DZIM. 1710.5.2022.AK1

EOD UM Elbląg
Rejestr pism i spraw
PISMO PRZYCHODZACE
Numer pisma: 81523/2022
Wpłynęło: 05-09-2022

DZIM.AK1
27.09.2022

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

06 WRZ. 2022

LOL.410.012.03.2022

Pan
Witold Marek Wróblewski
Prezydent Miasta Elbląga

Urząd Miejski w Elblągu
ul. Łączności 1
82-300 Elbląg

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/070 „Finansowanie przedsięwzięć służących rozwojowi elektromobilności w Polsce"

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Elblągu, ul. Łączności 1, 82-300 Elbląg (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Witold Marek Wróblewski, Prezydent Miasta Elbląga (dalej: Prezydent), od 5 listopada 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Prawidłowość realizacji obowiązków w zakresie elektromobilności.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2022 (I połowa), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, dotyczących zakresu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1].
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie.
Kontroler	Cezary Gogolewski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli Nr LOL/78/2022 z 3 czerwca 2022 r. (akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna[2] kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W budżecie Gminy Miasta Elbląg nie zapewniono środków finansowych w wysokości umożliwiającej prawidłową realizację zadań z zakresu elektromobilności. Skutkiem tego Urząd, wbrew wymogowi określonemu w art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (dalej: ustawa o elektromobilności)[3], od 1 stycznia 2022 r. oraz według stanu na 30 czerwca 2022 r., nie osiągnął 10% udziału samochodów elektrycznych we flocie użytkowanych pojazdów samochodowych. Stwierdzono bowiem, że na koniec czerwca 2022 r. dysponował on pięcioma pojazdami samochodowymi, a zatem powinien posiadać przynajmniej jeden pojazd o napędzie elektrycznym w użytkowanej flocie pojazdów samochodowych.

Stosownie do wymogu art. 37 tej ustawy do końca 2018 r. miasto sporządziło analizę kosztów i korzyści (dalej: AKK), związanych z wykorzystaniem, przy świadczeniu usług komunikacji miejskiej, autobusów zeroemisyjnych, która wykazała brak korzyści z wprowadzenia w mieście transportu zeroemisyjnego. Potwierdziła to również analiza ze stycznia 2022 r., w związku z czym miasto nie miało obowiązku zakupu autobusów zeroemisyjnych dla komunikacji miejskiej. Przy sporządzaniu powyższych analiz, stosownie do wymogu art. 37 ust. 3 ww. ustawy, zapewniono udział społeczeństwa, a po ich opracowaniu zostały one niezwłocznie przekazane właściwym ministrom. Wskazać należy jednak, iż AKK, której wykonanie zlecono w 2021 r., wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 37 ust. 1 ustawy o elektromobilności, nie została sporządzona w terminie 36 miesięcy od sporządzenia pierwszej analizy, a z opóźnieniem wynoszącym 38 dni, co spowodowane było późnym rozpoczęciem procesu konsultacji społecznych tego dokumentu. W związku z wymogami ww. ustawy miasto

[1] Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.
[2] Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.
[3] Dz. U. z 2021 r. poz. 110, ze zm.

uaktualniło obowiązujący „Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Gminy Miasto Elbląg na lata 2017-2030", w którym określono, na których liniach autobusowych w pierwszej kolejności zastosowane zostaną autobusy zeroemisyjne z chwilą rozpoczęcia ich użytkowania. Rada Miejska Elbląga uchwaliła również „Strategię rozwoju elektromobilności Elbląga 2020+", której cele były sukcesywnie wdrażane, poprzez realizowane inwestycje infrastrukturalne i działania edukacyjo-informacyjne. W mieście, stosownie do wymogu art. 60 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy, do dnia 31 marca 2021 r., w porozumieniu z Energa-Operator S.A., zainstalowano 60 ogólnodostępnych punktów ładowania samochodów elektrycznych w ramach 30 stacji ładowania. Począwszy od 1 stycznia 2022 r., zgodnie z art. 68 ust. 3 ww. ustawy, zlecając wykonywanie zadań publicznych, o których mowa w art. 35 ust. 2 pkt 1 tej ustawy, miasto wymagało, aby łączny udział pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym we flocie pojazdów samochodowych podmiotów ubiegających się o zlecenie i używanych do wykonywania tych zadań wynosił co najmniej 10%.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zapewnienie środków finansowych na realizację zadań z zakresu elektromobilności

Opis stanu faktycznego

W latach 2018-2022 w budżecie Miasta Elbląga zaplanowano następujące kwoty środków finansowych na realizację zadań dotyczących rozwoju zrównoważonego publicznego transportu zbiorowego:

- w 2018 r. – 22 599 tys. zł na realizację czterech zadań,
- w 2019 r. – 2 139 tys. zł na realizację dwóch zadań,
- w 2020 r. – 8 263 tys. zł na realizację czterech zadań,
- w 2021 r. – 5 925 tys. zł na realizację czterech zadań,
- w 2022 r. – 24 326 tys. zł na realizację trzech zadań.

