



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.012.03.2019

Ryszard Brejza
Prezydent Miasta Inowrocławia
ul. Prezydenta Franklina Roosevelta 36
88-100 Inowrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/020 – Wsparcie rozwoju elektromobilności

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Inowrocławia ¹ , ul. Prezydenta Franklina Roosevelta 36, 88-100 Inowrocław
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ryszard Brejza, Prezydent Miasta Inowrocławia, od 19 listopada 2002 roku ²
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Realizacja zadań w zakresie tworzenia infrastruktury oraz innych warunków rozwoju elektromobilności2. Realizacja zadań dotyczących rozwoju floty autobusów zeroemisyjnych w komunikacji miejskiej3. Realizacja zadań w zakresie zapewnienia udziału pojazdów zeroemisyjnych w działalności urzędu gminy oraz zero- i niskoemisyjnych w wykonywaniu zadań publicznych przez gminę
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 roku do 30 czerwca 2019 roku, z uwzględnieniem faktów i dowodów wykraczających poza ten okres istotnych dla celów kontroli
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Robert Elwertowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/103/2019 z 24 lipca 2019 roku (akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności⁴

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie opracowano dedykowanej strategii rozwoju elektromobilności, podjęto jednak działania w celu jej sporządzenia. Priorytety dotyczące rozwoju elektrycznego i niskoemisyjnego autobusowego transportu publicznego były natomiast zawarte w innych dokumentach strategicznych.

Sporządzona analiza kosztów i korzyści wykorzystania pojazdów elektrycznych w komunikacji miejskiej⁵, zawierała elementy wymagane przez art. 37 ust. 2 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych⁶, a jej obliczenia zostały przedstawione w sposób rzetelny.

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Prezydent Miasta”.

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

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

⁵ Dalej: „AKK”.

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1124, dalej: „ustawa o elektromobilności”.

Zdaniem NIK Urząd podejmował skuteczne działania na rzecz rozwoju zeroemisyjnej komunikacji miejskiej. Na 30 czerwca 2019 r. autobusy nisko i zeroemisyjne stanowiły blisko 73% użytkowanej floty pojazdów i już w I kw. 2019 r. osiągnięto procentowy udział posiadania floty autobusów elektrycznych, określony w ustawie o elektromobilności na 2025 rok. Sukcesywna wymiana taboru na nisko i zeroemisyjny przyniosła efekt w postaci znaczącego zmniejszenia się emisji gazów przez autobusy obsługujące komunikację miejską. Osiągnięto również znaczący spadek zużycia paliwa przez autobusy miejskie (o 81% w 2018 r. w porównaniu do 2015 r.).

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- przekroczenia o 31 dni ustawowego terminu na opracowanie AKK, co stanowiło naruszenie art. 72 ustawy o elektromobilności;
- nie przedłożenia do Rady Miejskiej Inowrocławia projektu uchwały dotyczącej aktualizacji planu transportowego, w odniesieniu do informacji o których mowa w art. 12 pkt 8 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym⁷.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Realizacja zadań tworzenia infrastruktury oraz innych warunków rozwoju elektromobilności

Opis stanu faktycznego

1.1. W celu przygotowania Strategii Rozwoju Elektromobilności dla Miasta Inowrocławia Prezydent Miasta 5 grudnia 2018 r. złożył wniosek o dofinansowanie do NFOŚ. W II i III kw. 2019 r. zostały przeprowadzone w formie korespondencyjnej negocjacje warunków dofinansowania. Do zakończenia kontroli Urząd nie podpisał umowy o dofinansowanie.

Ponadto, w okresie objętym kontrolą, w Urzędzie opracowano dokumenty strategiczne, w których zawarto priorytety dotyczące rozwoju elektrycznego i niskoemisyjnego autobusowego transportu publicznego. W „Strategii Obszaru Strategicznej Interwencji dla Inowrocławia oraz obszarów powiązanych z nim funkcjonalnie do 2020 roku” określono pięć osi priorytetowych⁸, a w ramach każdej z nich – cele szczegółowe. W ramach osi priorytetowej nr 1, zdefiniowano m.in. cel nr 1.2 – „promowanie strategii niskoemisyjnych poprzez poprawę efektywności energetycznej i zmniejszenie emisji CO₂”, a jako typy projektów – m.in.: „obniżenie emisji generowanych przez transport w aglomeracjach miejskich oraz na obszarach pozamiejskich”. W ramach osi priorytetowej nr 2, określono m.in. cel szczegółowy: „zmniejszanie uciążliwości transportu publicznego”, a jako typy projektów – m.in.: „inwestycje w infrastrukturę i tabor „czystej” komunikacji publicznej” oraz „wprowadzenie niskoemisyjnych paliw i technologii w systemie transportu publicznego i służb miejskich”. W wykazie projektów podstawowych, stanowiących załącznik do ww. strategii, w ramach osi priorytetowej nr 2 – Transport, zamieszczono projekt: pn. „Ograniczenia niskiej emisji poprzez rozwój i usprawnienie infrastruktury transportu miejskiego w Inowrocławiu”, w ramach którego przewidywano m.in. zakup nowych jednostek taborowych.

Przyjęta uchwałą Rady Miejskiej Inowrocławia z 28 listopada 2016 r. „Strategia rozwoju Miasta Inowrocław do 2020 roku” określała pięć priorytetów, w tym priorytet nr II „Infrastruktura”, w ramach którego zdefiniowano jako cel „Rozwój transportu zbiorowego”. Jako jedno z zadań wskazano modernizację miejskiego transportu

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

⁸ 1) Środowisko; 2) Transport; 3) Rewitalizacja; 4) Społeczeństwo; 5) Edukacja.

zbiorowego poprzez wprowadzenie do eksploatacji autobusów z napędami ekologicznymi (hybrydy, elektryczne).

