



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KGP.410.008.01.2019

Pan Jacek Sasin
Minister Aktywów Państwowych

ul. Krucza 36/Wspólna 6
00-522 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 29 kwietnia 2020 r.
(znak: Uchwała Nr 31/2020)

P/19/020 - Wsparcie rozwoju elektromobilności

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Aktywów Państwowych ¹ , ul. Krucza 36/Wspólna 6, 00-522 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Krzysztof Tchórzewski, Minister Energii ² od dnia 1 grudnia 2015 r. do dnia 14 listopada 2019 r. oraz Jacek Sasin, Minister Aktywów Państwowych od dnia 15 listopada 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zapewnienie prawnych i organizacyjnych warunków dla rozwoju elektromobilności 2. Realizacja zadań w zakresie rozwoju elektromobilności
Okres objęty kontrolą	1 stycznia 2016 r. - 30 czerwca 2019 r. z uwzględnieniem faktów i dowodów wykraczających poza ten okres, istotnych dla celów kontroli
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	Małgorzata Duraj, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/97/2019 z dnia 24 września 2019 r. i nr KGP/113/2019 z dnia 22 listopada 2019 r. Iwona Brzostek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/80/2019 z dnia 22 sierpnia 2019 r. i nr KGP/114/2019 z dnia 22 listopada 2019 r.

(akta kontroli str. 1-6, 4678-4680)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia skuteczność działań byłego Ministra Energii zmierzających do zapewnienia warunków rozwoju elektromobilności.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Minister doprowadził wprawdzie do uchwalenia ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych ⁵ oraz ustawy z dnia 6 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw ⁶ ustanawiającej Fundusz Niskoemisyjnego Transportu ⁷ , 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, do wydania których zobligowany był Minister, zaś jedno rozporządzenie wydano z opóźnieniem wynoszącym szesnaście miesięcy od daty wejścia w życie ustawy. Jedno rozporządzenie zostało wydane wcześniej i weszło w życie w tym samym dniu co wejście w życie przepisu zawierającego delegację do wydania aktu wykonawczego. Jedno z rozporządzeń do ustawy z dnia 25 sierpnia

¹ Dalej: Ministerstwo lub MAP. Do dnia 14 listopada 2019 r. funkcjonowało pod nazwą Ministerstwo Energii. W związku z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Aktywów Państwowych (Dz. U. poz. 2256) od dnia 15 listopada 2019 r. Minister Aktywów Państwowych kieruje działaniami administracji rządowej energia i gospodarka złożami kopalin - części 47 i 48 budżetu państwa. Obsługę ministra zapewnia Ministerstwo Aktywów Państwowych.

² Dalej: Minister.

³ Dz.U. z 2019 r. poz. 489, ze zm. Dalej: *ustawa o NIK*.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1124, ze zm. Dalej: *UoE* lub *ustawa o elektromobilności*.

⁶ Dz.U. poz. 1356, ze zm. Dalej także: *ustawa o FNT* lub *ustawa powołująca FNT*.

⁷ Dalej: FNT.

2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych⁸ w zakresie FNT, zostało wydane cztery miesiące po wejściu w życie przepisu obligującego Ministra do jego wydania, a dwa kolejne zostały wydane z siedemnastomiesięcznym opóźnieniem. Bezpośrednią konsekwencją tego stanu było niewdrożenie systemu bezpośrednich dopłat do samochodów elektrycznych i rozwoju infrastruktury. Opóźnienia w wydawaniu aktów wykonawczych przyczyniły się także do tego, że system wsparcia rozwoju elektromobilności nie działał w kształcie założonym w dokumentach strategicznych, tj. *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*⁹, *Planie Rozwoju Elektromobilności w Polsce „Energia do przyszłości”*, przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 16 marca 2017 r. oraz w *Krajowych ramach polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych*, przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 29 marca 2017 r.

Były Minister Energii rozpoczął realizację działań przewidzianych w *Planie Rozwoju Elektromobilności* na lata 2017-2018 (I etap), niemniej nie osiągnął niektórych założonych rezultatów. Spośród 16 przewidzianych działań w pełni zrealizowano siedem, częściowo lub z opóźnieniem – cztery, a nie zrealizowano lub wycofano się z realizacji pięciu działań. Konsekwencją niepełnej realizacji bądź opóźnień w wykonywaniu zadań 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.

Przedstawione powyżej nieprawidłowości były jedną z przyczyn utrzymywania się w 2019 r.¹⁰ niskiego wykonania mierników realizacji celów zawartych w *Krajowych ramach polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych*¹¹, zaplanowanych do osiągnięcia w 2020 r. Osiągnięte zostały jedynie cele w zakresie liczby pojazdów zasilanych CNG¹² (4,9 tys. pojazdów wobec planowanych 3 tys.) oraz punktów ładowania o dużej mocy (483 punkty wobec planowanych 400). Jednakże zarejestrowano tylko 4 178 pojazdów elektrycznych, tj. około 8% liczby zakładanej do osiągnięcia do końca 2020 r. (50 tys. pojazdów) oraz zainstalowano tylko 1128 punktów o normalnej mocy ładowania, spośród zaplanowanych sześciu tysięcy (19%).

System monitorowania realizacji celów elektromobilności był nie w pełni skuteczny. Nie został zrealizowany, przewidziany w *Krajowych ramach polityki*, wymóg dokonania przeglądu realizacji celów po upływie 12 miesięcy od przyjęcia tego dokumentu przez Radę Ministrów. Byłe Ministerstwo Energii nie wykonało takiego przeglądu i nie udokumentowało jakichkolwiek czynności przeprowadzonych w tym zakresie. Pomimo *decyzji nr 11 z dnia 27 września 2018 r. Przewodniczącego Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów*¹³ żaden z pracowników byłego Ministerstwa Energii nie został wyznaczony przez Ministra do pełnienia roli monitorująco-doradczej w Zespole zadaniowym do spraw Programu Rozwoju Elektromobilności.

Ministerstwo Aktywów Państwowych od października 2019 r. użytkowało dwa samochody elektryczne. Zrealizowało zatem, zaplanowany do osiągnięcia od dnia

⁸ Dz.U. z 2019 r. poz. 1155, ze zm. Dalej: ustawa o biokomponentach i biopaliwach ciekłych

⁹ 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.

¹⁰ Według danych na koniec sierpnia 2019 r. zawartych w *Sprawozdaniu z realizacji Krajowych ram polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych*, zatwierdzonym przez Radę Ministrów 25 października 2019 r.

¹¹ Dalej: Krajowe ramy polityki.

¹² Z ang. *Compressed natural gas* – sprężony gaz ziemny.

¹³ Decyzja nr 1 Przewodniczącego Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z 30 marca 2017 r. w sprawie powołania Zespołu Zadaniowego do spraw „Programu Rozwoju Elektromobilności”, zmieniona następnie decyzją nr 11 Przewodniczącego KERM z 27 września 2018 r.; dalej odpowiednio: *decyzja nr 1* i *decyzja nr 11*.

1 stycznia 2022 r., limit udziału pojazdów elektrycznych we flocie użytkowanych pojazdów, wynikający z art. 68 ust. 1 UoE.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie prawnych i organizacyjnych warunków dla rozwoju elektromobilności

1.1 Analizy przedrealizacyjne

Opis stanu faktycznego

W ramach prac nad realizacją pakietu na rzecz czystego transportu¹⁵ Ministerstwo zleciło wykonanie czterech analiz. *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 rozpatrzono dwa scenariusze, w tym bazowy - bez zastosowania jakichkolwiek środków wsparcia stymulujących wzrost liczby pojazdów i infrastruktury oraz scenariusz rozwojowy, przewidujący zastosowanie takich instrumentów. Prognozowana liczba samochodów elektrycznych, w tym hybryd typu *plug-in*¹⁷, w scenariuszu rozwojowym wynosiła: w 2020 r. - 9 049 szt., w 2025 r. - 71 091 szt., a w 2030 r. - 542 223 szt. Oszacowano, że w 2020 r. łącznie będzie co najmniej 2 964 punktów ładowania samochodów elektrycznych.

W *Krajowych ramach polityki* jako cel wskazane zostało 50 tys. pojazdów elektrycznych do 2020 r. oraz 1 mln pojazdów kwalifikowanych jako EV¹⁸ w 2025 r. Przyjęto również, jako cel do 2020 r., liczbę 6 tys. publicznie dostępnych punktów o normalnej mocy ładowania i 400 punktów o dużej mocy ładowania. Wskazano, że wartości przedstawiane orientacyjnie wynikają z założonego modelu rozwoju, a wyznaczenie celu do 2025 r. jest bardzo ambitne. Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Innowacji i Rozwoju Technologii (dalej: Dyrektor DIT)¹⁹ wskazany w *Krajowych ramach polityki* cel 1 mln 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.

(dowód: akta kontroli str. 10-231, 1063-1066)

W *Ocenie wpływu rozwoju elektromobilności na gospodarkę kraju wraz z analizą przemysłową ustanowienia celu na poziomie 1 mln pojazdów elektrycznych do 2025 r.*²⁰ wskazano, że cele określone w *Krajowych ramach polityki*, dotyczące liczby pojazdów elektrycznych i punktów ładowania, będą trudne do osiągnięcia nawet przy zastosowaniu planowanych mechanizmów wsparcia. Autorzy opracowania estymowali wielkość pojazdów elektrycznych biorąc pod uwagę

¹⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

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

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

¹⁷ Półelektryczne auta, których baterie można ładować przy użyciu prądu z sieci elektrycznej.

¹⁸ Zgodnie z listą skrótów zawartą w *Krajowych ramach polityki*: EV (*Electric Vehicles*) – pojazdy elektryczne, zarówno PHEV, jak i BEV; PHEV (*plug in hybrid electric vehicle*) – hybryda elektryczno-spalinowa z możliwością doładowania energii w punktach ładowania pojazdów; BEV (*battery electric vehicle*) – pojazd elektryczny wykorzystujący tylko energię elektryczną zgromadzoną w bateriach.

¹⁹ Pismo z dnia 30 października 2019 r. (znak: DIT.I.091.12.2019, IK:414520).

²⁰ Wykonana przez Frost&Sullivan w listopadzie 2017 r.

zaplanowane w projekcie *ustawy o elektromobilności* zachęty monetarne (zwolnienie z akcyzy) oraz narzędzia o charakterze niepieniężnym. Według ich szacunków na koniec 2025 r. cały park pojazdów elektrycznych ma wynosić ok. 184,5 tys. pojazdów.

(dowód akta kontroli str. 9-11,21-544, 757, 5270-5271)

Na etapie przygotowywania dokumentów rządowych określono najistotniejsze kwestie problematyczne przy wdrażaniu elektromobilności w Polsce. W *Analizie dotyczącej scenariuszy przyszłego rozwoju* wskazano bariery w postaci niewielkiej liczby pojazdów korzystających z paliw alternatywnych oraz niewystarczającą infrastrukturę, powodującą brak dostępu do stacji ładowania. Jest 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 jest rekompensowana niższymi cenami paliwa alternatywnego. Zidentyfikowano także przeszkody prawne, tj. 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.

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 ładowania²¹. 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 korzystających z CNG/LNG i elektryczności 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 rozwoju infrastruktury, m.in. poprzez publiczny fundusz wsparcia oraz fundusze ze środków UE. Instrumentami wsparcia mogą być także zwolnienia z opłat za parkowanie w strefach płatnego parkowania pojazdów korzystających z paliw alternatywnych, dostęp do stref ograniczonego ruchu i możliwość korzystania z buspasów, stosowanie preferencyjnych stawek za przejazdy drogami płatnymi, wprowadzenie dopłat do zakupu pojazdów CNG, LNG, EV, wprowadzenie korzystnych dla przedsiębiorców odpisów amortyzacyjnych przy zakupie takich pojazdów oraz wykorzystanie zamówień publicznych dla wspierania zakupów pojazdów korzystających z paliw alternatywnych. Wskazano ponadto na instrumenty fiskalne m.in. 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.

²¹ Masa krytyczna oznacza taką ilość pojazdów i stacji ładowania, która gwarantuje opłacalność ekonomiczną i dalszy autonomiczny ich rozwój w miarę rozwoju rynku.

Zlecono również wykonanie *Prognozy oddziaływania na środowisko Krajowych ram polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych*²². Celem opracowania była analiza możliwego oddziaływania na poszczególne elementy środowiska założonych działań, ocena możliwości wystąpienia oddziaływań skumulowanych i analiza możliwości zastosowania rozwiązań alternatywnych.

(dowód: akta kontroli str. 108-115, 1108-109, 1024-1025)

Przedmiotem ocen był także wpływ rozwoju elektromobilności na funkcjonowanie Krajowego Systemu Elektroenergetycznego (dalej: KSE)²³. Ministerstwo zapoznało się z wynikami *Analizy wpływu elektromobilności na sieć energetyczną*²⁴. Wyniki analizy wskazywały na konieczność bieżącej modernizacji sieci elektroenergetycznych, stosownie do rozwoju elektromobilności. Rozwój elektromobilności wyprzedzający postęp inwestycji i prac modernizacyjnych sieci energetycznych mógłby niekorzystnie wpływać na bezpieczeństwo funkcjonowania KSE.

Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA²⁵ zleciły spółce PSE Innowacje sp. z o.o.²⁶ opracowanie raportu *Analiza wpływu autobusów elektrycznych na zapotrzebowanie na moc i energię w Krajowym Systemie Elektroenergetycznym* oraz 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. dokonała analiz różnych scenariuszy rozwoju elektromobilności różniących się zakresem przyjętych zachęt zwiększających atrakcyjność użytkowania samochodów elektrycznych w relacji do samochodów o napędzie spalinowym. Przeanalizowano również orientacyjny scenariusz będący projekcją celu 1 mln pojazdów elektrycznych do 2025 r. W konkluzjach stwierdzono, że do 2030 roku rozwój elektromobilności w Polsce i związany z nim wzrost zapotrzebowania na energię do ładowania baterii nie wywoła zakłóceń bilansowych w KSE.

