiono o wszczęciu postępowań rozstrzygających, zgodnie z art. 27d ust. 2 pkt 1 ustawy o obszarach morskich RP, natomiast w przypadku dwóch spraw dotyczących łącznie 16 wniosków (dwóch głównych i 14 konkurencyjnych), wnioskodawców nie zawiadomiono o powyższym, pomimo że zgodnie z art. 27d ust. 1 ww. ustawy, jeżeli w terminie, o którym mowa w art. 27c ust. 2 pkt 5⁴⁹, zostanie złożony co najmniej jeden kolejny kompletny wniosek, o którym mowa w art. 27c ust. 1, minister właściwy do spraw gospodarki morskiej przeprowadza postępowanie rozstrzygające, a zgodnie z art. 27d ust. 2 pkt 1 tej ustawy minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, po upływie terminu, o którym mowa w art. 27c ust. 2 pkt 5 informuje wnioskodawców, którzy złożyli kompletne wnioski w tym terminie, o wszczęciu postępowania rozstrzygającego,
- o żadnego wnioskodawcy nie wezwano do przedłożenia informacji i dokumentów, pozwalających na ustalenie spełnienia kryteriów, o których mowa w art. 27g tej ustawy, o czym mowa w art. 27d ust. 2 pkt 2 powyższej ustawy, przy czym w przypadku pięciu powyższych spraw, w informacjach o wszczęciu postępowania rozstrzygającego wraz z wezwaniem do przedłożenia informacji i dokumentów wskazano, że „postępowanie toczone się z wniosku złożonego jako pierwszy wobec przedmiotowego akwenu, zostało zawieszono na podstawie art. 23 ust. 8 ustawy, tj. do czasu przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich. W związku z powyższym wezwanie, o którym mowa w art. 27d ust. 2 pkt 2 ustawy, tj. wezwanie do przedłożenia informacji i dokumentów pozwalających na ustalenie spełnienia przez wnioskodawcę odpowiednich kryteriów, nastąpi po przyjęciu planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich, zgodnie z art. 37a ustawy. Jest to uzasadnione tym, że ocena wniosków w postępowaniu rozstrzygającym powinna być oparta o informacje i dokumenty aktualne na dzień wydania pozwolenia na wznoszenie i wykorzystanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich”.

Z wyjaśnień Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pana Marka Gróbarczyka wynika, że ustawa o obszarach morskich RP nie przewidywała terminu, w jakim miało nastąpić wysłanie informacji o wszczęciu postępowania rozstrzygającego oraz wezwanie do przedłożenia informacji i dokumentów. Jednocześnie postępowanie rozstrzygające nie powinno zostać zakończone przed podjęciem postępowania w sprawie pierwszego wniosku, zawieszono na podstawie art. 23 ust. 8 powyższej ustawy – ponieważ w postępowaniu rozstrzygającym muszą zostać ocenione wszystkie wnioski, a wobec wniosku głównego w okresie zawieszenia organ nie może podejmować czynności. Postępowanie rozstrzygające trwa tak długo, jak wymagają tego okoliczności,

⁴⁸ Z tego sześć w 2017 r. (dotyczących łącznie sześciu wniosków), trzy w 2018 r. (dotyczące łącznie sześciu wniosków) oraz sześć w latach 2019-2021 (do 30 czerwca) dotyczących łącznie 35 wniosków.

⁴⁹ 60 dni od dnia ogłoszenia w BIP.

przy zachowaniu terminu zakończenia, określonego w tej ustawie. Organ, nie przekroczył tego terminu. Dodatkowo już wtedy trwały prace nad ustawą o promowaniu MEW, które miały na celu wyeliminowanie możliwości składania wniosków poza obszarami przeznaczonymi na pozyskiwanie energii odnawialnej zgodnie z projektem planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich, a także wniosków, których lokalizacja nie dawała możliwości optymalnego wykorzystania akwenów do pozyskiwania energii elektrycznej z wiatru. Powyższe wnioski w przypadku, których wnioskodawców nie zawiadomiono o wszczęciu postępowania rozstrzygającego zaliczają się do tego rodzaju wniosków. Wezwanie do przedłożenia dokumentów i informacji nie zostało wysłane z powodu dbałości o aktualność materiału dowodowego w sprawie oraz obecny brak zasadności wysłania takiego zawiadomienia z uwagi na konieczność umorzenia tego postępowania. Dotychczasowa weryfikacja wniosków dawała podstawy sądzić, że każde z tych postępowań zostanie umorzone na podstawie art. 106 ustawy o promowaniu MEW;

- jedna sprawa dotyczyła wniosku głównego z 16 kwietnia 2020 r. (w przypadku, którego postępowania nie zawieszono na podstawie art. 23 ust. 8 ustawy o obszarach morskich RP) i czterech wniosków konkurencyjnych, w przypadku której nie wszczęto postępowania rozstrzygającego, o którym mowa w art. 27d ust. 1 powyższej ustawy, nie poinformowano wnioskodawców, którzy złożyli kompletne wnioski w terminie, o którym mowa w art. 27c ust. 2 pkt 5 ww. ustawy o wszczęciu postępowania rozstrzygającego, nie wezwano wnioskodawców, którzy złożyli kompletne wnioski w tym terminie, do przedłożenia w terminie 21 dni, informacji i dokumentów pozwalających na ustalenie spełnienia przez wnioskodawców kryteriów, o których mowa w art. 27g, o czym mowa w art. 27d ust. 2 ww. ustawy, nie wystąpiono o opinie, o których mowa w art. 23 ust. 2 tej ustawy;
- 11 spraw (wniosków), w przypadku których nie zamieszczono w BIP na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej, ogłoszenia o możliwości składania kolejnych wniosków o wydanie pozwolenia na wznoszenie lub wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w wyłącznej strefie ekonomicznej, pomimo że zgodnie z art. 27c ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP w przypadku złożenia wniosku o wydanie pozwolenia, o którym mowa w art. 23 ust. 1, dotyczącego wyłącznej strefy ekonomicznej, minister właściwy do spraw gospodarki morskiej niezwłocznie zamieszcza ogłoszenie o możliwości składania kolejnych wniosków o wydanie pozwolenia dotyczących akwenu objętego tym wnioskiem w BIP na stronie podmiotowej urzędu obsługującego tego ministra.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pan Marek Gróbarczyk wyjaśnił, że:

- postępowania administracyjne w przedmiocie wydania pozwoleń dla morskich farm wiatrowych co do zasady były zawieszane, ze względu na konieczność zapewnienia ładu przestrzennego w polskiej wyłącznej strefie ekonomicznej. Morskie farmy wiatrowe są przedsięwzięciami znacznie ingerującymi w środowisko morskie oraz zajmują znaczną przestrzeń i mają istotne oddziaływanie na inne sposoby użytkowania morza. Przepis art. 23 ust. 8 ustawy o obszarach morskich RP dawał organowi możliwość zawieszania postępowań jeżeli przystąpiono do opracowywania planu zagospodarowania przestrzennego i organ skorzystał z tej możliwości w celu zapewnienia prawidłowego przebiegu procesu planistycznego. O planowanym przez organ zawieszaniu wnioskodawcy zostali uprzedzeni – w BIP na stronie podmiotowej ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej w dniu 3 lutego 2017 r. Powyższa informacja miała charakter ogólny i w każdym przypadku organ badał, czy dane

- postępowanie powinno zostać zawieszono, czy może, ze względu na interes społeczny lub szczególnie ważny interes strony, nie powinno dojść do zawieszenia postępowania. W każdym przypadku, gdzie zostało zawieszono postępowanie, organ doszedł do wniosku, że zawieszenie jest konieczne, czemu dał wyraz w uzasadnieniu każdego z postanowień o zawieszeniu postępowania;
- organ przy prowadzeniu postępowań dotyczących pozwoleń lokalizacyjnych dla morskich farm wiatrowych, mając na względzie trwające prace nad ustawą o promowaniu MEW oraz projektem planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich, kierował się przede wszystkim zapewnieniem możliwości rozwoju morskiej energetyki wiatrowej. Dlatego organ, w przypadku „najnowszych” wniosków o wydanie pozwoleń dla morskich farm wiatrowych, które to wnioski obejmowały obszary poza obszarami przeznaczonymi na pozyskiwanie energii odnawialnej albo obszary, które nie mogły samodzielnie służyć pozyskiwaniu energii odnawialnej, nie podejmował czynności, które dałyby inwestorom sygnał, że organ jednak planuje wydawać pozwolenia lokalizacyjne w obszarach, które realnie nie mogą być wykorzystane pod budowę morskich farm wiatrowych;
 - gdyby organ, nadal ogłaszał o możliwości składania wniosków i informował o wszczęciu postępowania rozstrzygającego, inwestorzy uzyskaliby sprzeczne sygnały co do planowanej przez nich działalności. Inwestorzy bowiem aktywnie uczestniczyli w pracach nad ustawą o promowaniu MEW i projektem planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich oraz mieli świadomość projektowanych zmian w obszarze m.in. uzyskiwania pozwoleń dla morskich farm wiatrowych. Gdyby równolegle organ swoimi działaniami niejako zachęcał inwestorów do składania kolejnych wniosków, niezgodnie z tym co zostało zaprojektowane w planie zagospodarowania przestrzennego i powyższej ustawie, doprowadziłoby to do chaosu i wprowadzałoby inwestorów w błąd co do zamiarów administracji publicznej w zakresie rozwoju morskiej energetyki wiatrowej. Inwestorzy w takiej sytuacji prewencyjnie składaliby kolejne wnioski, co doprowadziłoby do kolejnej kumulacji wniosków, jeszcze dłuższego rozpatrywania wszystkich spraw dotyczących morskiej energetyki wiatrowej i stanowiłoby nadmierną i bezzasadną uciążliwość dla inwestorów;
 - mając na uwadze, że w przypadku morskich farm wiatrowych, w każdym przypadku odmowy wydania pozwolenia należałoby się spodziewać skargi do sądu, kontynuowanie tych postępowań doprowadziłoby nie tylko do paraliżu w rozwoju morskiej energetyki wiatrowej (niepewny status prawny akwenów), ale także sparaliżowania procesu planistycznego. Organ jest świadomy obowiązywania przepisów art. 417 i 417¹ Kodeksu cywilnego⁵⁰, jednak zdaniem organu w opisywanych wyżej przypadkach nie mają one zastosowania.

Powyższych spraw nie zakończono⁵¹, pomimo:

- upływu prawie pół roku od wejścia w życie ustawy o promowaniu MEW – 18 lutego 2021 r.,
- upływu ponad dwóch miesięcy od wejścia w życie planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w skali 1:200 000 – 22 maja 2021 r.,
- że zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a. załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

(akta kontroli str. 163-217, 1026-1034, 1036-1038, 1064-1218, 1242-1333)

⁵⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.).

⁵¹ Do dnia kontroli (4 sierpnia 2021 r.).

Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, na etapie procedowania projektu ustawy o promowaniu MEW, postulował zmiany, które znalazły zastosowanie w tej ustawie:

- w art. 105 ust. 2, zgodnie z którym we wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy o promowaniu MEW sprawach m.in. o wydanie pozwolenia na wznoszenie lub wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich, strony oraz wnioskodawca przekazują organowi adres elektroniczny wraz ze zgodą na doręczanie pism w postępowaniu za pomocą środków komunikacji elektronicznej w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie tej ustawy – powyższy obowiązek – jak wynika z wyjaśnień Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pana Marka Gróbarczyka – miał wpływ na czas procedowania tych postępowań;
- w postaci dodania załącznika nr 2, w którym określono obszary dla lokalizacji MFW, tj. w art. 106, zgodnie z którym wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy postępowania o wydanie pozwolenia na wznoszenie lub wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich lub postępowania rozstrzygające, o których mowa w art. 27d ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP, dotyczące morskiej farmy wiatrowej, której lokalizacja nie odpowiada obszarom określonym w załączniku nr 2 do niniejszej ustawy, umarza się oraz art. 92 pkt 4 lit. a tiret pierwsze (dotyczącym art. 27a ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP, zgodnie z którym wniosek o wydanie pozwolenia, o którym mowa w art. 23 ust. 1, powinien zawierać m.in. szczegółowe określenie przedsięwzięcia wymagającego pozwolenia ze wskazaniem proponowanej lokalizacji, lokalizacja ta musi odpowiadać obszarowi określonemu w załączniku nr 2 do ustawy o promowaniu MEW).

Od 2017 r. generalnie zawieszano postępowania o wydanie pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW do czasu przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej.⁵² Przyjęty 14 kwietnia 2021 r. plan, rozstrzygał o obszarach i warunkach pozyskiwania energii odnawialnej (zgodnie z art. 37a ust. 2 pkt 5 lit. c ustawy o obszarach morskich RP). Wnioskodawcy mieli możliwość zapoznawania się z projektami tego planu, udostępnianymi na stronach internetowych Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni sporządzającego projekt w imieniu swoim, Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku⁵³ i Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie oraz z planowanymi w nich obszarami dla pozyskiwania energii odnawialnej. Ustawą o promowaniu MEW wprowadzono obowiązek, zgodnie z którym lokalizacja wskazana we wniosku o wydanie pozwolenia lokalizacyjnego dla MFW musi odpowiadać obszarowi określonemu w załączniku nr 2 do ustawy o promowaniu MEW (art. 92 pkt 4 lit. a tiret pierwsze) również w przypadku postępowań wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie tej ustawy (art. 105 ust. 1), w przeciwnym wypadku postępowanie umarza się. Uprzednio i nadal obowiązywały przesłanki odmowy wydania pozwolenia, o którym mowa w art. 23 ust. 1 ustawy

⁵² W zakresie jedyne przeprowadzonego postępowania rozstrzygającego oraz postępowania w wyniku, którego odmówiono wydania pozwoleń z uwagi na negatywne opinie Ministra Obrony Narodowej, Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pan Marek Gróbarczyk wyjaśnił, że w powyższych przypadkach wnioskodawca skierował wyraźnie żądanie do organu o niezawieszanie postępowań i uzasadnił swoje stanowisko. Organ dokonał wnikliwej oceny stanu faktycznego i prawnego oraz zważył interes społeczny i słuszny interes strony. Z tej analizy wynikało, że planowane przedsięwzięcie zajmuje niewielki obszar morski i ma charakter badawczo-rozwojowy, służący rozwojowi morskiej energetyki wiatrowej. Organ stwierdził, że realizacja celu przedsięwzięcia leży zarówno w słusznym interesie strony, jak i w interesie społecznym. Dlatego organ postanowił nie zawieszać tych postępowań.

⁵³ Zniesionego 1 kwietnia 2020 r. zgodnie z rozporządzeniem Ministra Gospodarki Morskiej i Żegludki Śródlądowej z dnia 15 stycznia 2020 r. w sprawie zniesienia Urzędu Morskiego w Słupsku (Dz. U. poz. 91).

o obszarach morskich RP określone w art. 23 ust. 3 tej ustawy, a kryteria oceny wniosków złożonych w postępowaniu rozstrzygającym, określono w art. 27g ust. 1 tej ustawy. Obszary określone w załączniku nr 2 do ustawy o promowaniu MEW wpisywały się w obszary przeznaczone na pozyskiwanie energii odnawialnej wyznaczone w planie. Ich łączna powierzchnia pozostająca do zagospodarowania była zbliżona. Niemniej jednak w siedmiu obszarach wyznaczonych w planie jako obszary przeznaczone na pozyskiwanie energii z wiatru za pomocą (turbin) morskich elektrowni wiatrowych o łącznej powierzchni 2,31 tys. km², po wyłączeniu powierzchni dotyczącej wydanych pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW (1,06 tys. km²) – 1,25 tys. km², załącznikiem nr 2 określono 13 obszarów, w tym w dwóch obszarach po cztery o łącznej powierzchni 1,42 tys. km², w tym dwa o łącznej powierzchni 0,24 tys. km² dotyczyły wydanych pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW, zatem do zagospodarowania pozostało 11 obszarów o łącznej powierzchni 1,18 tys. km² – mniejszej o 0,07 tys. km² niż w planie.