Zadaniem bezpośrednio związanym z elektromobilnością było opracowanie „Strategii rozwoju elektromobilności Elbląga 2020+", która została sporządzona w 2020 r. za kwotę 42 tys. zł ze środków dofinansowania uzyskanego z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Pozostałe planowane i zrealizowane zadania dotyczyły m.in.: budowy lub przebudowy skrzyżowań drogowych, jezdni, chodników, ścieżek rowerowych, parkingów P&R[4], zakupu nowych wagonów tramwajowych, czy też systemu sterowania sygnalizacją świetlną wraz z systemami wystawiania priorytetów na skrzyżowaniach dla pojazdów komunikacji miejskiej, wykonania aktywnych przejść dla pieszych[5]. Począwszy od 2020 r. wykonanie ww. zadań stanowiło realizację celów określonych w „Strategii rozwoju elektromobilności Elbląga 2020+".

Dofinansowanie do ww. zadań uzyskano z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego 2014-2020, Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, Funduszu Dróg Samorządowych oraz Programu Ograniczania Przestępczości i Aspołecznych Zachowań „Razem bezpieczniej im. W. Stasiaka na lata 2018-2020".

---

[4] Parking typu „park and ride", tj. miejsce, gdzie po przyjeździe do miasta można zostawić samochód, a za nabyty bilet parkowania - w ramach miejskiej strefy parkowania - korzystać z komunikacji miejskiej.

[5] Miasto nie poniosło wydatków na budowę stacji ładowania pojazdów elektrycznych, które do 31 marca 2021 r. powstały na terenie Elbląga.

W latach 2018-2022 (I półrocze) miasto zrealizowało następujące wydatki dotyczące rozwoju zrównoważonego publicznego transportu zbiorowego, w tym rozwoju elekromobilności:

- w 2018 r. - 22 526 tys. zł, z tego ze środków własnych - 13 635 tys. zł, z zewnętrznych - 8 891 tys. zł,
- w 2019 r. - 2 139 tys. zł, z tego ze środków własnych - 703 tys. zł, z zewnętrznych - 1 436 tys. zł,
- w 2020 r. - 8 253 tys. zł, z tego ze środków własnych - 2 987 tys. zł, z zewnętrznych - 5 266 tys. zł,
- w 2021 r. - 5 919 tys. zł, z tego ze środków własnych - 2 049 tys. zł, z zewnętrznych - 3 870 tys. zł,
- w 2022 r. (I półrocze) - 6 847 tys. zł, z tego ze środków własnych - 4 943 tys. zł, z zewnętrznych - 1 904 tys. zł.

W latach 2020-2021, realizując cele i działania określone w „Strategii rozwoju elektromobilności Elbląga 2020+", oprócz zadań dotyczących zakupów lub budowy infrastruktury transportowej, miasto realizowało też działania o charakterze edukacyjno-informacyjnym, takie jak:

- wykonano i rozdystrybuowano wśród mieszkańców 1 tys. szt. ulotek informacyjnych dotyczących elbląskiej elektromobilności,
- promowano elektromobilność poprzez zamieszczanie informacji na ten temat w mediach społecznościowych i na stronie internetowej Urzędu. Realizowano też działania edukacyjne skierowane do uczniów elbląskich szkół - przygotowano w wersji elektronicznej dwa scenariusze lekcji promujących transport zbiorowy z uwzględnieniem elementów elektromobilności,
- podczas cyklicznych imprez miejskich, skierowanych do mieszkańców, wygłaszano m.in. prelekcje o korzyściach płynących z elektromobilności i zrównoważonego publicznego transportu miejskiego.

(akta kontroli str. 3-4, 274-310)

2. Realizacja zadań określonych w ustawie o elektromobilności

Opis stanu faktycznego

W latach 2018-2022 (według stanu na 1 stycznia każdego roku) Urząd, w ramach swojej floty pojazdów, dysponował od pięciu do sześciu pojazdów samochodowych (na dzień 1 stycznia 2022 r. Urząd posiadał sześć samochodów, a na dzień 30 czerwca 2022 r. pięć pojazdów samochodowych). Żaden z użytkownych przez Urząd pojazdów samochodowych w ww. okresie nie był pojazdem o napędzie elektrycznym.

Urząd od 1 stycznia 2022 r. nie osiągnął tym samym wymaganego ustawą o elektromobilności 10% udziału samochodów o napędzie elektrycznym we flocie użytkowanych pojazdów samochodowych (*opisano to w sekcji stwierdzone nieprawidłowości*).

W latach 2018-2022 (I połowa) Urząd nie dokonywał zakupów pojazdów elektrycznych, pojazdów napędzanych wodorem oraz pojazdów napędzanych innymi paliwami alternatywnymi.

(akta kontroli str. 5, 198-199, 273, 314)

Od 1 stycznia 2022 r. Miasto Elbląg zleciło podmiotom zewnętrznym realizację 15 zadań, w tym zadań publicznych określonych w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[6]. Zadania te dotyczyły:

- zabezpieczenia scenotechniki podczas imprezy plenerowej „Dni Elbląga",

[6] Dz. U. z 2022 r. poz. 559.

