



KGP.430.016.2019
Nr ewid. 7/2020/P/19/020/KGP

Informacja o wynikach kontroli

WSPARCIE ROZWOJU ELEKTROMOBILNOŚCI

DEPARTAMENT GOSPODARKI,
SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli Wsparcie rozwoju elektromobilności

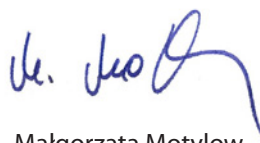
p.o. Dyrektor Departamentu
Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji



Maciej Maciejewski

Akceptuję:

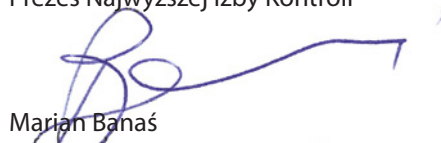
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 03.09.2020

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA	11
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	13
4. WNIOSKI.....	20
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	23
5.1. Zapewnienie prawnych i organizacyjnych warunków dla rozwoju elektromobilności.....	23
5.1.1. Rządowe dokumenty strategiczne.....	23
5.1.2. Ustawy i akty wykonawcze	35
5.2. Wykonanie programu rozwoju elektromobilności.....	42
5.2.1. <i>Plan Rozwoju Elektromobilności</i>	43
5.2.2. Krajowe Ramy Polityki	50
5.2.3. Realizacja projektów objętych <i>Programem Rozwoju Elektromobilności</i>	53
5.3. Realizacja programów bezemisyjny transport publiczny i e-Van.....	58
5.3.1. Cele i założenia programów BTP i e-VAN	59
5.3.2. Planowanie, budżet i harmonogram programów badawczych	67
5.3.3. Postępowanie na wybór wykonawców NTP	72
5.4. Wykonanie zadań w obszarze elektromobilności przez miasta.....	76
5.4.1. Kreowanie warunków rozwoju infrastruktury oraz elektromobilności wśród mieszkańców.....	77
5.4.2. Rozwój floty pojazdów zeroemisyjnych w transporcie publicznym.....	92
5.4.3. Zapewnienie zeroemisyjnych i niskoemisyjnych pojazdów we flocie urzędów i przy wykonywaniu zadań publicznych	106
6. ZAŁĄCZNIKI.....	125
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	125
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	129
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	136
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	138
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	139
6.6. Opinia prezesa NIK do stanowiska Ministra	153

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

AKK, Analiza kosztów i korzyści	Analiza kosztów i korzyści związanych z wykorzystaniem przy świadczeniu usług komunikacji miejskiej autobusów zeroemisyjnych oraz innych środków transportu, w których do napędu wykorzystywane są wyłącznie silniki, których cykl pracy nie powoduje emisji gazów cieplarnianych.
Autobus	Pojazd samochodowy przeznaczony konstrukcyjnie do przewozu więcej niż dziewięciu osób łącznie z kierowcą.
Autobus zeroemisyjny	Autobus w rozumieniu art. 2 pkt 41 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. <i>Prawo o ruchu drogowym</i> (Dz. U. z 2020 r. poz. 110, ze zm.), wykorzystujący do napędu energię elektryczną wytworzoną z wodoru w zainstalowanych w nim ogniach paliwowych lub wyłącznie silnik, którego cykl pracy nie prowadzi do emisji gazów cieplarnianych lub innych substancji objętych systemem zarządzania emisjami gazów cieplarnianych, o którym mowa w ustawie z dnia 17 lipca 2009 r. <i>o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji</i> (Dz. U. z 2019 r. poz. 1447, ze zm.) oraz trolejbus w rozumieniu art. 2 pkt 83 ustawy <i>Prawo o ruchu drogowym</i> .
BEV	Z ang. <i>Battery Electric Vehicle</i> – pojazd samochodowy wykorzystujący do napędu wyłącznie energię elektryczną zgromadzoną w akumulatorach, które są doładowywane z zewnątrz bądź wymieniane.
CNG	Z ang. <i>Compressed Natural Gas</i> – sprężony gaz ziemny.
EV	Z ang. <i>Electric Vehicle</i> – pojazd elektryczny.
GDDKiA	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
JST	Jednostka samorządu terytorialnego.
KPRM	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
LNG	Z ang. <i>Liquefied Natural Gas</i> – ciekły gaz ziemny.
MAP	Ministerstwo Aktywów Państwowych
ME	Ministerstwo Energii
NCBR	Narodowe Centrum Badań i Rozwoju
NFOŚiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
Operator publicznego transportu zbiorowego	Samorządowy zakład budżetowy oraz przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na linii komunikacyjnej określonej w umowie.
Organizator publicznego transportu zbiorowego	Właściwa jednostka samorządu terytorialnego albo minister właściwy do spraw transportu, zapewniający funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze.
OSD	Operator Systemu Dystrybucyjnego
Pojazd hybrydowy (PHEV)	Z ang. <i>Plug-in Hybrid Electric Vehicle</i> – pojazd samochodowy w rozumieniu art. 2 pkt 33 ustawy <i>Prawo o ruchu drogowym</i> , o napędzie spalinowo-elektrycznym, w którym energia elektryczna jest akumulowana przez podłączenie do zewnętrznego źródła zasilania.

Pojazd elektryczny	Pojazd samochodowy w rozumieniu art. 2 pkt 33 ustawy <i>Prawo o ruchu drogowym</i> , wykorzystujący do napędu wyłącznie energią elektryczną akumulowaną przez podłączenie do zewnętrznego źródła zasilania.
Pojazd napędzany gazem ziemnym	Pojazd samochodowy w rozumieniu art. 2 pkt 33 ustawy <i>Prawo o ruchu drogowym</i> , wykorzystujący do napędu sprężony gaz ziemny (CNG) lub skroplony gaz ziemny (LNG), w tym pochodzący z biometanu.
Pojazd samochodowy (zamiennie z terminem: pojazd)	Pojazd silnikowy, którego konstrukcja umożliwia jazdę z prędkością przekraczającą 25 km/h.
Publicznie dostępny punkt ładowania lub tankowania paliwa	Oznacza punkt ładowania lub punkt tankowania paliwa, dostarczający paliw alternatywnych, który umożliwia użytkownikom w całej Unii niedyskryminacyjny dostęp; niedyskryminacyjny dostęp może oznaczać różne warunki w zakresie uwierzytelniania, użytkowania i płatności.
Punkt ładowania	Urządzenie umożliwiające ładowanie pojedynczego pojazdu elektrycznego, pojazdu hybrydowego i autobusu zeroemisyjnego oraz miejsce, w którym wymienia się lub ładuje akumulator służący do napędu tego pojazdu.
Punkt ładowania o dużej mocy tzw. szybkie ładowanie	Punkt ładowania o mocy większej niż 22 kW, który umożliwia dostarczanie energii elektrycznej do pojazdu elektrycznego.
Punkt ładowania o normalnej mocy tzw. normalne ładowanie	Punkt ładowania o mocy mniejszej lub równej 22 kW, który umożliwia dostarczanie energii elektrycznej do pojazdu elektrycznego, z wyłączeniem urządzeń o mocy mniejszej lub równej 3,7 kW, które są zainstalowane w prywatnych gospodarstwach domowych lub których zasadniczym celem nie jest ładowanie pojazdów elektrycznych i które nie są dostępne publicznie.
SCT	Strefa czystego transportu.
SOR	<i>Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r., przyjęta uchwałą Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P. poz. 260.</i>
Stacja ładowania	(A) urządzenie budowlane obejmujące punkt ładowania o normalnej mocy lub punkt ładowania o dużej mocy, związane z obiektem budowlanym, lub (b) wolnostojący obiekt budowlany z zainstalowanym co najmniej jednym punktem ładowania o normalnej mocy lub punktem ładowania o dużej mocy – wyposażone w oprogramowanie umożliwiające świadczenie usług ładowania, wraz ze stanowiskiem postojowym oraz, w przypadku gdy stacja ładowania jest podłączona do sieci dystrybucyjnej w rozumieniu ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – <i>Prawo energetyczne</i> , instalacją prowadzącą od punktu ładowania do przyłącza elektroenergetycznego.
TEN-T	Transeuropejska sieć transportowa.
Ustawa o elektromobilności lub UoE	Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 908)

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy administracja publiczna zapewniła skuteczną realizację zadań dotyczących rozwoju elektromobilności w Polsce?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy administracja rządowa zapewniła prawne i organizacyjne warunki wystarczające dla rozwoju elektromobilności w Polsce?
2. Czy zadania w zakresie rozwoju elektromobilności były realizowane skutecznie?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Energii (Ministerstwo Aktywów Państwowych)

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju

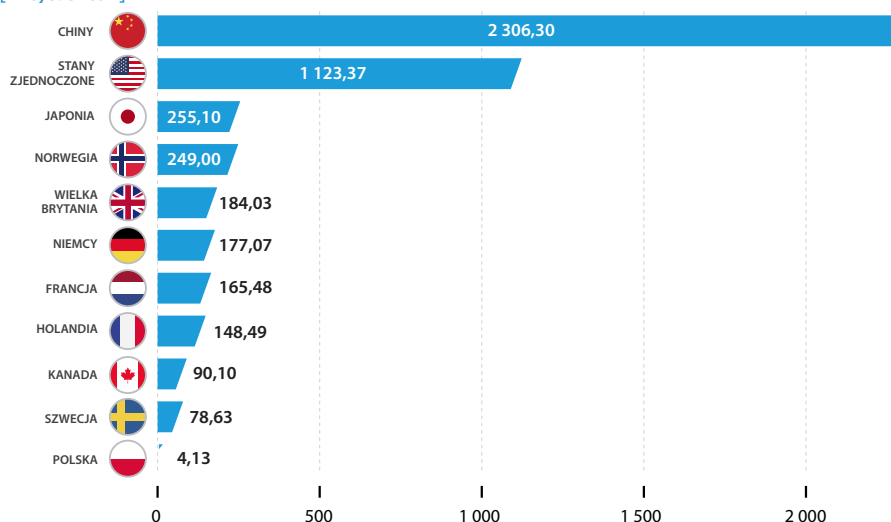
26 urzędów miast

Okres objęty kontrolą 2016–2019

Według danych Międzynarodowej Agencji Energetycznej¹ w 2018 r. globalny rynek osobowych samochodów elektrycznych wzrósł o 63% w porównaniu do roku 2017 i osiągnął wielkość 5,1 mln sztuk. Blisko 45% samochodów elektrycznych jeździło po drogach Chin. Kraj ten w latach 2017–2018 odnotował podwojenie ilości użytkowanych samochodów elektrycznych z 1,2 mln do 2,3 mln sztuk. Udział Europy i Stanów Zjednoczonych w światowym rynku samochodów elektrycznych wynosił w tych latach odpowiednio po około 24% i 22%. Światowym liderem pod względem udziału samochodów elektrycznych w całej flocie użytkowanych pojazdów była Norwegia. Co dziesiąty samochód jeżdzący po norweskich drogach miał bateryjny napęd elektryczny lub był hybrydą typu *plug-in*. Tylko w pięciu krajach udział samochodów elektrycznych w parku samochodów zarejestrowanych przekroczył 1%. Były to Norwegia (10%), Islandia (3,3%), Holandia (1,9%), Szwecja (1,6%), Chiny (1,1%). W Polsce według stanu na koniec 2018 r. po drogach jeździły łącznie 4134 osobowe samochody elektryczne, co stanowiło tylko 0,2% ogólnej liczby zarejestrowanych samochodów².

Infografika nr 1

Ilość osobowych samochodów elektrycznych w poszczególnych krajach na koniec 2018 r. [w tys. sztuk]



Źródło: Międzynarodowa Agencja Energetyczna *Global EV Outlook 2019*, Polskie Stowarzyszenie Paliw Alternatywnych <https://pspa.com.pl/uruchomiono-polski-licznik-elektromobilnosci> [2020.05.05]

W 2018 r. sprzedano na świecie prawie 2 mln samochodów elektrycznych, co oznaczało wzrost sprzedaży o 68% w porównaniu do 2017 r. Największym rynkiem, biorąc pod uwagę liczbę sprzedanych samochodów były Chiny, w których sprzedano około 1,1 mln nowych samochodów elektrycznych. Drugim rynkiem była Europa, gdzie sprzedano łącznie 385 tys. EV, a następnym Stany Zjednoczone z liczbą sprzedanych 361 tys. szt. W Europie największym rynkiem była Norwegia (73 tys. sprzedanych samochodów), a następnie Niemcy (67 tys. szt.) oraz Wielka Brytania (50 tys. szt.).

¹ International Energy Agency, dalej: IEA. <https://www.iea.org/reports/global-ev-outlook-2019> [2020.05.04].

² <https://www.acea.be/statistics/article/interactive-map-electric-vehicle-incentives-per-country-in-europe-2018> [2020.05.05], <https://pspa.com.pl/uruchomiono-polski-licznik-elektromobilnosci> [2020.05.05].

WPROWADZENIE

Biorąc pod uwagę udział samochodów elektrycznych w sprzedaży ogółem światowymi liderami były kolejno Norwegia, gdzie udział ten wynosił 46,4%, Islandia 17,2% oraz Szwecja 7,9%. W 2018 r. w Polsce sprzedano 637 sztuk EV, co stanowiło 0,12% sprzedaży wszystkich nowych samochodów³.

Infografika nr 2

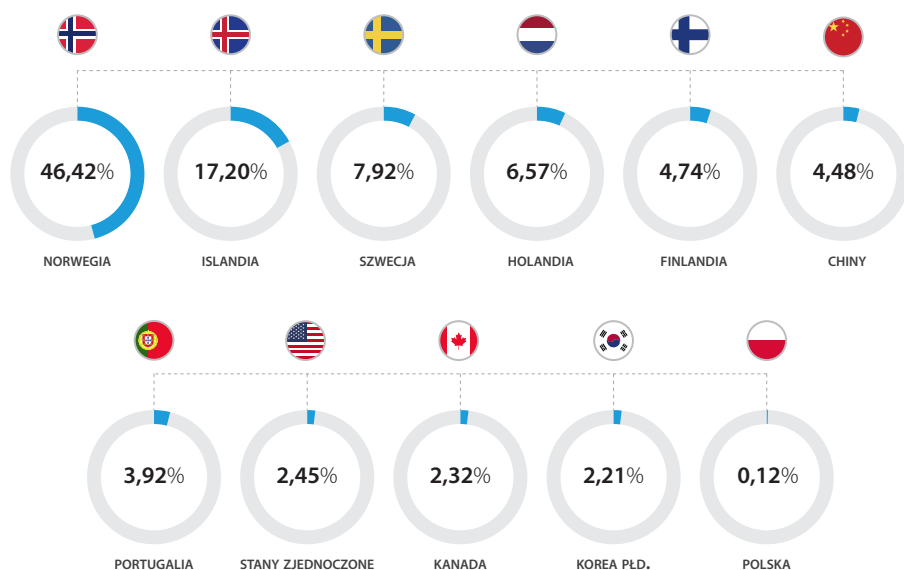
Sprzedaż nowych osobowych samochodów elektrycznych w 2018 r. [w tys. szt.] w 10 wiodących krajach oraz w Polsce



Źródło: Międzynarodowa Agencja Energetyczna Global EV Outlook 2019, IBRM Samar https://www.samar.pl/_/3/3.a/101891/3.sc/11/Kiedy-zaiskrzy-w-elektrykach-.html?locale=pl_PL [2020.05.05]

Infografika nr 3

Udział osobowych samochodów elektrycznych w sprzedaży nowych samochodów w 2018 r. w %



Źródło: Międzynarodowa Agencja Energetyczna Global EV Outlook 2019, IBRM Samar https://www.samar.pl/_/3/3.a/101891/3.sc/11/Kiedy-zaiskrzy-w-elektrykach-.html?locale=pl_PL [2020.05.05]

³ https://www.samar.pl/_/3/3.a/101891/3.sc/11/Kiedy-zaiskrzy-w-elektrykach-.html?locale=pl_PL [2020.05.05].

WPROWADZENIE

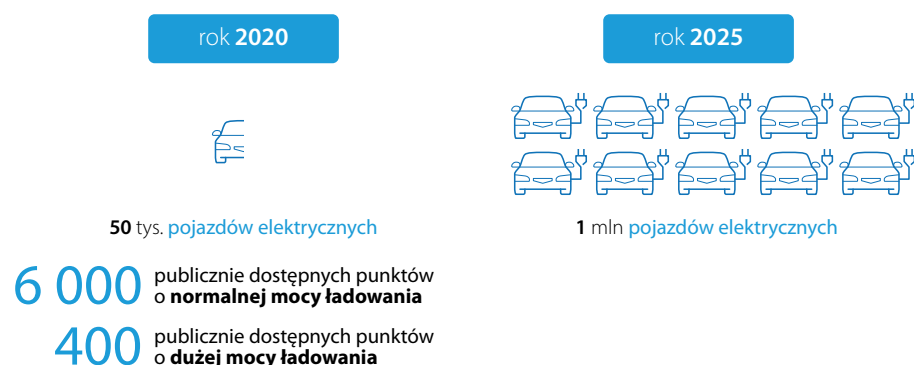
W opublikowanej w 2016 r. *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* jako jeden ze strategicznych programów wymieniono Program Rozwoju Elektromobilności (dalej: Program). Przewidziano w nim:

- program *E-bus* – stymulowanie projektowania i produkcji polskich pojazdów elektrycznych na potrzeby komunikacji miejskiej; budowa silnych podmiotów na wszystkich etapach łańcucha wartości w sektorze produkcji taboru komunikacji miejskiej (autobusy elektryczne, tramwaje);
- program *Samochód elektryczny* – stymulowanie rozwoju technologii, produkcji i rynku samochodów elektrycznych.

W dniu 16 marca 2017 r. Rada Ministrów przyjęła *Plan Rozwoju Elektromobilności w Polsce Energia do przyszłości* (dalej: *Plan Rozwoju Elektromobilności*), a w dniu 29 marca 2017 r. *Krajowe ramy polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych* (dalej: *Krajowe ramy polityki*). Według *Krajowych ram polityki do 2025 r.* po polskich drogach ma jeździć milion pojazdów elektrycznych.

Infografika nr 4

Cele elektromobilności określone w *Krajowych ramach polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych*

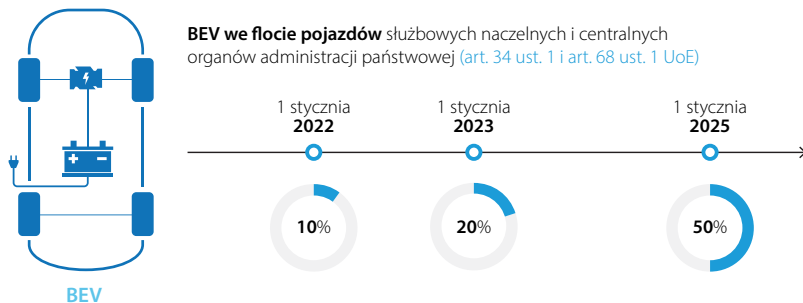


Źródło: *Krajowe ramy polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych s. 21-22.*

Ustawą o elektromobilności wprowadzono m.in. obowiązek wykorzystywania samochodów elektrycznych przez instytucje publiczne. Dla poszczególnych okresów określono minimalną wielkość udziału samochodów elektrycznych we flotach.

Infografika nr 5

Wielkości progowe udziału samochodów wykorzystujących tylko napęd elektryczny



Jednostki samorządu terytorialnego (JST), w których liczba mieszkańców jest równa lub większa niż 50 tys. (art. 35–36 ust. 1 i 68 ust. 2–4 UoE)



Źródło: ustawa o elektromobilności.

Sukces realizacji Programu zależy od wielu zmiennych, w tym między innymi od stworzenia sprzyjającego otoczenia regulacyjnego, wykreowania środowiska sprzyjającego inwestycjom, dostępu do finansowania czy rozwoju infrastruktury do ładowania pojazdów. Rozwój elektromobilności w Polsce przebiegał w tempie wolniejszym niż zakładały to rządowe dokumenty strategiczne z lat 2016–2017. Dotychczasowy rozwój elektromobilności napotykał na szereg barier, do których należały: opóźnienia w tworzeniu niezbędnych regulacji prawnych, niska opłacalność eksploatacji aut elektrycznych, brak infrastruktury szybkiego ładowania, niedostosowanie sieci elektroenergetycznych i ofert sprzedaży energii.

W niniejszej kontroli oceniono skuteczność przyjętego modelu wsparcia rozwoju elektromobilności oraz wskazano obszary o najwyższym ryzyku nieosiągnięcia zakładanych efektów. Ustalenia kontroli powinny stanowić podstawę do zaprojektowania i wprowadzenia zmian organizacyjno-prawnych zwiększających skuteczność działania systemu wsparcia rozwoju elektromobilności. Na ustalenia i wnioski zaprezentowane w niniejszym dokumencie złożyły się informacje uzyskane w trakcie kontroli planowej P/19/020 *Wsparcie rozwoju elektromobilności* oraz doraźnej R/19/001 *Realizacja zadań w zakresie rozwoju elektromobil-*

ności. Kontrolami objęto 30 instytucji, w tym były Ministerstwo Energii (obecnie Ministerstwo Aktywów Państwowych), Narodowe Centrum Badań i Rozwoju oraz 28 jednostek samorządu terytorialnego. Minister Energii był odpowiedzialny za realizację programów rządowych z obszaru elektromobilności. NCBR realizowało w ramach programu *Samochód elektryczny* dwa programy badawcze: *Bezemisyjny Transport Publiczny* (dalej: program BTP) oraz *Bezemisyjny samochód dostawczy do 3,5 t* (dalej: program e-Van). Przesłankami wytypowania do kontroli urzędów gmin były: liczba ludności (powyżej 200 tys. mieszkańców), stan zaawansowania działań dotyczących rozwoju niskoemisyjnego transportu publicznego lub udział w programie *Bezemisyjny Transport Publiczny*.

2. OCENA OGÓLNA

Brak skutecznego wsparcia rozwoju elektromobilności

Administracja publiczna nie realizowała skutecznie zadań dotyczących rozwoju elektromobilności w Polsce. Wizja elektromobilności zawarta w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, ujęta następnie w rządowych dokumentach operacyjnych, do czasu zakończenia kontroli w styczniu 2020 r. nie została zrealizowana w przewidywanym kształcie. Opóźnienia w realizacji poszczególnych zadań oraz brak konsekwencji we wdrażaniu zaplanowanych instrumentów spowodowały, że nie wdrożono w pełni zaprojektowanego systemu wsparcia rozwoju elektromobilności. W konsekwencji elektromobilność w Polsce na koniec 2019 r. była nadal na etapie początkowym, pomimo upływu trzech lat od zaprezentowania jej wizji.

Administracja rządowa nie zapewniła prawnych i organizacyjnych warunków skutecznego wsparcia rozwoju elektromobilności w Polsce. Minister Energii (dalej: Minister) doprowadził wprawdzie do uchwalenia *ustawy o elektromobilności oraz ustawy z dnia 6 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw*⁴ ustanawiającej Fundusz Niskoemisyjnego Transportu (dalej: FNT), lecz dopuścił do istotnych opóźnień w wydawaniu aktów wykonawczych do tych ustaw. Do czasu zakończenia kontroli NIK w styczniu 2020 r., pomimo upływu dwóch lat od wejścia w życie *ustawy o elektromobilności*, nie zostały wydane trzy z pięciu rozporządzeń. Spośród dwóch pozostałych jedno rozporządzenie zostało wydane wcześniej i zaczęło obowiązywać z datą wejścia w życie przepisu zawierającego upoważnienie do jego wydania. Drugie zaś wydano z opóźnieniem wynoszącym szesnaście miesięcy od daty wejścia w życie ustawy. Jedno z rozporządzeń do *ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych* w zakresie FNT, zostało wydane cztery miesiące po wejściu w życie przepisu obligującego Ministra Energii do jego wydania, a dwa kolejne – z siedemnastomiesięcznym opóźnieniem. Bezpośrednią konsekwencją tego stanu było niewdrożenie systemu bezpośrednich dopłat z FNT do samochodów elektrycznych i rozwoju infrastruktury ładowania. Przez dwa lata na obsługę FNT wydano 684 tys. zł, a dopłat bezpośrednich nie zrealizowano w ogóle.

Mechanizmy i instrumenty zaplanowane w *Krajowych ramach polityki* nie znalazły pełnego odzwierciedlenia w regulacjach prawnych. Ministerstwo Energii, z uwagi na przewidywany negatywny odbiór społeczny, odstąpiło od uzależnienia opłaty przy rejestracji pojazdów od wielkości emisji szkodliwych związków, wieku oraz ceny pojazdów. Ministerstwo zaprzestało też prac nad implementacją rozwiązań prawnych mających na celu obniżenie stawki podatku od wartości dodanej (VAT) na pojazdy elektryczne. Implementacja była konieczna, ponieważ przepisy dotyczące VAT w całości są objęte zakresem prawa Unii Europejskiej. W obszarze elektroenergetyki nie wdrożono rozwiązań, które usprawniłyby zarządzanie popytem na energię elektryczną oraz wspomogłyby operatorów punktów ładowania na wstępnym etapie rozwoju elektromobilności.

Ustalone zadania w zakresie rozwoju elektromobilności nie były realizowane skutecznie. Stan zaawansowania prac w poszczególnych zadaniach wskazywał na wysokie ryzyko ich niezrealizowania w zaplanowanych zakresach i terminach. Radykalne wizjonerstwo zamiast umiarkowanego realizmu, przyjęte przez administrację rządową w trakcie planowania wielkości progowych, orientacyjnych (indykatorywnych) celów i poszczególnych projektów dotyczących elektromobilności spowodowało, że niektóre zaplanowane zadania, już na początku ich realizacji okazały się niemożliwe do wykonania. W efekcie system wsparcia rozwoju elektromobilności zaczął załamywać się już na wstępnym etapie jego wdrażania.

Wszystkie projekty budowy pojazdów elektrycznych były istotnie opóźnione. Rozpoczęty w styczniu 2017 r. projekt *Uruchomienia produkcji polskiego samochodu elektrycznego* po ponad trzech latach realizacji nadal pozostawał

⁴ Dz. U. poz. 1356, ze zm. Dalej także: *ustawa o FNT* lub *ustawa powołująca FNT*.

na początkowym etapie – tj. zapowiedzi przedstawienia prototypów⁵. Błędne decyzje inicjujące programy Bezemisyjny Transport Publiczny i budowy infrastruktury ładowania negatywnie rzutowały na sprawność oraz powodzenie ich realizacji. Wskutek przyjęcia zbyt ambitnych założeń stworzony został skomplikowany, wielowątkowy program, którego realizacja w zaplanowanych terminach i założeniach okazała się niemożliwa. Ostatecznie, w kwietniu 2020 r., NCBR zrezygnował z kontynuacji programu BTP. Poniesione dotychczas wydatki na jego realizację (ponad 7 mln zł), okazały się więc nieefektywne. Zaprzestanie realizacji programu oznacza, że miasta, które brały w nim udział zostały pozbawione gwarancji otrzymania bezzwrotnego wsparcia finansowego dla nabycia autobusów zeroemisyjnych. Z realizacji programu dotyczącego infrastruktury ładowania zrezygnowano w 2019 r. Trwające od 2017 r. prace NCBR nad programem e-Van nie przyniosły dotychczas zaplanowanych efektów i do końca 2019 r. pozostawał on w fazie koncepcyjnej.

Jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane były do wprowadzania pojazdów elektrycznych do flot urzędów oraz do zbiorowego transportu publicznego, a także do wykonywania zadań publicznych z wykorzystaniem pojazdów z napędem na paliwa alternatywne. Samorządy dla realizacji obowiązków ustawowych miały otrzymać wsparcie z FNT. Wysokie koszty zakupu samochodów elektrycznych przy jednoczesnym braku wsparcia z FNT oraz brak na rynku pojazdów specjalistycznych były głównymi przyczynami nie podejmowania działań w celu osiągnięcia ustawowych progów. W dniu 31 grudnia 2019 r. aż 79% miast nie posiadało w użytkowanej flocie żadnego pojazdu elektrycznego, a część z nich nie podejmowała nawet działań w celu ich nabycia. Tylko 18% skontrolowanych miast przed ustawowym terminem (1 stycznia 2022 r.) wypełniło obowiązek 10% udziału samochodów elektrycznych we flocie urzędów jednostek samorządowych. Jedynie dwa miasta (Kraków i Wrocław) skutecznie zrealizowały cel 10% udziału pojazdów z napędem alternatywnym przy świadczeniu zadań publicznych przez miejskie jednostki organizacyjne lub spółki komunalne. Żadne ze skontrolowanych miast nie było natomiast przygotowane do realizacji tego zadania przez podmioty zewnętrzne. Najbardziej zaawansowany był stan realizacji obowiązku 5% udziału autobusów zeroemisyjnych we flocie transportu publicznego od dnia 1 stycznia 2021 r. Na koniec 2019 r. osiem z 28 jednostek zrealizowało już ten obowiązek, przede wszystkim dzięki wsparciu ze środków funduszy unijnych. Zatem w latach 2020–2021 jednostki samorządu terytorialnego będą zobowiązane do ponoszenia wydatków inwestycyjnych, co może być trudno wykonalne w związku z sytuacją finansową zaistniałą wskutek pandemii COVID-19. Zbyt rygorystyczne przepisy dotyczące stref czystego transportu skutecznie zablokowały ich wprowadzanie przez miasta. Tylko Kraków przejściowo ustanowił strefę, która jednak po trzech miesiącach praktycznie przestała funkcjonować.

Istotne opóźnienia w projektach produkcji polskich pojazdów elektrycznych oraz nieosiągnięcie przez administrację publiczną ustawowych progów nie sprzyjały realizacji celów zawartych w SOR, tj. trwałemu zwiększeniu stopy inwestycji oraz wzrostowi zdolności przemysłu do sprostania globalnej konkurencji. Elektromobilność w Polsce nadal pozostawała we wstępnej fazie rozwoju, o czym świadczy poziom realizacji celów wskazanych w *Krajowych ramach polityki*. Na koniec 2019 r. zarejestrowanych zostało 9,6 tys. pojazdów elektrycznych, co stanowiło tylko 19,2% celu do osiągnięcia w 2020 r. (50 tys. sztuk), a liczba ogólnodostępnych punktów ładowania wynosiła 1 307 i stanowiła tylko 20,4% celu do osiągnięcia w 2020 r. (6,4 tys. szt.). W 115% zrealizowany został natomiast cel zainstalowania punktów ładowania o dużej mocy.

⁵ W dniu 28 lipca 2020 r. Electromobility Poland SA zaprezentowała prototypy dwóch samochodów elektrycznych.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Minister właściwy ds. energii z opóźnieniem wydawał akty wykonawcze do ustaw *o elektromobilności i paliwach alternatywnych* oraz *o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw*, ustanawiającej Fundusz Niskoemisyjnego Transportu. Do czasu zakończenia kontroli NIK w styczniu 2020 r., pomimo upływu dwóch lat od wejścia w życie ustawy *o elektromobilności*, nie zostały wydane trzy z pięciu rozporządzeń, do wydania których zobligowany był Minister, zaś jedno rozporządzenie wydano z opóźnieniem wynoszącym szesnaście miesięcy od daty wejścia w życie ustawy. Jedno z rozporządzeń do ustawy *o biokomponentach i biopaliwach ciekłych* w zakresie FNT zostało wydane po czterech miesiącach od wejścia w życie przepisu obligującego Ministra do jego wydania. Dwa kolejne zostały natomiast wydane z siedemnastomiesięcznym opóźnieniem. Bezpośrednią konsekwencją tych opóźnień było niewdrożenie systemu wsparcia z FNT projektów dotyczących rozwoju elektromobilności, w tym dopłat bezpośrednich do zakupu samochodów elektrycznych. Na obsługę FNT wydatkowano w latach 2018–2019 łącznie 684 tys. zł⁶, pomimo iż nie udzielano w ogóle wsparcia w postaci dofinansowania projektów. Ustalony na ten cel limit wydatków na 2019 r. (340 mln zł) w całości pozostał niewykorzystany. [str. 35–42]

Istotne opóźnienia we wdrażaniu aktów wykonawczych do ustawy *o elektromobilności* oraz ustawy *o FNT*

Zasady funkcjonowania rynku paliw alternatywnych w transporcie, instrumenty wsparcia, instrumenty podatkowe oraz przepisy techniczne wprowadzone do ustawy *o elektromobilności* wynikały z założeń przyjętych w *Krajowych ramach polityki*, które miały swoje źródło w przeprowadzonych analizach. Nie wszystkie przewidywane regulacje zostały jednak wprowadzone. Z uwagi na możliwy negatywny odbiór społeczny nie wprowadzono opłaty przy rejestracji pojazdów uzależnionej od wielkości emisji szkodliwych związków, wieku i ceny pojazdów. W Polsce nowo rejestrowane były głównie pojazdy używane. Zdaniem Ministra Energii, wprowadzenie opłaty mogłoby więc mieć negatywny wpływ na sytuację ekonomiczną obywateli. Nie stworzono również ram prawnych do zastosowania obniżonej stawki VAT na pojazdy elektryczne, ponieważ przepisy dotyczące tego podatku w całości objęte są zakresem prawa Unii Europejskiej. Nie podjęto również prac w zakresie zniesienia wysokich opłat dystrybucyjnych stałych znacząco obciążających operatorów infrastruktury ładowania na początkowym etapie rozwoju elektromobilności. [str. 35–42]

Brak konsekwencji we wdrażaniu instrumentów wsparcia rozwoju elektromobilności

Ministerstwo Energii było instytucją odpowiedzialną za realizację wszystkich działań zawartych w *Planie Rozwoju Elektromobilności*. Opóźnienia w wydawaniu aktów wykonawczych, w szczególności w zakresie wdrażania systemu dopłat bezpośrednich do zakupu pojazdów elektrycznych skutkowały opóźnieniami w realizacji działań przewidzianych w tym dokumencie. W konsekwencji zagrożona została terminowa realizacja niektórych celów, a z części zaplanowanych zadań zrezygnowano. Spośród 16 przewidzianych działań w *Planie Rozwoju Elektromobilności* na lata 2016–2018 (I etap) w pełni zrealizowano siedem, częściowo lub z opóźnieniem – cztery, a nie zrealizowano lub wycofano się z realizacji pięciu działań. Brak istotnych zachęt finansowych

Niepełna realizacja działań *Planu Rozwoju Elektromobilności* z lat 2016–2018 oraz ryzyko braku realizacji działań z lat 2019–2020

⁶ W 2018 r. z rocznego limitu 500 tys. zł, wykorzystano 84 tys. zł, co stanowiło 16,7% limitu, a w 2019 r. roczny limit w wysokości 600 tys. zł wykorzystano w całości.

do zakupu pojazdów elektrycznych dla nabywców indywidualnych, firmowych lub publicznych nie zwiększył popytu na takie samochody oraz ograniczył możliwości rozwoju infrastruktury ładowania. Konsekwencją niepełnej realizacji bądź opóźnień w wykonywaniu zadań z pierwszego etapu *Planu Rozwoju Elektromobilności* było niskie zaawansowanie prac nad zadaniami zaplanowanymi do ukończenia w latach 2019–2020. Powstało zatem istotne ryzyko nieosiągnięcia założonych celów do końca 2020 r. [s. 29–35, 43–50]

Wysokie ryzyko braku realizacji celów Krajowych ram polityki odnośnie do pojazdów elektrycznych

Przyjęte w *Krajowych ramach polityki* cele nie miały uzasadnienia w przeprowadzonych analizach. Według wartości szacunkowych w 2020 r. w Polsce miało być zarejestrowanych 9049 pojazdów elektrycznych, a w 2025 r. od 71 tys. do 184,5 tys. sztuk. Z wysokim prawdopodobieństwem nie zostanie zrealizowany przyjęty cel zarejestrowania w Polsce do 2020 r. 50 tys. pojazdów elektrycznych. Tym samym istnieje wysokie ryzyko nieosiągnięcia celu 1 mln zarejestrowanych pojazdów elektrycznych w 2025 r. Do końca 2019 r. zarejestrowano tylko 9605 pojazdów elektrycznych (19,2% celu 2020 r.). W konsekwencji w rządowych dokumentach strategicznych przyjmowanych w 2019 r. stopniowo wycofywano się z wizji 1 mln pojazdów elektrycznych w 2025 r. W *Strategii Zrównoważonego Transportu do 2030 r.* założono, że flota samochodów elektrycznych w 2030 r. będzie liczyła 600 tys. sztuk. [str. 25–26, 29–34, 50–51]

Wysokie ryzyko braku realizacji celów Krajowych ram polityki odnośnie do ogólnodostępnych punktów ładowania

Do końca 2019 r. uruchomiono 1307 ogólnodostępnych punktów ładowania, tj. 20,4% ich liczby przewidywanej w *Krajowych ramach polityki* do osiągnięcia w 2020 r. Zrealizowany w 115% został tylko cel zainstalowania punktów ładowania o dużej mocy (459 sztuk). Zasadniczymi przyczynami niskiego stopnia rozwoju infrastruktury ładowania były początkowa niska liczba stacji ładowania i konieczność nadrobienia opóźnień oraz poziom kosztów budowy infrastruktury nieadekwatnie wysoki w stosunku do ograniczonego rynku pojazdów elektrycznych. Ze skontrolowanych 21 miast, dla których obowiązywał limit określony w art. 60 ustawy *o elektromobilności* tylko w Katowicach rozwój infrastruktury przekroczył wielkość prognozy ustawowego określonego na koniec 2020 r. (zaawansowanie na poziomie 149%). W trzech miastach wymóg ustawy był zrealizowany na poziomie zerowym a w pozostałych od 3,3% do 50,9%. [str. 50–51, 84–92]

Cele SOR z obszaru elektromobilności nie były realizowane

Istotne opóźnienia we wprowadzaniu regulacji w obszarze elektromobilności oraz w realizowanych projektach z obszaru produkcji polskich pojazdów elektrycznych nie sprzyjały realizacji celów SOR czyli trwałemu zwiększeniu stopy inwestycji oraz wzrostowi zdolności polskiego przemysłu do sprostania globalnej konkurencji. Z uwagi na niski udział samochodów elektrycznych we flotach pojazdów oraz produkcję energii elektrycznej z surowców kopalnych, działania w obszarze elektromobilności nie przyczyniały się do istotnej redukcji emisji gazów cieplarnianych. W związku z powolnym rozwojem infrastruktury nie nastąpiło również istotne zwiększenie wykorzystywania w transporcie paliw alternatywnych. [str. 23–24]

Ryzyka inwestycyjne dotyczące rozwoju punktów ładowania samochodów elektrycznych

OSD obawiając się nałożenia kar z tytułu niewybudowania określonej ilości punktów ładowania do końca 2020 r. w sytuacji gdyby nie został uchwalony przez radę miasta *Plan budowy ogólnodostępnych stacji ładowania*, inicjowały współpracę z miastami już w I połowie 2019 r. Istotnym ryzykiem inwestycji był czas jej realizacji. Czas na wybudowanie instalacji ładowania samocho-

dów szacowano na 6–18 miesięcy od dnia podpisania umowy przyłączeniowej. Dodatkowo pełna realizacja ustawowych założeń inwestycyjnych do końca 2020 r. może skutkować ryzykiem niskiego wykorzystania stacji ładowania, co przy niezmiennych taryfach mogłoby znacząco zmniejszyć rentowność operatorów systemu ładowania. [str. 87–92]

Powołany w dniu 30 marca 2017 r. *Zespół zadaniowy ds. Programu Rozwoju Elektromobilności* koordynował projekty realizowane w ramach *Programu Rozwoju Elektromobilności*. Minister Energii jako *Patron Programu* był odpowiedzialny za osiągnięcie celów i prawidłową jego realizację. Od dnia 27 września 2018 r. odpowiedzialność za osiągnięcie celów i prawidłową realizację Programu, stały nadzór, podejmowanie kluczowych decyzji oraz za rezultaty wdrożenia odpowiedzialność ponosił Komitet Sterujący, którego przewodniczącym był Minister Energii. W ramach Programu E-Samochód, dla którego Minister Energii pełnił funkcję *Sponsora Programu*, zaplanowano pięć projektów, z których tylko jeden – *Stworzenie bazy lokalizacji i dostępności infrastruktury ładowania* realizowany przez Urząd Dozoru Technicznego – został ukończony w terminie. Zgodnie z wymogami ustawy o elektromobilności w dniu 1 stycznia 2019 r.⁷ uruchomiona została Elektroniczna Informacja Paliw Alternatywnych. Realizacja projektu *Grupa Robocza do spraw monitorowania wdrożenia ustawy o elektromobilności* była istotnie opóźniona z uwagi na nieterminowe wydawanie aktów wykonawczych do ustawy o elektromobilności. Pomimo uznania przez ME, że projekt *Zaangażowanie spółek Skarbu Państwa w kreacji nowych modeli biznesowych* został zrealizowany w założonym zakresie i osiągnął zakładany cel, to w rzeczywistości jego realizacja była wysoce wątpliwa. Projekt *Uruchomienie produkcji polskiego samochodu elektrycznego* prowadzony od 2017 r. w praktyce zatrzymał się na etapie projektowania prototypu samochodu osobowego. Istotnie opóźniony był również projekt *Bezemisjny samochód dostawczy do 3,5 t*. Chociaż prace koncepcyjne trwały już od 2017 r. to na koniec 2019 r. był on nadal na etapie koncepcji. [str. 24–25, 54–58]

Analizy wpływu elektromobilności na funkcjonowanie Krajowego Systemu Elektroenergetycznego (dalej: KSE) wskazywały na możliwość wystąpienia trudności w funkcjonowaniu systemu po 2030 r., jeżeli wraz ze wzrostem elektromobilności nie zostałyby zrealizowane inwestycje rozwojowe sieci dystrybucyjnych, wprowadzone nowe instrumenty zarządzania popytem na energię oraz wdrożone inteligentne sieci elektroenergetyczne. [str. 29–34]

NCBR dokonując wyboru (w programie BTP) skomplikowanego produktu końcowego (autobusu elektrycznego) i realizacji programu dedykowanego infrastrukturze ładowania, nie przeprowadziło uprzednich rzetelnych analiz weryfikujących przyjęte założenia (dotyczące m.in.: nowej formuły prowadzenia programów, określenia potrzeb potencjalnych odbiorców, nowatorskiego charakteru stosowanych rozwiązań, wielości interesariuszy). Błędne decyzje w tym zakresie przyczyniły się do ostatecznej rezygnacji z programu dotyczącego infrastruktury ładowania oraz zakończenia programu BTP bez uzyskania efektów, pomimo wydania ponad 7 mln zł. [str. 59–62, 65, 70–71]

Opóźnienia w realizacji projektów z Programu E-samochód

Inwestycje w elektroenergetyce niezbędne do zachowania bezpieczeństwa funkcjonowania KSE po 2030 r.

Nierzetelne zaplanowanie programu BTP i infrastruktury ładowania przyczyną niepowodzenia programów

⁷ Wersja produkcyjna rejestru (z zablokowaną wizualizacją danych na stronie ogólnodostępnej) została uruchomiona 14 grudnia 2018 r., natomiast w dniu 1 stycznia 2019 r. uruchomiona została pełna funkcjonalność EIIPA z mapą wizualizującą stacje ładowania na terenie Polski.

Infografika nr 6

Realizacja poszczególnych programów dotyczących elektromobilności z Projektu X



Źródło: wyniki kontroli NIK, NCBR.

Kierunkowe założenia programu BTP przyczyną ryzyka niepowodzenia programu

Cel programu BTP, którym było opracowanie i dostawa do roku 2023 około 1000 innowacyjnych, bezemisyjnych autobusów transportu publicznego do jednostek samorządu terytorialnego, był obarczony wysokim ryzykiem niepowodzenia realizacji. Eliminował z prowadzonych zamówień publicznych zarówno małe podmioty jak i kluczowych producentów. Zastosowanie nieprzetestowanego trybu zamówień publicznych *partnerstwo innowacyjne* było obarczone istotnym ryzykiem w związku z zaangażowaniem dużej liczby odbiorców końcowych niezbędnych do zapewnienia zbytu na produkt końcowy. Wielkość zaangażowanych w program podmiotów, które posiadały różne interesy i wymagania, wiązał się z wysokim ryzykiem długoterminowego procesu dochodzenia do konsensusu. W efekcie przyjętych założeń kierunkowych powstał bardzo skomplikowany i wielowątkowy program, który miał być realizowany w ograniczonych ramach czasowych z uwagi na fakt finansowania programu BTP ze środków POIR. [str. 61–63,72–76]

Innowacyjność autobusów nie była odpowiedzią na zgłaszane problemy miast oraz obniżała atrakcyjność programu BTP

Innowacje produktu nie wynikały z potrzeb miast, czyli jego odbiorców końcowych, co było sprzeczne z założeniami zastosowanej metodyki realizacji programu BTP. Miasta oczekiwały przede wszystkim taniego, niezawodnego i niskoemisyjnego pojazdu wraz z infrastrukturą ładowania. Przyjęcie dwóch innowacji, które podrażały produkt, a nie miały istotnego wpływu na zaspokojenie potrzeb miast, w konsekwencji obniżyło atrakcyjność programu BTP dla potencjalnych wykonawców, którzy musieliby wprowadzić dwie innowacje do produkcji w krótkim czasie. Przyjęte rozwiązania technologiczne warunkowały w dużym stopniu cenę i koszty użytkowania pojazdów i pośrednio mogły wpływać na niewielką liczbę (sześć sztuk) złożonych przez miasta zamówień w ramach obowiązkowego zakupu. W konsekwencji niskiej liczby zagwarantowanych zakupów przez miasta, powstało ryzyko niezrealizowania założenia zagwarantowania rynku zbytu dla producentów. [str. 63–65]

Program e-Van został uruchomiony na wniosek administracji rządowej, bez analizy zasadności finansowania działań B+R w obszarze elektrycznego pojazdu dostawczego. Przez ponad dwa lata program był praktycznie nierealizowany. Ponieważ w sierpniu 2019 r. zdecydowano, że w miejsce programu na rzecz infrastruktury ładowania uruchomiony zostanie program e-Van prace ponownie ruszyły. Jego realizacja do dnia 13 grudnia 2019 r., przebiegała jednak bez zawarcia właściwej umowy na dofinansowanie z POIR. Dotychczasowe niskie zaawansowanie prac skutkowało małym zaangażowaniem finansowym programu. Do dnia 30 listopada 2019 r. wydatkowano 116 tys. zł, czyli 0,2% planowanych kosztów programu. [str. 65–67, 70–71]

Istotne opóźnienia w realizacji programu e-Van i realizacja bez podstawy umownej

Tylko władze Krakowa wprowadziły strefę czystego transportu w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu emisji z transportu na zdrowie ludzi i środowisko. Po upływie około trzech miesięcy od wprowadzenia strefy *Kazimierz* zliberalizowano zasady jej funkcjonowania, co w praktyce doprowadziło do jej zamknięcia. Zmiana zasad została wprowadzona po wnioskach mieszkańców i naciskach ze strony przedsiębiorców działających w strefie. Zakaz wjazdu wszystkich samochodów z silnikami spalinowymi benzynowymi i diesel okazał się zbyt restrykcyjny w realiach krajowych. Pozostałych 20 skontrolowanych miast o liczbie mieszkańców powyżej 100 tys. nie wprowadziło takiej strefy, kierując się racjonalną przesłanką niewielkiego udziału samochodów elektrycznych w ogólnej liczbie zarejestrowanych pojazdów. W praktyce strefa czystego transportu przekształciłaby się bowiem w strefę zamkniętą dla ruchu. [str. 80–82]

Niska skuteczność stref czystego transportu

Na koniec 2018 r. z 36 organów administracji państwowej, żaden nie spełniał wymogu określonego w art. 68 ust. 1 ustawy *o elektromobilności*, zgodnie z którym na dzień 1 stycznia 2022 r. udział pojazdów elektrycznych we flocie użytkowanych pojazdów ma wynosić co najmniej 10%. Obowiązek ten Minister Energii zrealizował w październiku 2019 r., a Główny Urząd Statystyczny miał zrealizować z dniem 1 stycznia 2020 r. W większości instytucji dla spełnienia obowiązku ustawowego wymagane będzie nabycie do użytkowania jednego samochodu elektrycznego. [str. 51–52]

Ryzyko niezrealizowania obowiązków określonych w art. 68 ust. 1 ustawy o elektromobilności

Tylko 18% skontrolowanych miast osiągnęło ustawowy wymóg 10% udziału samochodów elektrycznych we flocie urzędu je obsługującego jeszcze przed terminem 1 stycznia 2022 r. Natomiast aż 79% nie posiadało w swojej flocie żadnego samochodu elektrycznego. Według założeń ustawy *o elektromobilności* JST miały dojść do realizacji ustawowego limitu 30% udziału elektrycznych samochodów we flocie urzędu w ciągu ośmiu lat. Dotychczasowa niska realizacja obowiązku ustawowego w jednostkach wskazywała, iż większość z nich będzie musiała zrealizować ten wymóg w okresie pięciu lat. Natomiast w związku z sytuacją finansową JST w wyniku pandemii COVID-19 inwestycje we flotę samochodów elektrycznych mogą być wstrzymane. [str. 106–109]

Ryzyko nierealizowania obowiązku określonego w art. 68 ust. 2 ustawy o elektromobilności

Pomimo przesunięcia o dwa lata terminu realizacji obowiązku 10% udziału pojazdów z napędem alternatywnym przy świadczeniu zadań publicznych, stan przygotowań JST do jego wypełnienia wskazuje na wysokie ryzyko jego niezrealizowania w ustawowym terminie do 1 stycznia 2022 r. Tylko dwa miasta (Kraków i Wrocław) podjęły skuteczne działania w celu jego

Wysokie ryzyko braku realizacji obowiązku określonego w art. 68 ust. 3 ustawy o elektromobilności

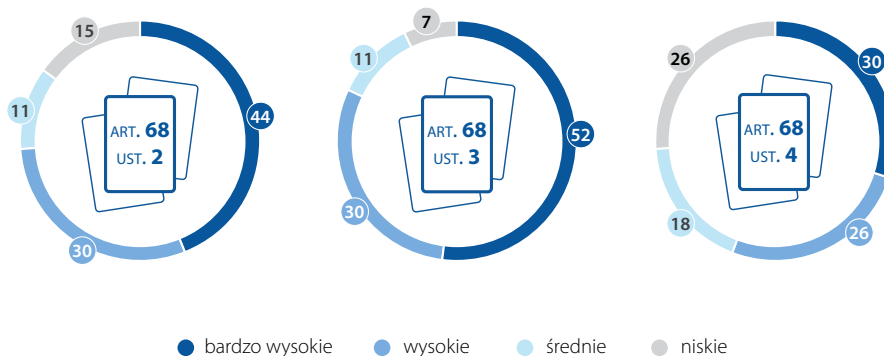
realizacji, ale i tak w ograniczonym zakresie. Żadne z miast nie było przygotowane do realizacji tego zdania przez podmioty zewnętrzne realizujące zadania publiczne na podstawie umów. Do głównych przyczyn braku realizacji limitów należały, kwestie finansowe, w tym brak dofinansowania z FNT, a także niedostępność na rynku samochodów specjalistycznych z wymaganym napędem oraz niski rozwój infrastruktury tankowania sprężonym gazem ziemnym. [str. 109–114, 117–119]

Istotny wpływ skutków pandemii COVID-19 na realizację obowiązków przez JST zawartych w art. 68 ust. 2, 3 i 4 ustawy o elektromobilności

Wpływ pandemii na terminowość realizacji wymogów ustawy zawartych w art. 68 ust. 2, 3 i 4 ustawy o *elektromobilności* jest istotny, zdaniem JST które wzięły udział w analizie ryzyka dotyczącej tego obszaru. Aż 83% JST wskazało bardzo wysokie lub wysokie ryzyko w podobzarze realizacji wymagań zawartych w art. 68 ust. 2 ustawy o *elektromobilności*, 81% w podobzarze realizacji wymogów zawartych w art. 68 ust. 3 tejże ustawy i 54% odnośnie do zagrożeń realizacji wymogu zawartego w art. 68 ust. 4 pkt 1 tejże ustawy. Możliwości inwestycyjne JST znacząco się zmniejszyły w związku z obniżeniem wpływów do budżetów miast przy jednoczesnym wydatkowaniu środków na działania nieplanowe a istotne dla ochrony zdrowia obywateli oraz wsparcia lokalnych przedsiębiorców. [str. 104–105, 115–117]

Infografika nr 7

Wyniki analizy ryzyka wpływu pandemii COVID-19 na terminową realizację obowiązków JST wynikających z art. 68 ust. 2, 3 i 4 ustawy o *elektromobilności* (%)



Źródło: NIK

Rosnące ryzyko wygaszania umów na podstawie art. 76 ust. 2 ustawy o elektromobilności

W związku z trudnościami w realizacji obowiązku wynikającego z art. 68 ust. 3 ustawy o *elektromobilności* rośnie ryzyko przedterminowego wygaszania umów na świadczenie zadań publicznych na podstawie art. 76 ust. 2 tejże ustawy. Tylko co trzecia skontrolowana jednostka podjęła działania celem oszacowania liczby umów, które mogą wygasnąć z dniem 31 grudnia 2021 r. ze względu na niespełnianie wymogów ustawy o *elektromobilności* przez przedsiębiorców świadczących usługi użyteczności publicznej. Taki scenariusz został wprowadzie przewidziany przez projektodawcę, jednakże ryzyko to miało być niwelowane wsparciem z FNT na zakup stosownych pojazdów. [str. 117–119]

Niska skuteczność monitorowania realizacji progów ustawowych na podstawie art. 38 ustawy o elektromobilności

Prawie jedna trzecia skontrolowanych miast okresowo nie wypełniała obowiązków sprawozdawczych określonych w art. 38 ustawy o *elektromobilności*. Jednocześnie niska jakość przesłanych informacji i ich niejednorodna zawartość w praktyce wykluczały wykorzystanie przekazanych danych do monitorowania i oceny wypełnienia poziomu osiągnięcia celów zarówno wyznaczonych w ustawie, jak i w *Krajowych ramach polityki*.

Przyczyną takiego stanu rzeczy był m.in. brak jakichkolwiek szczegółowych wytycznych odnośnie wyliczania progów ustawowych i metodologii agregacji danych. Brak rzetelnej informacji zarządczej uniemożliwił ministrowi ds. energii monitorowanie i ocenę wypełnienia ustawowych obowiązków przez podmioty zobowiązane. [str. 122–124]

Obowiązek sporządzenia AKK wykonało 94% JST. Jednakże z uwagi na fakt, że nie istnieją obligatoryjne standardy oraz założenia dla opracowania AKK, sporządzający analizy wykorzystywali różne metodyki i założenia. W efekcie przyjmowane wielkości i założenia różniły się w zależności od wykonawcy analizy. Główną przyczyną niesporządzenia tego dokumentu przez pozostałe jednostki był brak funduszy na zlecenie ich wykonania przez firmę zewnętrzną. Minister Energii nie egzekwował wykonania obowiązku AKK przez jednostki samorządowe, ponieważ nie posiadał stosownych uprawnień. [str. 92–99]

W grupie skontrolowanych 28 JST, 19 jednostek zobowiązanych było do aktualizacji *Planów transportowych*. Spośród nich tylko jedna zaktualizowała ten dokument w wymaganym terminie do dnia 22 lutego 2019 r., a cztery inne zaktualizowały ten dokument z opóźnieniem sięgającym nawet ponad czterech miesięcy. Władze miast argumentowały, że ustalony w ustawie o *elektromobilności* termin jednego roku na przeprowadzenie aktualizacji *Planu transportowego* jest zbyt krótki. [str. 99]

Tylko w trzech *Analizach kosztów i korzyści* spośród 26 udostępnionych w trakcie kontroli wskazano na zasadność inwestycji w zeroemisyjny transport publiczny. W pozostałych jako przyczyny niezasadności inwestycji wskazywano przede wszystkim wysokie ceny autobusów zeroemisyjnych, konieczność ponoszenia znacznych nakładów na infrastrukturę ładowania oraz niekorzystne wskaźniki emisji zanieczyszczeń przy produkcji energii elektrycznej w Polsce w elektrowniach węglowych. Niemniej jednak gminy podejmowały działania inwestycyjne w tym obszarze. Na dzień 31 grudnia 2019 r. u 29% (osiem na 28) skontrolowanych jednostek zrealizowało próg 5% udziału zeroemisyjnych pojazdów we flocie transportu publicznego przypadający na 1 stycznia 2021 r. Natomiast trzy miasta (Jaworzno, Lublin i Zielona Góra) osiągnęły końcowy próg udziału autobusów zeroemisyjnych we flocie komunikacji miejskiej czyli 30% przypadający na 1 stycznia 2028 r. W latach 2016–2019 tabor transportu publicznego w 12 miastach powiększył się o nowe autobusy elektryczne bądź trolejbusy. [str. 94–96, 100–104]

Na koniec 2019 r. miasta były na wstępnym etapie rozwoju elektromobilności, o czym świadczyła między innymi niska liczba zarejestrowanych samochodów elektrycznych. Średnio w miastach o liczbie mieszkańców 100 tys. i powyżej zarejestrowanych było 197 samochodów elektrycznych (EV). W miastach o liczbie mieszkańców w przedziale od 50 tys. do 100 tys. ta liczba wynosiła niespełna cztery. Żadne ze skontrolowanych miast nie posiadało strategii rozwoju elektromobilności w mieście, a istniejące dokumenty strategiczne koncentrowały się na rozwoju niskoemisyjnego transportu publicznego. Niemniej jednak, blisko dwie trzecie skontrolowanych miast przystąpiło do konkursu GEPARD II, z którego środki zostaną przekazane na utworzenie strategii rozwoju elektromobilności w mieście. [str. 77, 82–84]

Brak sporządzenia lub nieterminowe sporządzenie *Analizy kosztów i korzyści*

Zbyt krótki termin ustawy na aktualizację *Planów transportowych*

Realizacja obowiązku z art. 68 ust. 4 ustawy o *elektromobilności*

Wstępny etap rozwoju elektromobilności w miastach

4. WNIOSKI

Minister
Klimatu i Środowiska

Wnioski *de lege ferenda*

Najwyższa Izba Kontroli wnosi o zainicjowanie prac legislacyjnych w celu dokonania poniższych nowelizacji i ustanowienia nowych regulacji.

- 1) Wprowadzenie w art. 39 ustawy *o elektromobilności* zmian umożliwiających tworzenie stref niskoemisyjnego transportu⁸ przez gminy o liczbie mieszkańców powyżej 100 tys. oraz (ewentualnie) gminy powyżej 50 tys. mieszkańców, w szczególności przez gminy uzdrowiskowe i gminy posiadające status obszaru ochrony uzdrowiskowej.
- 2) Wprowadzenie zmian do art. 76 ustawy *o elektromobilności*, tak aby umowy o świadczenie zadań publicznych wygasły w terminach w nich określonych i jednocześnie zobowiązanie jednostek samorządu terytorialnego do zawierania po 31 grudnia 2021 r. umów wyłącznie z wykonawcami, którzy spełniają warunki określone w art. 68 ust. 3 i 35 ust. 2 tej ustawy.
- 3) Wprowadzenie progu bagatelności w wysokości 30 tys. euro w przepisie art. 68 ust. 3 ustawy *o elektromobilności*. W art. 35 ustawy *o elektromobilności* dodano ust. 3, zgodnie z którym przepisu ust. 2 pkt 2 czyli progu 30% nie stosuje się do zlecenia wykonania zadania publicznego, którego wartość nie przekracza równowartości 30 tys. euro wyrażonej w złotych. Takiego samego przepisu nie wprowadzono w przypadku art. 68 ust. 3 tejże ustawy, zatem literalnie interpretując przepis ustawy można przyjąć, że obowiązek uzyskania wielkości progowej 10% udziału samochodów napędzanych paliwem alternatywnym przy wykonywaniu usług publicznych przez podmioty trzecie, obowiązuje w przypadku wszystkich umów, a nie tylko tych o wartości przekraczającej 30 tys. euro.
- 4) Powiązanie terminu realizacji limitu ustalonego w art. 68 ust. 3 ustawy *o elektromobilności* od tempa rozwoju rynku pojazdów specjalistycznych oraz rozwoju infrastruktury ładowania samochodów sprężonym gazem (CNG).
- 5) Wdrożenie skutecznego systemu monitorowania realizacji przez podmioty zobowiązane obowiązków wynikających z art. 68 ustawy *o elektromobilności*. Wprowadzenie, po konsultacji z kluczowymi interesariuszami, przepisów powszechnie obowiązujących ustalających pełną metodologię i standardy obliczania limitów wynikających z art. 34–36 oraz art. 68 ustawy *o elektromobilności* jak również metodyki i formy sporządzania informacji na podstawie art. 38 ustawy *o elektromobilności*.
- 6) Usunięcie z art. 37 ust. 4 ustawy *o elektromobilności* obowiązku przekazywania *Analizy kosztów i korzyści* do ministra właściwego do spraw gospodarki, do spraw energii oraz ministra do spraw środowiska. Wszystkie AKK są dostępne *on-line*. Ministrom nie określono celu i zakresu wykorzystania informacji zawartych w AKK. Realizacja obowiązków wynikających z art. 68 ust. 4 oraz art. 36 ustawy *o elektromobilności* jest monitorowana poprzez przekazywanie informacji na podstawie art. 38 tejże ustawy.

⁸ Strefa niskoemisyjnego transportu z ang. *Low Emission Zone* (LEZ) w przeciwieństwie do z ang. *Zero Emission Zone* (ZEZ) jest obszarem, na którym wprowadzono ograniczenie poruszania się pojazdów z określonymi normami emisji spalin.