Rada Miejska przyjęła również „Miejską Strategię Rozwoju Transportu dla Miasta Inowrocławia do 2020 r. z uwzględnieniem Planu Mobilności Miejskiej Miasta Inowrocławia”, która formułowała jako jeden z dwóch celów rozwojowych pozyskanie autobusów elektrycznych i hybrydowych. Dalsza wymiana oraz zakup nowego taboru autobusowego elektrycznego i hybrydowego wraz z infrastrukturą do ładowania, zostały również zawarte w „Planie Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta Inowrocławia”⁹.

(akta kontroli str. 53-73, 294-313)

Według danych GUS¹⁰ liczba ludności miasta Inowrocławia wynosiła 73 114¹¹ osób, co oznaczało brak ustalonych dla Gminy, w art. 60 ust. ustawy o elektromobilności, minimalnych limitów punktów ładowania, zainstalowanych na jej terenie do 31 grudnia 2020 r.

Według stanu na 30 czerwca 2019 r. na terenie Gminy zarejestrowanych było pięć pojazdów o napędzie elektrycznym, żaden z tych samochodów nie posiadał napędu hybrydowego typu plug-in¹². Na terenie Gminy nie było ogólnodostępnych punktów ładowania samochodów elektrycznych.

(akta kontroli str. 5, 23, 51-52)

1.2. Urząd nie współpracował z Ministrem Energii w zakresie realizacji działań nr 3 i 4 wynikających z załącznika nr 2 do Planu rozwoju elektromobilności¹³. Prezydent Inowrocławia podał, że przedstawiciele Urzędu oraz Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacji Sp. z o.o.¹⁴ uczestniczyli natomiast, m.in. w konferencjach, warsztatach i spotkaniach dotyczących elektromobilności.

(akta kontroli str. 325)

1.3. Prezydent Miasta podał, że Urząd w celu promowania samochodów elektrycznych prowadził edukację ekologiczną skupioną, m.in. na walce ze smogiem. Ponadto w ramach prac nad „Strategią rozwoju Elektromobilności dla Inowrocławia” zaplanowano kampanię informacyjno-promocyjną dla lokalnej społeczności, mającą na celu podniesienie świadomości społeczeństwa na temat elektromobilności.

(akta kontroli str. 325-326)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie podjęto działania mające na celu dofinansowanie opracowania Strategii, w której określone zostaną zadania związane z rozwojem elektromobilności w Gminie. Sporządzono również dokumenty strategiczne zawierające priorytety dotyczące rozwoju elektrycznego autobusowego transportu publicznego.

⁹ Zaktualizowany uchwałą Rady Miejskiej Inowrocławia uchwałą nr XII/115/2019 z 27 czerwca 2019 r., dalej: „PGN”.

¹⁰ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/powierzchnia-i-ludnosc-w-przekroju-terytorialnym-w-2019-roku,7,16.html>

¹¹ Według stanu na dzień 1 stycznia 2019 r.

¹² Złącze tego typu umożliwia doładowanie akumulatorów samochodu bezpośrednio z domowego gniazdka elektrycznego lub korzystając z publicznych stacji szybkiego ładowania.

¹³ Tj. propozycje zastosowania miękkich instrumentów wsparcia oraz dopłaty do autobusów elektrycznych.

¹⁴ Dalej: „MPK” lub „Spółka”.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Realizacja przewozów w inowrocławskiej komunikacji miejskiej została zlecona operatorowi MPK¹⁵. Umowę przewozową z MPK zawarto 27 lipca 2015 r., na okres pięciu lat.

(akta kontroli str. 4)

Według stanu na 31 grudnia 2018 r., sieć połączeń inowrocławskiej komunikacji miejskiej tworzyło 14 linii autobusowych (w tym trzy linie sezonowe). Długość obsługiwanych linii autobusowych w okresie objętym kontrolą wzrastała i w poszczególnych latach wynosiła: 92,7 km w 2016 r., 100,7 km w 2017 r., 105,2 km w 2018 r.

(akta kontroli str. 24-25)

Według stanu na 30 grudnia 2018 r., MPK eksploatowało 44 autobusy, z czego: 20 zasilanych było olejem napędowym¹⁶, 10 było hybrydowych typu HEV¹⁷, osiem o napędzie elektryczno-hybrydowym typu PHEV¹⁸, cztery zasilane były sprężonym gazem ziemnym¹⁹ oraz dwa autobusy były elektryczne typu BEV²⁰.

Średni wiek pojazdów wynosił 10 lat. W latach 2018-2019 Gmina nabyła i wydzierżawiła Spółce osiem autobusów o napędzie elektryczno-hybrydowym oraz osiem autobusów elektrycznych. W 2019 r. Spółka wycofała z eksploatacji cztery najstarsze autobusy z silnikiem spełniającym normy spalania Euro 3, wyprodukowane w latach 2002-2003.

Według stanu na 30 czerwca 2019 r. MPK posiadało 40 autobusów z czego: 10 elektrycznych, 10 hybrydowych, osiem o napędzie elektryczno-hybrydowym, osiem zasilanych ON oraz cztery zasilane CNG. Tym samym osiągnięto próg dotyczący floty pojazdów zeroemisyjnych określony w ustawie o elektromobilności dla 2025 roku. Średni wiek pojazdów wynosił sześć lat. Autobusy niskoemisyjne i zeroemisyjne stanowiły 72,7% całego taboru eksploatowanego przez MPK.