W świetle tej analizy wpływ pojazdów elektrycznych na funkcjonowanie KSE będzie zależeć od przyjętego modelu regulacji w odniesieniu do zapotrzebowania na energię elektryczną powodowanego przez te pojazdy. W okresie sporządzania analizy niewielkie były możliwości pośredniego lub bezpośredniego oddziaływania Operatora Systemu Przesyłowego (dalej: OSP)²⁷ na profile zapotrzebowania na energię elektryczną i moc, generowane przez usługi ładowania samochodów elektrycznych.

Zdaniem spółki, 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.

Sposobem oddziaływania w ramach pierwszego obszaru może być kształtowanie taryf dla ładowania samochodów elektrycznych, w taki sposób aby była możliwość

²² Wykonana przez Atmoterm S.A. w 2016 r.

²³ Dalej: KSE.

²⁴ Wykonana przez Instytut Ochrony Środowiska Państwowy Instytut Badawczy w grudniu 2017 r.

²⁵ Pismo Prezesa Zarządu i Członka Zarządu Polskich Sieci Elektroenergetycznych SA (dalej: PSE) z dnia 7 stycznia 2020 r. (znak: Z/4/2020) pozyskane na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f *ustawy o NIK*.

²⁶ PSE Innowacje sp. z o.o. to spółka córka PSE SA (100% własność PSE SA), wyspecjalizowana w prowadzeniu prac badawczych, rozwojowych i innowacyjnych.

²⁷ Dalej: OSP.

bieżącego reagowania na obciążenie KSE. Taryfy powinny też zachęcać do modernizacji infrastruktury ładującej. W ramach drugiego obszaru priorytetem powinna być ochrona przed ograniczeniami w dostawach energii elektrycznej odbiorów niezbędnych do funkcjonowania zbiorowego transportu publicznego zasilanego energią elektryczną, w szczególności autobusów elektrycznych oraz tramwajów. W trzecim obszarze kluczowe dla OSP będzie wdrożenie tzw. usług strony popytowej²⁸, 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 ok. 4-5 mln w perspektywie do 2050 roku.

Przeprowadzone na podstawie projekcji liczby samochodów prognozy zapotrzebowania na usługi ładowania wskazywały na znaczący wzrost tego zapotrzebowania po roku 2030. Zapotrzebowanie to będzie zaspokajane w głównej mierze z tzw. ładowarek szybkich i półszybkich (w zależności od przyjętej technologii zasilania).

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

Spodziewana zbieżność czasowa powrotów użytkowników samochodów elektrycznych do domu z godzinami wieczornego szczytu zapotrzebowania może mieć negatywny wpływ na bilans KSE, a tym samym rozwój elektromobilności w dalszej perspektywie, tj. po 2030 roku, o ile nie zostaną zastosowane rynkowe i techniczne środki zarządzania popytem. Najskuteczniejszym sposobem rynkowym – według analiz – jest stosowanie odpowiednio skonstruowanych taryf na energię (tzw. wielostrefowych²⁹ lub dynamicznych³⁰). Techniczne środki to osprzęt pozwalający zarządzać czasem i mocą ładowania za pomocą programatorów montowanych w samochodach elektrycznych lub w punktach ładowania.

(dowód: akta kontroli str. 9-11, 545-570, 5270-5271)

W *Planie rozwoju elektromobilności* przewidziano wdrożenie integracji pojazdów elektrycznych z siecią oraz instrumentów rozwoju infrastruktury ładowania. W tej fazie zaplanowano powołanie Operatora Informacji Pomiarowej³¹. 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.

Według wyjaśnień Dyrektora DIT³², rozwiązania w obszarze magazynowania energii elektrycznej zostały wprowadzone do projektu ustawy o zmianie ustawy – *Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw* (UC34)³³. Do czasu zakończenia kontroli

²⁸ Ang. *Demand Side Response* - DSR. Jest to dobrowolne i czasowe obniżenie przez odbiorców zużycia energii elektrycznej lub przesunięcie w czasie jej poboru na polecenie operatora systemu przesyłowego w zamian za wynagrodzenie.

²⁹ O zróżnicowanych opłatach w różnych porach dnia.

³⁰ Mogą zmieniać się w czasie rzeczywistym w zależności od „szczytu” i „dolin” obciążenia sieci.

³¹ 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).

³² Pismo Dyrektora DIT z dnia 10 stycznia 2020 r. (znak: DIT.091.11.2019, IK:428926).

³³ Projekt znajduje się na stronie: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12317354>.

NIK projekt znajdował się na etapie opiniowania przez Komitet Rady Ministrów ds. Cyfryzacji.

(dowód: akta kontroli str. 5752-5754)

Ministerstwo, na etapie projektu *UoE*, wykonało analizy możliwości i realności osiągnięcia przez samorzady limitów udziału pojazdów elektrycznych we flocie użytkowanych pojazdów. Wyniki tych analiz znalazły odzwierciedlenie w *Ocenie skutków regulacji UoE*. Ustawa nakłada na powiaty i gminy, w których liczba mieszkańców przekracza 50 tys. osób, obowiązek wymiany 30% floty na elektryczną do 2025 roku. Oszacowano, że w związku z tym liczba pojazdów elektrycznych w jednostkach samorządowych³⁴ będzie nie mniejsza niż 1,5 tys. Niższe koszty eksploatacji nie pokrywają kosztu wymiany floty, dlatego też obowiązek ten spowoduje dla JST koszt około 13 mln zł w latach 2018-2027.

(dowód: akta kontroli str. 684-698, 881-884, 5772)

Według wyjaśnień Dyrektora DIT³⁵ celem przepisów ustanawiających limity udziału pojazdów elektrycznych i z napędem na gaz ziemny przy wykonywaniu zadań publicznych było spowodowanie, aby podmioty realizujące zadania publiczne np. wywóz śmieci, wykorzystywały do tego celu pojazdy niskoemisyjne, napędzane gazem ziemnym bądź energią elektryczną. Przyjęto założenie, że koszty wymiany floty przedsiębiorstw wykonujących zadania publiczne będą miały charakter neutralny i zostaną pokryte w ramach kwot przeznaczonych na wymianę floty pojazdów. Ustawa podlegała procesowi konsultacji publicznych i w tamtym okresie samorzady nie zgłaszały uwag do tych celów, podobnie jak producenci pojazdów. Z uwagi na brak danych nie można było dokładnie oszacować liczby pojazdów. Zdaniem Dyrektora DIT proces formowania polityk publicznych może mieć charakter oddolny, kiedy w oparciu o analizy określa się cel albo odgórny kiedy określa się realny, ambitny cel i do niego dobiera się instrumenty aby ten cel osiągnąć. Druga opcja została wykonana w przypadku celów z art. 68 ust. 3 *UoE*.

(dowód: akta kontroli str. 5771-5772)

W październiku 2018 r. Ministerstwo pozyskało informacje o ofercie rynkowej elektrycznych pojazdów ciężarowych. Polska Izba Gospodarki Odpadami³⁶, w ramach skierowanych do Ministra Energii postulatów zmian treści *UoE*, przekazała oświadczenia pozyskane od przedstawicieli czterech producentów³⁷ podwozi pojazdów ciężarowych. Z oświadczeń wynikało, że jeden z producentów przewidywał wprowadzenie podwozi o dopuszczalnej masie całkowitej (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 do sprzedaży nie był jeszcze znany. Dwóch pozostałych producentów nie było w stanie określić wiążącego terminu lub nie planowało uruchomienia produkcji takich podwozi.

PIGO wskazała, że pierwsze kompletne pojazdy prawdopodobnie będzie można zacząć zamawiać dopiero od roku 2022 lub 2023. Izba wskazała też na kwestię początkowej wysokiej ceny wprowadzonych do sprzedaży pojazdów, co w konsekwencji może wpłynąć na znaczący wzrost kosztów realizacji zadań publicznych. Może on spowodować wzrost obciążeń dla JST i gospodarstw domowych, niezależnie od tego czy jednostki będą wykonywały zadania samodzielnie czy zlecały je innym podmiotom. Wskazywano również na niską

³⁴ Dalej: JST.

³⁵ Pismo Dyrektora DIT z dnia 10 stycznia 2020 r. (znak: DIT.II.091.19.2019,IK:433268).

³⁶ Pismo Polskiej Izby Gospodarki Odpadami (dalej: PIGO) do Ministra Energii z 12 października 2018 r.

³⁷ MAN Truck&Bus, Mercedes-Benz, Renault Trucks/Volvo, Scania.

efektywność elektrycznych pojazdów ciężarowych oraz na niski rozwój infrastruktury ładowania samochodów elektrycznych i tankowania pojazdów z napędem na CNG.
(dowód: akta kontroli str. 885-893, 2769-2770)

Według wyjaśnień Dyrektora DIT³⁸ wykorzystywanie w publicznym transporcie drogowym pojazdów zeroemisyjnych oraz nakładanie na operatorów celów w zakresie wykorzystywania tych pojazdów wynikało z dokumentów strategicznych Polski, w tym działań wpisanych w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*. Program E-bus miał na celu stymulowanie projektowania i produkcji polskich pojazdów elektrycznych na potrzeby komunikacji miejskiej.
(dowód: akta kontroli str. 671-672)

Zespół zadaniowy ds. Programu Rozwoju Elektromobilności został powołany w dniu 30 marca 2017 r. na mocy decyzji nr 1 Przewodniczącego Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów. Zgodnie z § 2 tej decyzji, do zadań Zespołu zadaniowego należało przygotowanie i wypracowanie koncepcji rozwoju elektromobilności w Polsce oraz realizacja i koordynacja projektów w ramach Programu E-bus i Programu E-samochód. Minister Energii, jako Patron Programu, był odpowiedzialny za osiągnięcie celów i prawidłową realizację Programu. Decyzja nr 1 została zaktualizowana 27 września 2018 r. Na mocy decyzji nr 11³⁹ odpowiedzialność za osiągnięcie celów i prawidłową realizację Programu Rozwoju Elektromobilności⁴⁰, stały nadzór, podejmowanie kluczowych decyzji oraz za rezultaty wdrożenia Programu przeniesiona została na Komitet Sterujący (dalej KS lub Komitet).
(dowód: akta kontroli str. 18-19, 571-582)

Łącznie do czasu formalnego powołania Zespołu odbyły się trzy posiedzenia Komitetu⁴¹. Komitet omawiał kwestie, które następnie znalazły się w treści *Planu rozwoju elektromobilności*. Na czwartym posiedzeniu KS została ustanowiona lista projektów, które miały być realizowane w ramach Programu.

Według wyjaśnień Dyrektora DIT⁴² proces powstawania *Planu rozwoju elektromobilności* i *Krajowych ram polityki* rozpoczął się przed formalnym powstaniem Zespołu zadaniowego. Przygotowanie dokumentów rządowych podlegało zasadom określonym w uchwale Rady Ministrów⁴³ określającej Regulamin prac RM. W zakresie wypracowywania koncepcji rozwoju elektromobilności w Polsce, 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.
(dowód: akta kontroli str. 977-1021)

Stwierzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

1.2 Wdrażanie regulacji prawnych

Opis stanu
faktycznego

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*⁴⁴ państwa członkowskie miały wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania dyrektywy do

³⁸ Pismo Dyrektora DIT z dnia 4 września 2019 r. (znak: DIT.091.2.2019, IK:395793).

³⁹ Decyzją nr 11 Przewodniczącego Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z dnia 27 września 2018 r. zmieniająca decyzję w sprawie powołania Zespołu zadaniowego do spraw Programu Rozwoju Elektromobilności.

⁴⁰ Dalej: Program.

⁴¹ Posiedzenia KS Programu Rozwoju Elektromobilności w dniach 16 listopada 2016 r., 9 stycznia 2017 r., 7 lutego 2017 r.

⁴² Pismo Dyrektora DIT z dnia 11 października 2019 r. (znak: DIT.I.091.4.2019, IK:409600).

⁴³ Dalej: RM.

⁴⁴ Dz. Urz. UE L 307 z 28.10.2014, str.1. Dalej: *dyrektywa 2014/94/UE*. . Weszła w życie w dniu 17 listopada 2014 r.

dnia 18 listopada 2016 r. W ramach Programu Rozwoju Elektromobilności realizowane były projekty przyjęcia *UoE* 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 Ministrów⁴⁵.

W trakcie przygotowania projektu *UoE* w Ministerstwie analizowano różne mechanizmy wsparcia rozwoju elektromobilności. W trakcie trwania konsultacji publicznych i uzgodnień międzyresortowych, zgłaszane były postulaty strony społecznej, w tym przedstawiciele branży paliwowej, energetycznej, motoryzacyjnej oraz przedstawiciele resortów. Istotne było wprowadzenie zmiany zapisów dotyczących stacji ładowania pojazdów elektrycznych poprzez uproszczenie procesu powstawania infrastruktury oraz ustalenie, że rozwijanie w początkowej fazie infrastruktury ładowania byłoby dofinansowane ze środków publicznych. W przypadku zagrożenia realizacji celów ustawowych w zakresie budowy infrastruktury do ładowania pojazdów elektrycznych, zgodnie z art. 62 *UoE*, 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.

(dowód: akta kontroli str. 12-13, 669-670, 680-682, 713-717)

Projekt *UoE* 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 RM. Ponadto w listopadzie 2017 r. w ME odbyły się konferencje uzgodnieniowe oraz spotkanie dotyczące oceny skutków regulacji. Projekt ustawy został przyjęty na posiedzeniu Komitetu Stałego RM w dniu 16 listopada 2017 r. Komitet Stały rekomendował go Radzie Ministrów. RM przyjęła projekt *UoE* w dniu 28 grudnia 2017 r., a w dniu 4 stycznia 2018 r. projekt został skierowany do Sejmu, który uchwalił ustawę w dniu 11 stycznia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1069, 1868-1869, 1906-1907, 1958, 1961-1963, 2015, 2187-2194, 2941, 6099-6102)

Z założeń *Krajowych ramach polityki* do ustawy 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 art. 41 *UoE* wskazano na obowiązki informacyjne w zakresie rodzajów paliwa alternatywnego wykorzystywanego do napędu pojazdu. Do czasu zakończenia kontroli nie zostało jednak wydane przez Ministra rozporządzenie, o którym stanowi art. 41 ust. 6 *UoE*. Ma ono określić szczegółowy sposób: 1) formułowania i udostępniania informacji, 2) oznakowania miejsc tankowania lub ładowania pojazdu samochodowego paliwem alternatywnym, w tym urządzeń służących do tankowania lub ładowania, 3) porównywania cen paliw alternatywnych z cenami benzyny silnikowej oraz oleju napędowego.