- bieżącego utrzymania jezdni i chodników wraz z urządzeniami odwadniającymi na terenie Miasta Elbląga (dot. bieżących napraw jezdni i chodników),
- zakupu sprzętu komputerowego oraz usługi doradztwa podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości,
- świadczenia usługi utrzymania czystości w budynkach Urzędu i terenach do nich przyległych,
- zlecenia obsługi dwóch mostów zwodzonych na rzece Elbląg w ciągach dróg powiatowych,
- dostawy, montażu i uruchomienia pomocy dydaktycznych, sprzętu IT oraz mebli dla jednostek organizacyjnych miasta (trzy postępowania),
- wykonania dokumentacji projektowej rozbudowy jednej z ulic w Elblągu,
- wykonania robót budowlanych w odniesieniu do dróg, chodników, ścieżek rowerowych i oznakowania poziomego ulic (pięć postępowań).

W przypadku dwóch zadań, w trakcie ich realizacji, nie przewidywano wykorzystywania pojazdów samochodowych. Natomiast w odniesieniu do pozostałych zadań zakładano wykorzystanie, przy ich realizacji, od jednego do czterech pojazdów samochodowych. Analiza 10 spraw dotyczących zlecania przez Urząd podmiotom zewnętrznym realizacji zadań określonych w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wykazała, że:

- wszystkie zadania zlecone zostały na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych[7],
- w dokumentacji wszystkich spraw znajdowały się ogłoszenia o zamówieniu lub zamiarze zawarcia umowy, a także protokoły z postępowania o udzielenie zamówienia,
- w dokumentacji sześciu postępowań (m.in. w specyfikacji warunków zamówienia, zaproszeniach do negocjacji) Urząd wskazywał, iż do realizacji zadania wymagany będzie 10% udział pojazdów elektrycznych we flocie pojazdów samochodowych używanych do realizacji zadania. W umowach z wykonawcami wskazano ponadto, iż wykonawca zobowiązuje się wykonywać zadanie publiczne objęte niniejszą umową zapewniając, zgodnie z art. 68 ust. 3 ustawy o elektromobilności, łączny udział pojazdów elektrycznych lub napędzanych gazem ziemnym we flocie pojazdów samochodowych używanych przy wykonywaniu tego zadania co najmniej 10%, a także zobowiązał się do przekazania zamawiającemu na każde jego żądanie w terminie późniejszym oświadczenia, w formie pisemnej lub elektronicznej, dotyczącego wykonywania ww. zadania potwierdzającego łączny udział pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym we flocie pojazdów samochodowych używanych do wykonywania tego zadania co najmniej 10%. Wskazano w umowach, że brak złożenia przedmiotowego oświadczenia w terminie wyznaczonym przez zamawiającego będzie traktowany jako niespełnienie wymogów wynikających z ustawy o elektromobilności,
- w odniesieniu do ww. sześciu spraw wykonawcy złożyli oświadczenia dotyczące wykorzystywania pojazdów elektrycznych przy realizacji zadania (w jednym przypadku wykonawca oświadczył, że wykorzystywany będzie jeden samochód z napędem elektrycznym; w drugim wskazał, iż udział pojazdów elektrycznych lub napędzanych gazem ziemnym stanowić będzie 10% floty pojazdów samochodowych używanych do wykonania zadania, natomiast w czterech sprawach wykonawcy wskazali ile pojazdów samochodowych wykorzystywanych będzie przy realizacji zadania i oświadczyli, iż w związku z zasadą zaokrąglania

[7] Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.

udziału, określoną w ustawie o elektromobilności, w ich przypadku brak jest obowiązku zapewnienia pojazdów elektrycznych przy realizacji zadania),

- w czterech sprawach w dokumentacji postępowania nie odniesiono się do obowiązku, wynikającego z art. 68 ust. 3 ustawy o elektromobilności, tj. zapewnienia 10% udziału pojazdów elektrycznych we flocie pojazdów samochodowych używanych do realizacji zadania (były to zlecenia następujących zadań: zabezpieczenie scenotechniki podczas imprezy plenerowej „Dni Elbląga", dwa postępowania na dostawę, montaż i uruchomienie mebli i wyposażenia oraz pomocy dydaktycznych dla jednostek organizacyjnych miasta, świadczenie usługi utrzymania czystości w budynkach Urzędu i na terenach do nich przyległych)[8].

(akta kontroli str. 6, 317-329)