(akta kontroli str. 6-22, 26-27)

Analiza NIK wykazała, że zużycie paliwa w autobusach zasilanych ON uległo zmniejszeniu z 331,4 Mg w 2015 r. do 182, 2 Mg w 2018 r., przy stałej pracy przewozowej całego taboru²¹. Powyższe spowodowane było zakupem i wprowadzeniem do eksploatacji w 2015 r. taboru niskoemisyjnego i elektrycznego.

(akta kontroli str. 28)

Oprócz dokumentów strategicznych opisanych w obszarze 1 niniejszego wystąpienia, w Gminie obowiązywał „Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Miasta Inowrocławia”²². Plan ten jako cel główny określał „tworzenie efektywnego systemu komunikacji publicznej, przyczyniającego się do trwałego podnoszenia jakości życia w mieście zgodnie z zasadą zrównoważonego

¹⁵ Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne Sp. z o.o. w Inowrocławiu, w której 100% udziałów należy do Gminy.

¹⁶ Dalej: „ON”, z czego poszczególne normy emisji spalin spełniały: Euro 2 – dwa autobusy; Euro 3 - sześć; Euro 4 - pięć; Euro 5 - siedem.

¹⁷ HEV: Hybrid electric vehicle (z ang. Hybrydowy pojazd elektryczny).

¹⁸ PHEV: Plug-in Hybrid Electric Vehicle (z ang. Hybrydowy pojazd elektryczny typu plug-in).

¹⁹ Dalej: „CNG”.

²⁰ BEV: Battery Electric Vehicle (z ang. Pojazd elektryczny).

²¹ 1 567,5 tys. wzkm w 2015 r., 1541,2 tys. wzkm w 2016 r., 1474 tys. wzkm w 2017 r., 1567,7 tys. wzkm w 2018 r.

²² Aktualizacja planu została przyjęta uchwałą Rady Miejskiej Inowrocławia nr XXVIII/311/2017 z 20 marca 2017 r.

rozwoju”. Założono, że cel główny planu realizowany będzie m.in. poprzez: „ograniczenie negatywnego wpływu transportu na środowisko poprzez wprowadzanie rozwiązań i technologii trakcyjnych zmniejszających hałas oraz emisję zanieczyszczeń do środowiska, np. prowadzenie przewozów autobusami z silnikami wyposażonymi w proekologiczne systemy napędowe (silniki elektryczne, systemy hybrydowe)”. Ponadto kontynuacja wymiany taboru komunikacji miejskiej oraz wprowadzenie nowych niskoemisyjnych paliw i technologii, szczególnie w systemie transportu publicznego zostało wskazane jako jedno z działań w „Programie Ochrony Środowiska dla Miasta Inowrocławia na lata 2017-2020”²³.

(akta kontroli str. 53-54, 72-74)

2.2 Zgodnie z wymogami art. 37 ust. 2 ustawy o elektromobilności sporządzona dla Gminy AKK zawierała: analizę finansowo-ekonomiczną; oszacowanie efektów środowiskowych związanych z emisją szkodliwych substancji dla środowiska naturalnego i zdrowia ludzi; analizę społeczno-ekonomiczną uwzględniającą wycenę kosztów związanych z emisją szkodliwych substancji. W Urzędzie zapewniono pełną możliwość udziału społeczeństwa w opracowaniu analizy na zasadach określonych w dziale III w rozdziałach 1 i 3 ustawy o konsultacjach społecznych. Zgodnie z art. 39 ust 1 pkt. 4 ww. ustawy poinformowano mieszkańców o sposobie i miejscu składania uwag i wniosków do AKK, wskazując jednocześnie co najmniej 21-dniowy termin na ich wniesienie. Poinformowano również o zamiarze sporządzenia ww. dokumentu i jego przyjęciu - ostatecznej wersji przez Prezydenta Miasta²⁴. W ramach przeprowadzonych konsultacji od 7 do 28 stycznia 2019 r. nie wpłynęły żadne wnioski i uwagi do AKK. Stosownie do art. 37 ust. 4 ustawy o elektromobilności sporządzona analiza została przekazana niezwłocznie, tj. 5 lutego 2019 r. właściwym ministrom do spraw energii, do spraw gospodarki oraz środowiska.

(akta kontroli str. 329-350)

2.3. AKK zawierała warianty wymiany taboru, tj.: wariant 1, w którym założono, że tabor dodatkowy i wprowadzany za wyeksploatowane autobusy elektryczne będzie miał silniki zasilane CNG; wariant 2 elektryczny, w którym założono, że dodatkowy tabor będzie elektryczny, przystosowany do zasilania przez złącze pantografowe na dachu pojazdu. Utworzono scenariusz bazowy, o charakterze porównawczym, w którym założono wymianę taboru z silnikami na ON i hybrydowego po upływie 10 lat eksploatacji, a elektrycznego – po upływie 15 lat eksploatacji.

Dla ww. wariantów opracowano harmonogramy wymiany floty pojazdów. W analizie uwzględniono również różne warianty strategii ładowania pojazdów dla przyjętych baterii „high power” LTO²⁵. W analizie porównawczej poszczególnych rodzajów autobusów uwzględniono wszystkie i te same czynniki, tj. m.in.: koszty eksploatacji, koszty paliwa i nakładów inwestycyjnych. W AKK, oprócz istniejącej linii zeroemisyjnej, wskazano również dwie nowe linie przeznaczone do obsługi autobusów elektrycznych.

