



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.008.02.2019

dr inż. Wojciech Kamieniecki
Dyrektor
Narodowego Centrum Badań i Rozwoju,
ul. Nowogrodzka 47a, 00-695 Warszawa

TEKST UJEDNOLICONY

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*Tekst dokumentu ujednolicony po rozpatrzeniu zastrzeżeń
– zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego –
przez Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli*
uchwała Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej KPK-KPO.443.053.2020 z dnia 1 lipca 2020 r.

P/19/020 - Wsparcie rozwoju elektromobilności

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (dalej: NCBR lub Centrum). ul. Nowogrodzka 47a, 00-695 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Kamieniecki, Dyrektor Narodowego Centrum Badań i Rozwoju od 30 lipca 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Krzysztof Kurzydłowski do 20 stycznia 2016 r. Dyrektor Narodowego Centrum Badań i Rozwoju Jerzy Kątki, Dyrektor Narodowego Centrum Badań i Rozwoju od 21 stycznia 2016 r. do 12 kwietnia 2016 r. Maciej Chorowski, Dyrektor Narodowego Centrum Badań i Rozwoju od 13 kwietnia 2016 r. do 15 kwietnia 2019 r., Wojciech Kamieniecki, pełniący obowiązki Dyrektora Narodowego Centrum Badań i Rozwoju od 16 kwietnia 2019 r. do 29 lipca 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja projektów w zakresie wsparcia rozwoju elektromobilności
Okres objęty kontrolą	Lata 2016 - 2019, z uwzględnieniem faktów i dowodów wykraczających poza ten okres, istotnych dla celów kontroli
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 <i>ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Maciej Maciejewski, Doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KGP/89/2019 z 5 września 2019 r. 2. Monika Kowalska-Rozkosz, Specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/99/2019 z 30 września 2019 r. (akta kontroli str. 1-4, 36, 56)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację przez NCBR w latach 2017-2019 *projektu pozakonkursowego POIR.04.01.03-00-001/16* (dalej: Projekt X lub projekt pozakonkursowy) w zakresie dotyczącym programu *Bezemisijny Transport Publiczny* (dalej: program BTP) oraz programu dedykowanego infrastrukturze ładowania.

Głównym celem Projektu X było stworzenie efektywnego ekosystemu rozwoju innowacji w Polsce, w oparciu o nowy model finansowania przełomowych projektów badawczych. W ramach projektu założono zrealizowanie trzech programów badawczych. Były to: program BTP, który zakładał skonstruowanie i produkcję nowocze-

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm. Dalej: *ustawa o NIK*.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

snych autobusów tzw. zeroemisyjnych, program budowy infrastruktury ładowania oraz magazynowanie wodoru. Szczegółowej kontroli poddano program BTP oraz *Bezemisyjny samochód dostawczy do 3,5 t* (dalej: program e-Van), włączony do Projektu X dopiero w 2019 r., po rezygnacji z pierwotnie przewidzianego do realizacji programu innowacyjnego systemu zasilania pojazdów elektrycznych.

W ocenie NIK, NCBR dokonując, w ramach przyjętego obszaru priorytetowego, wyboru (w programie BTP) produktu końcowego (autobusu elektrycznego) i realizacji programu dedykowanego infrastrukturze ładowania nie przeprowadziło uprzednich wszechstronnych i rzetelnych analiz, uwzględniających w należyty sposób przyjęte założenia (dotyczące m.in.: nowej formuły prowadzenia programów, określenia potrzeb potencjalnych odbiorców, nowatorskiego charakteru stosowanych rozwiązań, wielości interesariuszy), które wpływały na złożoność tych programów. Przeprowadzone w trakcie realizacji Projektu X analizy i diagnoza ryzyk nie wpłynęły na istotną modyfikację programu BTP albo jego wcześniejsze zakończenie. Ponadto nieterminowo (i tym samym niezgodnie z postanowieniami umowy o dofinansowanie) przebiegała realizacja przez NCBR kamieni milowych w Projekcie X w okresie od I półrocza 2018 r. do I półrocza 2019 r. oraz programu BTP w zakresie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie partnerstwa innowacyjnego.

W Centrum przyjęto założenie, że efektem programu BTP będzie dostarczenie samorządom miast około tysiąca nowoczesnych, bezemisyjnych autobusów wyposażonych w innowacyjny system zasilania oraz zdolnych do autonomicznego (bezobsługowego) poruszania się po terenie zajezdni. Tymczasem miasta oczekiwały przede wszystkim taniego, niezawodnego i niskoemisyjnego pojazdu wraz z infrastrukturą ładowania. Przesłanką wskazującą na rozmiłowanie oczekiwań docelowych użytkowników, co do cech przyszłego produktu z założeniami przyjętymi przez NCBiR, było zobowiązanie się nabywców (w ramach tzw. zakupu obowiązkowego) do kupienia jedynie sześciu sztuk przyszłych pojazdów. Zakup dalszych 201 sztuk uzależniony był od otrzymania przez odbiorców dofinansowania (tzw. zakup warunkowy), a nabycie kolejnych 871 sztuk było wyłącznie opcją.

Projekt BTP realizowany był w pilotażowej w polskich warunkach formule finansowania badań naukowych opartej – w uproszczeniu – na zasadzie wieloetapowego kojarzenia prac badawczych i rozwojowych z potrzebami przyszłych odbiorców oraz potencjałem wytwórczym przyszłych producentów. Przyjęcie, że produktem końcowym tej pilotażowej formuły będzie powstanie całkowicie innowacyjnego, zeroemisyjnego autobusu o parametrach dotychczas w Polsce niestosowanych, stwarzało istotne ryzyko niepowodzenia programu BTP. Konsekwencją zmaterializowania się tego ryzyka, jest zagrożenie niezrealizowania celu głównego Projektu X w założonych ramach czasowych i finansowych.

Bezskuteczne pierwsze postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w ramach programu BTP trwało ponad 18 miesięcy - od dnia 3 stycznia 2018 r. (data ogłoszenia o przetargu) do dnia 10 czerwca 2019 r. (unieważnienie przetargu). W drugim, trwającym postępowaniu przewidziano na wyłonienie wykonawców jedynie dziewięć miesięcy. Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę czas trwania pierwszego postępowania, istnieje ryzyko ponownego przekroczenia założonych terminów.

Skutkiem braku rzetelnych analiz była również rezygnacja w 2019 r. z programu dedykowanego infrastrukturze ładowania. Program ten okazał się obszarem pozbawionym wyzwań badawczych i możliwości zastosowań innowacyjnych rozwiązań, a więc nie spełniał kryteriów finansowania w ramach Projektu X. W jego miejsce Komitet Sterujący w 2019 r. rekomendował wprowadzenie programu e-Van, który znajdował się nadal w fazie koncepcyjnej, pomimo iż prace nad nim trwały od 2017 r.

NIK ocenia negatywnie stopień zaawansowania realizacji programu BTP, co stwarza ryzyko niepełnego wykorzystania środków w ramach przyznanego dofinansowania. Wydatki poniesione do dnia 30 listopada 2019 r. wyniosły 7,1 mln zł, co stanowiło ok. 7% projektowanego budżetu (100 mln zł).

Realizacja programu e-Van do dnia podpisania aneksu nr 3 do umowy o dofinansowanie (13 grudnia 2019 r.), na podstawie którego program ten został włączony do realizacji w ramach Projektu X, przebiegała bez podstawy umownej (tj. dokonania koniecznych zmian ww. umowy).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Realizacja projektów w zakresie wsparcia rozwoju elektromobilności

Opis stanu faktycznego

1. Założenia i cele programów *Bezemisyjny Transport Publiczny (BTP)* oraz *Bezemisyjny samochód dostawczy do 3,5 t (e-Van)*

Realizowane przez NCBR programy BTP i e-Van korzystały z dofinansowania w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój (dalej: POIR). Głównym celem POIR było podniesienie poziomu innowacyjności gospodarki dzięki realizacji takich projektów badawczo-rozwojowych, które odpowiadały na zidentyfikowane potrzeby, a jednocześnie charakteryzowały się wysokim poziomem innowacyjności. Projekt pozakonkursowy z założenia miał być odpowiedzią na zidentyfikowane problemy i wyzwania rozwojowe określonej grupy odbiorców, a osiągnięciu założonych celów służyć miało przyjęcie nowatorskich instrumentów finansowania projektów badawczo-rozwojowych.

Przyjęty przez NCBR model finansowania programów oparty został na rozwiązaniach wypracowanych przez amerykańską agencję finansującą badania – Defense Advance Research Projects Agency⁴. Zakładał on, że środowisko naukowe i biznesowe proponowało innowacyjne rozwiązanie problemu zgłoszonego przez zamawiającego, który pochodził z sektora publicznego. W celu zapewnienia kompleksowego doradztwa w zakresie zaplanowania i wdrożenia modelu finansowania, zastępca Dyrektora NCBR podpisał w dniu 26 kwietnia 2016 r. umowę z SRI International (niezależną organizacją badawczą non-profit) o wartości 3 439,9 tys. USD (13 393,3 tys. zł⁵). Zamówienie obejmowało szkolenie oraz kompleksowe doradztwo w planowaniu i wdrażaniu innowacyjnych metod finansowania prac badawczo-rozwojowych, opartych na modelu Advanced Research Projects (dalej: ARP). Doradztwo miało na celu podniesienie umiejętności i potencjału pracowników Centrum zaangażowanych we wdrażanie POIR, a także przeprowadzenie implementacji najlepszych praktyk modelu ARP w NCBR. W IV kwartale 2016 r. ww. organizacja badawcza opracowała *Podręcznik zaawansowanych projektów badawczych ARP*. Wskazywał on tylko na główne założenia modelu, które miały następnie być dostosowywane do zasad działania NCBR. W podręczniku nie zawarto szczegółowej metodyki realizacji projektów badawczych ARP, która oparta byłaby na obowiązujących w Polsce rozwiązaniach prawnych. W praktyce, w NCBR projekty pozakonkursowe realizowano w ramach przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁶. Pro-

³ 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.