Na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 24 września 2020 r. przyjęto „Strategię rozwoju elektromobilności Elbląga 2020+". Celem strategicznym tego dokumentu było ograniczenie zanieczyszczenia powietrza oraz poprawa jakości i zmniejszenie emisyjności transportu zbiorowego oraz indywidualnego poprzez wdrażanie rozwiązań z zakresu elektromobilności. W strategii określono dziewięć celów szczegółowych, tj.: promocja transportu zbiorowego i transportu przyjaznego środowisku; uprzywilejowanie transportu zbiorowego w ruchu publicznym poprzez nadawanie priorytetu ruchu dla pojazdów komunikacji publicznej; poprawa stanu taboru transportu zbiorowego poprzez sukcesywną wymianę taboru tramwajowego oraz autobusowego na nisko i zeroemisyjny i dostosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych; poprawa stanu infrastruktury transportu zbiorowego poprzez inwestycje w infrastrukturę transportu nisko i zeroemisyjnego; poprawa systemu informacji pasażerskiej poprzez wykorzystanie elementów smart city; udostępnienie możliwości ładowania pojazdów elektrycznych poprzez budowę publicznej infrastruktury stacji ładowania; zmniejszenie udziału pojazdów spalinowych na rzecz pojazdów zeroemisyjnych - zwłaszcza w ramach floty jednostek publicznych; rozbudowa systemu ścieżek rowerowych wraz z miejscami obsługi rowerzystów oraz stacjami napraw rowerów; integracja systemów transportu zbiorowego i indywidualnego, w tym tworzenie węzłów przesiadkowych oraz parkingów P&R. W ramach ww. celów szczegółowych zdefiniowano 25 działań, w tym m.in.: promocja rozwiązań nisko i zeroemisyjnych w przypadku realizacji projektów w zakresie transportu miejskiego, działania edukacyjne skierowane do uczniów elbląskich szkół oraz do mieszkańców Elbląga, stopniową wymianę taboru autobusowego na nisko i zeroemisyjny (zgodnie z harmonogramem wymiany floty i wymogami ustawy o elektromobilności[9]), stworzenie odpowiedniej infrastruktury ładującej dla pojazdów komunikacji miejskiej o napędzie zeroemisyjnym lub niskoemisyjnym, dostosowanie zajezdni i zaplecza warsztatowego do obsługi pojazdów zero i niskoemisyjnych.

(akta kontroli str. 246-272)

Analizę kosztów i korzyści związanych z wykorzystaniem, przy świadczeniu usług komunikacji miejskiej, autobusów zeroemisyjnych sporządzono w grudniu 2018 r. Analizę tę zlecił do opracowania podmiotowi zewnętrznemu Zarząd Komunikacji Miejskiej Sp. z o.o. z Elbląga (dalej: ZKM)[10]. Dokument ten za cenę 42,7 tys. zł brutto wykonała firma Public Transport Consulting z siedzibą w Gdyni. Zlecenie wykonania opracowania nastąpiło w trybie zapytania ofertowego, skierowanego do trzech potencjalnych wykonawców. Konsultacje społeczne analizy miały miejsce w okresie

---

[8] Zgodnie z informacją Dyrektora Departamentu Gospodarki Miasta w trakcie realizacji ww. zadań zleceniobiorcy wykorzystywać mieli odpowiednio: trzy, dwa, jeden i jeden pojazd samochodowy.

[9] W strategii wskazano, iż cel ten realizowany będzie w latach 2029-2035.

[10] ZKM jest spółką Miasta Elbląga wykonującą m.in. w imieniu Prezydenta zadania organizatora elbląskiej komunikacji miejskiej. Miasto Elbląg posiada 100% udziałów w kapitale zakładowym spółki.

od 23 listopada do 14 grudnia 2018 r., a dokument odebrany został protokolarnie 19 grudnia 2018 r.

Projekt kolejnej AKK, na zlecenie ZKM, został sporządzony do końca 2021 r. przez ww. firmę Public Transport Consulting. Zlecenie sporządzenia analizy nastąpiło na podstawie zamówienia publicznego zakupu usługi o wartości szacunkowej poniżej 42 tys. zł netto, a koszt wykonania opracowania wyniósł 33,2 tys. zł brutto. Konsultacje społeczne analizy trwały od 27 grudnia 2021 r. do 18 stycznia 2022 r., a dokument odebrany został protokolarnie 26 stycznia 2022 roku. Dokument ten podany został do publicznej wiadomości w dniu 7 lipca 2022 r. poprzez zamieszczenie go na stronie internetowej BIP ZKM.

W odniesieniu do obu ww. analiz ustalono, że:

- zawierały one elementy określone w art. 37 ust. 2 ustawy o elektromobilności w tym analizę finansowo-ekonomiczną; oszacowanie efektów środowiskowych związanych z emisją szkodliwych substancji dla środowiska naturalnego; analizę społeczno-ekonomiczną uwzględniającą wycenę kosztów związanych z emisją szkodliwych substancji, a także m.in.: analizę kosztów i korzyści funkcjonowania autobusowego transportu zeroemisyjnego oraz określenie wariantów funkcjonowania taboru autobusowego w mieście;
- w przypadku obu ww. analiz zapewniono, stosownie do wymogu art. 37 ust. 3 ustawy o elektromobilności, udział społeczeństwa przy ich tworzeniu poprzez m.in. zamieszczenie jej projektu na stronie BIP Urzędu oraz na Platformie Konsultacji Społecznych ze wskazaniem, iż istnieje możliwość składania uwag i wniosków do projektu. W przypadku obu analiz, na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy o elektromobilności oraz art. 30 i 39 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko[11], wydane zostały obwieszczenia Prezydenta zawiadamiające o przystąpieniu do opracowania projektu tego dokumentu, które wywieszone zostały na tablicy ogłoszeń Urzędu i zamieszczone w BIP;
- w ww. analizach nie przewidziano ewentualnej rozbudowy funkcjonujących na terenie miasta linii tramwajowych;
- analizę z 2018 r. przekazano niezwłocznie Ministrowi Energii, Ministrowi Przedsiębiorczości i Technologii oraz Ministrowi Środowiska, natomiast analizę z 2022 r. Ministrowi Klimatu i Środowiska (obie analizy przekazano właściwym ministrom po dokonanych konsultacjach społecznych ich projektów).