AKK wykonano w cenach stałych netto, przyjmując 4,0%, jako realną stopę procentową do analizy finansowej oraz stopę 4,5%, jako społeczną, realną stopę dyskontową – dla analizy społeczno-ekonomicznej. Przyjęto 15-letni okres analizy, odpowiadający okresowi podstawowej używalności (trwałości) pojazdów elektrycznych zasilanych energią baterijną. Koszty utrzymania taboru zostały w analizie finansowej zaprognozowane na podstawie aktualnych kosztów

²³ Przyjęty Uchwałą Rady Miejskiej Inowrocławia nr XLI/480/2018 z dnia 4 czerwca 2018 r.

²⁴ Obwieszczenie Prezydenta Miasta nr WIR-II.0232.4.8.2019 z 30 stycznia 2019 r.

²⁵ Lithium-titaniteLi₄Ti₅O₁₂.

eksploatacji autobusów. Koszty eksploatacji (paliwo: olej napędowy, materiały, remonty, materiały eksploatacyjne, ubezpieczenia, opony) dla obecnie użytkowanych pojazdów przyjęto na podstawie rzeczywistego wykonania kosztów MPK za 2017 r. oraz za osiem miesięcy w 2018 r. Dla oceny rentowności poszczególnych wariantów zastosowano wskaźnik finansowej wartości bieżącej netto inwestycji FNPV. Finansową stopę zwrotu inwestycji FRR określono jako niepoliczalną.

W zakresie analizy społeczno-ekonomicznej uwzględniono katalog kosztów i korzyści zawierający: koszty społeczne emisji gazów cieplarnianych, koszty społeczne emisji gazów, inne niż cieplarniane²⁶. Przy opracowywaniu AKK zastosowano ogólne zasady metodyczne ilościowej analizy kosztów i korzyści, w tym monetyzacji efektów społeczno-ekonomicznych. Koszty społeczne emisji gazów cieplarnianych oszacowano na podstawie kosztów jednostkowych Centrum Unijnych Projektów Transportowych²⁷.

Otrzymany ujemny wynik wskaźnika ENPV wskazywał na brak korzyści z tytułu zastosowania w inowrocławskiej komunikacji miejskiej autobusów zeroemisyjnych jako zastępujących wyeksploatowane autobusy elektryczne. Wartość progową stanowiła cena autobusu zeroemisyjnego. Wartość, przy której ekonomiczna bieżąca wartość netto ENPV byłaby wyższa dla wariantu z taboroem elektrycznym w porównaniu do wariantu z taboroem konwencjonalnym, wyniosła 1 204,3 tys. zł. Była to cena o 45,3% niższa od przyjętej do analizy (2 200,0 tys. zł). Przy takiej cenie pojazdu zeroemisyjnego występowałaby ekonomiczna opłacalność zakupu taboru zeroemisyjnego.

(akta kontroli str. 329-331)

Zgodnie z AKK wskaźnik BCR²⁸ wyniósł w wariacie z autobusami CNG (wariant 1) 0,22, a w wariacie z autobusami elektrycznymi (wariant 2) – 0,19. Oba wskaźniki przyjęły wartość poniżej 1,0, co oznaczało wyższe koszty niż korzyści finansowo-ekonomiczne, czyli żaden z wariantów nie wykazał korzyści ze stosowania taboru zeroemisyjnego, także dla wskaźnika BCR. Wskaźnik BCR dla wariantu 2 – zastosowania autobusów zeroemisyjnych okazał się gorszy niż dla wariantu 1 – autobusów zasilanych CNG. Wynika to z bardzo niskiej emisji gazów cieplarnianych i innych zanieczyszczeń przez prawidłowo eksploatowane silniki autobusów zasilanych CNG.

(akta kontroli str. 443-445)

2.4. Wyniki AKK wskazywały na brak konieczności zastosowania autobusów elektrycznych jako zastępujące wyeksploatowane autobusy i tym samym brak potrzeby aktualizacji planu transportowego zgodnie z ustawą o elektromobilności. Zapisy planu transportowego nie uwzględniały jednak m.in. linii komunikacyjnych: istniejących oraz na których przewidywane było wykorzystanie pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym, co zostało opisane szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 54, 429)

²⁶ NO_x, NMVOC, SO₂, PM2.5.

²⁷ Tablica kosztów CUPT aktualizacja z 31.05.2017 r. - przyjęto wartości dla 2018 r. NO_x - 70,7 tys. zł/ tonę emisji; PM2.5. – 1 655, 5 tys. zł / tonę emisji (dla następnych lat przyjęto indeksację o 0,8 prognozy dynamiki PKB per capita), dla hałasu przyjęto: dzień 0,249 zł/wzkm, noc 0,454 zł/wzkm, średnio 0,317 zł/wzkm (dla pozostałych lat przyjęto indeksację o 0,8 prognozy dynamiki PKB per capita).

²⁸ Wskaźnik przychód/koszty.

2.5. W okresie objętym kontrolą Gmina nabyła w ramach projektu²⁹ pn. „Ograniczenie niskiej emisji poprzez rozwój i usprawnienie infrastruktury transportu miejskiego w Inowrocławiu”, m.in. osiem autobusów elektrycznych wraz z infrastrukturą do ładowania. Zakup został współfinansowany ze środków UE w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020³⁰. Całkowita wartość wydatków kwalifikowalnych wyniosła 42 704,8 tys. zł, z czego maksymalne dofinansowanie nie mogło przekroczyć 85%. Środki na realizację projektu zostały zabezpieczone w budżecie Gminy.