⁴ Występującą w latach 1958-1972 i 1993-1996 pod nazwą – Advanced Research Projects Agency – ARPA.

⁵ 3,8935 zł - kurs NBP dolara amerykańskiego według tabeli nr 080/A/NBP/2016 z dnia 2016-04-26.

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843. Dalej: *Pzp*

gramy BTP i e-Van realizowały wydzielone zespoły pracownicze, ale nie została opracowana ostatecznie metodyka realizacji tych projektów. Jak zeznał⁷ ówczesny Dyrektor Centrum przyczyną były trudności z wyprzedzającym zdefiniowaniem przebiegu realizacji projektu.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Biura Dyrektora Centrum i Obsługi Prawnej⁸ w toku realizacji umowa była poddawana przeglądowi pod kątem zgodności z potrzebami NCBR. W Centrum przeprowadzono również wewnętrzną analizę prawną dopuszczalności rozwiązania umowy. Wynikiem przeglądu było zawarcie w dniu 5 czerwca 2017 r. aneksu nr 1, w którym wskazano, że każdorazowo inicjacja kolejnych zadań miała być uzgadniana z dyrekcją NCBR. Koszty kwalifikowane z tytułu realizacji umowy doradztwa w Projekcie X w okresie od września 2017 r. do grudnia 2019 r. wyniosły 950,2 tys. USD i dotyczyły mentoringu, organizacji warsztatów oraz dodatkowego czasu doradztwa.

(akta kontroli str. 23, 116-117, 190, 212-213, 266-267)

We wniosku o dofinansowanie Projektu X⁹ określono główny jego cel jako *stworzenie efektywnego ekosystemu rozwoju innowacji w Polsce, w oparciu o nowy model finansowania przełomowych projektów badawczych*. Projekt miał stworzyć warunki dla powstania przełomowych technologii, przyspieszyć wdrożenie wyników prac B+R na rynek oraz budować postawy proinnowacyjne wśród podmiotów realizujących prace B+R i szeroko pojętego społeczeństwa.

W ramach projektu miało zostać zrealizowanych pięć projektów badawczych, przy czym priorytetowe obszary badawcze, czyli tzw. *thrust areas* miały zostać dookreślone przez Dyrektora NCBR. Przy określaniu obszarów zobowiązany był on do zapewnienia zgodności z priorytetami państwa, określonymi w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*¹⁰, a także do uwzględnienia potencjału rozwojowego danego obszaru, możliwości generowania masy krytycznej wśród polskich podmiotów działających w danym obszarze oraz potencjału do wygenerowania innowacji o charakterze przełomowym. We wniosku określono również, iż zdefiniowane w NCBR *thrust areas*, powinny wynikać z konsultacji z Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Ministerstwem Rozwoju.

Umowa o dofinansowanie projektu pozakonkursowego w ramach POIR nr PO-IR.04.01.03-00-0001/16 podpisana została w dniu 12 kwietnia 2017 r. Kwota wydatków kwalifikowanych, równa całkowitemu kosztowi realizacji Projektu X wynosiła 181 888,7 tys. zł, a okres kwalifikowalności wydatków przyjęto od dnia 1 października 2016 r. do dnia 31 grudnia 2023 r. Umowa aneksowana była trzykrotnie, w dniach: 26 września 2017 r., 19 września 2018 r. oraz 13 grudnia 2019 r.

W uzasadnieniu do aneksu nr 1 Zastępca Dyrektora NCBR wskazał, iż wybrany został obszar priorytetowy elektromobilność, jako jeden z ważniejszych obszarów zainteresowania rządu, który wpisuje się w dokumenty strategiczne, czyli SOR i program elektromobilności¹¹. W związku z koniecznością intensyfikacji działań w Projekcie X w początkowym okresie realizacji, NCBR wnioskowało o zmianę terminów osiągnięcia tzw. kamieni milowych. Miało to przełożyć się na wcześniejsze

⁷ Protokół przesłuchania świadka z dnia 18 grudnia 2019 r.

⁸ Pismo z dnia 7 stycznia 2020 r., znak: BDP-SKO.0910.1.2019.JB

⁹ Sporządzony w dniu 10 listopada 2016 r.

¹⁰ *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030), przyjęta uchwałą Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. (M. P. poz. 260). Dalej: SOR. Weszła w życie w dniu 15 marca 2017 r.*

¹¹ W obszarze elektromobilności nie ma jednego dokumentu zatytułowanego program elektromobilności. Na program składają się zadania zawarte w *Planie Rozwoju Elektromobilności w Polsce „Energia do przyszłości”* przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 16 marca 2017 r. oraz *Krajowych ramach polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych* przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 29 marca 2017 r.

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

Aneks nr 2 z dnia 19 września 2018 r. zawarto w związku z koniecznością weryfikacji metodologii i ponownego przeliczenia kosztów, wynikającą ze zmiany założeń projektu.

W I kwartale 2019 r. Dyrektor NCBR podjął decyzję o nierealizowaniu osobnego programu dedykowanego infrastrukturze ładowania, ze względu na brak wyzwań badawczych w tym obszarze, a także nieuregulowane kwestie prawne związane z tworzeniem infrastruktury ładowania połączonej z siecią energetyczną. Ponadto decyzję uzasadniono faktem, iż w ramach programu BTP uwzględniono ładowarki umożliwiające ładowanie pojazdów z wykorzystaniem istniejącego dostępu do sieci energetycznej. Aneksem nr 3 z dnia 13 grudnia 2019 r. zmieniono zakres merytoryczny programów badawczych. Zamiast programu dotyczącego infrastruktury ładowania wprowadzono program w e-Van, którego budżet ustalono na 47 mln zł. Zmieniona została również kwota kosztów wszystkich programów B+R na 179 mln zł oraz wydłużono okres kwalifikowalności wydatków do 31 grudnia 2023 r.

Stosowna informacja została przekazana przez Dyrektora Departamentu Innowacyjnych Metod Zarządzania Projektami¹² na posiedzeniu Komitetu Sterującego¹³ w dniu 11 kwietnia 2019 r. Jak wyjaśniła Dyrektor Biura Dyrektora Centrum i Obsługi Prawnej NCBR¹⁴ Instytucja Zarządzająca POIR została poinformowana o zamianie programu dedykowanego infrastrukturze ładowania na program e-Van w piśmie z dnia 13 sierpnia 2019 r.¹⁵ oraz podczas spotkania przedstawicieli DRIM z Instytucją Zarządzającą we wrześniu 2019 r.

Pilotażowe wdrażanie nowego podejścia do finansowania prac badawczo-rozwojowych oparto na dwóch modelach:

- Partnerstwa innowacyjnego, czyli postępowania, w którym NCBR pełnił rolę Zamawiającego. W ten sposób realizowany był program BTP – pierwsze postępowanie o zamówienie publiczne nr 44/17/PI, a także drugie postępowanie nr 30/19/PI.
- Zamówień przedkomercyjnych, które planowano wykorzystać do realizacji programu e-Van.

(akta kontroli str. 24, 36-38, 55, 174-175, 190-191)

¹² Dalej: DRIM.

¹³ Komitet Sterujący funkcjonujący w ramach Zespołu zadaniowego do spraw „Programu Rozwoju Elektromobilności” na podstawie decyzji nr 1 Przewodniczącego Komitetu Ekonomicznego z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie powołania Zespołu zadaniowego do spraw „Programu Rozwoju Elektromobilności”.

¹⁴ Pismo z dnia 7 listopada 2019 r., znak: BDP-SKO.0910.1.2019.MG2.

¹⁵ Pismo Dyrektora NCBR do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju z dnia 13 sierpnia 2019 r., DRIM.081.13.2019.

W dniu 4 listopada 2016 r. Dyrektor NCBR powołał *Zespół ds. elektromobilności*, w którego skład weszli eksperci branżowi oraz pracownicy NCBR. Do zadań Zespołu należało opracowanie wstępnych założeń i obszarów badań, wsparcie procesu rekrutacji menedżera programu oraz pełnienie funkcji doradczej w stosunku do menedżera programu oraz Dyrektora Centrum. W okresie od dnia 7 listopada 2016 r. do dnia 25 stycznia 2017 r. Zespół odbył pięć posiedzeń, na których przedstawiono koncepcję programu i omówiono wątpliwości związane z możliwością jego realizacji, przede wszystkim w zakresie formuły prawnej programu (innowacyjne zamówienia publiczne zamiast formuły grantowej), roli samorządu, który miałby wdrażać wypracowane wyniki oraz projektowanego zakresu prac B+R. Ustalono również cele, założenia, wnioski i kształt programu na rzecz bezemisyjnego transportu publicznego.

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

W odpowiedzi na ogłoszenie swój wstępny udział w projekcie zadeklarowało 21 miast oraz Górnośląski Okręg Przemysłowy, a także trzy inne podmioty¹⁶. Miasta wskazały główne potrzeby związane z nowoczesnym publicznym transportem bezemisyjnym oraz wstępnie zadeklarowały możliwość zakupu łącznie około 430 nowoczesnych autobusów.