⁴⁵ Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, ze zm.).

Minister nie wydał do czasu zakończenia kontroli rozporządzenia, o którym stanowi art. 12 ust. 2 *UoE*⁴⁶. Miało ono określić sposób ustalenia minimalnej mocy przyłączeniowej. 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 *UoE* oraz związanych z tymi budynkami wewnętrznymi i zewnętrznymi stanowiskami postojowymi został wskazany w art. 12 *ww. ustawy*.

Dyrektor DIT wyjaśnił⁴⁷, że z uwagi na skalę problemu związanego z budową i przebudową sieci dystrybucyjnych zdecydowano się nie procedować potrzebnych zmian prawnych w *UoE*. Ministerstwo, w okresie styczeń 2018 r. - lipiec 2019 r., prowadziło natomiast rozmowy z przedstawicielami branży energetycznej oraz operatorami stacji ładowania na temat wprowadzenia ułatwień dla budowy i przebudowy sieci dystrybucyjnych oraz przyłączy.

Opracowano program wsparcia ze środków FNT. Z opóźnieniem zostały jednak wydane dwa z trzech rozporządzeń wykonawczych do ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych w zakresie FNT;

Nie zostało wprowadzone zwolnienie punktów ładowania pojazdów elektrycznych i punktów tankowania gazu ziemnego (tzw. słupków) z podatku od nieruchomości. Według wyjaśnień Dyrektora DIT⁴⁸, korzyści finansowe wynikające z tego rozwiązania dla właścicieli infrastruktury są niskie. Przychody z podatku od nieruchomości stanowią jednak jeden z podstawowych rodzajów dochodów własnych jednostek samorządu. Zmniejszenie wpływów z tego tytułu osłabiłoby budżety samorządów. W związku z tym zrezygnowano z tego rozwiązania w trakcie uzgodnień międzyresortowych projektu *UoE*;

Z uwagi na systemowy charakter zmiany systemu opłat przy rejestracji pojazdów oraz możliwy negatywny odbiór społeczny, ME nie prowadziło żadnych prac związanych z wprowadzeniem opłaty uzależnionej od emisyjności pojazdu, ponoszonej w czasie rejestracji. Według wyjaśnień Dyrektora DIT⁴⁹ w Polsce przy nowych rejestracjach dominują pojazdy używane, tak więc wprowadzenie opłaty mogłoby mieć negatywny wpływ na możliwości ekonomiczne obywateli. Zdaniem wyjaśniającego argumentem umożliwiającym zaniechanie tych prac było to, że Krajowe ramy polityki nie nakładały limitu czasowego na realizację zadań.

(dowód: akta kontroli str. 669-683)

Na podstawie *ustawy o elektromobilności* Minister określił w drodze rozporządzeń zagadnienia, o których mowa w art. 17 ust. 1 oraz art. 42 ust. 11 *UoE*. Niemniej jednak, dotychczas nie zostały wydane rozporządzenia, dla których delegacje do wydania wynikają z art. 12 ust. 2, art. 19 oraz art. 41 ust. 6 *UoE*. Szczegółowy opis w tym zakresie został zawarty w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 6 *zarządzenia nr 68 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Energii z dnia 28 listopada 2016 r. w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych oraz postępowania z projektami dokumentów rządowych*⁵⁰, opracowując projekt aktu normatywnego, komórka wiodąca dołącza projekty aktów wykonawczych, o ile projekt ustawy przewiduje wydanie takich aktów, wszystkich - gdy projekt ustawy wykonuje prawo Unii Europejskiej i podstawowych - w pozostałych przypadkach.

⁴⁶ Art. 12 ust. 2 *UoE* - zmienione brzmienie przez art. 60 pkt 1 *ustawy z dnia 31 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych* (Dz.U. poz. 1495) zmieniającej *UoE* z dniem 1 stycznia 2020 r.

⁴⁷ Pismo Dyrektora DIT z dnia 4 września 2019 r. (znak: DIT.091.2.2019,IK:395793).

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Dalej: *zarządzenie ws. prowadzenia prac legislacyjnych*.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DIT⁵¹, projekty aktów wykonawczych dotyczących UoE zostały opracowane w IV kwartale 2017 r., przed przekazaniem projektu pod obrady RM.

(dowód: akta kontroli str. 4795, 4801-4860, 4910-4946, 4954-4968)

Na podstawie art. 42 ust. 11 UoE, Minister został zobligowany do określenia w drodze rozporządzenia wzorów zgłoszeń dokonywanych do Ewidencji Infrastruktury Paliw Alternatywnych. Projekt rozporządzenia został opracowany w dniu 22 listopada 2017 r. W wyniku uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych, do projektu rozporządzenia zostały zgłoszone uwagi. 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*⁵². Według wyjaśnień Dyrektora DIT⁵³ opóźnienie prac nad projektem wynikało z braków kadrowych w Zespole Jakości Paliw Ciekłych i Paliw Alternatywnych w Transporcie i obłożeniem pracą pracownika merytorycznego odpowiedzialnego za wydanie rozporządzenia.

Praktycznie bez opóźnień weszły w życie przepisy zawarte w art. 42 UoE i rozporządzenie wykonawcze wydane na podstawie art. 42 ust. 11 UoE.

Projekt *ustawy powołującej FNT* był przedmiotem konsultacji społecznych i uzgodnień międzyresortowych w dniach od 15 do 29 września 2016 r. Projekt był też tematem obrad Komitetu ds. Europejskich, który projekt zaakceptował. W dniu 9 listopada 2017 r. projekt został zaakceptowany przez Stały Komitet RM. Po tej akceptacji do projektu wprowadzone zostały jednak liczne zmiany, w związku z czym został on ponownie skierowany pod obrady Komitetu i pozytywnie zaopiniowany w dniu 2 marca 2018 r. Projekt w tej wersji był przedmiotem dyskusji na posiedzeniach Komisji Prawniczej w dniach 7-8 marca 2018 r. RM przyjęła projekt *ustawy powołującej FNT* w dniu 20 marca 2018 r., a w dniu 5 kwietnia 2018 r. projekt został skierowany do Sejmu. Uchwalenie ustawy nastąpiło w dniu 6 czerwca 2018 r.⁵⁴ Przedłużenie czasu prac w procesie legislacyjnym spowodowane było również niedochowaniem niektórych wymagań odnośnie przeprowadzania uzgodnień międzyresortowych z Ministrem Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 684-703, 1171-1172, 6103-6106)

Zgodnie z § 6 ust. 3 *zarządzenia ws. prowadzenia prac legislacyjnych*, w przypadku projektu aktu normatywnego, którego skutkiem finansowym może być zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, uzasadnienie do projektu powinno dodatkowo zawierać informacje, o których mowa w art. 50 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*⁵⁵. W piśmie Ministra Finansów do Ministra Energii z dnia 29 września 2016 r. dotyczącym przekazanego do zaopiniowania projektu *ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych* (pismo ME nr DIT-I-022-1/16) zostało wskazane m.in., że projekt nie spełnia wymogów art. 50 *ustawy o finansach publicznych: Utworzenie nowego państwowego funduszu celowego, zasilanego nowymi wpływami pochodzącymi spoza sektora finansów publicznych (art. 28za pkt 3), może spowodować wzrost wydatków publicznych. Należy zatem uzupełnić część tekstową ustawy o elementy, o których mowa w art. 50 ust. 1a, 4, 5 ustawy o finansach publicznych.*

⁵¹ Pismo Dyrektora DIT z dnia 12 grudnia 2019 r. (znak: DIT.II.091.13.2019, IK:424909).

⁵² Dz. U. poz. 2514. Dalej: *rozporządzenie ws. wzoru zgłoszeń do EIPA*. Weszło w życie 1 stycznia 2019 r.

⁵³ Pismo z dnia 30 października 2019 r. (znak: DIT.I.091.12.2019, IK:414520)

⁵⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw

⁵⁵ Dz. U. z 2019 r., poz. 869, ze zm.

(dowód: akta kontroli str. 684-703, 1171-1172, 2578)

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*⁵⁶. Art. 28zga 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*⁵⁷ zmieniającej przepisy o FNT z dniem 29 czerwca 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 1082, 1087, 2582-2583, 2588-2589)

Ponadto, na podstawie art. 28zf ust. 5 i art. 28zg ust. 6 *ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych* wydane zostały dwa kolejne akty wykonawcze. Szczegółowy opis w tym zakresie został zawarty w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 2578, 2584-2593)

W maju 2019 r. Polskie Stowarzyszenie Paliw Alternatywnych (dalej: PSPA) 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.

Według wyjaśnień Dyrektora DIT⁵⁸, PSPA na 27. posiedzeniu KS zaprezentowało koncepcję taryfy dystrybucyjnej E dla stacji ładowania pojazdów elektrycznych. Opracowanie zostało przekazane w trybie roboczym pracownikom DIT w formie prezentacji. Ponieważ do 10 stycznia 2020 r. dokument nie wpłynął do Ministerstwa drogą formalną, nie podjęto prac nad projektem. Wprowadzenie odpowiedniej taryfy ułatwiłoby funkcjonowanie infrastruktury do ładowania pojazdów. Jednak kwestia taryfy jest zagadnieniem skomplikowanym. Obecne rozporządzenie taryfowe nie dzieli użytkowników według celu wykorzystywania energii, tylko według rodzajów odbiorcy. W związku z tym, według wyjaśniającego, temat wymaga głębszej analizy, gdyż *być może będzie to wymagać głębszego przebudowania systemu taryf niż wynika z propozycji PSPA. Dla rozwoju elektromobilności taryfa jest potrzebna i Ministerstwo będzie nad nią pracować.*

(dowód: akta kontroli str. 5751)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Na podstawie art. 12 ust. 2 *UoE* Minister został zobligowany do wydania rozporządzenia określającego sposób ustalania mocy przyłączeniowej dla wewnętrznych i zewnętrznych stanowisk postojowych związanych z budynkami użyteczności publicznej oraz budynkami mieszkalnymi wielorodzinnymi kierując się potrzebą stopniowego zwiększania liczby punktów ładowania i budowy tych punktów umożliwiającej używanie pojazdów elektrycznych i pojazdów hybrydowych. Pierwotny planowany przez Ministerstwo termin ogłoszenia rozporządzenia określono na wrzesień 2018 r.⁵⁹ Do dnia zakończenia czynności kontrolnych (20 grudnia 2019 r.), rozporządzenie nie zostało wydane. Trwały prace nad wydaniem rozporządzenia.

⁵⁶ Dz. U. poz. 2189. Weszło w życie w dniu 28 listopada 2019 r.

⁵⁷ Dz. U. poz. 1210.

⁵⁸ Pismo Dyrektora DIT z dnia 10 stycznia 2020 r. (znak: DIT.091.11.2019,IK:428926).

⁵⁹ Karta projektu Grupa robocza ds. monitorowania wdrożenia ustawy o elektromobilności i paliw alternatywnych.

Według wyjaśnień Dyrektora DIT⁶⁰ w wyniku zmian art. 12 ust. 2 *UoE* w ustawie z dnia 31 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych, konieczne było zawieszenie prac nad rozporządzeniem. Zmienione przepisy wejdą w życie 1 stycznia 2020 r. Rozporządzenie zostanie wydane po wejściu w życie tych przepisów.

Zdaniem NIK wprowadzenie znowelizowanego przepisu stanowiącego dyspozycję do wydania rozporządzenia stanowi istotną zmianę. Jednakże zmiana, która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2020 r. (blisko 2 lata od uchwalenia *UoE*) nie tłumaczy braku wcześniejszego wydania rozporządzenia w pierwotnej wersji przepisu, który wszedł w życie już w dniu 22 lutego 2018 r., a *UoE* została uchwalona w dniu 11 stycznia 2018 r. Należy również zauważyć, że 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.

(dowód: akta kontroli str. 710, 1074-1075, 1083-1084, 1088, 3714-3717, 4963-4968, 6182-6190)

2. Na podstawie art. 17 ust. 1 *UoE*, 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. Projekt podlegał uzgodnieniom międzyresortowym i konsultacjom publicznym. W wyniku konsultacji publicznych zgłoszonych zostało blisko 300 uwag. Wymagania te ustalone zostały dopiero w rozporządzeniu Ministra Energii z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie wymagań technicznych dla stacji ładowania i punktów ładowania stanowiących element infrastruktury ładowania drogowego transportu publicznego⁶¹.