(akta kontroli str. 30-35, 293)

2.6. Urząd nie brał udziału w programie Bezemisyjny Transport Publiczny realizowany przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. 20 lutego 2017 r. podpisano list intencyjny dotyczący współpracy w zakresie rozwoju elektromobilności, jednak 23 czerwca 2017 r. odstąpiono od programu z uwagi na ubieganie się o zakup autobusów elektrycznych ze środków UE w ramach RPO WK-P.

(akta kontroli str. 317-322)

2.7. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono dwa postępowania w trybie przetargu nieograniczonego na:

1) zakup ośmiu autobusów elektrycznych (część A) i ośmiu o napędzie elektryczno-hybrydowym (część B). Zamówienie obejmowało również dostawę ładowarek wolnego ładowania dla każdego autobusu o mocy nie większej niż 20 kWh (dla autobusów elektrycznych) oraz mocy nie większej niż 12 kWh dla autobusów o napędzie elektryczno-hybrydowym;

2) roboty budowlane zasilania energetycznego stacji wolnego ładowania na terenie bazy MPK (część A) oraz budowę i montaż czterech stacji szybkiego ładowania (część B). Warunki przetargów uwzględniały techniczne parametry autobusów w zakresie napędu oraz niezbędną infrastrukturę do eksploatacji autobusów. Zakres rzeczowy i jakościowy określony w SIWZ dla obu postępowań odpowiadał priorytetom określonym w dokumentach strategicznych.

(akta kontroli str.141,157-169, 238-353)

Wszystkie postępowania (z podziałem na części) zakończyły się podpisaniem umowy z wykonawcami: 9 marca 2018 r. na zakup autobusów elektrycznych i elektryczno-hybrydowych (postępowanie nr 1 - część A i B), 17 kwietnia 2018 na budowę zasilania energetycznego 16 stacji wolnego ładowania na bazie MPK; oraz na budowę zasilania wraz z montażem czterech stacji szybkiego ładowania.

(akta kontroli str. 141, 170-175, 254-264, 270-279)

W SIWZ określono parametry techniczne zarówno planowanych do zakupu autobusów, jak i infrastruktury do ładowania. Dodatkowo opis przedmiotu zamówienia dla stacji ładowania został opisany za pomocą projektów budowlanych. W SIWZ oraz w zawartych umowach określono warunki udzielonej gwarancji i serwisu³¹. Oferty złożone przez wykonawców w obu zbadanych postępowaniach przetargowych odpowiadały założeniom SIWZ. Analiza wykazała że dokonano wyboru najkorzystniejszych ofert zgodnie z kryteriami SIWZ. Przed ogłoszeniem zamówienia oszacowano wartość zamówienia dla obu badanych zamówień

²⁹ Umowa o dofinansowanie z 20 grudnia 2017 r.

³⁰ Dalej: „RPO WK-P”.

³¹ 1) autobusy: na szkielet nadwozia i podwozia – 120 miesięcy; na powłoki lakiernicze - 60 m-cy; całopojazdowa – 36 m-cy; na baterię zasilającą trakcyjną – 60 m-cy; 2) roboty budowlane zasilania i montażu stacji – 60 m-cy.

publicznych. Wartość autobusów oszacowano na podstawie rozeznania rynku, a wartość robót – na podstawie kosztorysu inwestorskiego. Złożone oferty mieściły się w kwotach, jakie Urząd zamierzał przeznaczyć na realizację ww. zamówień. Zapłaty o odpowiedniej wartości dokonano w terminie, na podstawie protokołów odbioru i wystawionych faktur. Zamówienie zostało dofinansowane ze środków UE (por. pkt. 2.5 wystąpienia) i poprzedzone było analizą finansową i techniczną zawartą w Studium Wykonalności projektu.

(akta kontroli str. 141-156, 183-233)

Dostawa i odbiór autobusów elektrycznych odbyły się zgodnie z umową i zawartymi do niej aneksami. W trakcie realizacji zadania zawarto z wykonawcą trzy aneksy przedłużające terminy realizacji umowy. Pierwszy z nich dotyczył przesunięcia terminu dostawy o dziewięć dni jednego z autobusów o napędzie elektryczno-hybrydowym. Powyższe spowodowane było usterką jednego z podzespołów. Drugi aneks dotyczył przesunięcia terminu dostawy pojazdów o 20 dni. Trzeci aneks dotyczył przedłużającego się procesu uzyskania certyfikacji umożliwiającej zarejestrowanie autobusów na terenie kraju - przesunięto termin dostawy autobusów elektrycznych o kolejne 19 dni. Wszystkie zmiany wynikające z ww. aneksów zostały przewidziane w SIWZ. Autobusy odebrano i przekazano MPK do eksploatacji 23 stycznia 2019 r.

(akta kontroli str. 141-142, 176-182)

Roboty budowlane dotyczące budowy zasilania wolnego ładowania oraz budowy zasilania i montażu ładowarek szybkiego ładowania zrealizowane były zgodnie z warunkami zawartych umów wraz z aneksami. W trakcie realizacji zadania dotyczącego budowy i montażu ładowarek pantografowych szybkiego ładowania zawarto z wykonawcą dwa aneksy terminowe. Pierwszy³² dotyczył przedłużenia o 50 dni terminu wykonania w związku z koniecznością realizacji zamówienia dodatkowego polegającego na implementacji obsługi odwróconego pantografu w standardzie OppCharge³³ dostarczonego przez producenta autobusów. Drugi aneks³⁴ przedłużał czas na ukończenie robót o kolejne 32 dni w związku z brakiem możliwości przekazania wykonawcy placu budowy przed dworcem PKP, z uwagi na równoległe trwające prace projektowe zagospodarowania tego terenu. Podczas realizacji budowy zasilania stacji wolnego ładowania na terenie bazy MPK, z uwagi na zmianę pojedynczych stacji ładowania na podwójne, zawarto z wykonawcą jeden³⁵ aneks przedłużający termin wykonania zadania o 19 dni. Wszystkie zmiany wynikające z ww. aneksów zostały przewidziane w SIWZ.

