



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.016.05.2021

Pan
kpt. ż.w. Wiesław Piotrkowski
Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni
Urząd Morski w Gdyni
ul. Bernarda Chrzanowskiego 10, 81-338 Gdynia

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/065 – Rozwój morskiej energetyki wiatrowej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Morski w Gdyni (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	kpt. ż.w. Wiesław Piotrkowski, Dyrektor Urzędu (dalej: „Dyrektor”), od 20 lipca 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Rozwój morskiej energetyki wiatrowej
Okres objęty kontrolą	od 2019 – do czasu zakończenia czynności kontrolnych, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Łukasz Badura, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/110/2021 z 25 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	NIK pozytywnie ocenia działalność Urzędu w badanym zakresie.
Uzasadnienie oceny ogólnej	<p>W Urzędzie przeanalizowano możliwości wykorzystania małych i średnich portów morskich położonych w obszarze właściwości Dyrektora do zadań związanych z morską energetyką wiatrową (dalej: „MEW”), wskazując w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Polskich Obszarów Morskich (dalej: „PZPPOM” lub „Plan”) trzy z nich jako możliwe lokalizacje świadczenia usług na potrzeby MEW. Ponadto do Krajowego Planu Odbudowy (dalej: „KPO”) zgłoszono inwestycje dotyczące przebudowy dwóch portów w celu dostosowania ich do obsługi jednostek serwisowych morskich farm wiatrowych (dalej: „MFW”). Zapewniono realizację procedur administracyjnych związanych z MEW oraz zidentyfikowano związane z tym problemy, podejmując skuteczne działania zmierzające do ich usunięcia. W PZPPOM uwzględniono (dotyczące MEW) wszystkie ważne decyzje lokalizacyjne, pozwolenia na układanie i utrzymywanie kabli lub rurociągów (dalej: puuk) na morskich obszarach wód wewnętrznych i morza terytorialnego oraz uzgodnienia na układanie kabli lub rurociągów w Wyłącznej Strefie Ekonomicznej (dalej: „WSE”). Zapewniono również zamieszczenie w PZPPOM obszarów pozyskiwania energii odnawialnej. Procedowanie Planu przeprowadzono z zachowaniem wymogów określonych w ustawie o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej³ (dalej: „ustawa o obszarach morskich RP”).</p> <p>Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przypadków niezapewnienia procedowania spraw zgodnie z zasadą szybkości działania, niezawiadomienia stron o niezalatwieniu sprawy w terminie i prawie wniesienia ponaglenia, nieprzebiegnięciu metryki spraw, nieuzasadnionej zwłoki w doręczeniu wydanej decyzji oraz pominięcia pełnomocnika przy doręczeniu decyzji.</p>

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

² NIK formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Tj. ustawa z dnia 21 marca 1991 r., Dz. U. z 2020 r. poz. 2135, ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie i realizacja rządowych strategii i planów w zakresie organizacji i finansowania sektora morskiej energetyki wiatrowej

1.1. W ramach prowadzonych w Urzędzie prac nad przygotowaniem Planu, w 2017 r. (na zlecenie Urzędu) została przygotowana przez Instytut Morski w Gdańsku i Morski Instytut Rybacki – Państwowy Instytut Badawczy w Gdyni „Analiza uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego Polskich Obszarów Morskich” (uaktualniona w 2019 r.). W Analizie wskazano, że w planach obszarów morskich należy uwzględnić możliwości rozwojowe małych portów, w szczególności Ustki, Łeby i Władysławowa m.in. w zakresie roli serwisowo-obługowej morskich farm wiatrowych. W PZPPOM w kartach akwenów obejmujących trzy ww. porty⁵ wskazano, że mogą one stać się portami bazowymi dla usług związanych z budową i eksploatacją elektrowni na morzu.

(akta kontroli str. 5-10)

1.2. W 2020 r. Urząd zgłosił do KPO⁶ inwestycje związane z rozbudową portów w Ustce i Władysławowie w celu dostosowania ich do obsługi jednostek serwisowych MEW.

W odniesieniu do portu w Ustce, w 2020 r. w Urzędzie zlecono wykonanie:

- koncepcji dla zadania „Przebudowa wejścia do portu Ustka”,
- „Analizy falowania dla portu Ustka”,
- „Analizy nawigacyjnej wraz z badaniami symulacyjnymi ruchu statków dla Portu Ustka”.