(akta kontroli str. 7-133, 335-336)

W AKK z 2018 r. zawarto następujące wnioski:

- zidentyfikowano dwa warianty wymiany taboru autobusowego, tj. wariant I konwencjonalny, w którym założono kontynuację dotychczasowej polityki wykorzystywania w komunikacji miejskiej taboru zasilanego olejem napędowym (założenie to miało być ujęte także w nowych umowach zawieranych z operatorami linii autobusowych); wariant II elektryczny - z przewidywanymi zakupami przez wybranego operatora autobusów zeroemisyjnych z zastosowaniem bateryjnego napędu elektrycznego, w liczbie zapewniającej spełnienie wymogów ustawy o elektromobilności;
- w obydwu porównywanych wariantach wartości ENPV[12] przyjęły ujemne wielkości, przy czym korzystniejszą wartość wskaźnik ten przyjął dla wariantu konwencjonalnego. Analiza ekonomiczna wykazała, że czynnikiem krytycznym

[11] Dz. U. z 2022 r. poz. 1029.

[12] Ekonomiczna wartość bieżąca projektu.

wpływającym na wartość wskaźnika jest cena autobusu elektrycznego wraz z infrastrukturą ładującą;

- w związku z brakiem korzyści ekonomicznych, wskazujących bezwarunkowo na zasadność eksploatacji autobusów zeroemisyjnych, Gmina Miasto Elbląg zamierza kontynuować zawieranie umów z operatorami z zastosowaniem taboru z napędem Diesla;
- Miasto Elbląg może nabyć autobusy elektryczne z instalacją zasilającą i udostępnić je operatorom tylko w sytuacji możliwości pozyskania dofinansowania do ich zakupu ze środków zewnętrznych - w skali zapewniającej efektywność przedsięwzięcia.

(akta kontroli str. 7-47)

W AKK z 2022 r. zawarto następujące wnioski:

- zidentyfikowano trzy warianty zmian wyposażenia taborowego elbląskiej komunikacji miejskiej, tj. wariant 1 - konwencjonalny, zakładający, iż w kolejnych umowach z operatorami wprowadzane będą autobusy wyłącznie zasilane olejem napędowym; wariant 2 - elektryczny 1, w którym założono wprowadzanie w kolejnych umowach z operatorami bateryjnych autobusów elektrycznych klasy midi, z szybkim doładowaniem pantografowym na pętlach i uzupełniającym plug-in na terenie zajezdni - w celu spełnienia wymogów ustawy o elektromobilności, a w pozostałym zakresie wprowadzanie autobusów z klasycznym napędem Diesla; wariant 2 - elektryczny 2, w którym założono wprowadzanie w kolejnych umowach z operatorami bateryjnych autobusów elektrycznych klasy maxi, ładowanych wyłącznie w porze nocnej poprzez złącza plug-in na terenie zajezdni - w celu spełnienia wymogów ustawy o elektromobilności, a w pozostałym zakresie wprowadzanie autobusów z klasycznym napędem Diesla;
- uzyskane w wyniku analizy wyniki, przy przyjętych założeniach i uwzględnieniu jako miernika ENPV, wykazały brak osiąganych korzyści z tytułu zastosowania w elbląskiej komunikacji miejskiej autobusów zeroemisyjnych zarówno w wariancie inwestycyjnym elektrycznym 1, jak i w wariancie elektrycznym 2;
- analiza wykazała brak korzyści ze stosowania transportu zeroemisyjnego, a zatem brak obowiązku jego wprowadzenia. Wskazano, iż miasto zamierza rozważyć nabycie autobusów elektrycznych tylko w sytuacji możliwości pozyskania dofinansowania ich zakupu ze środków zewnętrznych, zapewniających efektywność przedsięwzięcia;
- głównym powodem negatywnych wyników analizy były wysokie ceny autobusów zeroemisyjnych oraz konieczność ponoszenia znaczących dodatkowych nakładów na instalacje zasilające autobusów elektrycznych. Wskazano w analizie, iż zakup autobusów zeroemisyjnych wiąże się z poniesieniem ponad 2,5 krotnie wyższych jednostkowych nakładów inwestycyjnych dla autobusów elektrycznych bateryjnych niż przy zakupie analogicznego taboru z napędem Diesla. Podano, że decyzja o wdrożeniu wariatów elektrycznych 1 i 2 mogłaby być podjęta tylko w przypadku uzyskania dodatkowego dofinansowania zwiększonych wydatków z krajowych lub europejskich środków pomocowych.

(akta kontroli str. 48-75)

Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Gminy Miasto Elbląg na lata 2017-2030 uchwalony został przez Radę Miejską w Elblągu w dniu 7 września 2017 r. Określono w nim cele i wizję transportu publicznego, którą było funkcjonowanie oraz rozwój nowoczesnego i proekologicznego transportu zbiorowego, spełniającego oczekiwania pasażerów - w sposób tworzący dla tego

transportu realną alternatywę dla podróży realizowanych samochodem osobowym[13]. W związku z wejściem w życie ustawy o elektromobilności plan ten został zmieniony poprzez dodanie w nim punktu dotyczącego określenia linii komunikacyjnych, na których planowane będą pojazdy elektryczne lub napędzane gazem ziemnym[14].