- 7) Wprowadzenie do art. 37 ust. 1 ustawy o *elektromobilności* przepisu umożliwiającego JST, które zrealizowały już kolejny próg obowiązku udziału pojazdów zeroemisyjnych w komunikacji miejskiej, odstąpienie od wykonania AKK. *Analiza kosztów i korzyści* jest dokumentem służącym podejmowaniu decyzji inwestycyjnej. W przypadku gdy jednostka samorządu terytorialnego zrealizowała już wymagane inwestycje i osiągnęła dzięki nim wymagane wielkości progowe udziału autobusów zeroemisyjnych we flocie komunikacji miejskiej z okresów przyszłych, wykonanie AKK jest niezasadne a środki wydane na jej przeprowadzenie można uznać za wydatek niegospodarny.
- 8) Pilne wydanie rozporządzeń wykonawczych na podstawie art. 12 ust. 2, art. 19 oraz art. 41 ust. 6 ustawy o *elektromobilności*.
- 9) Uszczegółowienie definicji ogólnodostępnej stacji ładowania zawartej w art. 2 pkt 6 ustawy o *elektromobilności*. Definicja zawarta w ustawie o *elektromobilności* powodowała trudności interpretacyjne w przypadku stacji ładowania znajdujących się na terenach podmiotów prywatnych (hotele, sklepy, galerie handlowe), które we własnym zakresie wprowadzały zasady korzystania z tych stacji ładowania.
- 10) Zintensyfikowanie działań w celu ustanowienia niezbędnych uregulowań prawnych dotyczących obszaru inteligentnych sieci elektroenergetycznych, a w szczególności zapewniających Operatorowi Systemu Przesyłowego możliwości pośredniego lub bezpośredniego oddziaływania na profile zapotrzebowania na energię elektryczną i moc, generowane przez usługi ładowania samochodów elektrycznych.
- 11) Sporządzenie standardów i wytycznych sporządzania *Analizy kosztów i korzyści* powszechnie obowiązujących i obligatoryjnych dla jednostek samorządu terytorialnego. Sporządzenie również standardów i wytycznych dla jednostek samorządu terytorialnego oceny prawidłowości i rzetelności wykonania AKK przez podmiot trzeci. Standardy i wytyczne powinny być sporządzane w ścisłej współpracy z kluczowymi interesariuszami, a w szczególności z ekspertami z zakresu sporządzania AKK oraz przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego.
- 12) Wprowadzenie do rozporządzenia Ministra Aktywów Państwowych z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie *szczegółowych warunków udzielania oraz sposobu rozliczania wsparcia udzielonego ze środków Funduszu Niskoemisyjnego Transportu* przepisów umożliwiających skorzystanie z dopłat bezpośrednich przez podmioty nabywające pojazdy z napędem na paliwa alternatywne w drodze leasingu lub najmu długoterminowego.
- 13) Zniesienie w rozdziale 10 powyższego rozporządzenia limitu ceny nabywanego samochodu elektrycznego z kategorii M₁ przez jednostkę samorządu terytorialnego. Z przeprowadzonych dotychczas przez JST zamówień publicznych wynikało, że tylko w jednym zamówieniu cena samochodu osobowego była niższa niż 125 tys. zł. Natomiast JST mają obowiązek zakupu przedmiotowych samochodów elektrycznych a wprowadzony limit cenowy skutecznie eliminuje te podmioty z dofinansowania.

Minister Aktywów
Państwowych

Wnioski systemowe

Minister
Klimatu i Środowiska

- 1) Dokonanie koniecznych aktualizacji *Planu rozwoju elektromobilności w Polsce* po przeprowadzeniu oceny dotychczasowej dynamiki rozwoju elektromobilności, stopnia realizacji poszczególnych działań, w tym problemów i barier w ich realizacji oraz skuteczności zastosowanych instrumentów wsparcia.
- 2) Ponowne rozpatrzenie zasadności zastosowania mechanizmu uzależnienia opłaty przy rejestracji pojazdów od wielkości emisji szkodliwych związków, wieku oraz ceny pojazdów. Taki mechanizm byłby zgodny z zasadą *zanieczyszczający płaci*.
- 3) Skorelowanie działań zawartych w rządowych dokumentach strategicznych dotyczących elektromobilności z działaniami mającymi na celu odchodzenie od produkcji energii elektrycznej z paliw kopalnych oraz działaniami podejmowanymi na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym tak, aby cele SOR dotyczące zmniejszenia oddziaływania transportu na środowisko mogły być realizowane skuteczniej.
- 4) W związku z przedłużającymi się pracami nad uruchomieniem dofinansowania zakupów JST z FNT rozważenie możliwości dofinansowywania zakupów samochodów elektrycznych kategorii M₁ oraz samochodów dostawczych z programów realizowanych przez NFOŚiGW takich jak *e-VAN – dofinansowanie zakupu elektrycznego samochodu dostawczego (N1)* i *Zielony samochód – dofinansowanie zakupu elektrycznego samochodu osobowego (M1)*, albo wprowadzenie innych instrumentów finansowych wspierających JST w realizacji obowiązków ustawowych zawartych w art. 68 ust. 2 i 3 ustawy *o elektromobilności* w związku z pogorszeniem się ich sytuacji finansowej wskutek zdarzeń zaistniałych w trakcie pandemii COVID-19.

Dyrektor
Narodowego Centrum
Badań i Rozwoju

Przeprowadzanie, na etapie inicjowania programów badawczych, weryfikacji założeń programów, w celu sprawdzenia czy program jest wykonalny w świetle przyjętych założeń.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Zapewnienie prawnych i organizacyjnych warunków dla rozwoju elektromobilności

Ministerstwo Energii nie zapewniło prawnych i organizacyjnych warunków, które by w wystarczającym stopniu wsparły rozwój elektromobilności w Polsce. Wynikało to z istotnych opóźnień w wydawaniu aktów wykonawczych do ustawy o elektromobilności i ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych w zakresie Funduszu Niskoemisyjnego Transportu. Zgodnie z art. 11 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE z dnia 22 października 2014 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych Państwa członkowskie do dnia 18 listopada 2016 r. miały wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania tej dyrektywy. Niewydanie aktów wykonawczych i brak ich wejścia w życie łącznie z przepisami ustaw spowodowało, że system wsparcia rozwoju elektromobilności, a w szczególności instrument wsparcia jakim były dopłaty bezpośrednie, nie mógł zafunkcjonować w takim zakresie jaki zaplanowano w dokumentach strategicznych. W ostateczności miało to negatywny wpływ na realizację zaplanowanych działań i osiągnięcie celów.

5.1.1. Rządowe dokumenty strategiczne

Podstawę prawną rozwoju elektromobilności w krajach Unii Europejskiej stanowi dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE z dnia 22 października 2014 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych. W art. 3 dyrektywy 2014/94/UE nałożono na kraje członkowskie obowiązek opracowania krajowych ram polityki w zakresie rozwoju rynku w odniesieniu do paliw alternatywnych w sektorze transportu i rozwoju właściwej infrastruktury. Zgodnie z art. 11 ust. 1 te same dyrektywy, Państwa członkowskie miały wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do jej wykonania do dnia 18 listopada 2016 r.

Na poziomie krajowym kluczowym dokumentem wyznaczającym politykę gospodarczą państwa była *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*. Działania z zakresu elektromobilności miały realizować cel strategiczny jakim było trwałe zwiększenie stopy inwestycji i ich jakości w dłuższej perspektywie, przy większym wykorzystaniu środków krajowych. Cel strategiczny miał być realizowany poprzez osiągnięcie celu szczegółowego, jakim był wzrost zdolności przemysłu do sprostania globalnej konkurencji. Pośrednio, rozwój elektromobilności miał przyczynić się do redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz do zwiększenia udziału paliw alternatywnych w gospodarce. W ramach programów flagowych zaplanowano Program Rozwoju Elektromobilności (rozwój produktów z obszaru elektromobilności, stymulowanie rozwoju rynku w taki sposób, aby zwiększyć udział pojazdów o napędzie elektrycznym), a w jego ramach program *E-bus* i program *Samochód elektryczny*. Działania zaplanowane w programie *E-bus* miały stymulować projektowanie i produkcję polskich pojazdów elektrycznych na potrzeby komunikacji miejskiej oraz budowę silnych podmiotów na wszystkich etapach łańcucha wartości w sektorze produkcji taboru komunikacji miejskiej (autobusy elektryczne, tramwaje). Zadania przewidziane do realizacji w programie *Samochód*

Elektromobilność
w Strategii na rzecz
Odpowiedzialnego
Rozwoju do roku 2020
(z perspektywą do 2030 r.)

elektryczny miały stymulować rozwój technologii, produkcji i rynku samochodów elektrycznych. W ramach działań do 2020 r. wskazano tworzenie warunków do rozwoju elektromobilności między innymi poprzez ułatwienia w lokalizowaniu stacji do ładowania pojazdów elektrycznych, zakup elektrycznych autobusów i wspieranie miast w rozwoju niskoemisyjnego transportu zbiorowego. Po 2020 r. przewidziano wprowadzanie regulacji prawnych i rozwiązań organizacyjnych przyczyniających się do wzrostu użytkowania pojazdów elektrycznych i wspieranie miast w wymianie taboru transportu miejskiego na ekologiczny i niskoemisyjny. W SOR jako wskaźniki realizacji zadań w obszarze elektromobilności wskazano liczbę punktów ładowania pojazdów elektrycznych zainstalowanych w Polsce. W 2020 r. ich liczba miała wynosić 6 tys. punktów ładowania o normalnej mocy i 400 punktów ładowania o dużej mocy. Określono też wskaźnik udziału autobusów na paliwa alternatywne w ogólnej liczbie autobusów służących do obsługi transportu miejskiego na poziomie 4,2% w roku 2020.

Zespół zadaniowy ds. Programu Rozwoju Elektromobilności

W dniu 30 marca 2017 r. na mocy Decyzji nr 1 Przewodniczącego Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów⁹ został powołany *Zespół zadaniowy ds. Programu Rozwoju Elektromobilności*. Zgodnie z § 2 tej decyzji do zadań Zespołu należało przygotowanie i wypracowanie koncepcji rozwoju elektromobilności w Polsce oraz realizacja i koordynacja projektów w ramach Programu E-bus i Programu E-samochód¹⁰. Patronem Programu został Minister Energii, który był odpowiedzialny za osiągnięcie celów i prawidłową realizację Programu. Decyzja nr 1 została zaktualizowana 27 września 2018 r. decyzją Przewodniczącego Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów nr 11¹¹. Odpowiedzialnym za osiągnięcie celów i prawidłową realizację Programu, stały nadzór, podejmowanie kluczowych decyzji, rezultaty wdrożenia Programu był Komitet Sterujący¹². Przewodniczącym Komitetu Sterującego został Minister Energii, a jego zastępcą Minister Przedsiębiorczości i Technologii. Zespół miał realizować zadania zgodnie z podejściem projektowym.

Prace Zespołu zadaniowego odbywały się w ramach cyklicznych spotkań Komitetu Sterującego. Założenia Programu Rozwoju Elektromobilności¹³, struktury zarządzania i określenie możliwego zaangażowania instytucji zaproszonych do KS w dalsze prace zostały przedstawione na pierwszym, roboczym posiedzeniu Komitetu w dniu 16 listopada 2016 r. W ramach tego posiedzenia zostały przedstawione założenia Programu i zaakcentowana potrzeba współpracy między resortami oraz Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości i Polskim Funduszem Rozwoju. Łącznie do czasu formalnego powołania Zespołu odbyły się trzy

⁹ Decyzja nr 1 Przewodniczącego Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie powołania Zespołu zadaniowego do spraw Programu Rozwoju Elektromobilności. Dalej: Decyzja nr 1.

¹⁰ Program E-samochód odpowiadający programowi *Samochód elektryczny* w SOR.

¹¹ Decyzją nr 11 Przewodniczącego Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z dnia 27 września 2018 r. zmieniającą decyzję w sprawie powołania Zespołu zadaniowego do spraw Programu Rozwoju Elektromobilności.

¹² Dalej: Komitet lub KS.

¹³ Dalej: Program.

posiedzenia Komitetu¹⁴. Na czwartym posiedzeniu KS została ustanowiona lista projektów, które miały być realizowane w ramach Programu. Proces powstawania *Planu Rozwoju Elektromobilności i Krajowych ram polityki* rozpoczął się przed formalnym powstaniem Zespołu zadaniowego ds. elektromobilności. Wszystkie działania prowadzone w ramach Zespołu służyły wypracowaniu koncepcji zawartej w ramach tych dwóch dokumentów. Stworzenie listy projektów stanowiło przygotowanie i realizację koncepcji rozwoju elektromobilności w Polsce.

W ramach prac nad realizacją pakietu na rzecz czystego transportu¹⁵ Ministerstwo Energii zleciło wykonanie czterech analiz. Na etapie przygotowywania dokumentów rządowych określono najistotniejsze kwestie problematyczne przy wdrażaniu elektromobilności w Polsce. *Analiza dotycząca scenariuszy przyszłego rozwoju rynku paliw alternatywnych w transporcie w Polsce i powiązanej z nimi infrastruktury, w tym algorytmów rozmieszczenia infrastruktury dla paliw alternatywnych oraz zastosowanej metodologii*¹⁶ została wykorzystana do opracowania *Krajowych ram polityki*. W analizie wskazano bariery w postaci niewielkiej liczby pojazdów korzystających z paliw alternatywnych oraz niewystarczającej infrastruktury, powodującej brak dostępu do stacji ładowania. Był to tzw. problem *błędnego koła*. Ponadto zwrócono uwagę na wysokie koszty eksploatacji, na które składała się wyższa cena zakupu pojazdu korzystającego z paliw alternatywnych w stosunku do pojazdu korzystającego z paliw tradycyjnych. Cena ta nie mogła być rekompensowana niższymi cenami paliwa alternatywnego. Zidentyfikowano także przeszkody prawne, takie jak brak przepisów określających zasady funkcjonowania rynku elektromobilności, w tym zasad budowy infrastruktury paliw alternatywnych i infrastruktury do ładowania pojazdów elektrycznych, istniejące procedury badań technicznych i rejestracji, tankowania samoobsługowego, dostępu do sieci zasilania, licencji na sprzedaż paliwa CNG/LNG oraz elektryczności.

Analizy przedrealizacyjne

W *Analizie dotyczącej scenariuszy przyszłego rozwoju* wskazano, że przełamanie bariery *błędnego koła* oraz relatywnie wysokich cen pojazdów i paliw wymaga osiągnięcia tzw. masy krytycznej pojazdów i punktów ładowania. Masa krytyczna oznaczała taką ilość pojazdów i stacji ładowania, która gwarantowałaby opłacalność ekonomiczną i dalszy autonomiczny ich rozwój w miarę rozwoju rynku. W związku z powyższym przyjęto, że w okresie dochodzenia do masy krytycznej, rząd musi podjąć niezbędne działania stymulujące rozwój rynku pojazdów i infrastruktury. Po dojściu do masy krytycznej, dalszy rozwój rynku pojazdów elektrycznych powinien przebiegać autonomicznie.

W ramach instrumentów wsparcia rozwoju rynku paliw alternatywnych w transporcie wskazane zostały instrumenty legislacyjne, głównie nałożenie ustawowych nakazów i zobowiązań. Podkreślono też potrzebę wsparcia

¹⁴ Posiedzenia KS Programu Rozwoju Elektromobilności w dniach 16 listopada 2016 r., 9 stycznia 2017 r., 7 lutego 2017 r.

¹⁵ Pakiet na rzecz czystego transportu składający się z *Planu rozwoju elektromobilności, Krajowych ram polityki, ustawy o elektromobilności i ustawy o FNT*.

¹⁶ Wykonana przez Krajową Agencję Poszanowania Energii SA w październiku 2015 r. Dalej: *Analiza dotycząca scenariuszy przyszłego rozwoju*.

rozwoju infrastruktury, m.in. poprzez publiczny fundusz wsparcia oraz fundusze ze środków UE. Zaplanowano również instrumenty wsparcia w postaci zwolnienia z opłat za parkowanie w strefach płatnego parkowania pojazdów korzystających z paliw alternatywnych, dostępu do stref ograniczonego ruchu i możliwości korzystania z buspasów, stosowania preferencyjnych stawek za przejazdy drogami płatnymi, wprowadzenia dopłat do zakupu pojazdów zasilanych CNG, LNG oraz elektrycznych, wprowadzenia korzystnych dla przedsiębiorców odpisów amortyzacyjnych przy zakupie takich pojazdów oraz wykorzystania zamówień publicznych dla wspierania zakupów pojazdów korzystających z paliw alternatywnych. Wskazano ponadto na instrumenty fiskalne takie jak preferencyjne podatki od pojazdów (np. zwolnienie lub obniżenie VAT) oraz ulgi w opłatach drogowych za przejazd. W ramach instrumentów miękkich, uwypuklona została m.in. potrzeba organizowania kampanii edukacyjnych i promocyjnych oraz wdrożenia projektów pilotażowych w zakresie użytkowania pojazdów korzystających z paliw alternatywnych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym.

W związku ze zidentyfikowanymi barierami w rozwoju elektromobilności w *Krajowych ramach polityki* przedstawiono proponowany zestaw zmian prawnych i sposoby ich realizacji. Ujęto je w czterech grupach: zasady funkcjonowania rynku paliw alternatywnych w transporcie, instrumenty wsparcia, instrumenty podatkowe oraz przepisy techniczne.

Zlecono również wykonanie *Prognoz oddziaływania na środowisko Krajowych ram polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych*¹⁷. Celem opracowania była analiza możliwego oddziaływania na poszczególne elementy środowiska założonych działań, ocena możliwości wystąpienia oddziaływań skumulowanych i analiza możliwości zastosowania rozwiązań alternatywnych.

Przedmiotem ocen był także wpływ rozwoju elektromobilności na funkcjonowanie Krajowego Systemu Elektroenergetycznego¹⁸. Ministerstwo zapoznało się z wynikami *Analizy wpływu elektromobilności na sieć energetyczną*¹⁹. Wyniki analizy wskazywały na konieczność bieżącej modernizacji sieci elektroenergetycznych stosownie do stopnia rozwoju elektromobilności. Rozwój elektromobilności wyprzedzający postęp inwestycji i prac modernizacyjnych sieci elektroenergetycznych mógłby niekorzystnie wpływać na bezpieczeństwo funkcjonowania KSE.

Elektromobilność a bezpieczeństwo funkcjonowania KSE

Mając na uwadze spodziewany rozwój pojazdów z napędem elektrycznym Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA²⁰ zleciły spółce PSE Innowacje sp. z o.o.²¹ przeanalizowanie wpływu rozwoju rynku pojazdów z napędem elektrycznym na zapotrzebowanie na moc i energię w KSE. W 2018 r. PSE Innowacje sp. z o.o. przeanalizowały scenariusze rozwoju elektro-

¹⁷ Wykonana przez Atmoterm SA w 2016 r.

¹⁸ Dalej: KSE.

¹⁹ Wykonana przez Instytut Ochrony Środowiska Państwowy Instytut Badawczy w grudniu 2017 r.

²⁰ Dalej: PSE.

²¹ PSE Innowacje sp. z o.o. to spółka córka PSE SA (100% własność PSE SA), wyspecjalizowana w prowadzeniu prac badawczych, rozwojowych i innowacyjnych.

mobilności różniące się od siebie zakresem przyjętych zachęt, mających na celu zwiększenie atrakcyjności użytkowania samochodów elektrycznych w relacji do samochodów o napędzie spalinowym. W ramach pracy przeanalizowano również scenariusz będący projekcją indykatywnego celu 1 mln pojazdów elektrycznych do 2025 r. Wnioski z przeprowadzonych analiz i zbiorcze zestawienie założeń i wyników poszczególnych scenariuszy zgromadzone zostały w raportach – *Opracowanie prognozy zapotrzebowania na moc i energię wraz z analizą wrażliwości z grudnia 2018 r.* oraz *Opracowanie bazy scenariuszy i wariantów rozwoju elektromobilności z lipca 2018 r.*

Wpływ pojazdów elektrycznych na funkcjonowanie KSE będzie zależeć od przyjętego modelu regulacji w odniesieniu do profilu zapotrzebowania na energię elektryczną powodowanego przez te pojazdy. Analiza wskazywała, że w świetle istniejących regulacji prawnych, możliwości pośredniego lub bezpośredniego oddziaływania Operatora Systemu Przesyłowego²² na profile zapotrzebowania na energię elektryczną i moc, generowane przez usługi ładowania samochodów elektrycznych, są niewielkie.

OSP jako podmiot odpowiedzialny za funkcjonowanie KSE oraz zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, powinien dysponować środkami oddziaływania na zużycie energii elektrycznej przez pojazdy elektryczne w trzech głównych obszarach:

- tworzenia zachęt do ładowania pojazdów elektrycznych w określonych godzinach,
- zasad poboru energii elektrycznej przez pojazdy zbiorowego transportu publicznego w sytuacji deficytu energii elektrycznej, oraz
- zarządzania poborem energii elektrycznej w godzinach szczytowego zapotrzebowania KSE.

Środki w ramach pierwszego obszaru mogłyby mieć odzwierciedlenie w taryfach dla ładowania samochodów elektrycznych, poprzez kształtowanie taryf dających możliwość bieżącego reagowania na obciążenie KSE oraz zachęcających do modernizacji infrastruktury ładującej. W ramach drugiego obszaru środki powinny koncentrować się na objęciu ochroną przed ograniczeniami w dostawach energii elektrycznej odbiorów niezbędnych do funkcjonowania zbiorowego transportu publicznego zasilanego energią elektryczną, w szczególności autobusów elektrycznych oraz tramwajów. W kontekście trzeciego obszaru, dotyczącego bezpośredniego wpływu na pobór energii elektrycznej przez pojazdy elektryczne, kluczowe dla OSP będzie wdrożenie środków w postaci usług strony popytowej²³, dających możliwość kształtowania obciążenia KSE w czasie rzeczywistym.

Przyjęte w analizie projekcje liczby samochodów elektrycznych, zarówno w scenariuszu bazowym, jak i w scenariuszu dopłat, przewidywały wzrost ich liczby do około 4–5 mln w perspektywie do 2050 roku. Wyniki przeprowadzonych analiz wskazywały przy tym na następujące podstawowe uwarunkowania tego wzrostu:

²² Dalej: OSP.

²³ Z ang. *Demand Side Response* – DSR.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- wzrost udziału samochodów elektrycznych przeznaczonych do przewozu ładunków w segmencie samochodów dostawczych będzie następował znacząco wolniej niż w przypadku samochodów osobowych,
- wzrost udziału autobusów elektrycznych w taborze miejskim będzie następował istotnie szybciej niż w przypadku samochodów osobowych i najszybciej osiągnie 100%,
- ze względu na spodziewaną wysoką atrakcyjność paliw alternatywnych, głównie CNG i LNG, w segmencie samochodów ciężarowych (powyżej 3,5 t) odpowiedzialnych za przewozy towarów na większe odległości, jak również autobusów dalekobieżnych, spodziewany udział napędów elektrycznych będzie stosunkowo niewielki.

Na podstawie wyników przeprowadzonych analiz wywnioskowano, że rozwój elektromobilności w Polsce i związany z nim wzrost zapotrzebowania na ładowanie baterii samochodów elektrycznych nie wywoła problemów bilansowych w KSE w perspektywie do 2030 roku.

Zgodnie z przeprowadzonymi prognozami rozwoju elektromobilności, w średnim horyzoncie czasowym większość pracy przewozowej samochodów elektrycznych w Polsce będzie miała miejsce w ruchu lokalnym, z wykorzystaniem samochodów osobowych ładowanych w domu. W tym kontekście zasadne będą działania wspierające proces ładowania w godzinach pozaszczytowych, a więc np. poza wieczornym szczytem zapotrzebowania na moc, po powrocie użytkowników samochodów do domów.

W średnim horyzoncie czasowym największe oddziaływanie na zapotrzebowanie na moc w KSE będzie miało ładowanie elektrycznych autobusów obsługujących transport publiczny w miastach, ładowanych za pomocą szybkich ładowarek w ciągu dnia, w tym w godzinach szczytu zapotrzebowania. W tym kontekście zasadne będą działania pozwalające na oddziaływanie na ten proces.

W perspektywie roku 2030 lokalny wzrost zapotrzebowania spowodowany jednoczesnym ładowaniem dużej liczby samochodów elektrycznych skoncentrowanych na relatywnie małym obszarze może spowodować wyzwania dla funkcjonowania lokalnych sieci dystrybucyjnych, projektowanych co do zasady w celu pokrycia zapotrzebowania na moc ze strony gospodarstw domowych.

Odczuwalny wzrost zapotrzebowania może nastąpić po roku 2030, w związku z upowszechnieniem wykorzystania samochodów elektrycznych w przejazdach tranzytowych na duże odległości, a co za tym idzie zapotrzebowaniem na szybkie i półszybkie ładowanie wzdłuż tras tranzytowych. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę spodziewany wzrost zasięgu samochodów elektrycznych wynikający z rozwoju technologii bateryjnych, zapotrzebowanie to może być ograniczone poprzez pokrycie jego części przy użyciu wolnego ładowania poza szczytem zapotrzebowania, np. w domu przed rozpoczęciem podróży.

Ze względu na spodziewaną wysoką zbieżność czasu powrotów użytkowników samochodów elektrycznych do domu z godzinami występowania wieczornego szczytu zapotrzebowania, w przypadku braku zastosowania

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

rynkowych i technicznych środków zarządzania popytem, rozwój elektromobilności w Polsce może mieć negatywny wpływ na bilans KSE w dalszej perspektywie czasowej, tj. po 2030 roku.

Najskuteczniejszym rynkowym środkiem minimalizacji oddziaływania wzrostu zapotrzebowania na moc, związanego z ładowaniem samochodów elektrycznych, a więc przesunięcia ładowania z godzin szczytu na okres doliny zapotrzebowania, są taryfy wielostrefowe i taryfy dynamiczne. Motywują one użytkowników do ładowania wtedy, gdy ceny energii są najniższe, czyli gdy występują największe nadwyżki podaży nad popytem na energię elektryczną. Techniczne środki wspierające osiągnięcie powyższego celu to osprzęt pozwalający zarządzać czasem i mocą ładowania za pomocą programatorów montowanych w samochodach elektrycznych lub w punktach ładowania. W związku z powyższym, dla zapewnienia korzystnych profili obciążenia KSE przez użytkowników samochodów elektrycznych zasadnym jest wprowadzenie taryf wielostrefowych lub taryf dynamicznych, przewidujących wyższe opłaty za ładowanie samochodu elektrycznego w godzinach szczytowego zapotrzebowania w porównaniu do opłat ponoszonych w godzinach pozaszczytowych, oraz wymogu montażu dostępnych inteligentnych modułów zapewniających komunikację ze stacjami ładowania i automatyczne dostosowanie czasu i mocy ładowania do zmian cen energii lub sygnałów ze strony operatorów systemu.

Równocześnie, w długim horyzoncie czasu sterowalne zdolności pobierania energii, jej magazynowania i oddawania do sieci przez samochody elektryczne mogą wspierać funkcjonowanie KSE, poprzez zapewnienie usług systemowych niezbędnych do bilansowania KSE. W szczególności dotyczy to wsparcia funkcjonowania KSE przy dużych ilościach mocy ze źródeł odnawialnych przyłączonych do KSE.

W *Planie rozwoju elektromobilności* przewidziano wdrożenie integracji pojazdów elektrycznych z siecią oraz instrumentów rozwoju infrastruktury ładowania. W tej fazie zaplanowano powołanie Operatora Informacji Pomiarowej²⁴. Zostało wskazane, że związany z elektromobilnością rozwój magazynowania energii w bateriach samochodowych oraz magazynach energii zlokalizowanych przy punktach ładowania pojazdów, umożliwi w przyszłości traktowanie infrastruktury pojazdów elektrycznych jako zasobników energii, które oddają energię w momencie szczytowego zapotrzebowania i ładują się w tzw. dolinie nocnej.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 *dyrektywy 2014/94/UE* państwa członkowskie miały zapewnić za pomocą swoich krajowych ram polityki, by do dnia 31 grudnia 2020 r. utworzono odpowiednią liczbę publicznie dostępnych punktów ładowania, aby umożliwić poruszanie się pojazdów elektrycznych przynajmniej w aglomeracjach miejskich/podmiejskich i innych obszarach gęsto zaludnionych oraz, w odpowiednich przypadkach, w sieciach określonych

**Cele i zadania zawarte
w Krajowych ramach
polityki**

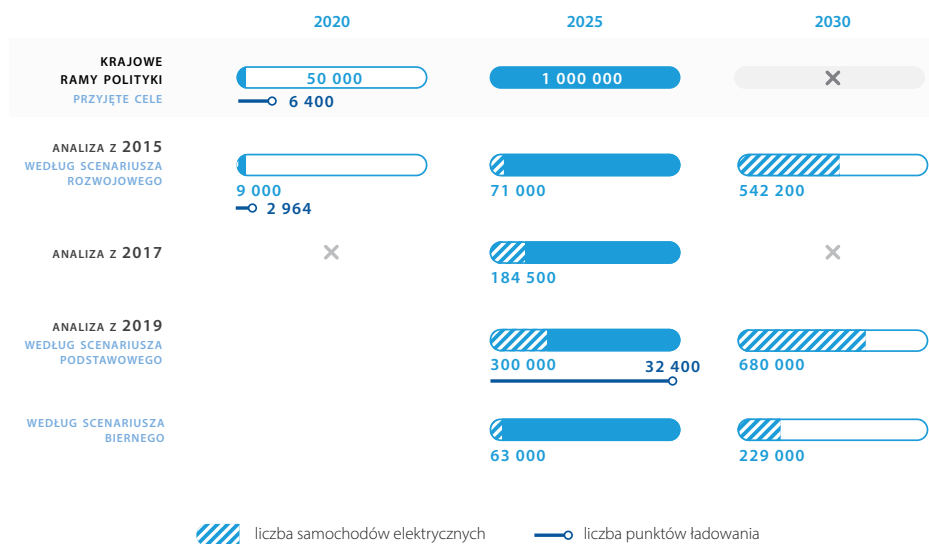
²⁴ W związku z wprowadzeniem Centralnego Systemu Informacji Rynku Energii (CSIRE) i Operatora Informacji Rynku Energii (OIRE) – w wyniku prac Zespołu ds. wprowadzenia w Polsce inteligentnego opomiarowania zmieniono nazwę Operatora Informacji Pomiarowej na Operatora Informacji Rynku Energii – dokonano zmian w *UoE* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1124) – art. 6 projektu ustawy *o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw* (UC34).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przez państwa członkowskie. Liczba takich punktów ładowania miała zostać ustalona przy uwzględnieniu m.in. szacunkowej liczby pojazdów elektrycznych, które będą zarejestrowane do końca 2020 r.

Infografika nr 8

Przyjęte cele w Krajowych ramach polityki versus wartości wynikające z analiz przeprowadzonych w latach 2015–2019



Źródło: wyniki kontroli NIK, Analiza stanu rozwoju oraz aktualnych trendów rozwojowych w obszarze elektromobilności przygotowana przez konsorcjum Atmoterm SA i Forum Elektromobilności na zlecenie Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii. <https://www.gov.pl/web/rozwoj/rozwoj-elektromobilnosci-w-polsce> [2020.02.18]

W Krajowych ramach polityki przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 29 marca 2017 r. założono, że w 2020 r. w Polsce będzie zarejestrowanych 50 tys. pojazdów elektrycznych, a w 2025 r. ich liczba wzrośnie już do miliona. W trakcie kontroli nie przedstawiono analiz, które zawierały wyliczenia szacunkowe liczb przyjętych ostatecznie w rządowych dokumentach strategicznych. Analizą, która posłużyła do ustalenia celów przyjętych w Krajowych ramach polityki była *Analiza dotycząca scenariuszy przyszłego rozwoju rynku paliw alternatywnych w transporcie w Polsce i powiązanej z nimi infrastruktury, w tym algorytmów rozmieszczenia infrastruktury dla paliw alternatywnych oraz zastosowanej metodologii*. W przedmiotowej analizie rozpatrywano dwa scenariusze, w tym bazowy bez zastosowania jakichkolwiek środków wsparcia stymulujących wzrost liczby pojazdów i infrastruktury oraz scenariusz rozwojowy przewidujący takie instrumenty. Prognozowana liczba samochodów elektrycznych, w tym hybryd typu *plug-in* w scenariuszu rozwojowym wynosiła: w 2020 r. 9049 sztuk, w 2025 r. 71 091 sztuk, a w 2030 r. 542 223 sztuk.

W *Ocenie wpływu rozwoju elektromobilności na gospodarkę kraju wraz z analizą przemysłową ustanowienia celu na poziomie 1 mln pojazdów elektrycznych do 2025 r.*²⁵ wskazano, że cele określone w Krajowych ramach polityki, dotyczące liczby pojazdów elektrycznych i punktów ładowania, będą trudne do osiągnięcia nawet przy zastosowaniu planowanych mecha-

²⁵ Wykonana przez Frost&Sulivan w listopadzie 2017 r.

nizmów wsparcia. Autorzy opracowania estymowali wielkość pojazdów elektrycznych biorąc pod uwagę zaplanowane w projekcie *ustawy o elektromobilności* zachęty finansowe oraz narzędzia o charakterze niepieniężnym. Według ich szacunków na koniec 2025 r. cały park pojazdów elektrycznych miał wynosić około 184,5 tys. pojazdów.

Według *Analizy stanu rozwoju oraz aktualnych trendów rozwojowych w obszarze elektromobilności z 2019 r.*²⁶ osiągnięcie celu miliona samochodów elektrycznych w 2025 r. jest nierealne. W analizie rozpatrywano cztery scenariusze rozwoju elektromobilności w Polsce. Jako najbardziej prawdopodobny przyjęto scenariusz podstawowy, w którym założono realizację zadań administracji publicznej wynikający z *ustawy o elektromobilności*, ograniczony trend rosnący użytkowania pojazdów elektrycznych w sektorze prywatnym, towarzyszący wprowadzaniu zachęt finansowych, 60% udział autobusów elektrycznych we flocie komunikacji miejskiej w 2050 r. oraz pierwsze zakupy autobusów dalekobieżnych w 2035 r. Przyjmując takie założenia oszacowano, że w 2025 r. w Polsce będzie zarejestrowanych 300 tys. samochodów elektrycznych. W 2030 r. ich liczba wzrośnie do 680 tys. a w 2050 r. osiągnie wartość 3,93 mln. Biorąc pod uwagę dotychczasowy rozwój floty samochodów elektrycznych, czyli 9380 samochodów elektrycznych na koniec 2019 r.²⁷ oraz niską skuteczność wsparcia rozwoju elektromobilności przez rząd, bardziej prawdopodobnym w realizacji jest scenariusz bierny, zgodnie z którym w 2025 r. będzie zarejestrowanych 63 tys. samochodów elektrycznych, w 2030 r. 229 tys. a w 2050 r. 1,85 mln. Powyższe wielkości są przybliżone do prognoz zawartych w *Analizie dotyczącej scenariuszy przyszłego rozwoju z 2015 r.*, zgodnie z którą w 2025 r. w Polsce zarejestrowanych będzie 71 091 sztuk pojazdów elektrycznych.

Według Ministerstwa Energii wskazany w *Krajowych ramach polityki* cel miliona pojazdów elektrycznych był tylko wskazaniem kierunku zmian, a nie sztywno ustanowioną liczbą. Dojście do miliona pojazdów zostało opracowane w sposób liniowy i systematyczny, rok do roku przy założeniu spadku cen baterii. Spadek cen baterii miał zmniejszyć różnice pomiędzy ceną samochodu elektrycznego a samochodu z napędem konwencjonalnym. Pomimo znacznego spadku cen baterii z 1100 USD za 1 kWh w 2010 r. do 156 USD za 1 kWh w 2019 r.²⁸ (spadek o 87%) to ceny samochodów elektrycznych nie spadały w tym samym tempie. Według danych brytyjskiej firmy analitycznej JATO²⁹ cena samochodów elektrycznych rosła w latach 2011–2019 o 42% na rynku europejskim i o 55% na rynku amerykańskim, biorąc pod uwagę cenę tego samego modelu samochodu elektrycznego. Cena zakupu spadała tylko w Chinach, które są nielicznym wyjątkiem na skalę światową. Spadek cen o 48% w latach 2011–2019 wynikał głównie

²⁶ Analiza przygotowana przez konsorcjum Atmoterm SA i Forum Elektromobilności na zlecenie Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii. <https://www.gov.pl/web/rozwoj/rozwoj-elektromobilnosci-w-polsce> [2020.02.18].

²⁷ <https://orpa.pl/ponad-1000-publicznie-dostepnych-stacji-ladowania-w-polsce/> [2020.02.10]

²⁸ <https://about.bnef.com/blog/battery-pack-prices-fall-as-market-ramps-up-with-market-average-at-156-kwh-in-2019/?sf113554299=1> [2020.02.18].

²⁹ <https://www.jato.com/ev-prices-have-been-growing-during-the-last-8-years/> [2020.05.04].

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

z zastosowania systemu dopłat bezpośrednich przez chiński rząd do zakupu samochodów miejskich i bardzo tanich. Dodatkowo na niską cenę samochodów elektrycznych miał wpływ brak obowiązku spełniania przez pojazdy trudnych przepisów bezpieczeństwa nałożonych na ich odpowiedników w Europie i Stanach Zjednoczonych.

W rządowych dokumentach strategicznych stopniowo obniżano cel odnośnie wielkości zarejestrowanych samochodów elektrycznych w Polsce. Według przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 24 września 2019 r. *Strategii Zrównoważonego Transportu do 2030 r.*³⁰ flota samochodów elektrycznych w 2030 r. osiągnie wielkość 600 tys. sztuk. W projekcie *Polityki Energetycznej Polski do 2040 r.* z listopada 2019 r. nadal utrzymywano, że cel miliona samochodów elektrycznych jest możliwy do zrealizowania, jednakże pod pewnymi warunkami³¹.

W *Krajowych ramach polityki* założono, że w 2020 r. zostanie w Polsce wybudowanych 6 tys. publicznie dostępnych punktów o normalnej mocy ładowania oraz 400 punktów o dużej mocy ładowania. Według szacunków z 2015 r. dokonanych w *Analizie dotyczącej scenariuszy przyszłego rozwoju* ustalono, że w 2020 r. łącznie będzie co najmniej 2964 punktów ładowania samochodów elektrycznych. Z danych szacunkowych zawartych w *Analizie stanu rozwoju oraz aktualnych trendów rozwojowych w obszarze elektromobilności* z 2019 r. wynikało, że według scenariusza podstawowego ilość punktów ładowania w 2025 r. miała wynosić łącznie 32,4 tys.

W *Krajowych ramach polityki* określono również wykaz proponowanych zmian przepisów prawa oraz wykaz propozycji wprowadzenia nowych rozwiązań prawnych celem wsparcia rozwoju infrastruktury dla paliw alternatywnych w transporcie. Zadania w obszarze legislacji podzielone zostały na cztery obszary: zasady funkcjonowania rynku paliw alternatywnych w transporcie, instrumenty wsparcia, instrumenty podatkowe, przepisy techniczne.

Tabela nr 1

Wykaz proponowanych zmian przepisów prawa z obszaru elektromobilności oraz cel ich wprowadzenia zawarty w *Krajowych ramach polityki*

Propozycja zmiany
Transpozycja przepisów dyrektywy 2014/94/UE
Zasady funkcjonowania rynku paliw alternatywnych w transporcie
Określenie zasad funkcjonowania rynku usług ładowania pojazdów elektrycznych
Określenie zasad informowania konsumentów, jakimi paliwami mogą być tankowane poszczególne pojazdy, obowiązek udostępniania tych informacji w instrukcjach obsługi pojazdów silnikowych, w punktach tankowania/ładowania paliwa, w placówkach handlu

³⁰ <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/projekt-strategii-zrownowazonego-rozwoju-transportu-do-2030-roku2> [2020.02.18].

³¹ Liczba pojazdów elektrycznych zależeć będzie od wielu czynników – postępu technologicznego w zakresie rozwoju i doskonalenia napędów elektrycznych, w tym zmiany w technologii produkcji baterii elektrycznych, co wpłynie na obniżenie ceny pojazdów elektrycznych. Ponadto rosnąca świadomość społeczna, trendy ekologiczne, większe zaangażowanie w walce o dobro środowiska mogą spowodować, że potencjalni użytkownicy pojazdów samochodowych będą w większym stopniu korzystali z transportu miejskiego lub form mobilności współdzielonej, takich jak car-sharing albo car-pooling, co może spowodować spadek liczby nabywanych pojazdów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Propozycja zmiany
Ustanowienie systemu dostępu do danych dotyczących położenia/dostępności publicznie dostępnych punktów ładowania energią elektryczną i tankowania gazu ziemnego
Wyłączenie sprzedawców usług ładowania samochodów elektrycznych z obowiązku posiadania koncesji na obrót energią elektryczną
Wprowadzenie przepisów z zakresu infrastruktury paliw alternatywnych uwzględniających specyfikę sprzedaży tych paliw w portach morskich i śródlądowych
Instrumenty wsparcia
Wprowadzenie obowiązku zapewnienia odpowiedniej mocy przyłącza dla parkingów zlokalizowanych przy nowo wybudowanych budynkach użyteczności publicznej oraz budynkach mieszkalnych wielorodzinnych
Przepisy techniczne
Określenie norm technicznych dla punktów ładowania/tankowania paliw alternatywnych, zgodnych z normami z dyrektywy 2014/94/UE
Instrumenty służące osiągnięciu celów Krajowych ram polityki
Instrumenty wsparcia
Wprowadzenie obowiązku wykorzystywania pojazdów niskoemisyjnych przez przedsiębiorstwa realizujące usługi publiczne
Wprowadzenie możliwości korzystania przez pojazdy niskoemisyjne ze specjalnie wydzielonych pasów dla komunikacji zbiorowej (tzw. buspasy)
Wprowadzenie ułatwień dla budowy stacji ładowania pojazdów elektrycznych
Wprowadzenie ułatwień dla budowy i przebudowy sieci dystrybucyjnych oraz przyłączy
Wprowadzenie stref niskoemisyjnych (zeroemisyjnych) w miastach, z możliwością wjazdu do tych stref dla pojazdów elektrycznych
Umożliwienie bezpłatnego parkowania na publicznych płatnych parkingach dla pojazdów elektrycznych
Obowiązek dla instytucji publicznych udziału pojazdów niskoemisyjnych we flotach na poziomie co najmniej 50% do 2025 r.
Opracowanie programu wsparcia dla samorządów angażujących się w budowę publicznej infrastruktury do ładowania pojazdów elektrycznych i tankowania CNG
Zielone zamówienia publiczne
Wsparcie rozwoju publicznego transportu niskoemisyjnego
W przypadku braku uzyskania zgody na zmiany dotyczące podatku VAT (pkt 3 Instrumenty podatkowe) na poziomie UE zostanie opracowany program dopłat do zakupu aut elektrycznych
Instrumenty podatkowe
Brak akcyzy na pojazdy elektryczne i wprowadzenie korzystniejszej stawki akcyzy na pojazdy niskoemisyjne
Korzystniejsza amortyzacja podatkowa przy zakupie pojazdów elektrycznych dla firm – limit kosztowy zostanie określony na poziomie ustawowym
Próba stworzenia ram prawnych do zastosowania obniżonej stawki VAT na pojazdy elektryczne
Zwolnienie punktów ładowania pojazdów elektrycznych (tzw. słupków) z podatku od nieruchomości
Wprowadzenie przy rejestracji opłaty uzależnionej od wielkość emisji szkodliwych związków, wieku i ceny pojazdu
Dodanie w Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU) czynności usługi ładowania pojazdów elektrycznych w sekcji D dział 35
Wprowadzenie korzystniejszej stawki podatku tonażowego dla „zielonych statków”
Wprowadzenie korzystniejszej stawki opłat rejestrowych dla statków napędzanych paliwami alternatywnymi

Źródło: Krajowe ramy polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych.

Na podstawie art. 70 ust. 1 ustawy *o elektromobilności Krajowe ramy polityki* przyjęte uchwałą Rady Ministrów w dniu 29 marca 2017 r. stanowią krajowe ramy polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych, o których była mowa w art. 43 tejże ustawy.

Cele i zadania zawarte w Planie Rozwoju Elektromobilności

W *Planie Rozwoju Elektromobilności*³² określone zostały trzy cele: I) stworzenie warunków dla rozwoju elektromobilności Polaków, II) rozwój przemysłu elektromobilności oraz III) stabilizacja sieci elektroenergetycznej, które miały być realizowane w trzech etapach: lata 2016–2018 (faza przygotowawcza), 2019–2020 oraz 2021–2025. Wskazano pięć obszarów interwencji publicznej: pojazdy elektryczne w miastach przyszłości (Świadomość), rozwój rynku pojazdów (Popyt), rozwój przemysłu elektromobilności (Podaż), regulacje dla rozwoju elektromobilności oraz inteligentna sieć zintegrowana z rynkiem pojazdów³³. Efektami realizacji poszczególnych działań w latach 2016–2018 miały być:

- wzrost zainteresowania elektromobilnością poprzez wdrożone programy pilotażowe, które wykreują społeczne zainteresowanie elektromobilnością;
- powstanie rynku *alfa* w związku z wdrożeniem zachęt do zakupu pojazdów indywidualnych, firmowych lub publicznych. Efektem zakupów miała być intensyfikacja działań w zakresie budowy infrastruktury oraz rozwój przemysłu elektromobilności;
- budowa prototypu pojazdu dostosowanego do potrzeb polskiego i europejskiego rynku,
- przyjęcie *Krajowych ram polityki* oraz ustawy *o elektromobilności*,
- zakończenie prac przygotowawczych w zakresie wdrażania inteligentnych sieci elektroenergetycznych. W tej fazie miał zostać powołany Operator Informacji Pomiarowej oraz miały być dostosowane taryfy strefowe lub ustanowione taryfy dynamiczne.

Poprzez zaprojektowane w Planie działania w latach 2019–2020 zamierzano osiągnąć między innymi następujące cele:

- sporządzenie katalogu dobrych praktyk komunikacji społecznej w zakresie elektromobilności. Tematyka zrównoważonego korzystania z transportu miała znaleźć się w podstawie programowej edukacji szkolnej i wczesnoszkolnej;
- powstanie rynku *beta* i produkcja krótkich serii pojazdów elektrycznych. Rozwój infrastruktury ładowania miał być efektem wdrożonej regulacji i pilotaży. Potencjalne lokalizacje stacji ładowania miały zostać zoptymalizowane pod kątem oczekiwań konsumenta i możliwości sieci. W wybranych aglomeracjach zbudowana miała zostać wspólna infrastruktura zasilania pojazdów elektrycznych i napędzanych gazem ziemnym. Zintensyfikowanie zachęt do zakupu pojazdów elektrycznych pozytywnie miało wpłynąć na rozwój rynku;
- budowa stacji w wybranych aglomeracjach i określenie w tym zakresie dobrych praktyk.

³² *Plan Rozwoju Elektromobilności w Polsce Energia do przyszłości*, przyjęty przez RM w dniu 16 marca 2017 r.

³³ Tabela nr 1, str. 17.

W końcowej fazie realizacji Planu w latach 2020–2025 moda na użytkowanie samochodu elektrycznego miała być już wykreowana. Sieć infrastruktury miała już zostać wybudowana, co miało przełożyć się na podtrzymanie popytu na zakup pojazdów elektrycznych. Sieć elektroenergetyczna miała być w pełni przygotowana na dostarczenie energii dla 1 mln pojazdów elektrycznych i dostosowana do wykorzystania pojazdów jako stabilizatorów systemu elektroenergetycznego poprzez technologię *Vehicle-to-grid* (V2G)³⁴. Administracja będzie użytkowała samochody elektryczne w swoich flotach, a polski przemysł będzie wytwarzał wysokiej jakości podzespoły dla pojazdów elektrycznych, produkował same pojazdy oraz niezbędne oprzyrządowanie i infrastrukturę dla rozwoju elektromobilności.

W załącznikach nr 1–5 do *Planu* opisane zostały proponowane działania wykonawcze w ramach pięciu obszarów interwencji³⁵, wskazano instytucje odpowiedzialne oraz współpracujące, a także przedstawiono efekty do osiągnięcia w każdym z trzech etapów.

5.1.2. Ustawy i akty wykonawcze

Zgodnie z art. 11 ust. 1 *dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE z dnia 22 października 2014 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych* państwa członkowskie miały wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania dyrektywy do dnia 18 listopada 2016 r. W ramach Programu Rozwoju Elektromobilności realizowane były projekty przyjęcia ustawy *o elektromobilności* i ustawy *o FNT*. Zgodnie z harmonogramem, przedstawionym 29 czerwca 2017 r. na siódmym posiedzeniu Komitetu Sterującego, oczekiwaną datą zakończenia obu projektów był koniec 2017 roku. Obydwa projekty ustaw zostały poddane konsultacjom społecznym i uzgodnieniom międzyresortowym w trybie przewidzianym w uchwale Nr 190 Rady Ministrów Regulamin – Regulamin pracy Rady Ministrów³⁶.

**Ustawa
o elektromobilności
i akty wykonawcze
do tejże ustawy**

³⁴ Technologia umożliwiająca dwukierunkowy przepływ energii między pojazdem elektrycznym a siecią elektroenergetyczną.

³⁵ W poszczególnych częściach *Planu* (Tabela nr 1, rozdział III.3 *Obszary interwencji*, załączniki nr 1–5 do *Planu*) występują różnice w nazwach obszarów interwencji.

³⁶ *Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów* (M.P. z 2016 r. poz. 1006, ze zm.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 9

Opóźnienia w wydawaniu aktów wykonawczych do ustawy o *elektromobilności* oraz ustawy o *FNT* – stan na koniec stycznia 2020 r.

Ustawa o elektromobilności	Art. 41 ust. 6	Nie wydano rozporządzenia	
	Art. 42 ust. 11	Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 10 grudnia 2018 r. w sprawie wzorów zgłoszeń dokonywanych do Ewidencji Infrastruktury Paliw Alternatywnych przez operatora ogólnodostępnej stacji ładowania oraz operatora stacji gazu ziemnego	brak opóźnienia
	Art. 12 ust. 2	Nie wydano rozporządzenia	
	Art. 17 ust. 1	Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie wymagań technicznych dla stacji ładowania i punktów ładowania stanowiących element infrastruktury ładowania drogowego transportu publicznego	16 miesięcy
	Art. 19	Nie wydano rozporządzenia	
Ustawa o FNT			
	Art. 28zga ust. 5	Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania wsparcia zakupu nowych pojazdów ze środków Funduszu Niskoemisyjnego Transportu osobom fizycznym niewykonującym działalności gospodarczej i warunków rozliczania tego wsparcia	4 miesiące
	Art. 28zf ust. 5	Rozporządzenie Ministra Aktywów Państwowych z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania oraz sposobu rozliczania wsparcia udzielonego ze środków Funduszu Niskoemisyjnego Transportu	17 miesięcy
	Art. 28zg ust. 6	Rozporządzenie Ministra Aktywów Państwowych z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie szczegółowych kryteriów wyboru projektów do udzielenia wsparcia ze środków Funduszu Niskoemisyjnego Transportu	17 miesięcy

Źródło: wyniki kontroli NIK.

W trakcie przygotowania projektu ustawy o *elektromobilności* w Ministerstwie analizowano różne mechanizmy wsparcia rozwoju elektromobilności. W trakcie trwania konsultacji społecznych i uzgodnień międzyresortowych, zgłaszane były postulaty strony społecznej, przedstawiciele branży paliwowej, energetycznej, motoryzacyjnej oraz przedstawiciele resortów. Istotne było wprowadzenie zmiany przepisów dotyczących stacji ładowania pojazdów elektrycznych poprzez uproszczenie procesu powstawania infrastruktury oraz ustalenie, że rozwijanie w początkowej fazie infrastruktury ładowania byłoby dofinansowane ze środków publicznych z FNT, a rozwój infrastruktury pozostawiono siłom rynkowym. W przypadku gdyby podmioty prywatne wybudowały stacje ładowania w niewystarczającej liczbie, wprowadzono mechanizm nakazowo-administracyjny, który miał zapewnić osiągnięcie celów ustawowych w zakresie budowy infrastruktury do ładowania pojazdów elektrycznych. Zgodnie z art. 62 ustawy o *elektromobilności*, wskazani w nim wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci miast, w terminie do 15 marca 2020 r., opracowują i przekazują do konsultacji plan budowy ogólnodostępnej stacji ładowania (Plan). Po konsultacji z operatorem systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego projektu Planu, sporządza on harmonogram budowy brakujących stacji ładowania i od tego momentu przejmuje odpowiedzialność za budowę ogólnodostępnych stacji ładowania.

Projekt ustawy o *elektromobilności* był przedmiotem uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych w okresie od 27 kwietnia do 31 maja 2017 r. Zgłoszone uwagi zostały w większości uwzględnione w kolejnej wersji projektu, przekazanej do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów. Ponadto w listopadzie 2017 r. w ME odbyły się konferencje uzgodnieniowe oraz spotkanie dotyczące oceny skutków regulacji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Projekt ustawy został przyjęty na posiedzeniu Komitetu Stałego RM w dniu 16 listopada 2017 r. Komitet Stały rekomendował go Radzie Ministrów, która przyjęła projekt ustawy o *elektromobilności* w dniu 28 grudnia 2017 r. W dniu 4 stycznia 2018 r. projekt został skierowany do Sejmu, który uchwalił ustawę w dniu 11 stycznia 2018 r.

Z założeń *Krajowych ram polityki* do ustawy o *elektromobilności* wprowadzone zostały regulacje zasad funkcjonowania rynku paliw alternatywnych w transporcie, infrastruktury wsparcia, instrumentów podatkowych oraz w zakresie przepisów technicznych. Nie wszystkie instrumenty wsparcia zostały wprowadzone w całości.

W zakresie zasad funkcjonowania rynku paliw alternatywnych w transporcie wprowadzono zmiany w prawie budowlanym poprzez wyłączenie budowy stacji ładowania oraz punktów ładowania, z wyłączeniem infrastruktury ładowania drogowego transportu publicznego, z obowiązku posiadania pozwolenia na budowę, zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 8a ustawy *Prawo budowlane*. Określono podmioty funkcjonujące na rynku elektromobilności takie jak operator ogólnodostępnej stacji ładowania, dostawca usług ładowania. Określono również obowiązki i prawa podmiotów będących uczestnikami rynku. Stworzono awaryjny mechanizm tworzenia stacji ładowania, w przypadku gdy mechanizmy rynkowe zawiodą, zgodnie z art. 62–64 ustawy o *elektromobilności*.

– przepisy określające zasady funkcjonowania rynku paliw

W art. 41 ustawy o *elektromobilności* zawarto obowiązki informacyjne dotyczące rodzajów paliwa alternatywnego wykorzystywanego do napędu pojazdu. Do czasu zakończenia kontroli nie zostało jednak wydane przez Ministra Aktywów Państwowych rozporządzenie, o którym stanowi art. 41 ust. 6 ustawy o *elektromobilności*. Pierwotny planowany przez Ministerstwo termin wydania rozporządzenia określono na czerwiec 2018 r. Następnie planowano ogłosić rozporządzenie w marcu 2020 r. jednakże i ta data nie została dotrzymana. W międzyczasie prace nad rozporządzeniem zostały wstrzymane w związku ze zmianą art. 41 ust. 1 pkt. 3 ustawy o *elektromobilności* w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o *biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw*³⁷. Wprowadzenie znowelizowanego przepisu stanowiącego dyspozycję do wydania rozporządzenia stanowiło istotną zmianę, jednakże powyższa zmiana, która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2020 r. (blisko dwa lata od uchwalenia ustawy o *elektromobilności*) nie tłumaczyła braku wcześniejszego wydania rozporządzenia na podstawie pierwotnego brzmienia przepisu art. 41 ust. 6 ustawy o *elektromobilności*, który wszedł w życie już w dniu 22 lutego 2018 r. Dodatkowo od uchwalenia przez Sejm nowego brzmienia minęło ponad 5 miesięcy i był to czas *vacatio legis*, żeby przygotować nowe rozporządzenie i wprowadzić je w życie z dniem 1 stycznia 2020 r.

Ustanowiono system dostępu do danych dotyczących położenia publicznie dostępnych punktów ładowania i tankowania paliwami alternatywnymi poprzez uruchomienie z dniem 1 stycznia 2019 r. Ewidencji Infrastruktury

³⁷ Dz. U. poz. 1527.

Paliw Alternatywnych³⁸ Zadaniem systemu jest gromadzenie w czasie rzeczywistym danych o infrastrukturze paliw alternatywnych, m.in. cen usług ładowania i dostępności infrastruktury. Baza obsługiwana jest przez Urząd Dozoru Technicznego, a realizacja zadania stanowiła jeden z projektów prowadzonych w ramach programu E-samochód, nadzorowanego przez Ministra Energii.

Na podstawie art. 42 ust. 11 ustawy o *elektromobilności*, Minister został zobligowany do określenia w drodze rozporządzenia wzorów zgłoszeń dokonywanych do Ewidencji Infrastruktury Paliw Alternatywnych. Pomimo, że projekt rozporządzenia został opracowany w dniu 22 listopada 2017 r. to dopiero w grudniu 2018 r. wydane zostało *rozporządzenie Ministra Energii z dnia 10 grudnia 2018 r. w sprawie wzorów zgłoszeń dokonywanych do Ewidencji Infrastruktury Paliw Alternatywnych przez operatora ogólnodostępnej stacji ładowania oraz operatora stacji gazu ziemnego*³⁹.

Wyodrębniono usługę ładowania samochodu, która nie jest traktowana jako sprzedaż lub dystrybucja energii elektrycznej zgodnie z art. 3 pkt 5 i 6a ustawy *Prawo energetyczne*, skutkujące wyłączeniem sprzedawców odpłatnej usługi ładowania pojazdów elektrycznych z obowiązku posiadania koncesji na obrót energią elektryczną.

– instrumenty wsparcia

W zakresie instrumentów wsparcia wprowadzono obowiązek wykorzystywania pojazdów niskoemisyjnych przez przedsiębiorstwa realizujące usługi publiczne w art. 68 ust. 3 ustawy o *elektromobilności*. Wprowadzono również obowiązek dla instytucji publicznych udziału samochodów elektrycznych we flotach na poziomie co najmniej 50% od 2025 r. oraz wobec jednostek samorządu terytorialnego we flocie urzędu go obsługującego udziału 30% pojazdów elektrycznych od 2025 r.

Wprowadzono obowiązek zapewnienia odpowiedniej mocy przyłączeniowej dla parkingów zlokalizowanych przy nowo wybudowanych budynkach użyteczności publicznej oraz budynkach mieszkalnych wielorodzinnych, usytuowanych w gminach, o których mowa w art. 60 ust. 1 ustawy o *elektromobilności*, oraz związanych z nimi wewnętrznymi i zewnętrznymi stanowiskami postojowymi został wskazany w art. 12 tejże ustawy. Niemniej jednak Minister nie wydał rozporządzenia wykonawczego do ustawy o *elektromobilności*, o którym mowa w art. 12 ust. 2, określające sposób ustalenia mocy przyłączeniowej. Pierwotny, planowany przez Ministerstwo Energii termin ogłoszenia rozporządzenia określono na wrzesień 2018 r. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych (20 grudnia 2019 r.), rozporządzenie nie zostało wydane. W wyniku zmian art. 12 ust. 2 ustawy o *elektromobilności* w ustawie z dnia 31 lipca 2019 r. o *zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych* wstrzymano ministerialne prace nad rozporządzeniem. Zmienione przepisy weszły w życie 1 stycznia 2020 r. Choć wprowadzenie znowelizowanego przepisu stanowiącego dyspozycję do wydania rozporządzenia stanowiło istotną zmianę, to nie tłumaczyło to braku wcześniejszego wydania rozporządzenia w pierwotnej wersji przepisu, który wszedł w życie już w dniu 22 lutego 2018 r.

³⁸ Dalej: EIPA.

³⁹ Dz. U. poz. 2514. Dalej: *rozporządzenie ws. wzoru zgłoszeń do EIPA*. Weszło w życie 1 stycznia 2019 r.

Wprowadzono możliwość korzystania do dnia 1 stycznia 2026 r. przez pojazdy elektryczne z wydzielonych pasów wyznaczonych przez zarządcę drogi pasach ruchu dla autobusów zgodnie z art. 148a ustawy *Prawo o ruchu drogowym*. Wprowadzono ułatwienie dla budowy stacji ładowania pojazdów elektrycznych i punktów ładowania, z wyłączeniem infrastruktury ładowania drogowego transportu publicznego, poprzez zwolnienie z obowiązku posiadania pozwolenia na budowę zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 8a ustawy *Prawo budowlane*.

W zakresie wprowadzenia ułatwień dla budowy i przebudowy sieci dystrybucyjnych oraz przyłączy, z uwagi na skalę problemu związanego z budową i przebudową sieci dystrybucyjnych, zdecydowano się nie procedować potrzebnych zmian prawnych w ustawie o *elektromobilności*. Natomiast Ministerstwo Energii prowadziło rozmowy z przedstawicielami sektora na temat możliwych rozwiązań w tym zakresie.

W gminach powyżej 100 tys. mieszkańców umożliwiono ustanowienie stref czystego transportu z możliwością wjazdu do tych stref dla pojazdów elektrycznych, napędzanych wodorem i gazem ziemnym zgodnie z art. 39 ustawy o *elektromobilności*. Rada gminy w uchwale mogła przyznać prawo wjazdu do tej strefy pojazdom innym niż określono w ustawie pod warunkiem uiszczenia opłaty za wjazd do strefy czystego transportu. Umożliwiono również bezpłatne parkowanie na publicznych płatnych parkingach dla pojazdów elektrycznych zgodnie z art. 13 ust. 3 pkt 13 ustawy o *drogach publicznych*.

Opracowano program wsparcia dla podmiotów angażujących się w budowę publicznej infrastruktury do ładowania pojazdów elektrycznych i tankowania CNG, ustanawiając FNT, którego zadaniem jest finansowanie projektów związanych z rozwojem elektromobilności oraz transportem opartym na paliwach alternatywnych. Wprowadzono również wsparcie rozwoju publicznego transportu niskoemisyjnego poprzez umożliwienie przeznaczenia środków FNT również na rozwój publicznego transportu niskoemisyjnego. Opracowano program dopłat do zakupu aut elektrycznych, jednakże z uwagi na fakt istotnego opóźnienia w wydawaniu przez Ministra rozporządzeń wykonawczych do ustawy o *FNT* to zaprojektowane wsparcie nie funkcjonowało w praktyce.

W zakresie instrumentów podatkowych zwolniono od akcyzy pojazdy elektryczne i pojazdy napędzane wodorem zgodnie z art. 109a ustawy o *podatku akcyzowym*⁴⁰. Zgodnie z art. 163a ww. ustawy, do dnia 1 stycznia 2021 r. zwolnione od akcyzy zostały również pojazdy hybrydowe typu *plug-in* o pojemności silnika spalinowego równej 2000 centymetrów sześciennych lub niższej. Możliwość ze skorzystania z tej preferencji podatkowej odnośnie do pojazdów elektrycznych i napędzanych wodorem zaistniała od 19 grudnia 2018 r.