W przypadku portu w Łebie, w Urzędzie nie podjęto do dnia zakończenia kontroli działań dotyczących inwestycji w przebudowę portu. Urząd dysponuje „Wstępną koncepcją przebudowy wejścia do portu w Łebie”, sporządzoną na zlecenie Urzędu Miasta Łeby. Zamierzonym działaniem Urzędu w odniesieniu do tego portu, uzależnionym od przyznania środków inwestycyjnych na ten cel, jest wykonanie analiz dotyczących układu falochronów oraz konstrukcji nabrzeża.

W KPO przesłanym Komisji Europejskiej⁷ przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej wskazano, że inwestycje w infrastrukturę portową w celu obsługi MFW zostaną zrealizowane w porcie w Gdyni (terminal do obsługi jednostek instalacyjnych MFW) oraz w portach w Łebie i w Ustce (terminal do obsługi jednostek serwisowych MFW).

(akta kontroli str. 5-10, 351-429, 447-455)

1.3. W Urzędzie nie analizowano założeń zawartych w planach łańcuchów dostaw dla MFW, opublikowanych przez Prezesa URE. Zastępca Dyrektora ds. Technicznych (dalej: „Zastępca Dyrektora”) wyjaśniła, że plany łańcuchów dostaw zostały opublikowane na przełomie I i II kwartału 2021 r., natomiast działania Urzędu odnośnie roli ww. portów w związku z MEW były wykonywane wcześniej.

(akta kontroli str. 5-10)

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Karty akwenów: POM.28.lp – port Ustka, POM.35.lp – port Łeba, POM.64.lp – port Władysławowo.

⁶ Dokument rządowy stanowiący podstawę ubiegania się o wsparcie z europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności po kryzysie wywołanym pandemią COVID-19.

⁷ KPO został przesłany Komisji Europejskiej 3 maja 2021 r. (<https://www.gov.pl/web/planodbudowy/krajowy-plan-odbudowy-zakonczyliśmy-negocjacje-z-komisja-europejska>).

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

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

NIK pozytywnie ocenia działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

W Urzędzie przeanalizowano możliwości wykorzystania małych i średnich portów, położonych na obszarze jego działania, do zadań związanych z MEW, wskazując w PZPPOM trzy z nich jako możliwe lokalizacje świadczenia usług na potrzeby MEW. Zgłoszono do KPO inwestycje dotyczące przebudowy portów w Ustce i Władysławowie w celu dostosowania ich do obsługi jednostek serwisowych MFW, a w przypadku portu w Ustce zlecono przygotowanie koncepcji przebudowy wejścia do portu oraz analiz: falowania i nawigacyjnej. Nie podjęto działań w odniesieniu do portów: we Władysławowie – z uwagi na to, że w KPO nie przewidziano w tym porcie inwestycji umożliwiających wykorzystanie go do obsługi MFW oraz w Łebie – działania takie, wg wyjaśnień Zastępcy Dyrektora, zostaną podjęte.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Według stanu na 30 czerwca 2021 r. w obszarze właściwości Dyrektora, rozstrzygającego w sprawach puuk, na obszarach morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego, w zakresie dotyczącym MFW:

- wydano siedem ważnych puuk; postępowania trwały od 120 do 498 dni (nie uwzględniając okresów niewliczanych do terminu załatwienia sprawy stosownie do art. 35 § 5 kpa⁸),
- trzykrotnie odmówiono wszczęcia postępowania w sprawie wydania puuk z uwagi na to, że lokalizacja planowanych inwestycji pokrywała się w znacznej części z lokalizacjami inwestycji (planowanych przez inny podmiot), dla których już wcześniej zostały wydane puuk;
- procedowano dziewięć spraw dotyczących puuk; okres procedowania wynosił od 1 do 210 dni,
- jedno postępowanie było zawieszona (na wniosek strony),
- nie wystąpiły przypadki odmowy wydania puuk, ani stwierdzenia ich wygaśnięcia.

