



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.012.02.2019

Pan
Michał Zaleski
Prezydent Miasta Torunia,
ul. Wały gen. Sikorskiego 8,
87-100 Toruń

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/020 Wsparcie rozwoju elektromobilności

I. Dane identyfikacyjne

<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miasta Torunia, ul. Wały gen. Sikorskiego 8, 87-100 Toruń ¹
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Michał Zaleski, Prezydent Miasta Torunia ² – od 18 listopada 2002 r.
<i>Zakres przedmiotowy kontroli</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Realizacja zadań w zakresie tworzenia infrastruktury oraz innych warunków rozwoju elektromobilności.2. Realizacja zadań dotyczących rozwoju floty autobusów zeroemisyjnych w komunikacji miejskiej.3. Realizacja zadań w zakresie zapewnienia udziału pojazdów zeroemisyjnych w działalności urzędu gminy oraz zero- i niskoemisyjnych w wykonywaniu zadań publicznych przez gminę.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2019 r. (z uwzględnieniem faktów i dowodów wykraczających poza ten okres, istotnych dla celów kontroli)
<i>Podstawa prawna podjęcia kontroli</i>	Artykuł 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
<i>Kontrolerzy</i>	Wiesław Janowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/105/2019 z 25 lipca 2019 r. Jan Pierzyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/172/2019 z 25 listopada 2019 r.

(akta kontroli str.1-8, 899-900)

¹ Dalej: „Urząd” lub „Urząd Miasta”.

² Dalej: „Prezydent” lub „Prezydent Miasta”.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK Prezydent Miasta realizując obowiązki określone ustawą z 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych⁵ podejmował działania na rzecz przygotowania Miasta do wdrożenia jej zapisów. Działania te podejmowano pomimo nieopracowania dedykowanej strategii rozwoju elektromobilności. W pozostałych dokumentach strategicznych dotyczących transportu, zakładano rozwój nowoczesnego i proekologicznego transportu zbiorowego, a także rozwój transportu opartego na trakcji elektrycznej.

Terminowo i zgodnie z wymogami ustawowymi, sporządzono analizę kosztów i korzyści związanych z wykorzystaniem przy świadczeniu usług komunikacji miejskiej autobusów zeroemisyjnych. Wywiązano się też z ustawowego obowiązku przekazania Ministrowi Energii sprawozdań o liczbie i udziale procentowym pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym w użytkowanej flocie pojazdów.

Tabor autobusowy był w okresie objętym kontrolą wymieniany na nowszy i o niższym poziomie emisji spalin, w tym m.in. rozpoczęto użytkowanie 14 niskoemisyjnych autobusów hybrydowych. Podjęto również działania mające na celu pozyskanie dofinansowania i zakup autobusów zeroemisyjnych. Wskazano także wstępną lokalizację punktów ładowania dla takich pojazdów. Niemniej jednak, na dzień zakończenia czynności kontrolnych, we flocie komunikacji miejskiej nie było autobusów zeroemisyjnych. Nie wprowadzono strefy czystego transportu, wprowadzono jednak preferencyjną stawkę za opłaty parkingowe dla samochodów elektrycznych i hybrydowych w strefie płatnego parkowania w Toruniu.

Z udziałem Gminy Miasta Toruń⁶ została zbudowana i uruchomiona ogólnodostępna stacja ładowania pojazdów elektrycznych. NIK zauważa jednak, że na 31 czerwca 2019 r. na terenie Miasta było 10 ogólnodostępnych punktów ładowania samochodów elektrycznych, na 100, które zgodnie z art. 60 ustawy o elektromobilności powinny powstać do końca 2020 roku. Miasto będzie musiało zatem podjąć działania, przy współpracy z właściwym operatorem systemu dystrybucyjnego, który zgodnie z art. 64 ustawy o elektromobilności zobowiązany jest do wybudowania określonej liczby punktów ładowania.

NIK zwraca uwagę, że Miasto nie przeprowadziło jeszcze działań przygotowawczych związanych z wypełnieniem obowiązków określonych art. 68 ust. 2 i 3 ustawy o elektromobilności. Obowiązki te dotyczyły osiągnięcia 10% udziału pojazdów elektrycznych we flocie użytkowanych przez Miasto, a także we flocie pojazdów użytkowanych przez podmioty, którym Miasto powierzyło lub zleciło wykonywanie zadania publicznych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku aktualizacji planu transportowego o informacje, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt. 8 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym⁷.

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

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1124, ze zm. dalej: „ustawa o elektromobilności”, zmieniona ustawą z 19 lipca 2019 r. (Dz. U. poz. 1527) o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw.

⁶ Dalej: „Miasto”.

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 2016, ze zm., dalej: „ustawa o transporcie publicznym”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Realizacja zadań w zakresie tworzenia infrastruktury oraz innych warunków rozwoju elektromobilności

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z obowiązującym w kontrolowanym okresie regulaminem Urzędu, za usługi komunalne i transport publiczny, odpowiadał Wydział Gospodarki Komunalnej Urzędu⁹. Wydział sprawował też nadzór merytoryczny i współdziałał z Miejskim Zakładem Komunikacji sp. z o.o. w Toruniu¹⁰, operatorem publicznego transportu zbiorowego w Mieście.