Ustanowiono korzystniejszą amortyzację podatkową przy zakupie pojazdów niskoemisyjnych dla firm na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 4a ustawy o *podatku dochodowym od osób fizycznych* i art. 16 ust. 1 pkt 4a ustawy o *podatku dochodowym od osób prawnych*.

– instrumenty
podatkowe

⁴⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 722 t.j.

Nie stworzono ram prawnych do zastosowania obniżonej stawki VAT na pojazdy elektryczne. Przepisy dotyczące podatku od wartości dodanej (VAT) w całości są objęte zakresem prawa Unii Europejskiej. Zmiana przepisów dotyczących VAT wymagałaby zgody wszystkich państw Unii Europejskiej. Ministerstwo Energii opracowało tzw. *non-paper* w sprawie podatku VAT, w którym znalazły się propozycje zmian uregulowań prawnych w tym zakresie, a dokument został przekazany do Ministerstwa Finansów. Jednakże sprawa nie miała swojego finału w postaci wprowadzenia preferencyjnych stawek VAT.

Nie zostało wprowadzone zwolnienie punktów ładowania pojazdów elektrycznych i punktów tankowania gazu ziemnego (tzw. słupków) z podatku od nieruchomości. Według Ministerstwa Energii, korzyści finansowe wynikające z tego rozwiązania dla właścicieli infrastruktury byłyby niskie. Przychody z podatku od nieruchomości stanowią jeden z podstawowych rodzajów dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Zmniejszenie wpływów z tego tytułu osłabiłoby budżety samorządów. W związku z tym zrezygnowano z tego rozwiązania w trakcie uzgodnień międzyresortowych projektu ustawy *o elektromobilności*.

Z uwagi na systemowy charakter zmiany systemu opłat przy rejestracji pojazdów oraz możliwy negatywny odbiór społeczny, Ministerstwo Energii nie prowadziło żadnych prac związanych z wprowadzeniem opłaty uzależnionej od emisyjności pojazdu, ponoszonej w czasie rejestracji. Według Ministerstwa Energii w Polsce przy nowych rejestracjach dominują pojazdy używane, tak więc wprowadzenie opłaty mogłoby mieć negatywny wpływ na możliwości ekonomiczne obywateli. Argumentem umożliwiającym zaniechanie tych prac było to, że *Krajowe ramy polityki* nie nakładały limitu czasowego na realizację zadań.

– **przepisy techniczne** W zakresie przepisów technicznych normy zostały określone w Rozporządzeniu Ministra Energii z 26 czerwca 2019 r. w *sprawie wymagań technicznych dla stacji i punktów ładowania stanowiących element infrastruktury ładowania drogowego transportu publicznego*.

Na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy *o elektromobilności*, Minister został zobligowany do określenia, w drodze rozporządzenia, wymagań technicznych dla stacji ładowania i punktów ładowania stanowiących element infrastruktury ładowania drogowego transportu publicznego. Projekt rozporządzenia opracowano do dnia 7 listopada 2017 r., ale prace nad projektem zakończyły się dopiero wraz z wydaniem *rozporządzenia Ministra Energii z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie wymagań technicznych dla stacji ładowania i punktów ładowania stanowiących element infrastruktury ładowania drogowego transportu publicznego*⁴¹.

Na podstawie art. 19 ustawy *o elektromobilności*, Minister został zobligowany do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych wymagań technicznych, jakie muszą spełniać punkty zasilania jednostek pływających energią elektryczną z lądu, w zakresie bezpieczeństwa eksploatacji, naprawy i modernizacji tych punktów, rodzajów, terminów i sposobu przeprowadzania badań punktów zasilania przez TDT, a także wysokości

⁴¹ Dz. U. poz. 1316. Weszło w życie w dniu 30 lipca 2019 r.

opłaty, o której mowa w art. 18 ust. 5 ustawy o *elektromobilności*. Projekt rozporządzenia opracowano w III kwartale 2017 r. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w dniu 20 grudnia 2019 r., rozporządzenie nie zostało wydane oraz nie podjęto również kroków w celu nowelizacji ustawy o *elektromobilności* w kierunku zniesienia obowiązku wydania aktu wykonawczego na podstawie art. 19 ustawy o *elektromobilności*.

Prace nad ustawą o *FNT*, która jest istotnym aktem prawnym dla prawidłowego zafunkcjonowania systemu wsparcia rozwoju elektromobilnością w postaci dopłat, trwały od połowy 2016 r. do 6 czerwca 2018 r.⁴² Na podstawie art. 28zga ust. 5 ustawy o *biokomponentach i biopaliwach ciekłych* wydane zostało *rozporządzenie Ministra Energii z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania wsparcia zakupu nowych pojazdów ze środków Funduszu Niskoemisyjnego Transportu osobom fizycznym niewykonującym działalności gospodarczej i warunków rozliczania tego wsparcia*⁴³. Art. 28 zga dodany został przez art. 3 pkt 4 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. zmieniającej ustawę o *zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, ustawę o efektywności energetycznej oraz ustawę o biokomponentach i biopaliwach ciekłych*⁴⁴ zmieniającej przepisy o *FNT* z dniem 29 czerwca 2019 r. Ponadto, na podstawie art. 28zf ust. 5 i art. 28zg ust. 6 ustawy o *biokomponentach i biopaliwach ciekłych* wydane zostały dwa kolejne akty wykonawcze, jednakże z istotnym opóźnieniem, bo dopiero po siedemnastu miesiącach od wydania ustawy o *FNT*. Dopiero 23 grudnia 2019 r. zostało wydane *rozporządzenie Ministra Aktywów Państwowych w sprawie szczegółowych warunków udzielania oraz sposobu rozliczania wsparcia udzielonego ze środków Funduszu Niskoemisyjnego Transportu*⁴⁵ oraz *rozporządzenie Ministra Aktywów Państwowych w sprawie szczegółowych kryteriów wyboru projektów do udzielenia wsparcia ze środków Funduszu Niskoemisyjnego Transportu*⁴⁶. Według pierwotnych założeń Ministerstwa Energi termin ogłoszenia rozporządzeń określono na grudzień 2018 r.

Celem Funduszu było finansowanie projektów dotyczących rozwoju elektromobilności oraz transportu opartego na paliwach alternatywnych. Ze środków *FNT* zamierzano m.in. finansować: budowę infrastruktury do ładowania pojazdów energią elektryczną, wsparcie producentów środków transportu wykorzystujących do napędu energię elektryczną, CNG, LNG lub wodór oraz przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie produkcji podzespołów do tych środków transportu, wsparcie publicznego transportu zbiorowego, zakup nowych pojazdów wykorzystujących do napędu energię elektryczną; wsparcie zakupu nowych pojazdów kategorii M_1 , o której mowa w załączniku nr 2 do ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – *Prawo o ruchu drogowym*⁴⁷, wykorzystujących do napędu energię elektryczną.

⁴² Ustawa z dnia 6 czerwca 2018 r. o *zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw*.

⁴³ Dz. U. poz. 2189. Weszło w życie w dniu 28 listopada 2019 r.

⁴⁴ Dz. U. poz. 1210.

⁴⁵ Dz. U. poz. 2538. Weszło w życie w dniu 31 grudnia 2019 r.

⁴⁶ Dz. U. poz. 2526. Weszło w życie w dniu 31 grudnia 2019 r.

⁴⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 110, ze zm.

Zgodnie z art. 28 z ust. 3 ustawy o *biokomponentach*, zarządzanie FNT powierzono NFOŚiGW. Zadania NFOŚiGW polegały m. in. na przeprowadzaniu postępowań w zakresie wyboru projektów, zawieraniu umów o wsparcie ich realizacji, dokonywaniu wypłat wsparcia oraz monitorowaniu i kontrolowaniu sposobu jego wykorzystania. Koszty zarządzania pokrywane były ze środków FNT. W latach 2018–2019. w NFOŚiGW trwały prace nad przygotowaniem systemu dopłat bezpośrednich i z tego tytułu były ponoszone wydatki z funduszu celowego. W czwartym kwartale 2018 r. została powołana do życia, tzw. Grupa Projektowa FNT dla przygotowania *Umowy o zarządzanie*, a następnie jej wdrożenia. Wydatki dotyczyły kosztów zarządzania FNT za okres listopad–grudzień 2018 r., na które składały się koszty osobowe (wynagrodzenia z pochodnymi) pracowników bezpośrednio zaangażowanych w obsługę FNT oraz koszty ogólne, ustalone Umową jako ryczałt 20% kosztów osobowych. W tym okresie na koszty zarządzania wykorzystano łącznie 684 tys. zł przyznanego limitu.

W latach 2018–2019 ze środków FNT nie sfinansowano realizacji zadanych zadań ustawowych, wskutek niewydania przez ministra właściwego do spraw energii w odpowiednim terminie aktów wykonawczych do ustawy o *biokomponentach*. W 2019 r. maksymalny limit wydatków z FNT na realizację zadań ustawowych miał wynosić w sumie 340 mln zł.

E-taryfa W maju 2019 r. Polskie Stowarzyszenie Paliw Alternatywnych⁴⁸ przekazało do Ministerstwa w trybie roboczym projekt zmiany rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną. Zmiana miała na celu utworzenie specjalnej E-taryfy dla elektromobilności, a w konsekwencji zniesienie bariery dla rozwoju infrastruktury do ładowania pojazdów elektrycznych w postaci wysokich opłat dystrybucyjnych stałych obciążających operatorów infrastruktury ładowania. Na 27. posiedzeniu KS zaprezentowało koncepcję taryfy dystrybucyjnej E dla stacji ładowania pojazdów elektrycznych. Ponieważ do 10 stycznia 2020 r. inicjatywa w tym zakresie nie wpłynęła do Ministerstwa Aktywów Państwowych drogą formalną, to w ministerstwie nie podjęto prac nad projektem. Zdaniem MAP dla rozwoju elektromobilności przedmiotowa taryfa jest istotna i ułatwiłaby funkcjonowanie infrastruktury do ładowania pojazdów. Niemniej jednak kwestia taryfy jest zagadnieniem skomplikowanym i wymaga głębokiej analizy prawnej, ponieważ dotychczasowe rozporządzenie taryfowe nie dzieli użytkowników według celu wykorzystywania energii, tylko według rodzajów odbiorcy.

5.2. Wykonanie Programu Rozwoju Elektromobilności

Minister Energii podejmował działania określone w *Planie Rozwoju Elektromobilności* jednakże osiągnięto tylko część efektów założonych dla pierwszego etapu rozwoju elektromobilności, tj. na lata 2016–2018. Spośród 16 przewidzianych działań zrealizowano siedem, częściowo lub z opóźnieniem zrealizowano cztery oraz nie zrealizowano lub wycofano się z realizacji pięciu działań. Stan zaawansowania realizacji działań zało-

⁴⁸ Dalej: PSPA.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zonych dla drugiego etapu rozwoju elektromobilności na lata 2019–2020 był stosunkowo niski, co stwarzało ryzyko ich niezrealizowania do końca 2020 r. Spośród wyznaczonych w *Krajowych ramach polityki* celów na 2020 r., osiągnięty został jedynie cel w zakresie punktów ładowania o dużej mocy. Natomiast stosunkowo niski był stan zaawansowania realizacji celów dotyczących liczby pojazdów elektrycznych oraz punktów o normalnej mocy ładowania. Sprawowany przez Ministra monitoring realizacji celów strategicznych z obszaru elektromobilności nie był w pełni skuteczny. Nie powiodło się wdrożenie realizacji działań administracji w formule projektowej. Działania istotne dla osiągnięcia celów strategicznych SOR były znacząco opóźnione.

5.2.1. Plan Rozwoju Elektromobilności

Ministerstwo Energii było instytucją odpowiedzialną za realizację wszystkich działań zawartych w *Planie Rozwoju Elektromobilności*.

Realizacja celów
*Planu Rozwoju
Elektromobilności*
zaplanowanych
na lata 2016–2018

Infografika 10

Realizacja zadań z Planu Rozwoju Elektromobilności – stan na 31 stycznia 2020 r.



Źródło: wyniki kontroli NIK.

W ramach obszaru interwencji *Wypromowanie pojazdów elektrycznych jako środka transportu w miastach przyszłości*, w związku z realizacją celu polegającego na stworzeniu warunków dla rozwoju elektromobilności Polaków, wskazano pięć proponowanych działań do realizacji w latach 2016–2018.

Realizacja dwóch działań (nr 1 i 3) nastąpiła w wyniku opracowania przez Ministerstwo projektu *ustawy o elektromobilności*, co miało umożliwić osiągnięcie efektów obejmujących *stworzenie środowiska dla testowania pojazdów elektrycznych i infrastruktury w rzeczywistych warunkach miejskich* (poprzez nałożenie obowiązku budowy infrastruktury do ładowania pojazdów oraz zakupu samochodów elektrycznych przez gminy) oraz *impuls do rozwoju przemysłu elektromobilności poprzez wykreowanie przyszłego popytu* (w wyniku wprowadzenia obowiązku posiadania przez administrację publiczną odpowiedniego udziału pojazdów elektrycznych we flotach pojazdów).

Wykonane zostało działanie nr 5 obejmujące ustanowienie *Krajowych ramach polityki* oraz efekt przewidziany dla tego działania, tj. określenie celów do osiągnięcia w zakresie infrastruktury do ładowania pojazdów elektrycznych i liczby tych pojazdów.

Ministerstwo nie zrealizowało działania nr 4 polegającego na ustanowieniu obowiązku budowy infrastruktury ładowania przez administrację publiczną, bowiem uznano, iż realizacja tych zadań przez administrację publiczną nie znajduje uzasadnienia, ponieważ na początkowym etapie rozwoju elektromobilności w Polsce powinna odbywać się ona na zasadach rynkowych, a ponadto administracja publiczna nie ma doświadczenia w tym zakresie.

Mimo przypisania do osiągnięcia w latach 2016–2018 w czterech działaniach efektów polegających na wzroście zainteresowania społecznego rozwojem elektromobilności (działanie nr 1 i 2) oraz wywołaniu zainteresowania tematem elektromobilności w społeczeństwie (działania 3 i 4), Ministerstwo nie zlecało badań opinii publicznej dotyczących zainteresowania społecznego rozwojem elektromobilności. Jednocześnie, Ministerstwo projektując te działania w *Planie Rozwoju Elektromobilności* nie określiło wskaźników realizacji tych celów, co znacząco utrudniało monitorowanie ich realizacji.

W ramach obszaru interwencji *Rozwój rynku pojazdów (korzyści dla użytkownika)*, w związku z realizacją celu polegającego na stworzeniu warunków dla rozwoju elektromobilności Polaków, wskazano cztery proponowane działania.

Działanie nr 1, obejmujące wprowadzenie w systemie podatkowym zmian korzystnych dla użytkowników pojazdów elektrycznych, zostało zrealizowane poprzez zmiany w trzech aktach prawnych⁴⁹, dokonane na mocy ustawy *o elektromobilności* (korzystniejsze zasady amortyzacji samochodów osobowych będących pojazdami elektrycznymi oraz zwolnienie z podatku akcyzowego samochodów osobowych będących pojazdami elektrycznym lub pojazdami napędzanymi wodorem).

W ramach realizacji działania nr 3, polegającego na zastosowaniu tzw. miękkich instrumentów wsparcia, w ustawie *o elektromobilności* wprowadzono m.in. regulacje umożliwiające: poruszanie się pojazdów elektrycznych po wyznaczonych przez zarządcę drogi pasach ruchu dla autobusów (art. 55 ustawy *o elektromobilności* – zmieniającym ustawę z dnia 20 czerwca 1997 r. – *Prawo o ruchu drogowym*⁵⁰), wjazd pojazdów elektrycznych do stref czystego transportu ustanowionych przez gminy (art. 39 ust. 1 ustawy *o elektromobilności*), darmowe parkowanie pojazdów elektrycznych w strefach płatnego parkowania (art. 49 ustawy *o elektromobilności* – zmieniającym ustawę z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych*⁵¹), uwzględnianie energii elektrycznej pobranej podczas ładowania w fakturze za energię elektryczną użytkownika pojazdu (art. 10 ust. 2 ustawy *o elektromobilności*).

⁴⁹ Ustawy: z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1387, ze zm.), z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 865, ze zm.) oraz z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 864, ze zm.).

⁵⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 1990, ze zm.

⁵¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2068, ze zm.

Ministerstwo nie zrealizowało działania nr 2 polegającego na wprowadzeniu opłaty rejestracyjnej związanej z ceną i emisyjnością samochodu, a w szczególności nie przekazało propozycji legislacyjnej wprowadzenia tej opłaty wraz z Oceną Skutków Regulacji (efekt wyznaczony dla lat 2017–2018). ME nie prowadziło żadnych prac związanych z powyższym projektem, ponieważ wprowadzenie opłaty mogłoby mieć niekorzystny wpływ na możliwości ekonomiczne obywateli.

Prace legislacyjne zmierzające do realizacji działania nr 4, obejmującego dopłaty do autobusów elektrycznych (efekt zakładany w latach 2016–2018 – przedstawienie szczegółowych propozycji wsparcia), zostały zakończone z rocznym opóźnieniem, czyli w grudniu 2019 r. Możliwość przeznaczania środków FNT na wsparcie zakupu autobusów elektrycznych została przewidziana w ustawie z dnia 6 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw (art. 28zf ust. 2 pkt 5 w zw. z art. 28ze ust. 1 – nowe przepisy ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych), zaś akty wykonawcze ustalające kryteria oraz warunki tego wsparcia weszły w życie 31 grudnia 2019 r.⁵²

W ramach obszaru interwencji *Finansowanie przemysłu elektromobilności*, w związku z realizacją celu w zakresie rozwoju przemysłu elektromobilności, wskazano dwa proponowane działania.

Dla działania nr 1 polegającego na zapewnieniu ciągłości finansowania na rzecz innowacji w obszarze elektromobilności wyznaczono pięć efektów, które miały zostać osiągnięte w latach 2016–2018. W celu określenia potrzeb badawczych przemysłu elektromobilności Ministerstwo zleciło opracowanie analizy *Ocena wpływu rozwoju elektromobilności na gospodarkę kraju wraz z analizą przemysłową ustanowienia celu na poziomie 1 mln pojazdów elektrycznych do 2025 r.* Ministerstwo nie posiadało agencji badawczej⁵³ na rzecz elektromobilności, której opracowanie miało stanowić kolejny efekt działania nr 1. Natomiast zostały zaproponowane dwa projekty realizowane przez NCBR: *Bezemisyjny samochód dostawczy do 3,5 t* oraz *Bezemisyjny transport publiczny*. W Ministerstwie nie rozważano powołania funduszu *private equity* i nie prowadzono analiz związanych z powołaniem takiego funduszu, jak również spółki celowej sektora energii (efekty przewidziane dla działania nr 1), co związane było z powstaniem FNT, którego zadaniem będzie finansowanie projektów związanych z rozwojem elektromobilności.

Jednym z przewidywanych efektów działania nr 2, obejmującego określenie sposobu rozwoju przemysłu elektromobilności, miało być ewentualne uruchomienie spółki celowej sektora energii. Spółka taka nie została jednak utworzona. Natomiast z inicjatywy czterech polskich koncernów

⁵² Rozporządzenia Ministra Aktywów Państwowych z dnia 23 grudnia 2019 r.: w sprawie szczegółowych warunków udzielania oraz sposobu rozliczania wsparcia udzielonego ze środków Funduszu Niskoemisyjnego Transportu (Dz. U. poz. 2538) oraz w sprawie szczegółowych kryteriów wyboru projektów do udzielenia wsparcia ze środków Funduszu Niskoemisyjnego Transportu (Dz. U. poz. 2526).

⁵³ Dokument, który przedstawia potrzeby w zakresie badań i rozwoju.

energetycznych powołano spółkę ElectroMobility Poland SA⁵⁴. Prezes EMP pełnił rolę Lidera Projektu *Uruchomienie produkcji polskiego samochodu elektrycznego*, realizowanego w ramach Programu E-samochód.

W ramach obszaru interwencji *Regulacja dla rozwoju elektromobilności*, w związku z realizacją celu o tej samej nazwie, wskazano dwa proponowane działania. Działanie nr 1 obejmujące przyjęcie *Krajowych ram polityki* zostało zrealizowane. W *Krajowych ramach polityki* określone zostały cele do osiągnięcia w zakresie infrastruktury do ładowania pojazdów elektrycznych i liczby tych pojazdów⁵⁵, tym samym został osiągnięty efekt dla powyższego działania. Zrealizowane zostały efekty przewidziane dla działania nr 2 poprzez wprowadzenie możliwości ustanawiania stref czystego transportu oraz pobierania opłat za wjazd do tych stref (art. 39 ustawy *o elektromobilności*), a także zdefiniowano usługę ładowania (art. 2 pkt 5 ustawy *o elektromobilności*).

W ramach obszaru interwencji *Inteligentna sieć zintegrowana z rynkiem pojazdów*, w związku z realizacją celu polegającego na integracji pojazdów elektrycznych z siecią elektroenergetyczną, wskazano trzy proponowane działania. W okresie 2016–2018 nie został osiągnięty efekt zakładany dla działania nr 1 *Wprowadzenie systemu inteligentnego opomiarowania w Polsce*⁵⁶, którym miało być opracowanie projektu ustawy i rozporządzeń wykonawczych wprowadzających w Polsce system inteligentnego opomiarowania oraz wprowadzenie ich w życie. Obowiązek wdrożenia systemu inteligentnego opomiarowania wynikał z *dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE*⁵⁷. Projekt ustawy o zmianie ustawy – *Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw*⁵⁸, mającej wprowadzić systemowe rozwiązania w zakresie systemu inteligentnego opomiarowania⁵⁹, będący po uzgodnie-

⁵⁴ Dalej: EMP.

⁵⁵ Rozdział 4 pn. *Rozwój rynku paliw alternatywnych w transporcie – cele*.

⁵⁶ Załącznik nr 5 do Planu Rozwoju Elektromobilności pn. *Działania wykonawcze w ramach obszaru interwencji: Inteligentna sieć zintegrowana z rynkiem pojazdów*.

⁵⁷ Dz. Urz. UE L 211 z 14.08.2009, str. 55, ze zm. Art. 49 ust. 1 dyrektywy – transpozycja – stanowi, że państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy do dnia 3 marca 2011 r. Zgodnie z pkt. 2 zał. Nr 1 do *dyrektywy* – Państwa członkowskie zapewniają wdrożenie inteligentnych systemów pomiarowych, które pozwolą na aktywne uczestnictwo konsumentów w rynku dostaw energii elektrycznej. Wdrożenie tych systemów pomiarowych może być uzależnione od ekonomicznej oceny wszystkich długoterminowych kosztów i korzyści dla rynku oraz indywidualnego konsumenta lub od oceny, która forma inteligentnego pomiaru jest uzasadniona z ekonomicznego punktu widzenia i najbardziej opłacalna oraz w jakim czasie ich dystrybucja jest wykonalna; Ocena taka odbywa się w terminie do dnia 3 września 2012 r. Z zastrzeżeniem takiej oceny, państwa członkowskie lub jakikolwiek wyznaczony przez nie właściwy organ przygotowuje harmonogram wdrażania inteligentnych systemów pomiarowych, wyznaczając termin docelowy wynoszący do 10 lat. W przypadku gdy rozpowszechnianie inteligentnych liczników zostanie ocenione pozytywnie, w inteligentne systemy pomiarowe wyposaża się do 2020 r. przynajmniej 80% konsumentów.

⁵⁸ Wykaz prac legislacyjnych Rady Ministrów, nr UC34.

⁵⁹ Polegające m.in. na obowiązku instalacji do 31 grudnia 2028 r. liczników zdalnego odczytu skomunikowanych z systemem zdalnego odczytu w punktach pomiarowych stanowiących co najmniej 80% łącznej liczby punktów pomiarowych u odbiorców końcowych przyłączonych do sieci o napięciu znamionowym nie wyższym niż 1 kV należących do tego operatora, zgodnie z harmonogramem określonym w ustawie oraz na powołaniu Operatora Informacji Rynku Energii, którego rolą będzie utworzenie i rozwój centralnego systemu informacji rynku energii.

niach międzyresortowych i konsultacjach publicznych, został skierowany do Komitetu Rady Ministrów do Spraw Cyfryzacji⁶⁰. Prace nad ustawą przedłużyły się, ponieważ, w związku z dużą liczbą zgłoszonych uwag, a także powołaniem przez Ministra Energii⁶¹ *Zespołu do spraw wprowadzenia w Polsce inteligentnego opomiarowania*, opracowany został nowy, gruntownie przebudowany projekt tej ustawy. Brak realizacji obowiązku wdrożenia systemu inteligentnego opomiarowania, zostało stwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli również w skierowanym do Ministra Energii wystąpieniu z kontroli *Ochrona praw konsumentów energii elektrycznej*⁶². Mimo upływu blisko półtora roku od sformułowania przez NIK wniosku pokontrolnego dotyczącego zintensyfikowania działań na rzecz wypracowania strategii wdrożenia inteligentnych sieci elektroenergetycznych, a następnie programów wdrożeniowych i niezbędnych uregulowań prawnych, prace w tym obszarze nadal pozostawały na etapie wypracowywania koncepcji. Już po zakończeniu czynności kontrolnych MAP poinformowało, że projekt ww. ustawy został w dniu 29 stycznia 2020 r. przyjęty przez Komitet Rady Ministrów ds. Cyfryzacji i rekomendowany do rozpatrzenia przez Komitet Stały Rady Ministrów. Projekt, po przekazaniu go w dniu 7 lutego 2020 r. do rozpatrzenia przez Komitet ds. Europejskich, został zdjęty z porządku obrad posiedzenia tego organu m.in. w związku z uwagami podważającymi wprowadzenie systemu inteligentnego opomiarowania w Polsce, natomiast Ministerstwo postanowiło ponownie przekazać projekt ustawy pod obrady Komitetu.

Realizacja działania nr 2 *Instalacja zasobników energii elektrycznej oraz urządzeń służących do odzysku energii z procesu rozprężania gazu ziemnego na stacjach redukcyjnych* nie była możliwa, ze względu na art. 9d⁶³ ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – *Prawo energetyczne*⁶⁴, w świetle którego instalowanie na stacjach redukcyjnych urządzeń służących do odzysku energii z procesu rozprężania gazu ziemnego (np. turboekspanderów) jest dopuszczalne jedynie w zakresie, w jakim są one wykorzystywane przez operatora na jego potrzeby (np. zasilania stacji redukcyjnej), natomiast nie jest możliwa sprzedaż wytworzonej w ten sposób energii innym podmiotom. W związku z treścią ww. przepisów operatorzy systemów przesyłowego oraz dystrybucyjnego gazowego nie prowadzili żadnych prac badawczo-rozwojowych związanych z instalacją zasobników energii elektrycznej oraz urządzeń służących do odzysku energii z procesu rozprężania gazu ziemnego na stacjach redukcyjnych na potrzeby realizacji *Planu Rozwoju Elektromobilności*.

⁶⁰ Stan na dzień 13 stycznia 2020 r. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12317354>.

⁶¹ Zarządzenie Ministra Energii z dnia 24 października 2018 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw wprowadzenia w Polsce inteligentnego opomiarowania.

⁶² Wystąpienie pokontrolne z dnia 21 sierpnia 2018 r. (KGP.410.009.01.2017, P/17/022).

⁶³ Stanowiącego implementację do polskiego porządku prawnego *dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 2003/55/WE* (Dz. Urz. UE L 211 z 14.08.2009, str. 94, ze zm.).

⁶⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 755, ze zm.

W ramach działania nr 3, obejmującego dostosowanie taryf strefowych lub wprowadzenie tzw. taryf dynamicznych, przyjęte zostało *rozporządzenie Ministra Energii z dnia 29 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną*⁶⁵. Powyższe rozporządzenie wprowadziło m.in nową taryfę przewidującą niższe stawki dystrybucyjne dla energii elektrycznej dodatkowo zużywanej (w porównaniu do analogicznego okresu poprzedniego roku) w godzinach od 22:00 do 6:00. Natomiast wprowadzenie taryf dynamicznych będzie możliwe po wprowadzeniu i wdrożeniu systemu inteligentnego opomiarowania.

Realizacja celów
Planu Rozwoju
Elektromobilności
zaplanowanych na lata
2019–2020

Opóźnienia w realizacji części działań przewidzianych w drugim etapie *Planu Rozwoju Elektromobilności* wynikały z opóźnień w przeprowadzaniu działań w latach 2017–2018. Trzy działania planowane w okresie 2019–2020 nie zostały podjęte w związku z odstąpieniem od ich realizacji w pierwszym etapie realizacji *Planu Rozwoju Elektromobilności*. Analiza działań realizowanych w 2019 r. wskazywała na ryzyko nieosiągnięcia w części lub w całości efektów dziewięciu działań z drugiego etapu *Planu Rozwoju Elektromobilności*.

Ze względu na fakt, że czynności kontrolne były prowadzone w pierwszym roku obejmującego lata 2019–2020 drugiego etapu *Planu Rozwoju Elektromobilności*, przedmiotem badania był stan zaawansowania poszczególnych działań. Pełna ocena efektów założonych dla drugiego etapu będzie możliwa po zakończeniu tego okresu.

Efekty zakładane w drugim etapie w ramach obszaru interwencji *Wypromowanie pojazdów elektrycznych jako środka transportu w miastach przyszłości* w dużej części nie zostały jeszcze osiągnięte. Nie została dotychczas stworzona agenda badawczo-wdrożeniowa, co miało nastąpić na podstawie pierwszych wyników pilotażu (efekt działania nr 1). Agenda nie powstała, ponieważ projekty pilotażowe były w trakcie realizacji. Proces wymiany floty na pojazdy elektryczne przez administrację publiczną, którego rozpoczęcie stanowiło efekt działania nr 3 w drugim etapie, ma przebiegać etapowo. Zgodnie ze zmienionym art. 68 ust. 1 i 2 ustawy o *elektromobilności*⁶⁶ od dnia 1 stycznia 2022 r. naczelne i centralne organy administracji państwowej oraz jednostki samorządu terytorialnego mają zapewnić, aby udział pojazdów elektrycznych we flocie użytkowanych pojazdów wynosił co najmniej 10%. Nie został osiągnięty również efekt działania nr 4 obejmujący rozpoczęcie budowy stacji ładowania przy budynkach użyteczności publicznej, bowiem odstąpiono od koncepcji budowy tej infrastruktury przez administrację publiczną. Częściowo zrealizowane zostały cele dla 2020 r. założone w *Krajowych ramach polityki* (efekt dla działania nr 5).

W niewielkim stopniu zrealizowano efekty z obszaru interwencji *Rozwój rynku pojazdów (korzyści dla użytkownika)*, które założono na lata

⁶⁵ Dz. U. poz. 2500, ze zm. – uchylone z dniem 16 marca 2019 r., zastąpione przez *rozporządzenie Ministra Energii z dnia 6 marca 2019 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną* (Dz. U. poz. 503).

⁶⁶ Art. 6 pkt 3 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o *zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1527).

2019–2020. Ministerstwo, m.in. ze względu na możliwy negatywny odbiór społeczny, nie prowadziło prac mających na celu wprowadzenie opłaty związanej z ceną i emisyjnością samochodu (działanie nr 2). Efekty, wyznaczone dla działania nr 1 dotyczącego zmian w prawie podatkowym korzystnych dla użytkowników pojazdów elektrycznych oraz działania nr 3 obejmującego zastosowanie miękkich instrumentów wsparcia, były powiązane z realizacją celów określonych w *Krajowych ramach polityki* i osiągnięta została zakładana w tym dokumencie liczba punktów ładowania o dużej mocy, natomiast liczba pojazdów elektrycznych była zdecydowanie niższa od przyjętego celu. Również dla tego obszaru interwencji nie określono w sposób precyzyjny mierników pozwalających ocenić stopień osiągnięcia zakładanych efektów, które w szczególności obejmowały rozwój transportu publicznego opartego na energii elektrycznej (działanie nr 1), wzrost zainteresowania pojazdami samochodowymi, w tym elektrycznymi (działanie nr 2) oraz wzrost popularności autobusów elektrycznych (działanie nr 4).

Efekty zakładane w drugim etapie w ramach obszaru interwencji *Finansowanie przemysłu elektromobilności* w przeważającej części nie zostały jeszcze osiągnięte i występowało wysokie ryzyko ich nieosiągnięcia do końca 2020 r. Ze względu na opóźnienia w wydawaniu aktów wykonawczych ustalających kryteria oraz warunki wsparcia z FNT, nie zostało zrealizowane działanie nr 1 polegające na zapewnieniu ciągłości finansowania na rzecz innowacji w obszarze elektromobilności. W prowadzonych w ramach programu E-samochód projektach⁶⁷ nie zostały dotychczas wdrożone wyniki prac badawczo-rozwojowych w projekcie rozwoju przemysłu, co miało stanowić efekt działania nr 1 w latach 2019–2020. Efekt działania nr 2 (określenie sposobu rozwoju przemysłu elektromobilności, w tym modeli biznesowych), polegający na uruchomieniu małoseryjnej produkcji wybranych prototypów, prawdopodobnie nie zostanie zrealizowany w drugim etapie, lecz – w latach 2022–2023. Ministerstwo nie przedstawiło informacji o wdrożonych modelach biznesowych związanych z rozwojem elektromobilności mających stanowić kolejny efekt działania.

Efekty zakładane w ramach obszaru interwencji *Regulacja dla rozwoju elektromobilności* zostały częściowo zrealizowane. Niektóre efekty działania nr 1 (przyjęcie *Krajowych ram polityki*), polegające na realizacji założonych celów do roku 2020, zostały osiągnięte. Nastąpił wzrost liczby pojazdów i infrastruktury do ładowania (kolejny efekt działania nr 1), jak również rozwój infrastruktury do ładowania pojazdów elektrycznych (jeden z efektów przewidzianych dla działania nr 2 – *Ustawa o elektromobilności i innych paliwach alternatywnych w transporcie*), jednak w tym zakresie nie zostały ustalone mierniki, które pozwalałyby ocenić stopień osiągnięcia zakładanych efektów.

W znikomym stopniu osiągnięty został efekt działania nr 2 polegający na wprowadzeniu przez wybrane samorządy opłaty emisyjnej i ustanowieniu stref niskoemisyjnych. W Polsce funkcjonowała tylko jedna strefa czystego transportu – w Krakowie i praktycznie tylko przez trzy miesiące.

⁶⁷ Bezemisyjny samochód dostawczy do 3,5 t oraz Uruchomienie produkcji polskiego samochodu elektrycznego.

Osiągnięcie efektu *rozwój nowego modelu biznesowego (usługi ładowania pojazdów elektrycznych)* umożliwiły wprowadzone ustawą *o elektromobilności* regulacje dotyczące struktury rynku elektromobilności w Polsce, w którym uczestniczą m.in. operator systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego, operator ogólnodostępnej stacji ładowania, sprzedawca energii elektrycznej i dostawca usług ładowania.

W związku z opóźnieniami we wprowadzaniu systemu inteligentnego opomiarowania, w przeważającej części nie zostały jeszcze osiągnięte efekty działań nr 1 i 3 w ramach obszaru *Inteligentna sieć zintegrowana z rynkiem pojazdów* założonych dla okresu 2019–2020. Realizacja efektu działania nr 3 w zakresie niższych cen za energię elektryczną dla odbiorców, nastąpiła poprzez przyjęcie nowej taryfy G12as przewidującej niższe stawki dystrybucyjne dla energii elektrycznej dodatkowo zużywanej w godzinach od 22:00 do 6:00⁶⁸. Realizacja działania nr 2 *Instalacja zasobników energii elektrycznej oraz urządzeń służących do odzysku energii z procesu rozprężania gazu ziemnego na stacjach redukcyjnych* nie była możliwa w związku z art. 9d ustawy *Prawo energetyczne*.

5.2.2. Krajowe Ramy Polityki

Realizacja celów Krajowych ram polityki

W *Krajowych ramach polityki* zostały wyznaczone następujące cele⁶⁹ z obszaru elektromobilności do osiągnięcia w 2020 r.: 50 tys. pojazdów elektrycznych, 6 tys. publicznie dostępnych punktów o normalnej mocy ładowania, 400 punktów o dużej mocy ładowania. Natomiast na 2025 r. zakładany był 1 mln pojazdów elektrycznych.

Według *Licznika elektromobilności* prowadzonego przez Obserwatorium Rynku Paliw Alternatywnych, na koniec 2019 r. po polskich drogach jeździło łącznie 9605 pojazdów elektrycznych, w tym 8637 samochodów osobowych, 519 samochodów dostawczych i ciężarowych, 224 autobusów, 255 motocykli⁷⁰. Według danych zawartych w Ewidencji Infrastruktury Paliw Alternatywnych na koniec 2019 r. liczba ogólnodostępnych punktów ładowania wynosiła 1 307 i stanowiła tylko 20,4% celu do osiągnięcia w 2020 r., w tym 459 stanowiły punkty ładowania o dużej mocy. Oznaczało to, iż osiągnięty został cel wyznaczony na 2020 r. odnośnie do liczby punktów ładowania o dużej mocy w 115%. Pozostałe cele nie zostały jeszcze zrealizowane. Cel dotyczący punktów ładowania o normalnej mocy został zrealizowany w niewielkim stopniu w związku z: rozwijaniem infrastruktury od niskiej liczby stacji ładowania i koniecznością nadrobienia opóźnień; poziomem kosztów budowy infrastruktury oraz niewielkim rozmiarem rynku pojazdów elektrycznych, które nie zachęcały inwestorów do rozmieszczania stacji ładowania; długimi procedurami związanymi z budową stacji ładowania, małą opłacalnością działalności operatorów stacji ładowania i usług ładowania w związku z niewielkim rozmiarem rynku. Do przyspieszenia rozwoju infrastruktury ładowania

⁶⁸ Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 6 marca 2019 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną (Dz. U. poz. 503). Weszło w życie w dniu 16 marca 2019 r.

⁶⁹ Cele w 32 aglomeracjach w zakresie rozwoju rynku paliw alternatywnych w transporcie.

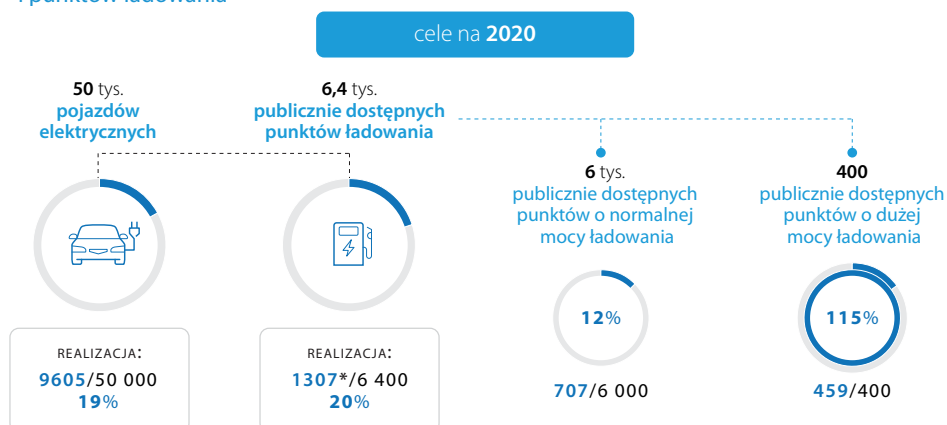
⁷⁰ <https://orpa.pl/> [2020.05.12].

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ma przyczynić się realizacja planów spółek paliwowych i energetycznych w zakresie budowy punktów ładowania⁷¹, a także rozpoczęcie udzielania wsparcia w ramach FNT na budowę infrastruktury ładowania pojazdów. Ponadto w art. 61–64 ustawy o *elektromobilności* przewidziano zwiększenie intensywności realizowanych inwestycji w obszarze infrastruktury ładowania tzw. *mechanizm awaryjny* budowy punktów ładowania przez OSD, który według administracji rządowej pozwoli osiągnąć cele wyznaczone w *Krajowych ramach polityki*.

Infografika nr 11

Realizacja celów *Krajowych ram polityki* w zakresie liczby samochodów elektrycznych i punktów ładowania



* Sumaryczna liczba punktów ładowania (1307) uwzględnia te, dla których operatorzy nie określili mocy

Źródło: Ewidencja Infrastruktury Paliw Alternatywnych przekazana przez Urząd Dozoru Technicznego, <https://orpa.pl/ponad-1000-publicznie-dostepnych-stacji-ladowania-w-polsce/> [2020.02.10]

Minister Energii, zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 1 ustawy o *elektromobilności*, był zobowiązany do monitorowania poziomu osiągnięcia celów określonych w *Krajowych ramach polityki*. W celu realizacji powyższego obowiązku w Ministerstwie prowadzony był projekt *Monitorowanie rozwoju rynku elektromobilności w Polsce*, który obejmował bieżącą analizę i wymianę informacji, a także gromadzenie danych o liczbie pojazdów elektrycznych zarejestrowanych w Polsce i dostępnej infrastrukturze. Niemniej jednak Ministerstwo Energii nie sporządziło dokumentu z pierwszego przeglądu realizacji celów *Krajowych ram polityki*, ani w żaden inny sposób nie udokumentowało faktu dokonania tego przeglądu. Zgodnie z wytycznymi rozdziału siódmego *Krajowych ram polityki* powinien być on przeprowadzony rok po przyjęciu *Krajowych ram polityki*, czyli w pierwszym kw. 2018 r. Przedmiotem przeglądu miała być ocena realizacji założonych celów, instrumentów wykorzystanych do ich realizacji, możliwości rozwoju infrastruktury innych paliw alternatywnych niż wskazanych w niniejszym programie, a także realizacji celów *dyrektywy 2014/94/UE*.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy o *elektromobilności* Minister, jako organ administracji państwowej miał obowiązek zapewnić, aby udział pojazdów

Realizacja przez MAP obowiązku wynikającego z art. 68 ust. 1 ustawy o *elektromobilności*

⁷¹ Według ustaleń kontroli w Ministerstwie Energii, plany spółek były następujące: PKN Orlen SA – zainstalowanie 150 stacji ładowania, Grupa Lotos SA – uruchomienie 38 stacji do końca 2020 r., PGE SA – zwiększenie liczby punktów do 200 w 2020 r., Grupa TAURON SA – zwiększenie liczby stacji do 150.

elektrycznych we flocie użytkowanych w ministerstwie pojazdów wynosił co najmniej 10% od 1 stycznia 2022 r. Na dzień 30 czerwca 2019 r. w posiadaniu Ministerstwa było 11 samochodów spalinowych i jeden elektryczny. Natomiast od października 2019 r. Ministerstwo użytkowało dwa samochody elektryczne, wypełniając tym samym limit ustawy 10%.

W I półroczu 2019 r. przebieg 11 samochodów spalinowych wyniósł 94 719 km, a samochodu elektrycznego 2180 km, co stanowiło 2,25% ogółu przebiegu wszystkich pojazdów użytkowanych w Ministerstwie. Niski limit wykorzystania samochodu elektrycznego wynikał z faktu innego trybu jego użytkowania aniżeli samochodów z napędem konwencjonalnym. Przebieg pojazdu elektrycznego był podyktowany względami ekonomicznymi, technicznymi i uregulowaniami prawnymi. Pojazd elektryczny użytkowany był w formie najmu długoterminowego. Maksymalny roczny przebieg został określony w wysokości 7000 km. W przypadku tej formy finansowania, przebieg był jednym z głównych czynników określających koszty użytkowania pojazdu. Charakterystyka pojazdu elektrycznego wymuszała jego użytkowanie na terenie miasta, gdzie dystanse były mniejsze i bezpośrednio rzutowało to na miesięczny przebieg całkowity. Zasięg pojazdu elektrycznego przy pełnym naładowaniu wynosił około 200 km, a ponowne naładowanie pojazdu w pełni, według producenta, wynosiło około siedem i pół godziny, co było znaczącym przeciwskazaniem do jego wykorzystywania w trakcie długodystansowych delegacji służbowych.

Ministerstwo w celu spełnienia wymogów ustawy o *elektromobilności*, zaplanowało przystąpić w I kw. 2021 r. do przetargu organizowanego przez Centrum Obsługi Administracji Rządowej na długoterminowy najem samochodów, w tym samochodu elektrycznego. Jednocześnie Biuro Administracyjne zaplanowało w I poł. 2020 r. wycofać z eksploatacji dwa samochody spalinowe.

Realizacja przez pozostałe organy obowiązku określonego w art. 68 ust. 1 ustawy o *elektromobilności*

Z informacji przekazanych przez 35⁷² organów administracji państwowej wynikało, że na koniec 2018 r. tylko cztery z nich posiadało w swojej flocie samochody elektryczne. W tym jedna instytucja miała zawartą umowę najmu długoterminowego samochodu elektrycznego i z dniem 1 stycznia 2020 r. spełni wymóg ustawy, aby udział pojazdów elektrycznych we flocie użytkowanych w organie administracji państwowej pojazdów wynosił co najmniej 10% od 1 stycznia 2022 r. Pozostałe organy będą musiały zakupić, nająć lub wyleasingować od jednego do 10 samochodów elektrycznych do końca 2021 r. Szacując, że koszt jednego samochodu elektrycznego osobowego wynosi około 155 tys. zł, jednostki, w przypadku decyzji o zakupie samochodu, będą musiały przeznaczyć na zakup od 155 tys. zł do 1550 tys. zł. Podsumowując dla 34 instytucji na zakupy inwestycyjne w latach 2020–2021 należałoby przeznaczyć łącznie około 13 640 tys. zł w celu zakupu 88 samochodów elektrycznych.

⁷² Z 41 podmiotów zobowiązanych do składania sprawozdania do ministra ds. energii, sześć instytucji nie przekazało pełnych informacji o udziale pojazdów elektrycznych w użytkowanej flocie pojazdów.

5.2.3. Realizacja projektów objętych *Programem Rozwoju Elektromobilności*

Realizacja i koordynacja projektów w ramach *Programu Rozwoju Elektromobilności* należała do zadań *Zespołu zadaniowego ds. Programu Rozwoju Elektromobilności*, powołanego przez Przewodniczącego Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów w 2017 r. Patronem Programu został Minister Energii, który był odpowiedzialny za osiągnięcie celów i prawidłową realizację Programu. Natomiast od 27 września 2018 r. odpowiedzialnym za osiągnięcie celów i prawidłową realizację Programu, stały nadzór, podejmowanie kluczowych decyzji, rezultaty wdrożenia Programu był Komitet Sterujący⁷³. Przewodniczącym Komitetu Sterującego był Minister Energii, a jego zastępcą Minister Przedsiębiorczości i Technologii. Zespół miał realizować zadania zgodnie z podejściem projektowym.

Wdrażanie formuły projektowej

Standardy zarządzania projektami strategicznymi, podstawowy dokument określający proces organizowania, realizacji, kontroli i zamykania przedsięwzięć o charakterze projektowym w centralnej administracji rządowej stanowił jedynie instrukcję dla jego adresatów. W dokumencie tym znalazło się bowiem stwierdzenie, iż *należy pamiętać, że budowanie kultury projektu jest ważniejsze od ścisłego przestrzegania procedury*.

Kluczową rolę w procesie realizacji projektów pełnił Lider Projektu, do którego zadań należało planowanie, przygotowanie i koordynacja realizacji projektu, a także bieżące monitorowanie i realizacja projektu oraz raportowanie do Kierownika Programu⁷⁴. Zadania Kierownika Programu obejmowały monitorowanie postępów prac w projektach i Programie, przygotowanie raportów z tego monitorowania oraz raportowanie postępów prac w projektach i programie do właściwego Biura Monitorowania Projektów (BMP). Kierownik Programu był również odpowiedzialny za inicjowanie działań naprawczych. W rzeczywistości monitoring postępu prac prowadzony przez Kierownika Programu odbywał się poprzez uzyskiwanie informacji o postępie prac w projekcie oraz raportów okresowych z postępu prac, przekazywanych przez Liderów Projektów. W praktyce rola Kierownika Programu w procesie monitorowania projektów ograniczała się głównie do pośredniczenia w przekazywaniu informacji na temat realizowanych projektów od Liderów projektów na Komitet Sterujący. Kierownik Programu w zasadzie agregował dane uzyskane od podmiotów zewnętrznych i nie miał możliwości wywierania aktywnego wpływu na projekt, a w szczególności inicjowanie działań naprawczych. Kierownik Programu zobowiązany był do podejmowania działań zapewniających postęp projektu, jednak merytorycznie za projekt odpowiadał Lider Projektu i instytucja, w której był on zatrudniony. W przypadku opóźnień Kierownik Programu mógł podejmować dialog z Liderem w celu zidentyfikowania przeszkód w realizacji projektu, ponadto uzyskane informacje o zaistniałych problemach mógł przedstawiać na posiedzeniach Komitetu Sterującego. Kierownik Programu był do dyspozycji Liderów Projektów

⁷³ Dalej: Komitet lub KS.

⁷⁴ Zadania polegające na koordynacji realizacji projektu oraz raportowanie zostały wskazane w *Decyzji nr 11*.

w zakresie technicznych aspektów realizacji projektu, udzielania informacji na temat najlepszych praktyk, które sprawdziły się w innych projektach, zaś współpraca odbywała się na zasadzie coachingu.

Zgodnie z dokumentem *Proces monitorowania projektów strategicznych*, monitoring realizacji programów i projektów, co do zasady miał odbywać się poprzez teleinformatyczny system do zarządzania i monitorowania projektów MonAliZa, który był administrowany przez RBMP. Liderzy Projektu powinni byli uzupełniać dokumentację projektową oraz utrzymywać aktualność danych w systemie MonAliZa, zaś dostęp do tego systemu miało zapewniać im BMP. Jednak dane dotyczące projektów wprowadzane były przez Kierownika Programu⁷⁵, a następnie – przez pracownika Ministerstwa⁷⁶, bowiem Liderzy Projektów nie mieli dostępu i nie wprowadzali danych do systemu MonAliZa, ponieważ Rządowe Biuro Monitorowania Projektów dysponowało ograniczoną liczbą licencji umożliwiających dostęp do systemu.

Żaden z pracowników Ministerstwa nie został wyznaczony do pełnienia funkcji BMP, tj. Biura Monitorowania Projektów, wskazanego w §3 ust. 2 pkt 2 *Decyzji nr 11* jako rola monitorująco-doradcza w *Zespole Zadaniowym do spraw „Programu Rozwoju Elektromobilności”*. Zgodnie z §5 ust. 1 pkt 4 *Decyzji nr 11* rolę BMP dla Programu E-samochód powinien być pełnić pracownik Ministerstwa Energii, wskazany przez Ministra Energii. W praktyce zadania BMP pełnił Kierownik Programu. W wyniku zastosowanego w Ministerstwie rozwiązania jedna osoba pełniła w Zespole Zadaniowym dwie role: zarządczą oraz monitorująco-doradczą.

Program E-samochód

Projekty realizowane w ramach *Programu Rozwoju Elektromobilności*, strategicznego programu flagowego *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, w zasadniczej części zostały zatwierdzone⁷⁷ podczas czwartego posiedzenia Komitetu Sterującego, które odbyło się 10 kwietnia 2017 r. Pojedyncze projekty były włączane do portfolio projektów Programu podczas kolejnych posiedzeń KS. W ramach Programu E-samochód, w którym funkcję *Sponsora projektu* pełnił Minister Energii, prowadzone były następujące projekty: Przyjęcie ustawy o Funduszu Niskoemisyjnego Transportu, Grupa Robocza do spraw monitorowania wdrożenia ustawy o *elektromobilności*, Zaangażowanie spółek Skarbu Państwa w kreację nowych modeli biznesowych, Wdrożenie systemu inteligentnego opomiarowania energii elektrycznej, Stworzenie bazy lokalizacji i dostępności infrastruktury ładowania, Uruchomienie produkcji polskiego samochodu elektrycznego, Bezemisyjny samochód dostawczy do 3,5 t.

Ministerstwo Energii zarządzało pierwszymi czterema, spośród wyżej wymienionych projektów. Trzy pozostałe realizowane były przez inne instytucje, tj. odpowiednio Urząd Dozoru Technicznego, ElectroMobility Poland SA oraz Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. Realizacja projektów

⁷⁵ RBMP zapewniło Kierownikowi Programu dostęp do systemu MonAliZa w grudniu 2018 r. Od lipca do listopada 2018 r. informacje na temat projektów w systemie wprowadzał członek Zespołu Monitorowania Projektów w Ministerstwie.

⁷⁶ Liderzy Projektów przekazywali Kierownikowi Programu informacje o postępach w projektach realizowanych przez poszczególne instytucje.

⁷⁷ Decyzja nr 1 Komitetu Sterującego z 10 kwietnia 2017 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przyjęcie ustawy o Funduszu Niskoemisyjnego Transportu oraz Grupa Robocza do spraw monitorowania wdrożenia ustawy o *elektromobilności* zostały opisane w rozdziale 5.1.2 *Informacji o wynikach kontroli*, ponieważ ich celem było przyjęcie ustawy o FNT oraz wydanie aktów wykonawczych do ustawy o *elektromobilności*.

Celem projektu było wypracowanie nowych modeli biznesowych w obszarze elektromobilności w wybranych spółkach Skarbu Państwa⁷⁸. Cel projektu był spójny z przyjętym w *Planie Rozwoju Elektromobilności* celem *Rozwój przemysłu elektromobilności*, który miał być realizowany m.in. poprzez działania polegające na określeniu sposobu rozwoju przemysłu elektromobilności (w tym modeli biznesowych).

Jako wskaźnik realizacji celu, a zarazem produkt końcowy, wskazano powstanie do połowy 2018 r. co najmniej jednego modelu biznesowego w każdej z wybranych SSP. Na etapie planowania nie określono liczby spółek oraz modeli biznesowych, jakie miały zostać wypracowane. Ogólne zaplanowanie celu i nieprecyzyjne określenie wskaźników jego realizacji, w szczególności nie wskazanie liczby spółek objętych projektem oraz modeli, które miały zostać wypracowane, pozwalało w konsekwencji uznać każdy dowolny efekt jako osiągnięty w ramach projektu, za realizację celu. Mimo niewskazania w sporządzonej przez Lidera Karcie Projektu liczby modeli biznesowych, które miały zostać wypracowane, w udostępnionym przez Rządowe Biuro Monitorowania Projektów w KPRM Raporcie Statusu Projektu jako Produkt wskazano *Nowe modele biznesowe w SSP w obszarze energii (elektromobilność i paliwa alternatywne) – około 100*.

Przebieg realizacji projektu nie został szczegółowo udokumentowany. Ministerstwo nie dysponowało dokumentami dotyczącymi wyboru spółek uczestniczących w projekcie. Rozmowy ze spółkami na temat przygotowywanych koncepcji odbywały się w trybie roboczym. Warsztaty na temat *możliwych do wypracowania modeli w kontekście Planu Rozwoju Elektromobilności i Kierunków Rozwoju Innowacji Energetycznych* (w harmonogramie wskazano 100% wykonania), ze względu na brak zapotrzebowania ze strony spółek, nie zostały zorganizowane. Ministerstwo nie miało też dokumentów dotyczących wdrożenia wybranych modeli biznesowych w spółkach oraz weryfikacji zainteresowania rynku zaproponowanymi rozwiązaniami (działania w ramach etapu *podsumowanie* wykonane w 100%). W rzeczywistości spółki realizowały wypracowane modele biznesowe indywidualnie w zakresie swojej działalności, stąd w ramach projektu nie pracowano nad planem wdrażania modeli biznesowych oraz weryfikacją zainteresowania rynku. W rezultacie Ministerstwo nie posiadało informacji na temat terminów i sposobu wdrażania wybranych modeli biznesowych. Prezentacja wypracowanych przez siedem SSP rozwiązań odnośnie do elektromobilności, zgodnie z harmonogramem, nastąpiła podczas 12. posiedzenia Komitetu Sterującego w dniu 14 grudnia 2017 r. Przedstawione przez spółki prezentacje o ogólnym charakterze dotyczyły zarówno dotychczas podejmowanych działań jak i planowanych. Decyzja

Projekt Zaangażowanie spółek Skarbu Państwa w kreacji nowych modeli biznesowych

⁷⁸ Dalej: SSP.

o zamknięciu projektu została podjęta przez Komitet Sterujący na 23. posiedzeniu z dnia 14 listopada 2018 r. Lider Projektu w dniu 30 października 2018 r. sporządziła Raport Zamknięcia Projektu, w którym zawarty został m.in. ogólny wniosek, iż *modele biznesowe proponowane przez SSP wychodzą naprzeciw wymaganiom klientów, mimo tego, że rynek jest w trakcie tworzenia i mogłyby wystąpić trudności z oceną potrzeb klientów*, natomiast dokument ten nie przedstawiał szczegółowych informacji o wypracowanych modelach biznesowych.

Projekt Stworzenie bazy lokalizacji i dostępności infrastruktury ładowania

Celem projektu było uruchomienie Elektronicznej Informacji Paliw Alternatywnych (dalej: EIPA). Jako wskaźnik realizacji celu przyjęto funkcjonowanie EIPA od dnia 1 stycznia 2019 r. Cel projektu był spójny z przyjętym w *Planie Rozwoju Elektromobilności* celem *Stworzenie warunków dla rozwoju elektromobilności Polaków*. Ponadto Prezes UDT przepisami art. 42 ustawy o *elektromobilności* został zobowiązany do prowadzenia EIPA – publicznego rejestru mającego zapewnić użytkownikom pojazdów elektrycznych i pojazdów napędzanych gazem ziemnym informacje ułatwiające korzystanie z tych pojazdów. Decyzja o realizacji projektu, zaakceptowanego podczas czwartego posiedzenia Komitetu Sterującego, została podjęta 9 stycznia 2018 r. na 13 posiedzeniu KS. Prace nad projektem, w związku z wejściem w życie ustawy o *elektromobilności*⁷⁹, rozpoczęły się w lutym 2018 r. Projekt został zrealizowany terminowo. Uruchomienie EIP nastąpiło w dniu 1 stycznia 2019 r.⁸⁰ Projekt został zamknięty w dniu 30 stycznia 2019 r., zgodnie z decyzją KS.

Projekt Uruchomienie produkcji polskiego samochodu elektrycznego

Przedstawiona przez Ministerstwo dokumentacja dotycząca projektu *Uruchomienie produkcji polskiego samochodu elektrycznego* obejmowała jedną Kartę Projektu oraz Raporty Okresowe Projektu⁸¹. Celem projektu było powstanie gotowych do homologacji prototypów aut elektrycznych oraz weryfikacja szans biznesowych produkcji seryjnej polskiego samochodu elektrycznego. Jako wskaźnik realizacji celu przyjęto zbudowanie pięciu prototypów elektrycznego auta miejskiego, zaś produkt końcowy stanowić miało pięć jeżdżących prototypów w czerwcu 2018 r. W ramach projektu miał być realizowany przyjęty w *Planie rozwoju elektromobilności* cel *Rozwój przemysłu elektromobilności* oraz proponowane dla tego celu działanie *Określenie sposobu rozwoju przemysłu elektromobilności (w tym modeli biznesowych)*⁸².

Projekt został zdefiniowany w dniu 9 stycznia 2017 r. podczas drugiego posiedzenia Komitetu Sterującego, natomiast w dniu 12 września 2017 r., na dziewiątym posiedzeniu KS, nastąpiła jego aktualizacja – zmieniono for-

⁷⁹ Ustawa z 11 stycznia 2018 r., ogłoszona w Dz. U. z 7 lutego 2018 r., weszła w życie 22 lutego 2018 r. tj. po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, natomiast art. 42 wszedł w życie z 1 stycznia 2019 r.

⁸⁰ Wersja produkcyjna rejestru (z zablokowaną wizualizacją danych na stronie ogólnodostępnej) została uruchomiona 14 grudnia 2018 r., natomiast w dniu 1 stycznia 2019 r. uruchomiona została pełna funkcjonalność EIPA z mapą wizualizującą stacje ładowania na terenie Polski.

⁸¹ W których wskazywane były m.in. status i zaawansowanie projektu (% wykonania), najważniejsze wydarzenia/działania w raportowanym okresie oraz wydarzenia/działania planowane w kolejnym miesiącu.

⁸² Załącznik nr 3 do *Planu Rozwoju Elektromobilności* – Działania wykonawcze w ramach obszaru interwencji: Finansowanie przemysłu elektromobilności.

mułę prowadzenia projektu, wyłączono z jego struktury NCBR, zaś Liderem Projektu została spółka ElectroMobility Poland SA⁸³. W kwietniu 2018 r., w związku z niezgłoszeniem się podmiotów posiadających wystarczające kompetencje do budowy prototypów i zakończeniem bez rozstrzygnięcia postępowania *Polski Samochód Elektryczny*, EMP zrezygnowała z koncepcji budowy pięciu prototypów oraz przejęła odpowiedzialność za całość działań zarówno technicznych, jak i biznesowych. Z uwagi na fakt, że projekt realizowany przez EMP miał charakter biznesowy to organy spółki a nie Komitet Sterujący, podejmowały decyzje dotyczące harmonogramu oraz sposobu realizacji projektu. Kierownik Programu otrzymywał od Lidera Projektu Raporty Okresowe Projektu za okres od maja 2017 r. do listopada 2018 r. Raporty za kolejne miesiące nie były sporządzane i przekazywane do Ministerstwa, bowiem w ocenie EMP nie było możliwe dalsze raportowanie o postępach projektu bez naruszania tajemnicy przedsiębiorstwa. W celu ochrony informacji stanowiących o przewagach konkurencyjnych EMP, Lider Projektu złożył wniosek o zamknięcie projektu, co umożliwiłoby zaprzestanie jego raportowania. Ministerstwo Energii pozytywnie odniosło się do wniosku spółki⁸⁴. Natomiast Przewodniczący Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych (dalej: RMPPS), tj. Minister Inwestycji i Rozwoju, zarekomendował pozostawienie projektu w portfelu oraz doprecyzowanie zasad monitoringu, aby nie zagrażały one bezpieczeństwu przedsięwzięcia. Według wyjaśnień Prezesa EMP, spółka *ogranicza się do przekazywania raportów w ramach wezwań ze strony KPRM*. W związku ze zmianą koncepcji realizacji projektu zmianie uległy ramowe daty projektu, które według pierwotnych założeń były wyznaczone od września 2016 r. do 30 czerwca 2018 r. Produkt końcowy projektu – pięć jeżdżących prototypów miał zostać osiągnięty w czerwcu 2018 r.⁸⁵, natomiast zgodnie z informacjami przekazywanymi przez EMP prototyp samochodu elektrycznego miałyby zostać zaprezentowany w 2020 r. a jego produkcja rozpocząć się w 2023 r.⁸⁶ W dniu 28 lipca 2020 r. EMP zaprezentowała dwa prototypy samochodów elektrycznych⁸⁷.