(akta kontroli str. 456-474)

2.2. Analiza objętych badaniem pięciu postępowań puuk⁹ procedowanych w okresie objętym kontrolą (do 30 czerwca 2021 r.) wykazała że:

- czas trwania postępowań (uwzględniając okresy niewliczane do terminu załatwienia sprawy stosownie do art. 35 § 5 kpa) wynosił od 57 do 229 dni,
- na czas trwania postępowań w największym stopniu wpływał okres oczekiwania na wymagane przez ustawę o obszarach morskich RP opinie innych organów.

(akta kontroli str. 456-623)

⁸ Tj. ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.), dalej: „kpa”.

⁹ Sygnatury spraw: INZ1.1.8104.10.2019.MGw, INZ1.1.8104.8.2020.MGw, INZ5DS.8104.1.2021.AGB oraz dwie sprawy przejęte z Urzędu Morskiego w Słupsku w związku z jego zniesieniem z dniem 1 kwietnia 2020 r., tj.: INZ5DS.8104.1.2020.AGB i INZ5DS.8104.2.2020.AGB.

2.3. W Urzędzie w zakresie MEW zidentyfikowano problemy dot. wniosków o wydanie pozwoleń na układanie i utrzymywanie kabli na obszarach morskich, tj.:

- 1) nachodzenie na siebie wnioskowanych obszarów oraz nachodzenie wnioskowanych obszarów na wydane już pozwolenia lokalizacyjne,
- 2) brak wystarczającej przestrzeni dla infrastruktury przyłączeniowej farm posiadających PSZW¹⁰,
- 3) składanie przez Inwestorów wniosków na alternatywne przebiegi kabli,
- 4) składanie przez Inwestorów wniosków na kable, które nie posiadają racjonalnej kontynuacji, w tym kable, które prowadzą do obszarów gdzie nie są wydane pozwolenia dla farm lub pozwolenia takie nie będą mogły być wydane.

Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że odnośnie problemów wskazanych w pkt. 1 - 2 w ramach Rady konsultacyjnej Dyrektorów Urzędów Morskich i służby SAR¹¹ uzgodniono jednolity sposób postępowania, tj. w przypadku wpływu wniosków obejmujących ten sam obszar – prowadzenie postępowań w sposób zmierzający do wydania pozwoleń nie kolidujących ze sobą, a w przypadku wpływu wniosku dotyczącego obszaru, dla którego istnieje ważne pozwolenie wydane wcześniej – odmawianie wszczęcia postępowania w sprawie. Postanowiono ponadto o regularnym zamieszczaniu na ogólnodostępnym portalu informacyjnym SIPAM¹² podstawowych informacji o wnioskach wpływających do administracji morskiej ze wskazaniem lokalizacji poszczególnych inwestycji. Zagadnienia wskazane w pkt. 3 - 4, w ocenie Zastępcy Dyrektora, wymagają dalszych uzgodnień w ramach administracji morskiej.

(akta kontroli str. 11-35)

2.4. W zakresie procedur administracyjnych związanych z MEW Dyrektor wniósł uwagę do projektu ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych¹³ (dalej: „ustawa o promowaniu MEW”), w której krytycznie zaopiniował propozycję przeniesienia kompetencji do wydawania pozwoleń na układanie i utrzymywanie kabli i rurociągów wchodzących w skład morskiej farmy wiatrowej z dyrektorów urzędów morskich na ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej¹⁴. Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że zmiana taka jedynie w odniesieniu do inwestycji związanych z MEW (w sytuacji gdy proceduje się porównywalną ilość pozwoleń dla celów innych niż MEW), destabilizowałaby spójność procedur określonych w ustawie o obszarach morskich RP i administracji morskiej.

Dyrektor uzgodnił ponadto zakres i stopień szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko dla projektu Polityki energetycznej Polski do 2040 r.¹⁵

(akta kontroli str. 11-35)

2.5. W zakresie puuk Zastępca Dyrektora wskazała, że:

- nie jest zasadne zastąpienie pozwolenia puuk wydawanego w formie decyzji opinią z krótszym terminem wydania, tylko z tego powodu,

¹⁰ Tj. pozwolenia na wznoszenie lub wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich.

¹¹ Tj. Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa.

¹² System Informacji Przestrzennej Administracji Morskiej.

¹³ Tj. ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 234, ze zm.).

¹⁴ Art. 86 pkt 3 projektu. Projekt jest dostępny pod adresem <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12329105/katalog/12656003#12656003>.