W kontekście powyższego oraz postulowanych zmian, z wyjaśnień Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pana Marka Gróbarczyka wynika, że obowiązek wprowadzony w:

- art. 105 ust. 2 ustawy o promowaniu MEW działa na korzyść m.in. wnioskodawców. W uzasadnieniu jego wprowadzenia wskazano m.in., że w związku z propozycją obligatoryjnego prowadzenia postępowań związanych z morskimi farmami wiatrowymi i postępowań rozstrzygających w formie elektronicznej, biorąc pod uwagę argumenty stojące za wprowadzeniem takiego rozwiązania, zasadne było zastosowanie tego przepisu do wszczętych i niezakończonych postępowań, od dnia jego wejścia w życie. Z uzasadnienia tego wynika m.in. bezwzględna konieczność prowadzenia postępowań dotyczących morskich farm wiatrowych i postępowań rozstrzygających wyłącznie w formie elektronicznej, jako przyjaznej środowisku i wszystkim interesariuszom procesu wydawania decyzji.⁵⁴;
- art. 106 wynikał ze zidentyfikowanej potrzeby wprowadzenia dodatkowych regulacji, które odpowiadałyby potrzebom rozwoju morskiej energetyki wiatrowej. W uzasadnieniu do projektowanej zmiany dotyczącej art. 106 ustawy o MEW wskazano, że „z uwagi na wystąpienie w ostatnim czasie niepożądanego zjawiska składania przez inwestorów wniosków o wydanie pozwoleń lokalizacyjnych dla morskich farm wiatrowych w bardzo małych akwenach, które samodzielnie nie mogą być wykorzystywane dla realizacji i eksploatacji

⁵⁴ Organ posiadał liczne i bardzo obszerne akta spraw związanych z MFW, które to akta są najobszerniejsze ze wszystkich składanych na podstawie art. 23 ust. 1, art. 26 ust. 1 i art. 27 ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP. Zgodnie z powyższą ustawą wnioski składano w dziewięciu egzemplarzach. Większość z organów opiniujących, mimo otrzymania wniosku w wersji papierowej, występuje o wersje elektroniczne wniosków – ponieważ inaczej proces opiniowania jest bardzo wydłużony i uciążliwy (np. przez konieczność ręcznego przepisywania współrzędnych przedsięwzięcia zamiast ich skopiowania, lub konieczność kopiowania/skanowania wniosku w celu przesłania go do opiniowania przez różne jednostki organizacyjne). Większość inwestorów składa wnioski w segregatorach zawierających do kilkunastu plastikowych skoroszytów lub koszulek (czyli w sumie kilkadziesiąt plastikowych materiałów biurowych przypada na jeden wniosek), tym samym niepotrzebnie zużywając szkodliwe dla środowiska produkty. Jednocześnie inwestorzy w każdym z wniosków podkreślają konieczność przeciwdziałania negatywnym skutkom zmian klimatu. Ponadto składane wnioski nierzadko się rozpadają, ponieważ inwestorzy zabezpieczają się tylko na czas złożenia wniosku, a żeby przesłać wniosek do zaopiniowania organ musi na nowo ten wniosek zespolić, żeby nie uległ wybrakowaniu. Co więcej inwestorzy, nawet kilkakrotnie w tej samej sprawie, wnoszą o udostępnienie akt do przeglądania, ponieważ nie mogą odtworzyć ostatecznej wersji złożonego przez siebie wniosku. Wielogodzinne przeglądanie akt postępowania i sporządzanie ich fotokopii dotyczy także wszystkich stron postępowania – co przy elektronicznych aktach sprawy nie miałyby miejsca. Każdy z inwestorów to podmiot profesjonalny, nierzadko reprezentowany przez profesjonalnych pełnomocników, zatem nie zachodzą jakiegokolwiek istotne przeszkody związane z korzystaniem z ePUAP. Co więcej, z uwagi na możliwość wprowadzenia pracy zdalnej w każdym czasie z uwagi na COVID-19 lub inną epidemię, aby nie wstrzymywać tych postępowań, ich prowadzenie w formie elektronicznej jest jedynym efektywnym rozwiązaniem.

tego rodzaju przedsięwzięcia, konieczne jest wprowadzenie do projektu ustawy przepisów zapobiegających negatywnym skutkom tego zjawiska. Rozdrobnienie obszarów przeznaczonych dla realizacji i eksploatacji morskich farm wiatrowych może zablokować nawet na kilka lat optymalne wykorzystanie akwenów przeznaczonych na pozyskiwanie energii odnawialnej, a także doprowadzić do nieuczciwych praktyk rynkowych np. w postaci blokowania wyprowadzenia mocy z sąsiadujących morskich farm wiatrowych. Należy podkreślić, że tego typu wnioski zaczęły licznie wpływać do MGMIŻŚ dopiero w ostatnich kilku tygodniach, w związku z tym zgłoszenie tej uwagi na wcześniejszych etapach procesu legislacyjnego nie było możliwe. Jednocześnie niezbędne jest wprowadzenie proponowanych zmian w niniejszym projekcie ustawy, ponieważ po przyjęciu planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich i podjęciu zawieszonych postępowań w sprawie pozwoleń lokalizacyjnych dla morskich farm wiatrowych w II kwartale 2021, może dojść do paraliżu w wydawaniu racjonalnych pozwoleń lokalizacyjnych. W związku z powyższym MGMIŻŚ proponuje, aby do projektu ustawy dodać załącznik nr 2, w którym określone zostałyby obszary dla lokalizacji morskich farm wiatrowych, które mogłyby wziąć udział w aukcji. Rozwiązanie to byłoby analogiczne do już przyjętego – w stosunku do obowiązujących pozwoleń. Nowe obszary, dla których możliwy byłby udział w aukcji, powinny być wyznaczone w obszarach przeznaczonych na pozyskiwanie energii odnawialnej zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich, z uwzględnieniem interesu ekonomicznego – zarówno inwestorów jak i państwa, w tym odbiorców energii. Z uwagi na fakt, że Minister Klimatu dysponuje większym zasobem danych pozwalających na określenie ekonomicznie uzasadnionych obszarów dla realizacji morskich farm wiatrowych, MGMIŻŚ wnioskuje o określenie tych obszarów przez Ministra Klimatu. MGMIŻŚ deklaruje ścisłą i bieżącą współpracę w tym zakresie.” Ponadto należy mieć na względzie, że na podstawie załącznika nr 2 do ustawy o promowaniu MEW obszary przeznaczone dla rozwoju morskiej energetyki wiatrowej nie zostały ograniczone, a jedynie zostały wyznaczone poszczególne akweny, w których można złożyć wnioski o wydanie pozwolenia lokalizacyjnego dla morskiej farmy wiatrowej, w ramach obszarów przeznaczonych w planie zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich na pozyskiwanie energii odnawialnej. Regulacja związana z załącznikiem nr 2 do ustawy o promowaniu MEW pokrywa się z rozstrzygnięciami planu. Wprowadzenie załącznika nr 2 do tej ustawy wraz z przepisem art. 27a ust. 1 pkt 1 ustawy o obszarach morskich RP w brzmieniu nadanym ustawą o promowaniu MEW, było konieczne dla zabezpieczenia odpowiednich obszarów dla rozwoju morskiej energetyki wiatrowej i wykorzystania w pełni potencjału zapewnionego w planie. Te regulacje mają na celu zwiększenie pewności inwestorów co do prawidłowego określenia wnioskowanej lokalizacji oraz uniemożliwienie blokowania pełnego wykorzystania akwenów o funkcji E⁵⁵ przez brak oszczędnego korzystania z przestrzeni.

W związku z wejściem w życie ustawy o promowaniu MEW, w tym art. 106 – jak wynika z wyjaśnień Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pana Marka Gróbarczyka – wszystkie wszczęte i niezakończone postępowania o wydanie pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW zostaną umorzone.

⁵⁵ Pozyskiwanie energii odnawialnej.

Postępowania te dotyczą łącznie 63 wniosków złożonych w większości w dziewięciu egzemplarzach, składanych od 2012 r.⁵⁶, z tego 15 zawieszonych na podstawie art. 23 ust. 8 ustawy o obszarach morskich RP, dotyczących łącznie 32 wniosków konkurencyjnych, jednego postępowania niezawieszonego dotyczącego łącznie czterech wniosków konkurencyjnych i 11 wniosków w przypadku, których nie zamieszczono ogłoszeń o możliwości składania kolejnych wniosków o wydanie pozwolenia.

(akta kontroli str. 163-217, 1064-1333, 1388-1393, 1422-1449)

Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej – zdaniem NIK – nie ustalił jasnych i jednoznacznych kryteriów oceny wniosków złożonych w postępowaniu rozstrzygającym, we wszystkich 16 sprawach objętych badaniem w tym zakresie, w tym nie poinformował o takich kryteriach oceny wniosków w 16 ogłoszeniach, o których mowa w art. 27c ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP o możliwości składania kolejnych wniosków o wydanie pozwolenia na wznoszenie lub wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w wyłącznej strefie ekonomicznej dotyczących morskich farm wiatrowych, 11 pismach pn. „ustalenie najistotniejszego kryterium oceny wniosków w postępowaniu rozstrzygającym, określeniu liczby punktów za każde kryterium oraz minimum kwalifikacyjnego” (w przypadku pięciu ogłoszeń nie sporządził takich pism) oraz w informacjach (wezwaniami) dotyczących dwóch z tych ogłoszeń⁵⁷ wzywających do przedłożenia informacji i dokumentów pozwalających na ustalenie spełnienia kryteriów.

W powyższych ogłoszeniach jako najistotniejsze kryterium oceny wniosków w postępowaniu rozstrzygającym, minister właściwy do spraw gospodarki morskiej wskazał kryterium – sposób finansowania planowanego przedsięwzięcia, z uwzględnieniem środków własnych, kredytów, pożyczek oraz proponowanego dofinansowania realizacji inwestycji ze środków publicznych.

Z wyjaśnień Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pana Marka Gróbarczyka wynika, że powyższe kryterium wybrano jako najistotniejsze, ponieważ było jednym z kryteriów określonych w ustawie o obszarach morskich RP, kryterium to było wskazywane jako najistotniejsze w poprzednich ogłoszeniach, zatem organ wykazał się w tym względzie konsekwencją w działaniu. Kryterium to dawało zdaniem organu podstawy do stwierdzenia na ile prawdopodobna była realizacja planowanego przedsięwzięcia przez dany podmiot, co było istotne, ponieważ pozwolenie na co najmniej osiem lat blokuje lub znacznie ogranicza możliwość realizacji innych przedsięwzięć w danym akwenie, zatem pozwolenie powinno być udzielane tylko podmiotom, które rzeczywiście mogą je wykonać.

(akta kontroli str. 163-217, 1242-1309)

Do 4 sierpnia 2021 r. minister właściwy do spraw gospodarki morskiej nie wydał rozporządzenia na podstawie art. 27g ust. 2 ustawy o obszarach morskich RP, dodanego przez art. 92 pkt 6 ustawy o promowaniu MEW zmieniającej niniejszą ustawę z dniem 18 lutego 2021 r.

Pierwszy projekt rozporządzenia w powyższej sprawie zamieszczono w BIP na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji (dalej: „RCL”) w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny 1 grudnia 2020 r.⁵⁸ Następnie 6 maja 2021 r. na powyższej stronie zamieszczono nową wersję projektu rozporządzenia – jak wynika z pisma Ministra Infrastruktury informującego o powyższym – w efekcie

⁵⁶ Po jednym w 2012 r., 2013 r. i 2016 r., trzy w 2017 r., siedem w 2018 r., 18 w 2019 r. i 32 w 2020 r.

⁵⁷ W przypadku pozostałych ogłoszeń, wnioskodawców nie wezwano do przedłożenia informacji i dokumentów pozwalających na ustalenie spełnienia kryteriów.

⁵⁸ <https://legislacja.gov.pl/projekt/12340853/katalog/12742981#12742981> (dostęp z 10 sierpnia 2021 r.) – pismo Ministra Infrastruktury z 30 listopada 2020 r.

zgłoszonych uwag i sugestii w ramach pierwszego uzgodnienia, opiniowania i konsultacji publicznych projektu, które odbyły się w terminie od dnia 1 do dnia 31 grudnia 2020 r. wypracowana została nowa wersja projektu rozporządzenia.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pan Marek Gróbarczyk wyjaśnił, że projekt rozporządzenia został opracowany i jest na etapie komisji prawniczej.

(akta kontroli str. 1242-1309)

Ponadto w latach 2019-2021 (do 30 czerwca):

- stwierdzono utratę ważności dwóch pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW (dotyczących jednego podmiotu wnioskującego i dwóch jego przedsięwzięć, na które pozwolenia wydano w 2012 r.). Utratę ważności stwierdzono na podstawie art. 27b ust. 1f ustawy o obszarach morskich RP, tj. z uwagi na niewniesienie opłaty, o której mowa w art. 27b ust. 1 pkt 1 tej ustawy. Decyzje o stwierdzeniu utraty ważności pozwoleń wydano 14 lutego 2020 r., tj. po sześciu latach i prawie siedmiu miesiącach od upływu terminu na wniesienie tej opłaty – 16 lipca 2013 r. W powyższych sprawach nie zawiadomiono stron o wszczęciu postępowania w sprawie utraty ważności pozwolenia, ani o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów przed wydaniem tych decyzji. Ponadto inwestora nie wezwano do zapłaty powyższej opłaty (poza wskazaniem w decyzjach o pozwoleniu, informacji o terminach i kwotach opłat wynikających z ustawy o obszarach morskich RP), jak miało to miejsce w przypadku pozostałych 10 z 11 aktualnie obowiązujących pozwoleń w tym zakresie;
- umorzono dwa postępowania, z tego jedno w związku z cofnięciem wniosku (decyzję wydano w ciągu miesiąca od dnia złożenia wniosku, tj. w terminie określonym w art. 35 k.p.a.), a drugie w związku z brakiem wniosku o podjęcie tego postępowania w terminie trzech lat od zawieszenia postępowania na wniosek strony (decyzję wydano po upływie roku i ponad siedmiu miesięcy od upływu trzech lat od daty doręczenia postanowienia o zawieszeniu postępowania⁵⁹, z wyłączeniem terminów niewliczanych do terminu na załatwienie sprawy administracyjnej, po około roku i pięciu miesiącach). Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pan Marek Gróbarczyk wyjaśnił, że wydanie rozstrzygnięcia w terminie dłuższym niż jeden miesiąc w niniejszej sprawie było spowodowane prowadzeniem przez organ dużej liczby spraw z zakresu pozwoleń lokalizacyjnych w tamtym okresie (były to nie tylko sprawy dotyczące morskich farm wiatrowych, ale także innych przedsięwzięć, także istotnych z punktu widzenia rozwoju gospodarki morskiej) oraz brakami kadrowymi.

(akta kontroli str. 163-217, 555-1025, 1242-1309)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 14 sprawach dotyczących wniosków lokalizacyjnych dla MFW, załatwionych po upływie terminu określonego w art. 35 k.p.a., tj.:
 - o jednej sprawie zakończonej wydaniem pozwolenia (poprzedzonej przeprowadzeniem postępowania rozstrzygającego) i jednej zakończonej wydaniem decyzji o odmowie wydania pozwolenia, załatwionych po roku i około 2,5 miesiącach⁶⁰,

⁵⁹ Decyzję wydano 23 lutego 2021 r., postanowienie o zawieszeniu postępowania doręczono 12 lipca 2016 r., zatem trzy lata od doręczenia tego postanowienia upłynęły 12 lipca 2019 r.