Według wyjaśnień Dyrektora DIT⁶² opóźnienie w wydaniu rozporządzenia wynikało z przedłużających się konsultacji publicznych i procesu legislacyjnego. Rozporządzenie regulowało nowy, niefunkcjonujący rynek, w związku z tym pojawiło się dużo pytań związanych z prawidłowym wdrożeniem zasad z niego wynikających. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora DIT⁶³, zasadniczą przyczyną wystąpienia opóźnień w wydaniu rozporządzenia dotyczącego warunków technicznych dla punktów ładowania jest techniczny charakter tego rozporządzenia. Z uwagi na fakt, że rynek wykorzystania energii elektrycznej w transporcie w Polsce jest w początkowej fazie rozwoju, doświadczenie w zakresie infrastruktury do ładowania/tankowania tym paliw jest niewielkie. Zakres ten dotychczas nie był regulowany, Ministerstwo Energii nie posiadało więc wcześniej odpowiednich kompetencji merytorycznych. Przygotowanie projektu rozwiązań wymagało pozyskania stosownej wiedzy przez osoby zaangażowane w proces legislacyjny z zewnątrz, co z kolei wymaga większego nakładu czasu pracy. Projekty rozporządzenia był przygotowywany we współpracy z Urzędem Dozoru Technicznego (dalej: UDT) oraz Transportowym Dozorem Technicznym (dalej: TDT), jako urzędami, wskazanymi w ustawie jako odpowiedzialne za nadzór techniczny instalacji. Ze względu na brak formalnej podległości obu urzędów, Minister nie miał także wpływu na zaangażowanie pracowników tych urzędów w prace oraz priorytety realizowanych przez nich prac. Problemy kadrowe we wszystkich zaangażowanych w pracę urzędach ograniczały natomiast możliwość nadania pracom odpowiedniego tempa. Zdaniem

⁶⁰ Pismo z dnia 30 października 2019 r. (znak: DIT.I.091.12.2019, IK:414520).

⁶¹ Dz. U. poz. 1316. Weszło w życie w dniu 30 lipca 2019 r.

⁶² Pismo Dyrektora DIT z dnia 6 września 2019 r. (znak: DIT.091.1.2019, IK:395792).

⁶³ Pismo Dyrektora DIT z dnia 30 października 2019 r. (znak: DIT.I.091.12.2019, IK: 414520).

wyjaśniającego należy mieć na uwadze również okoliczność, że omawiane rozporządzenie zawiera przepisy techniczne, tym samym podlegają notyfikacji technicznej do KE, w konsekwencji czego proces legislacyjny ulega wydłużeniu (minimum o 3 miesiące).

Zdaniem NIK z uwagi na innowacyjny charakter regulacji zawartych w rozporządzeniu oraz przewidywaną możliwość wystąpienia wielu zagadnień związanych z prawidłowym wdrożeniem zasad z niego wynikających w trakcie konsultacji publicznych, należało zaplanować odpowiednie zasoby kadrowe oraz czas na wdrażanie tak skomplikowanych przepisów wykonawczych.

(dowód: akta kontroli str. 709, 1075, 4788-4792, 4920-4946, 6336-6392)

3. Na podstawie art. 19 *UoE*, Minister został zobligowany do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych wymagań technicznych, jakie muszą spełniać punkty zasilania jednostek pływających energią elektryczną z ładu, w zakresie bezpieczeństwa eksploatacji, naprawy i modernizacji tych punktów, rodzaje, terminy i sposób przeprowadzania badań punktów zasilania przez TDT, a także wysokość opłaty, o której mowa w art. 18 ust. 5 *UoE*. Projekt rozporządzenia opracowano w III kwartale 2017 r. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w dniu 20 grudnia 2019 r., rozporządzenie nie zostało wydane. Według wyjaśnień Dyrektora DIT⁶⁴, w związku z wydaniem normy technicznej IEC/ISO/IEEE 80005-1 jako aktów prawa miejscowego przez dyrektorów urzędów morskich, prowadzona jest analiza prawna dotycząca zasadności wydania rozporządzenia.

Kwestia wymagań bezpieczeństwa dla zasilania jednostek pływających energią elektryczną z ładu została określona w zarządzeniach dyrektorów urzędów morskich w maju 2018 r.⁶⁵

Zdaniem NIK, uregulowanie przez dyrektorów urzędów morskich wymagań bezpieczeństwa dla zasilania jednostek pływających energią elektryczną z ładu nie tłumaczy braku wykonania ustawowej dyspozycji do wydania rozporządzenia na podstawie art. 19 *UoE*, który wszedł w życie już w dniu 22 lutego 2018 r. Ponadto zarządzenia dyrektorów urzędów morskich zostały wydane w maju 2018 r. Od tego czasu nie zakończono analiz dotyczących zasadności wydania rozporządzenia, nie podjęto również kroków w celu nowelizacji *ustawy o elektromobilności* wskazującej na brak obowiązku wydania aktu wykonawczego na podstawie art. 19 *UoE*.

(dowód: akta kontroli: 1059, 4818-4832)

4. Na podstawie art. 41 ust. 6 *UoE*, Minister został zobligowany do wydania rozporządzenia określającego oznakowania miejsc tankowania lub ładowania pojazdu samochodowego, formułowania i udostępniania informacji o możliwości ładowania lub tankowania pojazdu samochodowego paliwem alternatywnym oraz porównywania cen paliw alternatywnych z cenami benzyny silnikowej oraz oleju napędowego. Pierwotny planowany przez Ministerstwo termin wydania rozporządzenia określono na czerwiec 2018 r.⁶⁶ Do dnia zakończenia czynności kontrolnych 20 grudnia 2019 r., rozporządzenie nie zostało wydane. Według

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Zarządzenie nr 2 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 14 maja 2018 r. w sprawie wymagań bezpieczeństwa dla zasilania jednostek pływających energią elektryczną z ładu (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego, poz. 1981), zarządzenie nr 3 Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie z dnia 10 maja 2018 r. w sprawie wymagań bezpieczeństwa dla zasilania jednostek pływających energią elektryczną z ładu (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego, poz. 2357) i zarządzenie nr 1 Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku z dnia 8 maja 2018 r. w sprawie wymagań bezpieczeństwa dla zasilania jednostek pływających energią elektryczną z ładu (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego, poz. 1953).

⁶⁶ Pismo DRO.V.4411.3.2018,IK:202987 ws. wpisania projektu rozporządzenia do Wykazu prac legislacyjnych dotyczących projektów rozporządzeń Ministra Energii.

wyjaśnień Dyrektora DIT⁶⁷, projekt po raz pierwszy został przekazany do konsultacji publicznych i uzgodnień międzyresortowych 2 stycznia 2019 r. Ze względu na liczne uwagi do projektu, konieczna była zmiana treści rozporządzenia oraz ponowne przekazanie go do konsultacji publicznych i uzgodnień międzyresortowych. Ponadto, ze względu na konieczność uwzględnienia w treści projektu oznakowania samochodów elektrycznych oraz punktów i stacji ładowania zgodnie z normą Europejskiego Komitetu Normalizacyjnego dla oznakowania samochodów elektrycznych i punktów ładowania⁶⁸, która została opublikowana w dniu 20 marca 2019 r., prace musiały zostać wstrzymane do momentu możliwości zakupu przez ME tej normy. Ponadto, w wyniku zmiany art. 41 ust. 1 pkt. 3 *UoE* w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw⁶⁹, konieczne było zawieszenie prac nad rozporządzeniem do momentu uchwalenia tej ustawy. Prace nad projektem rozpoczęły się niezwłocznie po tej dacie, a projekt został przekazany do konsultacji wewnętrznych 31 lipca 2019 r. Według wyjaśnień Dyrektora DIT⁷⁰, planowaną przez Ministerstwo datą ogłoszenia rozporządzenia jest marzec 2020 r.

Zdaniem NIK wprowadzenie znowelizowanego przepisu stanowiącego dyspozycję do wydania rozporządzenia stanowi istotną zmianę. Jednakże powyższa zmiana, która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2020 r. (blisko 2 lata od uchwalenia *UoE*) nie tłumaczy braku wcześniejszego wydania rozporządzenia na podstawie pierwotnego brzmienia przepisu art. 41 ust. 6 *UoE*, który wszedł w życie już w dniu 22 lutego 2018 r., a jedynie art. 41 ust. 1 *UoE* w dniu 22 maja 2018 r., natomiast *UoE* została uchwalona w dniu 11 stycznia 2018 r. Należy również zauważyć, że 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.

(dowód: akt kontroli str. 711, 1077-1078, 1096-1099, 3709, 4910-4919)

5. W terminie siedemnastu miesięcy po wydaniu ustawy powołującej FNT zostały wydane na podstawie z art. 28zf ust. 5 ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych – rozporządzenie Ministra Aktywów Państwowych z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania oraz sposobu rozliczania wsparcia udzielonego ze środków Funduszu Niskoemisyjnego Transportu⁷¹ oraz na podstawie art. 28zg ust. 6 ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych – rozporządzenie Ministra Aktywów Państwowych z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie szczegółowych kryteriów wyboru projektów do udzielenia wsparcia ze środków Funduszu Niskoemisyjnego Transportu⁷². Do projektów rozporządzeń zgłoszonych zostało odpowiednio około 400 i 300 uwag podczas konsultacji publicznych i uzgodnień. Pierwotny planowany przez Ministerstwo termin ogłoszenia rozporządzenia określono na grudzień 2018 r.⁷³

Według wyjaśnień Dyrektora DIT⁷⁴ opóźnienie prac nad projektami spowodowane było skomplikowanym procesem legislacyjnym wynikającym

⁶⁷ Pismo z dnia 30 października 2019 r.

⁶⁸ EN 17186:2019 Identification of vehicles and infrastructures compatibility – Graphical expression for consumer information on EV power supply.

⁶⁹ Dz.U. poz. 1527

⁷⁰ Pismo Dyrektora DIT z dnia 30 października 2019 r. (znak: DIT.I.091.12.2019, IK:414520) i Karta projektu *Grupa robocza ds. monitorowania wdrożenia ustawy o elektromobilności i paliw alternatywnych* (lider M.Piotrowska)

⁷¹ Dz. U. poz. 2538. Weszło w życie w dniu 31 grudnia 2019 r.

⁷² Dz. U. poz. 2526. Weszło w życie w dniu 31 grudnia 2019 r.

⁷³ Pismo Dyrektora DIT z dnia 30 września 2019 r., znak: DIT.I.091.12.2019, IK: 414520 i pismo DIT.I.0211.2.2018, IK:265067 ws. wpisania projektu rozporządzenia do Wykazu prac legislacyjnych dotyczących projektów rozporządzeń Ministra Energii.

⁷⁴ Pismo Dyrektora DIT z dnia 30 września 2019 r., znak: DIT.I.091.12.2019, IK: 414520.

z potrzeby ujednoczenia zasad udzielenia wsparcia w zakresie 12 działań ujętych w ustawie (ustawie o biokomponentach i biopaliwach ciekłych - przyp. NIK). Ponadto Dyrektor DIT w powyższych wyjaśnieniach wskazał na dużą liczbę uwag do projektów rozporządzeń zgłoszonych w czasie konsultacji publicznych i uzgodnień międzyresortowych oraz dużą liczbę interesariuszy objętych FNT i potrzebą wypracowania kompleksowego podejścia dla każdego z interesariuszy.

Zdaniem NIK z uwagi na fakt, że dyspozycja do wydania rozporządzeń na podstawie art. 28zf ust. 5 i art. 28zg ust. 6 *ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych* obowiązuje od dnia 28 lipca 2018 r to Minister dysponował wystarczającym czasem, żeby przygotować rozporządzenia. Ponadto zakres regulacji objętych tymi rozporządzeniami był znany wcześniej i wynikał z przepisów *ustawy z dnia 6 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw*. W związku z tym możliwe było do przewidzenia wystąpienie wielu zapytań związanych z prawidłowym wdrożeniem zasad powstałych w trakcie konsultacji publicznych i uzgodnień międzyresortowych. Zdaniem NIK okoliczności te powinny skłaniać do przygotowania odpowiednich zasobów, dla sprawnego przygotowania tak skomplikowanych przepisów wykonawczych. Brak uwzględnienia powyższych czynników wpływających na długość trwania procesu legislacyjnego spowodowało opóźnienia w wydaniu rozporządzeń do *ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych* w zakresie FNT.

(dowód: akta kontroli str. 1080-1086, 2584-2587, 2590-2593, 6031,6107-6181, 6232-6317)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia skuteczność prac związanych z zapewnieniem prawnych warunków rozwoju elektromobilności, z uwagi na znaczne opóźnienia w wydawaniu aktów wykonawczych do *ustaw UoE* i *ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych* w zakresie FNT. Powyższa sytuacja jest sprzeczna z zasadą określoną w § 127 *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*⁷⁵, że rozporządzenie powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której jest ono wydawane. Wszystkie przepisy regulujące określoną dziedzinę powinny być spójne. Oznacza to m.in., że wszystkie przepisy powinny wchodzić w życie w jednym terminie⁷⁶. NIK zauważa, że 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 niniejszej dyrektywy do dnia 18 listopada 2016 r. W ocenie NIK nakładało to na Ministra obowiązek dochowania szczególnej staranności w tym, aby akty wykonawcze do *ustaw UoE* i *o biokomponentach i biopaliwach ciekłych* w zakresie FNT, stanowiących transpozycję unijnej *dyrektywy 2014/94/UE*, były wydawane niezwłocznie. Niewydanie aktów wykonawczych i brak ich wejścia w życie łącznie z przepisami *ustaw* spowodowało, że system wsparcia rozwoju elektromobilności, a w szczególności w postaci dopłat bezpośrednich, nie mógł zafunkcjonować w takim zakresie jak zaplanowano w dokumentach strategicznych. Powyższej oceny nie zmienia fakt opracowania przez Ministra projektów *ustaw UoE* oraz *ustawy powołującej FNT* jak również dokumentów rządowych *Krajowych ram polityki* oraz *Planu Rozwoju Elektromobilności*.

⁷⁵ Dz.U. z 2016 r. poz. 283.

⁷⁶ Vide – komentarz Grzegorza Wierczyńskiego do §127 *rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”* [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych, Komentarz, wyd.II

2. Realizacja zadań w zakresie rozwoju elektromobilności

2.1. Przygotowanie projektów i zadań określonych w Programie Rozwoju Elektromobilności

Opis stanu faktycznego

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 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 – UDT, ElectroMobility Poland SA oraz Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (dalej: NCBR). Projekty Przyjęcie ustawy o Funduszu Niskoemisyjnego Transportu oraz Grupa Robocza do spraw monitorowania wdrożenia *Ustawy o elektromobilności* zostały opisane w części III.1 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 2876, 2878, 2880-2886, 3257-3265, 3425-3433, 3860-3866, 4395-4401)

Celem projektu *Zaangażowanie spółek Skarbu Państwa w kreacji nowych modeli biznesowych* było wypracowanie nowych modeli biznesowych w obszarze elektromobilności w wybranych spółkach Skarbu Państwa (dalej: SSP). 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 precyzyjnie, które spółki zostaną objęte projektem⁷⁸. Cel projektu był spójny z przyjętym w *Planie rozwoju elektromobilności* celem *Rozwój przemysłu elektromobilności*, który miał być realizowany m.in. poprzez działanie polegające na określeniu sposobu rozwoju przemysłu elektromobilności (w tym modeli biznesowych).

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 wypracowywanych modeli w kontekście Planu Rozwoju Elektromobilności i Kierunków Rozwoju Innowacji Energetycznych* (w harmonogramie wskazano 100% wykonania⁷⁹), 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%), Według wyjaśnień

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

⁷⁸ Protokół przesłuchania świadka z dnia 17 grudnia 2019 r. (znak KGP.410.008.01.2019).

⁷⁹ Dane pochodzą z Raportu Okresowego Projektu z 30 października 2018 r.

Dyrektora DIT⁸⁰, 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 o zamknięciu projektu została podjęta przez Komitet Sterujący na 23. posiedzeniu z 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. Jak wynika ze zeznań Lidera Projektu⁸¹, projekt miał charakter promocyjny, podkreślał znaczenie rozwoju elektromobilności w Polsce, służył angażowaniu spółek i budzeniu ich świadomości w tej dziedzinie. Ministerstwo nie miało natomiast konkretnych oczekiwań wobec spółek, jedynie – ogólne, tj. podejmowanie działań i poszukiwanie pomysłów w zakresie elektromobilności. Projekt został zrealizowany w założonych ramach czasowych, w okresie od 1 maja 2017 r. do 30 września 2018 r. Jak wynika zeznań Lidera Projektu, cel projektu, który był mierzalny (jeden model biznesowy dla każdej z wybranych spółek) i określony w czasie, został zrealizowany w 100%.

NIK zwraca uwagę, że 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 dowolny efekt jako osiągnięty w ramach projektu za realizację celu. NIK zauważa również, że 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*⁸².

(akta kontroli str. 3260-3265, 3284-3296, 3425-3433, 3698-3704, 3867-4024, 4307-4311, 4396-4400, 4504-4513)

Celem projektu *Stworzenie bazy lokalizacji i dostępności infrastruktury ładowania* 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 UoE 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 elektromobilności⁸³, rozpoczęły się w lutym 2018 r. Projekt został zrealizowany

⁸⁰ Pismo Dyrektora DIT z dnia 22 listopada 2019 r. (znak DIT.II.091.2.2019 IK:420296).

⁸¹ Protokół przesłuchania świadka z dnia 17 grudnia 2019 r. (znak KGP.410.008.01.2019).

⁸² Pismo Dyrektora Rządowego Biura Monitorowania Projektów w KPRM z 12 marca 2019 r.

⁸³ 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 dniem 1 stycznia 2019 r.

terminowo. Uruchomienie EIP nastąpiło w dniu 1 stycznia 2019 r.⁸⁴ Projekt został zamknięty w dniu 30 stycznia 2019 r., zgodnie z decyzją KS⁸⁵.

(akta kontroli str. 3260-3265, 3279-3283, 3425-3433, 4264-4305)

Przedstawiona przez Ministerstwo dokumentacja dotycząca projektu *Uruchomienie produkcji polskiego samochodu elektrycznego* obejmowała jedną Kartę Projektu oraz Raporty Okresowe Projektu⁸⁶ *Opracowanie prototypów elektrycznego auta miejskiego*. Według wyjaśnień Dyrektora DIT⁸⁷, właściwą nazwą dla Projektu było *Opracowanie prototypów elektrycznego auta miejskiego*, natomiast pierwsza nazwa używana była przez ElectroMobility Poland SA (dalej: EMP) w ramach prowadzenia projektu w obrębie spółki⁸⁸. 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)*⁸⁹.

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 formułę prowadzenia projektu, wyłączono z jego struktury NCBR, zaś Liderem Projektu została EMP. 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. Według informacji pozyskanych od Prezesa EMP⁹⁰, projekt realizowany przez tę spółkę ma charakter biznesowy, stąd to organy spółki, nie zaś Komitet Sterujący, podejmowały decyzje dotyczące harmonogramu oraz sposobu realizacji projektu. W jego ramach zrealizowano m.in. następujące działania: [...] ⁹¹.

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 - jak wynika z informacji uzyskanych od Prezesa EMP - w ocenie spółki 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 pozytywnie odniosło się do wniosku spółki⁹² Natomiast

⁸⁴ 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.

⁸⁵ Podsumowanie 25. posiedzenia Komitetu Sterującego z 30 stycznia 2019 r.

⁸⁶ W których wskazywane były m.in. status i zaawansowanie projektu (% wykonania), najważniejsze wydarzenia/działania w raportowanym okresie oraz wydarzenia/działania planowane w kolejnym miesiącu.

⁸⁷ Pismo Dyrektora DIT z 3 stycznia 2020 r. (znak DIT.II.091.18.2019 IK:432530).

⁸⁸ Jak wynika z wyjaśnień Prezesa Zarządu EMP, dwie ww. nazwy dotyczą różnych faz tego samego projektu. *Opracowanie...* odpowiada pierwszej koncepcji realizacji przedsięwzięcia, natomiast *Uruchomienie...* to tytuł karty projektu po zmianie koncepcji (pismo z 23 grudnia 2019 r.).

⁸⁹ Załącznik nr 3 do *Planu Rozwoju Elektromobilności* – Działania wykonawcze w ramach obszaru interwencji: Finansowanie przemysłu elektromobilności.

⁹⁰ Pismo Prezesa Zarządu EMP z 23 grudnia 2019 r.

⁹¹ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1429, ze zm.) w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2019 r. poz. 1010, ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie spółki ElectroMobility Poland SA.

⁹² 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.

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.

NIK zwraca uwagę, że m.in. 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.⁹³, natomiast [...] ⁹⁴.

(akta kontroli str. 3260-3265, 3297, 3425-3433, 3660-3683, 4025-4241, 4396-4397, 4400-4401, 4514-4677, 6040-6043)

Koncepcja uruchomienia projektu *Bezemisijny samochód dostawczy do 3,5 t* 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 bezemisijny 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 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, według wyjaśnień Dyrektora DIT⁹⁵, 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. Zgodnie z zawartym w Raporcie harmonogramem, nadal opracowywane i analizowane były możliwe warianty realizacji projektu⁹⁶, natomiast decyzja dotycząca wyboru wariantu miała zostać podjęta do końca 2019 r., zaś postępowania zakupowe miało być przeprowadzone do końca I kwartału 2020 r. Budżet projektu został ustalony na poziomie 47 mln zł (status w trakcie uzgodnień).

NIK zauważa, że pierwotny harmonogram, którym dysponowało ME (zawarty w Karcie Projektu zatwierdzonej 11 września 2017 r.) zakładał 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, jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DIT⁹⁷, nie posiadał on w swoich kompetencjach formalnych uprawnień do podejmowania działań wobec niezależnej od Ministerstwa instytucji prowadzącej projekt.

⁹³ Karta Projektu Opracowanie prototypów elektrycznego auta miejskiego z 8 maja 2017 r.

⁹⁴ Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa. Tajemnica ustawowo chroniona na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1429, ze zm.) w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2019 r. poz. 1010, ze zm.). Wyłączenie dokonane przez NIK w interesie spółki ElectroMobility Poland SA.

⁹⁵ Pismo Dyrektora DIT z 12 grudnia 2019 r. (znak DIT.II.091.4.2019 IK: 421315).

⁹⁶ Wariant 1: projekt oparty o gotowe rozwiązanie nadwozia, wariant 1a: projekt oparty o gotowe rozwiązania nadwozia fabryki FSC Lublin, wariant 2: projekt oparty o współpracę z istniejącymi w Polsce producentami pojazdów.

⁹⁷ Pismo Dyrektora DIT z 12 grudnia 2019 r. (znak DIT.II.091.4.2019 IK:421315).

Stwierdzone
nieprawidłowości

(akta kontroli str. 3260-3265, 3425-3433, 3611-3659, 4242-4263, 6431-6433)

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

Opis produktu projektu *Zaangażowanie spółek Skarbu Państwa w kreacji nowych modeli biznesowych* zawarty w *Karcie monitoringu strategicznego* był nieprecyzyjny i mógł wprowadzać w błąd adresatów raportu.

W *Karcie monitoringu strategicznego projektu Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju za 2017 rok*, przygotowanej przez Kierownika Programu dla Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, w opisie najistotniejszych osiągniętych rezultatów, produktów i kamieni milowych w okresie objętym monitoringiem jako jeden z jedenastu produktów powstałych w ramach realizowanych w 2017 r. projektów składających się na program E-car wskazano *zaangażowanie SSP w kreację nowych modeli biznesowych – rezultat – ponad 100 projektów zgłoszonych przez spółki sektora energii w ramach realizacji KRIE (projekt w trakcie)*.

Ponadto zgodnie z Raportem statusu projektu *Zaangażowanie spółek Skarbu Państwa w kreacji nowych modeli biznesowych* przekazany przez KPRM⁹⁸, produktem tego projektu miały być nowe modele biznesowe w SSP w obszarze energii (*elektromobilność i paliwa alternatywne*) – *około 100*.

Natomiast liczba spółek, w których miał zostać wypracowany model biznesowy, nie została wskazana w sporządzonych w Ministerstwie dokumentach dotyczących ww. projektu. Według wyjaśnień Dyrektora DIT⁹⁹, działania projektu były skoncentrowane na pracach z siedmioma spółkami¹⁰⁰.

Jak wynika z zeznań Lidera Projektu¹⁰¹, liczba „100”, zawarta w *Karcie monitoringu strategicznego*, dotyczyła wdrożenia Kierunków Rozwoju Innowacji Energetycznych (KRIE) i mogła obejmować również tematy związane z elektromobilnością (w tym inicjatywę zaangażowania SSP w kreację nowych modeli biznesowych), jednak przede wszystkim odnosiła się do projektów związanych z innowacyjnością.

W ocenie NIK, zawarte w *Karcie monitoringu strategicznego* sformułowanie nie wskazywało w sposób jednoznaczny, że liczba „100” nie dotyczy wyłącznie modeli biznesowych wypracowanych przez spółki Skarbu Państwa w ramach projektu, lecz przede wszystkim – efektów realizacji KRIE.

(akta kontroli str. 3867-3872, 4027, 4031, 4177, 4396, 4400)

2.2. Przewidywane efekty pierwszego etapu Planu Rozwoju Elektromobilności (lata 2016-2018)

Opis stanu
faktycznego

W *Planie Rozwoju Elektromobilności*¹⁰² 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 2017-2018 (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 pojazdów¹⁰³.

W ramach obszaru interwencji *Wypromowanie pojazdów elektrycznych jako środka transportu w miastach przyszłości*, w związku z realizacją celu polegającego na

⁹⁸ Pismo Dyrektora Rządowego Biura Monitorowania Projektów przy KPRM z 12 marca 2019 r.

⁹⁹ Pismo Dyrektora DIT z 22 listopada 2019 r. (znak DIT.II.091.2.2019 IK:420296).

¹⁰⁰ Tauron SA, Energa Obrót SA, GK PGE SA, GK Enea SA, GK PGNiG SA, GK Lotos SA i PKN Orlen SA.

¹⁰¹ Protokół przesłuchania świadka z 17 grudnia 2019 r. (znak KGP.410.008.01.2019).

¹⁰² Plan Rozwoju Elektromobilności w Polsce „Energia do przyszłości”, przyjęty przez RM w dniu 16 marca 2017 r.

¹⁰³ Tabela nr 1, str. 17.

stworzeniu warunków dla rozwoju elektromobilności Polaków, wskazano pięć proponowanych działań.

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 ram 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 jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DIT¹⁰⁴, 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.

NIK zwraca uwagę, że mimo przypisania do osiągnięcia w latach 2017-2018 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. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DIT, liczba publikacji, raportów konferencji i szkoleń w zakresie elektromobilności, a także wzrastająca liczba pojazdów¹⁰⁵ pozwala stwierdzić, że nastąpił wzrost zainteresowania społecznego rozwojem elektromobilności.

(akta kontroli str.781, 783-785, 3338-3339, 3343-3352)

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 prawnych¹⁰⁶, 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

¹⁰⁴ Pismo Dyrektora DIT z 22 października 2019 r. (znak DIT.I.091.10.2019 IK: 411508).

¹⁰⁵ Wg przedstawionych przez ME danych, na koniec sierpnia 2019 r. w Polsce było użytkowanych: 4 178 pojazdów elektrycznych, 2 494 pojazdów hybrydowych typu plug-in oraz 4 900 pojazdów napędzanych gazem ziemnym CNG.

¹⁰⁶ 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.).

zarządcę drogi pasach ruchu dla autobusów (art. 55 UoE – zmieniającym ustawę z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym¹⁰⁷), wjazd pojazdów elektrycznych do stref czystego transportu ustanowionych przez gminy (art. 39 ust. 1 UoE), darmowe parkowanie pojazdów elektrycznych w strefach płatnego parkowania (art. 49 UoE - zmieniającym ustawę z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁰⁸), uwzględnianie energii elektrycznej pobranej podczas ładowania w fakturze za energię elektryczną użytkownika pojazdu (art. 10 ust. 2 UoE).

Ministerstwo nie zrealizowało działania nr 2 polegającego na wprowadzeniu opłaty 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). Według wyjaśnień Dyrektora DIT¹⁰⁹, ME nie prowadzi żadnych prac związanych z powyższym projektem z uwagi na systemowy charakter zmiany oraz możliwy negatywny odbiór społeczny. W Polsce, przy nowych rejestracjach, dominują pojazdy używane, więc 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 2017-2018 – 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.¹¹⁰

(akta kontroli str. 781, 785-787, 3339-3340, 3352-3359)

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 2017-2018. 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.* Według wyjaśnień Dyrektora DIT¹¹¹, Ministerstwo nie posiadało agendy badawczej¹¹² na rzecz elektromobilności, której opracowanie miało stanowić kolejny efekt działania nr 1. Według wyjaśnień Dyrektora DIT¹¹³ w ramach określenia agendy badawczej wyłonione zostały dwa projekty realizowane przez NCBR: *Bezemisyjny samochód dostawczy do 3,5 t* oraz *Bezemisyjny transport publiczny*. NIK zauważa, że 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, jak wynika z wyjaśnień

¹⁰⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 1990, ze zm.

¹⁰⁸ Dz.U. z 2018 r. poz. 2068, ze zm.

¹⁰⁹ Pismo Dyrektora DIT z 22 października 2019 r. (znak DIT.I.091.10.2019 IK: 411508).

¹¹⁰ 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).

¹¹¹ Pismo Dyrektora DIT z 22 października 2019 r. (znak DIT.I.091.10.2019 IK: 411508).

¹¹² Dokument, który przedstawia potrzeby w zakresie badań i rozwoju.

¹¹³ Pismo Dyrektora DIT z 17 września 2019 r. (znak DIT.091.5. IK: 399927).

Dyrektora DIT¹¹⁴, 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 energetycznych powołano spółkę ElectroMobility Poland SA. Prezes EMP pełnił rolę Lidera Projektu *Uruchomienie produkcji polskiego samochodu elektrycznego*, realizowanego w ramach Programu E-samochód.

(akta kontroli str. 781, 787-788, 3340-3341, 3360-3364)

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 pojazdów¹¹⁵, 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 *UoE*), a także zdefiniowano usługę ładowania (art. 2 pkt 5 *UoE*).

(akta kontroli str. 781, 789, 3341, 3364-3365)

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 2017-2018 nie został wprowadzony system inteligentnego opomiarowania w Polsce i tym samym nie zostały osiągnięte zakładane efekty działania nr 1.

Na mocy zarządzenia Ministra Energii z dnia 24 października 2018 r.¹¹⁶ powołany został *Zespół do spraw wprowadzenia w Polsce inteligentnego opomiarowania*, jako organ doradczy ministra właściwego ds. energii. Zadaniem Zespołu było wypracowanie rozwiązań uwzględniających interesy wszystkich uczestników rynku energii elektrycznej, w szczególności odbiorców końcowych.

Zgodnie z § 8 ust. 3 zarządzenia, posiedzenia Zespołu miały odbywać się nie rzadziej niż raz na dwa miesiące. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych odbyły się cztery posiedzenia Zespołu - w dniach: 8 i 22 stycznia 2019 r., 13 lutego 2019 r., 18 marca 2019 r. Dodatkowo przeprowadzono dwie telekonferencje w dniach 1-4 oraz 5-8 kwietnia 2019 r. Pozostałe prace Zespołu toczyły się w formie spotkań oraz telekonferencji poszczególnych grup roboczych ze względu na szczegółowość zagadnień. Obecnie prowadzone są w formie telekonferencji cotygodniowe spotkania podgrup roboczych w sprawie rozporządzenia dotyczącego systemu pomiarowego oraz rozporządzenia w sprawie centralnego Systemu Informacji Rynku Energii.

(dowód: akta kontroli str. 5752)

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, według wyjaśnień Dyrektora DIT¹¹⁷, ze względu na

¹¹⁴ Pismo Dyrektora DIT z 22 października 2019 r. (znak DIT.I.091.10.2019 IK: 411508).

¹¹⁵ Rozdział 4 pn. Rozwój rynku paliw alternatywnych w transporcie – cele.

¹¹⁶ Zarządzeniem Ministra Energii z dnia 24 października 2018 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw wprowadzenia w Polsce inteligentnego opomiarowania (Dz. Urz. Ministra Energii poz. 25). Dalej: Zarządzenie ws. powołania Zespołu ds. inteligentnego opomiarowania.

¹¹⁷ Pismo Dyrektora DIT z 25 października 2019 r. (znak IK: 411918).

art. 9d¹¹⁸ ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne¹¹⁹, 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. Według powyższych wyjaśnień, w związku z treścią ww. przepisów prawa operatorzy systemów przesyłowego oraz dystrybucyjnego gazowego nie prowadzą obecnie 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*.

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*¹²⁰. 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, jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DIT¹²¹, wprowadzenie taryf dynamicznych będzie możliwe po wprowadzeniu i wdrożeniu systemu inteligentnego opomiarowania.

(akta kontroli str. 781-782, 789-791, 3341-3342, 3365-3372)

Stwierzone
nieprawidłowości

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

1. W Ministerstwie Energii, instytucji odpowiedzialnej za realizację przewidzianego w *Planie Rozwoju Elektromobilności* działania¹²² polegającego na określeniu i wdrożeniu metod popularyzacji elektromobilności (środki masowego przekazu, arena międzynarodowa) wraz z zaproponowaniem celów, nie określono wskaźników dla tych działań. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DIT¹²³, wskaźników tych nie zaproponowano z uwagi na charakter przedsięwzięć oraz fakt, że wskazane metody popularyzacji elektromobilności to tzw. działania miękkie. Zdaniem NIK wyznaczenie tych wskaźników, przewidziane w Planie, było niezbędne w procesie monitorowania efektów ww. działania obejmujących: wzrost zainteresowania społecznego dla rozwoju elektromobilności (efekt w latach 2017-2018), wzrost poparcia społecznego dla rozwoju elektromobilności (2019-2020) oraz wzrost poparcia społecznego do poziomów umożliwiających szerokie upowszechnienie pojazdów elektrycznych (2021-2025).

(akta kontroli str.3339, 3346-3349)

2. W latach 2017-2018 nie został osiągnięty efekt zakładany dla działania nr 1 *Wprowadzenie systemu inteligentnego opomiarowania w Polsce*, zdefiniowanego w ramach obszaru interwencji *Inteligentna sieć zintegrowana z rynkiem*

¹¹⁸ 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.)

¹¹⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 755, ze zm.

¹²⁰ 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).

¹²¹ Pismo Dyrektora DIT z 17 września 2019 r. (znak DIT.091.5. IK: 399927).

¹²² Działanie nr 2, załącznik nr 1 do Planu Rozwoju Elektromobilności pn. Działania wykonawcze w ramach obszaru interwencji: Wypromowanie pojazdów elektrycznych jako środka transportu w miastach przyszłości.

¹²³ Pismo Dyrektora DIT z 22 października 2019 r. (znak DIT.I.091.10.2019 IK: 411508).

pojazdów¹²⁴. Miało to 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/WE¹²⁵.

Projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw¹²⁶, mającej wprowadzić systemowe rozwiązania w zakresie systemu inteligentnego opomiarowania¹²⁷, będący po uzgodnieniach międzyresortowych i konsultacjach publicznych, został skierowany do Komitetu Rady Ministrów do Spraw Cyfryzacji¹²⁸. Jak wynika z dodatkowych wyjaśnień Ministra Aktywów Państwowych¹²⁹ złożonych już po zakończeniu czynności kontrolnych w Ministerstwie, projekt ww. ustawy został w dniu 29 stycznia 2020 r. przyjęty przez Komitet Rady Ministrów ds. Cyfryzacji i rekomendowany do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów. Z wyjaśnień wynika ponadto, że powyższy 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 podejmuje obecnie działania w celu ponownego przekazania projektu ustawy pod obrady Komitetu.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DIT¹³⁰, prace nad ww. ustawą przedłużyły się, ponieważ, w związku z dużą liczbą zgłoszonych uwag, a także powołaniem przez Ministra Energii¹³¹ Zespołu do spraw wprowadzenia w Polsce inteligentnego opomiarowania, opracowany został nowy, gruntownie przebudowany projekt tej ustawy.

NIK zwraca uwagę, że niewykonanie 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*¹³². 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.

¹²⁴ Załącznik nr 5 do Planu Rozwoju Elektromobilności pn. Działania wykonawcze w ramach obszaru interwencji: Inteligentna sieć zintegrowana z rynkiem pojazdów.

¹²⁵ 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 jakkolwiek 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.

¹²⁶ Wykaz prac legislacyjnych Rady Ministrów, nr UC34.

¹²⁷ 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.

¹²⁸ Stan na dzień 13 stycznia 2020 r. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12317354>

¹²⁹ Pismo z 5 marca 2020 r. (znak DKA.D.091.1.2020 IK:451986).

¹³⁰ Pismo Dyrektora DIT z 22 października 2019 r. (znak DIT.I.091.10.2019 IK: 411508).

¹³¹ Zarządzenie Ministra Energii z dnia 24 października 2018 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw wprowadzenia w Polsce inteligentnego opomiarowania.

¹³² Wystąpienie pokontrolne z dnia 21 sierpnia 2018 r. (KGP.410.009.01.2017, P/17/022).

2.3. Efekty przewidywane w drugim etapie Planu Rozwoju Elektromobilności (lata 2019-2020)

Opis stanu faktycznego

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). Według wyjaśnień Dyrektora DIT¹³³, agenda nie powstała, ponieważ projekty pilotażowe są w trakcie realizacji. Proces wymiany floty na pojazdy elektryczne przez administrację publiczną, którego rozpoczęcie stanowić miało efekt działania nr 3 w drugim etapie, ma przebiegać etapowo. Zgodnie ze zmienionym art. 68 ust. 1 i 2 *UoE*¹³⁴ 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 jak wskazano w części III.2.2 wystąpienia odstępiono 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 sierpniu 2019 r. w Polsce funkcjonowały 483 punkty ładowania o dużej mocy (cel w 2020 r. – 400 punktów) i jedynie 1 128 punktów ładowania o normalnej mocy (cel – 6 tys. punktów) oraz 28 stacji tankowania CNG (cel – 70 punktów). Ponadto użytkowanych było 4 900 pojazdów napędzanych gazem ziemnym (cel – 3 tys.) oraz 4 178 pojazdów elektrycznych (cel – 50 tys.)¹³⁵.

(akta kontroli str. 782, 792-795, 3389-3390, 3393-3403)

W niewielkim stopniu zrealizowano efekty z obszaru interwencji *Rozwój rynku pojazdów (korzyści dla użytkownika)*, które założono na lata 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, tak jak wskazano powyżej osiągnięta została zakładana w tym dokumencie liczba punktów ładowania o dużej mocy, natomiast liczba pojazdów elektrycznych była zdecydowanie niższa od przyjętego celu.

NIK zauważa, że 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

¹³³ Pismo Dyrektora DIT z 25 października 2019 r. (znak IK: 411918).

¹³⁴ 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).

¹³⁵ Dane według stanu na koniec sierpnia 2019 r.; Sprawozdanie z Krajowych ram polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych, zatwierdzone przez Radę Ministrów w dniu 25 października 2019 r.

samochodowymi, w tym elektrycznymi (działanie nr 2) oraz wzrost popularności autobusów elektrycznych (działanie nr 4).

(akta kontroli str. 782, 795-799, 3390-3391, 3403-3405)

Efekty zakładane w drugim etapie w ramach obszaru interwencji *Finansowanie przemysłu elektromobilności* w przeważającej części nie zostały jeszcze osiągnięte i występuje wysokie ryzyko jego 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 projektach¹³⁶ nie zostały dotychczas wdrożone wyniki prac badawczo-rozwojowych w projekcie rozwoju przemysłu, co miało stanowić efekt działania nr 1 w latach 2019-2020. Według wyjaśnień Dyrektora DIT¹³⁷, trwały prace wdrożeniowo-badawcze, a efekt tego działania będzie można ocenić dopiero po 2020 r. Z powyższych wyjaśnień wynika ponadto, że 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. Według wyjaśnień Dyrektora DIT¹³⁸, *założenia są w trakcie realizacji, a modele biznesowe definiowane są przez powstające prawo w tym zakresie.*

(akta kontroli str. 782, 799-801, 3391, 3405)

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 NIK zauważa, że 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 samorzady opłaty emisyjnej i ustanowieniu stref niskoemisyjnych. Według wyjaśnień Dyrektora DIT¹³⁹, w Polsce funkcjonowała jedna strefa czystego transportu – w Krakowie, obejmująca swoim zasięgiem część dzielnicy Kazimierz, jednak w dniu 22 września 2019 r. strefa ta przestała funkcjonować.

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.

(akta kontroli str. 782, 801-803, 3405-3407)

W związku z opóźnieniami we wprowadzaniu systemu inteligentnego opomiarowania, w przeważającej części nie zostały jeszcze osiągnięte efekty

¹³⁶ Bezemisyjny samochód dostawczy do 3,5 t oraz Uruchomienie produkcji polskiego samochodu elektrycznego.

¹³⁷ Pismo Dyrektora DIT z 25 października 2019 r. (znak IK: 411918).

¹³⁸ Pismo Dyrektora DIT z 17 września 2019 r. (znak DIT.091.5. IK: 399927).

¹³⁹ Pismo Dyrektora DIT z 25 października 2019 r. (znak IK: 411918).

działań nr 1 i 3 w ramach obszaru *Inteligentna sieć zintegrowana z rynkiem pojazdów* założone 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 6:00¹⁴⁰. 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*.

(akta kontroli str. 782, 803-805, 3391-3392, 3407-3410)

NIK zwraca uwagę, że 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 odstępniem od ich realizacji w pierwszym etapie realizacji *Planu Rozwoju Elektromobilności*. Analiza działań realizowanych w 2019 r. wskazuje na ryzyko nieosiągnięcia w części lub w całości efektów dziewięciu działań w drugim etapie *Planu Rozwoju Elektromobilności*.

Podstawy prawne działań w zakresie zarządzania FNT w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej¹⁴¹, w tym ponoszenie kosztów, zostały określone w ramach w art 28zb ust. 1 ustawy o biopaliwach i biokomponentach ciekłych oraz Umowy¹⁴² ws. szczegółowych zasad współpracy w zakresie zarządzania FNT zawartej w dniu 26 października 2018 r. pomiędzy Ministerstwem Energii (Dysponent) a NFOŚiGW z uwzględnieniem art. 29 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁴³.

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 2018 r. z rocznego limitu 500 tys. zł, wykorzystano 84 tys. zł, co stanowiło 16,7% limitu.

W dniu 2 stycznia 2019 r. Zarząd NFOŚiGW powołał do życia, w ramach swojej struktury organizacyjnej, Departament FNT, którego zasoby oraz plan pracy ustalone zostały stosownie do Wytycznych Dysponenta dotyczących liczby i rodzajów konkursów planowanych do przeprowadzenia w 2019 r. Departament liczył na początku cztery pełne etaty, a na koniec III kwartału 2019 r. siedem etatów. Koszty zarządzania FNT w okresie od stycznia do lipca 2019 r. obejmowały koszty osobowe (wynagrodzenia z pochodnymi) pracowników Departamentu FNT oraz koszty ogólne. W trzech pierwszych kwartałach 2019 r. z rocznego limitu 600 tys. zł, wykorzystano ponad 507 tys. zł, tj. 84,5%

(dowód: akta kontroli str. 2746-2747)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.4. Realizacja celów zawartych w Krajowych ramach polityki

Opis stanu
faktycznego

W *Krajowych ramach polityki* zostały wyznaczone następujące cele¹⁴⁴ do osiągnięcia w 2020 r.: 50 tys. pojazdów elektrycznych, 6 tys. publicznie dostępnych punktów

¹⁴⁰ 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.

¹⁴¹ Dalej: NFOŚiGW.

¹⁴² Umowa nr 94/II/FNT/18/DIT zawarta w dniu 26 października 2018 r.

¹⁴³ Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.

¹⁴⁴ Cele w 32 aglomeracjach w zakresie rozwoju rynku paliw alternatywnych w transporcie.

o normalnej mocy ładowania, 400 punktów o dużej mocy ładowania oraz 3 tys. pojazdów napędzanych gazem ziemnym CNG i 70 punktów tankowania gazu ziemnego. Natomiast na 2025 r. zakładany jest 1 mln pojazdów elektrycznych, 54 tys. pojazdów zasilanych CNG oraz 3 tys. pojazdów zasilanych LNG.

Według danych na koniec sierpnia 2019 r.¹⁴⁵ w Polsce używanych było 4 178 pojazdów elektrycznych (8,4% zakładanej w 2020 r. liczby), 2 494 pojazdy hybrydowe typu plug-in i 4 900 pojazdów napędzanych gazem ziemnym CNG. Istniało 1 128 punktów ładowania o normalnej mocy (18,8% celu na 2020 r.), 483 punkty ładowania o dużej mocy oraz 28 stacji tankowania gazu ziemnego (40% celu na 2020 r.) Oznacza to, iż osiągnięte zostały cele wyznaczone na 2020 r. w zakresie liczby pojazdów zasilanych CNG oraz punktów ładowania o dużej mocy. Pozostałe cele nie zostały jeszcze zrealizowane. Według wyjaśnień Dyrektora DIT¹⁴⁶, cel w zakresie 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 zachęcają 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. Według powyższych wyjaśnień, do przyspieszenia rozwoju ww. infrastruktury mogą przyczynić się: plany spółek paliwowych i energetycznych w zakresie budowy punktów ładowania¹⁴⁷, a także rozpoczęcie udzielania wsparcia w ramach FNT na budowę infrastruktury ładowania pojazdów. Ponadto, według wyjaśnień Dyrektora DIT, *ustawa o elektromobilności przewiduje mechanizm awaryjny* budowy punktów ładowania, który pozwoli osiągnąć cele wyznaczone w *Krajowych ramach polityki*.

Według wyjaśnień Dyrektora DIT¹⁴⁸, wyznaczone cele dotyczą roku 2020. Ocena ich realizacji będzie możliwa po tym terminie, a duża dynamika zmian liczby pojazdów i punktów ładowania małej mocy oraz planowane uruchomienie FNT jego zdaniem wpłyną pozytywnie na realizację postawionych celów. Stąd, jak wynika z powyższych wyjaśnień, działania naprawcze nie były konieczne.

Minister Energii, zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt. 1 *UoE*, 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.

(akta kontroli str. 583-666, 810-837, 782, 806-808, 3390-3391, 3403-3407, 3412-3424, 3828-3831)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ministerstwo Energii nie sporządziło dokumentu z pierwszego przeglądu Programu, 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*. Przedmiotem przeglądu miała być ocena realizacji założonych celów, instrumentów wykorzystanych do

¹⁴⁵ Dane ze Sprawozdania z Krajowych ram polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych, zatwierdzonego przez Radę Ministrów w dniu 25 października 2019 r.

¹⁴⁶ Pismo Dyrektora DIT z 25 października 2019 r. (znak IK: 411918).

¹⁴⁷ Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DIT, plany spółek są 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.

¹⁴⁸ Pismo Dyrektora DIT z 23 października 2019 r. (znak IK: 412379).

realizacji celów, możliwości rozwoju infrastruktury innych paliw alternatywnych niż wskazanych w niniejszym programie, a także realizacji celów *dyrektywy 2014/94/UE*.

Według wyjaśnień Dyrektora DIT¹⁴⁹, *Krajowe ramy polityki* nie wskazują formalnego charakteru ww. dokumentu, a dla efektywności procesu wdrażania elektromobilności oraz *dyrektywy 2014/94/UE*, ze względu na liczbę osób zaangażowanych w obydwie trudne i wymagające projekty, lepszym rozwiązaniem było bieżące monitorowanie rynku niż opracowywanie formalnych dokumentów czy analiz. Ponadto, jak wynika z powyższych wyjaśnień, *ustawa o elektromobilności* nałożyła w 2018 r. na Ministra Energii obowiązek monitorowania i dokonywania, corocznie, oceny poziomu osiągnięcia celów określonych w *Krajowych ramach polityki*.

NIK stoi na stanowisku, że wprowadzenie *ustawą o elektromobilności* nowych obowiązków w zakresie monitorowania i sprawozdawczości, nie zwalniało Ministra Energii z konieczności wypełniania obowiązków określonych w *Krajowych ramach polityki*. Wprawdzie w dokumencie tym nie wskazano formy, w jakiej przegląd powinien być dokonany, jednak nie ulega wątpliwości, że niezbędne było udokumentowanie co najmniej jego wyników. W ocenie NIK zachowanie formy pisemnej podczas wykonywania obowiązków Ministerstwa jest konieczne w celu umożliwienia weryfikacji realizowanych w urzędzie procesów, jak również dokonywanych ocen, a następnie – sprawdzenia realizacji ewentualnych wniosków i rekomendacji

(akta kontroli str. 583-666, 782, 806-807, 3412-3424)

2.5. Działania Ministerstwa w zakresie spełnienia obowiązku udziału pojazdów elektrycznych we flocie użytkowanych pojazdów

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 68 ust. 1 *UoE* Minister, jako organ administracji państwowej, powinien zapewnić, aby udział pojazdów 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.

W I półroczu 2019 r. przebieg 11 samochodów spalinowych wyniósł 94 719 km, a samochodu elektrycznego 2 180 km, co stanowiło 2,25% ogółu przebiegu wszystkich pojazdów użytkowanych w Ministerstwie.

(dowód: akta kontroli str. 808, 937, 977, 5730, 5733-5734, 5884)

Dyrektor DIT¹⁵⁰ wyjaśnił, że powyższe nie stanowi mniejszego stopnia wykorzystania pojazdu elektrycznego tylko oznacza inny tryb jego użytkowania, którego przebieg podyktowany jest względami ekonomicznymi, technicznymi i uregulowaniami prawnymi. Pojazd elektryczny użytkowany był w formie najmu długoterminowego. Maksymalny roczny przebieg został określony w wysokości 7 000 km. W przypadku tej formy finansowania, przebieg jest jednym z głównych czynników określających koszty użytkowania pojazdu. Dodatkowo charakterystyka pojazdu elektrycznego w połączeniu z udogodnieniami ustawowymi - możliwość korzystania z buspasów - zachęca do użytkowania pojazdu na terenie miasta gdzie dystanse są mniejsze i bezpośrednio rzutują na miesięczny przebieg całkowity, aniżeli w podróży międzymiastowych. Zasięg pojazdu elektrycznego przy pełnym naładowaniu wynosi około 200 km, a ponowne naładowanie pojazdu w pełni, według

¹⁴⁹Pismo Dyrektora DIT z 17 września 2019 r. (znak DIT.091.5. IK: 399927).

¹⁵⁰ Pismo Dyrektora DIT z dnia 9 stycznia 2020 r. (znak: DIT.II.091.19.2019,IK:433268).

producenta wynosi około siedem i pół godziny, co jest znaczącym przeciwwskazaniem do wykorzystywania jego w trakcie delegacji.

(dowód: akta kontroli str. 5812-5813)

Ministerstwo w celu spełnienia wymogów *UoE*, 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 spalinowe¹⁵¹.

(dowód: akta kontroli str. 977)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.6. Wykonywanie obowiązków sprawozdawczych w zakresie realizacji zadań przez naczelne i centralne organy administracji państwowej oraz jednostki samorządu terytorialnego

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 38 *UoE* naczelne i centralne organy administracji państwowej oraz zobowiązane JST do dnia 31 grudnia każdego roku przekazują ministrowi właściwemu ds. energii informację o liczbie i udziale procentowym pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym w użytkowanej flocie pojazdów. W związku z wejściem w życie *UoE*, podsekretarz stanu w Ministerstwie zwrócił się do zobowiązanych podmiotów z informacją o przedmiotowym obowiązku i terminową jego realizację. Ministerstwo zamieściło również na stronie internetowej¹⁵² wzór formularza sprawozdawczego z informacją o podmiotach zobowiązanych do składania informacji. Obowiązek wynikający z art. 38 *UoE* dotyczył 392 podmiotów, w tym 88 gmin, 45 organów administracji, 16 województw i 243 powiatów.

(dowód: akta kontroli str. 752-780)

Zgodnie z art. 37 *UoE*, JST¹⁵³ które świadczą usługę lub zlecają świadczenie usługi komunikacji miejskiej¹⁵⁴, zobowiązane są do sporządzenia analizy kosztów i korzyści¹⁵⁵. Analiza dotyczy wykorzystania przy świadczeniu usług komunikacji miejskiej, autobusów zeroemisyjnych oraz innych środków transportu, w których do napędu wykorzystywane są silniki, których cykl pracy nie powoduje emisji gazów cieplarnianych lub innych substancji objętych systemem zarządzania emisjami gazów cieplarnianych, o których mowa w *ustawie z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji*¹⁵⁶.

JST mają obowiązek sporządzenia analizy co 36 miesięcy i przekazania jej trzem ministrom, tj. właściwemu ds. energii, ds. gospodarki i ds. środowiska. Jednostki, które nie przekazały analizy do 31 grudnia 2018 r., zostały powiadomione¹⁵⁷ o ustawowym wymogu przekazania jej do 30 kwietnia 2019 r. Ostatecznie obowiązek wykonało 78¹⁵⁸ spośród 83 zobowiązanych do tego JST. Analiza nie została przekazana przez pięć JST. Dwie z nich poinformowały o braku funduszy na zlecenie wykonania Analizy Kosztów i Korzyści (dalej: AKK) przez firmę zewnętrzną, pozostałe zaś nie poinformowały o przyczynach nieprzekazania analizy. Według

¹⁵¹ Pismo Dyrektora DIT z dnia 11 października 2019 r. (znak: DIT.I.091.4.2019,IK:409600).

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

¹⁵³ Dotyczy JST, których liczba mieszkańców przekracza 50 tys.

¹⁵⁴ W rozumieniu ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2475, ze zm.).

¹⁵⁵ Dalej: AKK.

¹⁵⁶ Dz. U. z 2019 r., poz. 1447 ze zm.

¹⁵⁷ Pismo Ministra Energii z dnia 23 kwietnia 2019 r. (znak: DIT.070.2.2019,IK:346879).

¹⁵⁸ 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.

wyjaśnień Dyrektora DIT¹⁵⁹, Minister nie ma uprawnień do stosowania sankcji wobec innych organów administracji, szczególnie organów JST. W związku z tym, poza działaniami informacyjnymi i wyjaśniającymi, Ministerstwo nie prowadziło innych działań.

(dowód: akta kontroli str. 755-758, 906-908, 936-937, 2351-2364)

Według wyjaśnień Dyrektora DIT¹⁶⁰, nie określono zasad przeprowadzania analizy na poziomie ustawowym, *chcąc dać gminom jak największą elastyczność w tym zakresie*. Przepis umożliwia JST kształtowanie polityki ochrony środowiska na poziomie lokalnym. W 2018 r. Izba Gospodarki Komunikacji Miejskiej opracowała podręcznik¹⁶¹ zawierający wskazówki dla JST przydatne przy sporządzaniu AKK. Wydawnictwo zostało objęte patronatem honorowym Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli str. 1069-1070)

W zakresie współpracy ministerstw obsługujących ministrów właściwych ds. energii, ds. gospodarki i ds. środowiska w zakresie analizy kosztów i korzyści, eksperci ministerstw współpracowali w sposób roboczy i na bieżąco¹⁶². Niemniej jednak NIK zwraca uwagę, że nie sporządzano notatek ze spotkań.

(dowód: akta kontroli str. 757-758)

Według wyjaśnień Dyrektora DIT¹⁶³, w związku z obowiązkiem aktualizacji analiz przez JST co trzy lata i obowiązkiem posiadania we flocie 5% autobusów zeroemisyjnych dopiero od dnia 1 stycznia 2021 r., jest jeszcze czas na dokładne i efektywne przebadanie przesłanej dokumentacji. Wobec innych zadań związanych z realizacją rządowych planów elektromobilności dokładna analiza kosztów i korzyści, ustrukturyzowanie współpracy pomiędzy ministerstwami w tym zakresie zostało przełożone na okres późniejszy.

(dowód: akta kontroli str. 840)

Ministerstwo dokonało wstępnej analizy otrzymanych AKK¹⁶⁴, z której wynika że trzy gminy¹⁶⁵ (3,8% wszystkich JST, które przekazały Ministrowi AKK) osiągnęły udział pojazdów zeroemisyjnych we flocie użytkowanych pojazdów w komunikacji publicznej na poziomie około 30%, spełniając tym samym wymóg wynikający z art. 36 *UoE*, który wchodzi w życie dopiero w dniu 1 stycznia 2028 r. Według wyjaśnień Dyrektora DIT¹⁶⁶, Ministerstwo zaplanowało przeprowadzenie bardziej pogłębionych analiz. W tej sprawie rozpoczęły się rozmowy z Uniwersytetem Warszawskim – do czasu zakończenia czynności kontrolnych miały miejsce robocze ustalenia co do formy współpracy.

(dowód: akta kontroli str. 755-758, 937)

Z informacji pozyskanych przez Najwyższą Izbę Kontroli w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f *ustawy o NIK* od ministra właściwego ds. gospodarki¹⁶⁷ wynika, że informacje zawarte w wybranych, reprezentatywnych AKK zostały wykorzystane w raporcie *Analiza stanu rozwoju oraz aktualnych trendów*

¹⁵⁹ Pismo z dnia 12 września 2019 r.

¹⁶⁰ Pismo Dyrektora DIT z dnia 30 października 2019 r. (znak: DIT.I.091.12.2019,IK:414520).

¹⁶¹ 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.

¹⁶² Pismo Dyrektora DIT z dnia 12 września 2019 r. (znak: DIT.091.4.2019,IK:398119).

¹⁶³ Pismo Dyrektora DIT z dnia 12 września 2019 r. (znak: DIT.091.4.2019,IK:398119) i z dnia 27 września 2019 r. (znak: IK:402973).

¹⁶⁴ Pismo Dyrektora DIT z dnia 12 września 2019 r. (znak: DIT.091.4.2019,IK:398119).

¹⁶⁵ Lublin, Jaworzno, Stalowa Wola.

¹⁶⁶ Pismo Dyrektora DIT z dnia 12 września 2019 r. (znak: DIT.091.4.2019,IK:398119) i z dnia 7 października 2019 r. (znak: DIT.091.6.2019,IK:407585).

¹⁶⁷ Pismo Dyrektora Departamentu Innowacji w Ministerstwie Rozwoju z dnia 2 grudnia 2019 r. (znak: DIN-III-0810.1.2019).

rozwojowych w obszarze elektromobilności w Polsce¹⁶⁸. Ponadto informacje z wybranych AKK zostały wykorzystane na potrzeby realizowanego na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury badania *Przygotowanie bazy informacyjnej i propozycji rozwiązań implementujących znowelizowaną dyrektywę (2009/33/WE) w sprawie promocji czystych pojazdów CVD*¹⁶⁹.

(dowód: akta kontroli str. 2565-2566)

Z informacji pozyskanych przez Najwyższą Izbę Kontroli w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od ministra właściwego ds. środowiska¹⁷⁰ wynikało, że nie były dokonywane pogłębione analizy otrzymywanych informacji, ze względu na brak ustawowego obowiązku ich dokonywania. Z przekazanych wyjaśnień wynika, że w tym zakresie nie współpracowano z ówczesnymi Ministerstwami Środowiska, Energii oraz Przedsiębiorczości i Technologii.

(dowód: akta kontroli str. 2569)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.7. Monitorowanie przez Ministra Energii realizacji projektów objętych Programem Rozwoju Elektromobilności

Opis stanu
faktycznego

Realizacja i koordynacja projektów w ramach *Programu Rozwoju Elektromobilności* należała do zadań Zespołu zadaniowego, powołanego przez Przewodniczącego Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów. 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 Programu¹⁷¹. 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)¹⁷². Według wyjaśnień Dyrektora DIT¹⁷³, 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. Także z zeznań świadka – Lidera Projektu *Zaangażowanie spółek Skarbu Państwa w kreacji nowych modeli biznesowych*¹⁷⁴, wynika, że Kierownik Programu jedynie pod względem formalnym weryfikował dokumenty sporządzane przez Lidera podczas realizacji projektu, natomiast nie był zaangażowany w projekt na poziomie merytorycznym.

Procedura monitorowania realizacji projektów prowadzonych w ramach Zespołu Zadaniowego, wynikająca z postanowień *Decyzji nr 1*, została przedstawiona podczas czwartego posiedzenia KS w dniu 10 kwietnia 2017 r. W ramach procesu monitorowania Liderzy Projektów sprawozdawali realizację projektów do Kierownika Programu, który następnie przygotowywał raport okresowy dla Komitetu Sterującego (od czerwca 2017 r.¹⁷⁵ wyniki monitoringu statusu projektów były przedstawiane w formie raportów podczas każdego posiedzenia KS).

¹⁶⁸ Raport opracowany przez konsorcjum Atmoterm S.A. 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-technologia/rozwoj-elektromobilnosci-w-polsce>

¹⁶⁹ Zrealizowany przez firmę Atmoterm S.A.

¹⁷⁰ Pismo Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Klimatu z dnia 6 grudnia 2019 r. (znak: DPK-II.081.3.2019.MZ).

¹⁷¹ Zadania polegające na koordynacji realizacji projektu oraz raportowanie zostały wskazane w *Decyzji nr 11*.

¹⁷² Zadania Kierownika Programu zostały doprecyzowane i rozszerzone w *Decyzji nr 11*.

¹⁷³ Pismo Dyrektora DIT z 29 listopada 2019 r. (znak DIT.II.091.3.2019. IK: 421064).

¹⁷⁴ Protokół przesłuchania świadka z 17 grudnia 2019 r.

¹⁷⁵ Decyzja w tym zakresie została podjęta 6 czerwca 2017 r. podczas szóstego posiedzenia KS.

W Ministerstwie, w procesie monitorowania projektów wykorzystywano ponadto wytyczne zawarte w następujących dokumentach¹⁷⁶: *Standardy zarządzania projektami strategicznymi*¹⁷⁷, *Proces monitorowania projektów strategicznych*¹⁷⁸ *System monitorowania „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju oraz dziewięciu strategii rozwoju”*¹⁷⁹.

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*. Według wyjaśnień Dyrektora DIT¹⁸⁰, *Standardy zarządzania projektami strategicznymi* stanowią dobre praktyki w dziedzinie zarządzania projektami i wymagają każdorazowego dopasowania do kultury organizacyjnej jednostki, charakteru realizowanego projektu oraz produktów projektu, natomiast dokument ten nie został przyjęty przez Ministerstwo.

Zgodnie z dokumentem *Proces monitorowania projektów strategicznych*, monitoring realizacji programów i projektów wynikających ze strategicznych dokumentów Rady Ministrów, w tym w szczególności ze *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, co do zasady miał odbywać się poprzez teleinformatyczny system do zarządzania i monitorowania projektów MonAliZa, administrowany przez RBMP. W dokumencie tym scharakteryzowane zostały poszczególne czynności w ramach procesu monitorowania planowania i realizacji projektu oraz zadania uczestników tego procesu, w tym Lidera Projektu i Biura Monitorowania Projektu. 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 Programu¹⁸¹, a następnie – przez pracownika Ministerstwa¹⁸², bowiem, jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DIT¹⁸³, Liderzy Projektów nie mieli dostępu i nie wprowadzali danych do systemu MonAliZa, ponieważ Rządowe Biuro Monitorowania Projektów dysponowało ograniczoną liczbą licencji umożliwiającą dostęp do systemu.

Zgodnie z dokumentem *System monitorowania „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju oraz dziewięciu strategii rozwoju”*, opisującym monitoring strategiczny SOR, co najmniej raz na kwartał miała następować aktualizacja bieżących informacji przekazywanych w systemie MonAliZa na temat stanu realizacji poszczególnych projektów strategicznych wraz z podsumowaniem i rekomendacjami. W ramach realizacji powyższego obowiązku do Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju kwartalnie przekazywane były przygotowywane przez Kierownika Programu *Karty monitoringu strategicznego*.

NIK zwraca uwagę, że rola Kierownika Programu w procesie monitorowania projektów ograniczała się głównie do pośredniczenia w przekazywaniu informacji na temat realizowanych projektów oraz monitorowania projektów od strony formalnej. Według zeznaniach świadka¹⁸⁴ – Kierownika Programu E-Samochód w okresie od 29 czerwca 2017 r. do 13 czerwca 2019 r. funkcja Kierownika Programu była dość

¹⁷⁶ Wyjaśnienia Dyrektora DIT, pismo z 19 listopada 2019 r. (znak DIT.091.9.2019. IK: 419279).

¹⁷⁷ Wersja 1.0, dokument z 20 września 2018 r., sporządzony przez Rządowe Biuro Monitorowania Projektów.

¹⁷⁸ Dokument przyjęty uchwałą Rządowego Biura Monitorowania Projektów nr 4/06/2018 z 12 czerwca 2018 r.

¹⁷⁹ Dokument opracowany przez Departament Strategii Rozwoju w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2018 r.

¹⁸⁰ Pisma z 19 listopada 2019 r. (znak DIT.091.9.2019. IK: 419279) z 20 grudnia 2019 r. (znak DIT.II.091.15.2019. IK: 426968).

¹⁸¹ 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.

¹⁸² Liderzy Projektów przekazywali Kierownikowi Programu informacje o postępach w projektach realizowanych przez poszczególne instytucje.

¹⁸³ Pismo Dyrektora DIT z 8 stycznia 2020 r. (znak DIT.II.091.17.2019. IK: 432529).

¹⁸⁴ Protokół przesłuchania świadka z 14 listopada 2019 r.

formalna, do jego zadań należało agregowanie danych, nie miał on możliwości wywierania aktywnego wpływu na projekt, w tym harmonogram lub budżet. 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 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.

(akta kontroli str. 571-582, 2801-3256, 3412-3418, 3828-3831, 3860-3866, 4027, 4030-4031, 4176-4184, 4243, 4247, 4265, 4268, 4306-4312, 4395-4401, 4492-4501, 4504-4512, 6032-6039, 6041-6042, 6044-6045)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

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 Ministerstwie nie były znane przyczyny powyższej sytuacji¹⁸⁵. Według wyjaśnień Dyrektora DIT¹⁸⁶, w praktyce zadania BMP pełni Kierownik Programu. Zdaniem NIK, w wyniku zastosowanego w Ministerstwie rozwiązania jedna osoba pełniła w Zespole Zadaniowym dwie role: zarządczą oraz monitorująco-doradczą. Kierownik Programu E-samochód odpowiadający przed Komitetem Sterującym za realizację Programu (§4 ust. 2 *Decyzji nr 11*) nie powinien jednocześnie pełnić roli BMP stanowiącego wsparcie doradcze dla KS i mającego, zgodnie z §4 ust. 6 *Decyzji nr 11*, monitorować realizację Programu i projektów oraz wstępnie opracowywać zebrane informacje i przekazywać je uprawnionym podmiotom.

BMP, jako komórka organizacyjna lub samodzielne stanowisko pracy lub wydział wyodrębnione w strukturze organizacyjnej Ministerstwa do wspierania realizacji programu i projektów, monitorowania ich realizacji, wstępnego opracowywania zebranych informacji, a także szerzenia kultury zarządzania projektami wewnątrz Ministerstwa, została zdefiniowana również w dokumencie *Proces monitorowania projektów strategicznych*, ustanawiającym mechanizmy przesyłania informacji o stanie realizacji programów i projektów w ramach systemu MonAliZa.

(akta kontroli str. 577-582, 3832-3837, 4407, 4416, 6032-6038)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister Energii podejmował działania określone w *Planie Rozwoju Elektromobilności* jednakże została osiągnięta tylko część efektów założonych dla pierwszego etapu rozwoju elektromobilności, tj. w latach 2017-2018. 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 założonych dla drugiego etapu rozwoju elektromobilności, tj. lat 2019-2020 był stosunkowo niski, co stwarza ryzyko ich niezrealizowania do końca 2020 r.

¹⁸⁵ Pismo Dyrektora DIT z 20 grudnia 2019 r. (znak DIT.II.091.16.2019 IK:432604).

¹⁸⁶ Pismo Dyrektora DIT z 8 stycznia 2020 r. (znak DIT.II.091.17.2019. IK: 432529).

Spośród wyznaczonych w *Krajowych ramach polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych* celów na 2020 r., osiągnięte zostały jedynie cele w zakresie liczby pojazdów zasilanych CNG oraz punktów ładowania o dużej mocy. Natomiast stosunkowo niski jest 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.

Ministerstwo zrealizowało limit udziału pojazdów elektrycznych we flocie użytkowanych pojazdów zgodnie z art. 68 ust. 1 *UoE* zaplanowany do osiągnięcia od dnia 1 stycznia 2022 r.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Możliwie szybkie wydanie aktów wykonawczych na podstawie art. 12 ust. 2, art. 19 oraz art. 41. ust. 6 *ustawy o elektromobilności*.
2. Wyznaczenie pracownika Ministerstwa do pełnienia roli Biura Monitorowania Projektów, tj. roli monitorująco-doradczej dla Programu E-samochód, o której mowa w §3 ust. 2 pkt. 2 oraz w §5 ust. 1 pkt. 4 *Decyzji nr 11 Przewodniczącego KERM z 27 września 2018 r.*
3. 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.
4. Planowanie celów projektów i produktów projektów w sposób zapewniający przedkładanie rzetelnych i jednoznacznych informacji do Rządowego Biura Monitorowania Projektów w ramach procesu monitorowania realizacji projektu.
5. Każdorazowe określanie mierników i skwantyfikowanych wskaźników dla działań zaplanowanych w projektach dokumentów strategicznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 12 lutego 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Małgorzata Motylow
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
p.o. Dyrektora
Lech Oniszczenko
/-/