W punkcie tym wskazano, iż w grudniu 2018 r. miasto wykonało AKK użytkowania autobusów zeroemisyjnych, w której zidentyfikowano dwa warianty wymiany taboru, tj. konwencjonalny z kontynuacją wykorzystywania taboru zasilanego olejem napędowym i eklektyczny, w którym założono sukcesywne wprowadzenie taboru zasilanego bateriami elektrycznymi. W analizie zaproponowano do obsługi taborem zeroemisyjnym w pierwszej kolejności linię Nr 7, a następnie linie 13 i 17. W dalszej kolejności do obsługi taborem zeroemisyjnym zaproponowano linię 9, a w następnym etapie - linię 8 i 19 (na liniach tych przewidziano wykorzystanie pojazdów elektrycznych). Termin rozpoczęcia eksploatacji taboru zeroemisyjnego określono wstępnie na 2026 r. Wskazano, że może się on się zmienić w zależności od wyników kolejnej AKK. Podano, iż obliczone w analizie wskaźniki finansowe oraz wskaźnik ENPV osiągnęły wartości ujemne. W porównaniu do scenariusza bazowego najlepiej wypadł wariant 1 - konwencjonalny, a przy przyjętych założeniach analiza wykazała brak korzyści z wdrożenia taboru zeroemisyjnego, a zatem i brak obowiązku jego stosowania. W związku z wynikiem przeprowadzonej analizy, tj. brakiem korzyści ekonomicznych wskazujących bezwarunkowo na zasadność eksploatacji autobusów zeroemisyjnych Gmina Miasto Elbląg założyła kontynuowanie zawierania umów z operatorami z zastosowaniem taboru z napędem Diesla. Wskazano także, iż miasto nie przewiduje wykorzystania pojazdów napędzanych gazem ziemnym w przewozach w komunikacji miejskiej co najmniej do czasu, kiedy nie zostanie w Elblągu wybudowana ogólnodostępna stacja ładowania CNG[15] o wydajności wystarczającej do tankowania autobusów komunikacji miejskiej.

(akta kontroli str. 134-156)

Zarząd Komunikacji Miejskiej, pełniący rolę organizatora publicznego transportu zbiorowego w mieście, nie posiadał własnego transportu autobusowego. Do realizacji usług przewozowych, w trybie przetargu nieograniczonego, wybierał on operatorów, z którymi zawierał umowy na świadczenie usług przewozowych w ramach elbląskiej komunikacji miejskiej. W 2020 r. do obsługi linii autobusowych wybrano dwóch operatorów, tj. Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Sp. z o.o. z Elbląga oraz konsorcjum dwóch firm - Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Sp. z o.o. z Gostynina oraz Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Sp. z o.o. z Grodziska Mazowieckiego (z jednym z nich umowę zawarto na okres od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2027 r., a z drugim na okres od 1 kwietnia 2021 r. do 31 grudnia 2027 r.). Według stanu na 10 czerwca 2022 r. żaden z wybranych operatorów obsługujących poszczególne linie autobusowe nie zapewniał, w ramach posiadanej floty, autobusów zeroemisyjnych lub napędzanych biometanem do obsługi tych linii[16].

(akta kontroli str. 54-57, 157)

---

[13] Plan ten stanowił aktualizację „Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Gminy Miasto Elbląg na lata 2013-2020".

[14] Uchwała Nr IV/110/2019 Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 28 marca 2019 r.

[15] Gaz ziemny sprężony.

[16] Według stanu na 1 stycznia 2021 r. obaj operatorzy, obsługujący na podstawie zawartych umów linie miejskiej komunikacji autobusowej, dysponowali łącznie 41 pojazdami - wszystkie z silnikami zasilanymi olejem napędowym.

Prezydent, w latach 2018-2022, przekazywał właściwym ministrom, zgodnie z art. 38 ustawy o elektromobilności, informacje w zakresie pojazdów elektrycznych lub napędzanych gazem ziemnym w użytkowanej flocie pojazdów samochodowych.

(akta kontroli str. 158-169)

Na terenie Miasta Elbląga nie ustanowiono strefy czystego transportu, o której mowa w art. 39 ustawy o elektromobilności. Jak podał Wiceprezydent, obecnie miasto nie planuje wprowadzenia takiej strefy, gdyż jej ustalenie wymaga dokonania analizy możliwości, a także analizy kosztów i korzyści płynących dla mieszkańców z jej ustanowienia. Argumentem uzasadniającym niepodjęcie prac nad wdrożeniem takiej strefy był fakt, iż poziom zanieczyszczeń CO_2 i PM10 w Elblągu jest znacznie niższy niż w miastach, gdzie strefy takie są planowane lub ustanowione.

(akta kontroli str. 245, 273, 314-315)

Na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Elblągu z dnia 25 czerwca 2020 r. przyjęto plan budowy ogólnodostępnych stacji ładowania na obszarze Gminy Miasto Elbląg. Zgodnie z tym planem, według stanu na koniec czerwca 2020 r., na terenie miasta funkcjonowały trzy ogólnodostępne stacje ładownia pojazdów elektrycznych z sześcioma punktami ładowania. W planie wskazano, iż Urząd, w porozumieniu z Operatorem Sieci Dystrybucyjnej Energa-Operator S.A., zatwierdził dodatkowo 24 lokalizacje pod budowę 27 stacji ładowania, każda na dwa stanowiska, co dawało łącznie 54 punkty ładowania.