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

W okresie od czerwca do lipca 2017 r. *Porozumienie w sprawie wspólnej realizacji programu bezemisyjnego transportu publicznego*¹⁷ podpisały władze 23 miast¹⁸ oraz Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego. Zgodnie z pierwotną treścią Porozumienia, po przeprowadzeniu określonych w porozumieniu testów, miasta zobowiązywały się do nabycia w drodze cesji praw i obowiązków przysługujących NCBR na zakup określonej liczby pojazdów, a także przysługiwało im prawo do nabycia w drodze cesji praw i obowiązków przysługujących NCBR do skorzystania z prawa opcji na zakup określonej liczby pojazdów.

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

W okresie od września do grudnia 2017 r. Porozumienia w zmienionej formule (aneks lub nowe Porozumienie) podpisały władze 26 miast oraz Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego. Jedno miasto (Łomianki) zrezygnowało z realizacji programu BTP, wskazując jako powód brak akceptacji zakresu zmian w Porozumieniu wprowadzonych aneksem. Porozumienie podpisały dodatkowo cztery miasta – Bydgoszcz, Gdynia, Wejherowo i Warszawa.

Miasta zadeklarowały zakup łącznie sześciu sztuk autobusów oraz 201 sztuk w przypadku uzyskania bezzwrotnego dofinansowania na zakup pojazdów

¹⁶ Stowarzyszenie Elektryków Polskich, Przemysłowy Instytut Motoryzacji oraz Instytutu Łączności – Państwowy Instytut Badawczy.

¹⁷ Dalej: Porozumienie.

¹⁸ Częstochowa, Jaworzno, Kraków, Krosno, Lublin, Łomianki, Łomża, Mielec, Nowy Sącz, Płock, Rzeszów, Siedlce, Sieradz, Sosnowiec, Starachowice, Szczecin, Tczew, Tomaszów Mazowiecki, Toruń, Tychy, Wrocław, Zakliczyn i Żyrardów.

w wysokości co najmniej 60%, a także uzyskały prawo do skorzystania z prawa opcji na zakup 871 autobusów.

Podstawę opracowania założeń programu BTP stanowiły następujące dokumenty i analizy:

- Komunikat Komisji Europejskiej *Europa 2020* z dnia 3 marca 2010 r. – *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu Społecznemu*;
- *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu z dnia 28 marca 2011 r.*¹⁹;
- Dokumenty krajowe, które wyznaczały strategię w zakresie rozwoju elektromobilności, tj. SOR, *Plan Rozwoju Elektromobilności w Polsce* oraz ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych²⁰;
- Wniosek oraz Umowa o dofinansowanie projektu pozakonkursowego PO-IR.04.01.03-00-001/16 *Podniesienie poziomu innowacyjności gospodarki poprzez wdrożenie nowego modelu finansowania przełomowych projektów badawczych*, w której wskazano planowany model finansowania programów badawczo-rozwojowych;
- Zarządzenie Dyrektora Narodowego Centrum Badań i Rozwoju nr 81/2016 z dnia 4 listopada 2016 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw elektromobilności oraz podejmowane w trakcie jego prac ustalenia;
- Wnioski z przeprowadzonego Dialogu Technicznego;
- Analizy przeprowadzone przez Koordynatora programu BTP w toku opracowania założeń programu dotyczące m.in. stanu techniki w zakresie pojazdów i ich komponentów, podmiotów działających na rynku, potencjału naukowego, postępowań w obszarze transportu publicznego, wymagań w odniesieniu do transportu publicznego oraz dotyczące ryzyk w programie;
- Ankiety, Porozumienia oraz inne dokumenty wynikające ze współpracy NCBR z miastami²¹, które obejmowały informacje dotyczące ilości autobusów, które podmiot chciałby zakupić oraz wskazywały pożądane parametry autobusów.

(akta kontroli str. 25, 46-50, 54-55, 132-133, 191)

Celem ogólnym programu BTP było opracowanie i dostawa do roku 2023 około 1000 innowacyjnych, bezemisyjnych autobusów transportu publicznego do jednostek samorządów terytorialnych.

W programie określono trzy cele szczegółowe:

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

¹⁹ Opracowany przez Komisję Europejską - COM/2011/0144 końcowy.

²⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1124, ze zm. Dalej: *ustawa o elektromobilności*.

²¹ Na potrzeby niniejszego wystąpienia pod pojęciem *miasta* należy rozumieć podmioty zajmujące się transportem publicznym, z którymi NCBR prowadził rozmowy lub negocjacje lub które były współzamawiającymi w programie BTP (tj. Gminy, Górnośląski Okręg Przemysłowy oraz spółki odpowiedzialne w danej gminie za organizację transportu).

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

Zaplanowana w programie BTP liczba autobusów, objęta zamówieniem, była wynikiem zgłoszeń Współzamawiających, którzy dokonali jej wyliczenia w oparciu o tzw. zastępowalność technologiczną posiadanej floty komunikacji miejskiej, cele osiągnięcia udziału transportu zeroemisyjnego we flocie, możliwości budżetowe, możliwe finansowanie nabycia pojazdów, a także realizowane zadania transportowe.

Określona została wymagana innowacyjność produktu końcowego, tzn. autobus miał posiadać dwie konieczne innowacyjności:

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

Według wyjaśnień Dyrektora Działu Administracji i Zakupów²² kwestia wyboru *obligatoryjnych innowacyjności została dokonana po zrealizowaniu dialogu technicznego oraz pozyskaniu informacji od miast współzamawiających w programie*. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Biura Dyrektora Centrum i Obsługi Prawnej²³ na definiowanie innowacyjności wpływ miały również rozmowy z ekspertami dziedzinowymi, w tym członkami Zespołu ds. *elektromobilności* i SRI International, a także analiza patentów, zgłoszeń patentowych literatury dotyczącej transportu.

Zakres programu BTP nie obejmował realizacji infrastruktury ładowania. Jak wyjaśnił Dyrektor Działu Administracji i Zakupów²⁴ *w toku prac nad założeniami postępowania nr 44/17/PI brano również pod uwagę scenariusz, w którym w jednym zamówieniu nastąpi zarówno dostawa pojazdów, jak i prace budowlane związane z infrastrukturą. Niemniej jednak NCBR w wyniku informacji uzyskanych z przeprowadzonego dialogu technicznego w zakresie infrastruktury ładowania podjął decyzję o wyodrębnieniu infrastruktury ładowania z postępowania przetargowego (...) Zadanie byłoby utrudnione ze względu na znaczną ilość współzamawiających, zróżnicowane potrzeby każdego z nich, oraz problemy z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Ze względu na znaczny stopień skomplikowania takiego postępowania oraz ograniczony czas, w którym NCBR miał do dyspozycji środki pochodzące z funduszy europejskich, zrezygnowano z takiego scenariusza. (...) NCBR podjął decyzję o nie realizowaniu osobnego programu dedykowanego infrastrukturze ładowania.*

(akta kontroli str. 26-27, 57-58, 424-449)

Koncepcja uruchomienia programu e-Van, dedykowanego pojazdom dostawczym, zainicjowana została w trakcie posiedzeń Komitetu Sterującego działającego przy Ministrze Energii. W wyniku ustaleń podjętych na posiedzeniach Komitetu Sterującego, w dniach 21 lipca 2017 r. oraz 8 sierpnia 2017 r. do NCBR wpłynęły pisma od Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Energii nakazujące wyznaczenie przez NCBR

²² Pismo Dyrektora Działu Administracji i Zakupów NCBR z dnia 9 października 2019 r., znak: DRIM.081.21.2019

²³ Pismo Dyrektora Zastępcy Dyrektora Biura Dyrektora Centrum i Obsługi Prawnej NCBR z dnia 29 listopada 2019 r., znak: BDP-SKO.0910.1.2019.MG2

²⁴ Pismo Dyrektora Działu Administracji i Zakupów NCBR z dnia 9 października 2019 r., znak: DRIM.081.21.2019

Liderów Projektów, w tym Lidera Projektu *Uruchomienie Programu bezemisyjny samochód dostawczy do 3,5 tony*, a także uruchomienia w NCBR konkursu, którego celem będzie powstanie takiego samochodu.

W czerwcu 2018 r. NCBR podpisał listy intencyjne z Poczta Polska SA oraz czterema spółkami energetycznymi (ENEA SA, ENERGA-OPERATOR SA, PGE Dystrybucja SA, TAURON Dystrybucja SA) o współpracy w zakresie opracowania założeń programu. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Działu Rozwoju Innowacyjnych Metod Zarządzania Programami²⁵ *pierwszym krokiem było nawiązanie współpracy między PFR a Poczta Polska SA, które miało na celu stworzenie spółki celowej, która nabędzie innowacyjne pojazdy. Szczegóły rozmów i ustaleń między PFR a Poczta Polska SA nie są znane NCBR. Ministerstwo Energii – mające pod swoim nadzorem spółki energetyczne i jednocześnie kierujące pracami Komitetu Sterującego – zdecydowało się po analizach zaangażować cztery spółki energetyczne we wdrażanie produktów końcowych programu e-Van.*

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

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

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

W dniu 13 sierpnia 2019 r. Dyrektor NCBR w piśmie do Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju²⁶ poinformował, że w miejsce programu na rzecz infrastruktury ładowania uruchomiony zostanie program e-Van. W załączonym do pisma harmonogramie podano między innymi, że publikacja ogłoszenia o konkursie zaplanowana jest na dzień 3 października 2019 r., podpisanie umów z wykonawcami zaplanowano w okresie od 20 do 31 grudnia 2019 r., od dnia 2 stycznia 2020 r. planowane jest rozpoczęcie fazy B+R, a jej zakończenie przewidziano w dniu 7 marca 2023 r.

Szczegółowe założenia programu zostały zaakceptowane przez Dyrektora NCBR w dniu 12 września 2019 r. Przyjęto, iż głównym celem programu e-Van będzie wdrożenie na rynek elektrycznego pojazdu dostawczego kat. N1 o innowacyjnych funkcjonalnościach i uniwersalnym zastosowaniu. Cel programu e-Van miał być osiągnięty poprzez opracowanie stosownego pojazdu dostawczego oraz przetestowanie nowego modelu finansowania prac badawczo-rozwojowych. W programie

²⁵ Pismo Zastępcy Dyrektora Działu Rozwoju Innowacyjnych Metod Zarządzania Programami z dnia 29 listopada 2019 r.

²⁶ Pismo Dyrektora NCBR do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju z dnia 13 sierpnia 2019 r., znak: DRIM.081.13.2019.

określono wskaźniki produktu²⁷, a także wskaźniki rezultatu²⁸ i wskaźniki wpływu²⁹. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych (20 grudnia 2019 r.) program e-Van nie został uruchomiony (wymagał zaakceptowania przez Radę NCBR), pomimo, iż zgodnie z pismem z dnia 13 sierpnia 2019 r, skierowanym do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju, termin publikacji ogłoszenia o konkursie e-Van ustalony został na dzień 3 października 2019 r. Oznacza to co najmniej trzymiesięczne opóźnienie w formalnym rozpoczęciu realizacji programu, co powoduje ryzyko nieterminowego zakończenia.

(akta kontroli str. 29-33, 171-174, 193)

W NCBR rozpatrywane były dwa alternatywne scenariusze: przeprowadzenia programu dedykowanego infrastrukturze ładowania po uruchomieniu programu BTP albo włączenie komponentu infrastruktury do programu BTP. Celem programu miało być stworzenie planów wdrażania elektromobilności z wykorzystaniem bezemisyjnych pojazdów transportu publicznego wraz z interaktywną wizualizacją sieci ładowania pojazdów, a także otrzymanie informacji o szacowanych kosztach budowy, przewidywanym obciążeniu sieci energetycznej, przewidywanym czasie życia magazynów energii oraz analiza kosztowo-ekonomiczna, w tym oszacowanie efektów środowiskowych związanych z emisją szkodliwych substancji dla środowiska naturalnego i zdrowia ludzi.

W trakcie przeprowadzania czynności kontrolnych, kontrolerom przedstawiono założenia programu *Ramowe założenia do programu B+R e-BUS Bateria i Infrastruktura* z dnia 25 października 2016 r. oraz dokument wprowadzający zmiany w tym dokumencie z listopada 2016 r. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Biura Dyrektora Centrum i Obsługi Prawnej³⁰ *NCBR nie dysponuje dodatkowymi analizami i dokumentami źródłowymi, na bazie których Zespół przyjął kierunki priorytetowe w zakresie infrastruktury dla pojazdów elektrycznych.*

Według wyjaśnień Dyrektora Administracji i Zakupów³¹ *w toku prac nad założeniami postępowania nr 44/14/PI brano również pod uwagę scenariusz, w którym w jednym zamówieniu nastąpi zarówno dostawa pojazdów, jak i prace budowlane związane z infrastrukturą. Niemniej jednak NCBR w wyniku informacji uzyskanych z przeprowadzonego dialogu technicznego w zakresie infrastruktury ładowania podjął decyzję o wyodrębnieniu infrastruktury ładowania z postępowania przetargowego.*

Ostatecznie elementy programu dotyczącego infrastruktury (ładowarka na pokładzie, program do wyznaczania tras) zostały włączone do postępowania o zamówienie publiczne w programie BTP.

(akta kontroli str. 26-27, 55, 193)

Stwierdzone nie-
prawidłowości

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

²⁷ Liczba przetestowanych trybów finansowania B+R przy pomocy innowacyjnych mechanizmów zamówień publicznych, liczba realizowanych prac B+R, liczba prototypów uniwersalnej platformy elektrycznego pojazdu dostawczego, opracowanego w ramach programu, liczba prototypów zabudowy zainstalowanych na uniwersalnej platformie elektrycznego pojazdu dostawczego, opracowanych w ramach programu oraz liczba otrzymanych elektrycznych pojazdów homologowanych wg kat. N1 opracowanych w ramach programu.

²⁸ Liczba dokonanych zgłoszeń patentowych/wzorów użytkowych uzyskanych związanych z wynikami badań projektów opracowanych w ramach programu.

²⁹ Liczba podmiotów, które wdrożyły opracowane rozwiązania, liczba sprzedanych pojazdów bazujących na rozwiązaniach powstałych w wyniku realizacji programu, liczba podmiotów, które zakupiły opracowane w wyniku realizacji programu rozwiązanie oraz liczba wdrożonych wyników prac B+R.

³⁰ Pismo Zastępcy Dyrektora Biura Dyrektora Centrum i Obsługi Prawnej z dnia 26 listopada 2019 r., znak: BDP-SKO.0910.1.2019.MG2.

³¹ Pismo Dyrektora Administracji i Zakupów NCBR z dnia 9 października 2019 r., znak: DRIM.081.21.2019.

1. NCBR dokonując, w ramach przyjętego obszaru priorytetowego, wyboru (w programie BTP) produktu końcowego (autobusu elektrycznego) i realizacji programu dedykowanego infrastrukturze ładowania, nie przeprowadziło uprzednich wszechstronnych i rzetelnych analiz, uwzględniających w należyty sposób przyjęte założenia (dotyczące m.in.: nowej formuły prowadzenia programów, określenia potrzeb potencjalnych odbiorców, nowatorskiego charakteru stosowanych rozwiązań, wielości interesariuszy), które wpływały na złożoność tych programów. Przeprowadzone w trakcie realizacji Projektu X analizy i diagnoza ryzyk nie wpłynęły na istotną modyfikację programu BTP albo jego wcześniejsze zakończenie.

W ramach partnerstwa innowacyjnego, jako sposobu prowadzenia projektów badawczych, zadaniem zamawiającego jest z jednej strony zdefiniowanie problemu i ewentualna pomoc w dopracowaniu innowacyjnego produktu końcowego z jednoczesnym zagwarantowaniem rynku zbytu dla producenta. Wymagało to przede wszystkim szczegółowego sprecyzowania potrzeb zidentyfikowanego odbiorcy końcowego. Takiej rzetelnej analizy nie dokonano.

Zdaniem NIK, decydując o wyborze elektromobilności, jako obszaru badań, w ramach którego opracowane zostaną programy, należało przeprowadzić szczegółowe analizy, których efektem byłoby wskazanie zagadnień, na rozwiązanie których jest zapotrzebowanie ze strony przemysłu lub podmiotów publicznych. Założenie i decyzja, że efektem końcowym programu BTP będzie produkcja autobusów wypłynęło od strony byłego Dyrektora NCBR. Dyrektor zeznał, że po podjęciu dyskusji z Ministrem Rozwoju i Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego uzyskano konsensus, że konkurs na prototyp autobusu, jako produktu badawczego daje szansę na uzyskanie przewagi konkurencyjnej na rynku dla podmiotów zainteresowanych udziałem w programie. Jak zeznał były Dyrektor NCBR³², w Centrum dokonano analiz obszarów SOR i możliwości wdrożenia nowych produktów.

NIK zwraca uwagę, że budowa innowacyjnego autobusu jest przedsięwzięciem złożonym angażującym znaczną ilość zasobów. Z definicji pilotaż³³ jest zadaniem próbnym. Zatem wybór innowacyjnego autobusu jako produktu końcowego pilotażu mającego na celu sprawdzenie efektywności nowej formy finansowania zadań B+R był obciążony istotnym ryzykiem niezrealizowania programu BTP w założonych ramach czasowych oraz finansowych. O tym ryzyku informował już manager programu BTP w marcu 2017 r. Rekomendował zakończenie programu. Informował również w swoich raportach, że:

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

³² Protokół przesłuchania świadka z dnia 18 grudnia 2019 r.

³³ Działania próbne, których celem jest sprawdzenie czegoś, często jakiegoś przedsięwzięcia w dziedzinie polityki lub gospodarki <https://sjp.pwn.pl/slowniki/pilota%C5%BC.html> [2020.01.28].

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

Jak zeznał były Dyrektor NCBR³⁴ ryzyka były elementem programu, a rolą menedżera było ich wskazywanie. Nie było powodów do zamknięcia programu. Możliwości jego realizacji miało zweryfikować rozstrzygnięcie postępowania.

Skutkiem nieprzeprowadzenia rzetelnych analiz było również wpisanie do Projektu X programu dedykowanego infrastrukturze ładowania, który ostatecznie w 2019 r. okazał się obszarem pozbawionym wyzwań badawczych. Z uwagi na ryzyko niepełnej realizacji finansowej Projektu X, NCBR rekomendował w jego miejsce program e-Van, by w pełni wykorzystać środki z Projektu X.

(akta kontroli str. 175, 191, 262-263, 267, 499-502, 517)

2. Przyjęcie do realizacji w programie BTP innowacji, które nie wynikały z potrzeb miast czyli odbiorców końcowych produktu innowacyjnego, co było sprzeczne z założeniami metodyki ARP wskazanej w Projekcie X. Zgodnie z metodyką odbiorcy końcowi powinni otrzymać innowacyjny produkt stanowiący rozwiązanie ich problemu.