Zgodnie z wewnętrzną strukturą organizacyjną i szczegółowym zakresem działania Wydziału, planowanie rozwoju i organizowanie publicznego transportu zbiorowego oraz zarządzanie nim (a także sprawowanie nadzoru merytorycznego nad działalnością MZK), należało do zadań Referatu Publicznego Transportu Zbiorowego WGK¹¹. W ramach tych zadań Referat Transportu odpowiadał m.in. za opracowanie, realizację i aktualizację planu transportowego oraz za kontrolę dokumentów związanych z wykonywaniem publicznego transportu zbiorowego.

(akta kontroli str. 9-117)

W latach 2016-2019 (I półrocze) w Mieście zarejestrowanych było:

- na koniec 2016 r. – 14 samochodów elektrycznych i 183 hybrydowe;
- na koniec 2017 r. – 17 samochodów elektrycznych i 326 hybrydowych;
- na koniec 2018 r. – 32 samochody elektryczne i 553 hybrydowe;
- na koniec I półrocza 2019 r. – 34 samochody elektryczne i 594 hybrydowe.

(akta kontroli str. 118-190)

Miasto nie posiadało opracowanej strategii rozwoju elektromobilności w postaci odrębnego dokumentu.

W dokumencie strategicznym w zakresie transportu pn. „Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla miasta Torunia na lata 2013-2035”¹², przyjętym uchwałą Rady Miasta Torunia z 24 października 2013 r., jako jeden z celów wymieniono zmniejszenie negatywnego oddziaływania transportu na środowisko poprzez m.in. rozwój trakcji elektrycznej (komunikacja tramwajowa) i sukcesywną wymianę autobusów na spełniające coraz wyższe normy czystości spalin. Określona w Planie transportowym wizja transportu publicznego w Toruniu oraz w przyszłości w gminach ościennych, planowanych do objęcia częściową obsługą przez Miasto, zakładała „funkcjonowanie oraz rozwój nowoczesnego i proekologicznego transportu zbiorowego, spełniającego oczekiwania pasażerów – w sposób tworzący z tego transportu realną alternatywę dla podróży realizowanych samochodem osobowym”.

W „Prognozie oddziaływania na środowisko”, będącej załącznikiem do Planu transportowego, wskazano m.in., że „transport tramwajowy jest najbardziej przyjazny dla środowiska pod względem emisji zanieczyszczeń i hałasu”, oraz że tendencja wzrostu zanieczyszczeń w pobliżu ulic o dużym natężeniu ruchu i jego małej płynności „będzie ograniczana, w perspektywie wielolecia, przez postęp

⁸ 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.

⁹ Dalej: „Wydział” lub „WGK”.

¹⁰ Spółka prawa handlowego ze 100% udziałem Gminy Miasta Toruń (dalej: „MZK” lub „spółka MZK”).

¹¹ Dalej: „Referat Transportu”.

¹² Dalej: „Plan transportowy”.

techniczny w zakresie ograniczania wielkości emisji zanieczyszczeń z silników spalinyowych oraz wzrost udziału pojazdów z napędem elektrycznym”.

Na zlecenie Miasta w 2016 r. opracowano dokument planistyczny pn. „Studium zrównoważonego rozwoju systemów transportowych powiatów bydgoskiego i toruńskiego ze szczególnym uwzględnieniem miast Bydgoszczy i Torunia”. W dokumencie tym podano, m.in., że „przy konstruowaniu szczegółowego planu rozwoju transportu Obszaru Partnerstwa¹³”, kierowano się m.in. takim celem, jak prowadzenie proekologicznej polityki transportowej poprzez stosowanie priorytetów w ruchu indywidualnych środków transportowych o napędzie ekologicznym, np. elektrycznym lub hybrydowym, jak również „preferowanie przy zakupie nowych środków transportowych, środków o napędzie ekologicznym oraz mniej energochłonnym, w tym: elektrycznym, hybrydowym, zasilanym gazem LPG (ciekły gaz propan-butan) lub CNG (ciekły gaz ziemny) lub wodorowym oraz środków o najmniejszych kosztach eksploatacji”.

Prezydent Miasta podał, że nie widzi potrzeby opracowania odrębnej szczegółowej strategii rozwoju elektromobilności.

(akta kontroli str. 191-230, 387-549, 553)

1.2. Gmina nie współpracowała z Ministrem Energii w zakresie realizacji działań nr 3 i 4¹⁴ wynikających z załącznika nr 2 do Planu rozwoju elektromobilności w Polsce¹⁵.

Prezydent Miasta w ramach zgłoszonych uwag do projektu ustawy o elektromobilności przesłanych do Ministra Energii, podał m.in.: „Projekt zakłada obciążenie gmin znaczną ilością zadań własnych, z których nie wszystkie (...) wiążą się z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Brak jest przy tym systemu zachęt dla jednostek samorządu terytorialnego, czy też odpowiednich narzędzi rekompensujących przewidziane projektem obciążenia”.

(akta kontroli str. 231-243, 549-550, 553)

1.3. Zgodnie z art. 60 ust. 1 pkt. 3 ustawy o elektromobilności do 31 grudnia 2020 r. w Toruniu powinno być co najmniej 100 punktów ładowania samochodów elektrycznych.

