



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.012.04.2019

Pan
Maciej Glamowski
Prezydent Miasta Grudziądza
ul. Ratuszowa 1
86-300 Grudziądz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/020 – Wsparcie rozwoju elektromobilności

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Grudziądzu, ul. Ratuszowa 1, 86-300 Grudziądz ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Glamowski, Prezydent Miasta Grudziądza, od 21 listopada 2018 r. ² W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Robert Malinowski
Zakres przedmiotowy kontroli	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
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/104/2019 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, określającej zadania związane z rozwojem elektromobilności na terenie miasta Grudziądza. Niemniej jednak sporządzone dokumenty strategiczne zawierały priorytety dotyczące rozwoju niskoemisyjnego lub elektrycznego autobusowego transportu publicznego.

NIK pozytywnie ocenia sporządzoną analizę kosztów i korzyści wykorzystania pojazdów elektrycznych w komunikacji miejskiej⁵. AKK zawierała wszystkie elementy wymagane art. 37 ust. 2 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r.

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”.

o elektromobilności i paliwach alternatywnych⁶. NIK pozytywnie ocenia również, uruchomienie pierwszej w Grudziądzu, niskoemisyjnej (w 70% zeroemisyjnej) linii autobusowej. W tym celu w 2019 r. kupiono i przekazano do użytkowania siedem autobusów o napędzie elektryczno-hybrydowym⁷.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- niezapewnienia pełnej możliwości udziału społeczeństwa w opracowaniu AKK, na zasadach określonych w dziale III, w rozdziałach 1 i 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁸;
- przekroczenia o dziewięć dni terminu na opracowanie AKK określonego w art. 72 ustawy o elektromobilności;
- nieprzekazywania do Ministra Energii sprawozdań o liczbie i udziale procentowym pojazdów elektrycznych i pojazdów napędzanych gazem ziemnym w użytkowanej flocie, o których mowa w art. 38 ustawy o elektromobilności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Realizacja zadań tworzenia infrastruktury oraz innych warunków rozwoju elektromobilności

Opis stanu
faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie opracowano dedykowanej strategii, w której określono by zadania związane z rozwojem elektromobilności w mieście Grudziądz⁹. Sporządzone w Urzędzie dokumenty strategiczne określały jednak priorytety dotyczące rozwoju niskoemisyjnego lub elektrycznego autobusowego transportu publicznego.

W „Strategii Rozwoju Miasta Grudziądz na lata 2016-2023”¹⁰ określono pięć priorytetów rozwoju miasta Grudziądza, a wśród nich m.in. Priorytet nr 3 – „Rozbudowa i modernizacja infrastruktury technicznej i ochrony środowiska”. W ramach każdego z priorytetów wyznaczono cele strategiczne, w tym w ramach Priorytetu nr 3 cel strategiczny 3.1. – „Stworzenie warunków infrastrukturalnych dla rozwoju zintegrowanego, multimodalnego transportu publicznego”, który zakładał, m.in. uruchomienie linii autobusów elektrycznych na trasie Szpital – al. 23 Stycznia wraz z budową niezbędnej infrastruktury (stacje ładowania dla autobusów i samochodów elektrycznych).

Cel strategiczny 3.3 – „Poprawa efektywności środowiskowej i energetycznej poprzez realizację gospodarki niskoemisyjnej”, zakładał realizację inwestycji służących poprawie efektywności środowiskowej transportu, poprzez rozbudowę i modernizację komunikacji publicznej. Przyjęty przez Radę Miejską Grudziądza „Plan Gospodarki Niskoemisyjnej dla gminy-Miasto Grudziądz”¹¹,

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

⁷ Dalej: „autobusy hybrydowe”.

⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 2081, dalej: „ustawa o konsultacjach społecznych”.

⁹ Dalej: „Gmina” lub „Miasto”.

¹⁰ http://bip.grudziadz.pl/unzip/grudziadz_12955/04_05_2016_12_14_06Strategia_Rozwoju_Miasta.pdf, dostęp na dzień 12.09.2019 r., dalej: „Strategia”.