¹⁵ Postanowienie INZ1.1.8103.109.2019.ASW z dn. 25 września 2019 r., wydane na wniosek Departamentu Elektroenergetyki i Ciepłownictwa Ministerstwa Energii (pismo IK:395113 z 4 września 2019 r.).

że PZPPOM został przyjęty już rozporządzeniem¹⁶; zdaniem Zastępcy Dyrektora tryb przewidziany w ustawie o obszarach morskich RP, przewidujący opiniowanie inwestycji przez wskazane w niej organy, zapewnia kompleksową analizę danej inwestycji; ponadto decyzja zapewnia inwestorowi prawo jej zaskarżenia,

- nie byłoby zasadne zastąpienie pozwoleń o których mowa w art. 23 ust. 1 i art. 26 ust. 1 ustawy o obszarach morskich RP i uzgodnienia, o którym mowa w art. 27 ust. 1 tej ustawy jedną kompleksową decyzją procedowaną przez jeden organ, gdyż na wodach wewnętrznych i morzu terytorialnym (stanowiącym terytorium RP) obowiązują inne uregulowania prawne niż w WSE,
- w świetle art. 108 kpa nie zachodzą przesłanki nadania puuk rygoru natychmiastowej wykonalności,
- nie wymagają zmiany określone w ustawie o obszarach morskich RP terminy ważności puuk dla MFW i terminy na dokonanie czynności zapobiegających wygaśnięciu puuk,
- w Urzędzie nie znaleziono podstaw do zmiany zakazu wznoszenia MFW na morskich wodach wewnętrznych i morzu terytorialnym,
- nie stanowi problemu uregulowanie w ustawie o promowaniu MEW lokalizacji MEW (choć zgodnie z ustawą o obszarach morskich RP powinien rozstrzygać o tym PZPPOM), gdyż obszary, w granicach których mogą zostać zlokalizowane morskie farmy wiatrowe, wskazane w załączniku do ustawy o promowaniu MEW zostały uwzględnione w rozporządzeniu przyjmującym PZPPOM.

(akta kontroli str. 11-35)

Stwierzone
nieprawidłowości

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

1. W Urzędzie:

- w czterech sprawach, w których wystąpił obowiązek wystąpienia o zaopiniowanie wniosku przez inne organy¹⁷, z wnioskiem takim wystąpiono od 35 dni do 50 dni od wpływu wniosków (autokorekt wniosków) do Urzędu,
- w dwóch postępowaniach¹⁸ wystąpiły nieuzasadnione przerwy trwające łącznie po 101 dni w każdym z tych postępowań¹⁹,
- w jednej sprawie²⁰ postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania zostało wydane 78 dni od wpływu wniosku do Urzędu,

co naruszało zasadę szybkości działania organu wyrażoną w art. 12 kpa.

Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że było to spowodowane trudną sytuacją kadrową i znacznym obciążeniem pracą w komórce organizacyjnej Urzędu, realizującej postępowania w sprawie puuk, trwającym stanem epidemii oraz zmianami organizacyjnymi związanymi z likwidacją Urzędu Morskiego w Słupsku.

(akta kontroli str. 522-532, 590-597, 620-623)

¹⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z 14 kwietnia 2021 r. w sprawie przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w skali 1:200 000 (Dz. U. poz. 935).

¹⁷ Tj. sprawy: INZDS.8104.1.2020.AGB, INZDS.8104.2.2020.AGB, INZ1.1.8104.8.2020.MGw oraz INZ1.1.8104.10.2019.MGw.

¹⁸ Tj. w sprawach INZDS.8104.1.2020.AGB oraz INZDS.8104.2.2020.AGB.

¹⁹ Tj. w sprawach INZDS.8104.1.2020.AGB oraz INZDS.8104.2.2020.AGB przerwy miały miejsce w okresie od 21.04.2020 r. do 04.06.2020 r. i od 01.08.2020 r. do 27.09.2020 r.

²⁰ Tj. w sprawie INZDS.8104.1.2021.AGB.

Zdaniem NIK wskazane przez Zastępcę Dyrektora przyczyny nieprawidłowości opisanych w pkt. 1-3, w tym problemy kadrowe i organizacyjne nie usprawiedliwiają stwierdzonych nieprawidłowości.