Zgodnie z wymogiem art. 60 ust. 1 pkt 4 ustawy o elektromobilności w gminie o liczbie mieszkańców wyższej niż 100 tys., w której zostało zarejestrowanych co najmniej 60 tys. pojazdów samochodowych i na 1 tys. mieszkańców przypada co najmniej 400 pojazdów samochodowych, do 31 marca 2021 r. zainstalowanych powinno być 60 ogólnodostępnych punktów ładowania samochodów elektrycznych[17]. Według stanu na 31 marca 2021 r. w mieście zainstalowanych było, w ramach 30 ogólnodostępnych stacji, łącznie 60 punktów ładowania pojazdów samochodowych o napędzie elektrycznym (stan ten do 30 czerwca 2022 r. nie uległ zmianie).

W Urzędzie sporządzono raport dotyczący funkcjonowania na obszarze miasta punktów ładowania, zainstalowanych w ogólnodostępnych stacjach ładowania dla samochodów elektrycznych. Raport sporządzony został na podstawie informacji udostępnionych z Ewidencji Infrastruktury Paliw Alternatywnych, danych uzyskanych z organu administracji architektoniczno-budowlanej, a także przekazanych przez Operatora Sieci Dystrybucji Energa-Operator. Raport zawierał elementy określone w art. 61 ust. 2 ustawy o elektomobilności, tj. m.in. wskazanie istniejących na terenie miasta stacji ładowania i plan budowy tych stacji z uwzględnieniem mocy zainstalowanych punktów ładowania do osiągnięcia wymaganego ustawą poziomu 60 ogólnodostępnych punktów ładowania (raport sporządzono w wymaganym terminie, tj. do 15 stycznia 2020 r.).

(akta kontroli str. 170-197, 200-244)

W informacji z dnia 01.07.2022 r. Prezydent wskazał jakie, w jego opinii, istnieją trudności/problemy w realizacji przez miasto zadań wynikających z ustawy o elektromobilności. Były to:

- mało precyzyjne i skomplikowane zapisy ustawy, co powoduje konieczność konsultowania i interpretowania jej zapisów przez radców prawnych oraz z odpowiednimi ministerstwami - przykładem mogą być trudności w jednoznacznym określeniu jakie podmioty (w tym również jednostki i zakłady budżetowe oraz spółki komunalne) i w jakich sytuacjach mają obowiązek

[17] Na koniec 2018 r. Miasto Elbląg liczyło 120 tys. mieszkańców, zarejestrowanych było w nim 76 tys. pojazdów samochodowych, co dawało 634 pojazdy przypadające na 1 tys. mieszkańców.

wykazania się określonym udziałem pojazdów zeroemisyjnych oraz w jaki sposób oblicza się minimalną ilość pojazdów elektrycznych we flocie. Wątpliwości budzi też konieczność przygotowania AKK co trzy lata, podczas gdy umowy z zewnętrznymi przewoźnikami zawierane są zazwyczaj na okres od siedmiu do dziesięciu lat. Zdaniem Prezydenta taka analiza powinna być wykonywana przed podpisaniem kolejnych umów wieloletnich lub przed rozpoczęciem postępowania przetargowego,

- ograniczone środki finansowe, którymi samorząd może dysponować w celu wypełnienia jej zapisów - wysokie koszty zakupu pojazdów zeroemisyjnych, a także brak lub ograniczona dostępność specjalistycznych pojazdów elektrycznych,
- trudnością w realizacji zapisów ustawy, w sytuacji zlecania obsługi linii autobusowych przewoźnikom zewnętrznym wyłonionym w drodze przetargu, jest brak mechanizmu, który umożliwiłby tym przewoźnikom skorzystanie z dostępnych programów pomocowych w zakresie zakupu i eksploatacji autobusów zeroemisyjnych. Miasta natomiast powinny być wspierane w budowie infrastruktury do ładowania/tankowania tego typu pojazdów. Bez takich rozwiązań stawianie przez miasto wymagań wobec przystępujących do przetargów przewoźników, dotyczących posiadania autobusów zeroemisyjnych, doprowadziłoby do radykalnego wzrostu cen usług przewozowych - obecnie koszt jednego wozokilometra wykonywanego przez autobus elektryczny (zakupiony bez korzystania z dotacji) jest szacunkowo o cztery złote wyższy niż przy wykorzystaniu pojazdów napędzanych silnikami Diesla. W warunkach Elbląga pełne wdrożenie autobusów elektrycznych spowodowałoby wzrost nakładów na komunikację miejską o ok. 30%.