Na koniec pierwszego półrocza 2019 r. na terenie Miasta było sześć stacji ładowania samochodów elektrycznych z 10 publicznie dostępnymi punktami ładowania o normalnej mocy. Z udziałem Miasta została uruchomiona (w kwietniu 2019 r.) jedna ze stacji, z dwoma punktami ładowania. Pozostałe pięć stacji, udostępnionych zostało przez prywatnych inwestorów, przy czym na koniec 2017 r. dostępne były dwa punkty ładowania, a na koniec 2018 r. – siedem takich punktów.

Dyrektor WGK wyjaśnił, że w marcu i kwietniu 2019 r. przeprowadzono sondaż w sprawie lokalizacji ogólnodostępnych punktów ładowania pojazdów elektrycznych. Dodał, że nie wprowadzono ograniczeń w zakresie lokalizacji punktów ładowania pojazdów elektrycznych, a publiczne punkty ładowania są przedmiotem inwestycji prywatnych lub operatora systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego. Podał też, że „Miasto nie ustaliło oddzielnego zadania w budżecie” dotyczącego rozwoju elektromobilności w Mieście, jak również nie określiło i nie przyjęło celów działań w zakresie tego rozwoju.

Prezydent podał, że według jego oceny do 15 stycznia 2020 r. nie zostaną uruchomione nowe punkty ładowania. Podał również, że Miasto jest w kontakcie ze spółką Energa-Operator w zakresie wypełnienia ustawowego obowiązku

¹³ Tzn. Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Funkcjonalnego (BTOF).

¹⁴ Działanie nr 3 – Zastosowanie miękkich instrumentów wsparcia, nr 4 – Dopłaty do autobusów elektrycznych (działania ujęte w ramach realizacji celu – Stworzenie warunków dla rozwoju elektromobilności Polaków).

¹⁵ Przyjęty przez Radę Ministrów 16 marca 2017 r.

wybudowania ogólnodostępnych stacji ładowania. W ocenie Prezydenta, powstawanie nowych punktów ładowania zależało będzie od spółki Energa-Operator.

(akta kontroli str. 118-119, 244-249, 550, 553, 692-693, 725-735, 751-771, 774-822)

1.4. Zgodnie z art. 39 i 40 ustawy o elektromobilności gmina licząca powyżej 100 tys. mieszkańców może ustanowić strefy czystego transportu na terenach zabudowy śródmiejskiej, w której dopuszcza się wjazd tylko samochodów elektrycznych, napędzanych wodorem lub gazem ziemnym. Na dzień prowadzenia kontroli w Mieście nie wprowadzono strefy czystego transportu.

Prezydent podał, że Miasto prowadzi obecnie postępowanie przetargowe dotyczące badania i analizy funkcjonowania obszarów parkingowych w Toruniu. Kolejnym etapem będzie opracowanie polityki parkingowej, a jednym z jej elementów, wprowadzenie strefy czystego transportu na całości lub części Zespołu Staromiejskiego Torunia. Dodał, że polityka parkingowa wskaże również miejsca lokalizacji ogólnodostępnych stacji do ładowania samochodów elektrycznych.

(akta kontroli str. 550, 554, 557-568)

1.5. Od 12 lipca 2013 r. wprowadzono zerową stawkę opłaty za postój pojazdów z napędem hybrydowym lub elektrycznym na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. W strefie tej wyznaczono też siedem miejsc postojowych dla pojazdów elektrycznych i hybrydowych (w tym dwa stanowiska ładowania pojazdów elektrycznych).

(akta kontroli str. 250-266)

*Stwierdzone
nieprawidłowości*

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

OCENA CZĄSTKOWA

Na dzień prowadzenia kontroli Miasto nie miało opracowanych dedykowanych strategii rozwoju elektromobilności. W pozostałych dokumentach strategicznych dotyczących transportu, zakładano rozwój nowoczesnego i proekologicznego transportu zbiorowego, a także rozwój transportu opartego na trakcji elektrycznej. Prezydent podejmował działania mające na celu powstawanie ogólnodostępnych punktów ładowania, w tym współdziałał w utworzeniu dwóch takich punktów. Nie wprowadzono strefy czystego transportu, wprowadzono jednak preferencyjną stawkę za opłaty parkingowe dla samochodów elektrycznych i hybrydowych w strefie płatnego parkowania w Toruniu.

OBSZAR

2. Realizacja zadań dotyczących rozwoju floty autobusów zeroemisyjnych w komunikacji miejskiej

*Opis stanu
faktycznego*

2.1 Odpłatne świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego w przewozach o charakterze użyteczności publicznej, było, na mocy umowy z 28 grudnia 2012 r. obowiązkiem MZK. Umowę zawarto na okres od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2027 r.

(akta kontroli str. 832-887)

2.2. Sieć miejskich przewozów pasażerskich Miasta składała się:

- na koniec 2015 r. – z 35 stałych dziennych (443,2 km) i czterech nocnych (61,1 km) linii autobusowych oraz pięciu stałych dziennych (49,4 km) i dwóch nocnych (21,1 km) linii tramwajowych;
- na koniec 2018 r. – z 39 stałych dziennych (518 km) i trzech nocnych (57,9 km) linii autobusowych oraz pięciu stałych dziennych (49,4 km) i dwóch nocnych (21,1 km) linii tramwajowych.