Koncepcja uruchomienia projektu programu e-Van dedykowanego pojazdowi dostawczym zainicjowana została w trakcie posiedzeń Komitetu Sterującego. W wyniku ustaleń podjętych na posiedzeniach Komitetu Sterującego do NCBR wpłynęły pisma Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Energii, datowane na dzień 21 lipca 2017 r. oraz 8 sierpnia 2017 r., nakazujące wyznaczenie przez NCBR Liderów Projektów, w tym Lidera Projektu *Uruchomienie Programu bezemisyjny samochód dostawczy do 3,5 tony*. W piśmie zawarte było też zalecenie uruchomienia w NCBR konkursu na powstanie takiego samochodu. Celem projektu było opracowanie oraz

**Projekt
Bezemisyjny samochód
dostawczy do 3,5 tony**

⁸³ Dalej: EMP.

⁸⁴ Podczas 25. posiedzenia KS podjęto decyzję o zakończeniu projektu, a Dyrektor Generalny Ministerstwa zaproponował zamknięcie projektu podczas posiedzenia RMPPS w dniu 7 czerwca 2019 r.

⁸⁵ Karta Projektu *Opracowanie prototypów elektrycznego auta miejskiego* z 8 maja 2017 r.

⁸⁶ <https://elektrowoz.pl/auta/polski-samochod-elektryczny-prototyp-w-2020-produkcja-w-2023-na-razie-wszystko-robia-niemcy/> [2020.06.17].

⁸⁷ <https://moto.pl/MotoPL/7,170318,26165490,izera-czyli-polski-samochod-elektryczny-nowa-marka-i-gotowe.html> [2020.08.11].

produkcja innowacyjnych na skalę światową samochodów bezemisyjnych o wadze poniżej 3,5 t oraz wsparcie podmiotów gospodarczych z branży produkcji innowacyjnych pojazdów bezemisyjnych. Jako wskaźnik realizacji celu wskazano: opracowanie innowacyjnego produktu – samochodu dostawczego o wadze poniżej 3,5 t (stanowiącego zarazem produkt końcowy), a następnie zakup przez partnerów projektu samochodów z produkcji seryjnej. Nie został natomiast zdefiniowany przewidywany wskaźnik realizacji korzyści, bowiem założenia projektu, jak i sposób jego realizacji były w dalszym ciągu na etapie planowania. Według zaktualizowanych założeń opracowanie uniwersalnego elektrycznego pojazdu dostawczego ma nastąpić w 2023 r. Nadal opracowywane i analizowane były możliwe warianty realizacji projektu⁸⁸, natomiast decyzja dotycząca wyboru wariantu miała zostać podjęta do końca 2019 r., zaś postępowanie zakupowe miało być przeprowadzone do końca I kwartału 2020 r. Natomiast według pierwotnego harmonogramu zakładano dostawę partii próbnej bezemisyjnych samochodów dostawczych w 2020 r., a zakończenie fazy wdrożeniowej i rozpoczęcie dostaw produkowanych seryjnie pojazdów – w 2021 r. Kierownik Programu był informowany przez NCBR o występujących opóźnieniach podczas kontaktów roboczych oraz posiedzeń KS, jednak nie posiadał on w swoich kompetencjach formalnych uprawnień do podejmowania działań wobec niezależnej od Ministerstwa instytucji prowadzącej projekt.

5.3. Realizacja programów Bezemisyjny Transport Publiczny i e-Van

Programy realizowane przez NCBR z obszaru elektromobilności zostały zaplanowane nierzetelnie i realizowane z istotnymi opóźnieniami, co wpływało na ryzyko niepełnego wykorzystania środków z Projektu X w ramach POIR. NCBR przyjęło założenie, że efektem programu BTP będzie dostarczenie samorządom miast około tysiąca nowoczesnych, bezemisyjnych autobusów wyposażonych w innowacyjny system zasilania oraz zdolnych do autonomicznego (bezobsługowego) poruszania się po terenie zajezdni. Tymczasem miasta oczekiwały przede wszystkim taniego, niezawodnego i niskoemisyjnego pojazdu wraz z infrastrukturą ładowania. Przyjęcie, że produktem końcowym pilotażowej formuły finansowania badań będzie powstanie całkowicie innowacyjnego, zeroemisyjnego autobusu o parametrach dotychczas w Polsce niestosowanych, stwarzało istotne ryzyko niepowodzenia programu BTP. Ryzyko wzrosło wraz z bezskutecznym przeprowadzeniem 18-miesięcznego postępowania na wybór wykonawców autobusów. Ostatecznie z dniem 2 kwietnia 2020 r. NCBR unieważnił drugie postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego i zakończył realizację programu BTP. Skutkiem braku rzetelnych analiz była również rezygnacja w 2019 r. z programu dedykowanego infrastrukturze ładowania i wprowadzenie w jego miejsce programu e-Van, który znajdował się nadal w fazie koncepcyjnej, pomimo iż prace nad nią trwały od 2017 r. Opóźnie-

⁸⁸ Wariant 1: projekt oparty o gotowe rozwiązanie nadwozia, wariant 1a: projekt oparty o gotowe rozwiązanie nadwozia fabryki FSC Lublin, wariant 2: projekt oparty o współpracę z istniejącymi w Polsce producentami pojazdów.

nia w realizacji programów negatywnie wpłynęły na stopień wykorzystania środków w ramach przyznanego dofinansowania. Wydatki poniesione do dnia 30 listopada 2019 r. na program BTP wyniosły 7,1 mln zł, co stanowiło około 7% projektowanego budżetu (100 mln zł).

5.3.1. Cele i założenia programów BTP i e-VAN

Realizowany przez NCBR program Bezemisyjny Transport Publiczny korzystał z dofinansowania w ramach Projektu X z Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój⁸⁹. Głównym celem Projektu X⁹⁰ było stworzenie efektywnego ekosystemu rozwoju innowacji w Polsce, w oparciu o nowy model finansowania przełomowych projektów badawczych. Projekt miał stworzyć warunki dla powstania przełomowych technologii, przyspieszyć wdrożenie wyników prac B+R na rynek oraz budować postawy proinnowacyjne wśród podmiotów realizujących prace B+R i szeroko pojętego społeczeństwa. Przyjęty przez NCBR model finansowania programów oparty został na rozwiązaniach wypracowanych przez amerykańską agencję finansującą badania – Defense Advance Research Projects Agency⁹¹. Zakładał on, że środowisko naukowe i biznesowe proponowało innowacyjne rozwiązanie problemu zgłoszonego przez zamawiającego, który pochodził z sektora publicznego.

Inicjacja programu BTP

W ramach projektu miało zostać zrealizowanych pięć programów badawczych, przy czym priorytetowe obszary badawcze, czyli tzw. *thrust areas* miały zostać dookreślone przez Dyrektora NCBR. Przy określaniu obszarów zobowiązany był on do zapewnienia zgodności z priorytetami państwa, określonymi w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, a także do uwzględnienia potencjału rozwojowego danego obszaru, możliwości generowania masy krytycznej wśród polskich podmiotów działających w danym obszarze oraz potencjału do wygenerowania innowacji o charakterze przełomowym. We wniosku określono również, iż zdefiniowane w NCBR *thrust areas*, powinny wynikać z konsultacji z Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Ministerstwem Rozwoju.

Jako obszar priorytetowy wybrano elektromobilność, ponieważ był to jeden z ważniejszych obszarów zainteresowania rządu, który wpisywał się w dokumenty strategiczne, czyli SOR i *Program Rozwoju Elektromobilności*. W ramach tego obszaru zaplanowano realizację trzech komplementarnych programów pilotażowych, uruchamianych w dwóch pierwszych latach Projektu X w tym BTP oraz dedykowanego infrastruktury ładowania.

Podjmując decyzję o celu i głównych założeniach programu BTP nie zachowano należytej staranności. Decyzje dotyczące tak skomplikowanych przedsięwzięć są podejmowane w warunkach dużej niepewności co do przebiegu planowanych projektów i ich końcowego efektu. Zatem proces decyzyjny powinien być poprzedzony przede wszystkim odpowiednimi analizami, które ułatwiałyby podjęcie decyzji (ograniczające ww. nie-

⁸⁹ Dalej: POIR.

⁹⁰ Sporządzony w dniu 10 listopada 2016 r.

⁹¹ Występującą w latach 1958–1972 i 1993–1996 pod nazwą – *Advanced Research Projects Agency* – ARPA.

pewność) i rzetelną diagnozą ryzyk planowanego projektu (zarządzanie którymi minimalizuje niepowodzenie). Wszystkie te działania służą uniknięciu negatywnych zjawisk i błędów, jakie w procesie decyzyjnym występują i ostatecznie mają na celu efektywne zrealizowanie zaplanowanego przedsięwzięcia. Natomiast decyzja o wyborze elektrycznego autobusu jako produktu końcowego nie była efektem uprzednich analiz ani efektem analiz przeprowadzanych z udziałem głównego odbiorcy czyli miast. Decyzja zapadła w lecie w 2016 r. Założenie i decyzja, że efektem końcowym programu BTP będzie produkcja autobusów, wypłynęły od Dyrektora NCBR. Po dyskusji z Ministrem Rozwoju i Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego uzyskano konsensus, że konkurs na prototyp autobusu, jako produktu badawczego daje szansę na uzyskanie przewagi konkurencyjnej na rynku dla podmiotów zainteresowanych udziałem w programie. Ogłoszenie dotyczące *poszukiwania partnera publicznego do programu w zakresie e-mobilności* opublikowano natomiast w dniu 5 grudnia 2016 r. W formularzu zgłoszeniowym przekazanym zainteresowanym miastom, w odpowiedzi na to ogłoszenie, określono obszar współpracy, tj. bezemisyjny transport publiczny. Miasta, będące interesariuszami programu, nie uczestniczyły na tym etapie w wyznaczeniu produktu końcowego, który zgodnie z zasadami modelu DARPA, powinien wynikać z potrzeb odbiorców końcowych.

Jako pilotaż do przetestowania nowej formuły finansowania badań naukowych wybrano budowę innowacyjnego autobusu, czyli przedsięwzięcie złożone i angażujące znaczną ilość zasobów. Natomiast z definicji pilotaż⁹² jest zadaniem próbnym. Program BTP przeprowadzany był w nowej formule – partnerstwa innowacyjnego, z wykorzystaniem środków unijnych, których rozliczanie podlega dodatkowym reżimom, w tym czasowym. Program cechowała nowość i stosunkowo wysoki stopień skomplikowania. Brak należytej staranności przy podejmowaniu kluczowych decyzji o kształcie programu BTP w efekcie doprowadziło do powstania bardzo skomplikowanego i wielowątkowego programu, który był obciążony istotnym ryzykiem niezrealizowania w założonych ramach czasowych oraz finansowych. O tym ryzyku informował już menedżer programu BTP w marcu 2017 r. Rekomendował zakończenie programu. Informował również w swoich raportach, że:

- ze względu na założenia programowe, które powinny zostać zrealizowane w okresie dwóch lat, istnieje ryzyko braku realizacji zadań w wyznaczonym terminie, zwłaszcza obejmujących budowę oraz testy nowego pojazdu bezemisyjnego;
- istnieje niewielka liczba wykonawców zdolnych zaprojektować, wybudować i dostarczyć na czas innowacyjne rozwiązanie z zakresu transportu bezemisyjnego;
- z uwagi na nowe rozwiązania zastosowane w pojeździe oraz krótki czas na wyprodukowanie dużej ilości sztuk pojawia się ryzyko niedokładnego przetestowania pojazdów i występowania błędów konstrukcyjnych;

⁹² Działania próbne, których celem jest sprawdzenie czegoś, często jakiegoś przedsięwzięcia w dziedzinie polityki lub gospodarki, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/pilota%C5%BC.html> [2020.01.28].

- brak doświadczenia w zakresie prowadzenia zamówień publicznych w trybie partnerstwa innowacyjnego, co wiąże się z wydłużeniem czasu przygotowania i prowadzenia zamówienia.

Również w ewaluacji z realizacji programu BTP (maj 2019 r.) wskazywano na fakt skomplikowania programu i szereg ryzyk wskazujących na niezasadność przyjętej koncepcji realizacji programu BTP i dalszej jego realizacji w przyjętej przez NCBR formule. Przyjęte założenia utrudniały skuteczną realizację celu programu BTP.

Przyjęty przez NCBR model finansowania *partnerstwo innowacyjne*, obowiązał NCBR do pozyskania współzamawiających do programu. W tym celu na stronie internetowej NCBR w dniu 5 grudnia 2016 r. zamieszczono ogłoszenie *NCBR szuka partnera publicznego do programu w zakresie e-mobilności*, a następnie zainteresowanym podmiotom został przesłany formularz zgłaszania uwag.

Zaangażowanie jednostek samorządu terytorialnego

W odpowiedzi na ogłoszenie swój wstępny udział w projekcie zadeklarowało 21 miast oraz Górnośląski Okręg Przemysłowy, a także trzy inne podmioty⁹³. Miasta wskazały główne potrzeby związane z nowoczesnym publicznym transportem bezemisyjnym oraz wstępnie zadeklarowały możliwość zakupu łącznie około 430 nowoczesnych autobusów.

W celu uszczegółowienia założeń i wymagań programowych NCBR na dedykowanej platformie ev.ncbr.gov.pl przygotowało ankietę dla miast zawierającą 169 pytań.

W okresie od czerwca do lipca 2017 r. *Porozumienie w sprawie wspólnej realizacji programu bezemisyjnego transportu publicznego*⁹⁴ podpisały władze 23 miast⁹⁵ oraz Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego. Zgodnie z pierwotną treścią Porozumienia, po przeprowadzeniu określonych w porozumieniu testów, miasta zobowiązywały się do nabycia w drodze cesji praw i obowiązków przysługujących NCBR na zakup określonej liczby pojazdów, a także przysługiwało im prawo do nabycia w drodze cesji praw i obowiązków przysługujących NCBR do skorzystania z prawa opcji na zakup określonej liczby pojazdów.

W dniu 19 września 2017 r. do miast został wysłany projekt aneksu do Porozumienia, mający na celu uwzględnienie udziału miast w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w trybie partnerstwa innowacyjnego. Zgodnie z treścią zmienionego Porozumienia miasta nabywały prawa i obowiązki bezpośrednio w ramach postępowania, a nie wskutek nabycia praw i obowiązków NCBR w drodze cesji.

W okresie od września do grudnia 2017 r. Porozumienia w zmienionej formule (aneks lub nowe Porozumienie) podpisały władze 26 miast oraz Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego.

⁹³ Stowarzyszenie Elektryków Polskich, Przemysłowy Instytut Motoryzacji oraz Instytutu Łączności – Państwowy Instytut Badawczy.

⁹⁴ Dalej: Porozumienie.

⁹⁵ Częstochowa, Jaworzno, Kraków, Krosno, Lublin, Łomianki, Łomża, Mielec, Nowy Sącz, Płock, Rzeszów, Siedlce, Sieradz, Sosnowiec, Starachowice, Szczecin, Tczew, Tomaszów Mazowiecki, Toruń, Tychy, Wrocław, Zakliczyn i Żyrardów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wego. Jedno miasto (Łomianki) zrezygnowało z realizacji programu BTP, wskazując jako powód brak akceptacji zakresu zmian w Porozumieniu wprowadzonych aneksem. Porozumienie podpisały dodatkowo cztery miasta – Bydgoszcz, Gdynia, Wejherowo i Warszawa.

Miasta zadeklarowały zakup łącznie sześciu sztuk autobusów oraz 201 sztuk w przypadku uzyskania bezzwrotnego dofinansowania na zakup pojazdów w wysokości co najmniej 60%, a także uzyskały prawo do skorzystania z prawa opcji na zakup 871 autobusów.

Szczegółowe założenia programu BTP

Celem ogólnym programu BTP było opracowanie i dostawa do roku 2023 około 1000 innowacyjnych, bezemisyjnych autobusów transportu publicznego do jednostek samorządów terytorialnych. W programie określono trzy cele szczegółowe:

1. Opracowanie i dostawa innowacyjnego typoszeregu pojazdów bezemisyjnego transportu publicznego.
2. Osiągnięcie zakładanego poziomu modułowości i autonomiczności pojazdu będącego rezultatem prac badawczo-rozwojowych prowadzonych w ramach projektu.
3. Przeprowadzenie finansowania prac badawczo-rozwojowych według nowej, nieużywanej dotychczas formuły.

Dla celu ogólnego nie zostały przyjęte żadne wskaźniki, natomiast wartość docelowa wskaźników określonych dla poszczególnych celów szczegółowych powinna zostać osiągnięta do 2023 roku.

Infografika nr 12

Założenia programu Bezemisyjny Transport Publiczny



Źródło: wyniki kontroli NIK.

Zaplanowana w programie BTP liczba autobusów, objęta zamówieniem, była wynikiem zgłoszeń Współzamawiających, którzy dokonali jej wyliczenia w oparciu o tzw. zastępowalność technologiczną posiadanej floty komunikacji miejskiej, cele osiągnięcia udziału transportu zeroemisyjnego

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

we flocie, możliwości budżetowe, możliwe finansowanie nabycia pojazdów, a także realizowane zadania transportowe.

W metodyce realizacji programu BTP wskazano założenie, że do realizacji programu zastosowany zostanie tryb *partnerstwa innowacyjnego*, z czym wiązało się zaangażowanie dużej liczby odbiorców końcowych, ponieważ celem ogólnym programu było opracowanie i dostawa do roku 2023 około 1000 innowacyjnych autobusów. Jednocześnie NCBR musiał współpracować z wieloma potencjalnymi Wykonawcami, ponieważ według założeń programu BTP miała być zastosowana tzw. *metoda lejka* skutkująca eliminowaniem wykonawców wraz z realizacją poszczególnych etapów zamówienia publicznego. W końcowej fazie, czyli fazie wdrożeniowej z początkowej liczby wyłonionych wykonawców (nie więcej niż 30 wykonawców) miał zostać dopuszczony już tylko jeden wykonawca. Taki tryb postępowania miał zapewnić wyższą jakość innowacyjności produktu przy niezmienionej proponowanej cenie zakupu. NCBR musiał również ściśle współpracować z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, który był współfinansującym cały program BTP.

Przepisy ustawy *Pzp* definiujące innowacyjny produkt wymagały, aby produkt programu BTP cechował się innowacyjnością. Określona została wymagana innowacyjność produktu końcowego, tzn. autobus miał posiadać dwie konieczne innowacyjności:

- zastosowanie w zakresie źródeł zasilania pojazdu wymiennych komponentów (modułów) zapewniających wzajemną zastępowalność różnych rodzajów magazynów energii: baterii trakcyjnych i wodorowych ogniwo paliwowych z zasobnikiem wodoru,
- zdolność pojazdu, co najmniej na obszarze zajezdni, do jazdy autonomicznej, na poziomie 3 SAE wg klasyfikacji dokumentu J3016 *Taxonomy and Definitions for Terms Related to Driving Automation Systems for On-Road Motor Vehicles* stowarzyszenia SAE International.

Innowacje produktu końcowego programu nie wynikały z potrzeb miast, czyli odbiorców końcowych produktu innowacyjnego, co było sprzeczne z założeniami metodyki DARPA wskazanej w Projekcie X. Zgodnie z metodyką odbiorcy końcowi powinni otrzymać innowacyjny produkt stanowiący rozwiązanie ich problemu.

Przyjęte w NCBR konieczne rozwiązania w zakresie innowacyjności różniły się z oczekiwaniami miast. Oczekiwanym przez miasta produktem końcowym był niskoemisyjny pojazd charakteryzujący się niskimi kosztami eksploatacji wraz z rozbudowaną infrastrukturą ładowania. Natomiast na zastosowanie w zakresie źródeł zasilania pojazdu wymiennych komponentów w postaci wodorowych ogniwo paliwowych wskazały tylko dwa miasta (Gdańsk, Szczecin). Z kolei kwestia zdolności pojazdu do jazdy autonomicznej została ujęta w różnym zakresie przez Mielec, który zwracał uwagę na *brak perspektyw wdrożeniowych w przyszłości systemów zdalnego, centralnego zarządzania ruchem pojazdów komunikacji miejskiej, a w dalszej perspektywie wdrażania komunikacji opartej na pojazdach autonomicznych* i Zieloną Górę, która oczekiwała, żeby pojazdy elektryczne *były w miarę*

Innowacyjność
produktu końcowego
programu BTP

możliwości „bezobsługowe” dla kierowców (dot. ładowania baterii na pętli i zajezdni).

Zarówno potrzeby transportowe poszczególnych miast, jak i oczekiwane cechy produktu końcowego były bardzo zróżnicowane, co utrudniało ujednoczenie wymagań odnośnie końcowego produktu dostosowanego do potrzeb każdego z miast i przyjęcie takiego rozwiązania, które w pełni zaspokajałoby potrzeby potencjalnych odbiorców. W trakcie realizacji programu BTP menadżer programu zwracał uwagę, iż *każde z miast potrzebuje pojazdu dostosowanego do specyfiki danego miasta. Obecnie nie ma zgody na ujednoliczoną kompletację.* Wskazywał również, że miasta, będące współzamawiającymi i NCBR, miały różne priorytety, tj. miasta zainteresowane były niezawodnością rozwiązania i ceną oraz kosztami operacyjnymi, natomiast z punktu widzenia NCBR priorytetem było spełnienie minimalnych wymagań technicznych oraz nieprzekroczenie maksymalnej ceny pojazdu. NCBR miało świadomość, iż zgłaszane zapotrzebowania w zakresie produktu końcowego są bardzo różnorodne, a przyjęta innowacyjność nie wynika z faktycznych potrzeb miast. Na różnorodne potrzeby miast zwracał również uwagę Przewodniczący Zespołu ds. *elektromobilności*. Jak wnika z jego zeznań, *rodziły się jednak obawy, czy produkt końcowy będzie atrakcyjny dla miast, bo miały one różne potrzeby.*

Przewodniczący powołanego w NCBR Zespołu ds. *elektromobilności* stwierdził, iż pojazd musi spełniać oczekiwania rynku oraz być konkurencyjny technologicznie oraz cenowo na rynkach wewnętrznym i zewnętrznym, a także wskazywał na konieczność opracowania kompleksowych rozwiązań technologicznych z zakresu pojazdów, infrastruktury ładowania, rozbudowy sieci energetycznej i modeli biznesowych pozwalających na minimalizację kosztów inwestycyjnych i eksploatacyjnych. Zaprezentowane główne wyzwania programu BTP⁹⁶ były spójne z oczekiwaniami miast. W związku z powyższym Zespół ds. *elektromobilności* zaproponował, aby innowacyjność dotyczyła napędu, ogrzewania i chłodzenia, konstrukcji, systemu zarządzania urządzeniami pokładowymi, wczesnego wykrywania oraz obsługi błędów i awarii systemu, zdalnego systemu monitorowania parametrów pracy systemów pokładowych, inteligentnych systemów obsługi (biletowej itp.) i informowania pasażerów lub optymalizacji techniczno-ekonomicznej.

Natomiast wskazane przez przewodniczącego Zespołu ds. *elektromobilności* punkty nie stanowiły o innowacyjności produktu, czego wymagały przepisy ustawy *Pzp* definiujące innowacyjny produkt. W związku z powyższym NCBR przeprowadził rozpoznanie stanu techniki, na podstawie którego zdefiniowano dwie cechy innowacyjne produktu końcowego: zastosowanie wymienionych komponentów (modułów) zapewniających wzajemną zastępowalność różnych rodzajów magazynów energii oraz zdolność pojazdu, co najmniej na obszarze zajezdni, do jazdy autonomicznej na poziomie 3 SAE.

⁹⁶ Opracowanie standardowych systemów ładowania, zintegrowane systemy informatyczne na rzecz monitoringu i zarządzania, optymalizacja całkowitych kosztów, poprawa relacji ceny pojazdu do jego możliwości, stworzenie systemu wsparcia finansowego, zbyt mały zasięg pojazdów bezemisyjnych, sposoby wykorzystania zużytej baterii, zasięg pojazdu na jednym ładowaniu od 200 km, do co najmniej 350 km, określone wymiary i liczba miejsc w pojazdach, optymalizacja zużycia energii elektrycznej pojazdu, korzystna relacja masy do pojemności i żywotności akumulatorów oraz dodatkowe funkcjonalności i udogodnienia dla pasażerów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Powyższe rozwiązanie zostało przedstawione przewodniczącemu *Zespołu ds. Elektromobilności* w dniu 24 maja 2017 r. Potwierdził on wprowadzić innowacyjność proponowanych parametrów, jednocześnie jednak wyraził wątpliwość, czy miasta oczekują innowacyjnych cech na tak wysokim poziomie ogólności. Dodatkowo, czas zaplanowany w projekcie był zbyt krótki i nie pozwalał na opracowanie koncepcji nowego produktu oraz jego testowanie. Wymagania dotyczące wskazanych innowacyjności uznane zostały za zbyt wysokie, technicznie wykonalne, ale nieuzasadnione.

Zespół ds. elektromobilności ani miasta nie wskazywały na potrzebę zastosowania zaimplementowanych do programu BTP innowacji. Przyjęte rozwiązania technologiczne warunkują w dużym stopniu cenę i koszty użytkowania pojazdów i pośrednio mogły wpływać na niewielką liczbę złożonych przez miasta zamówień w ramach obowiązkowego zakupu oraz stanowiły (przy uwzględnieniu czasu zaplanowanego na realizację projektu) ograniczenie dla potencjalnych wykonawców. W opracowanej w maju 2019 r. ewaluacji programu BTP stwierdzono, że *z punktu widzenia producentów autobusów nie opłaca się doposażać pojazdów w wymagane innowacje. Pojazd mniej innowacyjny będzie tańszy, a i tak będzie zaspokajał najważniejsze potrzeby zamawiających tj. wożenie pasażerów przy zerowej lub bardzo niskiej emisji spalin. (...) umieszczenie dwóch systemów w jednym pojeździe znacznie go podraża, a nie ma wpływu na poziom bezemisyjności, a więc parametru kluczowego dla większości zamawiających.*

Zgodnie z założeniami metody DARPA rozstrzygnięcie o innowacyjności programu powinno nastąpić na etapie formułowania pomysłu, czego nie wykonano w przypadku programu dotyczącego infrastruktury ładowania. Przed włączeniem programu do Projektu X nie ustalono w istocie czy w danym obszarze znajdują się zagadnienia o charakterze badawczym. W dokumencie pn. „Ramowe założenia do programu B+R e-BUS Bateria i Infrastruktura” z 25 października 2016 r. określona została nie tylko koncepcja programu, ale również koszty kwalifikowane oraz harmonogram działań. Zatem koncepcja programu w zakresie infrastruktury powstała blisko rok przed formalnym jej włączeniem (na mocy aneksu nr 1 w dniu 26 września 2017 r.) do Projektu X. Przez prawie dwa lata program badawczy dotyczący infrastruktury ładowania nie był realizowany.

W I kwartale 2019 r. Dyrektor NCBR podjął decyzję o nierealizowaniu osobnego programu dedykowanego infrastrukturze ładowania, ze względu na brak wyzwań badawczych w tym obszarze, a także nieuregulowane kwestie prawne związane z tworzeniem infrastruktury ładowania połączonej z siecią energetyczną. Ponadto decyzję uzasadniono faktem, że w ramach programu BTP uwzględniono ładowarki umożliwiające ładowanie pojazdów z wykorzystaniem istniejącego dostępu do sieci energetycznej. Z uwagi na ryzyko niepełnej realizacji finansowej Projektu X, NCBR rekomendował w jego miejsce program e-Van, by w pełni wykorzystać środki z Projektu X.

Koncepcja uruchomienia programu e-Van, dedykowanego pojazdom dostawczym, zainicjowana została w trakcie posiedzeń Komitetu Sterującego działającego przy Ministrze Energii. W wyniku ustaleń podjętych na posiedzeniach Komitetu Sterującego, w dniach 21 lipca 2017 r. oraz

Infrastruktura ładowania

Program e-Van

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

8 sierpnia 2017 r. do NCBR wpłynęły pisma od Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Energii nakazujące wyznaczenie przez NCBR Liderów Projektów, w tym Lidera Projektu *Uruchomienie Programu bezemisyjny samochód dostawczy do 3,5 tony*, a także uruchomienia w NCBR konkursu, którego celem będzie powstanie takiego samochodu.

W czerwcu 2018 r. NCBR podpisał listy intencyjne z Poczta Polska SA oraz czterema spółkami energetycznymi (ENEA SA, ENERGA-OPERATOR SA, PGE Dystrybucja SA, TAURON Dystrybucja SA) o współpracy w zakresie opracowania założeń programu. Nawiązana współpraca między PFR a Poczta Polska SA miała na celu stworzenie spółki celowej, która nabędzie innowacyjne pojazdy. Szczegóły rozmów i ustaleń między PFR a Poczta Polska SA nie były znane NCBR. Ministerstwo Energii – mające pod swoim nadzorem spółki energetyczne i jednocześnie kierujące pracami Komitetu Sterującego – zdecydowało się po analizach zaangażować cztery spółki energetyczne we wdrażanie produktów końcowych programu e-Van.

Spółki przedstawiły informacje na temat eksploatacji pojazdów dostawczych do 3,5 t. w ramach swojej działalności oraz umożliwiły przeprowadzenie ankiet wśród użytkowników końcowych pojazdów.

Z uwagi na fakt, iż przeprowadzenie trybu zamówienia publicznego w trybie partnerstwa innowacyjnego wymagałoby nawiązania współpracy z podmiotami, które w ramach zamówienia zakupią opracowane produkty, a listy intencyjne podpisano z podmiotami, w odniesieniu do których partnerstwo innowacyjne uznane zostałoby za niedozwoloną pomoc publiczną, NCBR zdecydował o wykorzystaniu do realizacji programu e-Van trybu zamówień przedkomercyjnych. Tryb zamówień przedkomercyjnych zakładał przeprowadzenie wyłącznie prac B+R mających na celu opracowanie innowacyjnego pojazdu, natomiast zakup miały odbywać się przez poszczególne podmioty we własnym zakresie.

Przeprowadzono również analizę dotyczącą aktualnego stanu techniki z uwzględnieniem dostępnych na rynku elektrycznych pojazdów dostawczych, obszarów możliwych innowacji oraz kierunku rozwoju rynku. Przeprowadzono dialog techniczny z 21 podmiotami z sektora motoryzacyjnego, uczelniami wyższymi, instytutami badawczymi i innymi interesariuszami, mający na celu zbadanie stanu techniki, warunków finansowych i czasowych prowadzenia prac B+R korelujących z przedmiotem programu e-Van.

W sierpniu 2019 r. zdecydowano, że w miejsce programu na rzecz infrastruktury ładowania uruchomiony zostanie program e-Van. Stworzono następny harmonogram, w którym zaplanowano publikację ogłoszenia o konkursie na dzień 3 października 2019 r., podpisanie umów z wykonawcami zaplanowano w okresie od 20 do 31 grudnia 2019 r., od dnia 2 stycznia 2020 r. planowano rozpoczęcie fazy B+R, a jej zakończenie przewidziano w dniu 7 marca 2023 r.

Głównym celem programu e-Van miało być wdrożenie na rynek elektrycznego pojazdu dostawczego kat. N1 o innowacyjnych funkcjonalnościach i uniwersalnym zastosowaniu. Cel programu e-Van miał być osiągnięty poprzez opracowanie stosownego pojazdu dostawczego oraz przetestowa-

nie nowego modelu finansowania prac badawczo-rozwojowych. W programie określono wskaźniki produktu⁹⁷, a także wskaźniki rezultatu⁹⁸ i wskaźniki wpływu⁹⁹. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych (20 grudnia 2019 r.) program e-Van nie został uruchomiony (wymagał zaakceptowania przez Radę NCBR), pomimo wcześniejszych deklaracji publikacji ogłoszenia o konkursie e-Van na dzień 3 października 2019 r.¹⁰⁰ Nastąpiło co najmniej trzymiesięczne opóźnienie w formalnym rozpoczęciu realizacji programu, co powodowało ryzyko nieterminowego zakończenia.

5.3.2. Planowanie, budżet i harmonogram programów badawczych

Umowa o dofinansowanie projektu pozakonkursowego w ramach POIR nr POIR.04.01.03-00-0001/16 podpisana została w dniu 12 kwietnia 2016 r. Kwota wydatków kwalifikowanych, równa całkowitemu kosztowi realizacji Projektu X wynosiła 181 888,7 tys. zł, a okres kwalifikowalności wydatków przyjęto od dnia 1 października 2016 r. do dnia 31 grudnia 2023 r. Umowa aneksowana była trzykrotnie, w dniach: 26 września 2017 r., 19 września 2018 r. oraz 13 grudnia 2019 r. Pierwotnie w ramach Projektu X zaplanowano realizację pięciu programów B+R z budżetem 135 mln zł (około 27 mln zł każdy).

W związku z koniecznością intensyfikacji działań w Projekcie X w początkowym okresie realizacji, NCBR wnioskowało o zmianę terminów osiągnięcia tzw. kamieni milowych. Miało to przełożyć się na wcześniejsze osiągnięcie planowanych efektów. NCBR wnioskowało o skrócenie okresu realizacji projektu (do końca 2021 r., zamiast do końca 2023 r.), zmianę założeń dotyczących zatrudnianych menadżerów programów (kontrakty menadżerskie zastąpione zostały umową o pracę), modyfikację budżetu projektu (wzrost kosztów programów B+R w nowej formule ze 135 mln zł do 177 mln zł, co przełożyło się na wzrost wartości całego Projektu X ze 181,9 mln zł do 208,8 mln zł), zmianę wartości planowanych wskaźników monitorowania (np. liczba przetestowanych instrumentów wsparcia B+R w lepiej rozwiniętym obszarze kraju została zmniejszona z pięciu do jednego), ograniczenie liczby przeprowadzonych konkursów technologicznych z trzech do jednego. We wniosku o dofinansowanie, zmienionym na mocy aneksu nr 1, zmniejszona została liczba planowanych projektów z pięciu do trzech, a także wskazano, iż programy dotyczyć będą: bezemisyjnego transportu, infrastruktury ładowania oraz magazynowania wodoru z łącznym budżetem

Zmiany poszczególnych programów w ramach Projektu X finansowanego z POIR

⁹⁷ Liczba przetestowanych trybów finansowania B+R przy pomocy innowacyjnych mechanizmów zamówień publicznych, liczba realizowanych prac B+R, liczba prototypów uniwersalnej platformy elektrycznego pojazdu dostawczego, opracowanego w ramach programu, liczba prototypów zabudowy zainstalowanych na uniwersalnej platformie elektrycznego pojazdu dostawczego, opracowanych w ramach programu oraz liczba otrzymanych elektrycznych pojazdów homologowanych wg kat. N1 opracowanych w ramach programu.

⁹⁸ Liczba dokonanych zgłoszeń patentowych/wzorów użytkowych uzyskanych związanych z wynikami badań projektów opracowanych w ramach programu.

⁹⁹ Liczba podmiotów, które wdrożyły opracowane rozwiązania, liczba sprzedanych pojazdów bazujących na rozwiązaniach powstałych w wyniku realizacji programu, liczba podmiotów, które zakupiły opracowane w wyniku realizacji programu rozwiązanie oraz liczba wdrożonych wyników prac B+R.

¹⁰⁰ W dniu 7 maja 2020 r. NCBR poinformowało o wszczęciu postępowania w ramach Przedsięwzięcia „e-Van – uniwersalny pojazd dostawczy o napędzie elektrycznym kat. N1”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

tem 177 mln zł. (w tym program BTP 100 mln zł, infrastruktura ładowania 54 mln zł, magazynowanie wodoru 23 mln zł).

Aneks nr 2 z dnia 19 września 2018 r. zawarto w związku z koniecznością weryfikacji metodologii i ponownego przeliczenia kosztów, wynikającą ze zmiany założeń projektu. Wskazano, że budżet trzech programów B+R wyniesie łącznie 174 mln zł (w tym program BTP 100 mln zł, infrastruktura ładowania 42 mln zł, magazynowanie wodoru 32 mln zł).

Aneksem nr 3 z dnia 13 grudnia 2019 r. zmieniono zakres merytoryczny programów badawczych. Zamiast programu dotyczącego infrastruktury ładowania wprowadzono program e-Van, którego budżet ustalono na 47 mln zł. Zmieniona została również kwota kosztów wszystkich programów B+R na 179 mln zł oraz wydłużono okres kwalifikowalności wydatków do 31 grudnia 2023 r.

Budżet programu BTP

W dokumencie *Oszacowanie wartości zamówienia w ramach programu Bezemisyjny transport publiczny* z 21 grudnia 2017 r. oszacowano wartość części badawczej finansowanej z Projektu X na kwotę 79,5 mln zł netto. NCBR zdecydował o podziale prac B+R na trzy etapy oraz wynagradzanie w formie ryczału za każdy ze zrealizowanych etapów:

- Etap I obejmujący studium wykonalności wraz z analizą ekonomiczną i harmonogramem prac oraz inne ustalenia na etapie negocjacji, na który zaplanowano łącznie 3 mln zł.
- Etap II opracowanie prototypu pojazdu o długości 12 m, projekt techniczny typoszeregu pojazdów o długościach 10 m, 12 m i 18 m oraz studium wykonalności infrastruktury testowej, na który zaplanowano łącznie 31,5 mln zł. Na etapie opracowania SIWZ kwota zaplanowana na ten etap została zwiększona do 33,95 mln zł netto.
- Etap III dotyczący dostarczenia serii testowej pojazdów o długościach 10 m, 12 m i 18 m, (co najmniej jedna sztuka każdej długości), na który zaplanowano łącznie 45 mln zł.

W celu określenia wartości części wdrożeniowej zamówienia, NCBR przeanalizował postępowania o udzielenie zamówień publicznych na autobusy elektryczne przeprowadzone w latach 2014–2017 przez polskich organizatorów lub operatorów transportu publicznego. Biorąc pod uwagę powyższe analizy, ustalono maksymalne wartości ceny dla pojazdów o poszczególnych długościach: pojazd 10m cena docelowa 1 800 tys. zł netto, pojazd 12 m cena docelowa 2000 tys. zł netto, pojazd 18m cena docelowa 2200 tys. zł netto.

Na podstawie łącznej ilości produktów końcowych, wynikających z zapotrzebowania współzamawiających oraz podanych wyżej maksymalnych cen jednostkowych pojazdów wyliczono wartość zamówienia w fazie wdrożeniowej. W zamówieniu podstawowym, tj. przy warunkowym zakupie 201 pojazdów łączna kwota miała wynieść 405,8 mln zł netto, natomiast przy zamówieniu opcjonalnym, tj. zakup 876 pojazdów – 1823,4 mln zł netto. Wartość części wdrożeniowej programu BTP miała zatem wynieść 2229,2 mln zł i zostać sfinansowana z budżetów miast (w ramach wieloletnich planów finansowych), przy zapewnieniu współfinansowania przez NFOŚiGW w ramach umowy zawartej z NCBR.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Umowa o współpracy NCBR i NFOŚiGW w związku z programem BTP zawarta została w dniu 29 grudnia 2017 r. Jej przedmiotem była współpraca przy zapewnieniu dofinansowania zakupu przez miasta pojazdów bezemisyjnych w ramach programu BTP oraz ustalenie zasad udzielenia promesy dofinansowania zakupu. Strony ustaliły, iż dofinansowanie nastąpi w ramach programu utworzonego przez NFOŚiGW. Umowa została zawarta na czas oznaczony do dnia 31 grudnia 2020 r. Zasady dofinansowania określone w projekcie promesy oraz projekcie programu NFOŚiGW przewidywały łączny budżet w wysokości do 2,2 mld zł, w tym dla bezzwrotnych form dofinansowania do 1 mld zł oraz dla zwrotnych form dofinansowania do 1,2 mld zł. Dofinansowanie miało być udzielane w formie dotacji do 60% kosztów zakupu lub pożyczki na okres nie dłuższy niż 15 lat.

W związku z zakończeniem pierwszego postępowania w programie BTP i uruchomieniem kolejnego w lipcu 2019 r., trwały rozmowy z NFOŚiGW odnośnie szczegółowego zakresu oraz sposobu realizacji programu dedykowanego wsparciu bezemisyjnego transportu publicznego dla miast. Rozmowy dotyczyły również zgłaszanego przez miasta niskiego stopnia dofinansowania w porównaniu z innymi dostępnymi programami zarówno w NFOŚiGW (do 100%), jak i Centrum Unijnych Projektów Transportowych (do 85%).

NCBR zobowiązany był do osiągnięcia w trakcie realizacji projektu tzw. kamieni milowych, czyli zadań, które miał zrealizować w poszczególnych półroczach realizacji projektu. Zgodnie z założeniami przewidzianymi w aneksie nr 2 z 19 września 2018 r., jedynie dla pierwszego półrocza 2021 r. nie został przyjęty żaden kamień milowy. W aneksie nr 3 z 13 grudnia 2019 r. zaktualizowano kamienie milowe w taki sposób, aby faktyczny termin ich realizacji pokrywał się z harmonogramem przewidzianym w tym aneksie.

Harmonogram programu BTP

Realizacja programu BTP została podzielona na cztery etapy – przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie partnerstwa innowacyjnego (10 miesięcy), przeprowadzenie postępowania (sześć miesięcy), faza B+R (30 miesięcy) oraz faza wdrożeniowa (14 miesięcy). Okres realizacji programu określono na 60 miesięcy. Każdy z etapów podzielono na kolejne zadania.

Przystąpienie do etapu I, związanego z przygotowaniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, poprzedzało uszczegółowienie zakresu merytorycznego programu i jego celów oraz wyłonienie menagera programu BTP. Przygotowanie postępowania trwało 11 miesięcy. Rozpoczęło się w styczniu 2017 r., kiedy zaprezentowano założenia programu BTP oraz zatrudniono menagera programu. Etap ten został zakończony w dniu 29 grudnia 2017 r., tj. w momencie przekazania ogłoszenia o wszczęciu postępowania do publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

Etap dotyczący realizacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie partnerstwa innowacyjnego trwał 17 miesięcy (od ogłoszenia o wszczęciu postępowania w dniu 3 stycznia 2018 r. do decyzji o unieważnieniu postępowania w dniu 10 czerwca 2019 r.), to jest o 11 miesięcy dłużej niż zakładano. Przyczyną opóźnień było również nierzetelne plano-

wanie czasu trwania kolejnych etapów programu BTP. Planując przebieg postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przyjęto minimalny, przewidziany w przepisach, okres składania ofert wstępnych¹⁰¹, 90-dniowy termin związania ofertą, bez uwzględnienia możliwości jego wydłużenia o kolejne 60 dni, oraz 15-dniowy termin na przeprowadzenie kontroli uprzedniej, z zaznaczeniem, że kontrola może trwać od 14 do 30 dni. Na problem ten zwrócił uwagę również menadżer projektu w raportach okresowych, sygnalizując między innymi ryzyko dotyczące zbyt krótkich terminów realizacji projektu i oceniając wymagania dotyczące terminów realizacji postępowania jako *niezwykle ambitne*. Wybór wykonawcy obciążony był istotnym ryzykiem znacznego wydłużenia procedury i nieterminowego wyłonienia wykonawcy zadania ze względu na przyjętą formułę, która nie była dotychczas stosowana. Ostatecznie, zdiagnozowane ryzyko braku realizacji zadań w wyznaczonym terminie się ziściło.

Opracowana w NCBR ewaluacja¹⁰² *ex-post* pierwszego postępowania nr 44/17/PI wskazała między innymi, iż wykonawcy oczekiwali wydłużenia fazy B+R do minimum 24–30 miesięcy, co nie zostało przez NCBR uwzględnione przy tworzeniu harmonogramu postępowania 30/19/PI¹⁰³. W postępowaniu tym faza B+R została skrócona z 30 do 21 miesięcy. Zmniejszyła to atrakcyjność zamówienia dla potencjalnych wykonawców z uwagi na przeniesienie na wykonawcę ryzyka nieterminowej realizacji fazy B+R.

Ponownie realizacja programu BTP, zgodnie z planowanym harmonogramem¹⁰⁴, została podzielona na trzy etapy: wyłonienie wykonawców (od ogłoszenia postępowania do kwietnia 2020 r., czyli dziewięć miesięcy), fazę B+R (21 miesięcy) oraz fazę wdrożeniową (12 miesięcy). Planowane zakończenie programu zostało przewidziane na grudzień 2023 r. Zgodnie z harmonogramem zarówno faza B+R, jak i wdrożeniowa zostały skrócone, odpowiednio o dziewięć i dwa miesiące. W związku z unieważnieniem postępowania nr 44/17/PI w dniu 15 lipca 2019 r. ogłoszono kolejne postępowanie (nr 30/19/PI) na wyłonienie wykonawcy w programie BTP. W dniu 2 kwietnia 2020 r. NCBR unieważnił postępowanie i tym samym zakończył realizację programu BTP. Jak wskazał, przyjęta formuła realizacji programu nie pozwoliła na kontynuację działań na rzecz bezemisyjności w transporcie publicznym w przyjętym kształcie z uwagi na obowiązujące procedury, skalę zamówienia jak i czas niezbędny na jego realizację¹⁰⁵.

Poniesione do dnia 30 listopada 2019 r. wydatki¹⁰⁶ w ramach Projektu X na realizację programu BTP wyniosły 7 063 tys. zł, w tym koszty bezpośrednie 5200 tys. zł i pośrednie 1863 tys. zł oraz na program e-Van 115,7 tys. zł, w tym koszty bezpośrednie 87,9 tys. zł i pośrednie 27,7 tys. zł. Stanowiło

Zaawansowanie
finansowania programów
BTP i e-Van

¹⁰¹ Art. 57 ust. 6 ustawy *Pzp* przewiduje minimalny 30-dniowy termin na składanie ofert wstępnych.

¹⁰² Analiza przetargu Bezemisyjny Transport Publiczny raport końcowy, Warszawa, maj 2019 r.

¹⁰³ Postępowanie na wyłonienie wykonawców programu BTP.

¹⁰⁴ Pismo Zastępcy Dyrektora Działu Rozwoju Innowacyjnych Metod Zarządzania Programami z dnia 6 grudnia 2019 r., znak: BDP-SKO.0910.1.2019.JB

¹⁰⁵ https://www.ncbr.gov.pl/index.php?id=33163&L=36&tx_news_pi1%5Bnews%5D=62205&cHash=495f2332fd8a0a1a4d946cd477d36542 [2020.07.07].

¹⁰⁶ Na podstawie danych z zatwierdzonych wniosków o płatność.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

to odpowiednio jedynie około 7% zaplanowanych kosztów¹⁰⁷ programu BTP oraz zaledwie około 0,2% planowanych kosztów¹⁰⁸ programu e-Van. Najistotniejszą kategorię kosztów bezpośrednich poniesionych dotychczas w programie BTP stanowiły koszty szkolenia menedżerów 1919 tys. zł, poszukiwania partnerów i możliwości współpracy (m.in. usługi doradcze, prawne, tłumaczenia) 958,9 tys. zł oraz bieżące zarządzanie projektem 891,9 tys. zł. Przy programie e-Van poniesiono dotychczas koszty bezpośrednie w kwocie 87,9 tys. zł na przygotowanie programu badawczego, tj. głównie na wynagrodzenie menadżera projektu i osób go wspierających. Realizacja programu e-Van do dnia podpisania aneksu nr 3 do umowy o dofinansowanie (13 grudnia 2019 r.), na podstawie którego program ten został włączony do realizacji w ramach Projektu X, przebiegała bez podstawy umownej (tj. dokonania koniecznych zmian ww. umowy).

Niskie zaawansowanie, w tym finansowe, realizacji projektów zwiększało istotnie ryzyko ich niezakończenia w planowanym terminie, nieosiągnięcia zakładanych wskaźników produktu i rezultatu oraz utratę przyznanego dofinansowania. Ryzyko takie dostrzegło także Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, które w związku z niskim poziomem zaawansowania Projektu X w lipcu 2019 r., zwróciło się do Dyrektora NCBR z prośbą o analizę stanu wykorzystania środków przeznaczonych na poszczególne zadania przewidziane w projekcie. W szczególności, o przedstawienie propozycji działań, jakie planuje podjąć NCBR w celu pełnego wykorzystania alokacji przeznaczonej na projekt, określonej w aktualnej wersji wniosku o dofinansowanie lub możliwości zwolnienia części budżetu do wykorzystania w innych działaniach POIR w przypadku niemożliwości wykorzystania całości środków projektu w okresie kwalifikowalności.

W umowie z dnia 12 kwietnia 2016 r., ustalonej treścią aneksu nr 2 z 19 września 2018 r., przyjęto między innymi następujące kamienie milowe: wybór wykonawców w programie BTP (I półrocze 2018 r.), ogłoszenie naboru (II półrocze 2018 r.) oraz wybór wykonawców (I półrocze 2019 r.) w programie dotyczącym infrastruktury ładowania. Ogłoszenie naboru i wybór wykonawców w programie dotyczącym infrastruktury ładowania nie zostało zrealizowane, ponieważ zawieszono decyzję o uruchomieniu programu ze względu na brak wyzwań badawczych w tym obszarze. W I kwartale 2019 r. podjęto decyzję o zastąpieniu go programem e-Van.

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie partnerstwa innowacyjnego w programie BTP trwało 17 miesięcy, to jest o 11 miesięcy dłużej niż przewidywano w Opisie Programu Bezemisijny Transport Publiczny opracowanym w NCBR w kwietniu 2017 r.

Powodem opóźnienia programu BTP był wydłużony okres oceny ofert i kilkuetapowa procedura składania dokumentów oraz błędy w planowaniu zadania realizowanego po raz pierwszy. Przygotowując założenia odnośnie czasu trwania poszczególnych etapów programu BTP, NCBR posiłkował

Opóźnienia w realizacji programów BTP i infrastruktury ładowania

¹⁰⁷ Koszty według wniosku o dofinansowanie do aneksu nr 2 do projektu 4.1.3 POIR

¹⁰⁸ Koszty według opisu programu e-Van z września 2019 r.

się wewnętrznymi analizami np. analizą z grudnia 2016 r. dotyczącą szacunkowego czasu trwania postępowania w trybie partnerstwa innowacyjnego w oparciu o terminy wynikające z ustawy *Pzp* wskazującą na około 5–7 miesięcy. Natomiast etap programu BTP, jakim był wybór wykonawcy, obciążony był istotnym ryzykiem znacznego wydłużenia procedury i nieterminowego wyłonienia wykonawcy zadania ze względu na przyjętą formułę, która nie była dotychczas stosowana. Centrum zawierając aneks nr 3 do umowy o dofinansowanie zmieniło terminy realizacji wyżej wymienionych kamieni milowych w taki sposób, aby odpowiadały, już wykonanym lub na nowo zaplanowanym terminom ich realizacji. Zgodnie z roboczym harmonogramem przedstawionym Ministrowi Inwestycji i Rozwoju z 2019 r., zawarcie umów z wykonawcami zaplanowano na styczeń 2020 r., a zakończenie fazy B+R na wrzesień 2022 r. Zaplanowane terminy ponownie uległy przesunięciu o trzy miesiące z uwagi na wydłużenie czasu na podpisanie umów z wykonawcami. W konsekwencji w programie BTP nie pozostała już żadna rezerwa czasowa na ewentualne przedłużenie terminów w ramach postępowania o udzielenie zamówienia, w tym związane z rozpatrywaniem odwołań lub realizacją wniosków kontroli uprzedniej, które miały miejsce w pierwszym postępowaniu. Ostatecznie, brak rezerw czasowych był jedną z przyczyn unieważnienia postępowania 30/19/PI.

5.3.3. Postępowanie na wybór wykonawców NTP

Postępowanie
nr 44/17/PI

Zgodnie z założeniami programu BTP postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego (nr 44/17/PI) ogłoszono w trybie partnerstwa innowacyjnego. Partnerstwo innowacyjne zgodnie z art. 73a ustawy *Pzp* polega na opracowaniu innowacyjnego produktu, niedostępnego na rynku oraz jego sprzedaży. Ogłoszenie opublikowane zostało w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 3 stycznia 2018 r. Przedmiotem tego postępowania było przeprowadzenie prac badawczo-rozwojowych, skutkiem których miało być opracowanie i dostawa typoszeregu innowacyjnych pojazdów bezemisyjnych kategorii M_3 (wedle klasyfikacji załącznika nr 2 do ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym*¹⁰⁹, w kategoriach długości: 10 m, 12 m i 18 m, niedostępnych na rynku). Pojazdy miały posiadać dwie konieczne innowacyjności: (A) zastosowanie w zakresie źródeł zasilania pojazdu wymiennych komponentów (modułów), zapewniających wzajemną zastępowalność różnych rodzajów magazynów energii oraz (B) zdolność pojazdu, co najmniej na obszarze zajezdni, do jazdy autonomicznej na poziomie 3 SAE. W ogłoszeniu podano, że zamawiający dokonają zakupu pięciu pojazdów oraz, pod warunkiem uzyskania dofinansowania z NFO-ŚiGW, kolejnych 201, a opcjonalnie zamawiający mogą nabyć dodatkowo 876 pojazdów. Wartość zamówienia oszacowano na 2308,7 mln zł netto na podstawie analizy cen zakupów bezemisyjnych pojazdów transportu publicznego o odpowiednich długościach przeprowadzanych przez polskich operatorów lub organizatorów transportu publicznego w latach 2014–2017. Zamówienie nie zostało podzielone na części. Zamawiający określił maksymalną liczbę uczestników w każdym z kolejnych etapów, wskazując, że do fazy badawczej dopuści maksymalnie 30 wykonawców, a do fazy wdrożeniowej nie więcej niż trzech. W ramach przygotowania postępowania

¹⁰⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1990, ze zm.

przeprowadzono dialog techniczny, o którym mowa w art. 31 a ustawy *Pzp*. Uczestniczyło w nim 14 podmiotów. Procedura ta pozwoliła na przygotowanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia, oszacowanie kosztów programu oraz określenie kryteriów wyboru i oceny ofert. Trzykrotnie dokonywano ogłoszenia o zmianach w ogłoszeniu (13 stycznia 2018 r., 28 lutego 2018 r. i 2 marca 2018 r.) w związku z czym przedłużono termin składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu do dnia 3 kwietnia 2018 r. (pierwotny termin upływał 28 lutego 2018 r.). Zmiany dotyczyły danych podmiotów współzamawiających, szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia, zdolności technicznej i kwalifikacji zawodowych wykonawców oraz informacji dodatkowych. W ramach dialogu technicznego omawiano również zdolności produkcyjne poszczególnych uczestników do prowadzenia zarówno prac badawczo-rozwojowych oraz dostawy. NCBR uznał, że zdolność wykonania dostawy nie jest tożsama do samodzielnego wyprodukowania określonej liczby pojazdów. NCBR uzyskał informacje, iż nie zawsze występuje model, w którym bazie produkcyjnej towarzyszy zdolność prowadzenia prac badawczo-rozwojowych. W związku z powyższym postępowanie zaprojektowano w taki sposób, aby możliwe było korzystanie z podwykonawstwa lub tworzenia konsorcjów.

W terminie do dnia 3 kwietnia 2018 r. wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu złożyło dziewięć podmiotów, w tym trzy konsorcja. Z postępowania wykluczono dwóch wykonawców. Jeden z nich nie przedłożył wymaganych dokumentów, o których była mowa w ogłoszeniu, drugi nie złożył oferty wstępnej. W dniu 13 sierpnia 2018 r. opublikowano wstępną SIWZ. Do składania ofert wstępnych zaproszono ośmiu wykonawców. Termin składania ofert wstępnych upłynął w dniu 13 września 2018 r. Oferty złożyło siedmiu wykonawców, do których następnie skierowano zaproszenia do negocjacji. Wszyscy zaproszeni przystąpili do negocjacji, które odbyły się w dwóch rundach, pierwsza w dniach od 21 do 26 września 2018 r., druga w okresie od 28 września do 3 października 2018 r. Publikacja ostatecznej wersji SIWZ miała miejsce w dniu 6 listopada 2018 r. Następnie wszyscy wykonawcy zostali zaproszeni do składania ofert w terminie do dnia 21 listopada 2018 r.

Oferty złożyli trzej wykonawcy: konsorcjum, którego liderem był AUTOSAN sp. z o.o. (3 119 959 500 zł), Politechnika Śląska w Gliwicach (3 119 951 479,14 zł) oraz konsorcjum, którego liderem był URSUS BUS SA (3 119 959 500 zł). Oferty te według komisji przetargowej spełniły warunki postawione przez zamawiającego w SIWZ i zostały wybrane, jako oferty najkorzystniejsze. Prace komisji zakończyły się i zostały zatwierdzone w dniu 18 grudnia 2018 r. Dokumentację postępowania w dniu 19 grudnia 2018 r. przekazano do kontroli uprzedniej Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych¹¹⁰. W dniu 31 grudnia 2018 r. Prezes UZP poinformował o wynikach kontroli, w wyniku której stwierdził naruszenie przepisów art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy *Pzp* polegające na zaniechaniu odrzucenia ofert złożonych przez konsorcjum AUTOSAN sp. z o.o. oraz Politechniki Śląskiej, których treść nie odpowiadała SIWZ. NCBR jako Zamawiający wniósł

¹¹⁰ Dalej: Prezes UZP.

zastrzeżenia do wyników tej kontroli, które nie zostały uwzględnione (pismo z dnia 5 lutego 2019 r.). Wobec tego NCBR w dniu 18 lutego 2019 r. odrzucił oferty tych dwóch wykonawców. W tej sytuacji zamawiający uznał, że jedynie oferta złożona przez konsorcjum URSUS BUS SA spełniała warunki SIWZ i po ponownej ocenie ofert oraz unieważnieniu wyników postępowania z dnia 18 grudnia 2018 r., w dniu 18 lutego 2019 r. dokonał wyboru oferty konsorcjum URSUS BUS jako najkorzystniejszej. Obaj wykonawcy, których oferty odrzucono w dniu 28 lutego 2019 r. złożyli odwołania do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej na decyzję zamawiającego. Zostały one oddalone w dniu 18 marca 2019 r.

W dniu 5 kwietnia 2019 r. zamawiający wezwał konsorcjum URSUS BUS do złożenia oświadczeń i dokumentów dotyczących trzech członków konsorcjum, wymaganych w postępowaniu i niezbędnych do zawarcia umowy z wykonawcą. Konsorcjum nie złożyło kompletu dokumentów do dnia 7 czerwca 2019 r. (w tym dniu wykonawca przedłożył jedynie część z wymaganych dokumentów). Ponieważ wykonawca nie wykazał, że nie zachodzi wobec niego przesłanka do wykluczenia z postępowania oraz że dysponuje personelem skierowanym do wykonania zamówienia w zakresie prac badawczo-rozwojowych i zarządzania projektem na podstawie art. 24 ust. 1 pkt 12 ustawy *Pzp* i art. 24 ust. 12 zgodnie z art. 24 ust. 4 ustawy *Pzp*, zamawiający uznał ofertę wykonawcy za odrzuconą. Z uwagi na fakt, iż była to jedyna oferta w postępowaniu, NCBR w dniu 10 czerwca 2019 r. unieważnił postępowanie na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy *Pzp*.

Bezpodstawne
ujęcie Wrocławia
jako zamawiającego
w postępowaniu
nr 44/17/PI

Na podstawie podpisanych z miastami porozumień (w pierwotnym brzmieniu), miasta uzyskały *prawo do uzyskania cesji praw i obowiązków przysługujących NCBR*. Następnie wszystkie podmioty, z wyjątkiem Wrocławia podpisały aneksy, na podstawie, których prawo miasta do uzyskania cesji praw i obowiązków przysługujących NCBR do skorzystania z prawa opcji na zakup pojazdów zostało zamienione na udział miasta w postępowaniu prowadzonym przez NCBR w charakterze współzamawiającego. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w dniu 3 stycznia 2018 r. Jako jeden ze współzamawiających została ujęta gmina Wrocław oraz Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne we Wrocławiu, które na dzień ogłoszenia nie miały jeszcze podpisanego stosownego aneksu – aneks podpisany przez gminę Wrocław oraz Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne we Wrocławiu został przekazany do NCBR w dniu 16 stycznia 2018 r. Aneks nie został podpisany przez NCBR.

Postępowanie
nr 30/19/PI

Kolejne postępowanie (nr 30/19/PI) na wyłonienie wykonawcy w programie BTP ogłoszono 15 lipca 2019 r. Jego przedmiotem było również opracowanie i dostawa innowacyjnych pojazdów bezemisyjnych kategorii M_3 niedostępnych na rynku, wyposażonych w moduły bateryjne lub w moduły bateryjne doładowywane z range extendera wodorowego. Wartość zamówienia oszacowano na 2711,6 mln zł netto. Zgodnie z ogłoszeniem przewidziano, że zamawiający dokonają zakupu sześciu pojazdów oraz, pod warunkiem uzyskania dofinansowania z NFOŚiGW, kolejnych 201, a opcjonalnie zamawiający mogą nabyć dodatkowo 876 pojazdów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Biorąc pod uwagę zakończoną niepowodzeniem realizację pierwszego postępowania oraz wnioski i rekomendacje wynikające z przeprowadzonej w maju 2019 r. ewaluacji, w rozpoczętym w lipcu postępowaniu wprowadzono szereg modyfikacji. Takie działanie miało na celu mitygowanie ryzyka dla terminowości realizacji programu BTP przy znacznie już ograniczonym czasie na realizację fazy badawczo-rozwojowej. Zdecydowano się na zmniejszenie zakresu prac B+R między innymi poprzez uproszczenie zakresu merytorycznego, czyli podział w zamówieniu na dwa rodzaje pojazdów – zasilane bateryjnie oraz ogniwami wodorowymi (w ramach innowacji A). Uproszczono także innowację B – zdolność do jazdy autonomicznej na poziomie 3 SAE, na rzecz przygotowania pojazdu do jazdy autonomicznej poprzez wymóg zastosowania styku pozwalającego na sterowanie nim w zakresie funkcjonalności dostępnych z kabiny kierowcy. Styk ma być tak zaprojektowany by w przyszłości mógł zostać wykorzystany do sterowania pojazdem przy pomocy algorytmów jazdy autonomicznej. Tak wprowadzona w SIWZ zmiana wymaganej innowacyjności, powodowała, że nie było konieczności opracowania całego typoszeregu pojazdów, a wykonawcy mogli wybrać, które z konfiguracji pojazdów podejmują się opracować. W związku z tym zwiększono również liczbę wykonawców, którzy zostaną dopuszczeni do fazy wdrożeniowej po zakończeniu fazy B+R z trzech do siedmiu. Ponadto zrezygnowano z przekazania praw własności intelektualnej przez wykonawców na rzecz NCBR. W postępowaniu nr 30/19/PI jako współzamawiający wystąpiły podmioty uczestniczące w postępowaniu nr 44/17/PI. Ponieważ postępowanie to stanowiło powtórzenie procesu wyboru wykonawców programu BTP, to NCBR nie prowadził negocjacji z innymi miastami, z którymi niepodpisane zostały dotychczas porozumienia.