⁶⁰ Z wyłączeniem terminów określonych w art. 35 § 5 k.p.a. po odpowiednio blisko czterech i ok. pięciu miesiącach.

- o 12, w przypadku których odmowy wszczęcia postępowania wydano po upływie od około 3,5 miesięcy⁶¹ do ponad dziewięciu miesięcy⁶², nie zawiadomiono stron o niezakończonym w terminie wraz z podaniem przyczyny zwłoki, wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia, czym naruszono art. 36 § 1 i 2 k.p.a.

Z wyjaśnień Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pana Marka Gróbarczyka wynika, że:

- o organ nie informował o zwłoce i nowym terminie załatwienia sprawy, ponieważ powyższe dwie pierwsze sprawy były szczególnie skomplikowane,
- o w przypadku 12 odmów wszczęcia postępowania, organ nie mógł zawiadomić o powyższym, gdyż sprawy te nie mogły być wszczęte, zawiadomienia o niezakończonym w terminie wysyłane były w trwającym postępowaniu administracyjnym.

Zdaniem NIK, to iż sprawy były szczególnie skomplikowane nie stanowiło wystarczającego uzasadnienia, ponieważ zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. o każdym przypadku niezakończonym w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia, a zgodnie z art. 36 § 2 k.p.a. ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu. Ponadto, w ocenie NIK, powyższy obowiązek ciążył na organie w każdym przypadku niezakończonym w terminie, nawet gdy złożone przez stronę żądanie, za które należy uznać złożony wniosek, nie wszczęło ostatecznie postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 61 § 1 k.p.a. postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu, zatem złożony wniosek stanowił żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego, którego organ powinien dokonać oceny zasadności, poprzez nadanie sprawie biegu, albo wydanie postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania. Zatem bez względu na przyczyny, w terminie o którym mowa w art. 35 k.p.a., organ nie podjął powyższych czynności i winien był dopełnić informacyjnego obowiązku wobec stron, jakim było powiadomienie o niezakończonym w terminie, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

(akta kontroli str. 163-173, 195-212, 478-492, 541-547, 1036-1039, 1242-1309, 1311-1312)

2. W przypadku przeprowadzonego postępowania rozstrzygającego, nie wydano rozstrzygnięcia do wniosku uczestnika tego postępowania o jego unieważnienie, złożonego 15 września 2020 r., o czym mowa w art. 27m ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP⁶³, czym naruszono zasady k.p.a., w tym termin określony w art. 35 k.p.a.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pan Marek Gróbarczyk wyjaśnił, że organ, na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego, ocenił

⁶¹ Z wyłączeniem terminów określonych w art. 35 § 5 k.p.a. po nieco ponad dwóch miesiącach – 66 dniach w przypadku dwóch spraw.

⁶² W pozostałych 10 przypadkach nie wystąpiły terminy niewliczane do terminu załatwienia sprawy administracyjnej określone w art. 35 § 5 k.p.a.

⁶³ Zgodnie z art. 27m ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP minister właściwy do spraw gospodarki morskiej z urzędu lub na wniosek uczestnika postępowania rozstrzygającego, złożony w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia wyników tego postępowania, unieważnia to postępowanie w drodze decyzji, jeżeli zostały rażąco naruszone przepisy prawa lub interesy uczestników konkursu, a zgodnie z art. 27k ust. 1 pkt 3 powyższej ustawy minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, po przeprowadzeniu postępowania rozstrzygającego unieważnia postępowanie rozstrzygające, jeśli zachodzą przesłanki określone w art. 27m ust. 1.

że nie zaszyły przesłanki unieważnienia postępowania. Dlatego zgodnie z ustawą o obszarach morskich RP wydał pozwolenie. Ustawa o obszarach morskich RP nie przewidywała terminu na rozpatrzenie wniosku o unieważnienie postępowania rozstrzygającego i wydanie decyzji o unieważnieniu postępowania rozstrzygającego, a tym bardziej nie uzależniała wydania pozwolenia, o którym mowa w art. 23 ust. 1 ustawy, od uprzedniego rozstrzygnięcia wniosku o unieważnienie postępowania rozstrzygającego.

Zdaniem NIK, choć ustawa o obszarach morskich RP nie przewidywała terminu na rozpatrzenie wniosku o unieważnienie postępowania rozstrzygającego i wydanie decyzji o unieważnieniu takiego postępowania, to wniosek o jego unieważnienie stanowił żądanie uczestnika postępowania wniesione do organu administracji, na podstawie art. 27m ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP, o wszczęcie postępowania w sprawie unieważnienia postępowania rozstrzygającego, które powinno być prowadzone z zachowaniem wszelkich norm przewidzianych w k.p.a. Zatem wnioskodawcy przysługiwało prawo do załatwienia przez organ tej sprawy z zachowaniem terminów wynikających z art. 35 k.p.a. poprzez wydanie stosownego rozstrzygnięcia administracyjnego.

(akta kontroli str. 397-527, 1242-1309)

3. Według stanu na dzień 4 sierpnia 2021 r.⁶⁴, do zakończenia pozostało 27 spraw (dotyczących łącznie 63 wniosków), z tego⁶⁵:

- 15 spraw, związanych z łącznie 47 wnioskami, z tego 15 wnioskami głównymi dotyczącymi postępowań zawieszonych na podstawie art. 23 ust. 8 ustawy o obszarach morskich RP w okresie od kwietnia 2017 r. do lipca 2020 r.⁶⁶, tj. od ponad roku do czterech lat i prawie czterech miesięcy, związanymi z łącznie 32 wnioskami konkurencyjnymi złożonymi od listopada 2018 r. do lipca 2020 r., tj. od ponad roku do dwóch lat i prawie dziewięciu miesięcy,
- jednej sprawy dotyczącej jednego postępowania z wniosku złożonego 16 kwietnia 2020 r., tj. ponad rok i prawie czterech miesięcy temu⁶⁷, związanego z czterema wnioskami konkurencyjnymi złożonymi we wrześniu i październiku 2020 r., tj. od ok. 10-11 miesięcy;
- 11 spraw (wniosków)⁶⁸, pomimo upływu w przypadku dziewięciu z nich około 9-12 miesięcy⁶⁹ od złożenia wniosków, a dwóch z nich⁷⁰ około 4,5 miesiąca od doręczenia (18 marca 2021 r.) odpisów wyroków WSA uchylających zaskarżone postanowienia oraz poprzedzające je postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania,

pomimo że wraz z wejściem w życie ustawy o promowaniu MEW – 18 lutego 2021 r.⁷¹, tj. prawie pół roku temu oraz wejściem w życie planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza

⁶⁴ Do dnia kontroli.

⁶⁵ Terminy obliczono do dnia kontroli (4 sierpnia 2021 r.).

⁶⁶ Wnioski w tych sprawach złożono: po jednym w 2012 r., 2013 r. i 2016 r., trzy w 2017 r., cztery w 2018 r., trzy w 2019 r., dwa w 2020 r.

⁶⁷ W przypadku, którego postępowania nie zawieszono na podstawie art. 23 ust. 8 ustawy o obszarach morskich RP.

⁶⁸ W przypadku, których nie zamieszczono ogłoszeń o możliwości składania kolejnych wniosków o wydanie pozwolenia dotyczących akwenu objętego tym wnioskiem.

⁶⁹ Złożonych 17 czerwca 2020 r., 30 lipca 2020 r. (dwa wnioski), 3, 11 (dwa wnioski), 12 (dwa wnioski) i 18 sierpnia 2020 r.

⁷⁰ Złożonych 2 marca 2020 r.

⁷¹ Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Gospodarki Morskiej wynika, że dokonano analizy wszystkich wniosków o wydanie pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW pod kątem obszarów określonych w załączniku nr 2 do ustawy o promowaniu MEW i ustalono, że lokalizacja przedsięwzięcia określona w dotychczas złożonych wnioskach nie odpowiada obszarom określonym w załączniku nr 2 do tej ustawy. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pan Marek Gróbarczyk wyjaśnił m.in., że dotychczasowa weryfikacja wniosków daje podstawy sądzić, że każde z tych postępowań zostanie umorzona na podstawie art. 106 ustawy o promowaniu MEW.

terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej – 22 maja 2021 r., tj. ponad dwa miesiące temu (przyjętego 14 kwietnia 2021 r., tj. prawie cztery miesiące temu), ustały przesłanki dla dalszego zawieszenia powyższych 15 postępowań oraz nieprocedowania pozostałych 12 postępowań, czym – zdaniem NIK – przekroczono termin załatwienia sprawy określony w art. 35 k.p.a.

Z wyjaśnień Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pana Marka Gróbarczyka wynika, że:

- czynności zmierzające do podjęcia zawieszonych postępowań zostały rozpoczęte. W celu prawidłowego doręczenia postanowień o podjęciu zawieszonych postępowań w pierwszej kolejności konieczne jest uzyskanie adresów elektronicznych oraz zgód na doręczenia elektroniczne od wszystkich stron i uczestników postępowania. Obowiązek doręczeń elektronicznych w tych postępowaniach wynika z art. 105 ust. 1 i 2 ustawy o promowaniu MEW. Ponadto na stronie podmiotowej Ministerstwa Infrastruktury w BIP oraz na stronie internetowej Ministerstwa infrastruktury w zakładce „Informacje dla inwestorów” zostały zamieszczone informacje o obowiązku stron i uczestników postępowania przekazania adresu do doręczeń wraz ze zgodą na doręczenia pisma w toku postępowania za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Do tej pory, pomimo upływu ustawowego terminu na dokonanie tych czynności, nie wszystkie strony postępowań przekazały organowi adresy do doręczeń i zgody na doręczenia elektroniczne. Z tego powodu podjęte zostały dodatkowe czynności, które polegały na odnalezieniu w aktach sprawy danych do korespondencji w celu wysłania przypomnienia o konieczności przedstawienia adresu do doręczeń elektronicznych i zgód na doręczenia elektroniczne, zweryfikowaniu udzielonych pełnomocnictw, a także ustaleniu, że wysyłka była skuteczna, ustaleniu aktualnego kręgu stron postępowania, w tym ustaleniu czy dotychczas ustanowionym stronom w powyższych postępowaniach nadal przysługuje przymiot strony (jest to konieczność merytorycznego ustalenia istnienia interesu prawnego lub obowiązku dotychczas ustanowionych stron postępowania), ustaleniu na podstawie Krajowego Rejestru Sądowego aktualnych danych wnioskodawców oraz weryfikacja ich podmiotowości prawnej lub ewentualnego następstwa prawnego. Organ jest w trakcie dokonywania powyższych czynności i przygotowania postanowień o podjęciu zawieszonych postępowań. Umorzenie postępowań będzie mogło nastąpić po prawidłowym doręczeniu wszystkim stronom postanowień o podjęciu zawieszonych postępowań. W celu umorzenia postępowań konieczne jest przygotowanie decyzji umarzających postępowania wraz ze szczegółowym uzasadnieniem oraz z załącznikami mapowymi w dużej i małej skali, w celu zobrazowania wszystkim stronom postępowania powodów umorzenia postępowań. Dodatkowo organ wskazuje, że opracowuje i przygotowuje projekty postanowień o podjęciu zawieszonych postępowań;
- w czasie kiedy zostały złożone wnioski⁷², trwały prace nad ustawą o promowaniu MEW, które miały na celu wyeliminowanie możliwości składania wniosków poza obszarami przeznaczonymi na pozyskiwanie energii odnawialnej zgodnie z projektem planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich, a także wniosków, których lokalizacja nie daje możliwości optymalnego wykorzystania akwenów do pozyskiwania energii elektrycznej z wiatru. Wnioski te zaliczały się do tego rodzaju wniosków. W czasie kiedy zostały złożone wnioski, stan

⁷² Dotyczące pozostałych 12 spraw.

zaawansowania prac nad ustawą o promowaniu MEW oraz planem zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich, dawał już podstawy do tego aby sądzić, że postępowania rozstrzygające nie będą miały racji bytu. Z tego powodu organ nie podejmował czynności, które wprowadzałyby wnioskodawców w błąd co do możliwości uzyskania pozwolenia w obszarze objętym tym ogłoszeniem.

Z wyjaśnień Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej wynika, że postępowania w przedmiocie wydania pozwolenia lokalizacyjnego dla MFW są postępowaniami o bardzo skomplikowanym charakterze, wymagającymi szczegółowej analizy wniosku, w tym analizy formalnej, opisu przedsięwzięcia i jego charakterystycznych parametrów, a przede wszystkim analizy lokalizacji przedsięwzięcia określonego we wniosku pod kątem, czy lokalizacja ta nie pokrywa się z lokalizacją wskazaną we wcześniej złożonym przez innego inwestora wniosku albo lokalizacją wskazaną we wcześniej wydanym na rzecz innego inwestora pozwoleniu na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich albo w przypadku, jeśli wniosek został złożony w związku z ogłoszeniem, o którym mowa w art. 27c ustawy o obszarach morskich RP, koniecznością ustalenia, czy lokalizacja określona we wniosku konkurencyjnym pokrywa się z obszarem określonym w ogłoszeniu, tj. nie wykracza poza ten obszar. Dodatkowo wnioski wymagają, w szczególności analizy wpływu opisanego we wniosku przedsięwzięcia na środowisko, obronność i bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo żeglugi, rybołówstwa, lotów statków powietrznych. Niewątpliwie czynnikami wpływającymi na czas i sposób ich rozpatrywania miało przystąpienie do opracowywania i przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich, w ramach którego prace podjęto już w 2013 r., a formalnie w 2016 r., a ukończono w dniu 22 maja 2021 r. Plan zagospodarowania przestrzennego, z uwagi na oznaczenie funkcji podstawowych i dopuszczalnych określonych akwenów, również tych przeznaczonych na realizację morskich farm wiatrowych, miał bezpośredni wpływ na prowadzone postępowania. Postępowania dotyczące morskich farm wiatrowych były co do zasady zawieszane na podstawie art. 23 ust. 8 ustawy o obszarach morskich RP, ponieważ tak duże i silnie ingerujące w środowisko morskie przedsięwzięcia mają bardzo duży wpływ na ład przestrzenny. Istotne było również przystąpienie do prac legislacyjnych nad projektem ustawy o promowaniu MEW. Ustawa zmieniła m.in. art. 27a ust. 1 pkt 1 ustawy o obszarach morskich RP i tym samym przesądziła o tym w jaki sposób należy określić lokalizację planowanej morskiej farmy wiatrowej we wniosku o wydanie pozwolenia lokalizacyjnego. Wskazać również należy, że wpływ na czas i sposób rozpatrywania wniosków o wydanie pozwolenia miał znaczny wzrost wpływu wniosków w II połowie 2020 r. oraz braki kadrowe, jak również zmiany organizacyjne, jakie miały miejsce w październiku 2020 r., a których skutkiem było objęcie działu administracji rządowej – gospodarka morska przez Ministra Infrastruktury.