W przesłanych do NCBR ankietach władze miast wskazywały na bardzo różnorodne potrzeby w obszarze bezemisyjnego transportu publicznego. Przykładowo, władze Wrocławia podkreślały konieczność budowy autobusów wraz z infrastrukturą, a także potrzebę zakupu pojazdów małych, obliczonych na 15 do 50 osób. Stalowa Wola zwracała uwagę na różnorodność systemów ładowania i konieczność dostosowania systemu zainstalowanego w autobusie do wcześniej dostarczanych systemów ładowania oraz komunikacji pomiędzy pasażerem a dyspozytorem czy kierowcą. Katowice nie wskazywały konkretnych rozwiązań szczegółowych w zakresie bezemisyjnego transportu publicznego, a jedynie konieczność ograniczenia emisji spalin. Biała Podlaska określając produkt końcowy podkreśliła zapotrzebowanie na system drzwi wejściowych zapewniający szybką wymianę pasażerów oraz możliwości trakcyjne pojazdów, zapewniające wykonanie wymaganej liczby cykli transportowych, bez konieczności zjazdu do zajezdni w celu tankowania lub doładowania baterii. Natomiast Świdnik podkreślił, iż bez zaangażowania innowacyjnych technologii w postaci zasobników energii w punktach ładowania oraz dedykowanego modelu rozliczeń opartego o rynek energii w Polsce, rozwój niskoemisyjności w aglomeracjach miejskich będzie trudny.

Powyższe dowodzi, że zarówno potrzeby transportowe poszczególnych miast, jak i oczekiwane cechy produktu końcowego były bardzo zróżnicowane, co zdaniem NIK utrudniało ujednolicenie wymagań odnośnie końcowego produktu dostosowanego do potrzeb każdego z miast i przyjęcie takiego rozwiązania, które w pełni zaspokajałoby potrzeby potencjalnych odbiorców.

W ewaluacji³⁵ programu, przeprowadzonej przez NCBR w 2019 r., wykazano, że miasta oczekiwały przede wszystkim taniego, niezawodnego i niskoemisyjnego pojazdu wraz z infrastrukturą ładowania. W przeprowadzonej ewaluacji, NCBR stwierdziło, iż czas zaplanowany w projekcie umożliwiał jedynie przystosowanie istniejącego już produktu do wymogów, ale nie pozwalał na opracowanie koncepcji nowego produktu i jego testowanie. Wymagania dotyczące wskazanych innowacyjności uznane zostały za zbyt wysokie, technicznie wykonalne, ale nieuzasadnione.

³⁴ Protokół przesłuchania świadka z dnia 18 grudnia 2019 r.

³⁵Raport *Analiza przetargu Bezemisyjny Transport Publiczny* opracowany przez Sekcję Analiz i Ewaluacji w maju 2019 r. Dalej: ewaluacja.

Przewodniczący powołanego w NCBR Zespołu ds. *elektromobilności* stwierdził, iż pojazd musi spełniać oczekiwania rynku oraz być konkurencyjny technologicznie oraz cenowo na rynkach wewnętrznym i zewnętrznym, a także wskazywał na konieczność opracowania kompleksowych rozwiązań technologicznych z zakresu pojazdów, infrastruktury ładowania, rozbudowy sieci energetycznej i modeli biznesowych pozwalających na minimalizację kosztów inwestycyjnych i eksploatacyjnych³⁶. Zaprezentowane główne wyzwania programu BTP³⁷ były spójne z oczekiwaniami miast. W związku z powyższym Zespół ds. *elektromobilności* zaproponował, aby innowacyjność dotyczyła napędu, ogrzewania i chłodzenia, konstrukcji, systemu zarządzania urządzeniami pokładowymi, wczesnego wykrywania oraz obsługi błędów i awarii systemu, zdalnego systemu monitorowania parametrów pracy systemów pokładowych, inteligentnych systemów obsługi (biletowej itp.) i informowania pasażerów lub optymalizacji techniczno-ekonomicznej.

Jak zeznał przewodniczący Zespołu ds. *elektromobilności* - *przedstawiłem rozwiązania innowacyjności, elementów składowych autobusów. Chciałem szukać takich rozwiązań, którymi zainteresowane będą wszystkie miasta (...) Moim zdaniem idealny autobus byłby taki, który miałby poprawione sformułowane wyżej innowacyjne elementy.*

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Biura Dyrektora Centrum i Obsługi Prawnej NCBR³⁸ wskazane przez przewodniczącego Zespołu ds. *elektromobilności* punkty nie stanowiły o innowacyjności produktu, czego wymagały przepisy ustawy Pzp definiujące innowacyjny produkt. W związku z powyższym NCBR przeprowadził rozpoznanie stanu techniki, na podstawie którego zdefiniowano dwie cechy innowacyjne produktu końcowego: zastosowanie wymiennych komponentów (modułów) zapewniających wzajemną zastępowalność różnych rodzajów magazynów energii oraz zdolność pojazdu, co najmniej na obszarze zajezdni, do jazdy autonomicznej na poziomie 3 SAE.

Powyższe rozwiązanie zostało przedstawione przewodniczącemu Zespołu ds. *Elektromobilności* w dniu 24 maja 2017 r. Potwierdził on wprowadzie innowacyjność proponowanych parametrów, jednocześnie jednak wyraził wątpliwość, czy miasta oczekują innowacyjnych cech na tak wysokim poziomie ogólności.

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

³⁶ Prezentacja NCBR pn. Nowe podejście NCBR do finansowania programów badawczych – założenia dla programu na rzecz Bezemisyjnego Transportu Publicznego; Bezemisyjny transport publiczny – założenia merytoryczne.

³⁷ Opracowanie standardowych systemów ładowania, zintegrowane systemy informatyczne na rzecz monitoringu i zarządzania, optymalizacja całkowitych kosztów, poprawa relacji ceny pojazdu do jego możliwości, stworzenie systemu wsparcia finansowego, zbyt mały zasięg pojazdów bezemisyjnych, sposoby wykorzystania zużytej baterii, zasięg pojazdu na jednym ładowaniu od 200 km, do co najmniej 350 km, określone wymiary i liczba miejsc w pojazdach, optymalizacja zużycia energii elektrycznej pojazdu, korzystna relacja masy do pojemności i żywotności akumulatorów oraz dodatkowe funkcjonalności i udogodnienia dla pasażerów.

³⁸ Pismo Zastępcy Dyrektora Biura Dyrektora Centrum i Obsługi Prawnej NCBR z dnia 23 grudnia 2019 r., znak: BDP-SKO.0910.1.2019.JB

w jednym pojeździe znacznie go podraża, a nie ma wpływu na poziom bezemisyjności, a więc parametru kluczowego dla większości zamawiających. W konsekwencji małego zainteresowania ze strony potencjalnych wykonawców utrzymuje się ryzyko niezrealizowania założeń metodyki ARP, jakim jest zagwarantowanie rynku zbytu dla producentów.

(akta kontroli str. 108-109, 211, 421-422, 518)

2. Planowanie, harmonogram i budżet programów BTP i e-Van

Pierwotnie w ramach Projektu X zaplanowano realizację pięciu programów B+R z budżetem 135 mln zł (około 27 mln zł każdy). Następnie we wniosku stanowiącym załącznik do aneksu nr 1 z dnia 26 września 2017 r. stwierdzono, że realizowane będą trzy programy z łącznym budżetem 177 mln złotych (w tym bezemisyjny transport 100 mln zł, infrastruktura ładowania 54 mln zł, magazynowanie wodoru 23 mln zł). W aneksie nr 2 z dnia 19 września 2018 r. wskazano, że budżet tych trzech programów B+R wyniesie łącznie 174 mln zł (w tym bezemisyjny transport 100 mln zł, infrastruktura ładowania 42 mln zł, magazynowanie wodoru 32 mln zł). Natomiast w aneksie nr 3 z dnia 13 grudnia 2019 r. określono koszty programów B+R na łączną kwotę 179 mln zł - budżety programu BTP i magazynowania wodoru nie uległy zmianie, a w miejsce infrastruktury ładowania wprowadzono program e-Van o wartości 47 mln zł. We wnioskach załączonych do wszystkich aneksów podano, że budżety programów określono *biorąc pod uwagę analizy dokonane przez dedykowane zespoły ekspertów*. Zdaniem Zastępcy Dyrektora Biura Dyrektora Centrum i Obsługi Prawnej³⁹, według §16 ust. 2 pkt. 2 umowy o dofinansowanie z dnia 12 kwietnia 2016 r. zmiana harmonogramu rzeczowo-finansowego (o ile nie dotyczy przesunięcia środków między latami i nie powoduje zmiany terminu zakończenia kwalifikowalności wydatków) nie wymaga zmiany umowy w formie aneksu. Oznaczało to, że wniosek tworzył indykatywne ramy dla realizacji poszczególnych programów, dając możliwość późniejszego ich doprecyzowania również w zakresie budżetów. Analizy przeprowadzone na różnych etapach realizacji programów były punktem wyjścia do określenia orientacyjnego budżetu danego programu, który następnie był weryfikowany także w trakcie dialogu technicznego.