W dniu 24 września 2019 r. Prezydent Miasta Nowego Sącza i Prezes Zarządu Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego sp. z o.o. wypowiedział Porozumienie wobec bezskutecznego zakończenia postępowania o udzielenie zamówienia w trybie partnerstwa innowacyjnego na opracowanie i dostawę typoszeregu innowacyjnych pojazdów bezemisyjnego transportu publicznego oraz zmiany koncepcji w obszarze rozwoju taboru niskoemisyjnego komunikacji miejskiej. NCBR poinformowało miasto Nowy Sącz, że w celu umożliwienia realizacji celów Programu, niezbędne jest podpisanie aneksu do Porozumienia zmieniającego warunki i docelowo dokonanie cesji na zastąpienie miasta Nowego Sącza w programie BTP na rzecz innych chętnych (miasta Gdańsk, Piotrków Trybunalski i Zawiercie), którzy przejmą prawa i obowiązki miasta w zakresie objętym porozumieniem. W związku z wątpliwościami miasta odnośnie zaproponowanego przez NCBR rozwiązania, miasto zaproponowało wprowadzenie zmian do przygotowanych przez NCBR dokumentów. Miasto oczekiwało na stanowisko NCBR w tej sprawie, jednakże nadal nie wycofało wypowiedzenia Porozumienia.

W dniu 2 kwietnia 2020 r. NCBR unieważniło postępowanie nr 30/19/PI, ze względu na to, że dalsze prowadzenie postępowania i realizacja zamówienia w kształcie określonym w ogłoszeniu nie leżała w interesie publicznym, w postępowaniu zaistniały wady uniemożliwiające zawarcie ważnej umowy

w sprawie zamówienia publicznego, będącej wynikiem tego postępowania oraz liczba wykonawców dopuszczonych do udziału w postępowaniu była mniejsza, niż liczba określona w ogłoszeniu, w stopniu uzasadniającym decyzję o unieważnieniu, przez wzgląd na dążenie do jak największej konkurencyjności w ramach realizacji zamówienia. W uzasadnieniu wskazano, że zakładano udział w postępowaniu nie więcej niż 30 podmiotów oraz że umowa zostanie zawarta z maksymalnie 10 podmiotami. Wskutek oceny wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu do kolejnej fazy postępowania weszło 10 wykonawców, czyli dokładnie tyle ile podmiotów może być dopuszczonych do zawarcia umowy. Oznaczało to, że wobec wysokiej szansy zawarcia umowy w sprawie zamówienia po stronie każdego z nich, spada po ich stronie przymus konkurencyjności już na etapie ofert – a w konsekwencji – znacząco spada motywacja po ich stronie do zapewnienia Współzamawiającym jak najkorzystniejszych warunków zamówienia¹¹¹. Natomiast już w ewaluacji postępowania 44/17/PI z maja 2019 r. wskazano, że istniała ograniczona liczba podmiotów, która byłaby zainteresowana udziałem w postępowaniu. Duże podmioty posiadają zazwyczaj swoje wewnętrzne strategie rozwoju elektromobilności i wprowadzania nowych typów pojazdów na rynek, niezależnie od programu NCBR. Ponadto realne moce produkcyjne aktywnych dostawców autobusów to 1000-1300 pojazdów rocznie. Firmy, które mają rozbudowany portfel klientów nie mają, takich dużych mocy przerobowych, aby w czasie określonym w programie dostarczyć pełne zamówienie. NCBR zmarginalizował kwestię, że renomowane firmy nie były w stanie zrealizować samodzielnie dostaw na maksymalną liczbę pojazdów w krótkim czasie ze względu na zobowiązania wobec swoich innych klientów. Natomiast małe firmy nie miały potencjału do wybudowania całego autobusu bez nawiązania kooperacji z innymi podmiotami, co było bardzo trudne w tak krótkim okresie czasu.

NCBR nieprawidłowo określił ilość zamawianych pojazdów bezemisyjnych w obu postępowaniach o zamówienie publiczne. W ogłoszeniu postępowania nr 44/17/PI wolumeny zamówień zostały zdefiniowane następująco: zakup obowiązkowy – pięć pojazdów, zakup, po uzyskaniu dofinansowania z NFO-ŚiGW – maksymalnie 201 pojazdów, zakup opcjonalny – maksymalnie 876 pojazdów. Również w postępowaniu 30/19/PI wskazano w zakupie opcjonalnym – 876 pojazdów. Były to ilości niezgodne z tymi, które wynikały z zawartych Porozumień. W zakupie obowiązkowym powinno zostać uwzględnionych sześć pojazdów, a w zakupie opcjonalnym – maksymalnie 871. Różnica jednego pojazdu wynika z niewłaściwego sumowania wolumenu zamówień. Poprawna ilość to sześć pojazdów i tak została ujęta w kolejnym postępowaniu. W obu zamówieniach wykazano także ilość 876 pojazdów, podczas gdy powinno być 871, co również wynikało z niewłaściwego sumowania.

5.4. Wykonanie zadań w obszarze elektromobilności przez miasta

Jednostki samorządu terytorialnego były na wstępnym etapie rozwoju elektromobilności. Świadczyła o tym niska liczba zarejestrowanych

¹¹¹ https://bip.ncbr.gov.pl/fileadmin/zamowienia_publiczne_2019/30_19_PI/new/30.19.PI_uniewaznienie_postepowania.pdf [2020.07.07].

pojazdów elektrycznych w poszczególnych miastach. Realizacja progów ustawowych również była na początkowym etapie w większości miast. Udział samochodów elektrycznych i z napędem na gaz ziemny we flotach użytkowanych do wykonywania zadań publicznych był niski i wskazywał na ryzyko nie zrealizowania wymogów ustawy w przyjętych terminach. Również zapewnienie przez większość miast realizacji obowiązku udziału samochodów elektrycznych w urzędach je obsługujących było obciążone wysokim ryzykiem. Najskuteczniej był realizowany wymóg zapewnienia udziału autobusów zeroemisyjnych użytkowanych w zbiorowym transporcie publicznym, do czego przyczyniło się wsparcie zakupów autobusów elektrycznych ze środków funduszy europejskich.

5.4.1. Kreowanie warunków rozwoju infrastruktury oraz elektromobilności wśród mieszkańców

Żadna ze skontrolowanych gmin nie posiadała strategii poświęconej tylko i wyłącznie elektromobilności. Niemniej jednak część z nich podjęła działania celem przygotowania dokumentów strategicznych w obszarze elektromobilności. 17 miast na 28 skontrolowanych¹¹² zawnioskowało do NFOŚiGW o dofinansowanie przygotowania strategii elektromobilności dla gminy z programu *GEPARD II – transport niskoemisyjny. Część 2) Strategia rozwoju elektromobilności*. Z budżetu programu wynoszącego 10 mln zł miasta mogły otrzymać dofinansowanie w wysokości do 50 tys. zł dla miast małych i średnich lub do 100 tys. zł dla miast dużych. Pod koniec 2019 r. NFOŚiGW finalizował postępowanie konkursowe i zawierał umowy z poszczególnymi miastami.

Elektromobilność
w dokumentach
strategicznym

Natomiast każda ze skontrolowanych gmin posiadała strategię, w których zaplanowano działania na rzecz rozwoju transportu niskoemisyjnego, w tym ewentualnie zeroemisyjnego. Najczęściej występującymi dokumentami strategicznymi, w których zawarto cele odnośnie do zeroemisyjnego lub niskoemisyjnego transportu były: plan zrównoważonego rozwoju transportu publicznego, plan zrównoważonej mobilności miejskiej oraz plan gospodarki niskoemisyjnej. Zaplanowane zadania i działania były na wysokim poziomie ogólności i nie w każdym przypadku przypisane im zostały wskaźniki obrazujące stopień wpływu realizacji poszczególnych zadań na osiągnięcie celu strategicznego. W przeważającej mierze zaplanowane działania dotyczące elektromobilności polegały na: rozwoju floty transportu publicznego poprzez zakup nowych autobusów z napędem elektrycznym i stopniowym zastępowaniu nimi najbardziej wyeksploatowanych środków transportu, inwestycjach infrastrukturalnych transportu publicznego polegających na przebudowie zajezdni autobusów oraz budowie instalacji ładowania dla floty elektrycznych autobusów, rozwoju miejskiego transportu szynowego (trolejbusów), budowie infrastruktury ładowania dla samochodów osobowych. Nieliczne miasta planowały rozwój usług wypożyczania elektrycznych środków transportu. Przykładowo, Gdynia zakładała rozwój infrastruktury ładowania pojazdów elektrycznych czy umożliwienie rozwoju nowych usług transportowych opartych na flocie

¹¹² Radom, Płock, Stalowa Wola, Białystok, Gdynia, Częstochowa, Szczecin, Jaworzno, Lublin, Poznań, Zielona Góra, Kraków, Inowrocław, Gdańsk, Bydgoszcz, Nowy Sącz, Wrocław.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

pojazdów elektrycznych, do których należały e-car sharing, e-scooter sharing, e-bike sharing lub e-cargo bike sharing.

32% z 28 skontrolowanych miast nie promowało elektromobilności wśród mieszkańców. Miasta wskazywały, że istotną przyczyną braku realizacji takich inicjatyw była niska liczba użytkowników samochodów elektrycznych, na którą miały wpływ:

- niewielka dostępność samochodów elektrycznych na rynku,
- wysokie ceny pojazdów elektrycznych w stosunku do cen pojazdów o napędzie konwencjonalnym,
- brak jakiegokolwiek wsparcia organów państwa przy zakupie pojazdów tego typu.

Pozostałe 19 skontrolowanych miast prowadziło różnorodne działania promocyjne. Najczęściej stosowaną formą było ustanowienie przez radę miasta promocyjnych stawek opłat lub rezygnacja z opłat w strefach płatnego parkowania dla samochodów elektrycznych (15 miast). Działania te były podejmowane jeszcze przed wejściem w życie ustawy o *elektromobilności*. Z dniem 22 lutego 2018 r. na podstawie art. 13 ust. 3 lit. pkt 1 lit. e ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o *drogach publicznych*¹¹³ z opłat w strefach płatnego parkowania zwolnione zostały pojazdy elektryczne. Współorganizację, organizację lub wspieranie wydarzeń promujących elektromobilność (konferencje, spotkania, pikniki itp.) realizowało siedem miast. Prezentacja samochodów elektrycznych podczas konferencji, spotkań była wykorzystywana przez pięć miast jako działania promujące elektromobilność.

Infografika nr 13

Promocje samochodów elektrycznych w skontrolowanych miastach



*działania podejmowane przed wejściem w życie ustawy o elektromobilności

Źródło: wyniki kontroli NIK.

¹¹³ Dz. U. z 2018 r. poz. 2068, ze zm.

W listopadzie 2017 r. na terenie Wrocławia uruchomiono Miejską Wypożyczalnię Samochodów Elektrycznych (MWSE) funkcjonującą, na podstawie umowy gminy Wrocław o partnerstwie publiczno-prywatnym, pod nazwą handlową *Vozilla*. Wypożyczalnia udostępniła flotę samochodów elektrycznych w liczbie 200 sztuk. Mieszkańcy posiadali możliwość samodzielnego wypożyczenia i korzystania z samochodu elektrycznego. Miasto zapewniło bezpłatne parkowanie samochodów elektrycznych na uprzednio wyznaczonych 200 miejscach postojowych. W 2018 r. z tytułu wdrożenia stacji postojowych wraz z miejscami postojowymi Wrocław poniósł wydatki w kwocie 89 tys. zł¹¹⁴. Wprowadzona usługa MWSE była nie tylko alternatywnym środkiem transportu uzupełniającym transport publiczny, ale również pierwszą fazą promowania elektromobilności wśród Wrocławian. W ramach projektu prowadzono szereg wydarzeń związanych z możliwością testowania jazdy tymi samochodami, jak również zostały zorganizowane gry miejskie zachęcające mieszkańców do jazdy pojazdami elektrycznymi. Działania te prowadzone były przez partnera prywatnego projektu MWSE. Po zakończeniu postępowania kontrolnego, w dniu 17 stycznia 2020 r. partner prywatny projektu MWSE podał do wiadomości komunikat o wycofaniu się z projektu¹¹⁵. Samochody elektryczne z wypożyczalni miały zostać wycofane z Wrocławia z dniem 30 kwietnia 2020 r. Jako powód odstąpienia od projektu podano dynamiczne zmiany otoczenia oraz sytuacji na rynku, wskutek których projekt w dotychczasowej formie stracił sens swojej kontynuacji. Na niesprzyjające warunki funkcjonowania wypożyczalni, które przyczyniły się na spadek rentowności usług miała utrzymująca się wysoka cena samochodów elektrycznych (w niektórych przypadkach nawet stanowiąca 200% pojazdu z napędem konwencjonalnym), niski poziom proponowanych dopłat do samochodów, które w konsekwencji nie zniwelowałyby tej różnicy oraz niski rozwój infrastruktury do ładowania samochodów elektrycznych¹¹⁶. W okresie dwóch lat funkcjonowania wypożyczalni samochody elektryczne były wypożyczone blisko 600 tys. razy.

W 2012 r. w Warszawie wprowadzono tabliczki przy znaku drogowym „parking z kopertą”, wyznaczającą miejsce dla pojazdów elektrycznych przy stacji ładowania. Dzięki temu w czasie ładowania w tym miejscu pojazdy elektryczne były zwolnione z opłaty za parkowanie na czas ładowania. Od 2013 r. wprowadzono w mieście st. Warszawa obniżoną o około 40% stawkę podatku od środków transportu dla pojazdów elektrycznych i hybrydowych w stosunku do pojazdów spalinowych. Na warszawskich parkingach P+R użytkownicy pojazdów elektrycznych mogli bezpłatnie skorzystać z usługi ładowania. Mogli oni również uzyskać Kartę EKO, uprawniającą m.in. do pozostawienia na parkingach P+R pojazdów w porze, w której parkowanie z reguły nie było możliwe.

¹¹⁴ Na odnowienie oznakowania w 2019 r. Wrocław zaplanował środki w wysokości 60 tys. zł.

¹¹⁵ <https://www.vozilla.pl/news/article/4287> [2020.02.13].

¹¹⁶ <https://gazetawroclawska.pl/vozilla-znika-z-wroclawia-miejska-wypożyczalnia-aut-konczy-dzialalnosc-co-z-samochodami/ar/c1-14720892> [2020.02.13].

Strefy czystego transportu

W dniu 30 czerwca 2018 r. w Szczecinie zakończył się dwudniowy rajd samochodów elektrycznych e-Corso. Trasa rajdu miała swój początek w Strausbergu koło Berlina, a metę w Szczecinie. Po zakończeniu rajdu Szczecinianie mogli spotkać się z uczestnikami rajdu i wymienić się z nimi doświadczeniami w zakresie elektromobilności w ujęciu praktycznym oraz skorzystać z przejazdu miejskimi samochodami elektrycznymi.

Na podstawie art. 39 ustawy o *elektromobilności* gmina licząca powyżej 100 tys. mieszkańców mogła wprowadzić strefę czystego transportu w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu emisji zanieczyszczeń z transportu na zdrowie ludzi i środowisko. Co do zasady do strefy pozwolenie na wjazd miały pojazdy elektryczne, napędzane wodorem lub napędzane gazem ziemnym. Przepisy ustawy wprowadziły zamknięty katalog pojazdów z napędem konwencjonalnym, które mogły poruszać się po strefie. Gminy mogły ustanowić dodatkowe wyłączenia od ograniczenia wjazdu do tej strefy na podstawie uchwały rady gminy. Na 21 skontrolowanych miast o liczbie mieszkańców powyżej 100 tys. tylko Kraków wprowadził strefę czystego transportu i było to jedyne miasto, które zdecydowało się na wprowadzenie tej strefy.

Na mocy Uchwały Nr III/27/18 Rady Miasta Krakowa z dnia 19 grudnia 2018 r. ustanowiono (na sześć miesięcy) w Krakowie strefę czystego transportu *Kazimierz*¹¹⁷. W wyniku wniosków mieszkańców i nacisków ze strony przedsiębiorców działających na terenie strefy, Uchwałą Nr IX/154/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 6 marca 2019 r. zmieniono powyższą uchwałę z grudnia 2018 r., doprowadzając do zliberalizowania zasad funkcjonowania strefy. W załączniku nr 2 do tej uchwały Rada Miasta Krakowa przyjęła poprawki rozszerzające obowiązujące godziny prowadzenia dostaw oraz przyjęła zasadę określającą prawo wjazdu na obszar strefy dla klientów i kontrahentów przedsiębiorców prowadzących działalność na jej obszarze. W wyniku tej zmiany, która jednocześnie nie określała zasad identyfikacji klientów lub kontrahentów, realne funkcjonowanie strefy po ponad trzech miesiącach jej obowiązywania stało się niemożliwe. Ograniczenia w ruchu pojazdów spalinywych działały w rzeczywistości tylko w nocy. Strefę czystego transportu ustanowiono do czasu utworzenia w Krakowie śródmiejskiej strefy płatnego parkowania, jednak nie dłużej niż do 31 grudnia 2019 r.

Pozostałe 20 miast rozważało wprowadzenie stref czystego transportu lub planowały przeprowadzić analizy zasadności jej wprowadzenia, jednakże żadne z nich ostatecznie nie zdecydowało się na jej wprowadzenie. Najczęściej wskazywaną przesłanką nie wprowadzania strefy czystego transportu był początkowy rozwój elektromobilności w mieście, przejawiający się znikomą liczbą użytkowników pojazdów elektrycznych. Ich zdaniem restrykcyjne przepisy art. 39 ust. 1 ustawy o *elektromobilności*, ograniczające wjazd do strefy tylko dla samochodów z napędem elektrycznym, wodorowym lub na gaz skutkowałyby w praktyce powsta-

¹¹⁷ Na obszarze obejmującym drogi: ul. Miodowa na odcinku od ul. Krakowskiej do ul. Bożego Ciała, ul. Bożego Ciała na odcinku od ul. Św. Wawrzyńca do ul. Miodowej, ul. Beera Meiselsa na odcinku od Placu Nowego do ślepego zakończenia za ul. Bożego Ciała, ul. Józefa, ul. Nowa, pl. Nowy, ul. Estery, ul. Jonatana Warszawera, ul. Kupa, ul. Izaaka, ul. Jakuba, ul. Wąska, ul. Bartosza, plac Bawół, ul. Szeroka, ul. Ciemna, ul. Lewkowa, ul. Na Przejściu.

niem strefy zamkniętej dla ruchu, a nie ograniczenia ruchu. Część miast wskazywało też na niską skuteczność strefy w zapobieganiu negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi i środowisko w związku z emisją zanieczyszczeń w transporcie. W miastach, gdzie emisja zanieczyszczeń z indywidualnych palenisk i emisja z przemysłu stanowi istotną wielkość ogółu emisji (np. w Bydgoszczy około 77% emisji zanieczyszczeń w 2017 r. stanowiła niska i przemysłowa emisja), wprowadzenie strefy czystego transportu nie przyniosłoby istotnej zmiany. Istotną barierą we wprowadzaniu strefy czystego transportu w mieście stołecznym Warszawie był przepis wprowadzony ustawą z dnia 8 czerwca 2018 r. *o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw*¹¹⁸, zgodnie z którym strefa czystego transportu powinna być określona w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Miasta również powoływały się na negatywne doświadczenie Krakowa we wprowadzaniu strefy czystego transportu na Kazimierzu.

W celu ograniczenia ruchu w ścisłym centrum miast ograniczano liczbę miejsc postojowych, podnoszono opłaty za parkowanie, wprowadzano strefy ograniczonego ruchu lub uspokajano ruch poprzez wprowadzanie ograniczeń prędkości poruszania się samochodów po danej strefie.

Zdaniem miast efektywniejszym byłoby stopniowe wprowadzanie zakazów wjazdu do określonej części miasta dla pojazdów z najniższymi normami emisji spalin przykładowo Euro 1, Euro 2 lub Euro 3. W swoich wyjaśnieniach powoływali się na doświadczenia miast europejskich, na terenie których wprowadzono już około 260 stref niskoemisyjnego transportu LEZ (z ang. *Low Emission Zone*). Ograniczenia wjazdu do stref są zależne od klasy emisji spalin wydalanych przez pojazdy lub od daty rejestracji pojazdu lub od rodzaju pojazdu. Przykładowo w Wiedniu niedopuszczane są do wjazdu pojazdy dostawcze o kat. N1, N2, N3, niepełniające normy paliwowej Euro 3 lub wyższej. W Brukseli ograniczenie to dotyczy wszystkich pojazdów z silnikiem wysokoprężnym niepełniających norm Euro 3 oraz pojazdów benzynowych niepełniających norm Euro 2¹¹⁹. Wielkość stref jest różna, przykładowo w Wiedniu obejmuje ona obszar 415 km², w Brukseli obszar 161 km², w Zagłębiu Ruhry 820 km², a w Oxfordzie tylko wybrane ulice w centrum miasta. LEZ były wprowadzane stopniowo i stopniowo zaostrzane w odniesieniu do klasy emisji spalin danych pojazdów. Przykładowo w Londynie w 2003 r. wprowadzono opłaty Congestion Charge, które obowiązywały w centrum miasta w godzinach szczytowego ruchu ulicznego, czyli w godzinach 7:00–18:00. W 2008 r. wprowadzono w mieście Low Emission Zone, aby ograniczyć ruch samochodów dostawczych, ciężarowych i osobowych ze starymi silnikami diesla (minimalny standard diesel Euro 3 dla samochodów ciężarowych oraz minimalny standard diesel Euro 4 dla samochodów

¹¹⁸ Dz. U. poz. 1358.

¹¹⁹ *Strefy czystego transportu. Raport*, Polskie Stowarzyszenie Paliw Alternatywnych, Warszawski Alarm Smogowy, Warszawa 2017 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dostawczych 3,5 t, autobusów, busów. Od dnia 8 kwietnia 2019 r. wprowadzono w centrum miasta strefę Ultra Low Emission Zone, zgodnie z którą ograniczenia wjazdu do centrum miasta miały: motocykle, trójkołowce nie spełniające normy Euro 3, samochody osobowe, samochody prywatne i małe vany nie spełniające przynajmniej normy Euro 4 dla pojazdów benzynowych i normy Euro 6 dla diesli, większe vany i minibusy nie spełniające normy Euro 4 dla pojazdów benzynowych i Euro 6 dla diesli, samochody ciężarowe, autobusy o normie emisji spalin niższej niż Euro 6. Od 26 października 2020 r. bardziej restrykcyjna będzie LEZ, do której będą mogły wjeżdżać autobusy, samochody dostawcze do 3,5 t o normie spalin Euro 6 dla diesli. W dalszej kolejności, czyli od 25 października 2021 r. zaplanowano zwiększenie strefy Ultra Low Emission Zone, która będzie obowiązywała również poza ścisłym centrum miasta¹²⁰.

W czerwcu 2019 r. w Krakowie przeprowadzono innowacyjne badania emisji spalin metodą teledetekcji. Pomiarami zostały objęte spaliny samochodowe pod kątem emisji szkodliwych substancji takich jak: dwutlenek azotu, dwutlenek węgla, tlenki azotu, tlenki węgla, węglowodory i cząsteczki stałe PM. Z analizy około 103 tys. pomiarów wynikało, że autobusy komunikacji miejskiej spełniające normę Euro 6 były najbardziej ekologicznymi pojazdami transportu w mieście. Natomiast najbardziej nieekologicznymi pojazdami były autobusy prywatnych przewoźników, których emisje tlenków azotu były nawet 40 razy większe niż w przypadku autobusów krakowskiej komunikacji miejskiej. Największe emisje pochodziły z silników diesla dla norm poniżej Euro 6 oraz z silników benzynowych dla norm mniejszych od Euro 4. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, iż niezbędnym jest wprowadzenie krajowego programu dla obniżenia emisji w prywatnym transporcie zbiorowym¹²¹.

Realizacja celu Krajowych ram polityki w zakresie liczby zarejestrowanych pojazdów elektrycznych w miastach

Dotychczasowa realizacja planów *Krajowych ram polityki* w zakresie liczby zarejestrowanych samochodów elektrycznych w poszczególnych miastach wskazywała, że były one dopiero w początkowej fazie rozwoju elektromobilności.

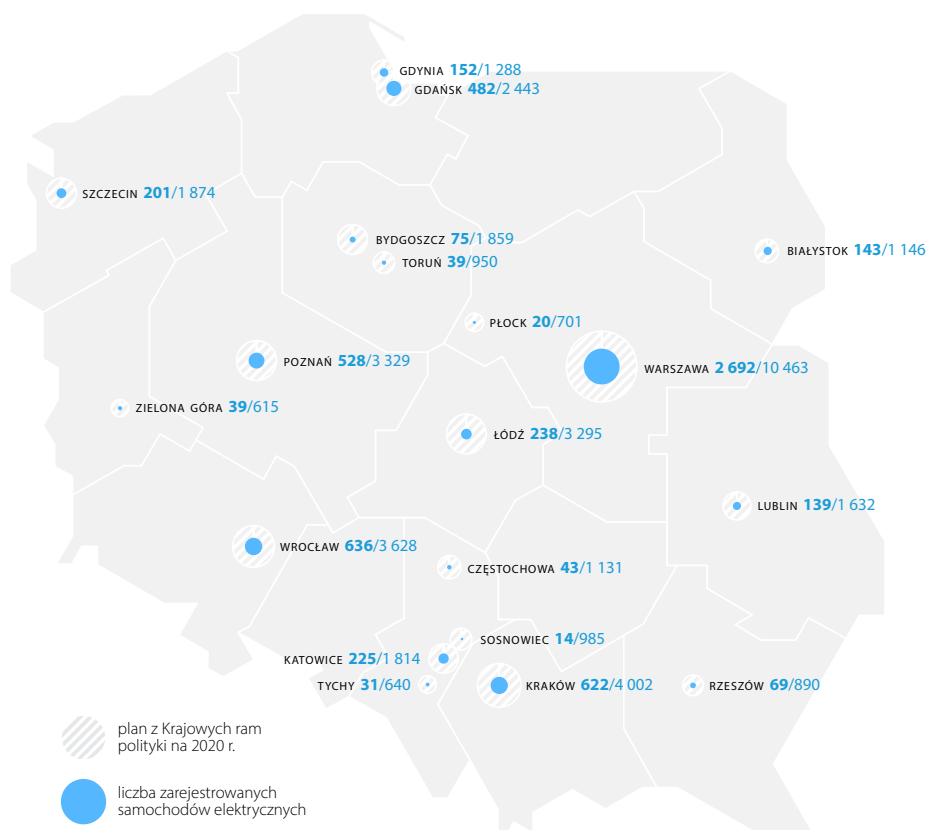
¹²⁰ <https://urbanaccessregulations.eu/countries-mainmenu-147/united-kingdom-mainmenu-205/london> [2020.02.17].

¹²¹ https://www.krakow.pl/aktualnosci/235796,1926,komunikat,znamy_wyniki_innowacyjnych_badan_spalin.html [2020.02.17].

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 14

Realizacja planu na 2020 r. Krajowych ram polityki w zakresie liczby samochodów elektrycznych w wybranych miastach Polski – realizacja na dzień 31 grudnia 2019 r.



Źródło: Krajowe ramy polityki (s. 27) i Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców¹²².

Według planów zawartych w *Krajowych ramach polityki* (str. 27) w wybranych 32 miastach Polski na koniec 2020 r. powinno być zarejestrowanych około 54 tys. pojazdów elektrycznych z wyłączeniem autobusów komunikacji miejskiej. Z danych uzyskanych z Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców¹²³ prowadzonej w Ministerstwie Cyfryzacji dla 28 skontrolowanych miast wynikało, że na koniec 2019 r. najwyższy procent realizacji planu *Krajowych ram polityki* był zrealizowany w Warszawie i wynosił prawie 26%. Następnymi miastami, w których realizacja planu była wyższa niż 15 % były Gdańsk (20%), Wrocław (18%), Poznań (16%), Kraków (16%). Najwyższy wzrost liczby zarejestrowanych samochodów elektrycznych porównując stan na koniec lat 2015 i 2019 był w miastach Warszawie, Wrocławiu, Krakowie, Poznaniu i Gdańsku.

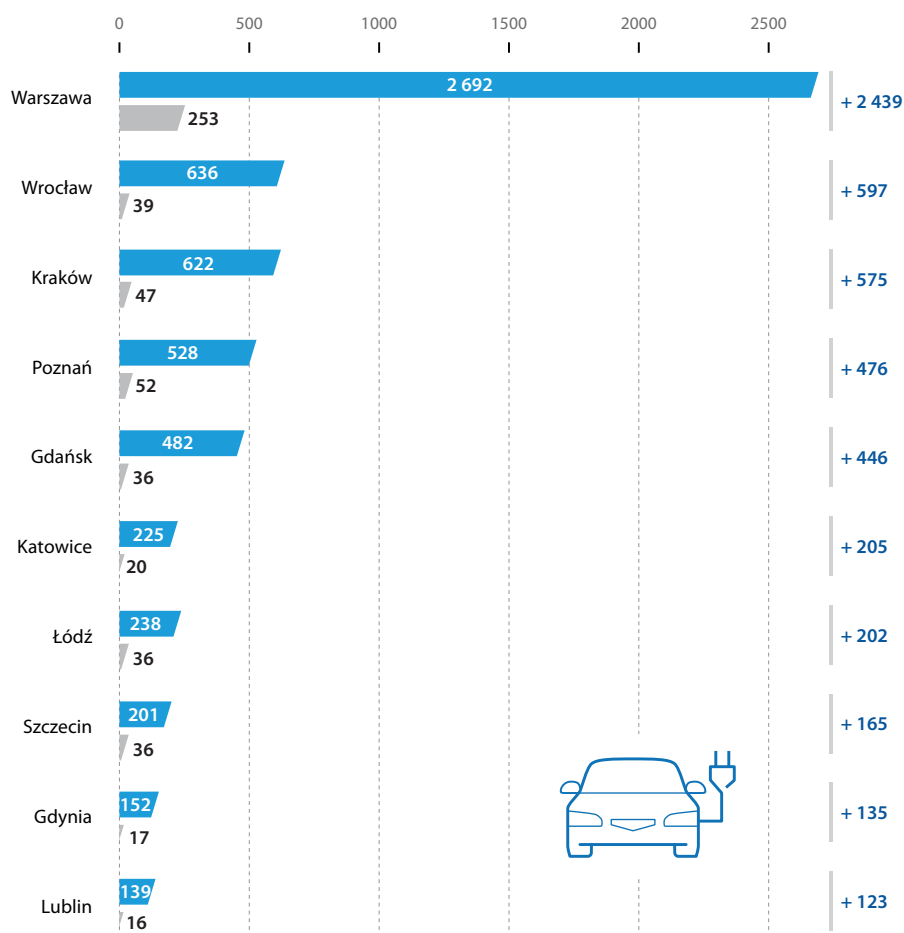
¹²² Jako EV zakwalifikowano pojazdy z napędem elektrycznym nie będącymi hybrydami lub hybrydami typu *plug-in*. Jako PHEV zakwalifikowano pojazdy posiadające zasilanie dwupaliwowe (w tym jako paliwo lub paliwo alternatywne wskazano energię elektryczną), hybrydy typu *plug-in* lub pojazdy z napędem podstawowym elektrycznym, gdzie wskazano że pojazd jest hybrydą.

¹²³ Dalej: CEPiK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 15

Wzrost liczby samochodów elektrycznych w wybranych miastach (TOP 10)
na przełomie lat 2015–2019



Źródło: NIK. Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców.

Realizacja celu Krajowych ram polityki w zakresie infrastruktury ładowania pojazdów elektrycznych

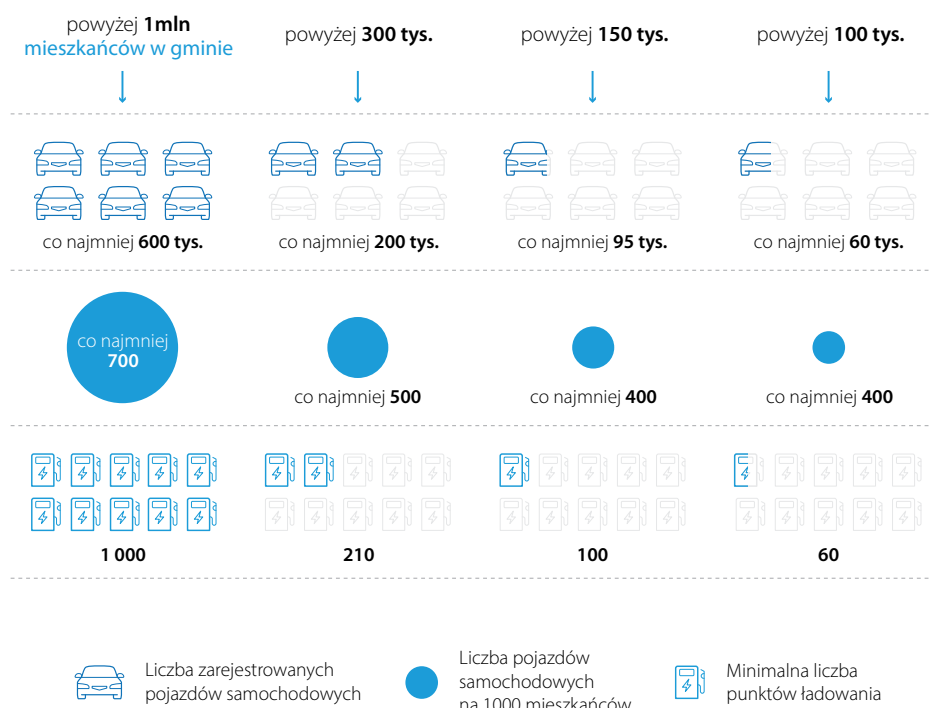
Według danych na koniec 2019 r. pochodzących z *Ewidencji Infrastruktury Paliw Alternatywnych* prowadzonej przez Urząd Dozoru Technicznego w 606 ogólnodostępnych stacjach zainstalowano łącznie 1307 punktów ładowania, w tym 707 o normalnej mocy ładowania i 459 punktów o dużej mocy ładowania, a dla 141 punktów ładowania operatorzy nie określili mocy przesyłając dane do bazy danych. Natomiast zgodnie z celami określonymi w *Krajowych ramach polityki* na koniec 2020 r. miało zostać zainstalowanych 6 tys. publicznie dostępnych punktów o normalnej mocy ładowania i 400 punktów o dużej mocy ładowania. Dotychczasowy niski stopień realizacji celu wyznaczonego w *Krajowych ramach polityki*, a dotyczący instalacji ogólnodostępnych punktów o normalnej mocy ładowania i wynoszący niespełna 12%, wskazuje na wysokie prawdopodobieństwo nie osiągnięcia tego celu na koniec 2020 r. Natomiast został osiągnięty limit odnośnie do liczby punktów szybkiego ładowania, których liczba wynosiła 459 – realizacja celu w około 115%. Według założeń ustawy o *elektromobilności* w początkowym okresie infrastruktura do ładowania miała powstawać w oparciu o zasady rynkowe. Zaplanowano również, że w celu przyspieszenia rynkowego rozwoju stacji ładowania, zaintereso-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

sowane podmioty będą mogły się ubiegać o dofinansowanie z Funduszu Niskoemisyjnego Transportu. Gminy o liczbie mieszkańców powyżej 100 tys. były zobligowane, na podstawie art. 61 ustawy o *elektromobilności*, do monitorowania procesu powstawania infrastruktury na terenie gminy. Art. 60 ust 1 ustawy określał minimalną liczbę punktów ładowania zainstalowanych do dnia 31 grudnia 2020 r. w ogólnodostępnych stacjach ładowania zlokalizowanych na terenie gmin. W przypadku gdyby wyniki monitorowania, który należało przeprowadzić do dnia 15 stycznia 2020 r., wskazywały na niezadawalającą dynamikę rozwoju infrastruktury, władze gminy będą zobowiązane do przygotowania do dnia 15 marca 2020 r., w porozumieniu z operatorem systemu dystrybucyjnego, planu rozwoju infrastruktury.

Infografika nr 16

Minimalna liczba punktów ładowania zainstalowanych do dnia 31 grudnia 2020 r. w ogólnodostępnych stacjach ładowania – wymagania art. 60 ust. 1 ustawy o *elektromobilności*



Źródło: ustawa o elektromobilności.

Na 28 skontrolowanych miast w stosunku do 21 o liczbie mieszkańców wyższej niż 100 tys. w art. 60 ustawy o *elektromobilności* określono progi dotyczące wymaganej ilości ogólnodostępnych punktów ładowania na koniec 2020 r. Z uwagi na fakt, że w ustawie o *elektromobilności* nie wskazano sposobu określania wielkości miasta, to w stosunku do części miast może zachodzić wątpliwość czy wobec nich mają zastosowanie poszczególne przepisy ustawy uzależnione od wielkości liczby mieszkańców. Taki stan wystąpił w przypadku miasta Kalisza. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego na dzień 31 grudnia 2018 r., liczba mieszkańców Kalisza przekraczała 100 tys. osób. Z kolei, dane z rejestru mieszkańców miasta

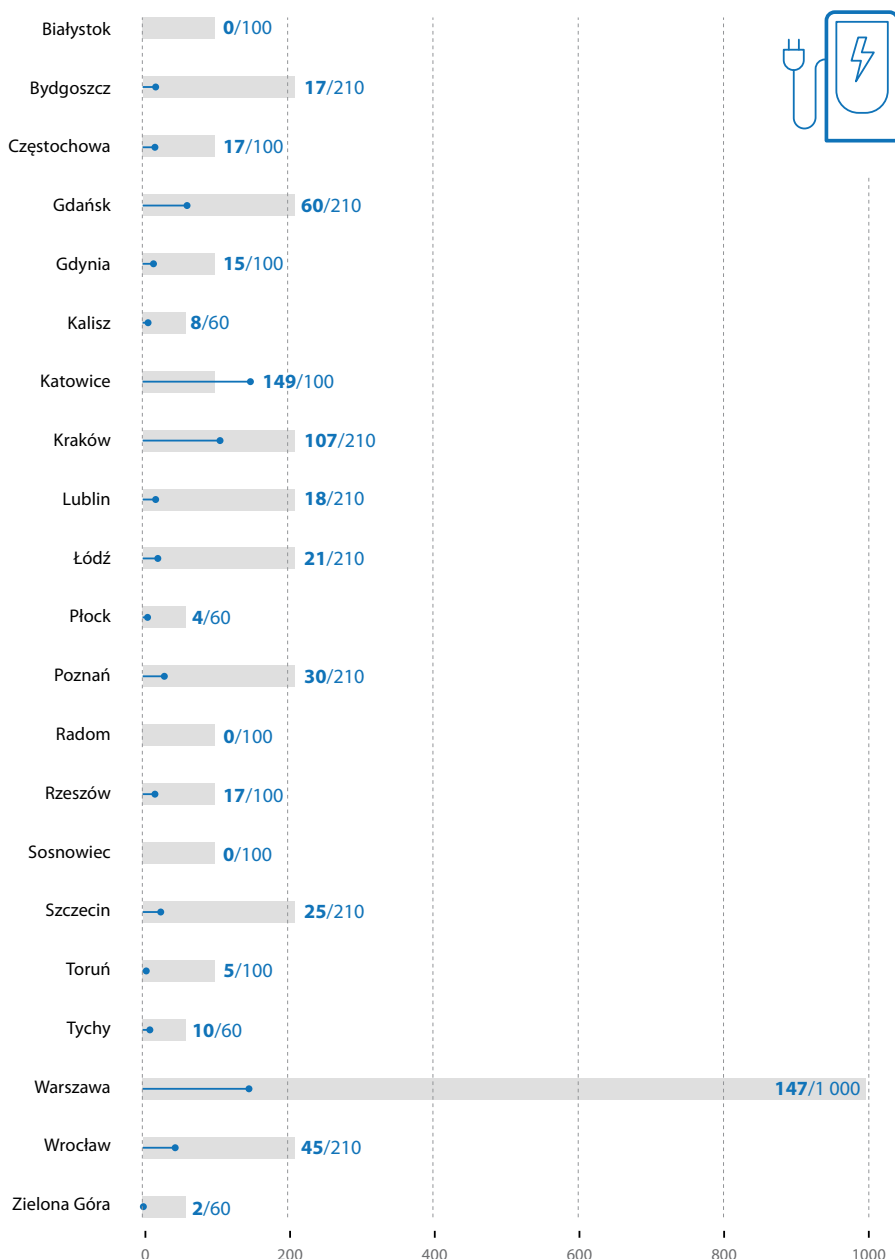
Rozwój infrastruktury ładowania pojazdów elektrycznych w kontrolowanych miastach

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wskazywały, że od 2016 r. zmniejszała się ich liczba i stale pozostawała ona na poziomie niższym od wartości wskazanej w art. 60 ust. 1 ustawy o *elektromobilności*, tj. w poszczególnych latach, odpowiednio wynosiła ona 99,5 tys. , 98,3 tys. oraz 97,6 tys. osób.

Infografika nr 17

Wielkość rozwoju infrastruktury ładowania w skontrolowanych miastach (stan na 31 grudnia 2019 r.) – realizacja wymogów art. 60 ust. 1 ustawy o *elektromobilności* ustalonych na 31 grudnia 2020 r.



Źródło: dane z Ewidencji Infrastruktury Paliw Alternatywnych przekazane przez Urząd Dozoru Technicznego w dniu 9 kwietnia 2020 r.

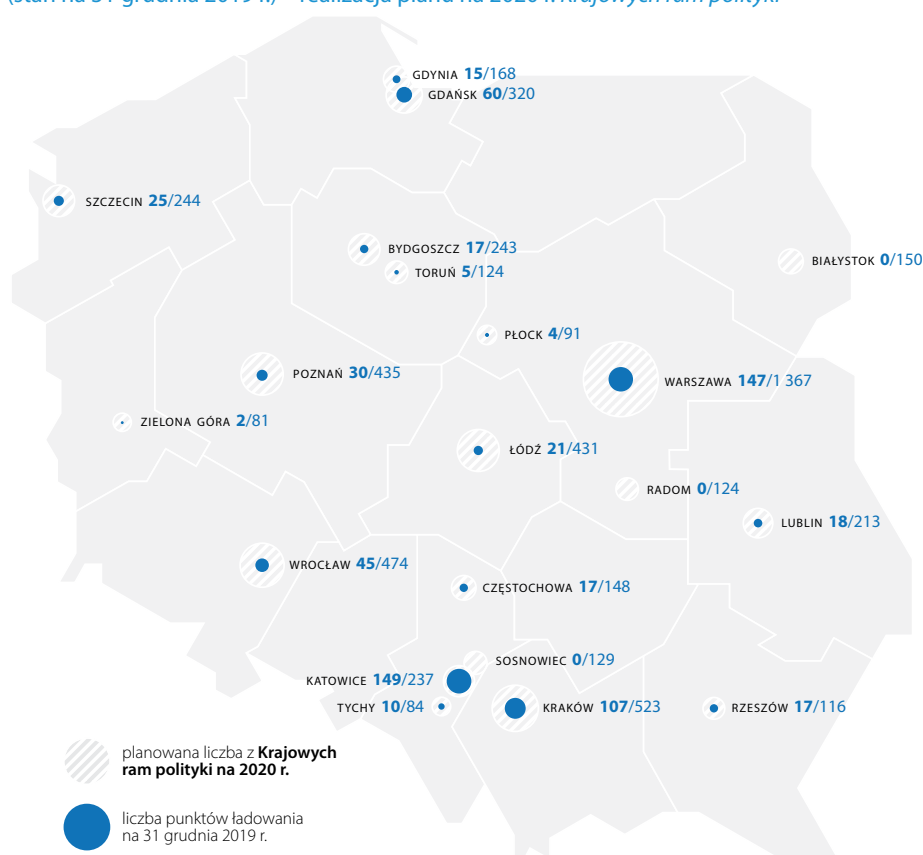
Na koniec 2019 r. najbardziej zaawansowany rozwój infrastruktury był w Katowicach, gdzie wymagany próg ustawowy na 2020 r. został już osiągnięty w 149%. W miastach takich jak Białystok, Radom i Sosnowiec

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

realizacja wymogu ustawowego była na poziomie zerowym. W pozostałych miastach realizacja wielkości progowych wynosiła od 3,3% do 50,6%. Średnio wielkości ustawowe dotyczące ogólnodostępnych punktów ładowania były zrealizowane na poziomie około 20%. Stan zaawansowania prac wskazywał na wysokie ryzyko nie zrealizowania limitu wynikającego z ustawy *o elektromobilności* jak i *Krajowych ram polityki* w 20 z 21 skontrolowanych miast. Z uwagi na niską liczbę zarejestrowanych pojazdów elektrycznych w miastach, zdaniem przedstawicieli miast, dotychczas istniejąca infrastruktura ładowania była wystarczająca do obsługi użytkowników tych samochodów.

Infografika nr 18

Wielkość rozwoju infrastruktury ładowania w skontrolowanych miastach (stan na 31 grudnia 2019 r.) – realizacja planu na 2020 r. *Krajowych ram polityki*



Źródło: dane z Ewidencji Infrastruktury Paliw Alternatywnych przekazane przez Urząd Dozoru Technicznego w dniu 9 kwietnia 2020 r., *Krajowe ramy polityki* (s. 27)

Stan zaawansowania prac instalowania ogólnodostępnych punktów ładowania EV w liczbie określonej w art. 60 ustawy *o elektromobilności* był różny oraz miasta przyjmowały różne strategie działania. Miasta takie jak Łódź, Katowice, Sosnowiec, Tychy, Poznań, Wrocław, w strukturach urzędów miasta powołały Zespoły lub Komitety, które zajmowały się między innymi zadaniami związanymi z utworzeniem na terenie miasta ogólnodostępnych punktów ładowania. Na 21 miast skontrolowanych, w których liczba mieszkańców była powyżej 100 tys., 15 miast podjęło współpracę z właściwym miejscowo OSD w celu uzgodnienia potencjalnych lokalizacji dla stacji ładowania. Siedem miast podjęło też działania w celu nawiązania

Prace w zakresie budowy infrastruktury ładowania pojazdów elektrycznych w kontrolowanych miastach i ryzyka z tym związane

współpracy lub współpracowało ze spółkami będącymi operatorami stacji ładowania. Przykładowo Kraków, Katowice czy Rzeszów zawierały porozumienia z podmiotami zainteresowanymi rozwojem usługi carsharingu lub będącymi operatorami stacji ładowania. Najbardziej zaawansowane były prace w gminach, gdzie podejmowano działania jeszcze w 2017 r., czyli przed uchwaleniem ustawy o *elektromobilności*. Pozostałe miasta planowały podjąć intensywne działania po sporządzeniu raportu dotyczącego punktów ładowania na obszarze gminy, czyli po 15 stycznia 2020 r. Na przykład Szczecin będzie realizować działania związane z osiągnięciem limitu instalacji 210 punktów ładowania poprzez rozwiązanie wskazane w art. 61–67 ustawy o *elektromobilności*, czyli w oparciu o plan budowy ogólnodostępnych punktów ładowania, który zostanie zrealizowany przez OSD. W czasie trwania czynności kontroli miasto przeprowadzało przetarg w celu wyboru wykonawcy raportu o stanie realizacji budowy publicznie dostępnych punktów ładowania. Kraków natomiast zawierał porozumienia z przedsiębiorstwami zajmującymi się carsharingiem, którzy w ramach działalności komercyjnej rozbudowywali sieć stacji ładowania EV.

Miasta wskazywały na trudności w zakresie interpretacji przepisów dotyczących kwestii uznania danej stacji za ogólnodostępną. Przykładowo na terenie Krakowa większość stacji ładowania pojazdów była ogólnodostępna, a część była dostępna wyłącznie dla gości hotelowych lub klientów danego sklepu/galerii, przy których stacja funkcjonowała. W przypadku stacji zlokalizowanych na terenach prywatnych, to właściciel decydował o kwestii dostępności punktów ładowania. Natomiast zgodnie z art. 2 pkt 6 ustawy o *elektromobilności* jako ogólnodostępną stację ładowania uznaje się stację dostępną na zasadach równoprawnego traktowania dla każdego posiadacza pojazdu elektrycznego i pojazdu hybrydowego.

Istotną kwestią wpływającą w pierwszej kolejności na termin realizacji budowy stacji ładowania był czas wydania warunków przyłączenia do sieci elektroenergetycznej. Rozpoczęcie procesu wydawania warunków przyłączenia i uzgodnienia zakresu prac jest możliwy w sytuacji, gdy stroną postępowania jest firma, która planuje budowę (w tym wypadku stacji ładowania EV) i posiada prawo do dysponowania gruntem. Dopiero po otrzymaniu kompletu dokumentów OSD ma podstawy do rozpoczęcia procedur związanych z wydaniem właściwych pozwoleń oraz budową przyłączy. W trakcie tego etapu może powstać ryzyko, że budowa w danej lokalizacji jest niemożliwa lub wykonanie przyłącza wymaga szerokich prac instalacyjnych po stronie OSD. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami zawartymi w ustawie – *Prawo energetyczne* okres wydawania warunków przyłączenia może trwać do 18 miesięcy, a w przypadku dodatkowych trudności znacznie dłużej.

Z danych uzyskanych od poszczególnych OSD wynikało, że czas wybudowania instalacji ładowania samochodów elektrycznych mógł wynosić od sześciu do 18 miesięcy licząc od podpisania umowy przyłączeniowej. Czas realizacji budowy zależał również od wystąpienia konieczności wybudowania miejsca postojowego oraz uzgodnienia i zawarcia umowy dzierżawy na te miejsca postojowe oraz infrastrukturę energetyczną. Najczęściej

wymienianymi istotnymi przeszkodami i ryzykami w realizacji inwestycji były:

- wydłużony czas oczekiwania na realizację zamówienia zakupu ładowarek. Z uwagi na kumulację dużej ilości zamówień na stacje o mocy 22 kW czas oczekiwania na dostawę stacji może wynosić od trzech do sześciu miesięcy;
- kwestie techniczne. Możliwość nie spełniania przez infrastrukturę elektroenergetyczną wymogów miasta odnośnie mocy stacji ładowania. Wolumen zamawianej mocy może generować konieczność większej rozbudowy sieci;
- zbyt krótki czas realizacji zadań wynikających dla OSD z ustawy o *elektromobilności* w odniesieniu do przebiegu procesu inwestycyjnego po stronie OSD oraz możliwe przeszkody formalne w procesie przygotowania i realizacji inwestycji;
- brak wspólnej płaszczyzny wymiany informacji obejmujących dane w zakresie już istniejących punktów ładowania o ogólnodostępnym charakterze jak i planowanych do uruchomienia przez podmioty komercyjne oraz jednostki samorządowe.

Kwestią, która budziła niepokój OSD było usankcjonowanie kar dla OSD, którzy nie wybudują określonej ilości punktów ładowania do końca 2020 r. w sytuacji, gdy nie zostanie uchwalony przez Radę Miasta Plan budowy ogólnodostępnych stacji ładowania. Kara ta jest wyznaczona w art. 45 ust. 2 pkt 5 ustawy o *elektromobilności* i wynosi od 5 tys. zł do 500 tys. zł. Dlatego też operatorzy z własnej inicjatywy inicjowali spotkania z urzędami miast, pracują w ramach PTPIREE nad standardem stacji ładowania¹²⁴ oraz rozmawiali z producentami stacji ładowania by zoptymalizować i skutecznie realizować obowiązki ustawowe. Punkty ładowania, budowane przez OSD w ramach realizacji obowiązku ustawowego będą w większości stacjami o mocy ładowania 22 kW.

Według informacji przekazanych przez GreenWay Polska na spotkaniu z PSPA, w sierpniu 2019 r. średnia dzienna liczba ładowań w punkcie u tego operatora wynosiła 0,5 ładowania. Według danych *European Alternative Fuels Observatory* na koniec 2019 r. w Polsce przypadało pięć samochodów elektrycznych na jeden punkt ładowania. Gdyby do końca 2020 r. wybudowano 6,4 tys. punktów ładowania, to na jeden punkt przypadałoby około 2,5 samochodu elektrycznego, przyjmując że dynamika wzrostu nowych rejestracji EV utrzymywałaby się na poziomie około 90% rok/rok. Natomiast średnia UE w 2019 r. wynosiła siedem samochodów na jeden punkt ładowania¹²⁵. W związku z tym NIK wskazuje na ryzyko niskiego wykorzystania stacji ładowania po ich wybudowaniu przez OSD na podstawie obowiązku ustawowego. Taki niski udział samochodów elektrycznych w stosunku do liczby ogólnodostępnych punktów ładowania może spowodować, zadaniem NIK, niską rentownością operatorów systemu ładowania.

¹²⁴ <http://www.ptpiree.pl/news/2020-02-10/2020.01.14-standard-tech-stacji-ladowania-ostat.pdf> [2020.02.20].

¹²⁵ <https://www.eafo.eu/countries/european-union/23640/infrastructure/electricity> [2020.02.20]

Dobre praktyki w obszarze rozwoju infrastruktury ładowania

Miasta takie jak Gdańsk, Szczecin, Ostrów Wielkopolski czy Warszawa realizowały we własnym zakresie inwestycje budowy ogólnodostępnych punktów ładowania. W 2014 r. Gdańsk wybudował trzy stacje ładowania EV (10 punktów ładowania). Łącznie w latach 2014–2019 (I poł.) Gdańsk na działania w zakresie elektromobilności wydatkował kwotę 142,3 tys. zł, w tym na wybudowanie trzech stacji ładowania 81,6 tys. zł i na wydatki związane z dostarczeniem do nich energii elektrycznej – 31,2 tys. zł. Zarząd Transportu Miejskiego w Warszawie (ZTM) realizował budowę stacji ładowania w obiektach parkingów P+R, którymi zarządza. W 2019 r. zaplanowano wydatki na budowę 28 punktów ładowania w wysokości 995,4 tys. zł (zaangażowanie środków w wysokości 523 tys. zł). Z uwagi na planowaną realizację kolejnych sześciu punktów ładowania w 2020 r., ZTM wystosował wniosek o przesunięcie wolnych środków w wysokości 472,4 tys. zł na rok 2020. Docelowo ZTM ma być operatorem łącznie 34 ogólnodostępnych punktów ładowania samochodów elektrycznych, zlokalizowanych na wszystkich parkingach P+R w Warszawie. Chociaż w przypadku Ostrowa Wielkopolskiego nie obowiązywały limity ustawowe, to miasto podejmowało działania w zakresie rozwoju infrastruktury ładowania. W oddanym do użytkowania w dniu 2 stycznia 2019 r. Centrum przesiadkowym zlokalizowanym w Ostrowie Wielkopolskim funkcjonują dwie ogólnodostępne stacje ładowania o dużej mocy¹²⁶ przeznaczone dla samochodów elektrycznych. Na realizację tego zadania wydatkowano łącznie 349,5 tys. zł, w ramach realizowanego w latach 2016–2019 projektu *Unowocześnienie transportu miejskiego Ostrowa Wielkopolskiego wraz z innymi działaniami niskoemisyjnymi na terenie Aglomeracji Kalisko-Ostrowskiej*, dofinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

W 2017 r. miasto Gdynia przeprowadziło badania ankietowe wśród mieszkańców Gdyni. Wyniki ankiet pozwoliły na uwzględnienie potrzeb mieszkańców w planach dotyczących miejsc instalacji stacji ładowania. Przy analizach miejsc uwzględniono również potrzeby turystów licznie odwiedzających Gdynię w okresie letnim. Pod uwagę zostały wzięte węzły przesiadkowe ustanowione miejscowym Planem Zagospodarowania Przestrzennego, planowana budowa nowego terminalu promowego dla linii łączących Gdynię i Skandynawię, lokalizacje związane z miejscami kultury i wypoczynku, budynkami użyteczności publicznej oraz miejsca określone we współpracy z operatorem systemu carsharingowego, który planował wprowadzenie samochodów elektrycznych do swojej oferty. Przy określaniu lokalizacji punktów ładowania współpracowano z ENERGA Obrót SA oraz lokalnym OSD, czyli ENERGA Operator sp. z o.o. W dniu 11 kwietnia 2019 r. został podpisany list intencyjny z ENERGA Obrót o współpracy przy określaniu dostępności mocy przyłączeniowych we wskazanych przez miasto Gdynia lokalizacjach przeznaczonych pod budowę ogólnodostępnych stacji ładowania samochodów elektrycznych. W ramach tych działań została dokonana wstępna ocena dostępnej mocy dla stacji o mocy 22 kW w planowanych lokalizacjach budowy stacji. Dodatkowo Gdynia nawiązała bliską współpracę z właściwym miejscowo OSD w celu

¹²⁶ Każda o mocy 50 kW.

mitygacji ryzyka długotrwałej realizacji przyłącza do stacji ładowania i jej budowy. Operator określił dodatkowe informacje, jakie będą pomocne nie tylko w określeniu dostępnej mocy dla danej lokalizacji ale również sprawdzeniu warunków budowlanych w przypadku konieczności budowy nowego lub modyfikacji istniejącego łącza elektroenergetycznego. W ten sposób będzie można przygotować dokumentację dla danej lokalizacji lub zaproponować przesunięcie miejsca budowy stacji EV w ramach wyznaczonej działki, co przyspieszy czas realizacji.

Wydział Gospodarki Komunalnej Miasta Krakowa opracował mapę 121 potencjalnych lokalizacji pod stacje ładowania pojazdów elektrycznych. Kryterium wyboru było istnienie w danej lokalizacji miejsc postojowych oraz posiadanie prawa do dysponowania nieruchomością przez gminę miejską Kraków. Mapa została przekazana do zaopiniowania Zarządowi Dróg Miasta Krakowa, potencjalnemu wykonawcy sieci ładowarek oraz do dzielnic miasta Krakowa. Lista lokalizacji była na bieżąco weryfikowana. Gmina Kraków podjęła współpracę z podmiotami zewnętrznymi w zakresie budowy stacji ładowania pojazdów elektrycznych. 13 lipca 2017 r. zostało zawarte porozumienie pomiędzy gminą miejską Kraków a Smart City Polska sp. z o.o. o współpracy na rzecz rozwoju stacji ładowania samochodów elektrycznych i systemu *Car sharing*. 9 maja 2018 r. Spółka podpisała z Zarządem Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie umowę dzierżawy, a 21 maja 2018 r. wystąpiła do Tauron Polska Energia SA o warunki przyłączeniowe dla 43 lokalizacji wskazanych przez Wydział Gospodarki Komunalnej. W efekcie podjętych prac, 18 października 2018 r. oddano do użytku pierwszą z planowanych stacji doładowania. Na dzień 30 września 2019 r. Spółka realizowała prace dotyczące budowy kolejnych 14 stanowisk w siedmiu lokalizacjach. W dniu 18 października 2018 r. zostało podpisane porozumienie o współpracy na rzecz rozwoju sieci stacji ładowania samochodów elektrycznych i systemu *Car sharing* z Go+Eauto sp. z o.o. W dniu 2 stycznia 2019 r. Spółka podpisała umowę dzierżawy z Zarządem Dróg Miasta Krakowa, która to umowa dawała możliwość wystąpienia do firmy Tauron Dystrybucja SA w celu weryfikacji dostępności przyłączy elektroenergetycznych. W ramach przedmiotowego porozumienia, do dnia 30 września 2019 r. powstało kilka stacji ładowania. Realizując ustawowe obowiązki dotyczące rozwoju infrastruktury do ładowania pojazdów miejskich, a w szczególności wymaganej liczby publicznych punktów ładowania Prezydent Miasta Katowice w dniu 1 czerwca 2017 r. powołał *Zespół Roboczy ds. rozwoju elektromobilności w mieście Katowice*. Od września 2017 r. prowadzono konsultacje międzywydziałowe w celu wytypowania terenów miejskich, na których zasadne byłoby zlokalizowanie ogólnodostępnych stacji ładowania. Wytypowane lokalizacje zostały skonsultowane z Tauron Dystrybucja SA pod kątem możliwości przyłączeniowych. W dniu 2 lipca 2018 r., ogłoszono postępowanie na dzierżawę nieruchomości miejskich pod lokalizację 30 stacji ładowania (61 punktów ładowania) dla pojazdów elektrycznych. Stacje zlokalizowano w śródmieściu, przy budowanych centrach przesiadkowych, w okolicach najważniejszych budynków użyteczności publicznej, wzdłuż najważniejszych tras oraz na terenach największych osiedli mieszkaniowych. W postępowaniu

wybrano dwóch operatorów punktów ładowania, z którymi Miejski Zarząd Ulic i Mostów w Katowicach zawarł umowy dzierżawy na okres trzech lat. Prowadzone były uzgodnienia pomiędzy stronami umów, prowadzące do zainstalowania stacji ładowania i uruchomienia usługi ładowania. W ramach tego postępowania, do 30 czerwca 2019 r., uruchomiono trzy stacje i siedem punktów ładowania. W listopadzie 2018 r., na potrzeby Szczytu Klimatycznego COP24 uruchomiono usługę ładowania na trzech stacjach ładowania wybudowanych na miejskim terenie Strefy Kultury. Obecnie te stacje ładowania są ogólnodostępne. W kwietniu 2019 r. na obszarze planowanych parkingów przy budowanych obecnie węzłach przesiadkowych Brynów i Zawodzie zapewniono miejsca pod przyszłe posadowienie stacji ładowania pojazdów elektrycznych.