Zdaniem NIK, wraz z wejściem w życie ustawy o promowaniu MEW⁷³ i planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej ustały przesłanki uzasadniające dalsze zawieszenie postępowań ponadto ustały też wskazane w wyjaśnieniach

⁷³ Z wyjaśnień Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej wynika, że dokonano analizy wszystkich wniosków o wydanie pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW pod kątem obszarów określonych w załączniku nr 2 do ustawy o promowaniu MEW i ustalono, że lokalizacja przedsięwzięcia określona w dotychczas złożonych wnioskach nie odpowiada obszarom określonym w załączniku nr 2 do tej ustawy. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pan Marek Gróbarczyk wyjaśnił m.in., że dotychczasowa weryfikacja wniosków daje podstawy sądzić, że każde z tych postępowań zostanie umorzone na podstawie art. 106 ustawy o promowaniu MEW.

przesłanki nieprocedowania pozostałych postępowań. Ponadto przywołany w wyjaśnieniach Sekretarza Stanu, art. 105 ustawy o promowaniu MEW wprowadził obowiązek doręczania pism wyłącznie za pomocą środków komunikacji elektronicznej⁷⁴, a jednocześnie zobowiązał strony postępowania i wnioskodawców do przekazania adresu elektronicznego wraz ze zgodą na doręczanie pism w postępowaniu za pomocą środków komunikacji elektronicznej w terminie 14 dni od wejścia w życie ww. ustawy, tj. do 4 marca. Niezrealizowanie tego obowiązku utrudniło dalsze prowadzenie postępowań jednak, w ocenie NIK, w związku z nieprzekazaniem przez strony i wnioskodawców adresów elektronicznych i zgód na doręczanie pism w wyznaczonym terminie, nie zostały spełnione przesłanki do doręczania pism drogą elektroniczną określone w art. 39¹ § 1 pkt 3 k.p.a.⁷⁵ Powyższego nie usprawiedliwia również bardzo skomplikowany charakter spraw, ponieważ dla spraw szczególnie skomplikowanych zgodnie z k.p.a. przewidziano maksymalnie dwumiesięczny termin załatwienia sprawy.

(akta kontroli str. 163-217, 1026-1034, 1036-1038, 1064-1309, 1313-1333)

4. Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej – zdaniem NIK – nie ustalił jasnych i jednoznacznych kryteriów oceny wniosków złożonych w postępowaniu rozstrzygającym, dotyczących wszystkich 16 spraw objętych badaniem w tym zakresie⁷⁶, tj.:
- w 16 ogłoszeniach o możliwości składania kolejnych wniosków o wydanie pozwolenia lokalizacyjnego dla MFW wskazano, że obowiązującymi kryteriami oceny wniosków są:
 - zgodność planowanych przedsięwzięć z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, lub w przypadku jego braku możliwość przeznaczenia akwenu na wnioskowane cele z uwzględnieniem opinii ministrów właściwych do spraw: energii, gospodarki, kultury i dziedzictwa narodowego, rybołówstwa, środowiska, gospodarki wodnej⁷⁷, spraw wewnętrznych oraz Ministra Obrony Narodowej;
 - proponowane przez wnioskodawców okresy obowiązywania pozwolenia, w tym daty rozpoczęcia i zakończenia budowy i eksploatacji planowanych przedsięwzięć;
 - sposób zabezpieczenia środków finansowych przeznaczonych na wniesienie opłaty stanowiącej 10% pełnej kwoty opłaty w ciągu 90 dni od dnia, w którym decyzja o pozwoleniu na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich stała się ostateczna;
 - sposoby finansowania planowanych przedsięwzięć, z uwzględnieniem środków własnych, kredytów, pożyczek oraz proponowanego dofinansowania realizacji inwestycji ze środków publicznych;

⁷⁴ W rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2020 r. poz. 344).

⁷⁵ W wersji obowiązującej od 11 maja 2014 r. do 4 października 2021 r.

⁷⁶ Z tego ośmiu dotyczących wszystkich (ośmiu) ogłoszeń, o których mowa w art. 27c ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP dla MFW, zamieszczonych w BIP na stronie podmiotowej ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej w latach 2019-2021 (do 30 czerwca), z tego dwóch związanych z dwiema zakończonymi sprawami (jednej w wyniku, której odmówiono wydania pozwolenia lokalizacyjnego dla MFW dwóm wnioskodawcom w związku z negatywną opinią Ministra Obrony Narodowej i jednej dotyczącej przeprowadzonego postępowania rozstrzygającego, w wyniku którego wydano pozwolenie – według stanu na 30 czerwca 2021 r. w WSA procedowana była w tej sprawie skarga) i sześciu związanych z niezakończonymi sprawami według stanu na 4 sierpnia 2021 r. oraz ośmiu dotyczących ośmiu ogłoszeń zamieszczonych przed 2019 r. i dotyczących również niezakończonych spraw według stanu na 4 sierpnia 2021 r. Według stanu na 4 sierpnia 2021 r. pozostało do rozpatrzenia łącznie 14 spraw dotyczących łącznie 50 wniosków.

⁷⁷ Dotyczy czterech ogłoszeń.

- możliwości stworzenia zaplecza kadrowego, organizacyjnego i logistycznego, pozwalającego na realizację planowanych przedsięwzięć;
- wkład planowanych przedsięwzięć w realizację unijnych i krajowych polityk sektorowych.

Niemniej jednak kryteria te nie zawierały informacji m.in. o tym, z jakimi postanowieniami planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej będzie oceniana zgodność wniosku, co oznacza, że ocena możliwości przeznaczenia akwenu na wnioskowane cele będzie dokonywana z uwzględnieniem opinii wskazanych organów, co będzie oceniane: we wskazanych okresach obowiązywania pozwolenia, w zakresie sposobu zabezpieczenia środków finansowych przeznaczonych na wniesienie wskazanej opłaty, możliwości stworzenia zaplecza kadrowego, organizacyjnego i logistycznego pozwalającego na realizację planowanych przedsięwzięć oraz wkładu planowanych przedsięwzięć w realizację unijnych i krajowych polityk sektorowych. Powyższe, zdaniem NIK, stanowiło nienależytą realizację dyspozycji określonej w art. 27c ust. 2 pkt 6 ustawy o obszarach morskich RP, tj. zawarcia w ogłoszeniu, o którym mowa w ust. 1 informacji o obowiązujących kryteriach oceny wniosków,

- w „ustaleniu najistotniejszego kryterium oceny wniosków w postępowaniu rozstrzygającym, określeniu liczby punktów za każde kryterium oraz minimum kwalifikacyjnego” dotyczącym 11 spośród powyższych ogłoszeń nie wskazano ile punktów za spełnienie w jaki sposób danego kryterium będzie przyznawane – ustalono zakres punktów dla danego kryterium⁷⁸, co zdaniem NIK nie zapewniało należytej jasności i jednoznaczności wyłonienia podmiotu w postępowaniu rozstrzygającym, którym zgodnie z art. 27i pkt 2 ww. ustawy jest wnioskodawca, który uzyskał największą liczbę punktów spośród wszystkich uczestników,
- w informacji o wszczęciu postępowania rozstrzygającego z wezwaniem do przedłożenia informacji i dokumentów przekazanej pięciu wnioskodawcom związanym z dwoma spośród powyższych⁷⁹ ogłoszeń, wezwano ich do przedłożenia w terminie 21 dni od dnia otrzymania pisma, informacji i dokumentów pozwalających na ustalenie spełnienia kryteriów, niemniej jednak wezwania te nie pozwalały na uzyskanie informacji jak będzie ustalone spełnienie przez wnioskodawcę kryteriów, co zdaniem NIK, stanowiło nienależytą realizację przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej zadania określonego w art. 27d ust. 2 pkt 2 ww. ustawy, tj. wezwania wnioskodawców, którzy złożyli kompletne wnioski w terminie, o którym mowa w art. 27c ust. 2 pkt 5 ww. ustawy do przedłożenia w terminie 21 dni, informacji i dokumentów pozwalających na ustalenie spełnienia przez wnioskodawców kryteriów, o których mowa w art. 27g; w przypadku jednego z tych ogłoszeń przeprowadzono i zakończono postępowanie rozstrzygające, w wyniku czego wydano pozwolenie.⁸⁰

⁷⁸ W przypadku pięciu ogłoszeń nie ustalono powyższego wcale.

⁷⁹ 16, o których mowa w tiret pierwsze i 11, o których mowa w tiret drugie. Tylko w przypadku dwóch ogłoszeń wystosowano do wnioskodawców takie wezwania.

⁸⁰ O unieważnienie postępowania rozstrzygającego z uwagi na m.in. rażące naruszenie przepisów prawa, tj.: art. 27c ust. 2 pkt 6 ustawy o obszarach morskich RP i art. 27j tej ustawy w związku z art. 27g ww. ustawy oraz art. 27h pkt 1-3 ww. ustawy, jak również art. 27g ww. ustawy, wskazał jeden z uczestników postępowania rozstrzygającego we wniosku o jego unieważnienie – do 30 czerwca 2021 r. nie zostało zakończone postępowanie w sprawie skargi z 23 kwietnia 2021 r. tego uczestnika do WSA w przedmiocie wydanego postanowienia.

Z wyjaśnień Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pana Marka Gróbarczyka wynika, że treść ogłoszeń została opracowana zgodnie z wymaganiami ustawy o obszarach morskich RP. Ogłoszenia zawierały wszystkie wymagane ustawą informacje. Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej określił liczbę punktów za każde kryterium oraz minimum kwalifikacyjne na podstawie i w granicach prawa, tj. wymagań ustawy o obszarach morskich RP. Sposób przyznawania punktów w postępowaniu rozstrzygającym był szczegółowo opisany w protokole z oceny wniosków. Wezwania do przedłożenia dokumentów zawierały wymagane ustawą elementy i odpowiadały treści ogłoszeń.

W ocenie NIK, na podstawie powyższego nie można było uzyskać informacji w jaki sposób i w jakim stopniu można spełnić dane kryterium. W ogłoszeniach, „ustaleniu najistotniejszego kryterium oceny wniosków w postępowaniu rozstrzygającym, określeniu liczby punktów za każde kryterium oraz minimum kwalifikacyjnego” i informacjach (wezwaniami) wskazano kryteria, według których zamierzano oceniać złożone w postępowaniu rozstrzygającym wskazane w art. 27g ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP nie zaś kryteria oceny wniosków umożliwiające jasną i jednoznaczną weryfikację i porównanie wniosków pod kątem ich spełnienia lub nie i przyznania odpowiedniej liczby punktów.

(akta kontroli str. 163-217, 402-405, 412, 424-527, 530-533, 537, 1082-1198, 1242-1309)

5. Do dnia 4 sierpnia 2021 r. minister właściwy do spraw gospodarki morskiej nie wydał rozporządzenia określającego, szczegółowe kryteria, o których mowa w art. 27g ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP, tj. oceny wniosków złożonych w postępowaniu rozstrzygającym, sposób ustalania najistotniejszego kryterium oceny wniosków, punktację za każde kryterium oceny wniosków, minimum kwalifikacyjne oraz minimalny zakres informacji i dokumentów, o których mowa w art. 27d ust. 2 pkt 2, kierując się koniecznością właściwego zagospodarowania wyłącznej strefy ekonomicznej oraz zasadami niedyskryminacji i równego traktowania wszystkich podmiotów, które złożyły kompletne wnioski, o których mowa w art. 27c ust. 1, do czego był zobowiązany na podstawie art. 27g ust. 2 ustawy o obszarach morskich RP, zmienionego przez art. 92 pkt 6 ustawy o promowaniu MEW zmieniającej niniejszą ustawę z dniem 18 lutego 2021 r.

Niewydanie powyższego rozporządzenia było sprzeczne z § 127 Zasad techniki prawodawczej⁸¹, zgodnie z którym rozporządzenie powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której jest ono wydawane.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pan Marek Gróbarczyk wyjaśnił, że projekt rozporządzenia został opracowany i jest na etapie komisji prawniczej. Ponadto w powyższych wyjaśnieniach wynika, że nie byłoby korzystne dla rozwoju morskiej energetyki wiatrowej procedowanie projektu rozporządzenia w sprawie oceny wniosków w postępowaniu rozstrzygającym jednocześnie z ustawą o promowaniu MEW. Ustawa ta, potocznie nazywana konstytucją morskiej energetyki wiatrowej, była szeroko i długo konsultowana z zainteresowanymi podmiotami i podmioty te brały aktywny udział w konsultacjach. Materia regulowana ustawą jest skomplikowana, nierzadko ustawa zawiera rozwiązania bezprecedensowe, a jej przygotowanie wymagało dostosowania przepisów do aktualnych realiów branży morskiej energetyki wiatrowej i wzięcia pod uwagę jej rozwoju w przyszłości oraz konieczności nadażenia za rozwojem technologii

⁸¹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

i światowymi trendami. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pan Marek Gróbarczyk wyjaśnił, że każdy kto brał udział w konsultacjach tej ustawy może potwierdzić, że prace nad ustawą były trudne, żmudne i kosztujące wiele wysiłku. Jednoczesne procedowanie projektu rozporządzenia, które również jest bezprecedensowe i kluczowe dla określenia, które podmioty będą rozwijać morską energetyką wiatrową w polskiej wyłącznej strefie ekonomicznej, byłoby niekorzystne dla jakości tych przepisów. Należy także pamiętać, że powyższe przepisy były tworzone w czasie pandemii, czyli w sytuacji dla każdego nadzwyczajnej. Dlatego, mając na względzie dobro wszystkich interesariuszy morskiej energetyki wiatrowej, organ zdecydował, że projekt rozporządzenia będzie procedowany po przyjęciu ustawy, w warunkach w których w szczególności inwestorzy, a także inne kluczowe organy, będą w stanie zająć się tym projektem z należytą uwagą. O słuszności tej decyzji świadczy fakt, że w toku uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych, w szczególności po stronie potencjalnych inwestorów, zainteresowanie projektem było bardzo duże – co odzwierciedla liczba i obszerność zgłoszonych uwag.

Zdaniem NIK nie kwestionując m.in. złożoności procedowanej z inicjatywy ministra właściwego do spraw energii ustawy o promowaniu MEW i podjętej przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej decyzji o procedowaniu projektu rozporządzenia po przyjęciu tej ustawy, to jednak z § 127 Zasad techniki prawodawczej wynika, że rozporządzenie powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie przepisu upoważniającego organ wyznaczonym w tym przepisie do jego wydania, nie przewidując od tego wyjątków. Zatem na tym organie spoczywała odpowiedzialność za zorganizowanie prac nad projektem rozporządzenia, w taki sposób, aby dopełnić powyższego obowiązku. W konsekwencji, w dniu wejścia w życie ustawy o promowaniu MEW, brak było rozporządzenia, którego przepisy winny być stosowane do wniosków dotyczących pozwoleń lokalizacyjnych m.in. dla MFW złożonych od dnia wejścia w życie tej ustawy⁸² i zgodnie z art. 105 ust. 1 tej ustawy również do spraw w tym zakresie wszczętych i niezakończonych przed jej wejściem w życie⁸³. W ocenie, NIK przedłużający się brak przedmiotowego rozporządzenia stanowi ryzyko, że niemożliwe (lub opóźnione) będzie procedowanie wniosków dotyczących pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW i opóźnienia rozwoju morskiej energetyki wiatrowej w polskich obszarach morskich.

(akta kontroli str. 1242-1309)

6. Stwierdzenia utraty ważności pozwolenia lokalizacyjnego dla MFW z dnia 7 listopada 2012 r. i z dnia 29 listopada 2012 r. dokonano decyzjami z dnia 14 lutego 2020 r.⁸⁴, tj. po sześciu latach i prawie siedmiu miesiącach od upływu (16 lipca 2013 r.) przesłanek uzasadniających powyższe, tj. terminu na wniesienie opłaty, o której mowa w art. 27b ust. 1 pkt 1 ustawy o obszarach morskich RP. Powyższe, zdaniem NIK, stanowiło nienależytą realizację obowiązku określonego w art. 27b ust. 1f powyższej ustawy, zgodnie z którym

⁸² Od dnia wejścia w życie ustawy o promowaniu MEW do 30 czerwca 2021 r. złożono pięć wniosków o wydanie pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW. W przypadku tych wniosków odmówiono wszczęcia postępowania w związku z tym, że lokalizacje w nich wskazane pokrywały się z lokalizacjami określonymi we wnioskach złożonych wcześniej (dotyczących spraw niezakończonych do 4 sierpnia 2021 r., a jak wynika z wyjaśnień Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pana Marka Gróbarczyka ich weryfikacja daje podstawy sądzić, że każde z tych postępowań zostanie umorzono).