Operatorem linii autobusowych i tramwajowych była MZK. Spółka ta eksploatowała: 151 autobusów w 2015 r., 140 autobusów w 2016 r., 145 autobusów w 2017 r. i 152 autobusy (w tym 15 hybrydowych) w 2018 r.

W latach 2015-2018 wzrosła liczba autobusów spełniających klasę emisji spalin Euro 6 – od 15 na koniec 2015 r. do 55 na koniec 2018 r., co stanowiło 36,2% floty autobusów. W tym czasie liczba autobusów hybrydowych wzrosła od jednego do 15. Eksploatowano również trzy autobusy napędzane sprężonym gazem ziemnym CNG¹⁶ spełniających klasę EEV¹⁷ (trzy autobusy) oraz 30 autobusów spalinowych klasy Euro 5.). Liczba autobusów klasy Euro 4 wzrosła z 13 do 21, a autobusów klasy Euro 3 zmalała z 27 do 24. Ponadto, z 62 do 18, zmalała liczba autobusów klasy Euro 2. W eksploatacji pozostawał jeden autobus klasy Euro 1 (rok produkcji: 1994).

W latach 2015-2018, liczba autobusów o niższym poziomie emisji spalin, tzn. klasy Euro 6, Euro 5 i Euro 4, wzrosła o 78,5% – z 61 na koniec 2015 r. do 109 na koniec 2018 r., co oznaczało, że udział autobusów o niższym poziomie emisji wzrósł z 40% w 2015 r. do 72% w 2018 r. Liczba autobusów o wyższym poziomie emisji spalin (klasy: Euro 3, Euro 2 i Euro 1) – zmalała w tym okresie z 90 do 43. Średni wiek autobusu na koniec 2015 r. wynosił 9,8 roku, natomiast na koniec 2018 r. – 7,5 roku. Przebieg ogólny autobusów wynosił 9 760 tys. wozokilometrów¹⁸ w 2015 r. (w tym 9 582 tys. wzk – autobusy napędzane ON, 150 tys. wzk – napędzane gazem CNG, 28 tys. wzk – hybrydowe) i 10 105 tys. wzk w 2018 r. (odpowiednio: 9 871, 124 i 110 tys. wzk).

Zużycie paliwa autobusów w 2015 r. wynosiło: 3 671,5 Mg dla autobusów napędzanych ON, 78 600 m³ – dla napędzanych gazem CNG i 6,8 Mg – dla hybrydowych. W 2018 r. zużycie to wynosiło: 3 042,2 Mg dla autobusów napędzanych ON, 65 171 m³ dla napędzanych gazem CNG i 30,8 Mg dla autobusów hybrydowych¹⁹.

W ramach „Wieloletniego Planu Inwestycyjnego MZK w Toruniu Sp. z o.o. na lata 2016-2035”, spółka MZK przeprowadziła:

- a) w 2016 r. – jeden przetarg dotyczący zakupu 10 autobusów napędzanych ON;
- b) w 2017 r. – trzy przetargi na zakup 47 autobusów (33 napędzanych ON i 14 hybrydowych);
- c) w 2018 r. – trzy przetargi na zakup 43 autobusów, w tym 29 napędzanych ON i 14 hybrydowych²⁰.

(akta kontroli str. 267-296, 869-886)

2.3. W terminie określonym w art. 72 ustawy o elektromobilności, sporządzono 21 grudnia 2018 r. „Analizę kosztów i korzyści związanych z wykorzystaniem przy świadczeniu usług komunikacji miejskiej w Toruniu autobusów zeroemisyjnych”²¹. AKK obejmowała w szczególności: analizę finansowo-ekonomiczną, efekty środowiskowe wariantów rozwoju i ich wycenę oraz analizę społeczno-ekonomiczną uwzględniającą wycenę kosztów związanych z emisją szkodliwych substancji, tzn. elementy wymagane art. 37 ust. 2 ustawy o elektromobilności.

W terminie od 30 listopada do 20 grudnia 2018 r. zostały przeprowadzone konsultacje społeczne dotyczące projektu AKK, w ramach których m.in. odbył się

¹⁶ CNG (ang. *Compressed Natural Gas*), dalej: „gaz CNG”.

¹⁷ EEV (ang. *Enhanced Environmental friendly Vehicles*, pol. „pojazd bardziej przyjazny środowisku”) – europejska klasa (norma) emisji spalania, której wymogi zawarte są między normami Euro 5 i Euro 6.

¹⁸ Dalej: „wzk”.

¹⁹ Dane informacyjne.

²⁰ Dane informacyjne.

²¹ Dalej: „AKK”.

dyżur konsultacyjny w siedzibie WGK. W trakcie konsultacji nie wpłynęły uwagi lub wnioski do projektu AKK.

AKK została przekazana 29 stycznia 2019 r. ministrowi właściwemu do spraw energii, ministrowi właściwemu do spraw gospodarki i ministrowi właściwemu do spraw środowiska.