5.4.2. Rozwój floty pojazdów zeroemisyjnych w transporcie publicznym

Współpraca z Ministrem Energii w obszarze rozwoju floty elektrycznych autobusów

W załączniku nr 2 do *Planu Rozwoju Elektromobilności* jako instytucje współpracujące z Ministrem Energii wskazano władze samorządowe, które miały współpracować przy realizacji działania *Rozwój rynku paliw*, którego celem miało być stworzenie warunków dla rozwoju elektromobilności Polaków. Żadne ze skontrolowanych miast nie wzięło udziału w realizacji tego zadania i nie wspierało Ministra poprzez przedstawienie szczegółowych propozycji odnośnie do zastosowania miękkich instrumentów wsparcia lub dopłat do autobusów elektrycznych. Minister Energii nie zwracał się do miast o współudział w realizacji *Planu*.

W dniu 20 lutego 2017 r. podpisany został *List intencyjny w sprawie współpracy w zakresie rozwoju elektromobilności* pomiędzy Ministrem Rozwoju i Finansów, Ministrem Energii, Polskim Funduszem Rozwoju SA, NFOŚiGW, NCBR i samorządowcami z 41 polskich miast i gmin. W dokumencie tym, strony wyraziły wolę rozwijania wzajemnej współpracy w zakresie między innymi definiowania potrzeb związanych z systemami wsparcia finansowego dla rozwoju elektromobilności. W ślad za podpisaniem *Listu intencyjnego* nie zrealizowano żadnych działań.

Analiza kosztów i korzyści – terminowość sporządzenia i przekazania jej wyników do wiadomości ministrów

Na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy o *elektromobilności* jednostki samorządu terytorialnego były zobowiązane co 36 miesięcy do przeprowadzenia analizy kosztów i korzyści związanych z wykorzystaniem, przy świadczeniu usług komunikacji miejskiej, autobusów zeroemisyjnych oraz innych środków transportu, w których do napędu wykorzystywane są wyłącznie silniki, których cykl pracy nie powoduje emisji gazów cieplarnianych. Zgodnie z art. 72 tejże ustawy pierwszą AKK należało sporządzić w terminie do dnia 31 grudnia 2018 r. Na skontrolowanych 28 miast siedem miast sporządziło AKK po terminie, w tym od dwóch do 79 dni po terminie ustawowym. Oprócz jednego miasta, wszystkie przekazały wykonane *Analizy kosztów i korzyści* do ministrów właściwych do spraw energii, do spraw środowiska oraz do spraw gospodarki. W skali kraju obowiązek wykonało 78¹²⁷ spo-

¹²⁷ Jedna analiza dotycząca metropolii śląskiej została sporządzona dla KZK GOP dla trzynastu gmin: Katowic, Sosnowca, Gliwic, Zabrze, Bytomia, Rudy Śląskiej, Dąbrowy Górniczej, Chorzowa, Mysłowic, Siemianowic Śląskich, Będzina, Piekar Śląskich i Świętochłowic.

śród 83 zobowiązanych do tego JST. Analiza nie została przekazana przez pięć JST. Dwie z nich poinformowały Ministra Energii o braku funduszy na zlecenie wykonania *Analizy kosztów i korzyści* przez firmę zewnętrzną. Pozostałe zaś nie poinformowały o przyczynach nieprzekazania analizy. Minister Energii nie podejmował, wobec JST w zakresie sporządzania przez nie *Analizy kosztów i korzyści*, działań mających na celu sporządzenie przez nich wymaganych analiz. Działania Ministra Energii ograniczyły się do przekazywania informacji i wyjaśnień. Średni koszt wykonania AKK przez firmę zewnętrzną, jaki poniosły 21 skontrolowane JST wynosił 46,4 tys. zł.

W uzasadnieniu projektu *ustawy o elektromobilności*, jak również w samym art. 37 ust. 4 *ustawy o elektromobilności*, nie wskazano celu przekazywania AKK do ministrów. Minister właściwy ds. gospodarki wykorzystał informacje zawarte w wybranych, reprezentatywnych AKK w raporcie *Analiza stanu rozwoju oraz aktualnych trendów rozwojowych w obszarze elektromobilności w Polsce*¹²⁸. Ponadto informacje z wybranych AKK zostały wykorzystane na potrzeby realizowanego na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury badania pn. *Przygotowanie bazy informacyjnej i propozycji rozwiązań implementujących znowelizowaną dyrektywę (2009/33/WE) w sprawie promocji czystych pojazdów CVD*¹²⁹. Natomiast minister ds. środowiska nie wykonywał pogłębionych analiz otrzymywanych AKK, ponieważ nie miał ustawowego obowiązku dokonywania takich analiz. W tym obszarze nie współpracował z Ministrem Energii oraz Ministerstwem Przedsiębiorczości i Technologii. Przekazane do Ministerstwa Energii AKK nie zostały poddane szczegółowej analizie. W związku z faktem realizacji przez JST obowiązku posiadania we flocie autobusów 5% autobusów zeroemisyjnych od 1 stycznia 2021 r. stwierdzono, że był jeszcze czas, który pozwalał na dokładne i efektywne przebadanie przesłanej dokumentacji w terminie późniejszym. Ministerstwo dokonało wstępnej analizy otrzymanych AKK w zakresie spełnienia ustawowego obowiązku uwzględnienia trzech podstawowych zagadnień w analizie, o których mowa w art. 37 ust. 2 *ustawy o elektromobilności*. Z dokonanej analizy wynikało, że trzy gminy¹³⁰ (3,8% wszystkich JST, które przekazały Ministrowi AKK) osiągnęły udział pojazdów zeroemisyjnych we flocie użytkowanych pojazdów w komunikacji publicznej na zbliżonym lub przekraczającym 30%, spełniając tym samym wymóg wynikający z art. 36 *ustawy o elektromobilności*.

Miasta zapewniły możliwość udziału społeczeństwa w opracowaniu *Analizy* na zasadach określonych w dziale III, rozdziałach 1 i 3 *ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*¹³¹. Projekty AKK umieszczano na stronach BIP urzędów miasta, na stronach internetowych urzędów miasta czy jednostki organi-

¹²⁸ Raport opracowany przez konsorcjum Atmoterm SA i Forum Elektromobilności FEM, odebrany formalnie przez Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii w dniu 26 kwietnia 2019 r. Raport został zamieszczony na stronie internetowej Ministerstwa <https://www.gov.pl/web/przedsiębiorczosc-technologie/rozwoj-elektromobilnosci-w-polsce>.

¹²⁹ Zrealizowany przez firmę Atmoterm SA.

¹³⁰ Lublin, Jaworzno, Stalowa Wola.

¹³¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2081, ze zm.

Sporządzanie Analizy kosztów i korzyści

zacyjnej odpowiedzialnej w mieście za organizację transportu miejskiego. Jednocześnie papierową wersję projektu AKK wykładano do wglądu w siedzibach urzędów miasta oraz jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych w mieście za organizację transportu miejskiego. W wyznaczonym terminie 21 dni obywatele składali uwagi i wnioski do projektu AKK.

W zakresie przygotowania *Analizy kosztów i korzyści* Ministerstwo Energii nie wydało wytycznych do obligatoryjnego stosowania przez JST, na których spoczywał ustawowy obowiązek sporządzania tejże analizy. Fakt nie wydania obligatoryjnych standardów przygotowywania AKK argumentowano pozostawieniem jednostkom samorządowym jak największej elastyczności w tym zakresie. Tak sformułowany przepis umożliwiał JST kształtowanie polityki ochrony środowiska na poziomie lokalnym. W 2018 r. Izba Gospodarki Komunikacji Miejskiej opracowała podręcznik¹³² zawierający szereg wskazówek dla JST przydatnych przy sporządzaniu AKK. Wydawnictwo zostało objęte patronatem honorowym Ministra Energii jednakże nie stanowił ogólnopolskich wytycznych sporządzania AKK.

Ustawa o *elektromobilności* wprowadziła ogólne założenia sporządzania AKK. Według art. 37 ust. 2 ustawy o *elektromobilności* analiza obejmuje w szczególności analizę finansowo-ekonomiczną, oszacowanie efektów środowiskowych związanych z emisją szkodliwych substancji dla środowiska naturalnego i zdrowia ludzi, analizę społeczno-ekonomiczną uwzględniającą wycenę kosztów związanych z emisją szkodliwych substancji.

Wszystkie 28 poddane kontroli jednostki samorządowe wykonały *Analizę kosztów i korzyści*, w tym 23 jednostki zlecały wykonanie przedmiotowych analiz podmiotom zewnętrznym, dwie wykonały analizy własnymi siłami. Dla miast Katowice, Sosnowiec i Tychy jedną wspólną *Analizę kosztów i korzyści* sporządził Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego w Katowicach.

Ze względu na brak przepisów w ustawie o *elektromobilności* o sposobie przeprowadzenia AKK, wykonawcy stosowali różne metodyki analizy. Najczęściej wykorzystywanymi źródłami metodyk były wytyczne przeprowadzania analiz projektów transportowych współfinansowanych ze środków finansowych Unii Europejskiej:

- *Niebieska Księga. Sektor Transportu Publicznego w miastach, aglomeracjach, regionach* – Nowa edycja Jaspers, sierpień 2015 r.;
- *Analiza kosztów i korzyści projektów transportowych współfinansowanych ze środków UE. Vademecum Beneficjenta* – opracowanie CUPT Warszawa 2016 r.;
- *Przewodnik po analizie kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych. Narzędzie analizy ekonomicznej polityki spójności 2014–2020* – opracowanie Komisji Europejskiej, grudzień 2014 r.;
- *Najlepsze praktyki w analizach kosztów i korzyści projektów transportowych, współfinansowanych ze środków unijnych* – opracowanie CUPT Warszawa, grudzień 2014 r.;

¹³² *Zasady opracowania wymaganej ustawą o elektromobilności i paliwach alternatywnych analizy kosztów i korzyści związanych z wykorzystaniem autobusów zeroemisyjnych przy świadczeniu usług komunikacji miejskiej. Praktyczny Przewodnik dla samorządów*, dostępne pod adresem: https://www.igkm.pl/wp-content/uploads/2018/07/Praktyczny_podrecznikelektromobilnosc.pdf.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- Wytyczne w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014–2020;
- Zasady opracowywania analizy kosztów i korzyści związanych z wykorzystywaniem przy świadczeniu usług komunikacji miejskiej autobusów zeroemisyjnych – wymaganej ustawą o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Praktyczny podręcznik dla samorządowców, IGKM, Warszawa 2018 r.

Wszystkie AKK zostały wykonane dla kilku wariantów rozwoju komunikacji miejskiej. W każdej analizie porównywano co najmniej dwa warianty czyli wariant 0 utrzymanie stanu dotychczasowej floty konwencjonalnej oraz wariant 1 czyli stopniowe wykorzystywanie pojazdów elektrycznych w liczbie pozwalającej na spełnienie określonych w *ustawie o elektromobilności* progów udziału pojazdów zeroemisyjnych we flocie komunikacji miejskiej. Największą liczbę wariantów, bo aż sześć porównywano w *Analizie kosztów i korzyści* sporządzonej dla miast Krakowa i Warszawy.

Przyjmowano różne założenia do analiz finansowych dla poszczególnych *Analiz kosztów i korzyści*. Przykładowo cena nowego 12 m autobusu o napędzie na olej napędowy kształtowała się od 800 tys. zł do 1200 tys. zł (różnica 33%). Przyjmowany koszt autobusu elektrycznego 12 m wynosił od 2000 tys. zł do 2500 tys. zł (różnica 25%). Przyjmowany w analizach koszt jednostkowy energii elektrycznej 1 kWh wahał się pomiędzy 0,224 zł do 0,5141 zł (różnica 129%), a 1 litra oleju napędowego od 3,3 zł do nawet 5,25 zł (różnica 59%). Cena stacji ładowania pantografowego wynosiła od 500 tys. zł do 800 tys. zł, a cena stacji ładowania plug-in kształtowała się w przedziale 60 tys. zł – 150 tys. zł.

Chociaż zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 3 ustawy o *elektromobilności* analiza społeczno-ekonomiczna powinna uwzględniać wycenę kosztów związanych z emisją szkodliwych substancji, to w jednej z AKK na 26 nie uwzględniono wyceny tych kosztów. Jako przyczynę wskazywano fakt, że zadania związane z nabyciem autobusów zeroemisyjnych przyjęte do realizacji i wskazane w AKK były uwzględnione i realizowane w ramach szerszych projektów, a koszty społeczne zostały oszacowane w studiach wykonalności dla tych projektów. Dlatego w AKK nie zostały powtórnie przeprowadzone takie wyceny. Wyniki AKK w wariantcie uwzględniającym dofinansowanie ze środków UE zapewniały opłacalność i projekty zostały przyjęte do realizacji. Organy, którym AKK została przekazana nie wносиły uwag lub zastrzeżeń w tym zakresie. Natomiast w siedmiu z pozostałych 25 *Analiz kosztów i korzyści* nie zmonetyzowano (nie ujęto w wartościach pieniężnych) w analizie społeczno-ekonomicznej unikniętej emisji wszystkich zanieczyszczeń środowiska (niższe warstwy) powodowanych przez pojazdy spalinowe, a także redukcji hałasu. Najczęściej pomijano wycenę emisji CO, pyłów PM_{2,5} i PM₁₀ oraz benzo(a)pirenu, a także emisję hałasu. Jako najczęstszą przyczynę nie zmonetyzowania tych wielkości podawano fakt, że nie istnieją jedynie słuszne i obiektywne standardy dla opracowania AKK. Nie przesądzają tego także przepisy ustawy o *elektromobilności* oraz rozporządzenia wykonawcze do tej ustawy. Zastosowanie wartości wynikających z tablic kosztów jednostkowych emisji pyłów PM_{2,5}, PM₁₀ czy benzo(a)pirenu byłoby niewłaściwe

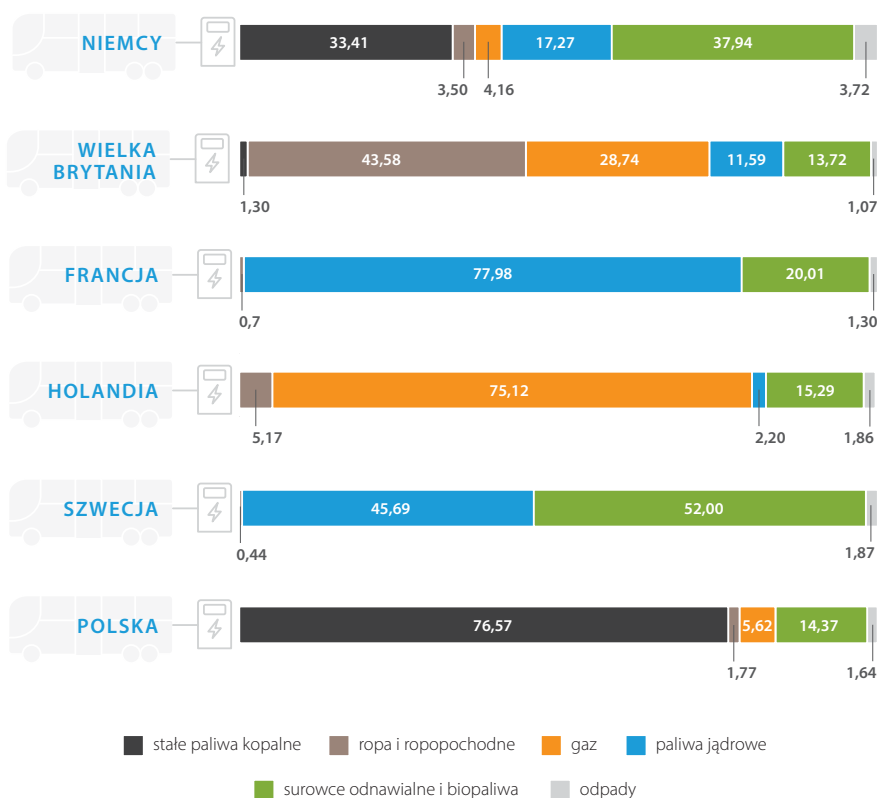
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

z uwagi na niewymierny poziom tych substancji. Zgodnie z *kalkulatorem emisji zanieczyszczeń i kosztów klimatu dla środka transportu publicznego* zamieszczonym na stronach CUPT, poziom tych substancji wręcz wzrastał w przypadku zastosowania autobusów zeroemisyjnych. W AKK nie uwzględniano także ograniczenia kosztów z tytułu emisji hałasu, ponieważ obecnie nie były one mierzalne – wskaźniki określone przez CUPT odnoszą się ogólnie do rodzaju taboru (autobusy), a nie do jego poszczególnych wariantów (np. autobusy zeroemisyjne).

Wyniki tylko trzech analiz na 26 udostępnionych w trakcie kontroli wskazywały na zasadność inwestycji w zeroemisyjny transport publiczny. Wyniki większości AKK wykazały na brak opłacalności we wprowadzeniu do systemu komunikacji miejskiej gmin autobusów elektrycznych. Jako główne powody negatywnych wyników ekonomicznych podawano wysokie ceny autobusów zeroemisyjnych, konieczność ponoszenia znacznych dodatkowych nakładów na instalację związaną z ładowaniem baterii oraz niekorzystne wskaźniki emisji zanieczyszczeń emitowanych przy produkcji energii elektrycznej w Polsce, z uwagi na produkcję w elektrowniach węglowych. Natomiast rekomendacje etapowego włączania do systemu komunikacji pojazdów elektrycznych wynikały między innymi z potrzeby realizacji działań na rzecz podniesienia jakości życia mieszkańców, ograniczania negatywnych skutków transportu z uwagi na geograficzne przesunięcie emisji (w miejsce produkcji energii).

Infografika nr 19

Źródła pochodzenia energii elektrycznej, która jest wykorzystywana w napędzie autobusów elektrycznych – dane za 2018 r.



Źródło: EU energy statistical pocketbook and country datasheets. https://ec.europa.eu/energy/data-analysis/energy-statistical-pocketbook_en [2020.08.12]

Przyjmowanie różnych metod obliczania korzyści społeczno-ekonomicznych istotnie wpływało na wynik AKK. Przykładowo dla Nowego Sącza sporządzono dwie *Analizy kosztów i korzyści* w okresie jednego roku, których wynik w zależności od przyjętych założeń był diametralnie inny. W analizach porównano cztery rodzaje możliwych do realizacji działań: wariant bazowy, stanowiący punkt odniesienia dla analiz pozostałych wariantów w zakresie porównania efektywności kosztowej, społecznej i środowiskowej, zmodernizowanego taboru o napędzie konwencjonalnym spełniającym wymogi normy Euro 6; wariant I – tabor zasilany energią elektryczną; wariant II – tabor zasilony sprężonym gazem ziemnym (CNG) i wariant III – tabor zasilany paliwem wodorowym.

W AKK przeprowadzonej na koniec 2018 r. oszacowanie efektów środowiskowych i określenie emisyjności zanieczyszczeń wykazało najniższe wartości w przypadku wariantu I (elektrycznego), jednak w wariantcie tym nie uwzględniono emisji związanej z wytworzeniem energii elektrycznej w Polsce (krajowy miks energetyczny). Analiza społeczno-ekonomiczna uwzględniająca korzyści/koszty w postaci unikniętych kosztów zanieczyszczeń powietrza, kosztów hałasu i zmian klimatycznych wykazała, że autobusy elektryczne (wariant I) w miejscu eksploatacji mają charakter zeroemisyjny, o marginalnych kosztach społeczno-ekonomicznych w porównaniu do innych wariantów (190 tys. zł w odniesieniu do 1973,4 tys. zł CNG i 3714,1 tys. zł dla wariantu bazowego).

Przedstawione we wnioskach i rekomendacjach dane wskazywały, że po uwzględnieniu tych analiz (oraz analizy wrażliwości i ryzyka), uwzględniając koszty finansowe i społeczno-ekonomiczne, najniższe łączne koszty osiągnął wariant I (autobus elektryczny) w sumie 49 814,1 tys. zł, następnie wariant bazowy (autobusy o napędzie konwencjonalnym) 50 722,6 tys. zł i wariant II (autobusy zasilane CNG) 53 699,6 tys. zł. Wariant I – zakup autobusów z napędem elektrycznym, pomimo wyższych kosztów finansowych (koszty stworzenia infrastruktury ładowania pojazdów) był najbardziej korzystny pod względem środowiskowym i społecznym, ze względu na obniżoną emisję substancji szkodliwych i mniejszego hałasu.

Ze względu na zmiany okoliczności ekonomicznych zawartych w *Analizie kosztów i korzyści* (między innymi zmiana podatku akcyzowego na CNG, możliwość budowy stacji tankowania ze środków zewnętrznych, ryzyko niewykorzystania środków z dotacji) oraz zmianę podejścia metodycznego do zagadnienia emisji generowanych przez autobusy elektryczne i różnicę w zakresie kosztów zanieczyszczenia oraz emisji, Nowy Sącz zlecił ponownie wykonanie *Analizy Kosztów i Korzyści*. W pierwszej wersji analizy w analizie środowiskowej przyjęto miejscowy efekt oddziaływania inwestycji na terenie Miasta. W takim ujęciu autobus elektryczny miał charakter zeroemisyjny, niepowodujący emisji w miejscu eksploatacji. Z tego też powodu wyliczony koszt środowiskowy, poza kosztami hałasu, był równy zeru. Zdaniem zlecającego aktualizację AKK opracowane analizy w zakresie związanym z emisją CO₂ z energii elektrycznej, wskazywały na wady takiego podejścia, ponieważ w wyliczeniach pomija

się emisję wygenerowaną w związku z produkcją energii elektrycznej. A ponieważ na terenie Nowego Sącza nie było możliwości technicznych zasilania autobusów elektrycznych czystą energią odnawialną, przyjęte zostało w aktualizacji pojawienie się kosztów emisji oraz zanieczyszczeń związanych z eksploatacją autobusów elektrycznych.

Przyjęte do *Aktualizacji AKK* warianty inwestycyjne były takie same jak w pierwszej wersji analizy. W każdym z analizowanych wariantów uwzględniono uzupełnienie posiadanej floty przewozowej o minimalną ilość autobusów zeroemisyjnych – zgodnie z określonym w art. 36 ust. 1 w związku z art. 68 ust. 4 ustawy o *elektromobilności* wymaganym udziałem procentowym autobusów zeroemisyjnych we flocie pojazdów (od 5% w 2021 r. do 30% w 2028 r.). W przeprowadzonej *Aktualizacji Analizy kosztów i korzyści* uwzględniono zmiany rynkowe, jakie wystąpiły w okresie grudzień 2018 r. – wrzesień 2019 r., do których należały przede wszystkim: wzrost cen energii elektrycznej, zwolnienie akcyzowe dla paliwa CNG, problemy finansowe firmy, która miała dostarczyć dwa autobusy elektryczne oraz opóźnienia w realizacji programu *Niskoemisyjny Transport Publiczny* przez NCBR.

Wyniki przeprowadzonej analizy wskazywały, że wprowadzenie taboru zeroemisyjnego do systemu komunikacyjnego Nowego Sącza nie prowadziło do osiągnięcia korzyści finansowych i społecznych. Wariant zakupu autobusów elektrycznych był rozwiązaniem ekonomicznie najdroższym (inwestycja w infrastrukturę i autobusy elektryczne znacząco droższe od tradycyjnych czy zasilanych CNG oraz uwzględnienie aktualnego tzw. miksu energetycznego) oraz obciążonym dodatkowymi trudnościami związanymi z czasem postoju pojazdów podczas ładowania baterii w pojazdach. Natomiast wariant zakupu autobusów zasilanych CNG był wariantem najtańszym pod względem kosztów zakupu autobusów oraz ze względu na korzyści środowiskowe, gdyż gaz CNG generuje mniej zanieczyszczeń i emituje mniej gazów cieplarnianych niż olej napędowy.

W *Aktualizacji AKK* wskazano, że brak korzyści z wykorzystywania autobusów zeroemisyjnych, powodował, że zgodnie z art. 37 ust. 5 ustawy o *elektromobilności* gmina przy zleceniu świadczenia usług komunikacji miejskiej, w rozumieniu ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym*, może nie realizować obowiązku osiągnięcia poziomu udziału autobusów zeroemisyjnych we flocie użytkowanych pojazdów.

Wykonana *Aktualizacja AKK* została odebrana 11 października 2019 r., a następnie przekazana Ministrowi Energii, Ministrowi Przedsiębiorczości i Technologii oraz Ministrowi Środowiska pismami z dnia 11 października 2019 r. Ministerstwa w żaden sposób nie odniosły się do *Analizy kosztów i korzyści* jak i jej *Aktualizacji*. Natomiast w *ustawie o elektromobilności* brak jest przepisów i procedur związanych ze sporządzeniem aktualizacji dokumentu analizy korzyści i kosztów w przypadku wystąpienia przesłanek uzasadniających zmianę tego dokumentu przed okresem 36 miesięcy. Jednoznacznie art. 37 ust. 1 ustawy o *elektromobilności* wskazuje na obowiązek sporządzenia analizy w terminie co 36 miesięcy od sporządzenia poprzedniej analizy. W związku z powyższym nie było podstaw do doko-

nania aktualizacji analizy kosztów i korzyści dla danej jednostki samorządu terytorialnego. Zatem *Aktualizacja AKK* nie mogła stanowić podstawy do możliwości odstąpienia od realizacji obowiązku osiągnięcia poziomu udziału autobusów zeroemisyjnych we flocie użytkowanych pojazdów w zbiorowym transporcie publicznym.

Zgodnie z art. 80 ustawy o *elektromobilności Plan transportowy* winien być zaktualizowany w celu uwzględnienia wymagań, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 8 oraz ust. 1a i 2a–2c ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o *publicznym transporcie zbiorowym*¹³³, w brzmieniu nadanym ustawą o *elektromobilności*, w terminie do dnia 22 lutego 2019 r. Zaktualizowane *Plany transportowe* powinny zawierać linie komunikacyjne, na których przewidywane jest wykorzystanie pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym oraz planowany termin rozpoczęcia ich użytkowania, geograficzne położenia stacji gazu ziemnego, geograficzne położenie infrastruktury do ładowania autobusów elektrycznych oraz miejsca przyłączenia infrastruktury tankowania i ładowania. Dodatkowo, zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym Plan transportowy* może, w zależności od uzasadnionych potrzeb, być poddawany aktualizacji. Taka potrzeba istnieje, gdy gmina podejmuje działania w zakresie wdrażania zeroemisyjnego transportu publicznego lub niskoemisyjnego z napędem na gaz ziemny.

Aktualizacja Planów transportowych

Na skontrolowanych 28 JST, zobowiązanych do aktualizacji *Planów transportu* było 19 jednostek¹³⁴, z których tylko jedna zaktualizowała ten dokument do dnia 22 lutego 2019 r. Na dzień zakończenia poszczególnych kontroli jednostkowych cztery jednostki zaktualizowało *Plan transportowy* z opóźnieniem wynoszącym od czterech dni do ponad czterech miesięcy, a 14 jednostek dopiero podejmowała działania w celu jego zaktualizowania.

Jako przyczynę nie wykonania aktualizacji *Planu transportowego* w terminie przewidzianym w ustawie o *elektromobilności* najczęściej wskazywano zbyt krótki termin ustawowy w stosunku do ilości pracy, jaką należy wykonać w związku z aktualizacją tego dokumentu. Termin sporządzenia pierwszej AKK został określony na 31 grudnia 2018 r., a sporządzenie aktualizacji dokumentu, jakim jest *Plan transportowy* wymaga zazwyczaj działań kompleksowych, w tym m.in. zabezpieczenia stosownych środków finansowych na ten cel, wyłonienia wykonawcy, zawarcia umowy, przeprowadzenia konsultacji społecznych, przeprowadzenia niezbędnych badań oraz przyjęcia przedmiotowego dokumentu przez radę miasta. Dodatkowo *Plan transportowy* powinien bazować na diagnozie potrzeb przewozowych, popartych stosownymi badaniami oraz uwzględniać prognozy popytu na publiczny transport zbiorowy. W związku z powyższym, zdaniem miast, nie było możliwości dokonania aktualizacji dokumentu w terminie do 22 lutego 2019 r.

¹³³ Dz. U. z 2018 r. poz. 2016, ze zm. Dalej także: *uoptz*.

¹³⁴ W okresie objętym kontrolą, do dnia 31 grudnia 2018 r. zadania z zakresu organizacji transportu zbiorowego na obszarze Katowic i Sosnowca wykonywane były przez Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego w Katowicach. Od 1 stycznia 2019 r. dla miast Katowice, Sosnowiec i Tychy powyższe zadania wykonywane były przez związek metropolitalny pod nazwą *Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia*.

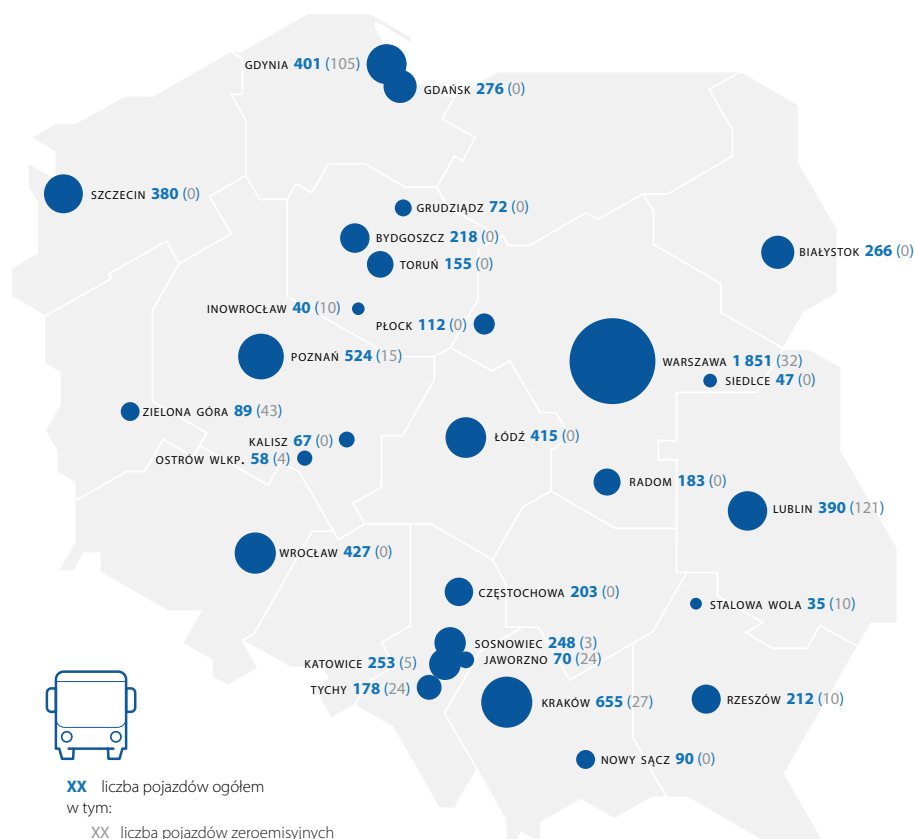
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Realizacja prognozy wynikającego z art. 68 ust. 4 ustawy o elektromobilności

Zgodnie z art. 68 ust. 4 ustawy o elektromobilności jednostki samorządu terytorialnego o liczbie mieszkańców co najmniej 50 tys. były zobligowane do zapewnienia udziału autobusów zeroemisyjnych w użytkowanej flocie pojazdów co najmniej w wysokości 5% od dnia 1 stycznia 2021 r., 10% od dnia 1 stycznia 2023 r. oraz 20% od dnia 1 stycznia 2025 r. Ostateczny poziom minimalnego udziału autobusów zeroemisyjnych we flocie komunikacji miejskiej określony w art. 36 ust. 1 tejże ustawy wynosił 30% i miał być zrealizowany do 1 stycznia 2028 r. Jednostki samorządu terytorialnego mogły na podstawie art. 37 ust. 5 tejże ustawy nie realizować obowiązku osiągnięcia poziomu udziału autobusów zeroemisyjnych pod warunkiem, że wyniki *Analizy kosztów i korzyści* wskazywały na brak korzyści z wykorzystywania autobusów zeroemisyjnych. Przepis art. 37 ust. 5 ustawy o elektromobilności został ustanowiony w związku z istniejącymi możliwościami ekonomicznymi jednostek samorządu terytorialnego i koniecznością zapewnienia cen za przejazd komunikacją publiczną przystępnych dla mieszkańców.

Infografika nr 20

Udział pojazdów zeroemisyjnych we flocie komunikacji publicznej na dzień 31 grudnia 2019 r.



Źródło: wyniki kontroli NIK.

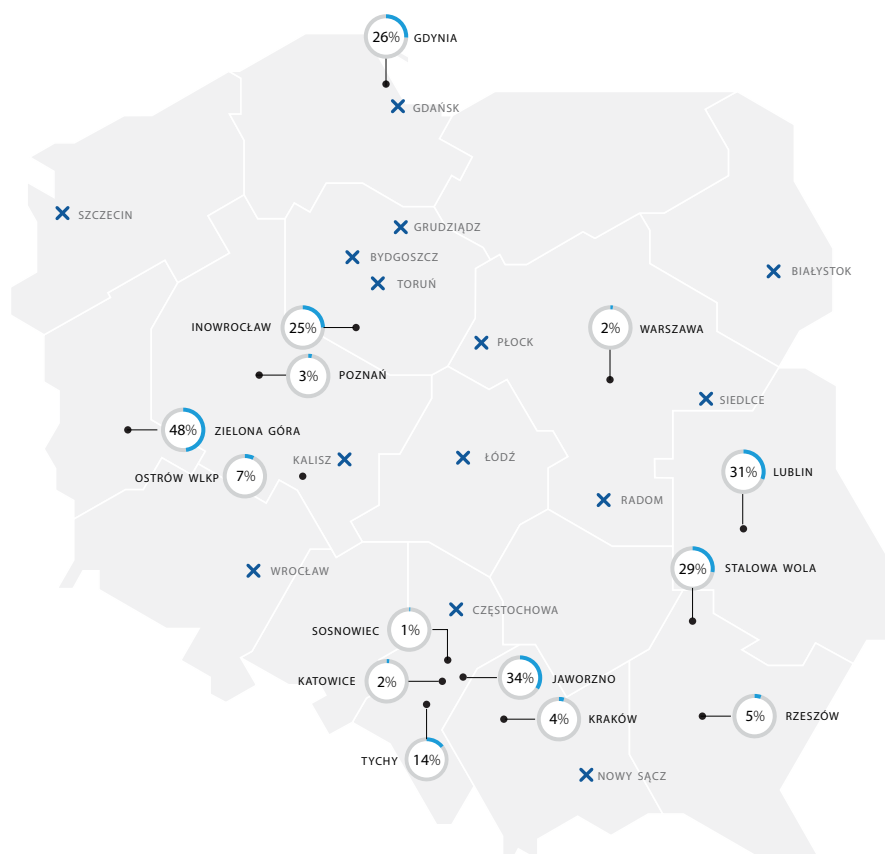
Na dzień 31 grudnia 2019 r. osiem z 28 skontrolowanych JST osiągnęła wymóg ustawy przypadający na 1 stycznia 2021 r. Do tej grupy dołączy również m.st. Warszawa w dniu 27 listopada 2020 r. pod warunkiem terminowej realizacji zamówienia na zakup 130 autobusów zeroemisyjnych. Trzy

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zrealizowały końcowy wymóg przypadający na 1 stycznia 2028 r., w tym miasta Jaworzno i Zielona Góra jego realizację osiągnęły poprzez kosztowne zakupy inwestycyjne autobusów elektrycznych. Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 1 ustawy *o elektromobilności* do autobusów zeroemisyjnych zaliczany jest trolejbus, czyli autobus przystosowany do zasilania energią elektryczną z sieci trakcyjnej. Zatem zgodnie z tą definicją do progów ustawowych zaliczane są wszystkie trolejbusy nawet te, które są wyposażone w dodatkowy napęd spalinowy używany do przemieszczania się trolejbusu w sytuacjach awaryjnych. Taka forma przepisu umożliwiła realizację obowiązku ustawowego miastom, które jeszcze przed wejściem w życie ustawy *o elektromobilności* posiadały rozbudowaną sieć trolejbusów. Miasta Lublin, Tychy i Gdynia nie musiały ponosić dodatkowych kosztownych inwestycji, aby zrealizować pierwszy próg ustawy *o elektromobilności* z art. 68 ust. 4 przypadający na dzień 1 stycznia 2021 r. Niemniej jednak miasta Lublin i Gdynia podejmowały działania celem nabycia autobusów zeroemisyjnych do floty komunikacji miejskiej.

Infografika nr 21

Realizacja wielkości progowych art. 68 ust. 4 i art. 36 ustawy *o elektromobilności* przez poszczególne miasta na dzień 31 grudnia 2019 r.



Źródło: wyniki kontroli NIK.

Biorąc pod uwagę średnią cenę autobusu zeroemisyjnego 12 m przyjmowanego do obliczeń w AKK wynoszącą 2180 tys. zł, aby 20 miast mogło zrealizować wymóg 5% udziału autobusów zeroemisyjnych w taborze zbiorowego transportu publicznego, to do końca 2020 r. musiałyby zaku-

pić od jednego do 61 autobusów zeroemisyjnych za kwotę od 2180 tys. zł do 132 960 tys. zł. W sumie 20 miast zakupiłoby 250 autobusów o łącznej wartości szacunkowej 545 mln zł. Szacunki ilościowe i kwotowe zależą od realizacji już zawartych umów na dostawę pojazdów zeroemisyjnych przez poszczególne miasta.

Finansowanie zakupu pojazdów zeroemisyjnych

W latach 2016–2019 taboru transportu publicznego w 12 miastach zostały wyposażone w nowe autobusy elektryczne bądź trolejbusy. Zakupów pojazdów dokonano po przeprowadzeniu 20 postępowań na udzielenie zamówień publicznych. W ich wyniku zakupiono i dostarczono ogółem dla miast łącznie 199 autobusów elektrycznych bądź trolejbusów. Pozostałe 183 pojazdy zeroemisyjne miały zostać dostarczone w późniejszym terminie w 2020 r. Dodatkowo, oprócz zakupów taboru miasta dzierżawiły lub leasingowały autobusy zeroemisyjne. Po ulicach Warszawy poruszało się również 10 autobusów wyleasingowanych oraz jeden autobus wydzierżawiony. Zakupy pojazdów zeroemisyjnych były dofinansowane ze środków pomocowych w ramach Funduszu Spójności lub Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Wielkość dofinansowania ze środków europejskich wynosiła od 30,28% do 85% wartości zakupu.

Zakupy autobusów elektrycznych czy trolejbusów zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy *Prawo zamówień publicznych*. Średnia cena brutto jednego pojazdu zeroemisyjnego wykorzystywanego w publicznym transporcie zbiorowym wynosiła 2582 tys. zł. Na wysokość ceny miał wpływ rodzaj pojazdu, jego wyposażenie i wielkość zakupu. Cena autobusu lub trolejbusu elektrycznego przegubowego wynosiła ponad 3 mln zł. Przykładowo średnia cena jednego autobusu elektrycznego z największego zakupu 130 autobusów elektrycznych przegubowych przeprowadzonego dla komunikacji miejskiej m.st. Warszawy wynosiła 3074 tys. zł brutto.

Problemy z zakupem pojazdów zeroemisyjnych

W przypadku postępowań przetargowych prowadzonych na zakup autobusów elektrycznych do wykorzystywania w komunikacji miejskiej miast Krakowa, Lublina, Sosnowca i Rzeszowa były umarzane z uwagi na zbyt wysoką cenę ofert w stosunku do wartości oszacowanego zamówienia przez zamawiającego. W dniu 12 września 2019 r. Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne SA w Krakowie ogłosiło przetarg na dostawę 50 sztuk fabrycznie nowych przegubowych niskopodłogowych autobusów miejskich zasilanych energią elektryczną. W terminie składania ofert (13 listopada 2019 r.) wpłynęły dwie oferty. W dniu 13 grudnia 2019 r. przetarg został unieważniony, ponieważ oferta z najniższą ceną przewyższała kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Zakupu 50 autobusów elektrycznych dokonano dopiero po rozstrzygnięciu następnego przetargu w dniu 23 marca 2020 r.¹³⁵ Wybrany wykonawca za realizację kontraktu wraz z urządzeniami ładującymi *plug-in* dla każdego pojazdu zaproponował kwotę 165 435 tys. zł, czyli o około 4% wyższą od kwoty jaką przeznaczyła krakowska spółka na sfinansowanie zakupu w poprzednim postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

¹³⁵ http://www.mpk.krakow.pl/Data/Files/_public/mpk/przetargi/lp.281.221.2019/wynik-221.pdf [2020.05.19].

Lubelska komunikacja miejska zostanie wyposażona w 35 pojazdów zeroemisyjnych dopiero po przeprowadzeniu powtórnych przetargów. W 2018 r. Zarząd Transportu Miejskiego przeprowadził postępowanie na zakup 10 trolejbusów *maxi* w wyniku którego zawarto umowę o wartości 21 734,1 tys. zł. Umowa została rozwiązana w 2019 r. z winy wykonawcy. Dodatkowo w 2018 r. prowadził postępowania przetargowe na zakup 20 autobusów elektrycznych o wartości szacunkowej 52 998,2 tys. zł. Postępowanie poprzedzone przeprowadzeniem dialogu technicznego zostało unieważnione z uwagi na zbyt wysoką cenę oferty. W pierwszym postępowaniu oferty złożyło dwóch wykonawców, jednak wysokości ofert (60,5 mln zł i 58 mln zł) przekraczały o około 10% i 14% wielkość środków (52,9 mln zł), które ZTM zamierzał przeznaczyć na wykonanie zamówienia. Ponowne postępowanie na zakup 20 autobusów elektrycznych o wartości szacunkowej 52 998,2 tys. zł ponownie unieważniono z uwagi na zbyt wysoką wartość oferty. W drugim postępowaniu zmodyfikowano SIWZ w zakresie obniżenia poziomu niektórych wymagań¹³⁶, bez zmiany wysokości środków jakie ZTM zamierzał przeznaczyć na realizację zamówienia (52,9 mln zł). W odpowiedzi na ogłoszenie z 27 września 2018 r. wpłynęła tylko jedna oferta (44,9 mln zł netto). Cena oferty, również przekraczała wielkość niezmiennego poziomu środków, które ZTM zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. W trzecim postępowaniu, prowadzonym przez ZTM w czasie czynności kontrolnych, zdecydowano o dalszym obniżeniu niektórych oczekiwań technicznych i zmianie wpływu wagi kryteriów, bez podwyższenia wielkości środków, jakie ZTM zamierzał przeznaczyć na realizację zamówienia (52,9 mln zł). W szczególności skrócono okres gwarancji na baterie trakcyjne oraz gwarancji na punkt ładowania. Szacowano, że nowe terminy gwarancji powinny skutkować obniżeniem ceny oferty o około 1590 tys. zł. Ponadto obniżono wagę gwarancji w ocenie ogólnej z 25% na 13%. Wprowadzono również inne nowe kryteria techniczne, które miały wpłynąć na zwiększenie konkurencyjności zamówienia. Ofertę w trzecim postępowaniu złożył tylko jeden wykonawca, a jej cena wyniosła 62,5 mln zł i była wyższa o 17,9% od kwoty (52,9 mln zł), jaką zamierzano przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Ofertę złożył przedsiębiorca, który uprzednio w pierwszym postępowaniu złożył ofertę w cenie 60,5 mln zł. Obecna oferta była o około 3% wyższa mimo obniżenia wymagań zamawiającego. Ostatecznie w dniu 23 października 2019 r. ZTM dokonał wyboru oferty¹³⁷ na zakup 20 autobusów elektrycznych wraz z infrastrukturą ładowania. W dniu 5 grudnia 2019 r. ZTM zawarł trzy umowy na dostawę łącznie 20 autobusów elektrycznych i 15 trolejbusów oraz wybudowanie i zainstalowanie infrastruktury słu-

¹³⁶ Między innymi ograniczenie rozmiaru wyświetlacza, dopuszczenie rozwiązania bez układu centralnego smarowania, obniżenia współczynnika mocy ładowarki, ograniczenie z dwóch na jedno gniazdo ładowarki.

¹³⁷ https://biuletyn.lublin.eu/gfx/jednostki/userfiles/_public/zarząd-transportu-miejskiego/zamowienia-publiczne/ogloszone/2019/19_06_2019_autobusy_elektryczne/23_10_zawiadomienie_o_wyborze_najkorzystniejszej_oferty/zawiadomienie_o_wyborze_najkorzystniejszej_oferty.pdf [2019.12.06].

żącej uzupełnianiu energii¹³⁸. Dostawa autobusów elektrycznych miała być realizowana w dwóch terminach, w tym pięć autobusów zostanie dostarczonych do połowy czerwca 2021 r., a pozostałe 15 sztuk najpóźniej do 15 września 2021 r. Wartość zawartych umów wyniosła ponad 106 mln zł.

Zakup 10 sztuk autobusów elektrycznych dla rzeszowskiej komunikacji miejskiej został zrealizowany po dwukrotnym przeprowadzeniu postępowania na udzielenie zamówienia publicznego. Ogłoszenie o przetargu nieograniczonym na zakup autobusów elektrycznych wraz z infrastrukturą do ich ładowania opublikowano w dniu 21 lutego 2017 r., zaś ogłoszenie o jego unieważnieniu w dniu 5 maja 2017 r. Postępowanie zostało unieważnione, ponieważ cena najkorzystniejszej oferty przewyższała kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. W konsekwencji w dniu 24 maja 2017 r. ponownie ogłoszono przetarg nieograniczony na nabycie 10 sztuk elektrycznych autobusów wraz z infrastrukturą do ich ładowania. W dniu 17 sierpnia 2017 r. wyłoniono wykonawcę zamówienia za kwotę 24 551,7 tys. zł netto.

Również zakup trzech autobusów elektrycznych dla Sosnowca został sfinalizowany dopiero po przeprowadzeniu dwóch postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Pierwsze z tych postępowań zostało unieważnione w 2017 r., ponieważ cena najkorzystniejszej oferty przewyższyła kwotę, którą spółka komunikacyjna przeznaczyła na sfinansowanie zamówienia.

Analiza ryzyka realizacji wymogu zawartego w art. 68 ust. 4 pkt 1 ustawy o elektromobilności

W większości skontrolowanych JST wyniki *Analizy kosztów i korzyści* przeprowadzonych w 2018 r. wskazywały, że tylko trzy miasta miały obowiązek realizacji wymogu zawartego w art. 68 ust. 4 pkt 1 ustawy o *elektromobilności*, czyli zapewnienia 5% udziału pojazdów zeroemisyjnych we flocie komunikacji miejskiej od dnia 1 stycznia 2021 r. Niemniej jednak 27 skontrolowanych JST wzięło udział w okresie kwiecień–maj 2020 r. w przeprowadzeniu analizy ryzyka wpływu okresu pandemii COVID-19 na realizację wymogu ustawowego udziału 5% autobusów zeroemisyjnych we flocie komunikacji miejskiej. Na wynik przeprowadzonej analizy ryzyka w tym podobszarze wpłynął fakt, że siedem z 27 JST biorących udział w analizie spełniło już wymóg udziału autobusów zeroemisyjnych we flocie komunikacji miejskiej na poziomie co najmniej 5% i w tej sytuacji określono poziom ryzyka jako niskie. Z wyników przeprowadzonej analizy ryzyka wynika, że na szybkość realizacji progów ustawowych dotyczących udziału pojazdów zeroemisyjnych we flocie komunikacji miejskiej będzie miała istotny wpływ dostępność środków inwestycyjnych oraz źródeł zewnętrznego finansowania inwestycji. Obostrzenia wprowadzone w związku z pandemią miały istotny wpływ na wysokość przychodów z tytułu sprzedaży biletów komunikacji miejskiej. Przykładowo, w Białymstoku sytuacja pandemii spowodowała 85–90% odpływ pasażerów z komunikacji miejskiej. Jednocześnie zanotowano w marcu 2020 r. spadek dochodów ze sprzedaży bile-

¹³⁸ <https://www.ztm.lublin.eu/pl/aktualnosci/lublin-z-elektrycznymi-solarisami.html> [2019.12.06], www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/lublin-wybiera-elektrobusy-solarisa-62941.html [2019.12.06].

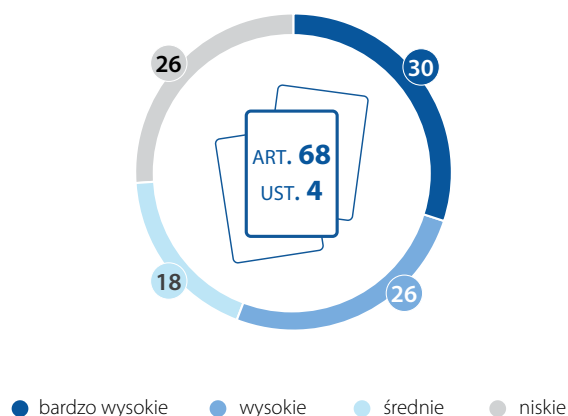
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

tów okresowych o około 49%, a w innych grupach dochodów zanotowano spadek sięgający nawet 70–80%. Dodatkowo konieczność dostosowania się do sanitarnych wymagań dotyczących ograniczenia liczby przewożonych pasażerów w pojeździe skutkowało koniecznością użytkowania zwiększonej liczby pojazdów przy ich napełnieniu na poziomie 15%. Dodatkowo w dniu 3 marca 2020 r. NCBR unieważniło postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego nr 30/19/PI, realizowanego w ramach programu BTP, czego skutkiem było zamknięcie kolejnego źródła zewnętrznego finansowania zakupów inwestycyjnych autobusów elektrycznych. W związku z końcowym okresem perspektywy 2014–2020 funduszy europejskich istnieje niskie prawdopodobieństwo uruchomienia i rozstrzygnięcia nowych konkursów na sfinansowanie zakupu pojazdów elektrycznych ze środków finansowych z tej perspektywy.

Okres pandemii może mieć również wpływy na sprawność realizacji dotychczasowych zamówień na autobusy elektryczne. Z uwagi na fakt, że produkcja pojazdów zależy od sprawności globalnej gospodarki, istnieje ryzyko zatorów w obszarze dostaw komponentów do produkcji pojazdów.

Infografika nr 22

Wyniki analizy ryzyka wpływu pandemii COVID-19 na terminową realizację obowiązków JST wynikających z art. 68 ust. 4 ustawy o elektromobilności (%)



Źródło: NIK.

Na realizację wymogów art. 68 ust. 4 ustawy o elektromobilności w kolejnych terminach, tj. zapewnienia udziału autobusów zeroemisyjnych w użytkowanej flocie pojazdów co najmniej na poziomie 10% od 1 stycznia 2023 r. i 20% od 1 stycznia 2025r., będzie miał wpływ wynik przeprowadzanych *Analiz kosztów i korzyści* w latach 2021 i 2024. Na opłacalność zakupu zeroemisyjnych autobusów oddziaływać będzie między innymi stosunek kosztu nabycia oleju napędowego i energii elektrycznej jak również ceny zakupu autobusów z napędem diesla w stosunku do ceny zakupu autobusów elektrycznych. Okres pandemii wpłynął na znaczące wahania cen ropy naftowej na giełdzie¹³⁹. Na wynik przyszłych AKK będzie również rzutował udział odnawialnych źródeł energii w produkcji energii elektrycznej wykorzystywanej przez zeroemisyjne pojazdy komunikacji miejskiej.

¹³⁹ <https://www.forbes.pl/gielda/koronawirus-ceny-paliw-i-wahania-kursu-ropy-naftowej/hgw5d3m> [2020.05.19].

5.4.3. Zapewnienie zeroemisyjnych i niskoemisyjnych pojazdów we flocie urzędów i przy wykonywaniu zadań publicznych

Realizacja progów określonego w art. 68 ust. 2 ustawy o elektromobilności

Zgodnie z art. 68 ust. 2 ustawy o elektromobilności jednostki samorządu terytorialnego, których liczba mieszkańców wynosiła co najmniej 50 tys. , miały zapewnić aby udział pojazdów elektrycznych we flocie użytkowanych pojazdów w obsługującym ją urzędzie wynosił co najmniej 10% od dnia 1 stycznia 2022 r. Docelowo, na podstawie art. 35 ust. 1 tejże ustawy, od dnia 1 stycznia 2025 r. próg ten wynosić będzie 30%. Zgodnie z pierwotnym przepisem ustawy JST miały osiągnąć 10% udział samochodów elektrycznych we flocie urzędu od 1 stycznia 2020 r. Ministerstwo Energii projektując wymogi procentowe zawarte w ustawie o elektromobilności przyjęło ścieżkę określenia ambitnego celu, któremu podporządkowane zostaną wszelkie działania i regulacje. Założono, że bez ustanowienia ambitnego podejścia wiele podmiotów nie starałoby się przebudować swojej floty bądź inwestować w elektromobilność. W rzeczywistości ustalone cele procentowe okazały się zbyt ambitne do realizacji już z dniem 1 stycznia 2020 r. Na wniosek miast obowiązek ustawowy został zmieniony i przesunięty o dwa lata. Jako uzasadnienie nowelizacji miasta wskazały, że uzyskanie wielkości progowych na rok 2020 kreowało wysoki popyt na samochody elektryczne i napędzane gazem ziemnym, co przy niskiej lub braku podaży tych samochodów czyniło zamiar ustawodawcy niewykonalny oraz mogło przyczynić się do generowania wysokich kosztów dla samorządów poszukujących pojazdów z dostępnych źródeł.

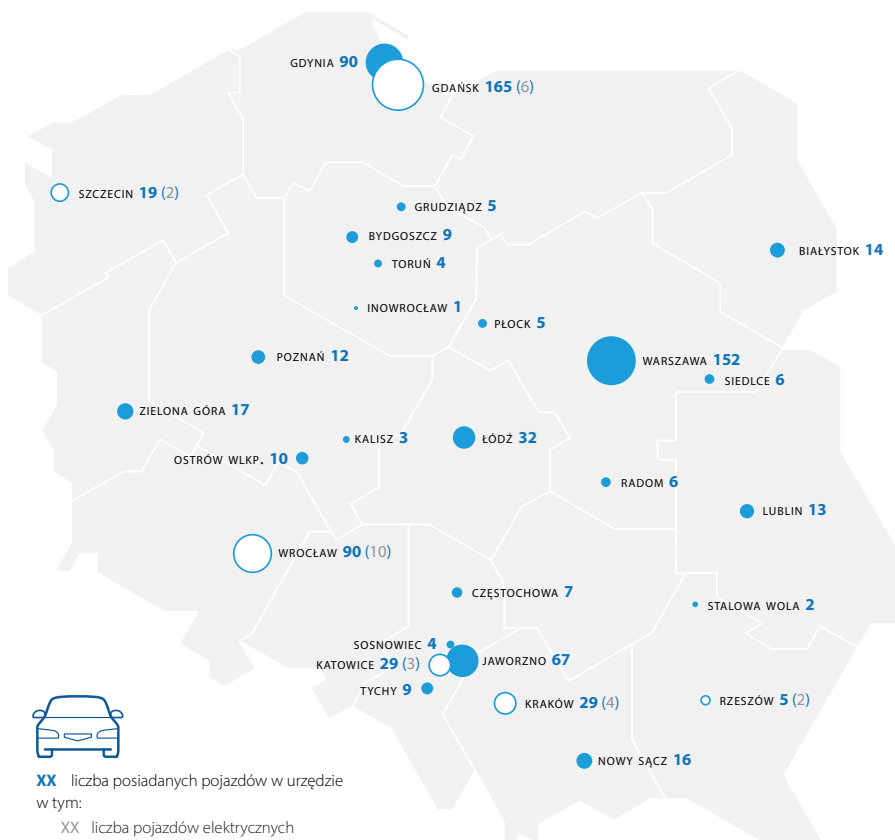
Zgodnie z założeniami *Krajowych ram polityki* wprowadzenie wymogów udziału samochodów elektrycznych we flocie instytucji publicznych miało przyczynić się do osiągnięcia celów krajowych dotyczących wielkości floty samochodów elektrycznych w Polsce. Natomiast ograniczenie się w ustawie tylko do pojazdów elektrycznych miało przyczynić się do promowania innowacyjnej, przyjaznej środowisku technologii, która miała zapewnić bezpieczeństwo paliwowe oraz ochronę zdrowia publicznego. Zgodnie z *Planem rozwoju elektromobilności* stopniowe odchodzenie przez strefę publiczną od pojazdów spalinowych na rzecz elektrycznych miało uwiarygadniać przedsięwzięcie w oczach opinii publicznej, a do tego generować popyt instytucjonalny niezbędny dla stworzenia rynku samochodów elektrycznych.

NIK oceniając realizację wymogu wynikającego z art. 68 ust. 2 ustawy o elektromobilności przyjął wąską interpretację przepisu, zgodnie z którą za flotę urzędu obsługującego JST uznano flotę samochodów, którą dysponował urząd miasta. Według tej definicji w skład urzędu wchodziły wydziały i równorzędne komórki organizacyjne oraz samodzielne komórki organizacyjne wynikające ze struktury organizacyjnej i zasad funkcjonowania urzędu według przyjętego regulaminu organizacyjnego nadanego przez prezydenta miasta. W praktyce JST przyjmowały różne interpretacje przepisu art. 68 ust. 2 w związku z art. 35 ust. 1 ustawy o elektromobilności. Do floty urzędu przyjmowano samochody nie tylko będącą w dyspozycji urzędu miasta, ale również samorządowych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 23

Udział samochodów elektrycznych we flocie urzędu obsługującego JST na dzień 31 grudnia 2019 r.



Źródło: wyniki kontroli NIK.

Na koniec 2019 r. tylko pięć miast na 28 skontrolowanych zrealizowało wymóg ustawy przypadający na 1 stycznia 2022 r., a jedno było w trakcie jego realizacji. W 22 miastach udział samochodów elektrycznych we flocie urzędu wynosił 0%, w tym m.st. Warszawa w dniu 23 lipca 2019 r. wszczął postępowanie na leasing 30 samochodów osobowych dla potrzeb Urzędu m.st. Warszawy, który został unieważniony. Niemniej jednak w grudniu 2019 r. ogłoszono kolejny przetarg na leasing samochodów elektrycznych i hybrydowych, który zakończył się podpisaniem umowy w dniu 18 lutego 2020 r. na leasing 36-miesięczny 16 pojazdów elektrycznych (osiem z segmentu B i osiem z segmentu C) oraz 60-miesięczny na leasing pojazdów hybrydowych (25 szt.).

Przyjmując stan flot na koniec 2019 r., z przeprowadzonych szacunków wynika, że 23 miasta z 28 skontrolowanych do końca 2021 r. powinny nabyć od jednego do 16 osobowych samochodów elektrycznych. Przyjmując, że cena katalogowa najpopularniejszego samochodu osobowego BEV wynosi 155,5 tys. zł to urzędy miasta do końca 2021 r. będą musiały ponieść wydatki inwestycyjne na zakup samochodów w kwocie od 155,5 tys. zł do 2488 tys. zł. W sumie wydatki inwestycyjne 23 miast będą wynosiły 10 885 tys. zł. W przypadku podjęcia decyzji o wyleasingowaniu lub wynajmie długoterminowym samochodów osobowych BEV koszty inwestycyjne będą niższe, jednakże JST nie będą mogły w tym przypadku skorzystać ze środków Funduszu Niskoemisyjnego Transportu.

Według założeń ustawy o *elektromobilności* JST miały dojść do realizacji ustawowego wymogu 30% udziału elektrycznych samochodów we flocie urzędu na przestrzeni ośmiu lat. Dotychczasowa niska realizacja wielkości progowych wskazuje, iż większość jednostek będzie musiała zrealizować obowiązek ustawowy, czyli zwiększenia udziału samochodów elektrycznych w posiadanych flotach do 30% w okresie pięciu lat. Biorąc pod uwagę skład floty na koniec 2019 r. u 28 skontrolowanych JST wynika, że do flot 27 urzędów miast trzeba będzie zakupić od jednego do 46 samochodów osobowych typu BEV, zatem wartość zakupów inwestycyjnych jednostki będą wynosiły od 155,5 tys. zł do 7153 tys. zł. Biorąc pod uwagę ilość potrzeb inwestycyjnych ogółem to na zakup 231 samochodów elektrycznych 27 miast będzie musiało w sumie wydać 35 920,5 tys. zł. Według analiz zawartych w ocenie skutków regulacji ustawy o *elektromobilności* założono, że JST będą dysponowały flotą samochodów około 1,5 tys. sztuk. Ponieważ niższe koszty eksploatacji nie pokryją kosztu wymiany floty, to oszacowano, że realizacja tego obowiązku spowoduje dla JST koszt około 13 mln zł w latach 2018–2027. Oszacowano jednocześnie, że koszt osiągnięcia limitu 10% udziału samochodów elektrycznych we flocie urzędu będzie wynosił około 22 mln zł. Wyższe koszty w pierwszym okresie będą spowodowane wyższymi wydatkami inwestycyjnymi na zakup pojazdów.

W latach 2016–2019 pięć miast zakupiło, lub wynajęło samochody elektryczne. Gdańsk zakupił samochód elektryczny w 2014 r. Koszt zakupu samochodów elektrycznych osobowych był zależny od wielu czynników składowych ceny (wyposażenie, usługi dodatkowe). Za samochód osobowy, w tym typu combi, płacono od 118 tys. zł brutto do 162 tys. zł brutto, a za samochód typu van 176 tys. zł brutto. Miasta Kraków i Wrocław zdecydowały się na najem samochodów elektrycznych. Kraków rozpatrywał różne formy nabycia samochodów elektrycznych i zdecydował, że nabycie na własność wciąż droższych od konwencjonalnych odpowiedników było ryzykowne i mogło skutkować stanem, w którym będą one pod względem technologicznym szybko się starzeć, a co za tym idzie ich wartość będzie znacząco malała. Przyjęte rozwiązanie w postaci najmu zapewniało wypełnienie wymaganych przepisami ustawy minimów w zakresie samochodów elektrycznych z jednoczesną opcją wstrzymania się z zakupem do momentu pojawienia się na rynku większej liczby bardziej dopracowanych samochodów elektrycznych.