2. We wszystkich trzech objętych badaniem NIK sprawach, które zostały załatwione po upływie 2 miesięcy od wpływu wniosku do Urzędu²¹, nie zawiadamiano stron o niezakończonym w terminie i prawie wniesienia ponaglenia, co było niezgodne z art. 36 kpa.

Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że było to spowodowane przyczynami wskazanymi w ww. pkt. 1 oraz faktem, że pracownicy kontaktowali się z wnioskodawcą telefonicznie i mailowo.

(akta kontroli str. 522-532, 591-596)

3. W dwóch sprawach²², spośród pięciu objętych badaniem NIK, nie prowadzono metryki sprawy, co było niezgodne z art. 66a kpa.

Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że było to spowodowane przyczynami wskazanymi w ww. pkt. 2.

(akta kontroli str. 477-484, 590, 596-597)

4. W dwóch sprawach²³ decyzje zostały wysłane stronie pocztą 28 dni od ich wydania, gdyż organ uzależnił wysłanie decyzji od uiszczenia opłaty za wydanie pozwolenia, o której mowa w art. 27b ustawy o obszarach morskich RP, co było niezgodne z ww. przepisem.

Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że inwestor przed otrzymaniem decyzji musiał uiścić opłatę za wydanie pozwolenia. Po wniesieniu opłaty skan pozwolenia został przesłany inwestorowi e-mailem.

(akta kontroli str. 522-532, 620-623)

Przepis art. 27b ustawy o obszarach morskich RP nie uzależnia doręczenia decyzji od dokonania opłaty za jej wydanie.

5. W dwóch sprawach, w których ustanowiono pełnomocników, decyzje doręczono stronom, co było niezgodne z art. 40 kpa, który wskazywał, że jeżeli strona ustanowiła pełnomocnika, pisma doręcza się pełnomocnikowi.

Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że chociaż doręczenia były dokonywane inwestorowi, to w wyniku roboczych kontaktów z pełnomocnikiem, pracownicy Urzędu mieli wiedzę, że doręczenia były dokonywane skutecznie.

(akta kontroli str. 522-532)

W świetle wskazanego przepisu, w sytuacji gdy w sprawie został ustanowiony pełnomocnik, decyzje należało doręczyć pełnomocnikowi. Doręczenie wnioskodawcy stanowi naruszenie tego przepisu i nie może być uznane za doręczenie skuteczne.

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie zapewniono realizację procedur administracyjnych związanych z MEW w polskich obszarach morskich, a także zidentyfikowano problemy związane z puuk oraz podejmowano skuteczne działania zmierzające do ich usunięcia.

²¹ Tj. sprawy: INZDS.8104.1.2020.AGB, INZDS.8104.2.2020.AGB, INZDS.8104.1.2021.AGB oraz INZ1.1.8104.8.2020.MGw.

²² Tj. sprawy: INZ1.1.8104.10.2019.MGw oraz INZ1.1.8104.8.2020.MGw.

²³ Tj. w sprawach INZDS.8104.1.2020.AGB oraz INZDS.8104.2.2020.AGB przerwy miały miejsce w okresie od 21.04.2020 r. do 04.06.2020 r. i od 01.08.2020 r. do 27.09.2020 r.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przypadków niezapewnienia procedowania spraw zgodnie z zasadą szybkości działania, niezawiadomienia stron o niezłatwieniu sprawy w terminie i prawie wniesienia ponaglenia, nieprowadzeniu metryki spraw, nieuzasadnionej zwłoki w doręczeniu wydanej decyzji oraz pominięcia pełnomocnika przy doręczeniu decyzji.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Według stanu na 30 czerwca 2021 r. w obszarze właściwości Dyrektora zostało wydanych²⁴ (w zakresie dotyczącym MEW):

- 10 pozwoleń, o których mowa w art. 23 ustawy o obszarach morskich RP na wznoszenie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich, w tym jedno pozostawało w większości w obszarze właściwości Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie,
- siedem uzgodnień, o których mowa w art. 27 ustawy o obszarach morskich RP dotyczących lokalizacji układania oraz sposobów utrzymywania kabli lub rurociągów w WSE.

Wskazane pozwolenia i uzgodnienia obowiązywały i zostały uwzględnione w PZPOM. Zostały w nim również uwzględnione wszystkie ważne pozwolenia Dyrektora na układanie i utrzymywanie kabli lub rurociągów na obszarach morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego (dotyczące MFW).