⁸³ Według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r. nie zakończono spraw dotyczących 63 wniosków dotyczących pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW, które jak wynika z wyjaśnień Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pana Marka Gróbarczyka ich weryfikacja daje podstawy sądzić, że każde z tych postępowań zostanie umorzono.

⁸⁴ Każdego pozwolenia w odrębnej decyzji.

w przypadku niewniesienia opłat, o których mowa w ust. 1, we wskazanych terminach, organ właściwy do wydania pozwoleń, o których mowa w art. 23 ust. 1, stwierdza, w drodze decyzji, utratę ważności pozwolenia.

Powyższe wynikało m.in. z⁸⁵:

- zawieszenia (na wniosek strony) postanowieniami z dnia 26 września 2013 r. postępowań wznowieniowych (wznowionych z urzędu) w zakresie wniosków o wydanie tych pozwoleń,
- zawieszenia (z urzędu) postanowieniami z dnia 12 września 2017 r. podjętych (na wniosek strony) postępowań na podstawie art. 23 ust. 8 ustawy o obszarach morskich RP, tj. z uwagi na przystąpienie do opracowywania projektu planu zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich, zamiast stwierdzenia utraty ważności tych pozwoleń na podstawie art. 27b ust. 1f tej ustawy, ponieważ termin na wniesienie opłaty, o której mowa w tym przepisie upłynął 16 lipca 2013 r., tj. odpowiednio ponad dwa miesiące oraz cztery lata i blisko dwa miesiące przed wydaniem tych postanowień zawieszających postępowania.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pan Marek Gróbarczyk wyjaśnił, że postępowania w powyższych sprawach zostały po raz pierwszy zawieszone niezasadnie, ponieważ z powodu braku wniesienia pierwszej raty opłaty dodatkowej po upływie 90. dnia od dnia, w którym decyzje o pozwoleniu stały się ostateczne istniała już podstawa do stwierdzenia utraty ważności pozwolenia. Następnie błąd ten został powielony, ponieważ przy podjęciu zawieszonych postępowania i następnie ponownym zawieszeniu, nie był badany każdy aspekt sprawy od samego początku. Dopiero późniejsza całościowa analiza akt sprawy pozwoliła na stwierdzenie, że pozwolenie powinno utracić ważność w wyniku braku opłaty. Po wykryciu tego błędu organ podjął konieczne czynności w celu wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwej decyzji. Te okoliczności zostały wskazane w uzasadnieniach decyzji stwierdzających utratę ważności i w odpowiedziach na skargi.⁸⁶

(akta kontroli str. 163-173, 555-971, 1040-1063, 1242-1309)

7. W przypadku dwóch powyższych postępowań dotyczących stwierdzenia utraty ważności pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW, stron tych postępowań nie zawiadomiono o wszczęciu postępowań w sprawie utraty ważności pozwoleń, o zakończeniu tych postępowań i możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów przed wydaniem decyzji, czym naruszono odpowiednio art. 61 § 4 k.p.a. i art. 10 § 1 k.p.a.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pan Marek Gróbarczyk wyjaśnił, że sprawy, w których wydano ww. pozwolenia, a następnie decyzje stwierdzające utratę ich ważności, toczyły się od 2012 r. W kwestii istotnej dla rozstrzygnięcia tych spraw nie zgromadzono nowego materiału dowodowego od 16 maja 2013 r., tj. od dnia otrzymania zwrotnego potwierdzenia odbioru przez stronę pozwoleń (decyzji w II instancji). Strona wielokrotnie miała możliwość przeglądania akt oraz wypowiedzenia się w sprawie i to czyniła. Z tymi sprawami powiązane były sprawy z wniosku strony o stwierdzenie nieważności pozwolenia. Już w tamtych postępowaniach strona podnosiła kwestie związane z brakiem wniesienia przez nią pierwszej raty opłaty

⁸⁵ Postępowania przebiegały tożsamo w zakresie wskazanych czynności, przy czym dla każdego postępowania wydawano oddzielnie postanowienia i decyzje.

⁸⁶ W powyższych sprawach, 3 marca 2021 r. zapadły wyroki sądowe oddalające skargi inwestora w przedmiocie stwierdzenia utraty ważności decyzji, na które złożył skargi kasacyjne – doręczone Ministrowi Infrastruktury 18 czerwca 2021 r.

dotatkowej. Ponadto w postanowieniach o podjęciu zawieszonych postępowań organ wskazał powód podjęcia – konieczność stwierdzenia utraty ważności pozwolenia. Stanowiło to informację o zamiarze prowadzenia przez organ z urzędu postępowań w sprawie utraty ważności pozwoleń. Strona otrzymała te postanowienia e-mailem w dniu 12 lutego 2020 r. Należy zatem stwierdzić, że strona nie została pozbawiona możliwości czynnego udziału w postępowaniu. Nawet jednak gdyby przyjąć, że ten czynny udział został ograniczony, to nie miało to istotnego wpływu na wynik postępowania. Potwierdza to fakt, że we wnioskach o ponowne rozpatrzenie spraw stwierdzenia utraty ważności pozwoleń, sporządzonych starannie i drobiazgowo, w oparciu o wnikliwą analizę przepisów prawa, nie znalazły się w ocenie organu dowody ani twierdzenia, które mogłyby wpłynąć na rozstrzygnięcie w sprawie.

Zdaniem NIK, zawiadomienie strony o podjęciu zawieszonych postępowań i zamiarze prowadzenia przez organ z urzędu postępowań w sprawie utraty ważności pozwoleń, nie zwalniało organu z zawiadomienia stron postępowania o wszczęciu postępowania, ponieważ organ zobowiązany był do zawiadomienia stron, o każdej z tych czynności, zgodnie odpowiednio z art. 101 § 1 k.p.a. i art. 61 § 4 k.p.a. W ocenie NIK to, iż „strona wielokrotnie miała możliwość przeglądania akt oraz wypowiedzenia się” w powiązanych sprawach „i to czyniła” nie stanowiło zadość zawiadomieniu o zakończeniu tych postępowań i możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów przed wydaniem decyzji stwierdzającej utratę ważności pozwoleń.

(akta kontroli str. 163-173, 555-971, 1242-1309)

8. Inwestora, któremu wydano 7 listopada 2012 r. i 29 listopada 2012 r. pozwolenia lokalizacyjne dla MFW, których następnie stwierdzono utratę ważności z uwagi na niewniesienie opłaty, o której mowa w art. 27b ust. 1 pkt 1 ustawy o obszarach morskich RP, o czym mowa w ww. punktach, nie wezwano do zapłaty powyższej opłaty (poza wskazaniem w decyzjach o pozwoleniu, informacji o terminach i kwotach opłat wynikających z ustawy o obszarach morskich RP), jak miało to miejsce w przypadku pozostałych 10 z 11 aktualnie obowiązujących pozwoleń w tym zakresie⁸⁷, wskazując m.in. termin, wysokość opłaty oraz to iż brak opłaty w terminie będzie skutkować stwierdzeniem utraty ważności pozwolenia⁸⁸, co zdaniem NIK stanowiło nierzetelne działanie wobec tego inwestora w porównaniu do działań względem pozostałych inwestorów w tym zakresie.

Z wyjaśnień Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pana Marka Gróbarczyka wynika, że pisma zatytułowane jako „wezwania do zapłaty”, kierowane w podobnych sprawach do beneficjentów pozwoleń, miały charakter wyłącznie informacyjny. Nie były to rozstrzygnięcia organu i nie stanowiły podstawy prawnej do wniesienia opłaty. Organ w decyzjach o pozwoleniu pouczył o obowiązku wniesienia opłaty od wydanego pozwolenia, zatem organ prowadził postępowania w sprawach z wniosku tego podmiotu w sposób budzący zaufanie. Należy dodać, że obszerna argumentacja w tym zakresie znajduje się w decyzjach organu oraz odpowiedziach na skargi. Argumentację organu w obydwu sprawach w całości przyjął WSA, rozstrzygając obydwie sprawy na korzyść organu. Pytanie NIK zdaje się ignorować zarówno stanowisko organu w tych sprawach, jak i stanowisko sądu administracyjnego, co więcej niejako zawiera tezę zbieżną z niepopartymi przepisami prawa stanowiskiem strony postępowania.

⁸⁷ W przypadku pozwolenia wydanego w 2021 r. do inwestora nie skierowano takiego wezwania.

⁸⁸ Dotyczy dziewięciu pozwoleń.

NIK nie kwestionuje rozstrzygnięcia organu w sprawie stwierdzenia utraty ważności pozwolenia. Podziela również pogląd wyrażony w wyrokach, że organ nie miał obowiązku wzywać stron do uiszczenia przedmiotowej opłaty i że wezwanie takie nie było warunkiem powstania obowiązku uiszczenia opłaty, ponieważ powstał on z mocy prawa. Niemniej jednak, ponieważ organ wystosował do niektórych inwestorów pisma stanowiące takie wezwanie, a do przedmiotowego inwestora nie, w ocenie NIK, takie działanie było nierzetelne wobec tego inwestora w porównaniu do działań względem pozostałych inwestorów w tym zakresie. Powyższe nie podlegało ocenie WSA, ponieważ kontrolował legalność decyzji administracyjnej stwierdzającej utratę ważności decyzji i rozstrzygnął o jej legalności (czego NIK nie neguje) oddalając skargę. Nieuprawnione jest twierdzenie, że pytanie NIK „niejako zawiera tezę zbieżną z niepopartym przepisami prawa stanowiskiem strony postępowania”, ponieważ inwestor twierdził, że warunkiem powstania obowiązku uiszczenia opłaty było wydanie i doręczenie stronie decyzji administracyjnej określającej wysokość opłaty, czego NIK nie podziela.⁸⁹

(akta kontroli str. 163-173, 194, 555-1009, 1242-1309)

2.2 Procedury dotyczące układania i utrzymywania kabli lub rurociągów w WSE dotyczących MFW

Opis stanu faktycznego

Według stanu na 30 czerwca 2021 r. obowiązywało sześć uzgodnień na układanie i utrzymywanie podmorskich kabli i rurociągów w WSE dotyczących MFW. Uzgodnienia stały się ostateczne w 2013 r., 2015 r., 2016 r., 2019 r. i 2020 r.⁹⁰, tj. od dnia kiedy stały się ostateczne upłynęło od ponad 10 miesięcy do siedmiu lat i ponad 10 miesięcy. W przypadku trzech pierwszych pozwoleń nie wskazano okresu na jaki je wydano, ani terminu na rozpoczęcie układania kabli lub rurociągów objętych tymi uzgodnieniami, którego niedochowanie skutkowało by wygaśnięciem uzgodnienia, ani opłaty za jego wydanie, ponieważ stan prawny obowiązujący w dniu złożenia wniosków o ich wydanie nie regulował powyższych kwestii. Trzy ostatnie uzgodnienia, wydano z uwzględnieniem nowelizacji⁹¹ ustawy o obszarach morskich RP na 35 lat, a termin na rozpoczęcie układania kabli lub rurociągów objętych tymi uzgodnieniami upływał po 10 latach od dnia, w którym uzgodnienie stało się ostateczne (tj. w 2029 r. i 2030 r.). Za ich wydanie inwestorzy zapłacili łącznie 4,5 tys. zł (po 1,5 tys. zł). Pięć z tych uzgodnień dotyczyło przedsięwzięć posiadających ważne pozwolenia lokalizacyjne dla MFW. Natomiast w przypadku jednego uzgodnienia, postępowanie o wydanie takiego pozwolenia, decyzją z 23 lutego 2021 r. umorzono, z uwagi na brak wniosku o podjęcie zawieszzonego na wniosek strony postępowania.

(akta kontroli str. 1334-1347, 1420-1421)

W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) żadne uzgodnienia lokalizacji oraz sposobów układania i utrzymywania kabli i rurociągów w WSE dotyczące MFW nie utraciły ważności, nie stwierdzono ich wygaśnięcia ani nie cofnięto żadnej zgody na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o obszarach morskich RP.

(akta kontroli str. 1334-1341)

Spośród 33 wniosków o uzgodnienie lokalizacji oraz sposobów układania i utrzymywania kabli i rurociągów w WSE dotyczących MFW, które wpłynęły

⁸⁹ 18 czerwca 2021 r. do Ministerstwa Infrastruktury wpłynęły odpisy skarg kasacyjnych inwestora od wyroków WSA na decyzje MGMIŻS w przedmiocie stwierdzenia utraty ważności decyzji.

⁹⁰ Wnioski złożono odpowiednio w 2013 r., 2014 r., 2015 r., w 2019 r. (dwa) i 2020 r.

⁹¹ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1642), weszła w życie 19 listopada 2015 r.

w latach 2019-2021 (do 30 czerwca) – dwóch w 2019 r., 10 w 2020 r. i 21 w 2021 r. (do 30 czerwca):

- osiem, tj. 24% rozpatrzono, z tego:
 - o trzy wnioski (sprawy), poprzez wydanie uzgodnienia – dwie sprawy załatwiono przed upływem czterech miesięcy, a jedną po około 6,5 miesiącach od złożenia wniosku. O niezakończonym w terminie nie zawiadomiono stron tych postępowań, z podaniem przyczyny zwłoki, wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia, o czym mowa w art. 36 § 1 i 2 k.p.a. Z wyłączeniem terminów niewliczanych do terminu na załatwienie sprawy administracyjnej, sprawy załatwiono w terminach, o których mowa w art. 35 k.p.a.;
 - o w przypadku pięciu wniosków (spraw) odmówiono wszczęcia postępowań z uwagi na całkowite pokrywanie się obszaru wskazanego we wniosku z obszarami objętymi prawomocnymi decyzjami, nakładanie się proponowanych lokalizacji wskazanych w dwóch różnych wnioskach tego samego wnioskodawcy, pokrywanie się wskazanej we wniosku lokalizacji z wydaną decyzją lub częściowe pokrywanie się wnioskowanego obszaru z obszarem objętym innym wnioskiem. Jedną sprawę załatwiono nieco ponad miesiąc od złożenia wniosku, tj. z zachowaniem terminu, o którym mowa w art. 35 k.p.a., natomiast cztery z przekroczeniem terminu, o którym mowa w art. 35 k.p.a., tj. trzy po około 4,5 miesiącach⁹², a jedną nieco ponad pięć miesięcy od złożenia wniosku⁹³. Zastępca Dyrektora Departamentu Gospodarki Morskiej wyjaśnił, że powyższe było spowodowane prowadzeniem przez organ dużej liczby spraw z zakresu pozwoleń lokalizacyjnych w tamtym okresie (były to nie tylko sprawy dotyczące morskich farm wiatrowych i kabli, ale także innych przedsięwzięć, także istotnych z punktu widzenia rozwoju gospodarki morskiej) oraz brakami kadrowymi. Ponadto w powyższych sprawach nie zawiadomiono stron o niezakończonym w terminie wraz z podaniem przyczyny zwłoki, wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia, wbrew art. 36 k.p.a.;
- 25, według stanu na 30 czerwca 2021 r. pozostało do rozpatrzenia, z tego:
 - o 10, w przypadku których nie upłynęły dwa miesiące od złożenia wniosku (upłynęło do 23 dni),
 - o 15, w przypadku których upłynęły dwa miesiące (od 70 do 397 dni), w tym według stanu na 21 lipca 2021 r. w przypadku 12 oczekiwano na opinie, o których mowa w art. 27 ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP, tj. podjęto czynności na dokonanie, których terminu nie wlicza się do terminu załatwienia sprawy administracyjnej, co przedłużyło, zgodnie z k.p.a., termin na ich załatwienie, a w przypadku trzech nie podjęto takich czynności. O niezakończonym w terminie nie zawiadomiono stron tych postępowań, z podaniem przyczyny zwłoki, wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia, o czym mowa w art. 36 § 1 i 2 k.p.a., przy czym z wyłączeniem terminów niewliczanych do terminu na załatwienie sprawy administracyjnej, o których mowa w art. 35 § 5 k.p.a. takich spraw było 13, a termin ich załatwienia wynosił od prawie trzech miesięcy do ponad 6,5 miesiąca. Zastępca Dyrektora Departamentu Gospodarki Morskiej wyjaśnił, że prowadzenie powyższych spraw w takich

⁹² Z wyłączeniem terminów związanych z wezwaniem do złożenia i przedłożenia wyjaśnień po upływie prawie czterech miesięcy.