(akta kontroli str. 305-381)

2.4. We wstępie AKK podano, że analiza ta została opracowana m.in. „w oparciu o dotychczasowe doświadczenia przy sporządzaniu dokumentacji aplikacyjnych dla projektów transportowych realizowanych ze środków Unii Europejskiej”. Podano także, że uwzględniono zapisy dokumentów o charakterze strategicznym i planistycznym Miasta, a w szczególności Plan transportowy.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że wykonawca AKK, poza planem transportowym, korzystał też z dokumentów dostarczonych mu w formie elektronicznej, takich jak: 1) „Strategia odnowy taboru autobusowego MZK w Toruniu Sp. z o.o. na lata 2014-2022”; 2) aktualny „Wieloletni Plan Inwestycyjny MZK w Toruniu Sp. z o.o. na lata 2016-2035”; 3) dane eksploatacyjne taboru autobusowego; 4) wstępne lokalizacje punktów ładowania autobusów elektrycznych.

(akta kontroli str. 319, 382-386, 550, 554)

W AKK uwzględniono trzy warianty rozwoju zeroemisyjnego taboru autobusowego:

- 1) wariant W0 (wariant bazowy) – polegający na sukcesywnej wymianie eksploatowanych autobusów na pojazdy niskoemisyjne o tradycyjnym źródle napędu, w liczbie odpowiadającej spełnieniu ustawowego limitu udziału autobusów zeroemisyjnych w taborze MZK w poszczególnych latach, z uwzględnieniem rezerwy zaplanowanej przez przewoźnika; wielkość realizowanej pracy przewozowej miała kształtować się na niezmiennym poziomie; łącznie w ramach wariantu bazowego zakupionych miało być 46 autobusów, w tym sześć elektrycznych wraz z infrastrukturą ładowania w 2019 r. w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020²² oraz 40 autobusów niskoemisyjnych o tradycyjnym źródle napędu z normą emisji spalin Euro 6 (dwa w 2020 r., osiem w 2022 r., 15 w 2024 r. i 15 w 2027 r.);
- 2) wariant W1 (tabor elektryczny) – polegający na tym, że liczba autobusów elektrycznych miała spełniać minimalne kryteria określone w ustawie o elektromobilności; autobusy miały być kupowane stopniowo, tak aby ich udział we flocie eksploatowanych pojazdów wynosił minimum: 5% od 2021 r., 10% od 2023 r., 20% od 2025 r. oraz 30% od 2028 r.; łącznie w wariantcie tym miało być zakupionych do 2028 r. 46 autobusów elektrycznych wraz z infrastrukturą ładowania, z czego sześć – w 2019 r. w ramach projektu Bit City II²³;
- 3) wariant W2 (tabor wodorowy) – polegający na tym, że w 2019 r. miało być zakupionych, w ramach projektu Bit City II, sześć autobusów elektrycznych (wraz z infrastrukturą ładowania), a ponadto, w latach 2020-2028, maksymalnie 40 autobusów wyposażonych w ogniwa wodorowe oraz zbudowana w 2020 r. stacja tankowania wodoru.

(akta kontroli str. 337-340)

Jak podano w AKK, Miasto jako organizator publicznego transportu zbiorowego, zaplanowało w pierwszej kolejności (I etap) zakup sześciu autobusów elektrycznych dla linii: 40, 26 i 30. W następnej kolejności (II etap) miały zostać zelektryfikowane linie autobusowe: 34, 27 i 31, pod warunkiem, że zostanie zrealizowany projekt

²² Dalej: „POLiŚ”.

²³ Tzn. projektu pn. „Poprawa funkcjonowania komunikacji miejskiej w Toruniu – BIT-City II”.

zakupu 10 autobusów elektrycznych w ramach konkursu ogłoszonego przez CUPT dla działania 6.1 POIiŚ²⁴. W przypadku realizacji II etapu założono, że zakupionych zostanie 10 autobusów elektrycznych wraz z pięcioma podwójnymi ładowarkami plug-in i trzema dwustanowiskowymi ładowarkami pantografowymi. W przypadku realizacji wariantu W2, polegającego na eksploatacji autobusów napędzanych wodorem, założono, że stacja tankowania powinna zostać zlokalizowana przy zajezdni autobusowej.

(akta kontroli str. 340-341)

W AKK oba warianty inwestycyjne (W1 i W2) oraz wariant bazowy (W0) poddano analizie ze względu na emisję szkodliwych substancji (emisja CO₂), a także pod kątem emisji hałasu. Wycenę emisji hałasu dokonano bezpośrednio w oparciu o pracę przewozową oraz koszty jednostkowe. W celu ilościowego ujęcia wpływu transportu publicznego na środowisko, przyjęto stawki z zestawienia kosztów jednostkowych z maja 2018 r., opublikowanego przez CUPT. Uwzględniono ograniczenie emisji zanieczyszczeń w wyniku wymiany taboru. Wyliczono redukcję emisji tych zanieczyszczeń.

(akta kontroli str. 342-344)

W analizie finansowo-ekonomicznej AKK założono, że eksploatacja taboru elektrycznego zgodnie z pracą przewozową zaplanowaną przez operatora (MZK) na 15 lat, jest możliwa bez konieczności wymiany modułów baterii. Koszty operacyjne dla wariantu bazowego W0 i wariantów inwestycyjnych W1 i W2 obliczono w oparciu o jednostkowy koszt pracy przewozowej. W każdym wariantcie przyjęto różnicowaną cenę paliwa i energii, w zależności od rodzaju napędu autobusu.