W ocenie Prezydenta głównym powodem braku korzyści związanych z przejściem na transport zeroemisyjny jest niska efektywność inwestycji w postaci zakupu autobusów elektrycznych. Nawet przy wysokim 80% dofinansowaniu zakupu takiego pojazdu, np. ze środków unijnych, wysokość wymaganego wkładu własnego przy zakupie jednego autobusu elektrycznego odpowiada kosztom zakupu średniej klasy nowego autobusu tradycyjnego. Do tego należy doliczyć koszty budowy przynajmniej kilku stacji ładowania. Według Prezydenta, w celu przyspieszenia wymiany taboru autobusowego na zeroemisyjny, konieczne byłoby zwiększenie dofinansowania takiej inicjatywy przynajmniej do poziomu, w którym zakup takiego taboru wraz z infrastrukturą towarzyszącą, byłby tańszy od zakupu taboru z tradycyjnym napędem. Zdaniem Prezydenta niezrozumiałe jest także pominięcie przez ustawodawcę tramwaju jako środka transportu zeroemisyjnego. Komunikacja taka powinna być uznana za taki transport, a wymagane wskaźniki winny uwzględniać cały system komunikacji miejskiej. W przeciwnym wypadku rozwój podsystemów tramwajowych będzie nieracjonalny, gdyż pomimo uruchamiania kolejnych linii tramwajowych i tak miasto będzie zmuszone wprowadzać określoną liczbę autobusów zeroemisyjnych. W opinii Prezydenta niezaliczenie w całości komunikacji tramwajowej jako komunikacji świadczonej pojazdami zeroemisyjnymi, a zaliczenie do tej grupy komunikacji trolejbusowej, budzi wątpliwości - jest też krzywdzące dla miast takiej wielkości jak Elbląg, które posiadają komunikację tramwajową, i której funkcjonowanie jest relatywnie droższe. Mają też one ograniczone możliwości w pozyskaniu środków na rozwój tej komunikacji.

(akta kontroli str. 316, 330-331)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Urząd, według stanu na 30 czerwca 2022 r., nie osiągnął 10% udziału samochodów elektrycznych we flocie użytkowanych pojazdów samochodowych, o którym mowa w art. 68 ust. 2 ustawy o elektromobilności. Według stanu na ww. dzień, Urząd posiadał pięć pojazdów samochodowych (żaden z nich nie był pojazdem o napędzie elektrycznym), toteż 10% udział pojazdów elektrycznych w użytkowanej flocie pojazdów wynosił 0,5.

Zgodnie z ww. przepisem udział pojazdów elektrycznych we flocie pojazdów samochodowych użytkowanych przez Urząd od 1 stycznia 2022 r. powinien wynosić co najmniej 10%, a w myśl art. 36a tej ustawy udział ten oblicza się stosując zasadę, zgodnie z którą wielkość tego udziału poniżej 0,5 zaokrągla się w dół, a wielkość udziału 0,5 i powyżej zaokrągla się w górę. Tym, samym Urząd powinien posiadać przynajmniej jeden pojazd o napędzie elektrycznym w użytkowanej flocie pojazdów samochodowych. Prezydent wyjaśnił, że do 2021 r. wydatki na zakup samochodu elektrycznego nie były planowane z uwagi na ograniczone środki finansowe w budżecie miasta i wysoki koszt zakupu takiego pojazdu. W 2022 r. miasto wystąpiło do producentów pojazdów elektrycznych o przedstawienie ofert ich zakupu oraz form finansowania, a zakup pojazdu elektrycznego planowany jest w II półroczu 2022 r.

(akta kontroli str. 5, 273, 314)

2. Pierwszą AKK, po przeprowadzonych konsultacjach społecznych, odebrano protokolarnie 19 grudnia 2018 r. Kolejna AKK, po przeprowadzonych konsultacjach społecznych, odebrana została protokolarnie 26 stycznia 2022 r. Tym samym, analiza ta nie została sporządzona w terminie 36 miesięcy od sporządzenia pierwszej analizy, co było niezgodne z art. 37 ust. 1 ustawy o elektromobilności stanowiącym, iż jednostka samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 36, sporządza co 36 miesięcy analizę kosztów i korzyści związanych z wykorzystaniem, przy świadczeniu usług komunikacji miejskiej, autobusów zeroemisyjnych.

Prezydent wyjaśnił, iż przyczyną niedotrzymania 36 miesięcznego terminu na sporządzenie powyższej analizy, która faktycznie została sporządzona przez wykonawcę i przekazana do Urzędu 23 listopada 2021 r., były wątpliwości prawne czy dokument ten podlega obowiązkowi przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. W związku z tą wątpliwością w dniu 9 grudnia 2021 r. wystąpiono z zapytaniem w tej kwestii do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Elblągu. Rozstrzygnięcie tej sprawy zajęło ponad miesiąc, toteż dopiero 27 grudnia 2021 r. opublikowano ogłoszenie o rozpoczęciu konsultacji społecznych odnośnie tego dokumentu, które trwały do 18 stycznia 2022 roku.

(akta kontroli str. 107-113, 123-126, 335-338)

IV. Uwagi i wnioski

Wniosek

W rezultacie przeprowadzonej kontroli Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań w celu osiągnięcia 10% udziału samochodów o napędzie elektrycznym w ramach floty pojazdów samochodowych użytkowanych przez Urząd.

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 Delegatury NIK w Olsztynie. 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 wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Olsztyn, 2 września 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
z up.
Barbara Zajdel
Wicedyrektor

B. Zajdel

.....
podpis

Kontroler
Cezary Gogolewski
Doradca ekonomiczny

Cezary Gogolewski

.....
podpis