¹¹ Przyjęty przez Radę Miejską Grudziądza uchwałą nr XV/149/15 z 14 grudnia 2015 r. i zmieniony uchwałą nr XLIII/69/17 30 sierpnia 2017 r., dalej: „Plan Gospodarki Niskoemisyjnej”.

określał jedenaście celów szczegółowych, w tym dwa¹² dotyczące transportu zbiorowego.

W obszarze interwencji „Transport publiczny”, Plan Gospodarki Niskoemisyjnej zakładał zakup nowych autobusów (elektrycznych lub hybrydowych wraz z budową niezbędnej infrastruktury tj. stacje ładowania dla autobusów i samochodów elektrycznych) oraz taboru tramwajowego zmniejszającego ilość zanieczyszczeń emitowanych przez pojazdy komunikacji miejskiej, a także budowę centrum przesiadkowego pozwalającego na bardziej efektywne korzystanie z transportu publicznego na terenie miasta. Wykonanie uchwały w sprawie przyjęcia Planu Gospodarki Niskoemisyjnej powierzono Prezydentowi Miasta. Zakup niskoemisyjnego taboru autobusowego wraz z infrastrukturą do ładowania oraz planem uruchomienia linii autobusów elektrycznych, został również zawarty w „Planie Zrównoważonej Mobilności Miejskiej”¹³, jako cel strategiczny 2 „Niskoemisyjny i zintegrowany transport publiczny”. Zakup autobusów hybrydowych został dokonany w terminie wynikającym z Planu Gospodarki Niskoemisyjnej.

(akta kontroli str. 4-23)

1.2. Urząd nie współpracował z Ministrem Energii w sprawie realizacji działań nr 3 i 4 wynikających z załącznika nr 2 do Planu rozwoju elektromobilności¹⁴. Wiceprezydent Grudziądzka podał, że Urząd otrzymywał od Polskiego Funduszu Rozwoju informacje o możliwościach dofinansowania w zakresie szeroko pojętej elektromobilności. Natomiast Ministerstwo Energii nie przedstawiło propozycji dotyczących zastosowania miękkich instrumentów wsparcia oraz dopłat do autobusów elektrycznych.

(akta kontroli str. 199)

1.3. Według danych GUS¹⁵ liczba ludności Miasta wynosiła 95 045¹⁶ osób, co oznaczało brak ustalonych dla gminy w art. 60 ust. 1 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 zarejestrowane były cztery pojazdy o napędzie elektrycznym, w tym dwa samochody hybrydowe typu plug-in¹⁷ oraz dostępne były dwa punkty ładowania.

(akta kontroli str. 49, 51)

1.4. Wiceprezydent Grudziądzka podał, że nie podejmowano działań promujących użytkowanie samochodów elektrycznych.

(akta kontroli str. 200)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

¹² Cel szczegółowy nr 2 – „Ograniczenie emisji CO₂ oraz emisji zanieczyszczeń z instalacji wykorzystywanych na terenie miasta, a także emisji pochodzącej z transportu, spełnienie norm w zakresie jakości powietrza” oraz cel szczegółowy nr 10 – „Promocja i realizacja wizji zrównoważonego transportu – z uwzględnieniem transportu publicznego i indywidualnego”.

¹³ Przyjęty przez Radę Miejską Grudziądzka uchwałą nr XXVI/71/16 z 28 września 2016 r. i zmieniony uchwałą nr XXXIX/54/17 z 28 czerwca 2017 r.

¹⁴ Tj. propozycje zastosowania miękkich instrumentów wsparcia oraz dopłaty do autobusów elektrycznych.

¹⁵ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/powierzchnia-i-ludnosc-w-przekroju-terytorialnym-w-2019-roku,7,16.html>

¹⁶ Według stanu na 1 stycznia 2019 r.

¹⁷ Złącze tego typu umożliwia doładowanie akumulatorów samochodu bezpośrednio z domowego gniazdka elektrycznego lub korzystając z publicznych stacji szybkiego ładowania.

OCENA CZĄSTKOWA

Na 30 czerwca 2019 r. w Mieście zarejestrowano tylko 4 samochody elektryczne, co wskazuje na niski poziom rozwoju elektromobilności w Gminie. Zdaniem NIK wynikało to m.in. z braku działań promujących samochody elektryczne, jak również niewielkiej liczby (2 szt.) ogólnodostępnych punktów ładowania tych pojazdów. W badanym okresie Urząd nie opracował strategii, określającej zadania związane z rozwojem elektromobilności w Gminie. Przyjęte dokumenty strategiczne zawierały jednak priorytety dotyczące rozwoju niskoemisyjnego lub elektrycznego autobusowego transportu publicznego.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Realizacja przewozów w grudziądzkiej komunikacji miejskiej została zlecona: Miejskiemu Zakładowi Komunikacji Sp. z o.o. z siedzibą w Grudziądzu¹⁸ oraz operatorowi prywatnemu z siedzibą w Toruniu¹⁹, wyłonionemu w drodze postępowania przetargowego. Gmina zawarła z MZK dwie umowy przewozowe:

- 26 lipca 2016 r. o świadczenie usług publicznych w ramach transportu szynowo-tramwajowego na terenie gminy – miasto Grudziądz. Umowę zawarto od 1 sierpnia 2016 r. do 31 lipca 2031 r.;

- 26 lipca 2016 r. o świadczenie usług publicznych w ramach publicznego transportu zbiorowego w komunikacji autobusowej na terenie gminy – miasto Grudziądz oraz gmin, z którymi zawarto porozumienie w sprawie organizacji publicznego transportu zbiorowego. Umowę zawarto od 1 sierpnia 2016 r. do 31 lipca 2026 r.

Z Operatorem prywatnym umowę zawarto od 20 stycznia 2009 r. do 19 lipca 2020 r.

(akta kontroli str. 50)

Według stanu na 31 grudnia 2018 r., sieć połączeń grudziądzkiej komunikacji miejskiej tworzyło 26²⁰ linii autobusowych (w tym jedna linia nocna i jedna linia sezonowa) oraz jedna linia tramwajowa. Długość obsługiwanych linii autobusowych w okresie objętym kontrolą wzrastała i w poszczególnych latach wynosiła: 326,4 km w 2016 r.; 333,8 km w 2017 r.; i 352,6 km w 2018 r. Długość obsługiwanej, jednej linii tramwajowej w latach 2015-2019 wynosiła 9 km.

(akta kontroli str. 52-53)

W podsystemie autobusowym, według stanu na 30 grudnia 2018 r., MZK eksploatował 44 pojazdy, wszystkie zasilane olejem napędowym²¹, o długości 12 m, z czego wiek pojazdów w przypadku 59,1% nie był starszy niż 10 lat. Natomiast wszystkie 23 autobusy eksploatowane i używane do przewozów w Grudziądzu przez Operatora prywatnego były pojazdami 9-letnimi zasilanymi olejem napędowym z silnikami Euro 5.

W latach objętych kontrolą Spółka sukcesywnie wymieniała tabor na bardziej ekologiczny. W wyniku przeprowadzonych przez Spółkę trzech przetargów, liczba pojazdów z silnikami Euro 6, w latach 2016-2018, zwiększyła się o 12 pojazdów²². W 2019 r. Gmina nabyła i wydzierżawiła Spółce siedem autobusów hybrydowych²³.

¹⁸ Spółka w której 100% udziałów należało do Miasta, dalej: „Spółka” lub „MZK”.

¹⁹ Dalej: „Operator prywatny”.

²⁰ Z czego 22 linie obsługiwane były przez MZK, a cztery przez Operatora prywatnego.

²¹ Z czego Euro 1- jeden; Euro 2.– pięć szt.; Euro 3 – 12 szt.; Euro 4- cztery szt.; Euro 5 – osiem szt.; Euro 6 – 14 szt.

²² Z dwóch pojazdów według stanu na 31 grudnia 2015 r.

²³ Umowa z 19 lipca 2019 r.

Spółka w 2019 r. wycofała z eksploatacji najstarszy autobus z silnikiem Euro 1 wyprodukowany w 1993 r. Tym samym według stanu na 31 lipca 2019 r. MZK posiadało 50 autobusów, z czego 29 (w tym siedem hybrydowych), tj. 58,0% całej floty, zasilanych było silnikami Euro 5 i Euro 6, a ich wiek nie był starszy niż sześć lat²⁴.

(akta kontroli str. 24-45, 54, 61)

Zużycie paliwa w autobusach wzrosło z 1 290,4 Mg w 2015 r. do 1 413,0 Mg w 2018 r. Przyrost zużycia paliwa spowodowany był zwiększonym przebiegiem obsługiwanych tras (o 247,2 tys. wozokilometrów²⁵ w 2018 r. w porównaniu do 2015 r.).

(akta kontroli str. 55)

W okresie objętym kontrolą opracowano również „Strategię rozwoju Obszaru Strategicznej Interwencji Grudziądzka i obszaru powiązanego z nim funkcjonalnie”. W dokumencie tym określono m.in. jeden z trzech celów strategicznych, tj.: „Zrównoważony rozwój oparty na nowoczesnych, zintegrowanych rozwiązaniach transportowych i strategiach niskoemisyjnych”. Jego nadrzędnym założeniem była poprawa efektywności energetycznej obszaru funkcjonalnego Grudziądzka oraz ograniczenie emisji zanieczyszczeń powietrza. Dla każdego celu określone zostały priorytety rozwojowe. Dla celu I wyróżniono m.in. priorytet 1.1. – „Wysoka dostępność komunikacyjna zapewniona dzięki zintegrowanym, multimodalnym rozwiązaniom transportowym”. W ramach tego priorytetu przewidywało się stworzenie zintegrowanego węzła przesiadkowego oraz – w dalszej kolejności – utworzenie dodatkowych przystanków kolejowych służących poprawie komfortu podróżowania i większemu wykorzystaniu tej formy transportu w komunikacji podmiejskiej, a także poprawę komfortu pasażerów poprzez preferencyjne traktowanie transportu szynowego i rozwiązań niskoemisyjnych.

(akta kontroli str. 4)

2.2. Opracowana AKK została sporządzona w zakresie zgodnym z art. 37 ust. 2 ustawy o elektromobilności. Zawierała ona: 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. Nie zapewniono jednak pełnej możliwości udziału społeczeństwa w opracowaniu analizy na zasadach określonych w dziale III, w rozdziałach 1 i 3 ustawy o konsultacjach społecznych²⁶. 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 ich wnoszenia. W ramach przeprowadzonych od 17 grudnia 2018 r. do 7 stycznia 2019 r. konsultacji, nie wpłynęły wnioski i uwagi do AKK. Ostateczna wersja AKK została sporządzona 9 stycznia 2019 r. Stosownie do art. 37 ust. 4 ustawy o elektromobilności sporządzona analiza została przekazana niezwłocznie, tj. 11 stycznia 2019 r., właściwym ministrom do spraw energii, do spraw gospodarki oraz środowiska.

(akta kontroli str. 63-64, 206-212, 310-318)

2.3. AKK zawierała warianty wymiany taboru tj.:

²⁴ Dane informacyjne nie podlegające ocenie NIK.

²⁵ Dalej: „wzkm”.

²⁶ Co szerzej przedstawiono w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

- wariant 1 konwencjonalny, w którym założono kontynuację dotychczasowej polityki sukcesywnej wymiany taboru na nowe pojazdy zasilane olejem napędowym oraz hybrydowe i elektryczne;
- wariant 2 elektryczny, w którym założono sukcesywną wymianę taboru MZK na pojazdy elektryczne, w celu wypełnienia obowiązków ustawowych²⁷.
- scenariusz bazowy, o charakterze wyłącznie porównawczym, w którym założono wykonywanie przewozów w grudziądzkiej komunikacji miejskiej przy ponoszeniu jedynie niezbędnych nakładów na odtworzenie taboru.

Dla ww. wariantów opracowano harmonogramy wymiany floty pojazdów. W analizie uwzględniono również różne warianty strategii ładowania pojazdów dla przyjętych baterii „high power” LTO²⁸. W analizie porównawczej poszczególnych rodzajów autobusów uwzględniono wszystkie i te same czynniki, tj. m.in.: koszty eksploatacji, koszty paliwa i nakładów inwestycyjnych.

AKK wskazywała również linie przeznaczone do obsługi autobusów zeroemisyjnych. Analizę 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 eksploatacji autobusów. Koszty eksploatacji (paliwo – olej napędowy, materiały, remonty, materiały eksploatacyjne, ubezpieczenia, opony) dla obecnie użytkowanych pojazdów przyjęto na podstawie rzeczywistego wykonania kosztów MZK za 2017 r. oraz planowanego wykonania 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 cieplarniane²⁹. 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 Transportowych³⁰.

Ujemny wynik wskaźnika ENPV podany w AKK wskazywał na brak osiąganych korzyści z tytułu zastosowania w grudziądzkiej komunikacji miejskiej autobusów zeroemisyjnych. Wartość progową stanowiła cena autobusu zeroemisyjnego. Wartość, przy której ekonomiczna bieżąca wartość netto ENPV byłaby wyższa dla wariantu z taborem elektrycznym w porównaniu do wariantu z taborem konwencjonalnym, wyniosła 1 142,7 tys. zł. Była to cena o 45,6% niższa od przyjętej do analizy (2 100,0 tys. zł). Przy takiej cenie pojazdu zeroemisyjnego występowałaby ekonomiczna opłacalność zakupu taboru zeroemisyjnego.

(akta kontroli str. 206-208)

²⁷ Tj. ilość posiadanych autobusów w latach: 2020 r. – cztery szt.; 2021 r. – cztery szt.; 2023 r. siedem szt.; 2025 r. – 14 szt.

²⁸ Lithium-titaniteLi₄Ti₅O₁₂

²⁹ NO_x, NMVOC, SO₂, PM_{2.5}.

³⁰ Przyjęto wartości według tablicy kosztów CUPT aktualizacja z 31.05.2017 r. – począwszy od 2018 r. NO_x, - 70,7 tys. zł/ tonę emisji; PM_{2.5}. – 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).

Zgodnie z AKK wskaźnik BCR³¹ wskazywał, iż bardziej efektywne ekonomicznie będzie wdrożenie wariantu elektrycznego, a różnicę w wartości BCR pomiędzy wariantami należało uznać za znaczącą. W AKK wskaźnik BCR wyniósł w wariantcie konwencjonalnym 0,17, a w wariantcie elektrycznym – 0,29. Obydwa wskaźniki przyjęły wartość poniżej 1,0, co oznaczało wyższe koszty niż korzyści finansowo-ekonomiczne. O korzystniejszym wskaźniku dla wariantu elektrycznego zdecydowały przede wszystkim niższe koszty operacyjne w tym wariantcie. Wskaźnik BCR był liczony dla całkowitych nakładów inwestycyjnych – podobnie jak w analizach dla projektów z dofinansowaniem unijnym.

(akta kontroli str. 337-339)

2.4. Gmina posiadała Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla gminy - miasto Grudziądz³². Wyniki AKK wskazywały na brak potrzeby aktualizacji planu transportowego, zgodnie z ustawą o elektromobilności.

(akta kontroli str. 65-67)

2.5. Urząd podjął działania w celu zakupu 10 autobusów elektrycznych z dofinansowaniem ze środków zewnętrznych w ramach zadania „Zakup taboru autobusowego wraz z przebudową infrastruktury drogowej i zaplecza technicznego w Grudziądzu”. 8 lipca 2019 r. złożono do Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego fiszkę projektową. Zakładane dofinansowanie pochodziło ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2021-2027. Zakres projektu obejmował również m.in. zakup i montaż ładowarek, przebudowę i wyposażenie zajezdni autobusowej oraz zakup i instalację ITS dla publicznej komunikacji autobusowej. Przewidywane koszty kwalifikowalne wynosiły 72 000,0 tys. zł, z czego 85% tj. 61 200,0 tys. stanowiło dofinansowanie z UE.

(akta kontroli str. 204-205)

2.6. Urząd nie brał udziału w programie Bezemisyjny Transport Publiczny realizowany przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. Prezydent Miasta, 28 lutego 2017 r. podpisał deklarację woli podpisania listu intencyjnego dotyczącego współpracy i zakupu autobusów elektrycznych. Ostatecznie do podpisania ww. listu oraz porozumienia nie doszło. Wiceprezydent Grudziądza podał, że powyższe wynikało z decyzji ówczesnych władz miasta.

(akta kontroli str. 195, 198)

2.7. W okresie objętym kontrolą Gmina nie nabyła autobusów zeroemisyjnych w rozumieniu przepisów ustawy o elektromobilności.

(akta kontroli str. 57)

2.8. W latach 2018-2019 w ramach projektu „Budowa infrastruktury transportu publicznego wraz z zakupem taboru autobusowego w Grudziądzu”³³, zakupiono w drodze przetargu nieograniczonego siedem autobusów hybrydowych o długości 12 m. Zadanie obejmowało również zakup dwóch ładowarek do ładowania szybkiego z opuszczanym pantografem o mocy 150 kW, z możliwością rozbudowy do 400 kW oraz z siedmioma ładowarkami do ładowania wolnego.

³¹ Wskaźnik przychód/koszty.

³² Prezydent Miasta przygotował projekt uchwały o przyjęciu tego Planu. Załączony do projektu uchwały Plan został przyjęty przez Radę Miejską Grudziądza 30 października 2013 r. uchwałą Nr XL/101/13, dalej: „plan transportowy”.

³³ Dofinansowanie z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020 (działanie 3.4 Zrównoważona mobilność miejska i promowanie strategii niskoemisyjnych).

Jednym z celów projektu było zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych i innych zanieczyszczeń liniowych w mieście. Roczny spadek emisji gazów cieplarnianych oszacowano na 65,8 tony równoważnika CO₂/rok. Pierwszy pomiar ww. wskaźnika wyznaczono na 2021 rok. Wartość zakupionych autobusów wyniosła łącznie 20 047,1 tys. zł brutto. Zakupione pojazdy zostały udostępnione MZK w formie umowy odpłatnej dzierżawy.

(akta kontroli str. 32-45, 57, 201-203)

2.9. Zakupione autobusy o napędzie elektryczno-hybrydowym obsługiwały linię nr 18 i różniły się od klasycznych hybrydowych tym, że na większości trasy wykorzystywały energię elektryczną i posiadały zewnętrzne źródło zasilania. Dyrektor ds. Technicznych MZK podał, że tryb bezemisyjny obejmował średnio 70% trasy, a trwające dziewięć minut ładowanie baterii odbywało się na przystanku końcowym i początkowym, poprzez pantograf wysuwany ze stacji ładowania. Strefy zeroemisyjne zostały wyznaczone głównie biorąc pod uwagę strefę zamieszkałą i zostały wyłączone na wiadukcie przy ul. Chelmińskiej. Baterie autobusu były również ładowane podczas jazdy przy hamowaniu. W autobusach zaprogramowano wybór napędu na trasie po, której poruszał się autobus. System zarządzania napędem umożliwiał dokładne skalkulowanie zapotrzebowania na energię na trasie i wgrywał do komputera sterującego pracą jednostki napędowej algorytm, który automatycznie – po odczytaniu danych z GPS – przełączał napęd ze spalinowego na elektryczny w strefie zeroemisyjnej. Optymalizacja trasy przeprowadzona została na podstawie wcześniejszego rozpoznania tj. zmapowania za pomocą specjalnej aplikacji przez producenta pojazdów.

(akta kontroli str. 46, 330)

Analiza NIK kosztów eksploatacji³⁴ za sierpień 2019 r. autobusów hybrydowych w porównaniu do autobusów zasilanych olejem napędowym wykazała że koszt przejechania 100 wkm autobusu zasilanego olejem napędowym wyniósł 169,0 zł i był wyższy o 60,8 zł od autobusu hybrydowego. Średnie zużycie paliwa na 100 km, w autobusach hybrydowych wyniosło 16,7 l i było niższe o 20,1 l od autobusu napędzanego olejem napędowym.

(akta kontroli str. 319-323, 331)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Urząd nie zapewnił możliwości pełnego udziału społeczeństwa w opracowaniu AKK na zasadach określonych w dziale III, w rozdziałach 1 i 3 ustawy o konsultacjach społecznych. Nie poinformowano o zamiarze sporządzenia projektu ww. dokumentu, samego dokumentu, a także o jego przyjęciu przez Prezydenta Miasta oraz o możliwościach zapoznania się z jego ostateczną treścią. Naruszono tym samym art. 39 ust. 1 pkt. 1 oraz art. 43 ww. ustawy.

(akta kontroli str. 63-64)

Wiceprezydent Grudziądz wyjaśnił, że poinformowano mieszkańców o możliwości składania uwag do wniosków do projektu AKK za pośrednictwem portali www.bip.grudziadz.pl i www.transport.grudziadz.pl oraz na tablicy ogłoszeń w Wydziale transportu.

(akta kontroli str.198-199)

³⁴ Tj. kosztów, paliwa, energii, materiałów napraw i remontów.

NIK zwraca uwagę, że poinformowanie społeczeństwa o możliwości składania uwag i wniosków do AKK, poinformowanie o zamiarze jego sporządzenia oraz ostatecznym przyjęciu dokumentu to trzy różne etapy konsultacji społecznych. Należy zauważyć, że art. 39 ust. 1 ustawy o konsultacjach społecznych zawiera katalog czynności obowiązkowych dla organu sporządzającego dokument, w celu zapewnienia możliwości uzyskania przez społeczeństwo wszelkich niezbędnych informacji do tego, aby wziąć udział w jego opracowywaniu. W związku z powyższym Urząd powinien podać do publicznej wiadomości, bez zbędnej zwłoki informację o zamiarze sporządzenia AKK. Natomiast celem art. 43 ww. ustawy jest poinformowanie społeczeństwa o ostatecznym kształcie przyjętego dokumentu tj. w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski w trakcie konsultacji społecznych.

2. Opracowana AKK została sporządzona dziewięć dni po terminie określonym w art. 72 ustawy o elektromobilności, który upływał 31 grudnia 2018 r.

(akta kontroli str. 207, 212)

Wiceprezydent Grudziądz wyjaśnił, że wynikało to z bardzo krótkiego terminu realizacji ustawy o elektromobilności oraz zmian organizacyjnych w funkcjonowaniu samorządu w Grudziądzu, co spowodowało wydłużony termin zapoznania się z przygotowanym materiałem, a w konsekwencji opóźniło termin konsultacji społecznych dotyczących AKK.

(akta kontroli str. 198, 334)

OCENA CZĄSTKOWA

Opracowana dla Miasta AKK zawierała elementy wymagane przez art. 37 ust. 2 ustawy o elektromobilności, a jej obliczenia zostały przedstawione w sposób rzetelny. Podjęto działania w celu zakupu 10 autobusów elektrycznych w perspektywie finansowej na lata 2021-2027. Pozytywnie oceniono również uruchomienie w 2019 r. linii w 70% zeroemisyjnej, obsługiwanej przez autobusy hybrydowe. Działaniem nieprawidłowym było naruszenie art. 39 ust. 1 pkt. 1 oraz art. 43 ustawy o konsultacjach społecznych w procesie opracowywania AKK. Przekroczono również ustawowy termin na opracowanie AKK o dziewięć dni.

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. Gmina użytkowała pięć pojazdów - wszystkie napędzane olejem napędowym. Zgodnie z art. 68 ust. 2 i 3 ustawy o elektromobilności, na gminy nałożono obowiązek zapewnienia od 1 stycznia 2020 r. (zmieniony w trakcie trwania kontroli na 1 stycznia 2022 r. ustawą z 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustawach³⁵), co najmniej 10% udziału pojazdów elektrycznych we flocie użytkowanych pojazdów. Tym samym, w celu spełnienia wymagań określonych w art. 68 ust. 2 ww. ustawy, Gmina w terminie do 1 stycznia 2022 r. będzie zobowiązana kupić jeden pojazd elektryczny.

(akta kontroli str. 62)

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

³⁵ Dalej „Ustawa zmieniająca”, Dz. U. z 2019 r. poz. 1527.

(akta kontroli str. 298-305)

Dyrektor Wydziału Komunikacji Miejskiej Urzędu podała, że z uwagi na trudną sytuację finansową spowodowaną zadłużeniem szpitala i obowiązkiem finansowania działalności tej lecznicy, nie zaplanowano środków budżetowych na zadania inwestycyjne w postaci zakupu samochodów elektrycznych lub napędzanych gazem ziemnym. Ponadto priorytetem była realizacja inwestycji drogowych, na które Gmina otrzymała dofinansowanie ze środków UE.

(akta kontroli str. 335)

3.3. Analiza NIK wykazała, że podmioty którym Gmina zleciła wykonywanie zadania publicznego, w celu spełnienia wymagań określonych w art. 68. ust. 3 ustawy o elektromobilności musiałyby kupić, od 1 stycznia 2020 r., 14 pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym we flocie pojazdów użytkowanych do wykonywania tych zadań.

(akta kontroli str. 60)

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 (według stanu prawnego obowiązującego na dzień rozpoczęcia kontroli).

(akta kontroli str. 327)

Dyrektor Wydziału Komunikacji Miejskiej Urzędu podała, że z uwagi na zapowiedzi medialne w zakresie zmiany terminu dostosowania do określonych pułapów posiadania pojazdów zeroemisyjnych we flocie pojazdów, które są wykorzystywane do wykonywania zadań publicznych, nie dokonywano analizy potrzeb w tym zakresie, a bardzo krótki termin realizacji przepisów ww. ustawy oraz ograniczony dostęp do pojazdów zeroemisyjnych mógłby spowodować zakłócenia w realizacji bardzo ważnych zadań własnych gminy. Ponadto wyjaśniła, że Spółki miejskie podjęły działania polegające na zabezpieczeniu środków finansowych w budżetach na rok 2020 w celu dostosowania flot posiadanych pojazdów do progów wskazanych w wymienionej ustawie.

(akta kontroli str. 335)

3.4. 29 maja 2018 r. Prezydent Miasta przekazał Ministrowi Energii informację dotyczącą braku posiadania przez Gminę autobusów elektrycznych, napędzanych gazem ziemnym lub wodorem, a 8 stycznia 2019 r. o flocie pojazdów elektrycznych lub napędzanych gazem ziemnym będących w posiadaniu operatorów świadczących usługi publiczne transportu zbiorowego.

(akta kontroli str. 193-194)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Prezydent Miasta nie przekazał Ministrowi Energii sprawozdań o liczbie i udziale procentowym pojazdów elektrycznych i pojazdów napędzanych gazem ziemnym w użytkowanej flocie, o których mowa w art. 38 ustawy o elektromobilności. Zgodnie z art. 73 ww. ustawy, przedmiotowe sprawozdania należało przekazać w terminie do 22 maja 2018 (pierwsze sprawozdanie według stanu na 31 grudnia 2017 r.) oraz do 31 stycznia 2019 (według stanu na 31 grudnia 2018 r.)

(akta kontroli str.193-194, 199)

Wiceprezydent Grudziądz wyjaśnił, że błędnie zinterpretowano art. 38 ustawy o elektromobilności, przez co przekazywano tylko informację o stanie floty autobusowej.

(akta kontroli str.199)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie nie dokonano analizy celem oszacowania, jakie zadania publiczne wymagają wykorzystania pojazdów zeroemisyjnych i na ile wpłyną one na zwiększenie kosztów wykonywania tych zadań. Nieprzekazywanie przez Prezydenta Miasta sprawozdań o liczbie i udziale procentowym pojazdów elektrycznych i pojazdów napędzanych gazem ziemnym w użytkowanej flocie, stanowiło naruszenie art. 38 ustawy o elektromobilności.

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 przekazanie do Ministra Energii sprawozdania o liczbie i udziale procentowym pojazdów elektrycznych i pojazdów napędzanych gazem ziemnym w użytkowanej flocie.

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