Analiza finansowo-ekonomiczna wykazała, że wskaźniki efektywności finansowej dla wariantu W2 są ujemne i wynoszą:

- finansowa bieżąca wartość netto inwestycji (FNPV/C): -99 617,2 tys. zł;
- finansowa bieżąca wartość netto kapitału (FNPV/K): -36 473,6 tys. zł.

Natomiast dla wariantu W1, przy uwzględnieniu maksymalnego (85%) przyjętego dofinansowania środkami z UE, wskaźnik FNPV/K wykazywał wartość dodatnią na poziomie 8 280,3 tys. zł (niewielka efektywność), przy ujemnym wskaźniku FNPV/C na poziomie -40 391,1 tys. zł. Wiązało się to m.in. z oszczędnością kosztów eksploatacji dla taboru elektrycznego.

(akta kontroli str. 345-353)

Analizę przygotowano w cenach stałych (netto), stosując stopę dyskontową na poziomie 4,5%. Analiza społeczno-ekonomiczna wykazała, że wskaźniki efektywności ekonomicznej zarówno dla wariantu W1, jak i wariantu W2 są ujemne i wynoszą:

- ekonomiczna zaktualizowana wartość netto (ENPV)²⁵: (-)33 740,3 tys. zł dla wariantu W1 oraz (-)66 314,7 tys. zł dla wariantu W2;
- ekonomiczna wewnętrzna stopa zwrotu (ERR)²⁶: (-)14,6% dla wariantu W1 oraz (-)36,2% dla wariantu W2.

²⁴ Wniosek konkursowy został złożony do CUPT 30 stycznia 2019 r.

²⁵ ENPV (ang. *economic net present value*) – ekonomiczna wartość bieżąca projektu. Jest sumą zdyskontowanych różnic między całkowitymi korzyściami i kosztami, przy czym całkowite koszty obejmują wycenione w wartościach pieniężnych koszty zewnętrzne i wydatki, a całkowite korzyści – wycenione w wartościach pieniężnych korzyści zewnętrzne i wpływy.

²⁶ ERR (ang. *economic rate of return*) – stopa dyskontowa, przy której zrównuje się wartość teraźniejsza prognozowanych korzyści i wydatków projektu, tzn. przy której ekonomiczna zdyskontowana wartość korzyści netto (ENPV) jest równa zero. Projekt jest efektywny, gdy wartość ERR jest wyższa od przyjętej do obliczeń ENPV stopy dyskontowej.

Ekonomiczny wskaźnik korzyści/koszty (B/C)²⁷ wynosił 0,1 dla wariantu W1 oraz 0,2 dla wariantu W2 (miał wartość mniejszą niż jeden), tzn., że projekt w obu wariantach generował więcej kosztów niż korzyści.

Na zakończenie analizy społeczno-ekonomicznej AKK wskazano, że: „Przedstawione wskaźniki dowodzą, że realizacja projektu polegającego na wprowadzeniu do eksploatacji w sieci komunikacyjnej Torunia autobusów zeroemisyjnych – zarówno elektrycznych, jak i wodorowych – nie jest opłacalna po uwzględnieniu czynników społeczno-ekonomicznych. Przedsięwzięcie należy zatem uznać za nieuzasadnione ekonomicznie”.

(akta kontroli str. 354-356)

W podsumowaniu AKK podano m.in., że otrzymane wyniki analizy społeczno-ekonomicznej oznaczają, że wymiana taboru autobusowego w transporcie zbiorowym Miasta na zeroemisyjny nie prowadzi do osiągnięcia korzyści wymaganych ustawą o elektromobilności. W związku z tym stwierdzono, że Miasto, zlecając świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w rozumieniu ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym²⁸, może na mocy art. 37 ust. 5 ustawy o elektromobilności, nie realizować obowiązku osiągnięcia poziomu udziału autobusów zeroemisyjnych w użytkowanej flocie pojazdów, o którym stanowi art. 68 ust. 4 tej ustawy.

(akta kontroli str. 360-363)

2.5. Plan transportowy Miasta nie był aktualizowany od jego przyjęcia przez Radę Miasta w 2013 r.

(akta kontroli str. 191-230, 694)

2.6. Miasto podejmowało następujące działania, mające na celu pozyskanie autobusów bezemisyjnych:

- 1) sześciu autobusów elektrycznych wraz z infrastrukturą do ładowania za kwotę 13 805 tys. zł. Zakup planowany jest w III kwartale 2021 r., na dzień prowadzenia kontroli trwało postępowanie przetargowe. Zakup autobusów dofinansowany jest w ramach projektu BiTCity II;
- 2) zakup 10 autobusów elektrycznych wraz z infrastrukturą do ładowania za 25 000 tys. zł. Projekt dofinansowany, wniosek do CUPT złożono 30 stycznia 2019 r. Planowane ogłoszenie przetargu po rozstrzygnięciu konkursu;
- 3) zakup 12 autobusów zeroemisyjnych za 24 000 tys. zł w ramach porozumienia w sprawie wspólnej realizacji programu transportu bezemisyjnego zawartego 22 czerwca 2017 r. z NCBR²⁹ przez Miasto i MZK; zakup tych autobusów planowany był pod warunkiem pozyskania przez Miasto i MZK dofinansowania zewnętrznego na poziomie min. 60%; w przypadku braku dofinansowania, MZK zgodnie z porozumieniem zakupi jeden autobus.