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

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

W celu określenia wartości części wdrożeniowej zamówienia, NCBR przeanalizował postępowania o udzielenie zamówień publicznych na autobusy elektryczne przeprowadzone w latach 2014-2017 przez polskich organizatorów lub operatorów

³⁹ Pismo z dnia 18 listopada 2019 r., znak: BDP-SKO.0910.1.2019.MG2

transportu publicznego. Biorąc pod uwagę powyższe analizy, ustalono następujące maksymalne wartości ceny dla pojazdów o poszczególnych długościach:

- pojazd 10m: cena docelowa: 1 800 tys. zł netto,
- pojazd 12m: cena docelowa: 2 000 tys. zł netto,
- pojazd 18m: cena docelowa: 2 200 tys. zł netto.

Na podstawie łącznej produktów końcowych, wynikających z zapotrzebowania współzamawiających oraz podanych wyżej maksymalnych cen jednostkowych pojazdów wyliczono wartość zamówienia w fazie wdrożeniowej. W zamówieniu podstawowym tj. przy warunkowym zakupie 201 pojazdów łączna kwota miała wynieść 405,8 mln zł netto, natomiast przy zamówieniu opcjonalnym tj. zakup 876 pojazdów – 1 823,4 mln zł netto.

Wartość części wdrożeniowej programu BTP miała zatem wynieść 2 229,2 mln zł i zostać sfinansowana z budżetów miast (w ramach wieloletnich planów finansowych), przy zapewnieniu współfinansowania przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁴⁰ w ramach umowy zawartej z NCBR.

(akta kontroli str. 42, 133, 174-175, 273-309)

Umowa o współpracy NCBR i NFOŚiGW w związku z programem BTP zawarta została w dniu 29 grudnia 2017 r. Jej przedmiotem była współpraca przy zapewnieniu dofinansowania zakupu przez miasta pojazdów bezemisyjnych w ramach programu BTP oraz ustalenie zasad udzielenia promesy dofinansowania zakupu. Strony ustaliły, iż dofinansowanie nastąpi w ramach programu utworzonego przez NFOŚiGW. Umowa została zawarta na czas oznaczony do dnia 31 grudnia 2020 r. Załącznikami do umowy były zarówno projekt programu NFOŚiGW na rzecz wsparcia bezemisyjnego transportu publicznego, jak również projekt promesy udzielanej miastom będącym współzamawiającymi w programie. Zasady dofinansowania określone w projekcie promesy oraz projekcie programu NFOŚiGW przewidywały łączny budżet w wysokości do 2,2 mld zł., w tym dla bezzwrotnych form dofinansowania do 1 mld zł oraz dla zwrotnych form dofinansowania do 1,2 mld zł. Dofinansowanie miało być udzielane w formie dotacji do 60% kosztów zakupu lub pożyczki na okres nie dłuższy niż 15 lat. Ceny jednostkowe dofinansowywanych pojazdów były zgodne z ustalonymi przez NCBR w programie BTP.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Biura Dyrektora Centrum i Obsługi Prawnej NCBR⁴¹ w związku z zakończeniem pierwszego postępowania w programie BTP i uruchomieniem kolejnego w lipcu 2019 r., trwały rozmowy z NFOŚiGW odnośnie szczegółowego zakresu oraz sposobu realizacji programu dedykowanego wsparciu bezemisyjnego transportu publicznego dla miast. Rozmowy dotyczyły również zgłaszanego przez miasta niskiego stopnia dofinansowania w porównaniu z innymi dostępnymi programami zarówno w NFOŚiGW (do 100%), jak i Centrum Unijnych Projektów Transportowych (do 85%).

(akta kontroli str. 58, 132-133)

Zgodnie z § 3 pkt 2 umowy o dofinansowanie Projektu X NCBR zobowiązany był do osiagania w trakcie realizacji projektu tzw. kamieni milowych, czyli zadań, które NCBR zobowiązany był zrealizować w poszczególnych półroczach realizacji projektu. Zgodnie z założeniami przewidzianymi treścią aneksu nr 2 z 19 września 2018 r. (obowiązującego w trakcie przeprowadzania czynności kontrolnych), jedynie dla pierwszego półrocza 2021 r. nie został przyjęty żaden kamień milowy.

⁴⁰ Dalej: NFOŚiGW.

⁴¹ Pismo z dnia 29 listopada 2019 r., znak: BDP-SKO.0910.1.2019.MG2

W aneksie nr 3 z 13 grudnia 2019 r. zaktualizowano kamienie milowe w taki sposób, aby faktyczny termin ich realizacji pokrywał się z harmonogramem przewidzianym w tym aneksie.

Realizacja programu BTP została podzielona na cztery etapy – przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie partnerstwa innowacyjnego (10 miesięcy), przeprowadzenie postępowania (6 miesięcy), fazę B+R (30 miesięcy) oraz fazę wdrożeniową (14 miesięcy). Okres realizacji programu określono na 60 miesięcy. Każdy z etapów podzielono na kolejne zadania.

Przystąpienie do etapu I, związanego z przygotowaniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego poprzedzało uszczegółowienie zakresu merytorycznego programu i jego celów, oraz wyłonienie menedżera programu BTP.

Przygotowanie postępowania trwało 11 miesięcy. Rozpoczęło się w styczniu 2017 r., kiedy zaprezentowano założenia programu BTP oraz zatrudniono menedżera programu. Etap ten został zakończony w dniu 29 grudnia 2017 r., tj. w momencie przekazania ogłoszenia o wszczęciu postępowania do publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

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

W związku z unieważnieniem postępowania w dniu 15 lipca 2019 r. ogłoszono kolejne postępowanie (nr 30/19/PI) na wyłonienie wykonawcy w programie BTP.

Ponownie realizacja programu BTP, zgodnie z planowanym harmonogramem⁴², została podzielona na trzy etapy: wyłonienie wykonawców (od ogłoszenia postępowania do kwietnia 2020 r., czyli 9 miesięcy), fazę B+R (21 miesięcy) oraz fazę wdrożeniową (12 miesięcy). Planowane zakończenie programu zostało przewidziane na grudzień 2023 r. Zgodnie z harmonogramem zarówno faza B+R, jak i wdrożeniowa zostały skrócone, odpowiednio o dziewięć i dwa miesiące.

Opracowana w NCBR ewaluacja⁴³ ex-post pierwszego postępowania nr 44/17/PI wskazała między innymi, iż wykonawcy oczekiwali wydłużenia fazy B+R do minimum 24-30 miesięcy, co nie zostało przez NCBR uwzględnione przy tworzeniu harmonogramu postępowania 30/19/PI⁴⁴. W postępowaniu tym faza B+R została skrócona z 30 do 21 miesięcy. Zdaniem NIK zmniejsza to atrakcyjność zamówienia dla potencjalnych wykonawców z uwagi na przeniesienie na wykonawcę ryzyka nieterminowej realizacji fazy B+R.

(akta kontroli str. 101, 175, 513-528)

Poniesione do dnia 30 listopada 2019 r. wydatki⁴⁵ w ramach Projektu X na realizację programu BTP wyniosły 7 063 tys. zł w tym koszty bezpośrednie 5 200 tys. zł i pośrednie 1 863 tys. zł oraz na program e-Van 115,7 tys. zł, w tym koszty bezpośrednie 87,9 tys. zł i pośrednie 27,7 tys. zł. Stanowiło to odpowiednio jedynie około 7% zaplanowanych kosztów⁴⁶ programu BTP oraz zaledwie około 0,2% planowanych kosztów⁴⁷ programu e-Van. Najistotniejszą kategorię kosztów bezpośrednich poniesionych dotychczas w programie BTP stanowiły koszty szkolenia menedżerów 1 919

⁴² Pismo Zastępcy Dyrektora Działu Rozwoju Innowacyjnych Metod Zarządzania Programami z dnia 6 grudnia 2019 r., znak: BDP-SKO.0910.1.2019.JB

⁴³ Analiza przetargu Bezemisijny Transport Publiczny raport końcowy, Warszawa, maj 2019 r.

⁴⁴ Postępowanie na wyłonienie wykonawców programu BTP.

⁴⁵ Na podstawie danych z zatwierdzonych wniosków o płatność.

⁴⁶ Koszty według wniosku o dofinansowanie do aneksu nr 2 do projektu 4.1.3 POIR

⁴⁷ Koszty według opisu programu e-Van z września 2019 r.

tys. zł, poszukiwania partnerów i możliwości współpracy (m.in. usługi doradcze, prawne, tłumaczenia) 958,9 tys. zł oraz bieżące zarządzanie projektem 891,9 tys. zł. Przy programie e-Van poniesiono dotychczas koszty bezpośrednie w kwocie 87,9 tys. zł na przygotowanie programu badawczego tj. głównie na wynagrodzenie menadżera projektu i osób go wspierających.

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

W odpowiedzi na pismo Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju w dniu 13 sierpnia 2019 r. Dyrektor NCBR wyjaśnił, że w związku z unieważnieniem pierwszego postępowania na realizację programu BTP przygotowano i w dniu 15 lipca 2019 r. ogłoszono kolejne z terminem składania wniosków o dopuszczenie do udziału wyznaczonym na 26 sierpnia 2019 r. Zgodnie z załączonym do pisma harmonogramem zawarcie umów z wykonawcami zaplanowano na styczeń 2020 r., a zakończenie fazy B+R na wrzesień 2022 r. Ponadto Dyrektor NCBR poinformował, że załączone harmonogramy są materiałami roboczymi, które nie zostały jeszcze upublicznione ze względu na stan realizacji poszczególnych programów, a szczegółowe informacje będą publikowane przez NCBR w terminie późniejszym w toku realizacji postępowań.

NIK zauważyła, że w harmonogramie przedstawionym w toku kontroli (w dniu 6 grudnia 2019 r.) zaplanowane terminy uległy przesunięciu o trzy miesiące z uwagi na wydłużenie czasu na podpisanie umów z wykonawcami. W ocenie NIK w programie BTP nie pozostała już żadna rezerwa czasowa na ewentualne przedłużenie terminów w ramach postępowania o udzielenie zamówienia, w tym związane z rozpatrywaniem odwołań lub realizacją wniosków kontroli uprzedniej, które miały miejsce w pierwszym postępowaniu.

(akta kontroli str. 101, 106, 193)

Stwierdzone nie-
prawidłowości

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

1. Realizacja programu e-Van do dnia podpisania aneksu nr 3 do umowy o dofinansowanie (13 grudnia 2019 r.), na podstawie którego program ten został włączony do realizacji w ramach Projektu X, przebiegała bez podstawy umownej (tj. dokonania koniecznych zmian ww. umowy).

Zgodnie z §2 oraz §3 umowy o dofinansowanie NCBR, jako beneficjent, zobowiązany był do realizacji Projektu X z należytą starannością i wykorzystania dofinansowania na zasadach określonych w Umowie, w zakresie określonym w harmonogramie rzeczowo-finansowym/budżecie projektu, zgodnie z umową o dofinansowanie i jej załącznikami, w szczególności z opisem zawartym we wniosku o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 106, 174-175)

2. Nieterminowa realizacja przez NCBR kamieni milowych w Projekcie X w okresie od I półrocza 2018 r. do I półrocza 2019 r. oraz programu BTP w zakresie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie partnerstwa innowacyjnego.

W umowie z dnia 12 kwietnia 2016 r. ustalonej treścią aneksu nr 2 z 19 września 2018 r. przyjęto między innymi następujące kamienie milowe: wybór wykonawców w programie BTP (I półrocze 2018 r.), ogłoszenie naboru (II półrocze 2018 r.) oraz wybór wykonawców (I półrocze 2019 r.) w programie dotyczącym infrastruktury ładowania.

Ogłoszenie naboru i wybór wykonawców w programie dotyczącym infrastruktury ładowania nie zostało zrealizowane, ponieważ zawieszono decyzję o uruchomieniu programu ze względu na brak wyzwań badawczych w tym obszarze. W I kwartale 2019 r. podjęto decyzję o zastąpieniu go programem e-Van.

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

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Biura Dyrektora Centrum i Obsługi Prawnej⁴⁸, powodem opóźnienia programu BTP był wydłużony okres oceny ofert i kilkietapowa procedura składania dokumentów. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Działu Rozwoju Innowacyjnych Metod Zarządzania Programami⁴⁹ przygotowując założenia odnośnie czasu trwania poszczególnych etapów programu BTP, NCBR posiłkował się wewnętrznymi analizami np. analiza z grudnia 2016 r. dotycząca szacunkowego czasu trwania postępowania w trybie partnerstwa innowacyjnego w oparciu o terminy wynikające z *ustawy Pzp* wskazująca na około 5-7 miesięcy. NCBR podkreślał również, że należy wziąć pod uwagę, iż nie było dotychczas w Polsce przykładów prowadzonych i zakończonych postępowań w oparciu, o które można było zweryfikować przyjęte założenia.

Rozbieżności te świadczą o ocenie NIK o nierzetelnym podejściu do planowania programów oraz o niewystarczającym zarządzaniu ryzykiem w trakcie ich realizacji. Zdaniem NIK etap programu BTP, jakim był wybór wykonawcy obciążony był istotnym ryzykiem znacznego wydłużenia procedury i nieterminowego wyłonienia wykonawcy zadania ze względu na przyjętą formułę, która nie była dotychczas stosowana. NCBR, jako jednostka wspierająca polskie jednostki naukowe i przedsiębiorstwa w realizacji prac badawczo-rozwojowych nakierowanych na wdrażanie innowacyjnych rozwiązań oraz dysponująca wykwalifikowaną kadrą oraz dostępem do ekspertów zewnętrznych w tym w ramach umowy z SRI, powinna być świadoma istniejącego ryzyka i tak zaplanować harmonogram, aby nie nastąpiło niemal trzykrotne wydłużenie planowanego terminu realizacji tego zadania.

Centrum zawierając aneks nr 3 do umowy o dofinansowanie zmieniło terminy realizacji wyżej wymienionych kamieni milowych w taki sposób, aby odpowiadało już wykonanym lub na nowo zaplanowanym terminom ich realizacji

(akta kontroli str. 43, 98-99, 174-175)

3. Postępowanie na wybór wykonawców programu BTP

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z założeniami programu BTP postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego (nr 44/17/PI) ogłoszono w trybie partnerstwa innowacyjnego. Partnerstwo innowacyjne zgodnie z art. 73a *ustawy Pzp* polega na opracowaniu innowacyjnego

⁴⁸ Pismo z dnia 18 listopada 2019 r., znak: BDP-SKO.0910.1.2019.MG2.

⁴⁹ Pismo z dnia 6 grudnia 2019 r., znak: BDP-SKO.0910.1.2019.JB

produktu, niedostępnego na rynku oraz jego sprzedaży. Ogłoszenie opublikowane zostało w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 3 stycznia 2018 r. Przedmiotem tego postępowania było przeprowadzenie prac badawczo-rozwojowych, skutkiem których miało być opracowanie i dostawa typoszeregu innowacyjnych pojazdów bezemisyjnych kategorii M3 (wedle klasyfikacji załącznika nr 2 do *ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym*⁵⁰, w kategoriach długości: 10m, 12m i 18m, niedostępnych na rynku). Pojazdy miały posiadać dwie konieczne innowacyjności: (A) zastosowanie w zakresie źródeł zasilania pojazdu wymiennych komponentów (modułów) zapewniających wzajemną zastępowalność różnych rodzajów magazynów energii oraz (B) zdolność pojazdu, co najmniej na obszarze zajezdni, do jazdy autonomicznej na poziomie 3 SAE. W ogłoszeniu podano, że zamawiający dokonają zakupu pięciu pojazdów oraz pod warunkiem uzyskania dofinansowania z NFOŚiGW kolejnych 201, a opcjonalnie zamawiający mogą nabyć dodatkowo 876 pojazdów. Wartość zamówienia oszacowano na 2 308,7 mln zł netto na podstawie analizy cen zakupów bezemisyjnych pojazdów transportu publicznego o odpowiednich długościach przeprowadzanych przez polskich operatorów lub organizatorów transportu publicznego w latach 2014-2017. Zamówienie nie zostało podzielone na części. Zamawiający określił maksymalną liczbę uczestników w każdym z kolejnych etapów, wskazując, że do fazy badawczej dopuści maksymalnie 30 wykonawców, a do fazy wdrożeniowej nie więcej niż trzech. W ramach przygotowania postępowania przeprowadzono dialog techniczny, o którym mowa w art. 31 a *ustawy Pzp*. Uczestniczyło w nim 14 podmiotów. Procedura ta pozwoliła na przygotowanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia, oszacowanie kosztów programu oraz określenie kryteriów wyboru i oceny ofert. Trzykrotnie dokonywano ogłoszenia o zmianach w ogłoszeniu (13 stycznia 2018 r., 28 lutego 2018 r. i 2 marca 2018 r.) w związku z czym przedłużono termin składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu do dnia 3 kwietnia 2018 r. (pierwotny termin upływał 28 lutego 2018 r.). Zmiany dotyczyły danych podmiotów współzamawiających, szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia, zdolności technicznej i kwalifikacji zawodowych wykonawców oraz informacji dodatkowych. W ramach dialogu technicznego omawiano również zdolności produkcyjne poszczególnych uczestników do prowadzenia zarówno prac badawczo-rozwojowych oraz dostawy. NCBR uznał, że zdolność wykonania dostawy nie jest tożsama do samodzielnego wyprodukowania określonej liczby pojazdów. NCBR uzyskał informacje, iż nie zawsze występuje model, w którym bazie produkcyjnej towarzyszy zdolność prowadzenia prac badawczo-rozwojowych. W związku z powyższym postępowanie zaprojektowano w taki sposób, aby możliwe było korzystanie z podwykonawstwa lub tworzenia konsorcjów.

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

⁵⁰ Dz.U. z 2018 r., poz. 1990, ze zm.

Oferty złożyli trzej wykonawcy: konsorcjum, którego liderem był AUTOSAN sp. z o.o. (3 119 959 500 zł), Politechnika Śląska w Gliwicach (3 119 951 479,14 zł) oraz konsorcjum, którego liderem był URSUS BUS SA (3 119 959 500 zł). Oferty te wg. komisji przetargowej spełniły warunki postawione przez zamawiającego w SIWZ i zostały wybrane, jako oferty najkorzystniejsze. Prace komisji zakończyły się i zostały zatwierdzone w dniu 18 grudnia 2018 r. Dokumentację postępowania, w dniu 19 grudnia 2018 r. przekazano do kontroli uprzedniej Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych⁵¹. W dniu 31 grudnia 2018 r. Prezes UZP poinformował o wynikach kontroli, w wyniku której stwierdził naruszenie przepisów art. 89 ust.1 pkt 2 *ustawy Pzp* polegające na zaniechaniu odrzucenia ofert złożonych przez konsorcjum AUTOSAN sp. z o.o. oraz Politechniki Śląskiej, których treść nie odpowiadała SIWZ. NCBR jako Zamawiający wniósł zastrzeżenia do wyników tej kontroli, które nie zostały uwzględnione (pismo z dnia 5 lutego 2019 r.). Wobec tego NCBR w dniu 18 lutego 2019 r. odrzucił oferty tych dwóch wykonawców. W tej sytuacji zamawiający uznał, że jedynie oferta złożona przez konsorcjum URSUS BUS SA spełniała warunki SIWZ i po ponownej ocenie ofert oraz unieważnieniu wyników postępowania z dnia 18 grudnia 2018 r., w dniu 18 lutego 2019 r. dokonał wyboru oferty konsorcjum URSUS BUS jako najkorzystniejszej. Obaj wykonawcy, których oferty odrzucono w dniu 28 lutego 2019 r. złożyli odwołania do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej na decyzję zamawiającego. Zostały one oddalone w dniu 18 marca 2019 r.

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

(akta kontroli str. 133- 141, 418-420, 461-479, 498)

Kolejne postępowanie (nr 30/19/PI) na wyłonienie wykonawcy w programie BTP ogłoszono 15 lipca 2019 r. Jego przedmiotem było również opracowanie i dostawa innowacyjnych pojazdów bezemisyjnych kategorii M3 niedostępnych na rynku, wyposażonych w moduły bateryjne lub w moduły bateryjne doładowywane z range extendera wodorowego. Wartość zamówienia oszacowano na 2 711,6 mln zł netto. Zgodnie z ogłoszeniem przewidziano, że zamawiający dokonają zakupu sześciu pojazdów oraz pod warunkiem uzyskania dofinansowania z NFOŚiGW kolejnych 201, a opcjonalnie zamawiający mogą nabyć dodatkowo 876 pojazdów.

Biorąc pod uwagę zakończoną niepowodzeniem realizację pierwszego postępowania oraz wnioski i rekomendacje wynikające z przeprowadzonej w maju 2019 r. ewaluacji, w rozpoczętym w lipcu postępowaniu wprowadzono szereg modyfikacji. Takie działanie miało na celu mitygowanie ryzyka dla terminowości realizacji programu BTP przy znacznie już ograniczonym czasie na realizację fazy badawczo-rozwojowej. Zdecydowano się na zmniejszenie zakresu prac B+R między innymi poprzez uproszczenie zakresu merytorycznego, czyli podział w zamówieniu na dwa rodzaje pojazdów – zasilane bateryjnie oraz ogniwami wodorowymi (w ramach innowacji A). Uproszczono także innowację B – zdolność do jazdy autonomicznej na

⁵¹ Dalej: Prezes UZP.

poziomie 3 SAE, na rzecz przygotowania pojazdu do jazdy autonomicznej poprzez wymóg zastosowania styku pozwalającego na sterowanie nim w zakresie funkcjonalności dostępnych z kabiny kierowcy. Styk ma być tak zaprojektowany by w przyszłości mógł zostać wykorzystany do sterowania pojazdem przy pomocy algorytmów jazdy autonomicznej. Tak wprowadzona w SIWZ zmiana wymaganej innowacyjności, powodowała, że nie było konieczności opracowania całego typoszeregu pojazdów, a wykonawcy mogli wybrać, które z konfiguracji pojazdów podejmują się opracować. W związku z tym zwiększono również liczbę wykonawców, którzy zostaną dopuszczeni do fazy wdrożeniowej po zakończeniu fazy B+R z trzech do siedmiu. Ponadto zrezygnowano z przekazania praw własności intelektualnej przez wykonawców na rzecz NCBR.

(akta kontroli str. 59-61, 529-552)

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Biura Dyrektora Centrum i Obsługi Prawnej⁵² w postępowaniu nr 30/19/PI jako współzamawiający wystąpiły podmioty uczestniczące w postępowaniu nr 44/17/PI. Ponieważ postępowanie to stanowiło powtórzenie procesu wyboru wykonawców programu BTP to NCBR nie prowadził negocjacji z innymi miastami, z którymi niepodpisane zostały dotychczas porozumienia.

W dniu 24 września 2019 r. Prezydent Miasta Nowego Sącza i Prezes Zarządu Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego sp. z o.o. wypowiedział Porozumienie wobec bezskutecznego zakończenia postępowania o udzielenie zamówienia w trybie partnerstwa innowacyjnego na opracowanie i dostawę typoszeregu innowacyjnych pojazdów bezemisyjnego transportu publicznego oraz zmiany koncepcji w obszarze rozwoju taboru niskoemisyjnego komunikacji miejskiej. NCBR poinformowało⁵³ Miasto Nowy Sącz, że w celu umożliwienia realizacji celów Programu, niezbędne jest podpisanie aneksu do Porozumienia zmieniającego warunki i docelowo dokonanie cesji na zastąpienie Miasta Nowego Sącza w programie BTP na rzecz innych chętnych (miasta Gdańsk, Piotrków Trybunalski i Zawiercie), którzy przejmą prawa i obowiązki miasta w zakresie objętym porozumieniem. W związku z wątpliwościami miasta odnośnie zaproponowanego przez NCBR rozwiązania, miasto zaproponowało wprowadzenie zmian do przygotowanych przez NCBR dokumentów. Miasto oczekiwało na stanowisko NCBR w tej sprawie jednakże nadal nie wycofało wypowiedzenia Porozumienia.

(akta kontroli str. 59, 77, 553-573)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nieprawidłowo określono ilość zamawianych pojazdów bezemisyjnych w obu postępowaniach o zamówienie publiczne.

W ogłoszeniu postępowania nr 44/17/PI wolumeny zamówień zostały zdefiniowane następująco: zakup obowiązkowy – pięć pojazdów, zakup, po uzyskaniu dofinansowania z NFOŚiGW – maksymalnie 201 pojazdów, zakup opcjonalny – maksymalnie 876 pojazdów. Również w postępowaniu 30/19/PI wskazano w zakupie opcjonalnym – 876 pojazdów. Były to ilości niezgodne z tymi, które wynikały z zawartych Porozumień. W zakupie obowiązkowym powinno zostać uwzględnionych sześć pojazdów, a w zakupie opcjonalnym – maksymalnie 871.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Biura Dyrektora Centrum i Obsługi Prawnej⁵⁴ różnica jednego pojazdu wynika z niewłaściwego sumowania wolumenu zamówień. Poprawna ilość to sześć pojazdów i tak została ujęta w kolejnym po-

⁵² Pismo z dnia 29 listopada 2019 r., znak: BDP-SKO.0910.1.2019.MG2

⁵³ Pismo z 25 października 2019 r., bez znaków, dotyczy: Program Bezemisyjny Transport Publiczny.

⁵⁴ Pismo Zastępcy Dyrektora Biura Dyrektora Centrum i Obsługi Prawnej NCBR z dnia 23 grudnia 2019 r., znak: BDP-SKO.0910.1.2019.JB

stępowaniu. W obu zamówieniach wykazano także ilość 876 pojazdów, podczas gdy powinno być 871, co również wynikało z niewłaściwego sumowania.

(akta kontroli str. 112, 473)

2. Ujęcie przez NCBR Wrocławia, jako podmiotu współzamawiającego w ogłoszeniu o zamówienie publiczne w postępowaniu nr 44/17/PI, pomimo, iż w dniu ogłoszenia, tj. 3 stycznia 2018 r. pomiędzy NCBR i miastem Wrocław nie było podpisanego stosownego porozumienia.

Na podstawie podpisanych z miastami porozumień (w pierwotnym brzmieniu), miasta uzyskały *prawo do uzyskania cesji praw i obowiązków przysługujących NCBR*. Następnie wszystkie podmioty, z wyjątkiem Wrocławia podpisały aneksy, na podstawie, których prawo miasta do uzyskania cesji praw i obowiązków przysługujących NCBR do skorzystania z prawa opcji na zakup pojazdów zostało zamienione na udział miasta w postępowaniu prowadzonym przez NCBR w charakterze współzamawiającego. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w dniu 3 stycznia 2018 r. Jako jeden ze współzamawiających została ujęta Gmina Wrocław oraz Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne we Wrocławiu, które na dzień ogłoszenia nie miały jeszcze podpisanego stosownego aneksu – aneks podpisany przez Gminę Wrocław oraz Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne we Wrocławiu został przekazany do NCBR w dniu 16 stycznia 2018 r. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Biura Dyrektora Centrum i Obsługi Prawnej⁵⁵, *aneks nie został podpisany przez NCBR (...), w okresie listopad-grudzień 2017 r. prowadzona była korespondencja mająca na celu uzgodnienie ostatecznej treści aneksu (...). Miasto Wrocław przez cały czas trwania tych uzgodnień wykazywało na chęć udziału w Programie, jednak sygnalizowało, że potrzebuje czasu na dokonanie czynności formalnych w celu podpisania aneksu. Finalnie Miasto Wrocław przesłało podpisany przez siebie aneks w styczniu 2018 r.*

(akta kontroli str. 113-114, 128-130, 392-410)

IV. 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. Zapewnienie przeprowadzania rzetelnych, wszechstronnych analiz obszarów priorytetowych i potrzeb odbiorców w projektach przewidzianych do realizacji.
2. Zwiększenie dokładności szacowania czasu przeznaczanego na realizację programów, w szczególności odnośnie do projektów pilotażowych.
3. Niedopuszczenie do powstawania rozbieżności pomiędzy zagregowanymi wartościami ujmowanymi w dokumentach NCBR a danymi zawartymi w dokumentach źródłowych.

⁵⁵ Ibidem.

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 dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 31 stycznia 2020 r.

Kontrolerzy
Maciej Maciejewski
Doradca techniczny

/-/

.....
podpis

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

/-/

.....
podpis

Monika Kowalska-Rozkosz
Specjalista kp.

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
p.o. Dyrektora
Maciej Maciejewski

/-/

.....
podpis