(akta kontroli str. 464, 473-474)

3.2. Nieuwzględnione przez Dyrektora uwagi i wnioski, składane do projektu PZPPOM przez zainteresowane podmioty (w trybie art. 37e ustawy o obszarach morskich RP), dotyczyły:

- wyznaczania we wskazanych akwenach obszarów pod instalacje MFW posadowione na pływających fundamentach,
- wyznaczenia we wskazanych akwenach obszarów testowych w celu posadowienia czasowego konstrukcji wsporczych dla instalacji MEW w celach badawczo – rozwojowych,
- ustanowienia dodatkowego obszaru (na zachód od akwenu POM.14.E) jako potencjalnego obszaru do pozyskiwania energii odnawialnej,
- przeznaczenia całości korytarza infrastrukturalnego w WSE dla kabli przesyłowych energii elektrycznej wyprodukowanej we wskazanych farmach wiatrowych oraz farmach usytuowanych we wskazanych akwenach.

Nieuwzględnienie wskazanych uwag i wniosków było spowodowane:

- konfliktami przestrzennymi: z obronnością i bezpieczeństwem państwa, z przebiegiem gazociągu Baltic Pipe, z innymi użytkownikami (w akwenu POM.80.Pw),
- przyjętą zasadą iż obszary pod rozwój energetyki wiatrowej zostały wyznaczone w odległości 2 km od obszarów Natura 2000.

Nieuwzględnione uwagi i wnioski, składane do prognozy oddziaływania na środowisko PZPPOM (dalej: „Prognoza”), zmierzały do złagodzenia określonych w niej wymogów co do ochrony środowiska w obszarach przeznaczonych pod MEW oraz do zapisania w niej, że szczegółowe wymogi co do ochrony

²⁴ Wykazano wszystkie wydane pozwolenia i uzgodnienia, niezależnie od daty ich wydania.

środowiska zostaną określone, w prowadzonych dla poszczególnych projektów inwestycyjnych, postępowaniach w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Nieuwzględnienie tych uwag Dyrektor uzasadnił tym, że przyjęta Prognoza stanowi kompromis wypracowany w toku wielokrotnych dyskusji. Dyrektor wskazał dodatkowo, odwołując się do uzasadnienia Prognozy, że PZPPOM wyznacza ramy przyszłego zagospodarowania przestrzeni, nie zastępując istniejących przepisów, w tym przepisów dotyczących ochrony środowiska oraz że procedury administracyjne, w tym lokalizacyjne i środowiskowe będą realizowane w oparciu o odpowiednią dokumentację, stosowną do poszczególnych procedur.

(akta kontroli str. 335-350)

3.3. W PZPPOM na potrzeby pozyskiwania energii odnawialnej wyznaczono wyłącznie siedem akwenów (tj. akweny o funkcji podstawowej pozyskiwanie energii odnawialnej: POM.14.E, POM.43.E, POM.44.E, POM.45.E, POM.46.E, POM.53.E i POM.60.E) o łącznej powierzchni 2.310,81 km², co stanowiło 7,74% obszaru objętego Planem (wynoszącego 29.852,97 km²). W obszarze właściwości Dyrektora znajdowały się trzy akweny oraz część dwóch z akwenów pozostających w obszarze właściwości Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie.

W Urzędzie nie dysponowano wiedzą w jakim stopniu obszary (i ich powierzchnie) przeznaczone w PZPPOM na cele pozyskiwania energii odnawialnej pokrywały się z potencjalnymi miejscami lokalizacji MFW wskazanymi w ramach realizacji Polityki Energetycznej Polski do 2030²⁵. Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że Urząd dysponuje mapą potencjalnych lokalizacji MFW (opracowaną przez Instytut Morski w Gdańsku) wyłącznie w formacie pdf i w związku z tym nie jest możliwe nałożenie jej na PZPPOM w celu dokonania takiego porównania.