(akta kontroli str. 297-304, 551, 555, 569-677, 823-828)

2.7. MZK kupiła w 2018 r., z udziałem środków otrzymanych w ramach POIiŚ (projekt BiTCity II), 14 autobusów hybrydowych. Łączny koszt zakupu tych autobusów wynosił 24 572,9 tys. zł. Umowa obejmowała również zakup pojazdu pogotowia technicznego za 229,3 tys. zł. Autobusy zostały dostarczone MZK w

²⁷ B/C (ang. *benefits to costs ratio*) – stosunek zdyskontowanych korzyści z projektu do zdyskontowanych wydatków (jeśli ma wartość mniejszą niż jeden, projekt generuje więcej kosztów niż korzyści).

²⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 2016, ze zm. (dalej: „ustawa o transporcie zbiorowym”).

²⁹ Zmienionego aneksami z 27 listopada 2017 r. i 15 marca 2018 r.

okresie od 15 listopada do 21 grudnia 2018 r. Wcześniej w 2015 r. MZK kupiła za 1 484,6 tys. zł, autobus hybrydowy Solaris Urbino 12 Hybrid.

(akta kontroli str. 693-695, 551, 555-556, 700, 898)

2.8. W latach 2015-2018 roczna emisja zanieczyszczeń wytwarzanych przez autobusy publicznego transportu zbiorowego w Mieście, według szacunków MZK, zmniejszyła się w sposób następujący:

- CO₂ – z 18 554 600 g/100 km w 2015 r. do 17 044 700 g/100 km w 2018 r.;
- CO – z 16 730 g/100km do 10 638 g/100 km;
- NO_x – z 158 752 g/100km do 60 580 g/100km;
- PM – z 3 944,45 g/100km do 1 151,65 g/100km.

Autobusy hybrydowe kupione w 2018 r. (14 sztuk), wprowadzone do eksploatacji w listopadzie i grudniu 2018 r., zużyły w okresie od stycznia do sierpnia 2019 r. 251 363 l paliwa, przejechały 793 046 wzkm. Autobusy te posiadały możliwość zaprogramowania m.in. funkcji „cichy przystanek” (silnik spalinowy wyłącza się ok. 50 m przed przystankiem i załącza po wyjeździe z przystanku).

Wprowadzony do eksploatacji w 2015 r. autobus hybrydowy a) w 2016 r. zużył 23 806 litrów paliwa, przejechał 75 771 wzkm; b) w 2017 r. – 16 890 l paliwa, 62 087 wzkm; c) w 2018 r. – 22 996 l paliwa, 72 940 wzkm

(akta kontroli str. 700, 888)

*Stwierdzone
nieprawidłowości*

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

Prezydent nie przedłożył Radzie Miasta Torunia projektu uchwały aktualizującej plan transportowy o dane dotyczące przewidywanego wykorzystania autobusów zeroemisyjnych (elektrycznych) wraz z infrastrukturą ich ładowania w publicznym transporcie zbiorowym Miasta, mimo, że od 2017 r. w Urzędzie podejmowano działania w zakresie wdrażania zeroemisyjnego transportu publicznego.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt. 4 oraz pkt. 8 ustawy o transporcie zbiorowym plan transportowy powinien określać m.in. preferencje, dotyczące wyboru rodzaju środków transportu jak i linie komunikacyjne, na których przewidywane jest wykorzystanie pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym oraz planowany termin rozpoczęcia ich użytkowania. Stosownie do treści art. 30 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³⁰ projekt uchwały opracowuje organ wykonawczy gminy.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że aktualizację planu transportowego odraczano z uwagi na zapowiadaną nowelizację ustawy o transporcie zbiorowym, która m.in. „ma w znaczący sposób zmienić zapisy dotyczące planów transportowych”. W ocenie Prezydenta, aktualizacja planu transportowego powinna zawierać nowe inwestycje infrastrukturalne, planowane do realizacji w najbliższej perspektywie UE na lata 2021-2027 oraz uwzględniać wyniki AKK. Jego zdaniem, zdefiniowanie nowych inwestycji komunikacyjnych nastąpiło w 2019 r. i zostały one wymienione w ankiecie przekazanej do Ministerstwa Infrastruktury. Podał, że aktualizacja planu transportowego z przeprowadzeniem pełnej procedury konsultacyjnej planowana jest w roku 2020.

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie stanowią uzasadnienia do odstąpienia od realizacji wymogów ustawowych w tym zakresie. NIK zauważa, że art. 12 ust. 1 pkt. 8 ustawy o transporcie publicznym stanowi, że plan transportowy powinien

³⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.

określać linie komunikacyjne na których przewidywane jest wykorzystanie pojazdów elektrycznych oraz termin rozpoczęcia ich użytkowania.