Jako przyczynę niepodjęcia działań w celu realizacji limitu ustawowego JST wskazywały również brak środków na zakup samochodów elektrycznych. Przeważnie ten problem występował w mniejszych gminach z liczbą mieszkańców pomiędzy 50 tys. a 100 tys. Liczyły one na możliwość dofinansowania zakupu z Funduszu Niskoemisyjnego Transportu. Możliwość takiego dofinansowania pojawiła się dopiero z wydaniem *rozporządzenia Ministra Aktywów Państwowych z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania oraz sposobu rozliczania wsparcia udzielonego ze środków Funduszu Niskoemisyjnego Transportu*. Na podstawie rozdziału 10, zakup pojazdu elektrycznego z kategorii M₁¹⁴⁰ mógł wynosić maksymal-

¹⁴⁰ Kategoria M₁ – pojazd do przewozu osób, mający nie więcej niż osiem miejsc oprócz siedzenia kierowcy.

nie 30% ceny nabycia samochodu elektrycznego, jednakże nie więcej niż 36 tys. zł przy cenie samochodu do 125 tys. zł. W przypadku, gdy samochód elektryczny wykorzystuje do napędu baterie wodorowe, maksymalna wysokość dopłaty mogła wynosić 30% ceny samochodu, natomiast nie więcej niż 100 tys. zł. Z przeprowadzonych dotychczas przez JST zamówień publicznych wynikało, że tylko w jednym zamówieniu cena samochodu osobowego była niższa niż 125 tys. zł. W pozostałych przypadkach ich wartość była wyższa. Według *Katalogu pojazdów elektrycznych 2019/2020*¹⁴¹, wydanego przez Polskie Stowarzyszenie Paliw Alternatywnych, tylko samochody miejskie Smart EQ były w cenie poniżej 125 tys. zł. Cena podstawowa, najczęściej kupowanego przez JST samochodu osobowego NISSAN LEAF, wynosiła 155 500 zł. Planowane dopłaty bezpośrednie do samochodów elektrycznych spowodowały, że dealerzy samochodów zmodyfikowali ofertę sprzedażową na początku 2020 r., gdzie obniżono cenę samochodów elektrycznych pod pewnymi warunkami. Przykładowo NISSAN stworzył promocję dla klientów indywidualnych zakupu NISSAN LEAF ACENTA z rocznika 2019 r. w obniżonej cenie z 155,5 tys. zł do 118 tys. zł (różnica 37,5 tys. zł)¹⁴². Promocja dotyczyła ograniczonej liczby samochodów z rocznika 2019 i nie dotyczyła pojazdów z rocznika 2020.

Zgodnie z art. 68 ust. 3 ustawy o *elektromobilności* JST z liczbą mieszkańców od 50 tys. były zobowiązane od dnia 1 stycznia 2022 r. wykonywać lub zlecać wykonanie zadań publicznych określonych w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym*¹⁴³, art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o *samorządzie powiatowym*¹⁴⁴ albo art. 14 ust. 1 ustawy z dnia czerwca 1998 r. o *samorządzie województwa*¹⁴⁵ podmiotowi, którego udział pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym we flocie pojazdów użytkowanych przy wykonywaniu tego zadania wynosi co najmniej 10%. W pierwotnych przepisach ustawy o *elektromobilności* termin realizacji limitu określono na 1 stycznia 2020 r. Na wniosek miast znowelizowano przepis ustawowy i przesunięto ten termin o dwa lata. Swoje wnioski miasta argumentowały takimi przesłankami jak:

- minimalna podaż samochodów ciężarowych z napędem elektrycznym lub zasilanych gazem ziemnym w stosunku do podaży pojazdów osobowych,
- brak przygotowania rynku producentów pojazdów do obsługi JST w oparciu o pojazdy elektryczne lub napędzane gazem ziemnym,
- powszechny brak dostępności stacji ładowania sprężonym gazem ziemnym (CNG) w większości miast powyżej 100 tys. mieszkańców – zdaniem miast to budowa infrastruktury musi poprzedzić pojawienie się pojazdów napędzanych elektrycznie lub CNG,

Realizacja prognozy określonego w art. 68 ust. 3 ustawy o *elektromobilności*

¹⁴¹ http://pspa.com.pl/assets/uploads/2019/09/elektromobilni_2019_katalog_S.pdf [2020.03.02].

¹⁴² https://www-europe.nissan-cdn.net/content/dam/Nissan/pl/brochures/Pricelists/NEW_LEAF_PL.pdf [2020.03.02].

¹⁴³ Dz. U. z 2019 r. poz. 506 i 1309.

¹⁴⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 511.

¹⁴⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 512.

- pomijanie przez Operatora Systemu Dystrybucyjnego gazowego w planach inwestycyjnych miast o liczbie mieszkańców pomiędzy 50 tys. a 100 tys.

Jednocześnie w art. 35 ustawy *o elektromobilności* dodano ust. 3 zgodnie z którym przepisu ust. 2 pkt 2 czyli progu 30% nie stosuje się do zlecenia wykonania zadania publicznego, którego wartość nie przekracza równowartości 30 tys. euro wyrażonej w złotych. Takiego samego przepisu nie wprowadzono w przypadku art. 68 ust. 3 tejże ustawy, zatem literalnie interpretując przepis ustawy można przyjąć, że limit 10% obowiązuje w przypadku wszystkich umów, a nie tylko tych o wartości przekraczającej 30 tys. euro.

Celem przepisów art. 35 ust. 2 oraz art. 68 ust. 3 ustawy *o elektromobilności* było spowodowanie, aby podmioty realizujące zadania publiczne np. wywóz śmieci, wykorzystywały do realizacji tych zadań pojazdy niskoemisyjne, napędzane gazem ziemnym bądź energią elektryczną. Ustanowiono ambitny wymóg 10% udziału tych pojazdów od 2020 r. a następnie 30% od 2025 r. Przyjęto założenie, że koszty w zakresie wymiany floty przedsiębiorstw wykonujących zadania publiczne będą miały charakter neutralny i zostaną pokryte w ramach kwot przeznaczonych na wymianę floty pojazdów. Według danych Ministerstwa Energii ustawa podlegała procesowi konsultacji publicznych i w tamtym okresie samorzady nie zgłaszały uwag do tych celów, podobnie jak producenci pojazdów. W czasie pracy nad projektem ustawy *o elektromobilności*, z ogólnie dostępnych informacji, ze spotkań z przedstawicielami sektora motoryzacyjnego oraz z rozmów z przedstawicielami JST wynikało, że istnieją pojazdy specjalistyczne napędzane paliwami alternatywnymi np. gazem ziemnym czy energią elektryczną. Dostępność pojazdów napędzanych paliwami alternatywnymi zależała od danego segmentu pojazdów. Informacja o dostępności pojazdów napędzanych paliwami alternatywnymi w zakresie specjalistycznych pojazdów była wiedzą powszechną i oczywistą dla ekspertów zajmujących się tą tematyką. Zdaniem Ministerstwa Energii pojazd specjalistyczny to pojazd konwencjonalny dostosowany do realizacji pewnych zadań. Jeśli przykładowo wśród pojazdów powyżej 3,5 t były samochody napędzane gazem ziemnym, to mogły być one również dostępne w wersji specjalistycznej.

W październiku 2018 r. Ministerstwo Energii pozyskało informacje na temat oferty rynkowej w zakresie elektrycznych pojazdów ciężarowych. Polska Izba Gospodarki Odpadami¹⁴⁶ w ramach skierowanych do Ministra Energii postulatów w zakresie proponowanych zmian treści ustawy *o elektromobilności*, przekazała oświadczenia pozyskane od przedstawicieli czterech producentów¹⁴⁷ podwozi pojazdów ciężarowych dotyczące określenia planowanego terminu wprowadzenia podwozi o napędzie elektrycznym do oferty rynkowej. Z oświadczeń wynikało, że jeden z producentów przewidywał wprowadzenie podwozi DMC 18 lub 26 ton o napędzie elektrycznym w II kw. 2021 r., kolejny producent przewidywał uruchomienie produkcji podwozi o napędzie elektrycznym z dopuszczalnymi masami 16 i 26 ton nie wcześniej niż pod koniec 2019 r., a termin wprowadzenia takich pojazdów

¹⁴⁶ Dalej: PIGO.

¹⁴⁷ MAN Truck&Bus, Mercedes-Benz, Renault Trucks/Volvo, Scania.

do sprzedaży nie był jeszcze znany. Dwóch pozostałych producentów nie było w stanie określić wiążącego terminu lub nie planowało uruchomienia takich podwozi. PIGO wskazało również na niezbędny czas (minimum kolejny rok) potrzebny od momentu wdrożenia pierwszych pojazdów elektrycznych przez producentów podwozi na osadzenie na nim odpowiedniej zabudowy w celu stworzenia pojazdu specjalistycznego takiego jak np. śmieciarka, pojazd do przewozu kontenerów, zmiatarka czy pługopiaskarka. Zwrócono uwagę na czas niezbędny na przeprowadzenie dialogu technicznego pomiędzy producentami podwozi i zabudów, zaprojektowaniem i zamówieniem odpowiednich komponentów, procesem certyfikacji i homologacji pojazdu. Wskazało również, że pierwsze kompletne pojazdy prawdopodobnie będzie można zacząć zamawiać dopiero od 2022/2023 r. Podniesiono również kwestie początkowej wysokiej ceny wprowadzonych do sprzedaży pojazdów, co w konsekwencji może wpłynąć na znaczący wzrost kosztów realizacji zadań publicznych, który pociąga za sobą wzrost obciążeń dla JST i gospodarstw domowych, niezależnie od tego czy jednostki będą wykonywały zadania samodzielnie czy zlecały je innym podmiotom.

Na czas przeprowadzania kontroli jednostkowych, nieliczne kontrolowane podmioty przeprowadziły analizy w zakresie oszacowania liczby i rodzajów pojazdów, jakie jednostki samorządowe musiałyby posiadać aby zrealizować z dniem 1 stycznia 2022 r. wymóg ustawy. Najbardziej zaawansowanym w realizację postanowień art. 68 ust. 3 ustawy o *elektromobilności*, biorąc pod uwagę tylko miejskie jednostki organizacyjne oraz spółki komunalne, było miasto Kraków, które w przypadku realizacji zamówień osiągnie ustawy próg na koniec 2019 r. Wrocław, wymóg ustawy w odniesieniu do jednostek miejskich osiągnął w 2019 r. w związku z zawarciem usługi najmu na osiem samochodów elektrycznych (udział samochodów elektrycznych w gminnych jednostkach wynosił 11,24%).

Żadne ze skontrolowanych miast nie posiadało rzetelnej informacji o ilościach i rodzajach środków transportu, którymi wykonywane były usługi publiczne przez zleceniobiorców. Głównymi przyczynami nie przeprowadzenia analiz były przesunięcie terminu realizacji obowiązku ustawowego o dwa lata oraz trudności z pozyskaniem informacji od zleceniobiorców, jak również problemy z interpretacją przepisu art. 68 ust. 3 w związku z art. 35 ust. 2 ustawy o *elektromobilności*. Z szacunków przeprowadzonych na potrzeby kontroli przez osiem miast, które przeanalizowały jakość flot samochodów dysponowanych przez jednostki miejskie, spółki komunalne oraz podmioty zewnętrzne wynikało, że podmioty wykonujące zadania publiczne użytkowały znikomą liczbę samochodów z napędem elektrycznym lub na gaz ziemny. Udział pojazdów elektrycznych lub napędzanych gazem ziemnym we flocie pojazdów użytkowanych przy wykonywaniu zadań publicznych szacowano na od 0% do 7,9% przyjmując w wyliczeniach jako wielkość procentową pojazdów z napędem alternatywnym w sumie wszystkich pojazdów wykorzystywanych przy świadczeniu usług publicznych ogółem.

Według danych przekazanych przez m.st. Warszawę głównymi barierami zakupu samochodów elektrycznych do wykonywania zadań publicznych, oprócz najistotniejszych finansowych były ich zasięg, odpowiednie wyposażenie oraz brak rozwinięcia rynku pojazdów specjalistycznych.

W przypadku np. Straży Miejskiej samochody użytkowane są jako kontroлно-patrolowe. W związku z tym, w celu pełnej realizacji zadań przy ich pomocy, niezbędny jest zasięg co najmniej 300 km bez doładowywania. Część samochodów musi być wyposażona w dodatkowe sprzęty – np. samochody Straży Miejskiej posiadają radiostację, GPS, kamery, sygnalizację pojazdu uprzywilejowanego itp., które stanowią dodatkowe źródło poboru energii elektrycznej. Jednocześnie nie jest zapewniony dostateczny wybór samochodów dostawczych, które często są wykorzystywane przez jednostki do zadań specjalistycznych. Przykładowo stołeczne Lasy Miejskie wskazywały na brak na rynku samochodów, które mogłyby służyć do prowadzenia interwencji związanych z wkraczaniem dzikich zwierząt na teren miasta, odłowów i odstrzałów. Nie bez znaczenia miał również fakt, że czas oczekiwania na dostawę pojazdów elektrycznych lub z napędem gazowym był dłuższy niż w przypadku aut o napędzie konwencjonalnym.

Dobre praktyki
w zakresie realizacji
progu określonego
w art. 68 ust. 3 ustawy
o elektromobilności

Zarządzeniem Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 28 sierpnia 2018 r. powołano Grupę Zakupową w celu przeprowadzenia wspólnych postępowań i udzielenia zamówień publicznych na pozyskanie osobowych pojazdów elektrycznych, stacji ładowania i systemów niezbędnych do ich obsługi oraz wyznaczenia zamawiającego. Krakowski Holding Komunalny SA w Krakowie¹⁴⁸ został upoważniony do przygotowania i przeprowadzenia wspólnych postępowań i udzielenia zamówień publicznych na swoją rzecz oraz w imieniu i na rzecz gminy miejskiej Kraków oraz 21 wybranych miejskich jednostek organizacyjnych. Ze względu na specyficzne wymogi techniczne użytkowanych pojazdów, poza grupą pozostało Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania w Krakowie sp. z o.o. Niemniej jednak z dniem 1 stycznia 2020 r. krakowskie MPO będzie przygotowane na spełnienie wymogu ustawowego w związku z realizacją zakupu 20 szt. pojazdów z napędem elektrycznym lub na gaz ziemny (CNG).

Lider Grupy Zakupowej przyjął na początku 2018 r. następujący harmonogram działań:

- 2018 r. – prace organizacyjne, planistyczno-analityczne (I/II kwartał), wybór modelu finansowego pozyskania pojazdów i stacji ładowania, zabezpieczenie środków budżetowych niezbędnych do realizacji przetargów i udzielenia zamówień w układzie wieloletnim – w budżecie na 2019 r. gminy miejskiej Kraków oraz w Wykazie Przedsięwzięć Wieloletnich Miasta Krakowa (III kwartał);
- 2019 r. – ogłoszenie przetargów dla GZ (I kwartał), rozstrzygnięcie przetargów, w tym procedur odwoławczych, podpisanie umów pomiędzy wyłonionymi oferentami i członkami GZ (II-III kwartał), dostawa pojazdów elektrycznych, montaż i uruchomienie stacji ładowania (III/IV kwartał).

W związku z trudnościami interpretacyjnymi lider Grupy Zakupowej zwrócił się do Ministra Energii z pytaniem dotyczącym metodologii obliczania limitu 10% art. 68 ust. 3 *ustawy o elektromobilności*. Na podstawie udzielonej odpowiedzi oraz przyjmując własną interpretację przepisów ustalono metodykę wyliczania limitu 10% pojazdów elektrycznych w gminie:

¹⁴⁸ Dalej: KHK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- limit 10% pojazdów elektrycznych w stosunku do pojazdów obsługujących urząd gminy;
- limit 10% pojazdów elektrycznych łącznie dla jednostek wykonujących to samo zadanie publiczne;
- limit 10% pojazdów elektrycznych w stosunku do pojazdów posiadanych przez Spółki miejskie;
- w przypadku jednostek wykonujących kilka zadań wskazanych w art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*, przyjęto założenie agregowania limitu liczebności pojazdów względem typu dominującego zadania publicznego dla tych jednostek.

Lider Grupy Zakupowej przeprowadził postępowania i udzielił zamówień publicznych na najem 47 pojazdów elektrycznych i zakup 39 stacji ładowania. Realizacja zamówień zapewni jednostkom miejskim i spółkom komunalnym wypełnienie wymogu ustawowego.

W ramach przygotowania do spełnienia obowiązków wynikających z art. 68 ust. 3 ustawy *o elektromobilności*, miasto Wrocław m.in.:

- przeanalizowało stan posiadania gminnej floty pojazdów pod kątem użytkowania pojazdów elektrycznych; według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. Wrocław posiadał dwa pojazdy elektryczne, co stanowiło 2,3% całkowitej floty pojazdów;
- weszło w posiadanie (maj 2019 r.) na potrzeby gminy ośmiu nowych elektrycznych samochodów osobowych w wyniku umowy najmu;
- dokonało analizy definicji zadania publicznego, do której odnosi się ustawa *o elektromobilności* (sporządzono opinię prawną); brak takiej definicji w przedmiotowej ustawie powodował wątpliwości interpretacyjne, do których zadań ustawa ma zastosowanie;
- przeanalizowało wątpliwości prawne dotyczące art. 62 ust. 2 i ust. 3 ustawy *o elektromobilności*, w wyniku czego skierowano do Ministerstwa Energii propozycje nowelizacji przedmiotowej ustawy;
- przeanalizowało możliwości prawne zastosowania wymogu art. 68 ust. 3 ustawy *o elektromobilności* w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego mając na względzie brak odpowiednich przepisów w innych ustawach. Przyjęto, iż jedyna możliwość wdrożenia tego obowiązku to wprowadzenie zmian w Regulaminie zamówień publicznych udzielanych przez Urząd Miasta Wrocławia. Prezydent Wrocławia w dniu 6 listopada 2019 r. wydał zarządzenie nr 1984/19 *w sprawie zapewnienia wykorzystania pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym przy wykonywaniu zadań publicznych na zlecenie gminy Wrocław*. Zgodnie z wydanym zarządzeniem Prezydenta Wrocławia, komórki organizacyjne UMW oraz miejskie jednostki organizacyjne, które zlecają wykonywanie zadania publicznego, uwzględniają wymagania określone w ustawie *o elektromobilności*. Wykonywanie zadania publicznego powinno być zleczone podmiotowi, którego udział pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym we flocie pojazdów użytkowanych przy wykonywaniu tego zadania wynosi co najmniej: 10% od dnia 1 stycznia 2022 r. oraz 30% od dnia 1 stycznia 2025 r. Przedmiotowe zarządzenie nie dotyczyło zlecenia wykonywania zadania publicznego,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

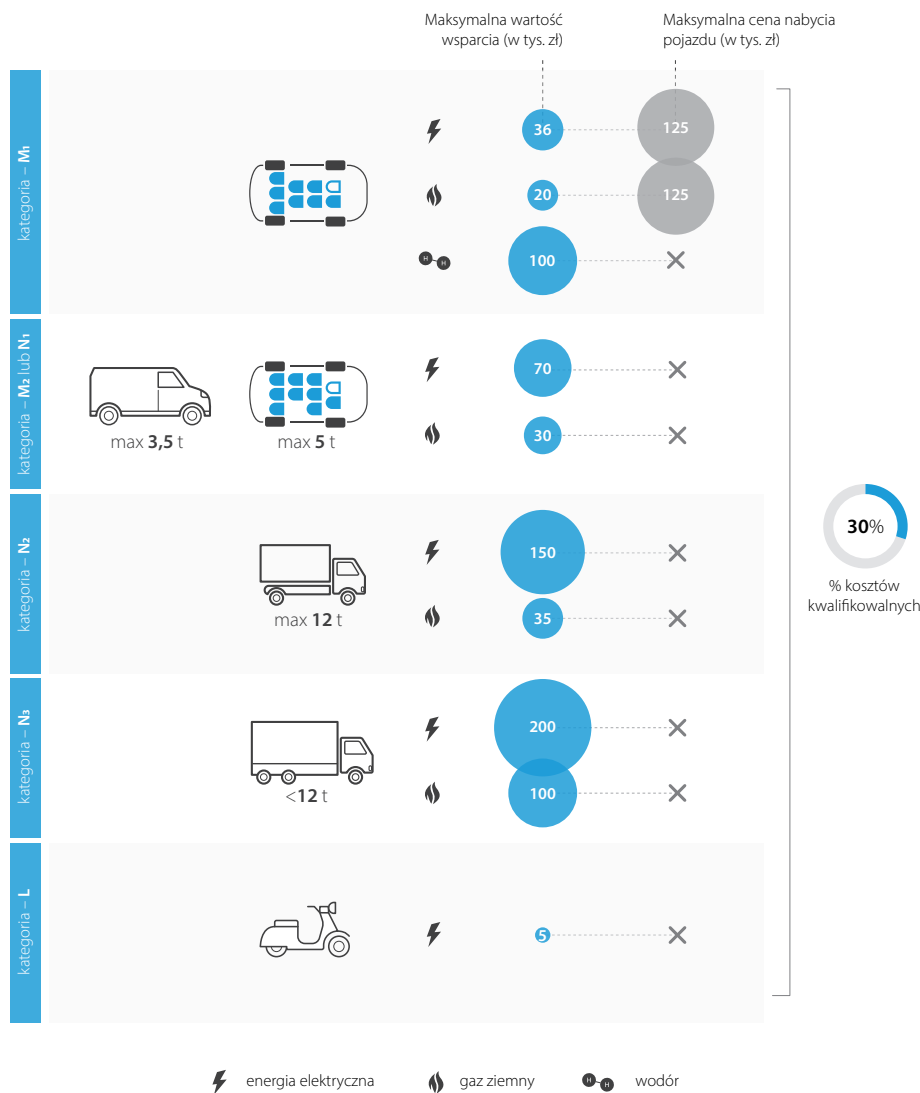
którego wartość nie przekraczała równowartości kwoty 30 000 EUR wyrażonej w złotych oraz zlecenia wykonywania zadania publicznego z zakresu publicznego transportu zbiorowego.

Finansowanie realizacji progu określonego w art. 68 ust. 3 ustawy o elektromobilności

Na podstawie § 51 rozporządzenia Ministra Aktywów Państwowych z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania oraz sposobu rozliczania wsparcia udzielonego ze środków Funduszu Niskoemisyjnego Transportu określono maksymalne dofinansowanie do zakupu pojazdów z napędem alternatywnym dla jednostki samorządu terytorialnego lub przedsiębiorcy świadczącego usługi komunalne na terytorium Polski.

Infografika nr 24

Maksymalna wartość wsparcia dla poszczególnych kategorii pojazdów na podstawie § 51 rozporządzenia Ministra Aktywów Państwowych z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania oraz sposobu rozliczania wsparcia udzielonego ze środków Funduszu Niskoemisyjnego Transportu



Źródło: rozporządzenie Ministra Aktywów Państwowych z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania oraz sposobu rozliczania wsparcia udzielonego ze środków Funduszu Niskoemisyjnego Transportu.

Z analiz przeprowadzonych w związku z planowanym zamówieniem publicznym Krakowskiego Holdingu Komunalnego SA wynikało, że naj-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

korzystniejszą formułą finansową pozyskania pojazdów elektrycznych z punktu widzenia interesu finansowego gminy w tym okresie czasowym była formuła najmu 36-miesięcznego. Długoterminowy najem zapewniał możliwość elastycznej reakcji na fakt dynamicznego rozwoju technologii napędów elektrycznych, zwiększania zasięgów samochodów elektrycznych, szybkości ładowania baterii pokładowych oraz stałego rozwoju oferty rynkowej dotyczącej nie tylko pojazdów osobowych, ale również specjalistycznych takich jak pojazdy dostawcze, śmieciarki itp. Najem długoterminowy umożliwiał stopniowe uzupełnienie lub wymianę pojazdów zeroemisyjnych w granicach czasowych określonych ustawą. Obniżał również ryzyko szybkiej utraty wartości przez pojazd elektryczny wraz z rozwojem technologii przy jego istotnie wyższej cenie w porównaniu do ceny konwencjonalnych odpowiedników e-pojazdów.

Rozporządzenie nie przewidywało możliwości wsparcia finansowego JST w przypadku zakupu przez nie usługi najmu lub leasingu samochodów elektrycznych. Z informacji udzielonych przez Ministerstwo Energii wynikało, że powyższe rozwiązanie zostało przyjęte przez ustawodawcę z uwagi na fakt, iż aby dana umowa mogła zostać uznana za umowę leasingu dla celów podatkowych musi spełniać określone warunki. Jednym z nich są opłaty leasingowe, tj. suma ustalonych opłat w umowie leasingu (pomniejszona o należny podatek VAT), która musi odpowiadać co najmniej wartości początkowej środków trwałych, przy czym wartością początkową jest, co do zasady, kwota za jaką leasingodawca nabył środek trwały. W związku z tym, w przypadku jeśli leasingodawca otrzymałby wsparcie na pojazd, to nie mógłby go oddać w leasing z uwzględnieniem otrzymanego wsparcia. Uwzględnienie możliwości wyleasingowania wspartego pojazdu doprowadziłaby do sytuacji, w której jedynie leasingodawca byłby beneficjentem wsparcia, gdyż nie przekładałoby się ono w żaden sposób na cenę pojazdu. Co z kolei nie przekładałoby się na wzrost popularności pojazdów zasilanych paliwami alternatywnymi. Należy jednak zauważyć, że wykluczenie objęcia wsparciem ze środków FNT pojazdów będących przedmiotem leasingu lub najmu długoterminowego stoi w opozycji do coraz powszechniej stosowanej formy pozyskiwania samochodów, co w konsekwencji nie przekłada się na wzrost popularności pojazdów zasilanych paliwami alternatywnymi. Można wprowadzić rozwiązania, że to leasingobiorca lub najmujący otrzymuje dofinansowanie bezpośrednie w kwocie odpowiadającej długości użytkowania pojazdu, czyli użytkownik jest beneficjentem systemu dofinansowania, a dealerzy i producenci aut są beneficjentami wzmożonego popytu na samochody elektryczne.

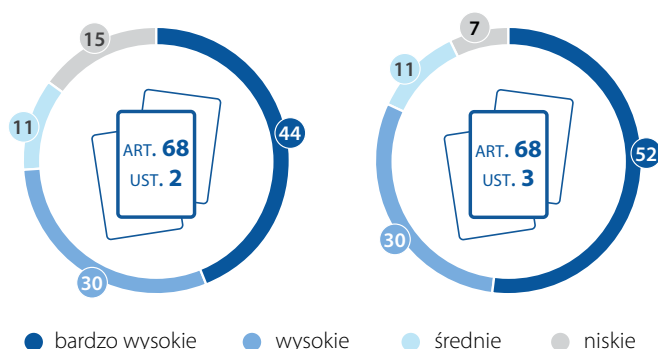
W okresie kwiecień–maj 2020 r. 27 JST dokonały analizy ryzyka odnośnie do wpływu pandemii COVID-19 na terminową realizację przez miasto wymogów zawartych w art. 68 ust. 2 i 3 ustawy *o elektromobilności*. Do oceny ryzyka zastosowano pięciostopniową skalę: bardzo niskie, niskie, średnie, wysokie, bardzo wysokie.

Wpływ pandemii COVID-19 na terminową realizację wymagań art. 68 ust. 2 i 3 ustawy *o elektromobilności*

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 25

Wyniki analizy ryzyka wpływu pandemii COVID-19 na terminową realizację obowiązków JST wynikających z art. 68 ust. 2 i 3 ustawy o elektromobilności (%)



Źródło: NIK.

Wyniki analizy ryzyka wskazywały, że wpływy zdarzeń zaistniałych w trakcie pandemii miały istotny wpływ na możliwość terminowej realizacji wymogów zawartych w art. 68 ust. 2 i 3 ustawy o elektromobilności. Możliwości inwestycyjne JST znacząco się zmniejszyły w związku z obniżeniem wpływów do budżetów miast przy jednoczesnym wydatkowaniu środków na działania nieplanowe a istotne dla ochrony zdrowia obywateli oraz wsparcia lokalnych przedsiębiorców. Sytuacja pandemii wpłynęła na wysokość przychodów do budżetów miast. Przykładowo, według wyliczeń dokonanych przez miasto Gdynię na podstawie porównania wpływów z podatku PIT z marca 2020 r. w stosunku do marca 2019 r. były one niższe o około 15,5% i ta tendencja będzie się tylko pogłębiać. Niepewność co do sytuacji gospodarczej skłoniła przedsiębiorców do rewidowania sytuacji finansowej firm i skali zatrudnienia, co skutkowało zwalnianiem pracowników i likwidacją działalności. W okresie od 14 marca do 23 kwietnia 2020 r. w Katowicach zarejestrowało się 334 bezrobotnych. Sytuacja ta będzie skutkowała obniżeniem wpływów z podatków PIT i CIT. Również wpływy z podatku od nieruchomości płaconego przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą były niższe. W przypadku Gdyni wpływy z tego tytułu w miesiącu kwietniu 2020 r. zmniejszyły się o 2 mln zł w stosunku do wpłat z marca 2020 r. Dodatkowo miasta posiadały niższe wpływy z poboru części opłat z tytułu dzierżawy i czynszów lokali użytkowych czy opłat za parkowanie. Według szacunków dokonanych przez Lublin prognozowany spadek wpływów z dochodów własnych szacuje się w wysokości 130–200 mln zł (tj. 10–20%). Na zmniejszenie wpływów miast przy równoczesnym zwiększeniu ich wydatków miały wpływ wprowadzane programy wsparcia przedsiębiorców w związku z kryzysem gospodarczym. Przykładowo Prezydent Miasta Katowice i Rada Miasta Katowice przyjęły program pomocowy, pod nazwą Katowicki Program Pomocy Przedsiębiorcom. Wartość KPPP szacowana jest na 25 mln zł.

Wszystkie miasta ponosiły dodatkowe wydatki nieprzewidziane w budżetach miast w związku z zapobieganiem rozprzestrzeniania się epidemii COVID-19. Środki te przeznaczono na działania zarówno na rzecz mieszkańców (np. organizacja miejsc kwarantanny, izolatoriów, pomoc szpitalom zlokalizowanym na terenie miasta, dezynfekcja przestrzeni publicznych,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wsparcie noclegowni, zakup laptopów do nauki zdalnej, pomoc dla osób bezdomnych i starszych) jak też w celu zapewnienia bezpiecznego funkcjonowania jednostek miejskich (np. środki dezynfekcyjne, środki ochrony osobistej pracowników).

Tym samym, z jednej strony w związku ze spadkiem dochodów, a z drugiej z pilnymi wydatkami na walkę ze skutkami epidemii, wiele miast będzie ograniczać wydatki inwestycyjne wyłącznie do najważniejszych. Inwestycje będą realizowane w pierwszej kolejności w obszarach gdzie już zostały zaangażowane środki finansowe lub środki zostały przeznaczone na wkład własny w inwestycje współfinansowane ze środków UE.

Pogorszenie kondycji finansowej przedsiębiorstw w wyniku recesji, będzie również skutkowało redukcją kosztów. Najprawdopodobniej, firmy w pierwszej kolejności obniżą wydatki inwestycyjne na zakup środków trwałych, w tym taboru samochodowego. Może to spowodować brak na rynku potencjalnych usługodawców spełniających wymagania w zakresie elektromobilności, którym miasta będą mogły zlecać realizację zadań publicznych, nawet dla realizacji podstawowych usług publicznych np. w zakresie dostarczania mediów. Jednocześnie miasta wskazywały na ryzyko podwyższenia cen wykonywanych usług publicznych przez wykonawców.

Z uwagi na fakt, że produkcja samochodów jest działalnością o skali globalnej to sytuacja pandemii skutkowałą przerwaniem produkcji oraz łańcuchów dostaw w szeregu obszarach istotnych dla zapewnienia rozwoju rynku elektromobilności i gązomobilności. Opóźnienia w realizacji zamówień mogą wpłynąć na możliwości osiągnięcia założonych w ustawie o elektromobilności celów dla JST.

Zgodnie z art. 76 ust. 2 ustawy o elektromobilności umowy zawarte przez jednostki samorządu terytorialnego na wykonywanie zadań publicznych z wyłączeniem publicznego transportu zbiorowego, wygasają z dniem 31 grudnia 2021 r., jeżeli nie zapewniają wykorzystania pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym na poziomie 10%. Zdaniem projektodawcy ustawy wygaszanie umów było sposobem na realizację celu ustawy, jakim jest zapewnienie odpowiedniej liczby wykorzystywanych pojazdów zeroemisyjnych i niskoemisyjnych. Przewidywano również, że wygaszanie umów może spowodować roszczenia odszkodowawcze w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego, lecz zakładano jednocześnie, że podmioty wykonujące usługi publiczne dokonają odpowiednich inwestycji. Uzasadniano to tym, że tacy przedsiębiorcy będą mogli korzystać z dopłat pochodzących z Funduszu Niskoemisyjnego Transportu.

Do końca I kwartału 2020 r. nie uruchomiono dofinansowania inwestycji z FNT. Dodatkowo wykonawcy usług publicznych mogli nie dokonywać inwestycji we flotę elektrycznych pojazdów specjalistyczny, których wykorzystanie mogło być incydentalne a koszty inwestycji wysokie. Takimi pojazdami są na przykład urządzenia do odśnieżania i posypywania jezdni ulic (pługi, pługosolarki). Specyfika tych prac wymaga użycia dużej liczby pojazdów w krótkim czasie, w celu szybkiego zabezpieczenia jezdni przed

Przygotowanie się JST do wymagań art. 76 ust. 2 ustawy o elektromobilności

śliskością. Wykonawcy otrzymują wynagrodzenie za zrealizowane prace, liczba prowadzonych akcji w związku z łagodnymi zimami systematycznie maleje. Jednocześnie samochody muszą pozostawać w gotowości do podjęcia działań przez cały sezon zimowy. W tej sytuacji, skala użycia pojazdów użytkowanych w sezonie zimowym, ze względu na zmiany klimatyczne w ostatnich latach, jest nieadekwatna do ich wartości oraz poziomu amortyzacji fizycznej i księgowej, a także do pozostałych nakładów finansowych związanych z bieżącą eksploatacją. Wymienione przyczyny mogą spowodować znaczący wzrost cen usług tego rodzaju lub brak zainteresowania rynku w realizacji tych usług na obecnych zasadach.

Na 26 skontrolowanych JST tylko 8 podjęło w 2019 r. działania celem oszacowania ilości umów, które wygasłyby z dniem 31 grudnia 2019 r., czyli według pierwotnych przepisów ustawy o *elektromobilności*. W związku ze zmianą art. 76 ust. 2 tejże ustawy, siedem jednostek zaprzestało przeprowadzania dalszych analiz lub rozciągnęły je w czasie. Miasto Wrocław dokonało dwukrotnie przeglądu zawartych umów pod względem zaistnienia przesłanki ich wygaśnięcia, zgodnie z art. 76 ustawy o *elektromobilności*. Po raz pierwszy, według stanu na dzień 31 marca 2019 r., gdy przepis mówił o wygaśnięciu umów z końcem 2019 r., zidentyfikowano 810 umów, z czego 550 z nich dotyczyło szeroko rozumianego wykorzystania transportu. Umowy te potencjalnie mogłyby wygasnąć z końcem 2019 r. Tylko kilka z podpisanych zobowiązań (umowy na oczyszczenie miasta oraz usuwanie odpadów) posiadały w swojej specyfikacji wykaz sprzętu, który służył do wykonania zamówienia. W innych przypadkach brak było tych danych, gdyż zamawiający nie żądał takiej informacji przy wykonywaniu usługi lub dzieła. Wykaz obejmował wszystkie zamówienia publiczne, bez względu na kwotę. Analizę po raz drugi przeprowadzono, według stanu na dzień 30 czerwca 2019 r., po zmianie przepisów, stanowiących o wygaśnięciu umów z końcem 2021 r. Po zmianie przepisów ustawy, zastosowaniu progu bagatelności tych umów (30 000 EUR), zidentyfikowano 55 takich umów.

W związku ze zlecaniem wykonywania zadań publicznych podmiotom zewnętrznym, oraz wymogami art. 76 ustawy o *elektromobilności*, Lublin przeprowadził w maju 2019 r. analizę zawartych umów, w zakresie oszacowania przy realizacji których zadań wykorzystywane były pojazdy, w tym zeroemisyjne, oraz które z umów potencjalnie zagrożone były wygaśnięciem z mocy prawa do końca 2019 r. Analizie poddano 260 umów, których termin realizacji obejmował okres po 1 stycznia 2020 r. Z uwagi na trudność jednoznacznego sprecyzowania, ile i jakich pojazdów wykorzystywanych jest w zakresie realizacji danego zadania publicznego, wyznaczono trzy poziomy ryzyka prawdopodobieństwa wykorzystywania pojazdów w toku realizacji przedmiotu umowy (niskie, średnie i wysokie). Do poziomu niskiego zaliczono 202 umowy, średniego 25 umów i wysokiego ryzyka 33 umowy.

Dziewięć miast, w celu zapewnienia realizacji wymogu zawartego w art. 68 ust. 3 ustawy o *elektromobilności*, w prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, w projektach umów lub zawartych umowach wprowadzało postanowienia zobowiązujące usługodawców do dostosowania posiadanej floty do wymogów ustawowych.

Miasta nie były w stanie oszacować przyszłego wzrostu kosztów świadczenia zadań publicznych w związku z obowiązkiem przestrzegania przez wykonawców obowiązku zawartego w art. 68 ust. 3 ustawy o *elektromobilności*. Wynikało to z wielu składowych wpływających na cenę końcową świadczonych usług. Przykładowo w postępowaniu *Letnie i zimowe, ręczne i mechaniczne oczyszczanie pasów dróg publicznych na terenie miasta Łodzi w latach 2019–2022* szacowana wartość była wyższa o około 52% od szacunków przyjętych w poprzednim okresie, tj. na lata 2016–2019. Natomiast w zadaniu *Letnie i zimowe, ręczne i mechaniczne oczyszczanie pasów dróg wewnętrznych oraz terenów gminnych niezabudowanych na terenie miasta Łodzi w latach 2019–2022* szacowana wartość była wyższa o około 6% od szacunków przyjętych na lata 2016–2019. Wskazano, że na szacunkową wartość zamówień miały wpływ nie tylko przepisy ustawy o *elektromobilności*, ale również zmiany w przepisach ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy*¹⁴⁹, tj. zmiana najniższego wynagrodzenia oraz konieczność zawarcia z pracownikami umów o pracę. Podobny wzrost kosztów usług wystąpił w mieście Radom. Gmina ogłosiła przetargi¹⁵⁰, w których w SIWZ zawarto warunek wynikający z art. 68 ust. 3 ustawy o *elektromobilności*. Z prowadzonych przetargów wynikało, że w stosunku do poprzednich umów nastąpił wzrost kosztów o około od 30% do 57%. Na wzrost kosztów miały wpływ również zwiększenie zakresu przedmiotowego robót, obowiązek zatrudniania pracowników na umowę o pracę, wzrost cen paliwa, a w przypadku usługi na odbiór i transport odpadów komunalnych dodatkowo ogólnopolska standaryzacja selektywnej zbiórki odpadów.

Miasta wskazywały na problemy związane z realizacją wymogów ustawy zawartych w art. 68 ust. 2 i 3 oraz w art. 76 ust. 2 ustawy o *elektromobilności* i należały do nich głównie kwestie związane z odpowiednią interpretacją przepisów ustawy oraz niedostatecznym rozwojem rynku pojazdów z napędem alternatywnym.

Z przeprowadzonych przez miasto Gdynię analiz w IV kw. 2018 r. wynikało, że jednostki samorządu terytorialnego nie były w stanie wywiązać się z obowiązków ustawy o *elektromobilności* oraz zabezpieczyć możliwość wykonywania zadań publicznych z użyciem pojazdów specjalistycznych w ustawowym terminie. Przyczyną była niedostępność na rynku ofert specjalistycznych pojazdów elektrycznych lub zasilanych gazem ziemnym potrzebnych do wykonywania zadań publicznych. W takiej sytuacji znalazło się około stu gmin w kraju, którym z dniem 1 stycznia 2020 r. groził paraliż organizacyjny. W związku z powyższym Gdynia podjęła działania wspólnie z innymi gminami w celu zmiany terminu wejścia w życie obowiązku zapewnienia odpowiedniej liczby pojazdów elektrycznych lub napędzanych gazem ziemnym w wykonywaniu zadań publicznych. Gdynia zwróciła się z propozycją wspólnych działań do największych gmin w Polsce i zorganizowała spotkanie robocze w celu omówienia zagrożeń wynikających z prze-

Problemy przy realizacji wymagań art. 68 ust. 3 oraz art. 76 ust. 2 ustawy o elektromobilności

¹⁴⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1040, ze zm.

¹⁵⁰ Na usługę odbioru i transportu odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych położonych na obszarze Gminy Miasta Radomia, na utrzymanie czystości przystanków lokalnego transportu zbiorowego w Radomiu; na utrzymanie czystości w pasach drogowych miasta Radomia.

pisów ustawy o *elektromobilności*, w szczególności zawartych w art. 68, art. 35 i art. 76 tejże ustawy. Spotkanie odbyło się 20 marca 2019 r. w Urzędzie Miasta Gdyni. Wzięło w nim udział 30 gmin. W wyniku prowadzonych działań Ministerstwo Energii doprowadziło do zmiany przepisów ustawy o *elektromobilności*, które zostały wprowadzone w życie 29 sierpnia 2019 r. na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o *zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw*¹⁵¹. Zgodnie z tymi zmianami przesunięto o dwa lata m.in. termin realizacji obowiązków wynikających z art. 68 ust. 1, 2 i 3 ustawy o *elektromobilności*.

Pomimo wprowadzenia progu bagatelności w wysokości 30 tys. euro nadal powstawały wątpliwości co do kwestii konkurencyjności stosowania zamówień publicznych. Zdaniem miast wymóg stosowania procentowego udziału pojazdów elektrycznych lub gazowych dla JST powinien dotyczyć tylko zadań z zakresu transportu, a nie do wszystkich zadań publicznych. Katalog zadań publicznych jest szeroki, a specyfika pewnych zamówień bardzo specjalistyczna. Brak posiadania przez wykonawców pojazdów elektrycznych czy z napędem na gaz ziemny może wykluczyć z rynku małe i średnie przedsiębiorstwa, a tym samym koszty dla samorządów mogą być niewspółmierne z wykonywaną usługą lub dziełem. Poza tym może zaburzać to tryb konkurencyjności, gdyż w procesie wyboru nie tyle będzie decydować wiedza i doświadczenie wykonawców, co wymóg posiadania pojazdu z napędem alternatywnym. Istotną kwestią był również brak na rynku specjalistycznych pojazdów elektrycznych lub napędzanych gazem ziemnym wykorzystywanych do realizacji prac w ramach zawieranych umów. Fakt ten rodził wątpliwość miast, czy wymóg ustawowy nie będzie miał charakteru świadczenia niemożliwego i doprowadzi do braku oferentów bądź znacznego wzrostu cen wykonania usług publicznych.

Brak jednoznacznych regulacji w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, dotyczących sposobu liczenia procentowego udziału pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym we flocie przyszłego wykonawcy, może powodować, że w przypadku wykonywania zadania publicznego przy wykorzystaniu dwóch pojazdów jeden będzie musiał być pojazdem z napędem alternatywnym. Zdaniem niektórych miast zasadne byłoby wprowadzenie odpowiednich klauzul do ustawy prawo zamówień publicznych lub wykonawczych rozporządzeń w tym zakresie, które pozwoliłyby tożsamo procedować zamówienia publiczne przez JST w zakresie wykorzystywania odpowiedniego procentu pojazdów zeroemisyjnych lub niskoemisyjnych.

Miasta wskazywały, że przepis art. 76 ust. 2 ustawy o *elektromobilności* – dotyczący wygaśnięcia umów zawartych przez jednostki samorządu terytorialnego na wykonywanie zadań publicznych z dniem 31 grudnia 2021 r. – może mieć negatywny wpływ na realizację zadań publicznych przez przedsiębiorców i może spowodować przerwanie ciągłości świadczenia usług użyteczności publicznej oraz wystąpienie roszczeń odszkodowawczych w stosunku do jednostki samorządowej. Szczególnie byłoby

¹⁵¹ Dz. U. poz.1527.

to problematyczne w przypadku usług budowlanych, w tym długoletnich inwestycji drogowych, w których wykorzystywany jest tabor pojazdów specjalistycznych, dla których na rynku nie było odpowiedników z napędem na paliwa alternatywne. Jednocześnie miasta obawiały się, że zobowiązanie wykonawcy do osiągnięcia wymaganego limitu ustawowego udziału pojazdów z napędem na paliwa alternatywne przy wykonywaniu zadań publicznych może powodować zmianę warunków finansowania już zawartych kontraktów, bowiem wykonawcy będą oczekiwali sfinansowania wymaganych nakładów inwestycyjnych na zakup nowych pojazdów.

Z przeprowadzonych analiz przez m.st. Warszawa wynikało, że występowały trudności ze znalezieniem wykonawców spełniających wymogi art. 68 ust. 3 ustawy o *elektromobilności*. Na przykład Urząd Dzielnicy Wawer, po rozeznaniu rynku, zwracał uwagę na potencjalny brak ofert w przetargach na przewóz osób niepełnosprawnych. Na rynku brak było samochodów elektrycznych przystosowanych do przewozu osób niepełnosprawnych. Z badania rynku przeprowadzonego przez Miejski Ogród Zoologiczny wynika, że potencjalni dostawcy nie mają zamiaru inwestować w samochody zero- i niskoemisyjne w ciągu najbliższych lat. W związku z tym ZOO będzie miało trudności w wyłonieniu wykonawców do realizacji usług m.in. wywóz odpadów, dostawa paliw płynnych, dostawa żywności dla zwierząt czy transport zwierząt.

Pojawiały się liczne wątpliwości dotyczące interpretacji art. 68 ust. 2 i 3 ustawy o *elektromobilności*. W szczególności dotyczyło to rodzaju zadań publicznych, których te wymogi dotyczą jak również sposobu liczenia udziału procentowego we flocie pojazdów (tj. określenie, czy dana umowa dotyczy bezpośrednio wykonywania zadania publicznego czy nie) i uwzględniania np. floty pojazdów podwykonawców. Najwięcej wątpliwości budził fakt, iż część jednostek organizacyjnych miast posiadało jeden bądź dwa samochody do realizacji zadań publicznych. Analizując i chcąc zastosować przepis literalnie, to od 1 stycznia 2022 r. wszystkie te jednostki musiałyby dokonać wymiany co najmniej jednego samochodu na samochód elektryczny, zatem udział tych pojazdów we flocie jednostki byłby stu- lub pięćdziesięcioprocentowy. W części przypadków dotychczasowe pojazdy nie wymagały jeszcze wymiany, a zakup nowych i to z napędem elektrycznym lub na gaz ziemny byłby znacząco kosztowny, nie tylko ze względu na jeszcze nową technologię, ale również ze względu na dużą liczbę jednostek w takiej sytuacji. Taki zapis ustawowego obowiązku, bez dodatkowej interpretacji czynił dla samorządu, zdaniem miast, istotne wyzwanie inwestycyjne w dość krótkim czasie, co w sytuacji dużego obciążenia budżetów samorządów lokalnych może się okazać niemożliwym do ponieśienia. Zatem postulowały, aby udział procentowy był liczony w przypadku tych zadań publicznych, które wykonuje się z udziałem co najmniej 10 pojazdów. Ewentualnie proponowały, aby JST globalnie musiała zapewnić flotę spełniającą warunki art. 68 ust. 3 ustawy o *elektromobilności*, bez wskazywania konkretnego zadania, przynajmniej w kilkuletnim okresie przejściowym, co z jednej strony pozwoli na naturalną wymianę pojazdów na nowe o wymaganych napędach, z drugiej zaś strony pojazdy będą łatwiej osiągalne. Jednocześnie należałoby rozstrzygnąć jednoznacznie, czy

do puli samochodów użytkowanych przez urząd lub przy wykonywaniu zadań publicznych należałoby wliczać samochody osób fizycznych, których użytkowanie do celów służbowych ma swoją podstawę w oddzielnie podpisywanych umowach.

Realizacja obowiązku
sprawozdawczego
na podstawie art. 38
ustawy
o elektromobilności

Na podstawie art. 38 ustawy o *elektromobilności* JST były zobligowane do dnia 31 stycznia każdego roku do przekazywania ministrowi właściwemu do spraw energii informacji o liczbie i udziale procentowym pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym w użytkowanej flocie pojazdów, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego przekazanie tej informacji. Zgodnie z art. 73 ustawy o *elektromobilności* zobowiązane jednostki miały przekazać pierwsze sprawozdanie według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia ustawy w życie, czyli do dnia 22 maja 2018 r. W związku z wejściem w życie ustawy o *elektromobilności*, podsekretarz stanu w Ministerstwie Energii zwrócił się do zobowiązanych podmiotów z informacją o przedmiotowym obowiązku i z prośbą o terminową jego realizację. Ministerstwo zamieściło również na stronie internetowej¹⁵² wzór formularza sprawozdawczego z informacją o podmiotach zobowiązanych do składania informacji.

Na 28 skontrolowanych jednostek osiem nie przekazało sprawozdania za przynajmniej jeden z dwóch okresów sprawozdawczych, w tym dwie jednostki przekazały sprawozdanie w trakcie czynności kontrolnych. Cztery podmioty przekazały informację z opóźnieniem wynoszącym od 14 do 27 dni.

W skali kraju obowiązek sprawozdawczy dotyczył 347 JST, w tym 88 gmin, 16 województw i 243 powiatów. Sprawozdania za 2018 r. przesłało w sumie 107 jednostek samorządu terytorialnego, czyli tylko 31% zobowiązanych. Jednocześnie jakość przesłanych informacji i ich zawartość była niejednorodna, co w praktyce wykluczało wykorzystane przekazanych danych do monitorowania i oceny wypełnienia poziomu osiągnięcia celów zawartych w *Krajowych ramach polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych*. Jednocześnie wiele podmiotów wskazywało na brak danych. Przykładowo w 42 otrzymanych od powiatów informacjach aż 26, czyli 62% wskazało na brak danych.

Przyczyną takiego stanu rzeczy był brak jakichkolwiek szczegółowych wytycznych odnośnie wyliczania limitów ustawowych i metodologii agregacji danych. Według Ministerstwa Energii obowiązek wynikający z ustawy był jednoznaczny, w związku z tym, poza działaniami informacyjnymi i wyjaśniającymi, Ministerstwo nie prowadziło innych działań w zakresie zapewnienia informacji, o których mowa w art. 38 ustawy o *elektromobilności*. Zatem podmioty zobowiązane przekazywały informacje w różnej formie. Nie został określony wzór informacji, ponieważ Ministerstwu nie został powierzony obowiązek do określenia wzoru informacji. Zamieszczony na stronie internetowej wzór informacji miał charakter indykatorywny. Według Ministerstwa celem tego przepisu było też stworzenie bazy danych,

¹⁵² <https://www.gov.pl/web/energia/sprawozdania> [2019.12.20].

aby móc monitorować postęp w realizacji celów ustawy o elektromobilności. Z uwagi na przesunięcie o dwa lata realizacji limitów ustawowych niepotrzebne było, zdaniem Ministerstwa, przygotowanie specjalnego algorytmu.

W konsekwencji podmioty podawały różną liczbę samochodów we flocie:

- samochody należące do urzędu obsługującego organ lub,
- samochody należące do urzędu i jednostek budżetowych miasta lub,
- samochody należące do urzędu, jednostek budżetowych i zakładów budżetowych lub,
- samochody należące do urzędu, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i spółek komunalnych.

W żadnym sprawozdaniu nie odniesiono się do liczby pojazdów, które były wykorzystywane przez podmioty zewnętrzne do świadczenia zadań publicznych na podstawie zawartych umów.

Dodatkowo, aby obliczyć prawidłowo limit wynikający z art. 68 ust. 3 ustawy o elektromobilności, należałoby po pierwsze określić zbiór zamknięty świadczonych zadań publicznych. Wymienione w art. 35 ust. 2 pkt 1 ustawy o elektromobilności zbiory zadań publicznych są zbiorami otwartymi. Po drugie, należałoby określić jednoznaczną metodykę obliczania wielkości udziału pojazdów z napędem na paliwa alternatywne we flotach, ponieważ zgodnie z art. 35 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz art. 68 ust. 3 ustawy o elektromobilności wielkość ta nie odnosi się do całkowitej floty kontrahenta lub jednostki, a tylko do floty pojazdów wykorzystywanych do danego zadania publicznego. Wprowadzając przepis art. 35 ust. 2 ustawy o elektromobilności kierowano się zasadą, aby odpowiednia liczba pojazdów napędzanych gazem ziemnym bądź energią elektryczną była wykorzystywana do realizacji zadań publicznych. Przez zadanie publiczne rozumiano działania realizowane na podstawie ustaw, szczególnie ustaw dotyczących jednostek samorządu terytorialnego, służące zaspokojeniu zbiorowych potrzeb społeczności. Celem przepisu było spowodowanie, aby podmioty realizujące zadania publiczne wykorzystywały do tego celu pojazdy niskoemisyjne, wykorzystujące jako paliwo gaz ziemny bądź energię elektryczną. Zatem obowiązek określony w art. 68 ust. 3 ustawy o elektromobilności można obliczać według różnych metod. Przykładowo miasto Kraków przyjęło następujący sposób wyliczania progu określonego w art. 68 ust. 3 tejże ustawy:

- limit 10% pojazdów elektrycznych łącznie dla jednostek wykonujących to samo zadanie publiczne,
- limit 10% pojazdów elektrycznych w stosunku do pojazdów posiadanych przez Spółki miejskie,
- w przypadku jednostek wykonujących kilka zadań wskazanych w art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, przyjęto założenie agregowania limitu liczebności pojazdów względem typu dominującego zadania publicznego dla tych jednostek.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Można również wielkości progowe określone w art. 68 ust. 3 ustawy *o elektromobilności* obliczyć na dwa różne sposoby. Obliczenie udziału pojazdów elektrycznych lub z napędem na gaz oddzielnie dla każdego podmiotu świadczącego zadanie publiczne wyglądałoby następująco:

Rodzaj zadania publicznego	Podmiot świadczący	Liczba wykorzystywanych pojazdów do świadczenia zadania publicznego	Obliczenie limitu samochodów elektrycznych dla każdego podmiotu	Ilość pojazdów z napędem alternatywnym przy wykonywaniu zadania publicznego:
Zadanie publiczne A	Podmiot AAA	3	1	3
	Podmiot BBB	5	1	
	Podmiot CCC	2	1	
Zadanie publiczne B	Podmiot XXX	2	1	16
	Podmiot YYY	4	1	
	Podmiot ZZZ	88	9	
	Podmiot ZYX	32	4	
	Podmiot XYZ	1	1	

Źródło: analiza NIK.

W przypadku wykorzystania powyższej metodyki, chociaż zadanie publiczne A wykonywane jest przy użyciu 10 samochodów, to podmioty musiałyby wykonywać go przy wykorzystaniu trzech pojazdów z napędem alternatywnym, których udział wynosiłby 30%. Natomiast w przypadku zadania publicznego B ten limit wynosiłby 13%.

Natomiast wyliczając limit 10% z łącznej sumy wykorzystywanych pojazdów do świadczenia zadania publicznego, w przypadku zadania publicznego A należałoby wykorzystać tylko jeden samochód z napędem alternatywnym, a w przypadku zadania publicznego B 13 takich samochodów.

Przy wyliczaniu wielkości obowiązku wynikającego z art. 68 ust. 3 ustawy *o elektromobilności*, stosując wykładnię celowościową tejże ustawy, należałoby również włączać pojazdy wykorzystywane przez podwykonawców zadań publicznych oraz samochody prywatne pracowników wykorzystywane przy świadczeniu zadań publicznych.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Czy administracja publiczna zapewniła skuteczną realizację zadań dotyczących rozwoju elektromobilności w Polsce?

Cel główny kontroli

Czy administracja rządowa zapewniła prawne i organizacyjne warunki wystarczające dla rozwoju elektromobilności w Polsce?

Cele szczegółowe

Czy zadania w zakresie rozwoju elektromobilności były realizowane skutecznie?

Kontrolą objęto 28 jednostek, w tym Ministerstwo Energii (od dnia 15 listopada 2019 r. Ministerstwo Aktywów Państwowych), Narodowe Centrum Badań i Rozwoju oraz 26 urzędów miasta (Białystok, Bydgoszcz, Częstochowa, Gdańsk, Gdynia, Grudziądz, Inowrocław, Jaworzno, Kalisz, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Nowy Sącz, Ostrów Wielkopolski, Płock, Poznań, Radom, Rzeszów, Sosnowiec, Stalowa Wola, Szczecin, Toruń, Tychy, Warszawa, Wrocław). W kontroli doraźnej rozpoznawczej skontrolowano dwa urzędy miasta Siedlce i Zielona Góra.

Zakres podmiotowy

Infografika nr 26

Miasta, które zostały objęte kontrolą planową oraz doraźną



Źródło: NIK.

ZAŁĄCZNIKI

- Kryteria kontroli** Ministerstwo Energii, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju – określone w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹⁵³, tj. legalność, gospodarność, celowość i rzetelność.
- 26 urzędów miasta – określone w art. 5 ust. 2 ustawy o *NIK*, tj. legalność, gospodarność i rzetelność.
- Okres objęty kontrolą** 1 stycznia 2016 r.– 30 czerwca 2019 r. (z uwzględnieniem faktów i dowodów wykraczających poza ten okres, istotnych dla celów kontroli). Czynności kontrolne rozpoczęto w dniu 24 lipca 2019 r., a zakończono w dniu 12 lutego 2020 r.
- Działania na podstawie art. 29 ustawy o *NIK*** Przygotowując kontrolę zwrócono się o informacje i dokumenty do Ministerstwa Energii, NCBR, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Odpowiedzi otrzymano od wszystkich jednostek.
- Realizując kontrole jednostkowe w Urzędach Miast zwrócono się o informacje do trzech Operatorów Sieci Dystrybucyjnej oraz wykonawców *Analizy kosztów i korzyści*, którzy udzielili niezbędnych dla postępowania kontrolnego informacji. W trakcie przeprowadzania kontroli w Ministerstwie Energii zwrócono się o informacje do 32 urzędów centralnych (otrzymano odpowiedzi od 30 urzędów), 30 urzędów gminy (uzyskano 28 odpowiedzi), sześciu producentów autobusów (uzyskano pięć odpowiedzi), czterech producentów pojazdów specjalistycznych (uzyskano dwie odpowiedzi). Pisma o udzielenie informacji skierowano również do Polskiej Izby Gospodarki Odpadami, Polskich Sieci Elektroenergetycznych SA, ElectroMobility Poland SA, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Ministerstwa Środowiska oraz Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii, które udzieliły odpowiedzi i przesłały dokumenty. W trakcie przeprowadzania analizy ryzyka zwrócono się do 28 miast.
- Pozostałe informacje** Kontrola *Wsparcie rozwoju elektromobilności* (P/19/020) została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Poprzedziły ją analizy przedkontrolne prowadzone dla zidentyfikowanych obszarów (problemów) związanych z rozwojem elektromobilności. W celu przygotowania założeń do kontroli planowej przeprowadzono kontrolę rozpoznawczą w Urzędzie Miasta Zielona Góra i Urzędzie Miasta Siedlce *Realizacja zadań w zakresie elektromobilności* (R/19/001). Podmioty do kontroli zostały wybrane w sposób celowy. Minister Energii jako Patron *Programu Rozwoju Elektromobilności* w okresie 30 marca 2017 r. – 27 września 2018 r. był odpowiedzialny za osiągnięcie celów i prawidłową realizację Programu. Od 27 września 2018 r. był Przewodniczącym Komitetu Sterującego i sponsorem Programu E-samochód. Narodowe Centrum Badań i Rozwoju realizowało dwa programy badawcze, czyli *Bezemisyjny Transport Publiczny* realizowany w ramach programu E-samochód oraz projekt *Bezemisyjny samochód dostawczy do 3,5 tony* realizowany w ramach programu E-samochód. Kontroli zostały również poddane 26 urzędów gminy, które zostały wytypowane według kryterium liczby ludności (pow. 200 tys. mieszkańców) oraz największego zaawansowania działań dotyczących niskoemisyjnego transportu publicznego.

¹⁵³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524. Dalej: ustawa o *NIK*.

Wyniki kontroli przedstawiono w 28 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano łącznie 33 wnioski pokontrolne. Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że zrealizowano sześć wniosków, podjęto działania w celu realizacji 24 wniosków, a trzech wniosków nie zrealizowano. Kierownicy dwóch jednostek kontrolowanych skorzystali z prawa złożenia umotywowanych zastrzeżeń do zapisów w wystąpieniach pokontrolnych. Minister Aktywów Państwowych wniósł 15 zastrzeżeń, natomiast Dyrektor NCBR siedem zastrzeżeń. Kolegium NIK uchwałą nr 31/2020 z dnia 29 kwietnia 2020 r. uwzględniło w całości sześć zastrzeżeń, uwzględniło w części cztery zastrzeżenia a pięć zastrzeżeń oddaliło w całości. W konsekwencji zmieniono zapisy wystąpienia pokontrolnego skierowanego do Ministra Aktywów Państwowych, w szczególności polegające na wykreśleniu zagadnień związanych z realizacją zadań dotyczących gązomobilności oraz nie egzekwowaniem przez MAP przesyłania rzetelnych informacji na podstawie art. 38 ustawy o *elektromobilności*. Zgodnie ze wskazaniem Kolegium NIK doprecyzowano również treść niektórych kwestii ujętych w wystąpieniu pokontrolnym, w tym zapis o działaniach podjętych przez MAP w celu wprowadzenia systemu inteligentnego opomiarowania. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK w uchwale nr KPK-KPO.443.053.2020 z dnia 1 lipca 2020 r. uwzględnił w całości jedno zastrzeżenie, uwzględnił w części cztery zastrzeżenia i oddalił w całości dwa zastrzeżenia wniesione przez Dyrektora NCBR.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Kwota 7063 tys. zł stanowiąca poniesione wydatki na program BTP do dnia 30 listopada 2019 r. Błędne decyzje w trakcie inicjowania programu BTP przyczyniły się do istotnych opóźnień w realizacji programu i do ostatecznego zakończenia programu BTP w kwietniu 2020 r. bez uzyskania efektów.