(akta kontroli str. 142, 265-269, 280-281)

2.8. Jednym z celów projektu zakupu autobusów elektrycznych było zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych i innych zanieczyszczeń liniowych w mieście. Roczny spadek emisji gazów cieplarnianych oszacowano na poziomie - 1,825 tony równoważnika CO₂/rok. Elektryczne hybrydy poruszały się na dwóch liniach w 99% na napędzie wyłącznie elektrycznym³⁶. MPK posiadało 10 autobusów hybrydowych z niskoemisyjnym silnikiem Euro 6 oraz cztery autobusy zasilane CNG.

Plan Gospodarki Niskoemisyjnej zakładał, że zostanie zlikwidowanych łącznie 19 pojazdów autobusowych, z czego 15 napędzane były ON, natomiast 4 CNG.

³² Aneks nr 1 zawarty 28 września 2018 r.

³³ Otwarty interfejs, który umożliwia współpracę elektrycznych autobusów oraz stacji ładowania wyprodukowanych przez różnych producentów.

³⁴ Aneks nr 2 zawarty 15 listopada 2018 r.

³⁵ Aneks nr 1 zawarty 23 lipca 2018 r.

³⁶ Wyjątek stanowi okres maj-październik 2019 r. ze względu na remont dworca PKP i konieczność wyłączenia jednej stacji pantografowej.

W zamian zostanie wprowadzonych 16 autobusów ekologicznych, z czego 8 hybrydowych, natomiast pozostałe będą pojazdami elektrycznymi. Plan zakładał także, że autobusy zasilane na CNG zostaną wymienione w miarę dostępności środków zewnętrznych na zakup nowych autobusów również zasilanych CNG. Zgodnie z założeniami PGN w miejsce wyeksploatowanych autobusów zakupiono 16 autobusów ekologicznych. MPK w okresie objętym kontrolą zlikwidowało 11 autobusów zasilanych na ON oraz planuje zlikwidować trzy najstarsze autobusy wyprodukowane w 2006 r. (z silnikami spełniającymi normę Euro 5).

(akta kontroli str. 293)

2.10. W latach 2015-2018 na terenie Gminy była jedna³⁷ linia autobusowa objęta zeroemisyjnym transportem miejskim, na której kursowały dwa autobusy elektryczne. Długość linii wyniosła 14,2 km, co stanowiło 15,3% wszystkich linii w latach 2015-2017 i 13,5% linii w 2018 roku.

Średnioroczna emisja gazów cieplarnianych (CO i CO₂) oraz gazów inne niż cieplarniane (NO_x i PM) ogółu autobusów obsługujących komunikację miejską dla lat 2015-2018 wyniosła: CO₂ - 780,6 [g/100 km]; CO - 223,3 [g/100 km]; NO_x - 125,8 [g/100 km]; PM - 7,9 [g/100 km]. W 2019 roku³⁸ liczba linii zeroemisyjnych zwiększyła się do trzech, które obsługiwało 10 autobusów elektrycznych. Dodatkowo uruchomiono dwie linie autobusowe, na których poruszało się wyłącznie osiem autobusów o napędzie elektryczno-hybrydowym, które 99% trasy pokonywały wyłącznie na silniku elektrycznym.

Długość linii objęta zeroemisyjnym transportem miejskim, według stanu na 30 czerwca 2019 r., wyniosła: 27,3 km (26,0%) – autobusy elektryczne i 18,8 km (17,9%) – autobusy elektryczno-hybrydowe. Liczba punktów ładowania w okresie objętym kontrolą wzrastała: z dwóch (w 2015 r.) do 18 (w 2019 r.) dla punktów wolnego ładowania oraz z zera (w 2015 r.) do czterech (w 2019 r.) dla szybkiego ładowania. Podjęte działania zapewniły osiągnięcie efektów środowiskowych, tj. zmniejszenie emisji zanieczyszczeń przez komunikację miejską. Tym samym według danych na 30 czerwca 2019 r. roczna emisja gazów ogółu autobusów obsługujących komunikację miejską spadła dla: CO₂ – o 27,8%; CO – o 71,7%; NO_x – o 74,4%; PM – o 87,3%.

(akta kontroli str. 37)

Analiza efektów ekonomicznych nowego taboru elektrycznego za okres luty-czerwiec 2019 r. wykazała, że pomimo większej pracy przewozowej autobusu zeroemisyjnego (19,0 tys. wzkm), w porównaniu do autobusu zasilanego na ON (15,9 tys. wzkm), koszt eksploatacji autobusu elektrycznego był niższy o 12,2 tys. zł miesięcznie, tj. 57%. Koszt przejechania 100 wzkm w badanym okresie dla autobusu zasilanego na ON wyniósł 176 zł, a dla autobusu elektrycznego 84 zł. Analiza efektywności ekonomicznej autobusów o napędzie elektryczno-hybrydowym za kwiecień 2019 r. wykazała, że koszt przejechania 100 wzkm dla tego pojazdu wyniósł średnio 96,4 zł.

(akta kontroli str. 38, 47)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Gmina sporządziła AKK z naruszeniem terminu wynikającego z art. 72 ustawy o elektromobilności. Wyznaczony przez ustawodawcę termin (31 grudnia 2018 r.) został przekroczony o 31 dni.

³⁷ Z 13 dostępnych w latach 2015-2017 i z 14 dostępnych w 2018 r.

³⁸ Według stanu na 30 czerwca 2019 r.

(akta kontroli str. 350)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że wykonawca AKK przedłożył ww. dokument do 31 grudnia 2018 r., jednakże z uwagi na zakres informacji i danych, które obejmuje analiza, dla dokonania jej weryfikacji, przed skierowaniem dokumentu do obowiązkowych konsultacji społecznych, przedłużono termin na wykonanie przedmiotu umowy.

(akta kontroli str. 325)

2. Prezydent Miasta nie przedłożył Radzie Miejskiej projektu uchwały aktualizującej plan transportowy o informacje, o których mowa w art. 12 pkt. 8 ustawy o transporcie publicznym. Zgodnie z ww. przepisami plan transportowy powinien określać m.in. linie komunikacyjne, na których przewidywane jest wykorzystanie pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym, planowany termin rozpoczęcia ich użytkowania. W dniu wejścia w życie nowelizacji ustawy o transporcie publicznym³⁹, Gmina posiadała już jedną linię autobusową, na której poruszały się wyłącznie autobusy elektryczne, a w AKK wytypowano kolejne, planowane⁴⁰ linie zeroemisyjne nr 21 i 27 oraz termin ich uruchomienia.

Stosownie do treści art. 30 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴¹ projekt uchwały opracowuje organ wykonawczy gminy.

(akta kontroli str. 54, 143-178, 223-267, 351, 399, 400)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że autobusy elektryczne i zasilane CNG są wykorzystywane naprzemiennie na wszystkich liniach MPK, co uniemożliwia przypisanie konkretnego pojazdu dla danej linii. Ponadto wyniki „Analizy kosztów i korzyści związanych z wykorzystaniem przy świadczeniu usług komunikacji miejskiej autobusów zeroemisyjnych dla Gminy Miasto Inowrocław” potwierdziły zarówno spełnienie wymogów ustawowych dot. wykorzystywania ekologicznego, zeroemisyjnego taboru w komunikacji miejskiej, jak i ww. zapisy Planu Transportowego. W związku z powyższym nie zachodziła konieczność aktualizacji dokumentu w powyższym zakresie. Jednocześnie zakup, odbiór i przekazanie do MPK sp. z o. o. infrastruktury ładowania drogowego transportu publicznego (tj. stacji ładowania) zakończono 1 kwietnia 2019 r., natomiast Plan Transportowy zgodnie z art. 80 ustawy o elektromobilności powinien zostać zaktualizowany do 22 lutego 2019 r. W związku z powyższym nie było możliwości zachowania wskazanego terminu. Biorąc pod uwagę zapisy art. 15 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, Plan transportowy powinien zawierać ocenę i prognozy potrzeb przewozowych. W związku z tym w Budżecie Miasta Inowrocławia na 2020 r. zaplanowano wykonanie „Badań i analizy potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym”. Po ich wykonaniu zaplanowana jest aktualizacja planu transportowego wraz z określeniem elementów, o których mowa w art. 12 ust. 1a i 2a ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

(akta kontroli str. 327-328)

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie stanowią uzasadnienia do odstąpienia od realizacji wymogów ustawowych w tym zakresie. NIK zauważa, że art. 12 pkt. 8 ustawy o transporcie publicznym stanowi co obligatoryjnie powinien określać plan transportowy. Urząd odbierając AKK od wykonawcy posiadał wiedzę nt.

³⁹ Tj. 22 lutego 2018 r.

⁴⁰ 7 lutego 2018 r. ogłoszono przetarg na wykonanie robót zasilania i montażu czterech stacji szybkiego ładowania a 21 lutego 2018 r. dokonano wyboru wykonawcy na dostawę autobusów elektrycznych.

⁴¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 506.

planowanych linii zeroemisyjnych, na których będą poruszały się autobusy elektryczne. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczy bowiem braku aktualizacji planu transportowego po powzięciu wiedzy dotyczącej linii, na których przewidywane było wykorzystanie pojazdów elektrycznych wraz z terminem rozpoczęcia ich użytkowania.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia podejmowane w Gminie działania na rzecz rozwoju zeroemisyjnej komunikacji miejskiej. W I kw. 2019 r. osiągnięto próg obowiązku posiadania floty autobusów elektrycznych określony w ustawie o elektromobilności dla 2025 roku. Sukcesywna wymiana taboru na nisko i zeroemisyjny przyniosła efekt w postaci znaczącego zmniejszenia rocznej emisji gazów ogółu autobusów obsługujących komunikację miejską. Jako nieprawidłowe oceniono przekroczenie terminu sporządzenia AKK o 31 dni oraz brak przedłożenia do Rady Miejskiej projektu uchwały dotyczącej aktualizacji planu transportowego w odniesieniu do informacji, o których mowa w art. 12 pkt 8 ustawy o transporcie publicznym.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. We flocie pojazdów Urzędu znajdował się jeden pojazd zasilany ON. Zgodnie z art. 68 ust. 2 i 3 ustawy o elektromobilności, gminy zostały zobowiązane do zapewnienia od 1 stycznia 2020 r. (termin zmieniono w trakcie trwania niniejszej kontroli na 1 stycznia 2022 r. ustawą z 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustawach⁴²), co najmniej 10% udziału pojazdów elektrycznych we flocie użytkowanych pojazdów.

(akta kontroli str. 41)

3.2. W latach 2018-2019 w Urzędzie nie przeprowadzono żadnego postępowania przetargowego na zakup pojazdów zeroemisyjnych.

Prezydent Miasta podał, że ze względu na dość odległy termin, nie dokonano po wejściu w życie ww. ustawy działań w celu wypełnienia obowiązku wynikającego z art. 68 ust. 2 ustawy, tj. nie planowano na potrzeby własnej floty zakupu samochodów elektrycznych.

(akta kontroli str. 122-140, 434)

3.3. Analiza NIK wykazała, że podmioty którym Gmina zleciła wykonywanie zadania publicznego, musiałby zakupić łącznie 12 pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym we flocie pojazdów użytkowanych do wykonywania tego zadania, w celu spełnienia wymagań określonych w art. 68. ust. 3 ustawy o elektromobilności.

(akta kontroli str. 39)

W Urzędzie nie dokonano analizy zawierającej: oszacowanie, jakie zadania publiczne wymagają wykorzystania pojazdów i w jakiej liczbie, zwiększonych kosztów wykonywania zadań oraz identyfikację działań niezbędnych do osiągnięcia wymogów określonych w art. 68 ust. 3 ustawy o elektromobilności, a także nie dokonano przeglądu obowiązujących umów pod kątem zaistnienia przesłanki ich wygaśnięcia w związku z art. 76 ww. ustawy.

(akta kontroli str. 432)

⁴² Dalej „Ustawa zmieniająca”, Dz. U. z 2019 r. poz. 1527.

Prezydent Miasta podał, że ze względu na odległy termin, nie dokonano po wejściu w życie ustawy analizy zawierającej oszacowanie jakie zadania publiczne wymagają wykorzystania pojazdów i w jakiej liczbie oraz analizy kosztów wykonywania tych zadań. Jednocześnie, jak podał, prowadzono starania, m.in. poprzez Związek Miast Polskich, o przesunięcie terminu obowiązywania ww. wymogów m.in. z uwagi na niedostosowanie oferty rynku w zakresie zaopatrzenia w pojazdy z napędem spełniającym wymogi ustawy. Zmiana terminu wejścia w życie ww. przepisów oraz poszerzenie katalogu napędu pojazdów byłaby racjonalnym rozwiązaniem problemów wywołanych ustawą i pozwoliłaby na przygotowanie się rynku do wymagań zgodnych z ustawą. Utrzymanie pierwotnych zapisów ustawy kreowałoby wysoki popyt na samochody elektryczne i napędzane gazem ziemnym, co przy niskiej lub braku dostępnej podaży tych samochodów czyniło zamiar ustawodawcy niewykonalnym oraz generowałoby wysokie koszty dla samorządów poszukujących pojazdów z dostępnych źródeł.

Prezydent podał, że w przypadku art. 68 ust. 3, który dotyczy wykonywania zadań publicznych, zmiana terminu wejścia w życie obowiązków była przede wszystkim istotna ze względu na minimalną podaż pojazdów ciężarowych z napędem elektrycznym lub zasilanych gazem ziemnym w stosunku do podaży pojazdów osobowych. Ponadto, jak podał Prezydent, art. 76 ustawy głęboko ingeruje w wolność umów i ich wykonanie zgodne z warunkami zawarcia. Rygorystyczne stosowanie art. 76 ustawy prowadzące do ustania podstaw kontraktowych wykonywania licznych zadań z 1 stycznia 2020 r. mogłoby powodować zaprzestanie świadczenia usług na rzecz JST na podstawie zawartych umów, prowadząc do załamania rynku usług komunalnych. JST, będąca adresatem normy nie miała najmniejszego wpływu - w ramach zawartych umów - na wymuszenie po stronie wykonawcy określonego terminowo wysiłku inwestycyjnego w nowe pojazdy elektryczne lub napędzane CNG. Takie oczekiwanie musi prowadzić do zmiany warunków finansowania zawartych kontraktów, bowiem wykonawca będzie oczekiwał sfinansowania wymaganych nakładów na nowe pojazdy. Przedstawiciele Urzędu uczestniczyli m.in. w pracach grupy roboczej przedstawicieli samorządów zaangażowanych w zagadnienia elektromobilności. W najbliższym czasie Urząd dokona stosownej analizy i zaplanuje dalsze działania w celu wypełnienia obowiązków wynikających z art. 68 ustawy o elektromobilności.

(akta kontroli str. 434-436)

3.4. Sprawozdania o liczbie i udziale procentowym pojazdów elektrycznych i pojazdów napędzanych gazem ziemnym w użytkowanej flocie przekazywano do Ministra Energii w terminie zgodnym z art. 73 ustawy o elektromobilności. Pierwsze sprawozdanie według stanu na 31 grudnia 2017 r. przekazano 27 kwietnia 2018 r., a drugie według stanu na 31 grudnia 2018 r. przekazano 29 stycznia 2019 r.

(akta kontroli str. 314-315)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Terminowo przekazano sprawozdania o liczbie i udziale procentowym pojazdów elektrycznych i pojazdów napędzanych gazem ziemnym w użytkowanej flocie pojazdów. NIK zwraca uwagę, że dotychczas nie dokonano w Urzędzie analizy zawierającej oszacowanie, jakie zadania publiczne wymagają wykorzystania pojazdów i w jakiej liczbie, a także zwiększonych kosztów wykonywania tych zadań.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań celem aktualizacji istniejącego planu transportowego w odniesieniu do informacji o których mowa w art. 12 pkt 8 ustawy o transporcie publicznym.

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 wyko-
nania wniosków

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

Bydgoszcz, 25 listopada 2019 r.

Kontroler
Robert Elwertowski
specjalista kontroli państwowej

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

.....
Podpis

.....
Podpis