(akta kontroli str. 14, 17, 103-104, 191-230, 551, 554, 694)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działania w zakresie unowocześniania taboru publicznego transportu autobusowego w Toruniu. Tabor ten był w okresie objętym kontrolą wymieniany na nowszy i o niższym poziomie emisji spalin, w tym na niskoemisyjne autobusy hybrydowe (14 szt.). Podjęto również działania mające na celu dofinansowanie i zakup autobusów zeroemisyjnych. Niemniej jednak, na dzień zakończenia czynności kontrolnych, we flocie komunikacji miejskiej nie było autobusów zeroemisyjnych. Prezydent Miasta nie złożył Radzie Miasta Torunia projektu uchwały w sprawie aktualizacji planu transportowego.

OBSZAR

3. Realizacja zadań w zakresie zapewnienia udziału pojazdów zeroemisyjnych w działalności urzędu gminy oraz zero- i niskoemisyjnych w wykonywaniu przez gminę zadań publicznych

Opis stanu faktycznego

3.1. Zgodnie z art. 68 ust. 2 ustawy o elektromobilności, jednostka samorządu terytorialnego będzie zobowiązana do tego, aby udział pojazdów elektrycznych we flocie użytkowanych pojazdów, od 1 stycznia 2022 r., wynosił co najmniej 10%.

Według stanu na 30 czerwca 2019 r. Urząd Miasta użytkował osiem pojazdów o napędzie spalinowym. Nie podejmowano działań w celu nabycia samochodów elektrycznych, ani nie przewidziano środków na ich zakup w 2019 r. i 2020 roku.

Dyrektor WGK podał, że „Miasto nie podjęło działań w celu nabycia pojazdów elektrycznych w związku z przesunięciem terminu dla wskazanego udziału procentowego, do dnia 1 stycznia 2022 roku”.

(akta kontroli str. 551, 556, 695, 895)

3.2. Na 30 czerwca 2019 r., do realizacji zadań publicznych Miasta³¹ (z wyłączeniem publicznego transportu zbiorowego) o wartości przekraczającej 30 tys. euro, użytkowano 208 pojazdów (o napędzie spalinowym).

Umowami, których terminy obowiązywania będą kończyły się przed 2022 r., objęte było 107 pojazdów użytkowanych do realizacji zadań publicznych w zakresie: a) dróg publicznych – 98 pojazdów; b) wspierania osób niepełnosprawnych) – 6 pojazdów; c) edukacji publicznej – 3 pojazdy.

Umowami, których terminy obowiązywania będą trwały dłużej niż do końca 2021 r. (umowy długoterminowe i zawarte na czas nieokreślony), objętych było 101 pojazdów użytkowane do realizacji zadań publicznych w zakresie: a) wodociągów i zaopatrzenia w wodę oraz kanalizacji i usuwania ścieków komunalnych – 68 pojazdów; b) edukacji publicznej – 22 pojazdy c) utrzymania gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej, cmentarzy gminnych, targowisk i hal targowych – osiem pojazdów; d) kultury – trzy pojazdy.

Zgodnie z art. 68 ust. 3 ustawy o elektromobilności, jednostka samorządu terytorialnego od dnia 1 stycznia 2022 r. wykonuje lub zleca wykonywanie zadań publicznych podmiotowi, którego udział pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym we flocie pojazdów użytkowanych przy wykonywaniu tego zadania, wynosi co najmniej 10%.

³¹ Określonych w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 511 ze zm.).

W Urzędzie nie dokonywano analiz w zakresie potrzeb związanych z wypełnieniem wyżej wskazanych obowiązków nakładanych przez ustawę o elektromobilności.

Dyrektor WGK podał, że w związku z tym, że zmianie uległy terminy, o których mowa w art. 68 ust. 3 i art. 76 ustawy o elektromobilności, „analizy w zakresie potrzeb i przeglądu umów na wykonywanie zadań publicznych będą realizowane w latach 2020-2021”.

Prezydent podał, że „Miasto rozpocznie przygotowania do realizacji obowiązku wynikającego z art. 68 ust. 2 i 3 jeszcze w bieżącym roku, tak aby dopełnić terminu zawartego w obecnym brzmieniu ww. przepisu”.

(akta kontroli str. 552, 556, 696, 890-894)

3.3. Prezydent Miasta, zgodnie z art. 38 i art. 73 ustawy o elektromobilności przekazał (15 maja 2018 r. i 31 stycznia 2019 r.) Ministrowi Energii informację o liczbie i udziale procentowym pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym w użytkowanej flocie pojazdów, według stanu na 31 grudnia 2017 r. i 31 grudnia 2018 r.

(akta kontroli str. 896-897)

*Stwierdzone
nieprawidłowości*

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

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto wywiązało się z obowiązku przekazania Ministrowi Energii sprawozdania o liczbie i udziale procentowym pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym w użytkowanej flocie pojazdów. NIK zwraca uwagę, że Miasto nie przeprowadziło jeszcze działań przygotowawczych związanych z wypełnieniem obowiązków określonych art. 68 ust. 2 i 3 ustawy o elektromobilności.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o przedłożenie Radzie Miasta Torunia projektu uchwały w sprawie aktualizacji planu transportowego.

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 Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

*Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków*

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

Bydgoszcz, grudnia 2019 r.

Kontroler:
Wiesław Janowski
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
Oliwia Bar

.....
podpis