(akta kontroli str. 36-41, 117-130)

3.4. Stanowiące element PZPPOM karty akwenów o funkcji podstawowej pozyskiwanie energii odnawialnej określały obszary pozyskiwania energii odnawialnej oraz warunki korzystania z akwenu (m.in. w powyższym zakresie), wskazując, że integralnymi elementami przedsięwzięcia są wewnętrzna i zewnętrzna infrastruktura techniczna, oraz ustalając wymóg wprowadzenia decyzją właściwego Dyrektora Urzędu Morskiego zakazów żeglugi i rybołówstwa w akwencie na czas budowy MFW, a w trakcie ich eksploatacji - ograniczeń w tym zakresie. W ww. kartach akwenów zawarto również rekomendacje, które dotyczyły m.in. ustanowienia stref bezpieczeństwa wokół każdej konstrukcji, opracowania zasad prowadzenia rybołówstwa na obszarze MFW, zakresu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięć na środowisko, czy sposobu przesyłu wytworzonej w akwencie energii.

Wyznaczając w PZPPOM akweny o funkcji podstawowej pozyskiwanie energii odnawialnej, uwzględniono w nim rządowe dokumenty strategiczne dot. MEW, tj. m.in. Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030²⁶ (w Planie wskazano, że przewidywanym efektem w perspektywie 2030 r. będzie zainstalowanie ok. 3,8 GW mocy w MEW, a do 2040 r. ok. 8 GW) oraz projekt²⁷ dokumentu Polityka energetyczna Polski do 2040 r., w którym wskazano, że w perspektywie 2040 r. MEW będzie odpowiadać za największą ilość energii elektrycznej wytworzonej z odnawialnych źródeł energii.

²⁵ Polityka energetyczna Polski do 2030 r. stanowi załącznik do obwieszczenia Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r. (M. P. z 2010 r. Nr 2, poz. 11); obowiązującego do dn. 09.03.2021 r.

²⁶ Plan dostępny jest na stronie internetowej Ministerstwa Aktywów Państwowych (<https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/krajowy-plan-na-rzecz-energii-i-klimatu-na-lata-2021-2030-przekazany-do-ke>).

²⁷ Dokument Polityka energetyczna Polski do 2040 r., został ogłoszony po przekazaniu przez Dyrektora ministrowi właściwemu ds. gospodarki morskiej projektu PZPPOM.

PZPPOM uwzględniał lokalizacje MFW wskazane w załączniku nr 1 i 2 ustawy o promowaniu MEW.

(akta kontroli str. 36-70, 127-130, 456-474)

3.5. We wszystkich kartach akwenów o funkcji podstawowej pozyskiwanie energii odnawialnej, jako inwestycje celu publicznego wskazano inwestycje w zakresie infrastruktury przesyłowej energii elektrycznej wyprodukowanej w MEW.

(akta kontroli str. 36-70)

3.6. Uwzględnienie, w toku opracowywania PZPPOM (w zakresie dot. MEW), wniosku pokontrolnego NIK z kontroli P/19/068 „Przeciwdziałanie zagrożeniom wynikającym z zalegania materiałów niebezpiecznych na dnie Morza Bałtyckiego” (dotyczącego inwentaryzacji zatopionych w morzu materiałów niebezpiecznych i oceny skali wystąpienia zagrożeń środowiskowych), skierowanego m.in. do Dyrektora, sprowadzało się do:

- wskazania w karcie akwenu POM.60.E na ryzyko wystąpienia pozostałości substancji niebezpiecznych (gdyż przez akwen ten przebiegała trasa transportu broni na składowisko Głębi Gotlandzkiej),
- hydrograficznej inwentaryzacji wraków zalegających na dnie. Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że działania te są wykonywane w Urzędzie sukcesywnie (w 2018 r. i 2021 r. wykonano inwentaryzację w odniesieniu do wraku Franken), nie stwierdzając dotychczas - w obszarach przeznaczonych pod MEW - występowania wraków z paliwem, które mogłyby stanowić przeszkody dla lokalizacji infrastruktury MEW.

Zastępca Dyrektora podkreśliła, że na etapie przygotowania inwestycji inwestor zleca skanowanie dna zarówno pod względem nośności gruntu jak i występowania przeszkód, co do których w dalszej kolejności następuje ich wydobycie lub decyzja o relokacji konstrukcji.

Wskazała ponadto, że w ramach międzynarodowych projektów (m.in. CHEMSEA, MODUM i DAIMON) została przeprowadzona inwentaryzacja bojowych środków trujących, w ramach której oznaczono obszary ryzyka występowania takich zagrożeń. Zaznaczyła, że według dostępnej wiedzy żaden z akwenów (znajdujących się w obszarze właściwości Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni) przeznaczonych pod MEW (poza ryzykiem wystąpienia pozostałości substancji niebezpiecznych w akwenu POM.60.E) nie jest obszarem składowania broni chemicznej, a możliwość występowania zawleczonych bojowych środków trujących należy traktować jako incydentalną i realną do wykrycia jedynie przy pomocy punktowych badań próbek gruntu w miejscu posadowienia konkretnej konstrukcji. Ryzyka tego nie można natomiast oszacować za pomocą standardowych badań hydrograficznych prowadzonych za pomocą echosond, sonarów, czy magnetometrów. Wskazała przy tym, że problem zalegających na dnie Morza Bałtyckiego pozostałości z okresu II wojny światowej jest zagadnieniem o charakterze międzynarodowym, wymagającym – w skali kraju – rozwiązań systemowych i zaangażowania wielu resortów; z tego względu został powołany Międzyresortowy Zespół do spraw zagrożeń wynikających z zalegających w obszarach morskich RP materiałów niebezpiecznych²⁸.

(akta kontroli str. 36-41)

3.7. W Urzędzie nie brano pod uwagę opracowania odrębnych planów dla poszczególnych obszarów morskich. Było to konsekwencją ustaleń pomiędzy Dyrektorami Urzędów Morskich w Gdyni, Słupsku i Szczecinie, i Ministerstwem Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, iż zostanie opracowany jeden plan

²⁸ Zarządzenie nr 150 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 września 2020 r., M.P. poz. 887.

zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich, z wyłączeniem morskich wód wewnętrznych określonych w art. 4 pkt 1, 3 i 4 ustawy o obszarach morskich RP.

Proces procedowania Planu przebiegał zgodnie z ustawą o obszarach morskich RP. W toku prac nad PZPPOM m.in. zaplanowano i przeprowadzono spotkania konsultacyjne z interesariuszami Planu, tj. cztery krajowe²⁹ i trzy międzynarodowe³⁰. Interesariusze mieli możliwość zgłaszania uwag i wniosków do Planu.

Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że długotrwały okres przygotowania Planu był spowodowany koniecznością dochowania procedury jego opracowania określonej w ustawie o obszarach morskich RP.

(akta kontroli str. 36-41, 71-116, 131-334)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

Dyrektor zapewnił uwzględnienie w PZPPOM wszystkich - dotyczących MEW - ważnych decyzji lokalizacyjnych, pozwoleń na układanie i utrzymywanie kabli lub rurociągów na morskich obszarach wód wewnętrznych i morza terytorialnego oraz uzgodnień na układanie kabli lub rurociągów w WSE. Zapewnił również zamieszczenie w Planie obszarów pozyskiwania energii odnawialnej, ustanawiając ograniczenia w tym zakresie jedynie w przypadkach konfliktu z obronnością państwa, z obszarami Natura 2000, z przebiegiem gazociągu Baltic Pipe oraz z innymi użytkownikami (akwen POM.80.Pw). Proces procedowania Planu przez Dyrektora został przeprowadzony z zachowaniem przez niego wymogów określonych w ustawie o obszarach morskich RP i z uwzględnieniem uzgodnień transgranicznych.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie działań w celu zapewnienia prawidłowego prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczących puuk w zakresie:
 - podejmowania czynności bez nieuzasadnionej zwłoki,
 - zawiadamiania stron o niezakończonym w terminie i prawie wniesienia ponaglenia,
 - doręczania pism pełnomocnikom - w sprawach, w których strona ustanowiła pełnomocnika,
 - prowadzenia metryk spraw.
2. Doręczanie decyzji stronom niezwłocznie po ich wydaniu, nie uzależniając ich doręczenia od wniesienia opłaty o której mowa w art. 27b ustawy o obszarach morskich RP.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

²⁹ Spotkania odbyły się w dniach: 08.03.2017 r., 04.10.2017 r., 05.07.2018 r. i 06.06.2019 r.

³⁰ Spotkania odbyły się w dniach: 18-19.10.2016 r., 6-7.11.2017 r. i 4-5.06.2019 r.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku. 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.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków 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.

Gdańsk, dnia 24 września 2021 r.

Kontroler
Łukasz Badura
Starszy inspektor kontroli państwowej

Łukasz Badura

.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
p.o. Dyrektor

Naborowski Tomasz

.....
podpis

KL