⁹³ Nie wystąpiły terminy niewliczane do terminu na załatwienie sprawy administracyjnej.

terminach spowodowane było prowadzeniem przez organ dużej liczby spraw m.in. z zakresu pozwoleń lokalizacyjnych oraz brakami kadrowymi.

Ponadto:

- w latach 2019-2021 (do 30 czerwca) uchylono (na wniosek strony) jedno uzgodnienie – sprawę załatwiono przed upływem miesiąca od wpływu wniosku, zgodnie z art. 35 k.p.a.;
- do 23 sierpnia 2021 r. nie umorzono postępowania zawieszono na wniosek strony (postanowieniem z dnia 15 września 2016 r.), pomimo że od upływu trzech lat na złożenie wniosku o pojęcie tego postępowania minął rok i prawie 11 miesięcy, a z wyłączeniem terminów niewliczanych do terminu na załatwienie sprawy administracyjnej, rok i około osiem miesięcy.

(akta kontroli str. 1334-1419)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku 22 spraw dotyczących uzgodnień na układanie i utrzymywanie podmorskich kabli i rurociągów w WSE dotyczących MFW, załatwionych po upływie terminu określonego w art. 35 k.p.a., tj.:
 - trzech wydanych uzgodnień, z tego dwóch przed upływem czterech miesięcy⁹⁴ i jednego po około 6,5 miesiąca⁹⁵ od złożenia wniosku⁹⁶,
 - czterech odmów wydania takiego uzgodnienia, z tego trzech wydanych po około 4,5 miesiącach⁹⁷ i jednego nieco ponad pięć miesięcy od złożenia wniosku,
 - 15 wniosków o takie uzgodnienie, pozostających do rozpatrzenia według stanu na 30 czerwca 2021 r., w przypadku których upłynęły dwa miesiące od ich złożenia (od 70 do 397 dni),

stron tych postępowań nie zawiadomiono o niezakończonym w terminie, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia, o czym mowa w art. 36 § 1 i 2 k.p.a.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Gospodarki Morskiej wynika, że:

- nie wliczając terminów związanych m.in. z wezwaniami do wyjaśnień dotyczących wniosku lub usunięcia braków wniosku, uzupełnieniami lub korektami wniosku lub obowiązywaniem przepisów tzw. "tarczy antykryzysowej", dotyczących biegu terminów procesowych oraz zasięgnięciem opinii organów, o których mowa w art. 27 ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP organ załatwił sprawy dotyczące wydania trzech uzgodnień w mniej niż miesiąc i nie było podstawy do wysłania zawiadomienia o niezakończonym w terminie, sprawy w terminie,
- w sprawach, w których odmówiono wydania uzgodnienia, organ nie mógł zawiadomić o niezakończonym w terminie i wyznaczyć nowego terminu załatwienia sprawy, ponieważ sprawy te nie mogły być wszczęte – każda z nich zakończyła się odmową wszczęcia postępowania administracyjnego. Zawiadomienia o niezakończonym w terminie wysyłane się w trwającym postępowaniu administracyjnym,

⁹⁴ Wnioski złożono 28 czerwca 2019 r., jedno uzgodnienie wydano 21 października 2019 r., a drugie 28 października 2019 r.

⁹⁵ Wniosek złożono 8 stycznia 2020 r., uzgodnienie wydano 23 lipca 2020 r.

⁹⁶ Z wyłączeniem terminów niewliczanych do terminu na załatwienie sprawy administracyjnej, sprawę załatwiono w terminach, o których mowa w art. 35 k.p.a.

⁹⁷ Z wyłączeniem terminów związanych z wezwaniem do złożenia i przedłożenia wyjaśnień po upływie prawie czterech miesięcy.

- w przypadku 15 wniosków pozostałych do rozpatrzenia prowadzenie powyższych spraw w takich terminach jest spowodowane prowadzeniem przez organ dużej liczby spraw m.in. z zakresu pozwoleń lokalizacyjnych oraz brakami kadrowymi.

Nie wliczając terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu, o czym mowa w art. 35 § 5 k.p.a., sprawy załatwiono przed upływem miesiąca. Niemniej jednak, z art. 35 § 3 k.p.a. wynika, że załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Z art. 36 k.p.a. wynika, że o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia (§ 1), ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu (§ 2). Zatem ustawodawca uznał możliwość powstania sytuacji, w której zwłoka w załatwieniu sprawy wynika z przyczyn niezależnych od organu; w takim jednak przypadku zobowiązał organ do poinformowania stron postępowania o przyczynach zaistniałej zwłoki i wyznaczenia nowego terminu załatwienia sprawy. Zatem, zdaniem NIK, przedłużenie postępowania spowodowane czynnościami, o których mowa w art. 35 § 5 k.p.a. nie uwolniło organu od obowiązku informacyjnego wobec stron postępowań.

Ponadto, w ocenie NIK powyższy obowiązek ciąży na organie w każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie, nawet gdy złożone przez stronę żądanie, za które należy uznać złożony wniosek, nie wszczęło ostatecznie postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 61 § 1 k.p.a. postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu, złożony wniosek stanowił żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego, którego organ powinien dokonać oceny zasadności, poprzez nadanie sprawie biegu, albo wydanie postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania. Zatem bez względu na przyczyny, w terminie o którym mowa w art. 35 k.p.a. organ nie podjął powyższych czynności i winien był dopełnić informacyjnego obowiązku wobec strony jakim było powiadomienie o niezakończeniu sprawy w terminie, nowym terminie załatwienia sprawy i przyczynie zwłoki.

(akta kontroli str. 1334-1364, 1379-1419)

2. Do 30 czerwca 2021 r. nie zakończono trzech spraw dotyczących wniosków (z 23 grudnia 2020 r., 15 stycznia 2021 r. i 8 kwietnia 2021 r.) o uzgodnienie lokalizacji układania kabli i sposobów ich utrzymywania w WSE dotyczących MFW, pomimo że od ich wpływu upłynęło odpowiednio ponad pół roku, ok. 5,5 miesiąca i blisko trzy miesiące⁹⁸, tj. upływu terminu określonego w art. 35 k.p.a. W przypadku dwóch pierwszych wniosków upłynęło prawie 4,5 miesiąca od wejścia w życie ustawy o promowaniu MEW. Trzeci wniosek złożono po wejściu w życie tej ustawy.

Zastępca Dyrektora Departamentu Gospodarki Morskiej wyjaśnił, że prowadzenie powyższych spraw w takich terminach było spowodowane prowadzeniem przez organ dużej liczby spraw m.in. z zakresu pozwoleń lokalizacyjnych oraz brakami kadrowymi.

(akta kontroli str. 1334-1347, 1379-1419)

⁹⁸ Nie wystąpiły terminy niewliczane do terminu załatwienia sprawy administracyjnej.

3. Do 23 sierpnia 2021 r. nie umorzono postępowania o wydanie decyzji w przedmiocie uzgodnienia lokalizacji oraz sposobów utrzymywania kabli w obszarze WSE dotyczącego MFW, pomimo że od upływu trzech lat na złożenie wniosku o podjęcie zawieszono postanowieniem z 15 września 2016 r. na wniosek strony tego postępowania minął rok i prawie 11 miesięcy⁹⁹, czym naruszono termin określony w art. 35 k.p.a. w związku z art. 98 § 2 k.p.a., zgodnie z którym jeżeli w okresie trzech lat od daty zawieszenia postępowania żadna ze stron nie zwróci się o podjęcie postępowania, żądanie wszczęcia postępowania uważa się za wycofane.

Zastępca Dyrektora Departamentu Gospodarki Morskiej wyjaśnił, że prowadzenie powyższej sprawy w takich terminach było spowodowane prowadzeniem przez organ dużej liczby spraw m.in. z zakresu pozwoleń lokalizacyjnych oraz brakami kadrowymi.

(akta kontroli str. 1334-1347, 1365-1378, 1387-1399)

2.3 Postępowania dotyczące układania i utrzymywania kabli lub rurociągów na obszarach morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego dotyczących MFW

Opis stanu faktycznego

W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) do ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej¹⁰⁰ wpłynęło dziewięć wniosków o zaopiniowanie wniosku o wydanie pozwolenia na układanie i utrzymywanie kabli lub rurociągów na obszarach morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego dotyczących morskich farm wiatrowych, o którym mowa w art. 26 ust. 2 ustawy o obszarach morskich RP.

Wszystkie wnioski zaopiniowano pozytywnie, z tego pięć opinii wydano (i nadano do wnioskodawców) w terminie, o którym mowa w art. 23 ust. 2a ww. ustawy w związku z art. 26 ust. 4 tej ustawy, tj. 90 dni od otrzymania wniosku, a cztery po tym terminie (jedną 16 dni, jedną 37 dni a dwie 51 dni po tym terminie).

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej wynika, że Minister Infrastruktury, jako minister właściwy do spraw gospodarki morskiej widzi duży potencjał w morskiej energetyce wiatrowej, która może być istotna z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego państwa oraz ochrony środowiska. Wszystkie wnioski zostały szczegółowo przeanalizowane, w wyniku, czego stwierdzono brak zastrzeżeń do przesłanych wniosków. Tym samym zgodnie z art. 23 ust. 2a ustawy o obszarach morskich RP w związku z art. 26 ust. 4 tej ustawy niewydanie opinii w terminie 90 dni od dnia nadesłania wniosku traktuje się jako brak zastrzeżeń.

(akta kontroli str. 1334-1337, 1450-1457)

⁹⁹ Rok i ok. ośmiu miesięcy z wyłączeniem terminów związanych z obowiązywaniem przepisów tzw. "tarczy antykryzysowej" (art. 15 zzzr i art. 15zszs (obowiązujące od 31 marca 2020 r., uchylone 16 maja 2020 r.) ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842, ze zm.), w związku z § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 433, ze zm.) – obowiązującego od 13 marca 2020 r. i uchylonego 20 marca 2020 r., § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 490), § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 491, ze zm.) oraz art. 46 pkt 20, art. 68 ust. 1, 2, 6 i 7 i art. 76 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 875, ze zm.).

¹⁰⁰ Dział gospodarka morska oraz pracowników obsługujących sprawy tego działu włączono do Ministerstwa Infrastruktury 13 listopada 2020 r., zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 listopada 2020 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz. U. poz. 2006).

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

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

Opis stanu
faktycznego

Z wyjaśnień Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pana Andrzeja Bittela¹⁰¹ wynika m.in., że prowadzenie prac planistycznych nad sporządzeniem projektu planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich nakreśliło administracji morskiej kilka istotnych barier i utrudnień w rozwoju energetyki wiatrowej w Polsce, w szczególności: bariery wynikające z uwarunkowań środowiskowych (pomimo wyznaczenia lokalizacji obszarów pod morskie farmy wiatrowe poza obszarami Natura 2000, może nastąpić zakłócanie przebiegu tras migracyjnych awifauny morskiej, ponadto działalność związana z morską energetyką wiatrową generuje hałas (zwłaszcza podwodny), co ma negatywny wpływ na ssaki morskie i ryby) oraz utrudnienia wynikające z występowania sprzecznych interesów pomiędzy przedsiębiorcami z branży morskiej energetyki wiatrowej a przedsiębiorcami z branży rybołówstwa (na skutek budowy morskich farm wiatrowych może dojść do ograniczenia lub uniemożliwienia dostępu do łowisk). Należy przy tym wskazać, że większość zidentyfikowanych w procesie planistycznym barier i utrudnień ma charakter obiektywny i występuje niezależnie od działania któregośkolwiek z organów administracji rządowej, w szczególności ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej. Wpływu ww. barier i utrudnień na sektor morskiej energetyki wiatrowej nie można ograniczyć w inny sposób, niż tylko poprzez właściwe wyznaczenie akwenów przeznaczonych pod morskie farmy wiatrowe w planie zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich, co zostało dokonane. Działania te dokonane były w ścisłej współpracy m.in. z ministrem właściwym do spraw środowiska i ministrem właściwym do spraw rybołówstwa. W celu rozwiązania ewentualnych konfliktów związanych z morskimi farmami wiatrowymi oraz stworzenia możliwości przedstawienia opinii, wniosków i propozycji rozwiązań do planu ze strony interesariuszy związanych z omawianym sektorem, w ramach procedury planistycznej zmierzającej do opracowania planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich, zorganizowano 17 października 2017 r. spotkanie sektorowe dotyczące morskich farm wiatrowych. Konsultacje zostały przeprowadzane w formie spotkania wykonawców projektu planu i zamawiającego z interesariuszami – przedstawicielami instytucji, organizacji oraz osobami prywatnymi.

(akta kontroli str. 1388-1393, 1477-1506)

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pan Andrzej Bittel wyjaśnił, że:

- kwestie bezpieczeństwa MFW były rozważane i w efekcie już obowiązują lub trwają prace nad przepisami prawa mającymi zapewnić bezpieczeństwo w zakresie budowy, eksploatacji i likwidacji MFW. Ponadto kwestie dotyczące wpływu MFW na bezpieczeństwo morskie i system ratownictwa morskiego omawiane były w ramach prac powołanego w 2018 r. przy MG MiŻŚ Zespołu roboczego do spraw bezpieczeństwa żeglugi i rybołówstwa na obszarze MFW, w skład którego wchodzi m.in. przedstawiciele administracji morskiej i rybackiej, a także przedstawiciele Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa (Służby SAR) i Biura Hydrograficznego Marynarki Wojennej (BHMW). Zespół wypracował m.in. rozwiązania prawne zawarte w nowym rozdziale 5a – Bezpieczeństwo eksploatacji morskich farm wiatrowych – ustawy o bezpieczeństwie morskim¹⁰²,

¹⁰¹ Powołując się na wyjaśnienia Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury Pana Marka Gróbarczyka.

¹⁰² Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim (Dz. U. z 2020 r. poz. 680, ze zm.).

wprowadzonym art. 99 pkt 1 ustawy o promowaniu MEW. Prace w przedmiotowym zakresie prowadzono również w ramach grup i podgrup powołanych na podstawie listu intencyjnego o współpracy w zakresie rozwoju MEW, którego sygnatariuszem był m.in. minister właściwy do spraw gospodarki morskiej. Na wniosek Ministra Infrastruktury w ich pracach, uczestniczą, obok przedstawicieli Ministerstwa, również przedstawiciele urzędów morskich, Służby SAR oraz BHMW. Wypracowane w ww. grupach eksperckich rozwiązania dotyczące szeroko rozumianego bezpieczeństwa zostaną uwzględnione w Porozumieniu o współpracy w zakresie rozwoju morskiej energetyki wiatrowej (Polish Offshore Sector Deal) przygotowywanym przez Ministra Klimatu i Środowiska;

- w zakresie zabezpieczenia interesu ekonomicznego kraju poprzez zapewnienie, że przyłączenia MFW nie można dokonać z ominięciem Krajowego Systemu Elektroenergetycznego (KSE), mając na uwadze art. 56 prawa morza¹⁰³, z którego wynika, że państwo nabrzeżne ma do swojej wyłącznej strefy ekonomicznej: prawa suwerenne tzn. niezależne, ale nie – wyłączone – w wydanych pozwoleniach lokalizacyjnych dla MFW wskazany jest obowiązek przyłączenia do KSE.

(akta kontroli str. 1477-1506)

Z wyjaśnień Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury Pana Andrzeja Bittela¹⁰⁴ wynika, że:

- w celu np. zapobiegnięcia „zablokowaniu” lokalizacji dla kabli lub rurociągów w przypadku braku decyzji tzw. lokalizacyjnej dla przedsięwzięcia¹⁰⁵ – trwają prace legislacyjne nad przepisami wprowadzającymi obowiązek dołączenia do wniosku o wydanie uzgodnienia lub pozwolenia dla kabli wchodzących w skład zespołu urządzeń służących do wyprowadzenia mocy z MFW co najmniej wstępnych warunków przyłączenia dla MFW, z której moc ma być wyprowadzana, tj. opracowano projekt ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie morskim oraz ustawy o obszarach morskich RP przekazany do RCL w celu rozpatrzenia przez komisję prawniczą;
- w zakresie terminów ważności, dotyczących MFW, pozwoleń na wnoszenie lub wykorzystanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich oraz uzgodnień na układanie kabli lub rurociągów – 35 lat¹⁰⁶ z możliwością przedłużenia na okres do 20 lat¹⁰⁷ oraz terminów na dokonanie określonych czynności w celu zapobiegnięcia ich wygaśnięciu¹⁰⁸, w kontekście ich wzajemnej adekwatności oraz okresu 25 lat, w którym wytwórca z rozumieniu ustawy o promowaniu MEW otrzymuje prawo do pokrycia ujemnego salda w odniesieniu do energii elektrycznej wytworzonej w danej morskiej farmie wiatrowej lub jej części i wprowadzonej do sieci, o którym mowa w powyższej ustawie – zidentyfikowany został problem związany z tą kwestią, w efekcie wprowadzono przepis art. 66a ustawy o obszarach morskich RP.

Z powyższych wyjaśnień wynika, że nie zidentyfikowano barier i problemów, które powodowałyby konieczność zmiany przepisów w związku z przyjęciem planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza

¹⁰³ Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 59 poz. 543).

¹⁰⁴ Powołując się na wyjaśnienia Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury Pana Marka Gróbarczyka.

¹⁰⁵ W toku niniejszej kontroli NIK ustalono, że 30 grudnia 2015 r. wydano aktualnie obowiązujące uzgodnienie na układanie i utrzymywanie kabli dla przedsięwzięcia dotyczącego MFW, natomiast postępowanie lokalizacyjne dotyczącego tego przedsięwzięcia umorzono w 2019 r. z uwagi na brak wniosku o podjęcie zawieszzonego na wniosek strony postępowania.

¹⁰⁶ Art. 23 ust. 6 i art. 26 ust. 5 w związku z art. 27 ust. 1a ustawy o obszarach morskich RP

¹⁰⁷ Art. 23 ust. 6g i art. 26 ust. 8 w związku z art. 27 ust. 1a ww. ustawy.

¹⁰⁸ Art. 23 ust. 6a-6c, art. 26 ust. 6 w związku z art. 27 ust. 1a i art. 66a ust. 2 i 3.

terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w zakresie rodzaju i liczby organów opiniujących wnioski o wydanie pozwoleń, o których mowa w art. 23 ust. 1¹⁰⁹ i art. 26 ust. 1¹¹⁰ ustawy o obszarach morskich RP lub uzgodnienia, o którym mowa w art. 27 ust. 1¹¹¹ tej ustawy, ani w zakresie zapewnienia organom opiniującym powyższe wnioski 90 dni od dnia otrzymania wniosku na wydanie opinii, pomimo iż projekt planu podlegał uzgodnieniu¹¹² z większością ministrów opiniujących wskazane wnioski i był przedłożony, ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej w celu jego przyjęcia zgodnie z art. 37a ust. 1, a wnioski powinny podlegać ocenie pod kątem ustaleń tego planu¹¹³.

Niemniej jednak, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pan Marek Gróbarczyk wyjaśnił, że przyjęcie planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich daje administracji publicznej dodatkowe, kompleksowe narzędzie do prawidłowego zarządzania polskimi obszarami morskimi. Wiedza zgromadzona podczas procesu planistycznego oraz przyjęte na jej podstawie rozstrzygnięcia planistyczne, pozwalają na pełniejsze i bardziej profesjonalne zbadanie prowadzonych spraw, co powinno przełożyć się na skrócenie czasu prowadzenia postępowań administracyjnych. Dodatkowo plan zagospodarowania przestrzennego daje inwestorom i innym interesariuszom ogłęd na to, jakiego rodzaju aktywności mogą być prowadzone w określonych akwenach. Inwestor zatem nie działa już tylko na bazie samodzielnie zgromadzonej wiedzy i własnej intuicji, ale posiada takie dane, jak organ wydający decyzję w sprawie. Dzięki temu inwestor, który składa wniosek w sposób zgodny z planem zagospodarowania

¹⁰⁹ Zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy o obszarach morskich RP pozwolenie, o którym mowa w ust. 1, jest wydawane po zaopiniowaniu wniosku o wydanie tego pozwolenia przez ministrów właściwych do spraw: aktywów państwowych, energii, gospodarki, klimatu, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, rybołówstwa, środowiska, geologii, wewnętrznych oraz Ministra Obrony Narodowej, a w przypadku wznoszenia lub wykorzystywania morskich farm wiatrowych i zespołu urządzeń służących do wyprowadzenia mocy w rozumieniu ustawy o promowaniu MEW - również Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Według stanu na 30 czerwca 2021 r. stanowiło to osiem organów.

¹¹⁰ Zgodnie z art. 26 ust. 2 powyższej ustawy pozwolenie, o którym mowa w ust. 1, wydaje, w drodze decyzji, właściwy terytorialnie dyrektor urzędu morskiego po zaopiniowaniu wniosku o wydanie tego pozwolenia przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w zakresie stwierdzenia zgodności z ustaleniami koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ministrów właściwych do spraw: aktywów państwowych, energii, gospodarki, klimatu, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, rybołówstwa, środowiska, geologii, gospodarki wodnej, wewnętrznych oraz Ministra Obrony Narodowej, a w przypadku zespołu urządzeń służących do wyprowadzenia mocy w rozumieniu ustawy o promowaniu MEW - również Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Według stanu na 30 czerwca 2021 r. stanowiło to 10 organów.

¹¹¹ Zgodnie z art. 27 ust. 1 ww. ustawy układanie i utrzymywanie kabli lub rurociągów w wyłącznej strefie ekonomicznej jest dozwolone, jeśli nie utrudnia to wykonywania praw Rzeczypospolitej Polskiej i pod warunkiem uzgodnienia ich lokalizacji oraz sposobów utrzymywania z ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej. Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej wydaje decyzję w tym zakresie po zasięgnięciu opinii ministrów właściwych do spraw: aktywów państwowych, energii, gospodarki, klimatu, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, rybołówstwa, środowiska, geologii, gospodarki wodnej, wewnętrznych oraz Ministra Obrony Narodowej, a w przypadku zespołu urządzeń służących do wyprowadzenia mocy w rozumieniu ustawy o promowaniu MEW - również Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Według stanu na 30 czerwca 2021 r. stanowiło to osiem organów.

¹¹² Zgodnie z art. 37e ust. 1 pkt 8 lit. c ustawy o obszarach morskich RP przystępując do sporządzenia projektu planu, właściwy terytorialnie dyrektor urzędu morskiego, uzgadnia projekt planu z Ministrem Obrony Narodowej oraz ministrami właściwymi do spraw: gospodarki, klimatu (od 29 lutego 2020 r.), energii (od 29 kwietnia 2017 r.), rybołówstwa, środowiska, gospodarki wodnej, wewnętrznych, turystyki, łączności, transportu, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w zakresie ich właściwości.

¹¹³ Zgodnie z art. 23 ust. 3 pkt 9 ustawy o obszarach morskich RP odmawia się wydania pozwolenia, o którym mowa w ust. 1, jeżeli jego wydanie spowodowałoby wystąpienie zagrożenia dla realizacji funkcji podstawowych, o których mowa w art. 37a ust. 3, o ile zostały określone. Powyższy przepis stosuje się również do pozwoleń, o których mowa w art. 26 ust. 1 ww. ustawy i uzgodnień, o których mowa w art. 27 ust. 1 tej ustawy, zgodnie z odpowiednio art. 26 ust. 8 i art. 27 ust. 1a tej ustawy. Ponadto w przypadku postępowań rozstrzygających dotyczących pozwoleń na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich, zgodnie z art. 27g ust. 1 pkt 1 tej ustawy minister właściwy do spraw gospodarki morskiej ocenia złożone w postępowaniu rozstrzygającym wnioski, w szczególności według kryterium zgodności planowanych przedsięwzięć z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w art. 37a, lub w przypadku jego braku możliwości przeznaczenia akwenu na wnioskowane cele z uwzględnieniem opinii, o których mowa w art. 23 ust. 2.

przestrzennego, może mieć większą pewność co do rozstrzygnięcia, co sprzyja rozwojowi w gospodarce morskiej.

(akta kontroli str. 1242-1309, 1388-1393, 1477-1506)

Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej zgłaszał uwagi do projektu ustawy o promowaniu MEW, w tym dotyczące wprowadzenia do ustawy o obszarach morskich RP upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia w sprawie oceny wniosków złożonych w postępowaniu rozstrzygającym, które znalazły zastosowanie w art. 27g ust. 2 i 3 tej ustawy oraz w zakresie, który znalazł zastosowanie w art. 105 ust. 2 i art. 106 ustawy o promowaniu MEW, o czym mowa w pkt 2.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 1388-1393, 1422-1423, 1477-1506)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w okresie objętym kontrolą, minister właściwy do spraw gospodarki morskiej zgodnie z zaistniałymi ustawowymi przesłankami m.in. rozpatrzył 25 spraw dotyczących pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW związanych z łącznie 28 wnioskami z 78 złożonych w tym okresie, dotyczących wydania takich pozwoleń (z tego w 23 sprawach (wnioskach) odmówił wszczęcia postępowania, w jednej sprawie przeprowadził jedyne w tym okresie postępowanie rozstrzygające dotyczące MFW, a w jednej sprawie, odmówił wydania pozwoleń przed zakończeniem postępowania rozstrzygającego). Ponadto, na podstawie art. 23 ust. 8 ustawy o obszarach morskich RP zawiesił sześć postępowań dotyczących wniosków lokalizacyjnych dla MFW związanych z łącznie 35 wnioskami, rozpatrzył osiem spraw (wniosków) o uzgodnienie lokalizacji oraz sposobów układania i utrzymywania kabli i rurociągów w WSE dla MFW oraz zaopiniował wszystkie wnioski, które wpłynęły w okresie objętym kontrolą o wydanie pozwolenia na układanie i utrzymywanie kabli lub rurociągów na obszarach morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego dotyczących morskich farm wiatrowych¹¹⁴.

Według stanu na dzień 4 sierpnia 2021 r. nie zakończono 27 spraw dotyczących pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW, związanych z łącznie 63 wnioskami (złożonymi w latach 2012-2020), pomimo ustania przesłanek dla dalszego zawieszenia lub nieprocedowania tych spraw w związku z wejściem w życie ustawy o promowaniu MEW i planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, czym – zdaniem NIK – przekroczone termin załatwienia sprawy określony w art. 35 k.p.a. NIK zauważa, że minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, do powyższych postępowań zobowiązany był zastosować przepisy wprowadzone ustawą o promowaniu MEW, a które – zdaniem NIK – nie kwestionując potrzeb, którymi kierowano się je wprowadzając¹¹⁵, zmieniły zasady lokalizacji MFW¹¹⁶, co może

¹¹⁴ Z tego pięć opinii wydano w terminie, o którym mowa w art. 23 ust. 2a ustawy o obszarach morskich RP w związku z art. 26 ust. 4 tej ustawy, a cztery po terminie (niemniej jednak zgodnie z tym przepisem niewydanie opinii w terminie 90 dni od dnia nadesłania wniosku traktuje się jako brak zastrzeżeń – co wyrażono pozytywnie opiniując wnioski).

¹¹⁵ Tj. potrzeby zabezpieczenia odpowiednich obszarów dla rozwoju morskiej energetyki wiatrowej i wykorzystania w pełni potencjału zapewnionego w planie zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich, zwiększenia pewności inwestorów, co do prawidłowego określenia wnioskowanej lokalizacji oraz uniemożliwienia blokowania pełnego wykorzystania akwenów o funkcji – pozyskiwanie energii odnawialnej przez brak oszczędnego korzystania z przestrzeni.

¹¹⁶ Głównie poprzez to, że lokalizacja wskazana we wniosku o wydanie pozwolenia lokalizacyjnego dla MFW musi odpowiadać obszarowi określonemu w załączniku nr 2 do tej ustawy, również w przypadku postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie powyższej ustawy, które gdy lokalizacja nie odpowiada tym obszarom, umarza się.

stanowić naruszenie zasady zaufania do władzy publicznej, w tym zasady stabilności prawa oraz spowodować ich umorzenie.

Ponadto, do 30 czerwca 2021 r. nie zakończono trzech spraw dotyczących wniosków o uzgodnienie lokalizacji układania kabli i sposobów ich utrzymywania w WSE dla MFW, a do 23 sierpnia 2021 r. nie umorzono jednego zawieszono postępowania w przedmiocie takiego uzgodnienia.

W przypadku łącznie 36 spraw (14 dotyczących pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW i 22 dotyczących uzgodnień lokalizacji układania kabli i sposobów ich utrzymywania w WSE dla MFW) nie zawiadomiono stron o niezakończonym w terminie wraz z podaniem przyczyny zwłoki, wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia.

Zdaniem NIK, nie ustalono jasnych i jednoznacznych kryteriów oceny wniosków złożonych w postępowaniu rozstrzygającym, dotyczących wszystkich 16 spraw objętych badaniem w tym zakresie. Pomimo, wejścia w życie ustawy o promowaniu MEW, zmieniającej z tym dniem również ustawę o obszarach morskich RP zawierającej zobowiązanie ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej do wydania rozporządzenia dotyczącego oceny wniosków złożonych w postępowaniu rozstrzygającym, na podstawie art. 27g ust. 2 tej ustawy – do 4 sierpnia 2021 r. rozporządzenia takiego nie wydano.

W przypadku, jednego przeprowadzonego w okresie objętym kontrolą postępowania rozstrzygającego dotyczącego MFW, nie wydano rozstrzygnięcia do wniosku uczestnika tego postępowania o jego unieważnienie.

Stwierdzenia utraty ważności dwóch pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW dokonano po sześciu latach i prawie siedmiu miesiącach od dnia zaistnienia przesłanek uzasadniających stwierdzenie powyższego. Stron tych postępowań nie zawiadomiono o wszczęciu postępowań w sprawie utraty ważności pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW, o ich zakończeniu i możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów przed wydaniem decyzji. Inwestora tego nie wezwano do zapłaty tzw. pierwszej raty opłaty dodatkowej za wydanie pozwolenia (a brak tej opłaty stanowił podstawę stwierdzenia utraty ich ważności), jak miało to miejsce w przypadku pozostałych 10 z 11 aktualnie obowiązujących pozwoleń w tym zakresie.

Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej identyfikował bariery i problemy w zakresie realizowanych procedur administracyjnych dotyczących MFW i podejmował działania w celu ich usunięcia. Niemniej jednak, NIK zauważa, że długotrwałość prowadzonych postępowań administracyjnych dotyczących MEW wskazuje na zasadność przeprowadzenia analiz w zakresie wprowadzenia rozwiązań mających na celu usprawnienie ww. postępowań.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP, rozporządzeniem z dnia 14 kwietnia 2021 r. Rada Ministrów przyjęła plan zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy

ekonomicznej w skali 1:200 000¹¹⁷. Rozporządzenie ogłoszono 21 maja 2021 r., a weszło w życie 22 maja 2021 r.

Zatem przyjęcie planu nastąpiło dwa tygodnie, a wejście w życie prawie dwa miesiące, po terminie wynikającym z art. 15 ust. 3 dyrektywy ustanawiającej ramy planowania przestrzennego obszarów morskich, zgodnie z którym plany zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich, o których mowa w art. 4, należało opracować jak najszybciej, a najpóźniej do dnia 31 marca 2021 r.

Choć obowiązek przyjęcia planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich, w związku z powyższą dyrektywą, wprowadzono do polskiego porządku prawnego 19 listopada 2015 r., to już wcześniej (od 11 lipca 2003 r.), istniała możliwość jego przyjęcia, a od 1 stycznia 2013 r. organem wiodącym w tej kwestii był minister właściwy do spraw gospodarki morskiej (zgodnie z art. 37a ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP), a już w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030¹¹⁸, która weszła w życie 27 kwietnia 2012 r. wskazano, że minister właściwy do spraw gospodarki morskiej będzie zobowiązany do opracowania planu zagospodarowania obszarów morskich RP (akwenów).

Z wyjaśnień Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pana Andrzeja Bittela¹¹⁹ wynika m.in., że minister właściwy do spraw gospodarki morskiej od 2013 r., tj. od czasu, kiedy stał się organem uprawnionym, prowadził prace nad opracowaniem najpierw studium (2013-2015), a następnie planu zagospodarowania polskich obszarów morskich (2015-2020), w tym przyjęto rozporządzenie w sprawie planów zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich¹²⁰, organizowano spotkania z dyrektorami urzędów morskich, zwracano się do nich z prośbami dotyczącymi tych planów, wystąpiono do szeregu podmiotów z prośbami o przekazanie danych przestrzennych niezbędnych do sporządzenia projektu, podejmowano działania w celu zapewnienia finansowania jego opracowania, powołano zespół ds. realizacji zadania „Opracowanie Studium uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich oraz planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich”, organizowano lub uczestniczono w konsultacjach z podmiotami publicznymi i prywatnymi.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pan Andrzej Bittel wyjaśnił, że morskie planowanie przestrzenne było procesem nowatorskim i wymagało długiego procesu przygotowawczego opartego na zaznajomieniu się z problematyką, analizowaniu różnych scenariuszy, identyfikacji i gromadzeniu niezbędnych informacji, zbieraniu doświadczeń, wypracowywaniu metodologii, dobrych praktyk i rekomendacji, a także identyfikacji interesariuszy, których należało zaangażować w proces planistyczny. Skomplikowany i wielowątkowy proces opracowywania i przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich został w latach 2020-2021 zakłócony przez pandemię COVID-19.

Zgłoszenia o wprowadzenie do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów projektu powyższego rozporządzenia, dokonano 1 października 2020 r., tj. jeszcze

¹¹⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 2021 r. w sprawie przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w skali 1:200 000 (Dz. U. poz. 935).

¹¹⁸ 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.

¹¹⁹ Wskazując wyjaśnienia Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pana Marka Gróbarczyka.

¹²⁰ Rozporządzenie ministra transportu, budownictwa i gospodarki morskiej i ministra rozwoju regionalnego z dnia 5 sierpnia 2013 r. w sprawie planów zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich (Dz. U. poz. 1051). Uchylone 31 sierpnia 2016 r.

przed przedłożeniem projektu tego planu przez Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni, Ministrowi Infrastruktury, w celu jego przyjęcia zgodnie z art. 37a ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP. Jak wyjaśnił Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pan Andrzej Bittel powyższe należy uznać za wyraz dbałości o odpowiednio wczesne zainicjowanie formalnie procesu przyjęcia projektu tego rozporządzenia i umożliwiło poznanie na wstępnym etapie procesu legislacyjnego ewentualnych uwag innych członków Rady Ministrów do projektowanego rozporządzenia. Jednocześnie do wniosku o wpisanie projektu do powyższego wykazu zawsze kierowana jest wstępna wersja projektu aktu normatywnego, który podlega zmianom na kolejnych etapach prac legislacyjnych, co znajduje odzwierciedlenie w kolejnych wersjach projektu.

Projekt rozporządzenia procedowano w trybie odrębnym polegającym na odstąpieniu od przeprowadzenia uzgodnień, konsultacji publicznych oraz opiniowania. W piśmie skierowanym do Ministra – Członka Rady Ministrów, Przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów, z prośbą o udzielenie zgody na procedowanie projektu rozporządzenia w tym trybie polegającym na ww. oraz skierowaniu projektu do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów w trybie obiegowym z najkrótszym możliwym terminem na zgłaszanie uwag, skierowaniu projektu do rozpatrzenia przez komisję prawniczą, a następnie wniesieniu projektu do rozpatrzenia przez Radę Ministrów w trybie obiegowym, wskazano m.in., że procedowanie projektu rozporządzenia w trybie odrębnym nie pokrzywdzi żadnej z zainteresowanych stron, ponieważ, zgodnie z wymogami wynikającymi z ustawy o obszarach morskich RP, przy projektowaniu planu korzystano z informacji, sugestii i propozycji pochodzących z opiniowania, uzgadniania i konsultacji publicznych. Prace nad projektem planu zostały podzielone na etapy – na każdym etapie był on konsultowany ze społeczeństwem, w tym raz w ramach wymaganej prawem debaty publicznej. Wnioski i uwagi składały osoby fizyczne, samorządy, przedsiębiorstwa prywatne i spółki skarbu państwa, organy administracji, instytucje naukowe, a także organizacje społeczne.

(akta kontroli str. 1388-1393, 1458-1506, 1508-1512)

Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej sprawował nadzór nad dyrektorami urzędów morskich w zakresie opracowywanego projektu planu, w tym zwrócił się do Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z prośbą o przesłanie w nieprzekraczalnym terminie do 30 października 2020 r. poprawionego projektu planu wraz z dokumentami, o których mowa w art. 37e ust. 1 pkt 17 ustawy o obszarach morskich RP.

Termin ten został przekroczony o siedem dni – powyższe przekazano 6 listopada 2020 r. Jak wyjaśnił Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pan Andrzej Bittel wynikało to z trudności spowodowanych pandemią COVID-19. Ponadto z powyższych wyjaśnień wynika, że poza formalnymi wystąpieniami ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej do dyrektorów urzędów morskich, pozostawali w stałym kontakcie telefonicznym i mailowym.

(akta kontroli str. 1458-1507)

Ponadto m.in. Minister Aktywów Państwowych ostateczne uwagi w tym dot. MEW przedstawił 3 lutego 2021 r.¹²¹ Minister Infrastruktury w odpowiedzi wskazał, że „Dokonanie zmian merytorycznych na tym etapie wymagałoby przeprowadzenia ponownych uzgodnień i konsultacji, a także ocen oddziaływania na środowisko – strategicznej i transgranicznej. (...) Natomiast brak przyjęcia planu w obecnym kształcie spowoduje naruszenie terminu wynikającego z art. 15 ust. 3 dyrektywy

¹²¹ Pismo znak BM.I.025.141.2021.

ustalającej ramy planowania przestrzennego obszarów morskich oraz opóźnienie w procedowaniu nowych wniosków o wydanie pozwoleń lokalizacyjnych dla morskich farm wiatrowych”. Jednocześnie Minister Infrastruktury zadeklarował, że w przypadku przyjęcia wyjaśnień i odstąpienia od dalszego zgłaszania uwag niezwłocznie po przyjęciu planu w aktualnym brzmieniu rozpocznie się proces jego rewizji, aby jak najlepiej uwzględnić zgłoszone uwagi. Minister Aktywów Państwowych pismem z 17 lutego 2021 r. odstąpił od zgłaszania uwag, zaakceptował i przyjął wyjaśnienia Ministra Infrastruktury, w tym deklarację podjęcia działań zmierzających do rewizji planu¹²².

(akta kontroli str. 1513)

Z wyjaśnień Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pana Andrzeja Bittela wynika, że według szacunków dokonanych przez wykonawcę planu, akweny o funkcji E (pozyskiwanie energii odnawialnej) pozwalają na pełną realizację założeń PEP 2040. Dokładne dane w zakresie mocy przyłączeniowej jaką zapewniają te akweny nie było możliwe do zaprezentowania na tym etapie, ponieważ nie była jeszcze znana realna możliwość zagospodarowania tych akwenów.

(akta kontroli str. 1477-1507)

W części tekstowej planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w skali 1:200 000 w zakresie szczegółowych rozstrzygnięć dotyczących poszczególnych akwenów lub ich wydzielonych części oraz informacji o szczególnie istotnych uwarunkowaniach mających wpływ na przyszłe użytkowanie poszczególnych akwenów, w przypadku dwóch obszarów o funkcji podstawowej pozyskiwanie energii odnawialnej (POM.14.E i POM.60.E) wskazano, że nie można wykluczyć obecności pozostałości substancji niebezpiecznych (należy przedsięwziąć kroki zapobiegające wypadkom związanym z niewybuchami i bojowymi środkami chemicznymi). Ponadto w przypadku trzech obszarów o takiej funkcji (POM.44.E, POM.45.E i POM.46.E) wskazano, że w akwencie znajdują się obiekty podwodnego dziedzictwa kulturowego i że akwen jest wykorzystywany do żeglarstwa rekreacyjnego oraz turystyki wrakowej (w akwencie znajdują się wraki udostępnione do nurkowania).

W zakresie realizacji zawartego w informacji o wynikach kontroli nr P/19/068 pt. „Przeciwdziałanie zagrożeniom wynikającym z zalegania materiałów niebezpiecznych na dnie Morza Bałtyckiego” wniosku do ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej o „Przeprowadzenie kompleksowej identyfikacji zatopionych w polskich obszarach morskich materiałów niebezpiecznych (bojowych środków trujących i produktów ich rozpadu oraz paliw i produktów ropopochodnych z wraków statków) oraz rozpoznanie skali zagrożeń w zidentyfikowanych miejscach ich zalegania (inventaryzacja dna)”, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pan Andrzej Bittel wyjaśnił, że wniosek był w trakcie realizacji. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Gospodarki Morskiej wynika, że Rada Ministrów w 2020 r.¹²³ powołała Międzyresortowy Zespół do spraw zagrożeń wynikających z zalegających w obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej materiałów niebezpiecznych (dalej: „Zespół”). Do zadań Zespołu należało przeprowadzenie szczegółowej analizy zadań administracji publicznej oraz kosztów działań związanych z przeciwdziałaniem zagrożeniom wynikającym z zalegania w obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej bojowych środków trujących i produktów ich rozpadu, broni konwencjonalnej oraz zalegającego we wrakach

¹²² Pismo BM.I.025.141.2021.

¹²³ Zarządzenie nr 150 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 września 2020 r. (M. P. poz. 887, ze zm.) weszło w życie z dniem 1 stycznia 2021 r.

paliwa i substancji ropopochodnych. W dniu 14 lipca 2021 r. odbyło się pierwsze posiedzenie Zespołu w wyniku, którego powołano trzy grupy robocze zajmujące się odpowiednio następującymi zagadnieniami: inwentaryzacja materiałów niebezpiecznych zalegających w obszarach morskich RP, przegląd obowiązujących uregulowań prawnych oraz przegląd wyników dotychczasowych projektów badawczych krajowych i międzynarodowych. Drugie posiedzenie Zespołu, poświęcone m.in. omówieniu wyników prac grup roboczych, planowane było na październik 2021 r. Rezultaty prac Zespołu, których spodziewać się można na początku 2022 r., gdy Radzie Ministrów przedłożona zostanie przez Zespół rekomendacja co do kolejnych działań związanych ze zidentyfikowanymi zagrożeniami, będą stanowić podstawę do podjęcia przez poszczególne resorty odpowiednich kroków zgodnie ze wskazaną tam właściwością.

(akta kontroli str. 1388-1392, 1477-1506)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że choć plan zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w skali 1:200 000, przyjęto i ogłoszono po upływie terminu wynikającego z dyrektywy ustanawiającej ramy planowania przestrzennego obszarów morskich, to minister właściwy do spraw gospodarki morskiej podejmował aktywnie działania zmierzające do jego opracowania i przyjęcia przez Radę Ministrów. W planie uwzględniono kwestie dotyczące pozostałości w polskich obszarach morskich substancji niebezpiecznych (niewybuchów i bojowych środków chemicznych), obiektów podwodnego dziedzictwa kulturowego i wraków udostępnionych do nurkowania. Ponadto trwały prace nad analizą zadań administracji publicznej oraz kosztów działań związanych z przeciwdziałaniem zagrożeniom wynikającym z zalegania w tych obszarach bojowych środków trujących i produktów ich rozpadu, broni konwencjonalnej oraz zalegającego we wrakach paliwa i substancji ropopochodnych.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

1. NIK zauważa, że minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, do 4 sierpnia 2021 r. nie zakończył postępowań wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy o promowaniu MEW, do których zobowiązany był zastosować przepisy wprowadzone niniejszą ustawą, a które – zdaniem NIK – nie kwestionując potrzeb, którymi kierowano się je wprowadzając, zmieniły zasady lokalizacji MFW, co może stanowić naruszenie zasady zaufania do władzy publicznej, w tym zasady stabilności prawa oraz spowodować umorzenie, wszystkich niezakończonych spraw dotyczących łącznie 63 wniosków złożonych w latach 2012-2020.
2. NIK zauważa, że nie podjęto długotrwałość prowadzonych postępowań administracyjnych dotyczących MEW wskazuje na zasadność przeprowadzenia analiz w zakresie wprowadzenia rozwiązań mających na celu usprawnienie ww. postępowań.

Wnioski

1. Wypracowanie decyzji dotyczących infrastruktury terminalowej do obsługi morskich farm wiatrowych w polskich obszarach morskich, zapewniających skuteczne i racjonalne działania w tym zakresie.

2. Podjęcie działań zapewniających zawiadomianie stron o każdym przypadku niezafatwienia sprawy w terminie wraz z podaniem przyczyny zwłoki, wskazaniem nowego terminu zafatwienia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia.
3. Zintensyfikowanie działań w celu zakończenia:
 - wszczętych i niezakończonych przed wejściem ustawy o promowaniu MEW postępowań dotyczących pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW,
 - spraw dotyczących trzech wniosków (z 23 grudnia 2020 r., 15 stycznia 2021 r. i 8 kwietnia 2021 r.) o uzgodnienie lokalizacji układania kabli i sposobów ich utrzymywania w WSE dotyczących MFW.
4. Zintensyfikowanie działań w celu niezwłocznego wydania rozporządzenia na podstawie art. 27g ust. 2 ustawy o obszarach morskich RP.
5. Niezwłoczne umorzenie postępowania o wydanie decyzji w przedmiocie uzgodnienia lokalizacji oraz sposobów utrzymywania kabli w obszarze WSE dotyczącego MFW zawieszonym postanowieniem z 15 września 2016 r.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 27 października 2021 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

p.o. Dyrektor Delegatury

Najwyższej Izby Kontroli

p.o. DYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

.....
Tomasz Słoboszowski