Finansowe ustalenia kontroli

Kontrolę w 10 podmiotach przeprowadził Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, w czterech Delegatura NIK w Bydgoszczy, w pięciu Delegatura NIK w Katowicach, w trzech Delegatura NIK w Poznaniu i Delegatura NIK w Warszawie, w dwóch Delegatura NIK w Rzeszowie i w jednym Delegatura NIK we Wrocławiu.

Wykaz jednostek kontrolowanych

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
1.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Ministerstwo Energii (Ministerstwo Aktywów Państwowych)	Jacek Sasin	Negatywna
		Narodowe Centrum Badań i Rozwoju	Wojciech Kamieniecki	Negatywna
		Urząd Miejski w Białymstoku	Tadeusz Truskolaski	Opisowa
		Urząd Miejski w Gdańsku	Aleksandra Dulkwicz	Opisowa
		Urząd Miasta Gdyni	Wojciech Szczurek	Opisowa
		Urząd Miasta Krakowa	Jacek Majchrowski	Pozytywna
		Urząd Miasta Lublin	Krzysztof Żuk	Opisowa
		Urząd Miasta Łodzi	Hanna Zdanowska	Opisowa
		Urząd Miasta Nowego Sącza	Ludomir Handzel	Opisowa
		Urząd Miasta Szczecin	Piotr Tomasz Krzystek	Opisowa
2.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Urząd Miasta Bydgoszczy	Rafał Bruski	Opisowa
		Urząd Miasta w Grudziądzu	Maciej Glamowski	Opisowa
		Urząd Miasta Inowrocławia	Ryszard Brejza	Opisowa
		Urząd Miasta Torunia	Michał Zaleski	Opisowa
3.	Delegatura NIK w Katowicach	Urząd Miasta Częstochowy	Krzysztof Matyjaszczyk	Opisowa
		Urząd Miejski w Jaworznie	Paweł Silbert	Opisowa
		Urząd Miasta Katowice	Marcin Krupa	Opisowa
		Urząd Miasta Sosnowiec	Pan Arkadiusz Chęciński	Opisowa
		Urząd Miasta Tychy	Andrzej Dziuba	Opisowa
4.	Delegatura NIK w Poznaniu	Urząd Miasta Kalisza	Krystian Kinastowski	Opisowa
		Urząd Miejski w Ostrowie Wielkopolskim	Beata Klimek	Opisowa
		Urząd Miasta Poznania	Jacek Jaškowiak	Opisowa
5.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Urząd Miasta Rzeszowa	Tadeusz Ferenc	Pozytywna
		Urząd Miasta Stalowej Woli	Lucjusz Nadbereżny	Opisowa
6.	Delegatura NIK w Warszawie	Urząd Miasta Płocka	Andrzej Nowakowski	Opisowa
		Urząd Miejski w Radomiu	Radosław Witkowski	Opisowa
		Urząd Miasta Stołecznego Warszawy	Rafał Trzaskowski	Opisowa
7.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Urząd Miejski Wrocławia	Jacek Sutryk	Opisowa

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Podstawą prawną rozwoju elektromobilności w krajach należących do Unii Europejskiej jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE z dnia 22 października 2014 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych¹⁵⁴. Politykę unijną opartą na tej dyrektywie wyrażają na polskim gruncie dokumenty i regulacje: *Krajowe ramy polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych* przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 29 marca 2017 r.¹⁵⁵, *Plan Rozwoju Elektromobilności w Polsce Energia do przyszłości*¹⁵⁶ przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 16 marca 2017 r., ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych¹⁵⁷ oraz ustawa powołująca Fundusz Niskoemisyjnego Transportu, tj. ustawa z dnia 6 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw¹⁵⁸. Podstawowym dokumentem opisującym ogólne założenia programów i projektów m.in. z obszaru elektromobilności w Polsce jest rządowa Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju¹⁵⁹. Poza wskazanym dokumentem i podstawą prawną rozwoju elektromobilności w zakresie jednostek samorządu terytorialnego są uchwały rad gmin w postaci Planów Zrównoważonego Rozwoju Transportu Publicznego oraz Planów Zrównoważonej Mobilności Miejskiej.

Dyrektywa 2014/94/UE ustanawiała wspólne ramy dla środków dotyczących rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych w UE w celu zminimalizowania zależności od ropy naftowej oraz zmniejszenia oddziaływania transportu na środowisko. W art. 3 *dyrektywy* nałożono na kraje członkowskie obowiązek przyjęcia krajowych ram polityki w zakresie rozwoju rynku w odniesieniu do paliw alternatywnych w sektorze transportu i rozwoju właściwej infrastruktury. W art. 4 *dyrektywy 2014/94/UE* ustalono, że kraje członkowskie zapewnią za pomocą swoich krajowych ram polityki, by do 31 grudnia 2020 r. utworzono odpowiednią liczbę publicznie dostępnych punktów ładowania, aby zapewnić możliwość poruszania się pojazdów elektrycznych przynajmniej w aglomeracjach miejskich/podmiejskich i innych obszarach gęsto zaludnionych oraz, w odpowiednich przypadkach, w sieciach określonych przez państwa członkowskie.

Podstawy
prawne rozwoju
elektromobilności

Dyrektywa 2014/94/UE

¹⁵⁴ Dz. Urz. UE L 307 z 28.10.2014, str. 1. Dalej: *dyrektywa 2014/94/UE*.

¹⁵⁵ Dalej: krajowe ramy polityki lub KRP.

¹⁵⁶ Dalej: plan rozwoju elektromobilności.

¹⁵⁷ Dz. U. z 20120 r. poz. 908. Weszła w życie 22 lutego 2018 r. Dalej: *ustawa o elektromobilności*.

¹⁵⁸ Dz. U. poz. 1356, ze zm.

¹⁵⁹ *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030)*, przyjęta uchwałą Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. (M.P. poz. 260). Dalej: SOR. Weszła w życie w dniu 15 marca 2017 r.

Istotną rolę, w kontekście rozwoju elektromobilności odgrywa również *dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE*¹⁶⁰.

Krajowe ramy polityki

W *Krajowych ramach polityki* Rada Ministrów przyjęła cele odnośnie do liczby punktów ładowania samochodów elektrycznych oraz liczby pojazdów elektrycznych poruszających się po polskich drogach. W 2020 r. wybrane 32 aglomeracje miejskie mają posiadać łącznie sześć tysięcy publicznie dostępnych punktów o normalnej mocy ładowania oraz 400 punktów o dużej mocy ładowania. Jednocześnie założono, że użytkowanych będzie 50 tys. samochodów elektrycznych, a w 2025 r. ich liczba zwiększy się do jednego miliona. Przy wymaganej na 2025 r. liczbie 1 mln pojazdów elektrycznych, w 2020 r. ich liczba dla całej Polski powinna wynosić ok. 75 tys. , z czego około 70% powinno być zarejestrowanych na obszarach gęsto zaludnionych. Aby zapewnić dostępność infrastruktury ładowania, zgodnie z przyjętym modelem obliczeń oszacowano, że w 32 obszarach gęsto zaludnionych na koniec 2020 r. powinno być udostępnionych 6 859 punktów ładowania, w tym 318 o dużej mocy – tabela nr 7 s. 27 *Krajowych ram polityki*. Zaplanowano również działania legislacyjne mające na celu wsparcie rozwoju infrastruktury dla paliw alternatywnych w transporcie poprzez eliminację zidentyfikowanych barier prawnych oraz wprowadzenie instrumentów wspierających wzrost popytu na samochody zasilane paliwami alternatywnymi. Wprowadzono system monitorowania realizacji zaplanowanych celów w formie przeglądu programu. Coroczny przegląd miał obejmować między innymi: realizację założonych celów, instrumenty wykorzystywane do realizacji celów, realizacji celów *dyrektywy 2014/94/UE*. Zgodnie z art. 70 ustawy o elektromobilności *Krajowe ramy polityki rozwoju* stanowią krajowe ramy polityki, o których mowa w art. 43 tej ustawy.

W celu zapewnienia pełnej implementacji *dyrektywy 2014/94/UE*, Rada Ministrów przyjęła 17 października 2018 r. w trybie obiegowym aktualizację *Krajowych ram polityki* przez wprowadzenie standardów technicznych dla wodoru wykorzystywanego w transporcie, w związku z uwagami Komisji Europejskiej. Ponadto, w celu kompleksowego ujęcia problematyki ujętej w *dyrektywie 2014/94/UE*, w szczególności w art. 4 ust. 12 *dyrektywy 2014/94/UE*, *Krajowe ramy* zostały uzupełnione o informację o uprawnie-

¹⁶⁰ Dz. Urz. UE L 211 z 14.08.2009, str. 55, ze zm. Art. 49 ust. 1 dyrektywy – transpozycja – stanowi, że państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy do dnia 3 marca 2011 r. Zgodnie z pkt. 2 zał. Nr 1 do *dyrektywy* – Państwa członkowskie zapewniają wdrożenie inteligentnych systemów pomiarowych, które pozwolą na aktywne uczestnictwo konsumentów w rynku dostaw energii elektrycznej. Wdrożenie tych systemów pomiarowych może być uzależnione od ekonomicznej oceny wszystkich długoterminowych kosztów i korzyści dla rynku oraz indywidualnego konsumenta lub od oceny, która forma inteligentnego pomiaru jest uzasadniona z ekonomicznego punktu widzenia i najbardziej opłacalna oraz w jakim czasie ich dystrybucja jest wykonalna; Ocena taka odbywa się w terminie do dnia 3 września 2012 r. Z zastrzeżeniem takiej oceny, państwa członkowskie lub jakikolwiek wyznaczony przez nie właściwy organ przygotowuje harmonogram wdrażania inteligentnych systemów pomiarowych, wyznaczając termin docelowy wynoszący do 10 lat. W przypadku gdy rozpowszechnianie inteligentnych liczników zostanie ocenione pozytywnie, w inteligentne systemy pomiarowe wyposaża się do 2020 r. przynajmniej 80% konsumentów.

niach konsumentów w zakresie wyboru sprzedawcy energii elektrycznej służącej do ładowania pojazdów elektrycznych, innych niż dostawca energii elektrycznej dla gospodarstwa domowego.

Plan rozwoju elektromobilności przewidywał następujące trzy cele: stworzenie warunków dla rozwoju elektromobilności Polaków, rozwój przemysłu elektromobilności, stabilizacja sieci elektroenergetycznej. Realizacja tych celów została rozłożona na trzy etapy. Etap I obejmujący lata 2016–2018 miał charakter przygotowawczy, etap II obejmujący lata 2019–2020 miał charakter wdrożeniowy a etap III 2021–2025 ma być fazą umacniania podjętych działań wdrożeniowych tak, aby na koniec 2025 r. zakończyć interwencję państwa. Obszarami interwencji publicznej są: pojazdy elektryczne w miastach przyszłości (świadomość), rozwój rynku pojazdów (popyt), rozwój przemysłu elektromobilności (podaż), regulacja dla rozwoju elektromobilności, inteligentna sieć zintegrowana z rynkiem pojazdów.

Plan rozwoju elektromobilności

Zgodnie z art. 12 ustawy *o elektromobilności* budynki użyteczności publicznej oraz budynki mieszkalne wielorodzinne usytuowane w gminach, o których mowa w art. 60 ust. 1 tej ustawy, oraz związane z nimi wewnętrzne i zewnętrzne stanowiska postojowe, projektuje się i buduje, zapewniając moc przyłączeniową pozwalającą wyposażić te stanowiska w punkty ładowania o mocy nie mniejszej niż 3,7 kW. W art. 60 ustawy *o elektromobilności* określono minimalną liczbę punktów ładowania, która powinna być zainstalowana do dnia 31 grudnia 2020 r. W art. 61 zobowiązano wójtów, burmistrzów oraz prezydentów miast do sporządzenia do dnia 15 stycznia 2020 r. raportu dotyczącego punktów ładowania na obszarze gminy zainstalowanych w ogólnodostępnych stacjach ładowania. Informacje do sporządzenia raportu mają pochodzić z Ewidencji Infrastruktury Paliw Alternatywnych¹⁶¹ oraz od właściwego organu administracji architektonicznej.

Ustawa o elektromobilności

Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy *o elektromobilności* naczelne i centralne organy administracji państwowej zapewniają, aby udział pojazdów elektrycznych we flocie użytkowanych pojazdów w obsługującym je urzędzie lub instytucji gospodarki budżetowej lub innym podmiocie zapewniającym obsługę w zakresie transportu osób wynosił co najmniej 50% liczby użytkowanych pojazdów. Dodatkowo art. 68 ust. 1 precyzuje, że naczelny lub centralny organ administracji państwowej, o którym mowa w art. 34, zapewnia, aby udział pojazdów elektrycznych we flocie użytkowanych pojazdów wynosił co najmniej 10% od 1 stycznia 2022 r. i 20% od 1 stycznia 2023 r.

Art. 86 pkt 3 ustawy *o elektromobilności* stanowi, że przepisy art. 34 i 35 ustawy wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2025 r.

Na podstawie art. 35 w zw. z art. 86 pkt 3 ww. ustawy od 1 stycznia 2025 jednostka samorządu terytorialnego, z wyłączeniem gmin i powiatów, których liczba mieszkańców nie przekracza 50 000, zapewnia, aby udział pojazdów elektrycznych we flocie użytkowanych pojazdów w obsługują-

¹⁶¹ Ewidencja Infrastruktury Paliw Alternatywnych jest prowadzona przez Prezesa UDT <https://eipa.udt.gov.pl/> [2019.01.14].

cym ją urządzenie wynosił co najmniej 30% liczby użytkowanych pojazdów (art. 35 ust. 1). Jednostka samorządu terytorialnego, z wyłączeniem gmin i powiatów, których liczba mieszkańców nie przekracza 50 000; (1) wykonuje zadania publiczne, z wyłączeniem publicznego transportu zbiorowego, przy wykorzystaniu co najmniej 30% pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym lub (2) zleca wykonanie zadania publicznego, z wyłączeniem publicznego transportu zbiorowego, podmiotowi, którego co najmniej 30% floty pojazdów użytkowanych przy wykonywaniu tego zadania stanowią pojazdy napędzane gazem ziemnym (art. 35 ust. 2). Zgodnie z art. 68 ust. 2 ustawy jednostka samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 35 ust. 1, zapewnia aby udział pojazdów elektrycznych we flocie użytkowanych pojazdów, od 1 stycznia 2022 r., wynosił co najmniej 10%. Natomiast zgodnie z art. 68 ust. 3 jednostka samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 35 ust. 2, od dnia 1 stycznia 2022 r., wykonuje lub zleca wykonywanie zadania publicznego podmiotowi, którego udział pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym we flocie pojazdów użytkowanych przy wykonywaniu tego zadania wynosi co najmniej 10%. Zgodnie z art. 76 ustawy *o elektromobilności* umowy zawarte przez JST na wykonywanie zadania publicznego, z wyłączeniem publicznego transportu zbiorowego, wygasają z dniem 31 grudnia 2021 r., jeżeli nie zapewniają wykorzystania pojazdów elektrycznych na poziomie określonym odpowiednio w art. 68 ust. 3.

Według art. 36 ust. 1 w zw. z art. 86 pkt 4 ustawy *o elektromobilności* od 1 stycznia 2028 r. jednostka samorządu terytorialnego, z wyłączeniem gmin i powiatów, których liczba mieszkańców nie przekracza 50 000, świadczy usługę lub zleca świadczenie usługi komunikacji miejskiej podmiotowi, którego udział autobusów zeroemisyjnych we flocie użytkowanych pojazdów na obszarze tej jednostki samorządu terytorialnego wynosi co najmniej 30%. Zgodnie z uszczegółowieniem zawartym w art. 68 ust. 4 jednostka samorządu terytorialnego zapewnia udział autobusów zeroemisyjnych w użytkowanej flocie pojazdów co najmniej: (1) 5% od 1 stycznia 2021 r., (2) 10% od 1 stycznia 2023 r., (3) 20% od 1 stycznia 2025 r.

Na podstawie art. 37 ustawy *o elektromobilności* jednostka samorządu terytorialnego, określona w art. 36, jest zobowiązana do sporządzania, co 36 miesięcy, analizy kosztów i korzyści związanych z wykorzystaniem, przy świadczeniu usług komunikacji miejskiej, autobusów zeroemisyjnych, oraz innych środków transportu, w których do napędu wykorzystywane są wyłącznie silniki, których cykl pracy nie powoduje emisji gazów cieplarnianych lub innych substancji objętych systemem zarządzania emisjami gazów cieplarnianych. Analiza podlega opiniowaniu społecznemu i po jej sporządzeniu jest niezwłocznie przekazywana do ministra właściwego do spraw energii, ministra właściwego do spraw gospodarki oraz do spraw środowiska. Jeżeli wyniki analizy wskazują na brak korzyści z wykorzystywania autobusów zeroemisyjnych, JST może nie realizować obowiązku osiągnięcia poziomu udziału autobusów zeroemisyjnych. Zgodnie z art. 72 ustawy JST po raz pierwszy sporządza analizę w terminie do 31 grudnia 2018 r.

Na podstawie art. 38 ustawy *o elektromobilności* JST określone w art. 34–35, do dnia 31 stycznia każdego roku przekazują ministrowi właściwemu

do spraw energii informację o liczbie i udziale procentowym pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym w użytkowanej flocie pojazdów, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego. Według art. 73 ustawy informacja po raz pierwszy powinna być przekazana do ministra właściwego do spraw energii w terminie trzy miesiące od dnia wejścia w życie ustawy tj. do dnia 22 maja 2018 r. Pierwsza informacja obejmuje dane według stanu na dzień 31 grudnia 2017 roku.

Na podstawie art. 39 ustawy o *elektromobilności* w gminie liczącej powyżej 100 000 mieszkańców dla terenu śródmiejskiej zabudowy lub jej części można wprowadzić strefę czystego transportu. Zgodnie z art. 40 ust. 1 strefę czystego transportu, w drodze uchwały, ustanawia rada gminy.

Na podstawie ustawy z dnia 6 czerwca 2018 r. o *zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw* został powołany państwowy fundusz celowy Fundusz Niskoemisyjnego Transportu. Dysponentem FNT jest minister właściwy do spraw energii. Według art. 28ze ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o *biokomponentach i biopaliwach ciekłych*¹⁶² środki Funduszu są przeznaczane m.in. na wsparcie publicznego transportu zbiorowego działającego w szczególności w aglomeracjach miejskich, uzdrowiskach, na obszarach, na których ustanowione zostały formy ochrony przyrody zgodnie z przepisami o ochronie przyrody, wykorzystującego biopaliwa ciekłe, inne paliwa odnawialne, sprężony gaz ziemny (CNG) lub skroplony gaz ziemny (LNG), w tym pochodzący z biometanu, wodór lub energię elektryczną.

Fundusz Niskoemisyjnego
Transportu

Zgodnie z *rozporządzeniem Ministra Energii z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania wsparcia zakupu nowych pojazdów ze środków Funduszu Niskoemisyjnego Transportu osobom fizycznym niewykonującym działalności gospodarczej i warunków rozliczania tego wsparcia* dopłaty bezpośrednie miały wynosić maksymalnie 30% ceny nabycia samochodu elektrycznego jednakże nie więcej niż 37,5 tys. zł przy cenie samochodu do 125 tys. zł. W przypadku, gdy samochód elektryczny wykorzystuje do napędu baterie wodorowe maksymalna wysokość dopłaty mogła wynosić 30% ceny samochodu natomiast nie więcej niż 90 tys. zł. Wsparcie finansowe dotyczyło tylko samochodów elektrycznych z bateriami wodorowymi o cenie nabycia nieprzekraczającej 300 tys. zł.

W dniu 23 grudnia Minister Aktywów Państwowych wydał dwa następane rozporządzenia, czyli w *sprawie szczegółowych kryteriów wyboru projektów do udzielania wsparcia ze środków Funduszu Niskoemisyjnego transportu* oraz *rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków udzielania oraz sposobu rozliczania wsparcia udzielonego ze środków Funduszu Niskoemisyjnego Transportu*.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o *publicznym transporcie zbiorowym* gmina jest organizatorem publicznego transportu zbiorowego na linii komunikacji albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich. Do zadań

Ustawa o publicznym
transporcie zbiorowym

¹⁶² Dz. U. z 2019 r. poz. 1155, ze zm. Dalej także: *uobibc*. Zgodnie z art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 6 czerwca 2018 r. o *zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw* dodano do *uobibc* rozdział 4 c dotyczący Funduszu Niskoemisyjnego Transportu. Zmiana weszła w życie z dniem 28 lipca 2018 roku.

organizatora należy planowanie rozwoju transportu, organizowanie publicznego transportu zbiorowego oraz zarządzanie publicznym transportem zbiorowym. Według art. 9 ust. 1 pkt 1 *uoptz* gmina opracowuje plan zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego (dalej: plan transportowy), w tym gmina licząca co najmniej 50 000 mieszkańców – w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich. Plan transportowy uchwalony przez właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 12 *uoptz* plan transportowy określa linie komunikacyjne, na których przewidywane jest wykorzystanie pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym, oraz planowany termin rozpoczęcia ich użytkowania. Jeżeli plan transportowy przewiduje wykorzystanie autobusów zeroemisyjnych lub autobusów napędzanych gazem, określa także: geograficzne położenie stacji gazu ziemnego, geograficzne położenie infrastruktury ładowania, miejsce przyłączenia do sieci. Obowiązkowo przy opracowaniu planu transportowego należy uwzględnić wyniki analizy przeprowadzonej na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy o *elektromobilności*, czyli analizy kosztów i korzyści. Plan transportu sporządza się zgodnie z wymaganiami zawartymi w *rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego*¹⁶³. Plan transportowy podlega konsultacjom i podawany jest do publicznej wiadomości.

Plan Zrównoważonej Mobilności Miejskiej

Plan Zrównoważonej Mobilności Miejskiej (SUMP, z ang. Sustainable Urban Mobility Plan) jest kompleksowym dokumentem rangi strategicznej, opracowanym i wdrażanym przez władze miasta i podmioty zaangażowane w realizację polityki transportowej. Jest on narzędziem ułatwiającym planowanie, uwzględniające szerszy kontekst funkcjonowania miasta i perspektywę długookresową.

Ustawa Prawo zamówień publicznych

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* w oddziale 6a (art. 73a–73h) wprowadza, jako kolejny tryb udzielania zamówienia publicznego partnerstwo innowacyjne. Jak stanowi art. 73a. ust. 1 *Pzp* partnerstwo innowacyjne to tryb udzielenia zamówienia, w którym w odpowiedzi na publiczne ogłoszenie o zamówieniu zamawiający zaprasza wykonawców dopuszczonych do udziału w postępowaniu do składania ofert wstępnych, prowadzi z nimi negocjacje, a następnie zaprasza do składania ofert na opracowanie innowacyjnego produktu, usług lub robót budowlanych niedostępnych na rynku oraz sprzedaż tych produktów, usług lub robót budowlanych. Ust. 2 określa, że zamawiający dokona zakupu innowacyjnego produktu, usług lub robót budowlanych, o których mowa w ust. 1, pod warunkiem że odpowiadają poziomom wydajności i maksymalnym kosztom uzgodnionym między zamawiającym a wykonawcą lub wykonawcami.

Przez innowacyjny produkt, usługę lub robotę budowlaną należy rozumieć nowy lub znacznie udoskonalony produkt, usługę lub proces, w tym proces produkcji, budowy lub konstrukcji, nową metodę marketingową lub nową

¹⁶³ Dz. U. Nr 117, poz. 684.

ZAŁĄCZNIKI

metodę organizacyjną w działalności gospodarczej, organizowaniu pracy lub relacjach zewnętrznych (art. 73a ust.3). Ilekroć w niniejszym oddziale jest mowa o partnerze, należy przez to rozumieć wykonawcę, który zawarł umowę w sprawie zamówienia publicznego, której przedmiotem jest ustanowienie partnerstwa innowacyjnego (art. 73a ust.4). W kolejnych przepisach zawartych w art.73b-73h – uregulowano kwestie proceduralne związane z przedmiotowym trybem prowadzenia zamówienia publicznego.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE z dnia 22 października 2014 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych (Dz. Urz. UE L 307 z 28.10.2014, str. 1).
2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE (Dz. Urz. UE L 211 z 14.08.2009, str. 55, ze zm.).
3. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/732 z dnia 17 maja 2018 r. w sprawie wspólnej metodyki porównywania ceny jednostkowej paliw alternatywnych zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE (Dz. Urz. UE L 123 z 18.05.2018, str. 85).
4. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2018/674 z dnia 17 listopada 2017 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE w odniesieniu do punktów ładowania dla pojazdów silnikowych kategorii L, zasilania statków żeglugi śródlądowej energią elektryczną z lądu i punktów tankowania skroplonego gazu ziemnego na potrzeby transportu wodnego, oraz zmieniające tę dyrektywę w odniesieniu do złączy dla pojazdów silnikowych stosowanych do tankowania wodoru w stanie gazowym (Dz. Urz. UE L 114 z 4.05.2017, str. 1).
5. Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 908).
6. Ustawa z dnia 6 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1356, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1155, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2475, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843).
10. Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1528).
11. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – Dział III rozdz. 1 i 3 (Dz. U. z 2020 r. poz. 283, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1429, ze zm.).
14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. Nr 117, poz. 684).

15. Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania wsparcia zakupu nowych pojazdów ze środków Funduszu Niskoemisyjnego Transportu osobom fizycznym niewykonującym działalności gospodarczej i warunków rozliczania (Dz. U. poz. 2189).
16. Rozporządzenie Ministra Aktywów Państwowych z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie szczegółowych kryteriów wyboru projektów do udzielania wsparcia ze środków Funduszu Niskoemisyjnego transportu (Dz. U. poz. 2526).
17. Rozporządzenie Ministra Aktywów Państwowych z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania oraz sposobu rozliczania wsparcia udzielonego ze środków Funduszu Niskoemisyjnego Transportu (Dz. U. poz. 2538).
18. Uchwała Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) – (M.P. poz. 260).
19. Komunikat Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz. Urz. MF poz. 56).
20. Krajowe ramy polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 29 marca 2017 r. (Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Energii).
21. Plan Rozwoju Elektromobilności w Polsce „Energia do przyszłości” przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 16 marca 2017 r. (Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Energii).
22. Plany Zrównoważonego Rozwoju Transportu Publicznego oraz Plany Zrównoważonej Mobilności Miejskiej (Biuletyny Informacji Publicznej Miast i Gmin.).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Aktywów Państwowych
8. Minister Klimatu i Środowiska
9. Minister Rozwoju, Pracy i Technologii
10. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
11. Sejmowa Komisja do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych
12. Sejmowa Komisja Gospodarki i Rozwoju
13. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
14. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej i Innowacyjności
15. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
16. Dyrektor Narodowego Centrum Badań i Rozwoju

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



Warszawa, dnia 24-09-2020 r.

MINISTERSTWO KLIMATU SEKRETARZ STANU

Ireneusz Zyska

DEG-WE.081.1.2020.PC
1312190.4068159.3196070

Pani
Małgorzata Motylow
Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli

Szanowna Pani Prezes,

w odpowiedzi na pismo o sygnaturze KGP.430.016.2019 z dnia 8 września 2020 roku, dotyczące przekazania informacji o wynikach kontroli P/19/020 „Wsparcie rozwoju elektromobilności”, przekazuję stanowisko Ministra Klimatu do otrzymanej informacji.

Elektromobilność to jeden z kluczowych obszarów działań prowadzonych w Ministerstwie Klimatu. Minister Klimatu podejmuje liczne działania i inicjatywy, które pozwolą przyspieszyć rozwój elektromobilności w Polsce.

Odnosząc się do kwestii poruszonych w **ocenie ogólnej oraz syntezie** Informacji o wynikach kontroli proszę przyjąć poniższe stanowisko.

Biorąc pod uwagę, że elektromobilność była nowym obszarem tematycznym, do którego nie istniały ramy prawne definiujące sektor, kluczowe było stworzenie założeń interwencji publicznej w tej dziedzinie.

Prace rozpoczęto od stworzenia dwóch dokumentów strategicznych: Planu rozwoju elektromobilności „Energia do przyszłości” oraz „Krajowych ram polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych”.

Jednocześnie w „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” (SOR) zostały wskazane inicjatywy, które stanowią o rozwoju rynku tej branży. W ramach SOR na podstawie decyzji nr 1 Przewodniczącego Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z dnia 30 marca 2017 roku zmienionej decyzją nr 11 Przewodniczącego Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z dnia 27 września 2018 roku powołano *Zespół zadaniowy ds. Programu Rozwoju Elektromobilności*, w ramach którego realizowane są Programy: *E – Samochód* i *E-Bus*. Celem tych programów jest utworzenie warunków umożliwiających budowę polskiego rynku pojazdów elektrycznych. Kluczowym organem dla realizacji projektów w ramach obu programów jest Komitet Sterujący, który sprawuje stały nadzór nad realizacją Programu. Cykliczne spotkania Komitetu Sterującego, którym przewodniczy Minister Klimatu stały się platformą wymiany dobrych praktyk i promocji projektów związanych z elektromobilnością. W spotkaniach biorą udział przedstawiciele wielu instytucji, w tym administracji rządowej oraz interesariusze rynku. Spotkania stanowią dowód, że elektromobilność jest niezwykle istotnym elementem realizacji krajowych strategii. Formuła stałych konsultacji służy współpracy międzysektorowej, wyznaczaniu nowych zadań, rozwiązywaniu problemów i kreowaniu rozwiązań.

Odnosząc się do zarzutów dotyczących realizacji projektów w ramach Programu E-Samochód należy stwierdzić, że najważniejsze projekty realizowane w ramach tego programu, to projekt *Uruchomienie produkcji polskiego samochodu elektrycznego* oraz projekt *Bezemisyjny samochód dostawczy do 3,5 t (e-Van)*.

Projekt *Uruchomienie produkcji polskiego samochodu elektrycznego* jest realizowany przez spółkę Electromobility Poland S.A. Ministerstwo Klimatu nie ma bezpośredniego wpływu na jego realizację. Decyzje podejmowane są przez zarząd spółki. Zgodnie z informacjami przekazywanymi do wiadomości publicznej przez spółkę ElektroMobility Poland, prace nad projektem odbywają się zgodnie z harmonogramem. W lipcu br. zostały zaprezentowane dwa prototypy pojazdów, których produkcja ma być uruchomiona w IV kwartale 2023 roku. Obecnie trwają prace nad wskazaniem lokalizacji miejsca fabryki.

Prace nad projektem *Bezemisyjny samochód dostawczy do 3,5 t (e-Van)* trwały od II połowy 2018 roku. Za jego realizację odpowiada Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. Pierwotnie projekt zakładał współpracę NCBiR oraz Poczty Polskiej w zakresie budowy i wykorzystania dostawczych pojazdów elektrycznych. Ze względów formalnych zdecydowano się na zmianę formuły prowadzenia projektu, która wiązała się z dokonaniem kompleksowych zmian w sposobie i zasadach jego realizacji. Projekt uruchomiono w maju 2020 roku. W dniu

10 września 2020 roku, po dokonaniu oceny formalnej i merytorycznej ustalono listę rankingową wniosków. W dalszych pracach w ramach projektu udział weźmie 10 konsorcjów, które zgłosiły chęć udziału w projekcie. Zakończenie prac nad projektem planowane jest na koniec 2023 roku.

W ramach programu E-samochód realizowane były również inne projekty, takie jak:.

- 1) przyjęcie przez Rząd Planu Rozwoju Elektromobilności w Polsce „Energia do Przyszłości”
 - plan przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 16 marca 2017 r. (jego przyjęcie dało formalne podstawy dla rozpoczęcia tworzenia projektów ustaw w tym obszarze);
- 2) przyjęcie przez Radę Ministrów Krajowych Ram Polityki Rozwoju Infrastruktury Paliw Alternatywnych
 - dokument został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 marca 2017 r. (stanowi częściową implementację dyrektywy 2014/94/WE);
- 3) przyjęcie przez Radę Ministrów ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych
 - ustawa została przyjęta w dniu 11 stycznia 2018 r.;
- 4) przyjęcie ustawy o Funduszu Niskoemisyjnego Transportu
 - Fundusz powstał w dniu 28 lipca 2018 r.;
- 5) zaangażowanie spółek Skarbu Państwa w kreację nowych modeli biznesowych
 - ponad 100 projektów zgłoszonych przez spółki sektora energii, w tym projektów dotyczących budowy infrastruktury ładowania dla pojazdów elektrycznych i carsharingu;
- 6) dobre praktyki – warsztaty carsharing
 - przeprowadzono warsztat dla jednostek samorządu terytorialnego w Gdyni (celem warsztatów był wzrost świadomości samorządów w tym zakresie);
- 7) organizacja wizyty studyjnej dla jednostek samorządu terytorialnego
 - przeprowadzono wizyty w Goeteborgu i Rotterdamie w celu budowania świadomości wśród uczestników rynku elektromobilności na temat europejskich doświadczeń z tym związanych;

- 8) stworzenie regulacji do pilotażowego wprowadzenia pojazdów autonomicznych do ruchu
 - wprowadzenie w ustawie z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych regulacji dotyczących pojazdów autonomicznych oraz wydanie odpowiednich aktów wykonawczych umożliwiających prowadzenie w Polsce prac badawczych w tym obszarze;
- 9) ustanowienie tzw. taryfy doliny nocnej
 - stworzenie taryfy G12as, umożliwiającej tańsze ładowanie pojazdów elektrycznych oraz obniżenie kosztów elektrycznego ogrzewania w porze nocnej;
- 10) stworzenie bazy lokalizacji i dostępności infrastruktury ładowania
 - uruchomienie z dniem 1 stycznia 2019 r. Ewidencji Infrastruktury Paliw Alternatywnych, w której są gromadzone w czasie rzeczywistym dane o infrastrukturze paliw alternatywnych (m.in. ceny usług ładowania oraz dostępności infrastruktury), baza jest obsługiwana przez Urząd Dozoru Technicznego;
- 11) analiza wpływu rozwoju sieci ładowania pojazdów na rynek elektromobilności
 - analiza wskazała m.in. na punkty, w których należy szczególnie inwestować w rozwój sieci w kontekście rozwoju infrastruktury ładowania pojazdów elektrycznych (projekt zakończony). Projekt realizowany przez IOŚ-PIB.

Liderzy projektów przekazywali do Ministerstwa informacje o postępach w realizacji projektów, które następnie były przesyłane do Rządowego Biura Monitorowania Projektów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów za pomocą systemu teleinformatycznego MoNaLiza. Minister właściwy ds. energii ma pełny nadzór tylko nad projektami realizowanymi w Ministerstwie, bądź w jednostkach nadzorowanych lub podległych, ale nie ma nadzoru nad projektami realizowanymi w innych instytucjach, w związku z czym nie może odpowiadać za realizację celów w ramach projektów prowadzonych przez podmioty mu nie podlegające.

Dodatkowo, trwają prace nad zmianą zasad funkcjonowania Programu Rozwoju Elektromobilności, które mają na celu na nowo określić role zarządcze oraz odpowiedzialność za realizację poszczególnych zadań w ramach programu. Stosowny materiał w tym zakresie został przekazany do Rządowego Biura Monitorowania Projektów.

Sukcesem dotychczasowych prac jest przyjęcie dwóch ustaw: ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 908, 1086) oraz ustawy ustanawiającej Fundusz Niskoemisyjnego Transportu, tj. ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz. U. z 2020r. poz. 1233).

Odnosząc się do opóźnień w zakresie wydawania aktów wykonawczych do ww. ustaw należy podkreślić, że odnoszą się one do nowo powstającego sektora. Procedowanie takich aktów prawnych wymaga uwzględnienia opinii wielu podmiotów oraz dokonania rozstrzygnięć merytorycznych. Część aktów wykonawczych, które zostały wskazane jako opóźnione ma charakter techniczny, wymagający szczególnej precyzji przy tworzeniu przepisów prawa. Wszystkie te procesy zajmują czas, natomiast minister właściwy ds. energii konsekwentnie wydaje niezbędne akty prawne.

Do chwili obecnej minister wł. ds. energii wydał następujące rozporządzenia:

- rozporządzenie Ministra Energii z dnia 10 grudnia 2018 r. w sprawie wzorów zgłoszeń dokonywanych do Ewidencji Infrastruktury Paliw Alternatywnych przez operatora ogólnodostępnej stacji ładowania oraz operatora stacji gazu ziemnego;
- rozporządzenie Ministra Energii z dnia 6 marca 2019 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną;
- rozporządzenie Ministra Energii z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie wymagań technicznych dla stacji ładowania i punktów ładowania stanowiących element infrastruktury ładowania drogowego transportu publicznego;
- rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 października 2018 r. w sprawie wzoru sprawozdania z prac badawczych związanych z testowaniem pojazdów autonomicznych oraz ich wyposażenia;
- rozporządzenie Ministra Energii z dnia 28 sierpnia 2019 r. w sprawie szczegółowych wymagań technicznych dla stacji gazu ziemnego;
- rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie sposobu informowania o rodzaju paliwa alternatywnego wykorzystywanego do napędu pojazdu samochodowego oraz oznakowania miejsc tankowania lub ładowania pojazdu samochodowego takim paliwem.

Rozporządzenie, o którym mowa w przepisach art. 12 ust. 2 ustawy o elektromobilności, dotyczące sposobu ustalania mocy przyłączeniowej dla wewnętrznych i zewnętrznych stanowisk postojowych związanych z budynkami użyteczności publicznej oraz budynkami

mieszkalnymi wielorodzinnymi znajduje się obecnie na etapie ponownych konsultacji publicznych, w tym konsultacji z branżą deweloperską. Na etapie koncepcyjnym znajdują się rozporządzenia dotyczące sposobu porównywania cen paliw alternatywnych z cenami benzyny i oleju napędowego. W procedowanej przez Ministra Klimatu nowelizacji ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych planowana jest zmiana delegacji ustawowej rozporządzenia dotyczącego szczegółowych wymagań technicznych, jakie muszą spełniać punkty zasilania jednostek pływających. Zmiana jest uzasadniona z uwagi na posiadanie przez resort klimatu kompetencji w przedmiocie wydania rozporządzenia.

W ramach kontroli poruszono kwestię nieefektywnego funkcjonowania instrumentów wsparcia rozwoju elektromobilności, w tym Funduszu Niskoemisyjnego Transportu. Fundusz został powołany na mocy ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, która określiła jego zasady funkcjonowania, źródła przychodów oraz działania, które mogą być finansowane ze zgromadzonych środków. Zgodnie z ustawą środki FNT mogły być przeznaczane na działania inwestycyjne, jak zakup taboru autobusów komunikacji miejskiej, czy pojazdów przez gminy i przedsiębiorców, ale także działania edukacyjne i promocyjne, projekty badawcze i ich wdrożenia. Szczegółowe warunki udzielania wsparcia oraz kryteria wyboru projektów, zgodnie z ustawą miały zostać przedstawione w stosownych rozporządzeniach. Proces uzgadniania uwag do projektów rozporządzeń trwał bardzo długo. Jedno rozporządzenie określało warunki wspólne udzielania wsparcia oraz warunki szczegółowe dostosowane do wszystkich rodzajów przedsięwzięć. Rozporządzenia opublikowano w Dzienniku Ustaw w IV kwartale 2019 roku:

- rozporządzenie Ministra Aktywów Państwowych z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania oraz sposobu rozliczania wsparcia udzielonego ze środków Funduszu Niskoemisyjnego Transportu,
- rozporządzenie Ministra Aktywów Państwowych z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie szczegółowych kryteriów wyboru projektów do udzielenia wsparcia ze środków Funduszu Niskoemisyjnego Transportu,
- rozporządzenie Ministra Energii z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania wsparcia zakupu nowych pojazdów ze środków Funduszu Niskoemisyjnego Transportu osobom fizycznym niewykonującym działalności gospodarczej i warunków rozliczania tego wsparcia.

Po powołaniu nowego rządu jesienią 2019 r. oraz powstaniu Ministerstwa Klimatu i przejęciu przez nie działu administracji rządowej „energia”, została podjęta decyzja o dokonaniu zmian

w zasadach funkcjonowania Funduszu Niskoemisyjnego Transportu, które mają za zadanie ułatwienie i przyspieszenie finansowanie rozwoju elektromobilności.

Pierwotnie funkcjonowanie Funduszu zostało zaprojektowane w oparciu o skomplikowaną procedurę współdziałania trzech podmiotów: Dysponenta FNT – Ministerstwo Klimatu, Zarządzającego FNT – NFOŚiGW oraz BGK realizującego obsługę bankową Funduszu. Rada Ministrów w drodze rozporządzeń musiałby wydać rozporządzenia kształtujące zasady udzielania i rozliczania wsparcia dla każdego z zadań realizowanych przez Fundusz, co zdecydowanie utrudniało wydatkowanie środków. W celu uproszczenia systemu finansowania rozwoju elektromobilności na podstawie ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2020 poz. 1565) dokonano zmian funkcjonowania Funduszu poprzez jego odbiurokratyzowanie, przekształcenie w zobowiązanie wieloletnie NFOŚiGW i przyspieszenie finansowania transportu niskoemisyjnego ze środków publicznych. Wszystkie środki zgromadzone na koncie Funduszu zostały przeniesione na konto NFOŚiGW. Realizacja celów FNT wpisuje się do celów statutowych NFOŚiGW jako instytucji, do której zadań należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej przy udziale ministra właściwego do spraw klimatu, sprawującego bieżący nadzór nad działalnością NFOŚiGW.

Niezależnie od tego, w czerwcu br. NFOŚiGW uruchomił trzy programy dofinansowujące zakup pojazdów elektrycznych:

- *Zielony samochód – program dofinansowania zakupu elektrycznego samochodu osobowego (M1)*, zakładający dofinansowanie zakupu pojazdu elektrycznego M1 przez osoby fizyczne, przy założeniu maksymalnej ceny nabycia tego pojazdu nie przekraczającej 125 tys. zł oraz dofinansowaniu w formie dotacji nie większym niż 18,5 tys. zł;
- *Kolibier – taxi dobre dla klimatu – pilotaż* – program zakładał dofinansowanie dla mikro, małych i średnich przedsiębiorców, którzy posiadają licencję na wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką, w ramach programu można było uzyskać wsparcie na zakup samochodu elektrycznego oraz punktu ładowania, dofinansowanie udzielane było w formie dotacji w wysokości do 25 tys. zł, przy założeniu maksymalnej ceny pojazdu i punktu ładowania – 150 tys. zł, program oferował także preferencyjną pożyczkę na sfinansowanie całego zakupu;

- *eVAN - dofinansowanie zakupu elektrycznego samochodu dostawczego (NI)* – program zakładał finansowanie zakupu pojazdu dostawczego i punktów ich ładowania dla przedsiębiorców, dofinansowanie udzielane w formie dotacji w wysokości do 70 tys. zł na pojazd oraz 5 tys. zł na punkt ładowania.

Aktualnie trwa analiza realizacji programów. Jednocześnie trwają prace nad uruchomieniem kolejnych naborów, w tym dla transportu zbiorowego. Zebrane podczas pierwszego naboru doświadczenia pozwolą na przygotowanie kolejnych programów wsparcia elektromobilności.

Odnosząc się do realizacji zobowiązań wynikających z ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych przez jednostki samorządu terytorialnego należy stwierdzić występowanie ryzyka ich niezrealizowania. Ustawodawca nie przewidział jednak dla Ministra Klimatu żadnych narzędzi egzekwowania ich realizacji.

Nałożony na gminy o liczbie mieszkańców powyżej 50 tys. obowiązek wymiany floty pojazdów obsługujących urzędy na pojazdy zeroemisyjne, będzie wspierany środkami przekazanymi do NFOŚiGW z przekształconego Funduszu Niskoemisyjnego Transportu. Pierwsze nabory zostaną uruchomione jeszcze w tym roku. Rozwiązanie to zmniejszy obciążenia budżetów samorządów związane z realizacją obowiązku.

Ustawa przewiduje zlecenie realizacji zadań publicznych firmom, które zapewnią odpowiedni udział pojazdów napędzanych paliwami alternatywnymi przy realizacji tych zadań. Mając na uwadze obecną sytuację gospodarczą, spowodowaną przez pandemię COVID-19 w Ministerstwie Klimatu trwają analizy dotyczące możliwości wydłużenia terminu realizacji tych obowiązków.

Do poprawy wykorzystania pojazdów elektrycznych na terenie gmin niezbędny jest dostęp do infrastruktury ładowania pojazdów. Ustawa określiła zasady budowy stacji ładowania oraz niezbędną ich liczbę, jaka ma zostać wybudowana na terenie poszczególnych gmin w zależności od liczby jej mieszkańców oraz liczby zarejestrowanych pojazdów. Infrastruktura powinna zostać wybudowana do końca 2020 roku. W przypadku, gdy termin byłby zagrożony, a liczba stacji nie zostanie wybudowana wprowadzono mechanizm interwencyjny, w którym to operator systemu dystrybucyjnego na podstawie opracowanego przez gminę planu budowy ogólnodostępnych stacji zbuduje niezbędną liczbę stacji, aby spełnić wymogi ustawowe. Do Ministerstwa Klimatu docierają sygnały świadczące o problemach operatorów systemów dystrybucyjnych w zakresie realizacji tego obowiązku w niektórych lokalizacjach. Aktualnie

prowadzone są rozmowy mające na celu wypracowanie rozwiązań, które pozwolą zminimalizować skutki zgłoszonych problemów.

Samorządy raz na trzy lata powinny przygotować analizę kosztów i korzyści związanych z wykorzystaniem, przy świadczeniu usług komunikacji miejskiej autobusów zeroemisyjnych oraz innych zeroemisyjnych środków transportu. Zgodnie z pierwszymi analizami przekazanymi w Ministerstwa Energii w 2019 roku, ponad połowa gmin objętych obowiązkiem jest zainteresowana rozwojem floty autobusów elektrycznych – warunkiem jest jednak uzyskanie dofinansowania do zakupu autobusów. Wsparciem realizacji tego obowiązku będą środki przekazane z Funduszu Niskoemisyjnego Transportu na zobowiązanie wieloletnie w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, które zostaną przeznaczone na finansowanie zakupu pojazdów elektrycznych wraz z infrastrukturą niezbędną do ich obsługi. Nabory w tym zakresie zostaną ogłoszone w najbliższym czasie, a rozpoczęcie naboru wniosków o dofinansowanie przewiduje się na początek 2021 r.

Ministerstwo Klimatu wspólnie z Instytutem Ochrony Środowiska pracuje nad opracowaniem skutecznego systemu monitoringu ww. obowiązków. Wynikiem prac będą również wytyczne co do zasad opracowywania analiz kosztów i korzyści, które pozwolą na usystematyzowanie podejścia gmin w opracowywaniu tych dokumentów.

Odnosząc się do celów wskazanych w Krajowych ramach polityki należy zauważyć, że zarzut dotyczący faktu, że mechanizmy tam wskazane nie znalazły pełnego odzwierciedlenia w regulacjach prawnych jest chybiony. Krajowe ramy polityki jako uchwała Rady Ministrów wskazywał kierunki zmian oraz propozycje zmian w obowiązującym prawie. Jednak proces powstawania każdego aktu prawnego jest tak skonstruowany, że za każdym razem od nowa należy przeanalizować konieczność wprowadzania danych instrumentów. Biorąc pod uwagę możliwość wprowadzenia określonych regulacji należy wziąć pod uwagę skutki społeczne oraz gospodarcze. Nie należy tworzyć prawa dla samej realizacji celów zapisanych w dokumentach strategicznych. Prawo musi być akceptowalne społecznie i służyć określonym celom. Stąd też minister właściwy ds. energii odstąpił wówczas od prac dotyczących uzależnienia opłaty rejestracyjnej od emisyjności pojazdu.

Warto też zaznaczyć, że we wrześniu br. Komitet Spraw Europejskich przyjął na wniosek Ministra Klimatu non-paper dotyczący obniżenia stawek VAT na samochody elektryczne. Kolejnym krokiem w tej sprawie będzie rozpoczęcie dyskusji na poziomie europejskim.

Odnosnie zarzutów związanych z realizacją Planu Rozwoju Elektromobilności „Energia do przyszłości” przyjętym przez Radę Ministrów 16 marca 2017 r., proszę przyjąć następujące informacje.

W I etapie w latach 2017 – 2018 prowadzone były działania o charakterze przygotowawczym, których celem było wprowadzenie do przeprowadzenia zmian w świadomości Polaków w obszarze elektromobilności. W ramach działań określone zostały cele i narzędzia służące do rozwoju elektromobilności. Dodatkowo opracowane zostały zmiany legislacyjne umożliwiające zintensyfikowanie rozwoju elektromobilności. W ramach działań opracowano Krajowe ramy polityki paliw alternatywnych, ustawę z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych oraz ustawę z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biopaliwach i biokomponentach ciekłych ustanawiającą Fundusz Niskoemisyjnego Transportu, które razem stanowią „Pakiet na rzecz Czystego Transportu”. W dokumentach określone zostały ramy prawne i zasady funkcjonowania rynku elektromobilności, cele dla Polski w zakresie budowy infrastruktury i udziału pojazdów zasilanych paliwami alternatywnymi. W dokumentach wprowadzono szereg ułatwień dla użytkowników pojazdów elektrycznych, m.in. darmowe parkowanie w strefach płatnego parkowania, możliwość użytkowania buspasów, wjazd do stref czystego transportu, czy zwolnienia z podatku akcyzowego i korzystniejsze stawki amortyzacji.

Drugi etap realizacji planu zaplanowano na lata 2019 – 2020 – działania przewidziane w etapie są w trakcie realizacji i ich kompleksowa ocena będzie możliwa po ich zakończeniu. W danym okresie przewidziano realizację lub uruchomienie projektów pilotażowych oraz określenie katalogu dobrych praktyk w sektorze elektromobilności. W ramach prac wydano poradniki i zbiory dobrych praktyk, m.in. Elektromobilność w transporcie publicznym – praktyczne aspekty wdrażania. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w ramach programu priorytetowego GEPARD II – Strategie rozwoju elektromobilności dofinansował przygotowanie dokumentów gminnych mających na celu promowanie rozwoju elektromobilności na szczeblu lokalnym. W tym czasie podejmowane były działania na rzecz rozwoju rynku w zakresie przyrostu liczby zarejestrowanych pojazdów oraz budowy infrastruktury do ładowania pojazdów. Intensywnie rozwijał się rynek autobusów zeroemisyjnych – w połowie 2020 roku w Polsce użytkowano niemal 300 pojazdów tego typu. W najbliższym czasie powinno być ich zdecydowanie więcej – wszystko za sprawą programów dofinansujących zakup autobusów elektrycznych. Największy z nich został przeprowadzony przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych. Nabór w ramach Programu Infrastruktura

i Środowisko, który umożliwia sfinansowanie zakupu niemal 200 autobusów elektrycznych w 13 miastach. Obecnie trwają prace nad tzw. e-taryfą, czyli dedykowaną dla stacji ładowania pojazdów taryfą określającą koszty korzystania ze stacji ładowania, która pozwoli na zniesienie stałej wysokości opłaty dystrybucyjnej i uzależnienie jej od ilości energii elektrycznej zużywanej do ładowania pojazdów. Rozwiązanie pozwoli na prawidłowe odzwierciedlenie kosztów związanych z funkcjonowaniem stacji ładowania w otoczeniu rynkowym znajdującym się we wczesnej fazie rozwoju, przy jednoczesnym zapewnieniu operatorom systemu dystrybucyjnego przychodów w zakresie opłat dystrybucyjnych wzrastających proporcjonalnie do przyrostu usług ładowania.

W trzecim etapie przewidzianym w latach 2021 – 2025 przewidziano działania na rzecz zwiększenia udziału pojazdów elektrycznych na polskich drogach w użytkowaniu indywidualnym oraz w komunikacji zbiorowej, prowadzenie edukacji społecznej w kierunku kształtowania pozytywnego wizerunku elektromobilności, rozwój infrastruktury ładowania pojazdów zeroemisyjnych w celu osiągnięcia powszechnego dostępu i dalszego stymulowania rozwoju rynku pojazdów elektrycznych w Polsce.

Odnosząc się do **wnioseków *de lege ferenda*** sformułowanych w Informacji o wynikach kontroli proszę przyjąć poniższe wyjaśnienia.

Zgodnie z projektem nowelizacji ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, nad którym pracuje Ministerstwo Klimatu, wprowadzona zostanie możliwość tworzenia stref czystego transportu we wszystkich gminach, przy czym planuje się wprowadzenie ograniczeń w poruszaniu się o strefie pojazdów o określonej normie emisji spalin na przestrzeni następnych lat. Ponadto zgodnie z obowiązującymi przepisami art. 39 ust. 4 Rada gminy w uchwale ustanawiającej strefę czystego transportu, może ustanowić wyłączenia inne niż określone w ust. 3 tego paragrafu. W związku z tym istnieje elastyczność w zakresie włączeń co do rodzaju pojazdów jakie mogą wjeżdżać do strefy.

W opinii Ministra Klimatu wskazane w pkt. 2 zalecenie dotyczące zmian w art. 76 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych jest sprzeczne z celami ustawy i w znaczny sposób wydłuży wymianę taboru pojazdów na niskoemisyjne. Wprowadzenie proponowanego rozwiązania skutkować będzie najprawdopodobniej zawarciem wieloletnich umów przed terminem określonym w ustawie, co może oznaczać, że obowiązek wymiany foty pojazdów wykonujących zadania publiczne realnie zostanie wykonany w drugiej połowie obecnej

dekady. Jednocześnie uprzejmie informuję, że analizie zostanie poddany termin określony w ustawie oraz skutki jego przesunięcia mając na uwadze aktualną sytuację społeczno-gospodarczą związaną z epidemią COVID-19.

Proponowane w pkt 3 przepisy dotyczące wprowadzenia progu bagatelności w wysokości 30 tys. euro w art. 68 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych zostanie uwzględniony w nowelizacji ustawy.

Odnosząc się do wniosku dotyczącego dostosowania limitu ustalonego w art. 68 ust. 3 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych do tempa rozwoju rynku pojazdów informuję, że w opinii Ministra Klimatu na chwilę obecną istnieją już pojazdy wykorzystujące do napędu gaz ziemny, które mogą być przeznaczone do wykonywania zadań publicznych. Należy zwrócić uwagę, że pojazdy specjalistyczne są pojazdami zbudowanymi na bazie podwozia, które obecnie jest dostępne zarówno w wersji z napędem konwencjonalnym - spalinowym, jak również napędzanych gazem ziemnym. Dostęp do takich pojazdów nie jest zatem utrudniony.

Odnosnie wypracowania metody skutecznego monitorowania realizacji obowiązków z art. 68 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych przez podmioty zobowiązane oraz sporządzenia standardów przygotowywania analiz kosztów i korzyści informuję, że Ministerstwo Klimatu wspólnie z Instytutem Ochrony Środowiska pracuje nad opracowaniem wytycznych w tym zakresie.

Proponowane zmiany w art. 37 ust. 4 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych w opinii Ministra Klimatu w zakresie usunięcia obowiązku przekazywania analizy kosztów i korzyści wszystkim wskazanym organom jest zbyt daleko idącym wnioskiem. Ograniczenie ich liczby jest jak najbardziej wskazane.

Proponowane rozwiązania dotyczące zmian w art. 37 ust. 1 oraz art. 2 pkt. 6 zostaną uwzględnione w nowelizacji ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych.

Dodatkowo informuję, że prace nad rozporządzeniami do ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych są prowadzone i mamy nadzieję na jak najszybsze ich zakończenie.

Projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw wprowadzający system inteligentnego opomiarowania (obowiązek instalacji liczników zdalnego odczytu oraz powołujący Operatora Informacji Rynku Energii) został przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów w dniu 18 września br. Projekt ustawy obecnie jest przedmiotem

prac Komisji Prawniczej, a następnie zostanie przekazany do akceptacji Rady Ministrów i skierowany do prac legislacyjnych w Sejmie RP.

Wprowadzenie zmian w rozporządzeniu Ministra Aktywów Państwowych z dnia 23 grudnia 2019 roku w sprawie szczegółowych warunków udzielania oraz sposobu rozliczania wsparcia udzielonego ze środków Funduszu Niskoemisyjnego Transportu nie będzie konieczne – w związku z uchynieniem podstawy prawnej z dniem 30 września 2020 roku rozporządzenie traci moc. Uruchomione w ramach zobowiązania wieloletniego w NFOŚiGW programy dofinansujące zakup pojazdów elektrycznych przewidują możliwość finansowania zakupu pojazdów w drodze leasingu lub najmu długoterminowego. NFOŚiGW na podstawie przeprowadzonych programów pilotażowych podejmie również decyzję, co do wysokości limitów maksymalnej ceny nabycia pojazdów.

Odnosząc się do zawartych w Informacji o wynikach kontroli **wnioskach systemowych** uprzejmie informuję, że dokonana zostanie gruntowna ocena realizacji poszczególnych działań przewidzianych w Planie rozwoju elektromobilności, w której zawarte zostaną również wnioski dotyczące jego aktualizacji. Rozwiązanie wskazane w punkcie 4 wniosków systemowych zostało wprowadzone ustawą z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw – środki FNT zostaną przekazane na zobowiązanie wieloletnie w NFOŚiGW.

Podsumowując należy podkreślić, że został stworzony kompleksowy system wsparcia rozwoju elektromobilności w Polsce z wiodącą rolą ministra właściwego ds. energii. Jednak do sukcesu elektromobilności w Polsce potrzebny jest wysiłek zarówno administracji rządowej, jak i samorządowej oraz przedsiębiorców i strony społecznej.

Założenia zawarte w dokumentach strategicznych dotyczących elektromobilności są realizowane, przy czym dynamika procesu nie jest taka, jak zakładana na etapie ich tworzenia. Należy wziąć pod uwagę otoczenie w jakim jest budowany rynek elektromobilności. W Polsce zarejestrowanych jest ponad 27 mln pojazdów z czego ponad 23 mln to samochody osobowe. Co roku rejestrowanych po raz pierwszy jest ok. 1,5 mln samochodów osobowych z czego ok. 500 tys. to pojazdy nowe. Skutkiem takiej struktury zakupów jest wiek samochodów jeżdżących po polskich drogach. Średni wiek pojazdu to blisko 14 lat. Taki stan rzeczy wynika głównie z poziomu zamożności polskiego społeczeństwa i cen nowych samochodów. Do Polski importowane są najczęściej pojazdy spełniające normę emisji spalania EURO 4, czyli normę

obowiązująca od 2006 r. Rozwój elektromobilności na tak ustrukturyzowanym rynku jest utrudniony. Zarówno rząd, jak i społeczeństwo są świadomi, że jest to kierunek, którym należy podążać.

Należy mieć na uwadze, że od początku bieżącego roku administracja na poziomie centralnym, jak i lokalnym skoncentrowana jest na działaniach mających na celu walkę z pandemią COVID-19. O tyle ma to znaczenie, że obecny rok zakładał etap realizacji wielu celów określonych w dokumentach programowych dotyczących elektromobilności. Wiele z działań zostało wstrzymanych z uwagi na konieczność przeniesienia środków na nieprzewidziane wcześniej działania związane ze stworzeniem tarczy antykryzysowej i wsparciem jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i społeczeństwa. Ministerstwo Klimatu mając na uwadze powyższe, analizuje możliwość wydłużenia niektórych terminów wynikających np. z ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych w zakresie udziału pojazdów niskoemisyjnych we flotach jednostek samorządu terytorialnego, tak aby uwzględnić obecną sytuację społeczno - gospodarczą.

Dodatkowo, należy zauważyć, że w ramach środków jakie zostaną przeznaczone na poziomie Unii Europejskiej na odbudowę gospodarek państw członkowskich istotną rolę odgrywać będą środki na transformację transportu w kierunku nisko- i zero- emisyjności. Można więc jednoznacznie stwierdzić, że działania które zostały przewidziane do realizacji w zakresie elektromobilności zostaną zrealizowane, co przeloży się na ograniczenie emisji substancji pochodzących z transportu oraz na poprawę stanu zdrowia polskiego społeczeństwa.

Z poważaniem

Ireneusz Zyska
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu
/ – podpisany cyfrowo/

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KGP.430.016.2019

Warszawa, 14 października 2020 r.

Opinia
do stanowiska Ministra Klimatu
w sprawie informacji o wynikach kontroli „Wsparcie rozwoju elektromobilności”

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r., poz. 1200) przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Klimatu zawartego w piśmie z dnia 24 września 2020 r. (nr DEG WE.081.1.2020.PC).

Najwyższa Izba Kontroli docenia działania Ministra na rzecz wsparcia rozwoju elektromobilności w Polsce, w tym w szczególności związane z funkcjonowaniem Funduszu Niskoemisyjnego Transportu. Przyjęte ustawą z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1565) rozwiązania powinny doprowadzić do uproszczenia dotychczasowego skomplikowanego systemu finansowania rozwoju elektromobilności poprzez jego odbiurokratyzowanie, przekształcenie Funduszu Niskoemisyjnego Transportu w zobowiązanie wieloletnie Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz przyspieszenie finansowania transportu niskoemisyjnego ze środków publicznych. Zdaniem NIK, niezbędna jest kontynuacja działań związanych z finansowym wsparciem z Funduszu Niskoemisyjnego Transportu podmiotów samorządowych oraz podmiotów wykonujących zadania publiczne w nabywaniu samochodów z napędem na paliwa alternatywne, jak również autobusów elektrycznych do taboru komunikacji miejskiej.

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega również wagę prowadzonych przez Ministra prac legislacyjnych związanych w szczególności z nowelizacją ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz. U. z 2020 r., poz. 908), między innymi w zakresie wprowadzenia możliwości tworzenia stref czystego transportu we wszystkich gminach, a zwłaszcza z wydaniem rozporządzenia dotyczącego sposobu ustalania mocy przyłączeniowej dla wewnętrznych i zewnętrznych stanowisk postojowych związanych z budynkami użyteczności publicznej oraz budynkami mieszkalnymi wielorodzinnymi. Istotne są także podjęte działania na rzecz opracowania systemu monitorowania realizacji przez naczelne lub centralne organy administracji publicznej oraz jednostki samorządu terytorialnego wymagań odnoszących się do poziomu udziału pojazdów elektrycznych w użytkowanej flocie pojazdów.

Wyrażam przekonanie, że podjęcie wnioskowanych przez NIK działań systemowych zawartych w Informacji, a także wniosków *de lege ferenda*, może przyczynić się do stworzenia kompleksowego, skutecznego systemu wsparcia rozwoju elektromobilności w Polsce.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś