



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.022.01.2019
P/19/020

Pan
Krzysztof Matyjaszczyk
Prezydent Miasta Częstochowa
Urząd Miejski w Częstochowie
42-217 Częstochowa, ul. Śląska 11/13

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/020 Wsparcie rozwoju elektromobilności

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana Kierownik jednostki kontrolowanej Zakres przedmiotowy kontroli	Urząd Miasta w Częstochowie ¹ , ul. Śląska 11/13, 42-217 Częstochowa Krzysztof Matyjaszczyk, Prezydent Miasta Częstochowa od listopada 2010 r. ² <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.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2019 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ . Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach.
Kontrolerzy	Stanisław Tarnowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/197/2019 z 19 sierpnia 2019 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Zwany dalej: „Urzędem”.

² Zwany dalej: „Prezydentem”.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Miasto Częstochowa⁵ wykonywało zadania dotyczące rozwoju elektromobilności dla realizacji celów określonych w ustawie z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych⁶, jednak działania te często miały charakter wstępny i w części nie były skuteczne. W latach 2016-2019 (I półrocze)⁷ na terenie Miasta nie obowiązywała strategia rozwoju elektromobilności, ale opracowane przed wejściem w życie *uoe* inne dokumenty strategiczne Gminy wskazywały na potrzebę unowocześnienia taboru autobusowego i tramwajowego, w tym wprowadzenie do eksploatacji autobusów z napędem ekologicznym: elektrycznych oraz zasilanych gazem CNG/LNG.

W okresie objętym kontrolą Gmina podjęła następujące działania mające na celu rozwój elektromobilności na jej terenie:

- powołała Zespół ds. Elektromobilności⁸, którego zadaniem było podjęcie działań niezbędnych do realizacji polityki elektromobilności na terenie Gminy;
- organy Gminy oraz jej jednostki organizacyjne podjęły wstępne działania na rzecz udostępniania infrastruktury technicznej dla pojazdów elektrycznych oraz propagowania elektromobilności na terenie Miasta, jednak NIK zauważa ryzyko niezrealizowania na terenie Gminy brakujących 93 punktów ładowania do końca 2020 r.;
- Gmina wywiązała się z określonego w art. 37 ust. 1 *uoe* obowiązku sporządzenia do 31 grudnia 2018 r. analizy kosztów i korzyści⁹ związanych z wykorzystaniem, przy świadczeniu usług komunikacji miejskiej autobusów zeroemisyjnych, a jej zawartość odpowiadała wymogom art. 37 ust 2 *uoe*¹⁰;
- Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne Sp. z o.o., będące operatorem transportu zbiorowego na terenie Gminy, realizowało zadania w zakresie rozwoju taboru niskoemisyjnego i planowało zakup autobusów zeroemisyjnych – na dzień zakończenia kontroli NIK udział autobusów zeroemisyjnych w transporcie publicznym był jednak zerowy;
- Gmina i jej jednostki organizacyjne podjęły wstępne działania mające na celu zapewnienie odpowiedniego udziału pojazdów nisko i zeroemisyjnych w wykonywaniu zadań publicznych określonych w przepisach ustawy *uoe* tj. przeanalizowano zawarte przez Gminę umowy na wykonywanie zadań publicznych pod kątem możliwości ich wygaśnięcia z dniem 31 grudnia 2021 r. oraz przeprowadzono wstępne rozeznanie rynku pojazdów elektrycznych. Nie analizowano jednak skutków finansowych wejścia w życie ww. regulacji, tak by mogły one zostać racjonalnie uwzględnione w założeniach budżetowych Gminy na lata następne.

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

⁵ Zwane też dalej Miastem lub Gminą.

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1124 ze zm., zwana w dalszej części *ustawą o elektromobilności* lub „*uoe*”

⁷ Zwanym też dalej okresem objętym kontrolą.

⁸ Zarządzeniem nr 30.2018 Prezydenta Miasta Częstochowa z dnia 27 listopada 2018 r. w sprawie powołania Zespołu ds. Elektromobilności, zwanego dalej *Zespołem*.

⁹ Zwana dalej: AKK.

¹⁰ Wprawdzie dokument ten nie uwzględniał skutków spadku emisji hałasu, lecz konieczność uwzględnienia tego parametru nie wynikała z treści art. 37 ust. 2 *uoe*, a wyłącznie z zalecanych w tym zakresie metodyk.

NIK negatywnie ocenia:

- niezaktualizowanie w terminie do 22 lutego 2019 r., *Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Miasta Częstochowy*¹¹, w celu uwzględnienia wymagań, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 8 oraz ust. 1a ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym¹², w związku z art. 80 *uoe*;

- nieprzesłanie przez Urząd do Ministra Energii informacji o liczbie i udziale procentowym pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym w użytkowanej flocie pojazdów Urzędu, według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. i 2018 r., co stanowi naruszenie art. 38 *uoe*. Informacja taka została przesłana dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. w sierpniu 2019 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Prezydent w dniu 27 listopada 2018 r. powołał Zespół, którego zadaniem było podjęcie działań niezbędnych do realizacji zadań związanych z rozwojem elektromobilności na terenie Gminy, w tym przygotowanie założeń do *Strategii rozwoju elektromobilności w Częstochowie* oraz nadzoru nad jej wykonaniem¹⁴. Przewodniczącym Zespołu został Naczelnik Wydziału Funduszy Europejskich i Rozwoju Urzędu, natomiast dziesięcioma pozostałymi członkami Zespołu byli przedstawiciele Urzędu i członkowie kierownictwa spółek komunalnych¹⁵ lub jednostek organizacyjnych Gminy¹⁶. Zespół został powołany na okres do dnia 31 grudnia 2019 r. W zarządzeniu ws. Zespołu, poza wymienionym wyżej zadaniem ogólnym, nie przedstawiono konkretnych zadań dla poszczególnych jego członków. Zgodnie z uzyskanym wyjaśnieniem, zadaniem tego zespołu jest wykonywanie obowiązków wynikających z ustawy *uoe*.

(akta kontroli str.42-43)

Według stanu na koniec poszczególnych lat 2016-2018 oraz na 30 czerwca 2019 r.¹⁷, na terenie Częstochowy było zarejestrowanych:

- 19 samochodów elektrycznych oraz 18 samochodów hybrydowych typu plug-in (łącznie 37 samochodów) na koniec 2016 r.;

¹¹ Będącego załącznikiem do uchwały nr 545.XL.2017 Rady Miasta Częstochowa z dnia 24 kwietnia 2017 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie *Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Miasta Częstochowy*, zwanego dalej *Planem transportowym*.

¹² Dz. U. z 2018 r. poz. 2016, ze zm. dalej także: *uoptz*. Art. 12 ust. 1 pkt 8 *uoptz* stanowi, że plan transportowy powinien określać w szczególności linie komunikacyjne, na których przewidywane jest wykorzystanie pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym, oraz planowany termin rozpoczęcia ich użytkowania

¹³ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁴ Zarządzenie Nr 30.2018 Prezydenta Miasta Częstochowy z dnia 27 listopada 2018 r. w sprawie powołania Zespołu ds. *Elektromobilności*, zwane dalej „zarządzeniem ws. Zespołu”.

¹⁵ Prezes Zarządu MPK Sp. z o.o. w Częstochowie oraz Prezes Częstochowskiego Przedsiębiorstwa Komunalnego Sp. z o.o.

¹⁶ p.o. Dyrektora Miejskiego Zarządu Dróg i Transportu i Kierownik Miejskiej Pracowni Urbanistyczno-Planistycznej.

¹⁷ Zwanym też dalej okresem objętym kontrolą.

- 22 samochodów elektrycznych oraz 38 samochodów hybrydowych typu plug-in (łącznie 60 samochodów) na koniec 2017 r.;
- 36 samochodów elektrycznych oraz 37 samochodów hybrydowych typu plug-in (łącznie 73 samochodów) na koniec 2018 r.
- 53 samochodów elektrycznych oraz 76 samochodów hybrydowych typu plug-in (łącznie 129 samochodów) na 30 czerwca 2019 r.

Na terenie Gminy w tym okresie były dostępne odpowiednio: 5, 5, 7 i 7 punkty ładowania samochodów o normalnej mocy ładowania¹⁸.

(akta kontroli str. 6, 15, 41-42)

Działania w zakresie rozwoju elektromobilności planowane były również w odniesieniu do transportu publicznego, a ich podstawą prawną były przyjęte przez Gminę przed wejściem w życie uoe dokumenty, które zakładały kierunki rozwoju transportu publicznego i wykonywanie usług transportu zbiorowego. Do dokumentów tych należy zaliczyć:

- a) *Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla miasta Częstochowy (2017)*¹⁹, przyjęty uchwałą NR 545.XL.2017 Rady Miasta Częstochowa z dnia 24 kwietnia 2017 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Miasta Częstochowy, który zawierał sugestie dotyczące unowocześnienia taboru autobusowego i tramwajowego, w tym wprowadzenie do eksploatacji autobusów z napędem ekologicznym: elektrycznych oraz zasilanych gazem CNG/LNG. W dokumencie tym nie wskazano jednak szczegółowo linii autobusowych, na których kursować miały autobusy elektryczne. Wśród zadań mających na celu zmniejszenia uciążliwości transportu publicznego dla środowiska wymieniono m.in. zakup taboru spełniającego aktualne normy EURO w zakresie zanieczyszczeń lub z napędem alternatywnym oraz dostosowanie zaplecza technicznego do obsługi pojazdów z napędem ekologicznym.
- b) *Plan Zrównoważonej Mobilności Miejskiej dla Miasta Częstochowy (2017)*. Przyjęty uchwałą nr 510.XXXVI.2017 Rady Miasta Częstochowa z dnia 23 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Planu Zrównoważonej Mobilności Miejskiej dla Miasta Częstochowy, który wskazywał m.in. na potrzebę kontynuacji zmiany floty transportu zbiorowego na bardziej ekologiczną, co ma wpłynąć na poprawę warunków środowiska naturalnego. Wskaźnikiem osiągnięcia celu miał być udział pojazdów niskoemisyjnych w całkowitej liczbie taboru transportu zbiorowego.

W czasie trwania kontroli, opracowywana była *Strategia elektromobilności dla miasta Częstochowy*, przy czym zakończenie prac nad tym dokumentem planowane było na IV kwartał 2020 r.

(akta kontroli str. 15, 402-495, 604-674)

Minister Energii nie zwracał się do Gminy o współudział w realizacji działań nr 3²⁰ i 4²¹ wynikających z załącznika nr 2 do *Planu Rozwoju Elektromobilności w Polsce „Energia do przyszłości”*²².

¹⁸ Tj. o mocy nie większej niż 22 kW.

¹⁹ Zwany dalej *Planem transportowym*.

²⁰ Zastosowanie miękkich mechanizmów wsparcia.

²¹ Dopłaty do autobusów elektrycznych.

(akta kontroli str.16, 674)

Zgodnie z art. 60 ust.1 pkt 3 *ustawy o elektromobilności*, do dnia 31 grudnia 2020 r. w Gminie powinno być zainstalowanych co najmniej 100 ogólnodostępnych punktów ładowania.

Według stanu na 31 grudnia 2018 r. liczba osób zameldowanych na pobyt stały i czasowy w Częstochowie wyniosła odpowiednio 211 361 i 7 072 osób²³. Jednocześnie w tym samym dniu, w Gminie zarejestrowanych było 170 935 samochodów. Tym samym, na 1000 mieszkańców Gminy przypadało 782 pojazdów.

Na terenie miasta Częstochowy działały trzy stacje do ładowania samochodów elektrycznych. Każda z nich posiadała dwa lub trzy punktu pobory energii elektrycznej. Stacje zlokalizowane były w następujących miejscach:

- przy Urzędzie Miasta Częstochowy, gdzie w ramach promocji pojazdów elektrycznych dla osób załatwiających sprawy w urzędzie, zainstalowana została stacja posiadająca dwa gniazda o mocy do 22 kW;
- na terenie dworca PKP, gdzie dla podróżnych przesiadających się z samochodu lub motocykli elektrycznych na pociąg, udostępniono dwa gniazda o mocy 22 kW;
- przy Wydziale Elektrycznym Politechniki Częstochowskiej, gdzie udostępniono 3 stanowiska ładowania o mocy 22 kW każde, w ramach badań nad elektromobilnością oraz z myślą o studiujących i odwiedzających uczelnię.

Według informacji Zastępcy Prezydenta, obecna liczba stacji do ładowania samochodów elektrycznych jest na terenie miasta wystarczająca, ponieważ rzadko się zdarza, że z jednej stacji ładowania korzysta równocześnie więcej niż jeden użytkownik samochodu elektrycznego. Stwierdził też, że „*Na obecnym etapie dostosowania się do wymogów wynikających z ustawy, zweryfikowano istniejący stan infrastruktury w zakresie ładowania*”.

(akta kontroli str. 16, 674)

W uchwalonych dla miasta Częstochowa miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego²⁴ oraz w *Studium uwarunkowań i kierunkach zagospodarowania przestrzennego*²⁵ nie zaplanowano punktów ładowania pojazdów elektrycznych, jednak w częściach *Studium*, dotyczących zaopatrzenia w energię elektryczną zapisano, że obciążenie stacji transformatorowych kształtuje się na poziomie 70% i bezpieczeństwo zasilania miasta można uznać za wystarczające, głównie z uwagi na pierścieniowy system zasilania na poziomie 110 kV i dwustronne zasilanie Głównych Punktów Zasilania.

Zastępca Prezydenta stwierdził, że „*Miasto zaplanowało działania dotyczące wykonania ustawowych obowiązków dotyczących rozwoju infrastruktury do ładowania pojazdów elektrycznych, a w szczególności wymaganej przepisami ustawy o elektromobilności liczby publicznych punktów ładowania oraz będzie*

²² Przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 16 marca 2017 r., zwany także *Planem rozwoju elektromobilności*. Dokument określa na polskim gruncie politykę Unii Europejskiej w zakresie rozwoju elektromobilności, określoną w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE z dnia 22 października 2014 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych (Dz. Urz. UE L 307 z 28.10.2014, str. 1.).

²³ Dane te pochodzą z rejestru mieszkańców dla miasta Częstochowy.

²⁴ W latach 1997-2019 uchwalono 66 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego miasta Częstochowy.

²⁵ Uchwalonym uchwałą nr 825/LI/2005 Rady Miasta Częstochowy z dnia 21 listopada 2005 r. w sprawie *uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Częstochowy* wraz z jego dziewięcioma aktualizacjami w latach 2010-2015.

przeprowadzało analizy, gdzie takie punkty powinny być usytuowane. Powyższe działania i analizy będą odbywały się w ramach przygotowania dokumentu pn. „Strategia elektromobilności dla miasta Częstochowy”. Powstanie dokumentu będzie poprzedzone analizami zawierającymi m.in. ww. zakres. Działania planuje przeprowadzić się w I/II kwartale 2020 r”.

Zdaniem NIK dotychczasowe tempo realizacji celu ustawowego w zakresie rozwoju infrastruktury do ładowania pojazdów elektrycznych nie gwarantuje osiągnięcia tego celu, tj. zainstalowania na terenie Gminy co najmniej 100 ogólnodostępnych punktów ładowania do końca 2020 r. Należy zwrócić uwagę, że proces instalacji infrastruktury wiąże się z realizacją czasochłonnych procedur związanych z podłączaniem do sieci elektroenergetycznej Operatora Systemu Dystrybucyjnego²⁶ poszczególnych stacji ładowania, jak też z uzgodnieniem z operatorem punktów ładowania oraz rozwiązaniem kwestii dzierżawy terenu pod te stacje.

(akta kontroli str. 16, 674-675)

Do dnia zakończenia okresu objętego kontrolą Gmina nie wprowadziła stref czystego powietrza²⁷. Zastępca Prezydenta stwierdził jednak, że *„możliwości wyznaczenia STC w mieście będą również przedmiotem analizy na etapie działań zmierzających do sporządzenia strategii elektromobilności. Takie analizy planowane są do przeprowadzenia w okresie I/II kwartał 2020 r.”*

(akta kontroli str. 16, 675)

Działania związane z promowaniem na terenie Gminy używania pojazdów elektrycznych, w tym: samochodów elektrycznych, odbywały się przy okazji imprez tematycznych, które odbywały się w mieście, takich jak m.in.: dni samorządu, Europejski Tydzień Zrównoważonego Transportu, spotkania z przedsiębiorcami w zakresie możliwości technicznych i innowacji w zakresie elektromobilności; zazwyczaj w formie prezentacji samochodów i skuterów elektrycznych na ww. wydarzeniach.

W bezpośrednim sąsiedztwie terenu należącego do Urzędu Miasta Częstochowy w Pasażu Opolczyka (strefa płatnego parkowania), od 2007 r. istnieje bezpłatny publiczny punkt ładowania samochodów elektrycznych z napięciem 230 V, umożliwiający jednocześnie, powolne ładowanie dwóch pojazdów. Jest to punkt o mocy ładowania do 3,7 kW. Punkt ten był promowany i udostępniany dla wszystkich. Od września 2018 r. w mediach lokalnych promowano zapisy ustawy, wskazując przy tym, że pojazdy elektryczne zwolnione są z opłat za postój w strefach płatnego parkowania.

Zastępca Prezydenta stwierdził, że w celu ułatwienia identyfikacji takich pojazdów w Strefie Płatnego Parkowania w Częstochowie, zachęcamy wszystkich właścicieli i użytkowników pojazdów elektrycznych do kontaktu z Urzędem, celem odbioru oznakowania dla pojazdów. *Dodał, że „Inne działania zostaną podjęte na etapie przygotowania do stworzenia Strategii Elektromobilności dla miasta. Po przeprowadzonych analizach specyficznych dla w/w Strategii, planuje się konsultacje z mieszkańcami, na których będzie okazja do przybliżenia i wypromowania tego tematu”.*

(akta kontroli str.17, 675)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

²⁶ Zwanego dalej „OSD”.

²⁷ Zwanych dalej: STC

OCENA CZĄSTKOWA

Niskie zaawansowanie prac nad rozwojem infrastruktury ładowania samochodów elektrycznych nie gwarantuje powstania na terenie Gminy do końca 2020 r. stu punktów ładowania, jak zakłada ustawa *uoe*. Co prawda, analiza zapisów *Studium uwarunkowań i kierunkach zagospodarowania przestrzennego* wskazuje na rezerwy w sieci elektroenergetycznej OSD, jednak czasochłonne procedury podłączania do sieci poszczególnych stacji ładowania, jak też uzgodnienia z operatorem punktów ładowania, a także kwestie dzierżawy terenu pod te stacje, stwarza ryzyko niezrealizowania wymaganej zapisami ustawy *uoe* infrastruktury. W ocenie NIK istnieje zatem potrzeba podjęcia ścisłej współpracy pomiędzy Miastem a właściwym dla terenu Gminy OSD, celem wypracowania odpowiedniego harmonogramu prac koniecznych do wykonania, w celu udostępnienia wymaganej liczby punktów ładowania do końca 2020 r., wynikająca z art. 62 i 64 ustawy *uoe*.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Zadania w zakresie regularnego przewozu pasażerów w ramach lokalnego transportu zbiorowego w granicach administracyjnych Gminy w okresie objętym kontrolą wykonywało Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne Sp. z o.o.²⁸ w Częstochowie.

Zgodnie z art. 68 ust. 4 *uoe*, jednostka samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 36 ust. 1, ma obowiązek zapewnić udział autobusów zeroemisyjnych w użytkowanej flocie pojazdów na poziomie co najmniej 5% - od 1 stycznia 2021 r., 10% - od 1 stycznia 2023 r. i 20% - od 1 stycznia 2025 r.

Według stanu na 31 grudnia 2018 r. usługi transportu zbiorowego świadczone były w Gminie przez tabor złożony ze 164 autobusów, w tym 10 niskoemisyjnych napędzanych gazem CNG (6,1% całości taboru). Na stanie taboru MPK znajdowały się także 39²⁹ czasowo wyłączonych z ruchu³⁰ niskoemisyjne autobusy hybrydowe, zasilane energią elektryczną i gazem CNG. Spółka nie posiadała pojazdów zeroemisyjnych.

(akta kontroli str. 26, 30)

W okresie objętym kontrolą liczba obsługiwanych przez MPK linii autobusowych dziennych zwiększyła się od 32 w 2015 r. do 36 w 2018 r.³¹, natomiast ich długość wzrosła z 546,6 km w 2015 r. do 608,4 km w 2018 r.³² Liczba linii komunikacyjnych tramwajowych była w tym okresie stała i wynosiła 3, a ich długość 30,7 km. Ponadto, w kolejnych latach ww. okresu Spółka obsługiwała odpowiednio 4, 5, 5 i 5 linii autobusowych nocnych o długościach wynoszących odpowiednio: 39,6 km, 51,5 km, 56,5 km i 56,5 km.

Opisane powyżej linie obsługiwane były przez łącznie: 160, 151, 200 i 164 autobusów, przy czym były to głównie autobusy napędzane olejem napędowym od typu Ikarus 280 wyprodukowanych w latach 1982-1997, bez klasy emisji spalin lub klasy Euro 2, których liczba zmalała z 33 w 2015 r. do 10 w 2018 r., do autobusów

²⁸ Zwanego dalej: MPK lub Spółką.

²⁹ Z pierwotnej liczby 40 autobusów hybrydowych jeden spłonął w 2017 r., stąd końcowa liczba 39 autobusów.

³⁰ Okoliczności ich nabycia i przyczyny ich wyłączenia opisano w dalszej części wystąpienia

³¹ W poszczególnych latach MPK obsługiwała w latach 2015-2018 odpowiednio: 32, 34, 35 i 36 linii autobusowych.

³² W poszczególnych latach długość linii autobusowych dziennych wynosiła odpowiednio: 546,6 km, 576,5 km, 608,4 km i 608,4 km.

Solaris U12 wyprodukowanych w latach 2002-2017 o klasach emisji spalin od EURO 3 do Euro 6 i których liczba zwiększyła się od 19 w 2015 r. do 59 w 2018 r. Autobusy niskoemisyjne stanowiła grupa 10 autobusów napędzanych gazem CNG w klasie emisji spalin Euro 5 EEV, wyprodukowanych w latach 2006-2009³³. Należące do MPK autobusy hybrydowe o napędzie gazowo-elektrycznym i klasie emisji spalin Euro 6, których liczba wzrosła z 25 w 2015 r. do 39 autobusów w 2018 r. , nie były jednak użytkowane, gdyż ich eksploatacja została czasowo zawieszona z powodu wykrycia wad fabrycznych.

Łączny przebieg tego taboru³⁴ w latach 2015-2018 wyniósł 45 919 tys. km³⁵, z czego 43 486 tys. km (94,7%) przypadało na komunikację autobusową napędzaną ON, natomiast 2 433 tys. km (5,3%) CNG. Mały przebieg wozokilometrów zasilanych CNG (wynoszący w poszczególnych latach 2015-2018 odpowiednio: 0%, 12,5%, 5,1% oraz 3,3%), wynikał z czasowego zawieszenia eksploatacji autobusów hybrydowych. Jak wynika z danych przekazanych przez Urząd, pokonanie przez tabor autobusowy ww. liczby kilometrów w całym badanym okresie skutkowało zużyciem 14 321,2 Mg ON³⁶ i 1 608 281,5 m³ CNG³⁷.

(akta kontroli str.17-19, 30, 675)

Spółka komunalna MPK wzięła udział w ogłoszonym w 2013 r. przez NFOŚiGW programie *Gazela*, którego celem było nabycie, ze środków tego funduszu pochodzących ze sprzedaży praw do emisji CO₂ dla rządu Hiszpanii, innowacyjnych autobusów o napędzie gazowo-elektrycznym. Termin wydatkowania środków w konkursie został określony na dzień 31 grudnia 2015 r., a Spółka podjęła decyzję o ogłoszeniu postępowania przetargowego na zakup i dostawę 25 sztuk nowych niskopodłogowych autobusów jednoczłonowych hybrydowych oraz 15 sztuk nowych niskopodłogowych autobusów przegubowych hybrydowych o napędzie gazowo-elektrycznym w dniu 25 sierpnia 2014 roku. Kwota jaką MPK przeznaczyło na realizację zamówienia wynosiła 65 950 000 zł netto, co odpowiadało wysokości dotacji jaką NFOŚiGW przeznaczył na ten cel. Termin składania ofert ustalony został na dzień 14 listopada 2014 roku. Do dnia otwarcia ofert wpłynęła tylko jedna oferta dostawy 25 autobusów Solbus SM12HL oraz 15 Solbus SM18HL, złożona przez firmę Lider Trading Sp. z o.o. W dniu 24 listopada 2014 roku dokonano wyboru jedynej złożonej oferty, która spełniała wszystkie kryteria zawarte w SIWZ za cenę 65 850 000 zł netto.

Dostawy autobusów hybrydowych miały miejsce w miesiącach listopad-grudzień 2015 r. W styczniu 2016 r. wprowadzono do ruchu liniowego pierwsze autobusy i w miesiącu tym pojawiły się pierwsze problemy i usterki techniczne. Problemy techniczne oraz znacznie większe spalanie gazu CNG niż deklarowane przez producenta spowodowały w pierwszej kolejności rezygnację z usług serwisowania pojazdów przez producenta, a następnie jego upadłość. Spółka podpisała umowy z byłymi pracownikami producenta w celu dalszego serwisowania autobusów oraz szkolenia pracowników Spółki w tym zakresie. Problemy techniczne powtarzały się do kwietnia 2017 r., kiedy w dniu 28 kwietnia miał miejsce pożar hybrydowego autobusu przegubowego o numerze wewnętrznym MPK-210. W tym samym dniu decyzją Zastępcy Prezesa Zarządu spółki MPK wszystkie autobusy hybrydowe

³³ Grupę tę stanowiły 5 autobusów Mercedes 0530 CNG, 4 autobusów MAN NL243 CNG oraz 1 autobus MAN NG313 CNG.

³⁴ Przebieg ogólny w tys. wozokilometrów.

³⁵ Z czego: w 2015 r. – 10 826 tys. km., w 2016 r. – 11 409 tys. km., w 2017 r. – 11 682. km. i w 2018 r. – 12 002 tys. km.

³⁶ Z czego 3 555,9 Mg w 2015 r., 3 272,6 Mg w 2016 r., 3 657,6 Mg w 2017 r. i 3 835,1 Mg w 2018 r.

³⁷ Z czego: 0 m³ w 2015 r., 1 012 372,2 m³ w 2016 r., 351 753,3 m³ w 2017 r., i 244 156,0 m³ w 2018 r.

zostały wycofane z ruchu liniowego. Spółka podjęła próby zidentyfikowania problemów technicznych oraz awarii i w tym celu nawiązała współpracę z Instytutem Elektrotechniki z Warszawy oraz Politechniką Śląską z Katowic. Obie instytucje przeprowadziły ekspertyzy i wykonały badania na wybranych pojazdach. W ekspertyzie z 15 grudnia 2017 r. stwierdzono, że z powodu wad, błędów konstrukcyjnych oraz wykonawczych, dalsza eksploatacja tych autobusów nie jest możliwa, ponieważ stwarzałaby realne zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu lądowym w stosunku do innych uczestników ruchu oraz pasażerów. Zostało wszczęte postępowanie prokuratorskie, w którym MPK otrzymała status pokrzywdzonego. Na podstawie postanowienia Prokuratury Regionalnej w Katowicach, Centralne Biuro Antykorupcyjne zatrzymało w dniach 21 i 30 maja 2019 r. dokumentację związaną z przygotowaniem i przeprowadzeniem zamówienia publicznego na zakup i dostawę autobusów hybrydowych, korespondencję elektroniczną osób, które brały udział w przygotowaniu ww. dokumentacji oraz protokoły z posiedzeń Rady Nadzorczej Spółki od 2014 r.

(akta kontroli str. 30, 44-67, 675)

Miejski Zarząd Dróg i Transportu w Częstochowie³⁸ zlecił opracowanie w terminie do 31 grudnia 2018 r. analizy kosztów i korzyści³⁹ związanych z wykorzystaniem przy świadczeniu usług komunikacji miejskiej w Częstochowie autobusów zeroemisyjnych oraz innych środków transportu. Analiza zawierała wszystkie elementy wymagane art. 37 ust. 2 uoe, tj. wykonaną dla różnych wariantów wymianę taboru, w celu realizacji wymogów uoe, analizę finansowo-ekonomiczną⁴⁰, oszacowanie efektów środowiskowych związanych z emisją szkodliwych substancji dla środowiska naturalnego i zdrowia ludzi⁴¹, analizę społeczno-ekonomiczną⁴² uwzględniającą wycenę kosztów związanych z uniknięciem emisji szkodliwych substancji do atmosfery, hałasu oraz zmian klimatycznych, wynikających z emisji dwutlenku węgla, a także analizę techniczną, odpowiadającą na pytanie, czy dany wariant jest technicznie możliwy do realizacji.

AKK została poddana konsultacjom społecznym poprzez ogłoszenie tego faktu na stronie internetowej Urzędu, a następnie przesłana w dniu 31 grudnia 2019 r. do

³⁸ Zwany dalej MZDiT.

³⁹ Zwaną dalej AKK.

⁴⁰ Analizę przeprowadzono z zastosowaniem metody różnicowej (przyrostowej), z uwzględnieniem tylko tych przepływów pieniężnych, które zmieniają się w związku z eksploatacją zmodernizowanego taboru autobusowego. Zastosowano stopę dyskontową w wysokości 4%. Przyjmując 15-letni okres ekonomicznej użyteczności autobusów, zdystansowane wydatki sprowadzono do wartości jednostkowej- kosztu wozokilometra poszczególnych autobusów.

⁴¹ Jako podstawę określenia emisyjności poszczególnych substancji przyjęto wykonaną pracę przewozową przez poszczególne autobusy – liczba przejechanych kilometrów – 70 tys. km. Przyjęte dla normy EURO6 poziomy zanieczyszczeń nie obejmowały emisji dwutlenku węgla, stąd dla określenia emisyjności tego gazu przyjęto wskaźniki Krajowego Operatora Bilansowania i Zarządzania Emisjami. Dla autobusów elektrycznych, dla obliczenia skutków środowiskowych przyjęto także wskaźniki emisyjne dla energii elektrycznej w krajowym systemie elektroenergetycznym wyliczone na podstawie informacji Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami.

⁴² Analiza stanowiła wycenę (w złotych) dodatkowych kosztów i korzyści społecznych nie uwzględnionych w analizie finansowej. Przypisanie skwantyfikowanych wartości do korzyści społecznych lub środowiskowych oparte zostało na tablicach kosztów jednostkowych Centrum Unijnych Projektów Transportowych CUPT (www.cupt.gov.pl), natomiast korzyści brane pod uwagę w zakresie wymiany taboru oparto na dokumentach: „Niebieska księga – Sektor Transportu Publicznego w miastach, aglomeracjach i regionach Jaspers 2015 r.”, „Analiza kosztów i korzyści projektów transportowych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Vademecum Beneficjenta” Centrum Unijnych Projektów Transportowych Warszawa 2016, „Przewodnik po analizie kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych. Narzędzie analizy ekonomicznej polityki spójności 2014-2020” Komisja Europejska 2014 r. i „Najlepsze praktyki w analizach kosztów i korzyści projektów transportowych współfinansowanych ze środków unijnych – Dla rozwoju infrastruktury i środowiska” Centrum Unijnych Projektów Transportowych, Warszawa 2014 r.

Ministra Środowiska, Ministra Energii oraz Ministra Przedsiębiorczości i Technologii, zgodnie z wymaganiami zawartymi w art. 37 ust. 4 uoe.

(akta kontroli str.267-294)

W AKK przedstawiono cztery warianty wymiany taboru, tj. wariant bazowy – służący do oszacowania kosztów świadczenia usług komunikacyjnych z wykorzystaniem zmodernizowanego taboru o napędzie konwencjonalnym spełniającym wymogi normy EURO6, (który stanowił punkt odniesienia dla analiz pozostałych wariantów w zakresie porównania efektywności kosztowej, społecznej i środowiskowej) oraz trzy warianty realizacji wymogów uoe z wykorzystaniem: autobusów z napędem elektrycznym (wariant I), zasilanych sprężonym gazem ziemnym CNG (wariant II) i zasilanych paliwem wodorowym (wariant III- stwierdzono w analizie technicznej AKK, że wprowadzenie do eksploatacji takich autobusów jest na dzień sporządzania analizy niemożliwe z powodu braku na terenie Polski infrastruktury tankowania autobusów wodorowych, stąd nie poddano analizie finansowej tego wariantu).

Przedstawione wyżej warianty poddano w pierwszej kolejności analizie technicznej, w której ujęto możliwe, według aktualnego stanu wiedzy, rozwiązania techniczne dla każdego z proponowanych w poszczególnych wariantach autobusów, wraz z rozwiązaniami infrastrukturalnymi. Przykładowo, w AKK uwzględniono - warianty ładowania autobusów elektrycznych, tj.: ładowanie za pośrednictwem złącza wtykowego w czasie postoju pojazdu na terenie zajezdni; ładowanie za pośrednictwem stacji pantografowych do złącz montowanych na dachu autobusu, na pętlach końcowych w trakcie postoju, a także konieczność wymiany zużytych baterii o pojemności od 200 do 250 kWh. Wskazano także linie, przeznaczone do obsługi autobusami zeroemisyjnymi.

W analizie porównawczej poszczególnych rodzajów autobusów uwzględniono te same rodzaje kosztów oraz nakłady inwestycyjne. Koszty serwisowe oszacowano w oparciu o dane MPK Tarnów. Średni przebieg 70 tys. km przyjęto według średniej aktualnej pracy przewozowej wykonywanej w ciągu roku przez statystyczny autobus w taborze MPK. W AKK oszacowano także efekty środowiskowe (porównanie emisyjności) poszczególnych wariantów inwestycyjnych biorąc pod uwagę emisję dwutlenku i tlenku węgla (CO₂ i CO), węglowodorów (HC/THC), tlenków azotu (NO_x) oraz pyłów PM.

Otrzymane wyniki analizy wskazały, że wprowadzenie taboru zeroemisyjnego do systemu komunikacyjnego Miasta było rozwiązaniem najdroższym pod względem finansowym, a korzyści społeczne, ujmując chociażby emisję powstałą u źródła (związanej z wytworzeniem i przesyłem energii elektrycznej), także są wyższe, niż w przypadku pozostałych paliw. W związku z powyższym, AKK wskazuje, że na podstawie art. 37 ust. 5 uoe, Gmina zlecając świadczenie usług komunikacji miejskiej nie musi zapewniać określonego w art. 36 uoe udziału autobusów zeroemisyjnych we flocie użytkowanych pojazdów.

(akta kontroli str. 190-266)

Miasto, w terminie do 22 lutego 2019 r., nie zaktualizowało *Planu transportowego* w celu uwzględnienia wymagań, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 8⁴³ oraz ust.

⁴³ Art. 12 ust. 1 pkt 8 *uoptz* stanowi, że plan transportowy powinien określać w szczególności linie komunikacyjne, na których przewidywane jest wykorzystanie pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym, oraz planowany termin rozpoczęcia ich użytkowania.⁴⁴ Art. 12 ust. 1a *uoptz* stanowi, że plan transportowy powinien określać geograficzne położenie stacji gazu ziemnego, infrastruktury ładowania zeroemisyjnego drogowego transportu publicznego oraz punktów podłączeniu stacji gazu ziemnego oraz infrastruktury ładowania zeroemisyjnego transportu publicznego do sieci dystrybucyjnej.

1a⁴⁴ ustawy *uoptz*, w związku z art. 80 *uoe*. Plan transportowy nie określał linii komunikacyjnych, na których przewidywane było wykorzystanie pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym, planowanego terminu rozpoczęcia ich użytkowania, a także geograficznego położenia stacji gazu ziemnego oraz infrastruktury ładowania drogowego transportu zeroemisyjnego, a także miejsc przyłączenia ich do sieci dystrybucyjnej.

Plan transportowy został opublikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Częstochowy.

(akta kontroli str. 21, 402-495, 675)

Gmina w latach 2016-2019 (do 30 czerwca) nie posiadała autobusów zeroemisyjnych. W związku z wejściem w życie *ustawy o elektromobilności* w 2018 r., Spółka i Gmina podjęły przygotowania do realizacji zapisów ustawy. W roku 2019 MPK przeprowadziła test autobusu elektrycznego marki SOR, których wynikiem jest zamiar ogłoszenia w 2019 r. przetargu na dzierżawę lub wynajem 10 autobusów elektrycznych.

(akta kontroli str. 21, 676)

W dniu 29 czerwca 2017 roku w Warszawie, pomiędzy Narodowym Centrum Badań i Rozwoju⁴⁵ a MPK⁴⁶ zawarte zostało porozumienie w sprawie *wspólnej realizacji programu bezemisyjnego transportu publicznego*, w zakresie opracowania, przetestowania, wdrożenia i sprzedaży *nowych innowacyjnych technologii w obszarze bezemisyjnego transportu publicznego* (bezemisyjnych autobusów).

Zadaniem NCBR określonym w porozumieniu było zorganizowanie zamówienia publicznego, w trybie partnerstwa innowacyjnego, *na opracowanie bezemisyjnych pojazdów transportu publicznego, które posiadają określone przez NCBR cechy innowacyjne*, wraz z infrastrukturą niezbędną do ich funkcjonowania oraz dostawę tych pojazdów.

Zadaniem Spółki było m.in. opracowanie specyfikacji technicznej pojazdów, określenie liczby planowanych do zakupu autobusów, wskazanie przebiegu linii, na których będą kursowały bezemisyjne pojazdy, określenie lokalizacji infrastruktury ich ładowania a także przeprowadzenie testów oraz *przyjęcie praw i obowiązków przysługujących NCBR, na drodze cesji, na zakup do 21 sztuk pojazdów*.

W dniu 18 października 2017 r. MPK podpisało Aneks do porozumienia z NCBR, w którym zmieniono zasady nabycia pojazdów przez MPK, oraz uwarunkowano nabycie (po pozytywnych wynikach testu jednego autobusu zeroemisyjnego) większej ich liczby, uzyskaniem co najmniej sześćdziesięcioprocentowego bezzwrotnego dofinansowania.

(akta kontroli str.21, 68-74)

W ramach zawartego z NCBR porozumienia, przedstawiciele Gminy uczestniczyli w spotkaniach technicznych dotyczących tworzenia Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia na autobusy zeroemisyjne, w trakcie których była możliwość składania przez przedstawicieli Gminy propozycji odnośnie ilości, jakości i funkcjonalności projektowanych autobusów zeroemisyjnych. Z informacji Zarządu Spółki wynikało, że MPK, biorąc pod uwagę wcześniejsze negatywne

⁴⁴ Art. 12 ust. 1a *uoptz* stanowi, że plan transportowy powinien określać geograficzne położenie stacji gazu ziemnego, infrastruktury ładowania zeroemisyjnego drogowego transportu publicznego oraz punktów podłączeniu stacji gazu ziemnego oraz infrastruktury ładowania zeroemisyjnego transportu publicznego do sieci dystrybucyjnej.

⁴⁵ Dalej NCBR.

⁴⁶ Zwany w Porozumieniu „Jednostką wewnętrzną”.

doświadczenia z autobusami hybrydowymi oraz obawiając się kolejnego niesprawdzonego rozwiązania (z dodatkowymi innowacjami), zgodziło się podpisać Porozumienie, ale w okrojonym zakresie tj. zakup jednej sztuki autobusu 12-metrowego w celu przeprowadzenia testowania i dopiero w przypadku pozytywnych wyników, zgodzono się na zakup nie więcej niż 20 dodatkowych sztuk pojazdów. Zarząd podkreślił, że w trakcie spotkań z NCBR pojawił się warunek przekazania przez producenta całego know how dostarczonego pojazdu, co wzbudziło obawę przedstawicieli Spółki co do ryzyka wycofania się z programu renomowanych europejskich producentów tego typu pojazdu. Jak stwierdził Zarząd Spółki, *„Po czasie okazało się, że nasze obawy były słuszne, ponieważ do przetargu zgłosiły się tylko dwie firmy (Ursus BUS i Autosan), które miały relatywnie małe doświadczenie w produkcji autobusów elektrycznych, a tym bardziej innowacyjnych”*. Ostatecznie przetarg został unieważniony. Na obecnym etapie MPK oczekuje na wyniki kolejnego postępowania przetargowego realizowanego przez NCBR. Ze względu na przedłużające się procedury związane z wyłonieniem wykonawcy, termin pozyskania autobusów zeroemisyjnych z programu NCBR jest jeszcze nieznany. Mimo to, MPK nie wycofało się z zawartego porozumienia.

(akta kontroli str. 22, 68-78)

Na podstawie podpisanego z NCBR porozumienia, w dniu 17 października 2017 roku MPK w Częstochowie⁴⁷ w imieniu Gminy wystąpił z wnioskiem o określenie możliwości dostarczenia niezbędnej energii elektrycznej do ładowania autobusów elektrycznych. Wniosek obejmował 5 punktów ładowania na terenie Częstochowy. W dniu 15 listopada 2017 roku Tauron Dystrybucja SA udzielił informacji o możliwości przyłączenia do sieci elektroenergetycznej oraz dostaw energii elektrycznej do wnioskowanych punktów ładowania. W dniu 17 maja 2018 roku MPK, jako operator publicznego transportu zbiorowego, wystąpił z wnioskiem o wydanie oświadczenia o możliwości przyłączenia odbiorcy do sieci elektroenergetycznej i dostaw energii elektrycznej dla jednego z tych punktów, mieszczącego się w zajezdni MPK przy ul. Niepodległości 30. W dniu 7 czerwca 2018 r. Tauron Dystrybucja SA udzielił informacji w formie oświadczenia o możliwości przyłączenia do sieci elektroenergetycznej oraz dostaw energii elektrycznej do wnioskowanego punktu ładowania.

(akta kontroli str. 21, 676)

Zarząd MPK poinformował, że w 2019 r. zamierza ogłosić pierwszy przetarg na dzierżawę na 7 lat dziesięciu autobusów elektrycznych⁴⁸. Na pytanie, dlaczego MPK zamierza nabywać autobusy elektryczne, pomimo że na podstawie art. 37 ust. 5 uoe nie zachodzi konieczność spełnienia przez Gminę ustawowego poziomu udziału autobusów zeroemisyjnych w taborze Spółki, Zarząd wyjaśnił, że: *„(...) MPK z chwilą przystąpienia do rządowego programu bezemisyjnego transportu publicznego realizowanego przez NCBR podjęło decyzję o tym, że chce być przedsiębiorstwem nowoczesnym, ekologicznym i przyjaznym dla mieszkańców. (...) Dzierżawa tych pojazdów pozwoli również pracownikom Spółki zdobyć bezcenne doświadczenie w eksploatacji i serwisowaniu autobusów elektrycznych oraz rozwinąć infrastrukturę ładowania autobusów. Tak zaplanowane działania pozwolą MPK na przygotowanie się i bezproblemowe przyjęcie do 21 sztuk autobusów z programu realizowanego przez NCBR”*. Zastępca Prezesa Zarządu

⁴⁷ Zwanego dalej MZDiT.

⁴⁸ Na stronach internetowych: <https://www.mpk-czest.pl> Platforma przetargowa, <https://www.transport-publiczny.pl> oraz <http://www.infobus.pl> opublikowano informacje o ogłoszeniu przez MPK w dniu 26 listopada 2019 r. zamówienia na dostawę w formie najmu, na okres siedmiu lat, 15 sztuk fabrycznie nowych elektrycznych autobusów niskopodłogowych klasy maxi (12-metrowych) wraz z infrastrukturą do ich ładowania.

dodał, że: „Gmina nie narzucała Spółce sposobu nabywania taboru zeroemisyjnego - taką decyzję Zarząd Spółki podejmuje samodzielnie”. Stwierdził również, że: „Po wprowadzeniu przepisów ustawy o elektromobilności, Miasto Częstochowa na spotkaniach zwracało uwagę na konieczność dostosowania się wszystkich jednostek podległych pod samorząd do obowiązujących przepisów. (...) Zarząd Spółki podjął uchwałę o powołaniu komisji przetargowej, której celem będzie nabycie przez Spółkę taboru zeroemisyjnego w ilości nie mniejszej, niż wymagana w ustawie o elektromobilności”.

(akta kontroli str.77-78, 677-679)

W zakresie obniżenia oddziaływania komunikacji miejskiej na środowisko, w Gminie realizowano w latach 2016-2019 (30 czerwca) następujące działania i projekty:

Rok 2016:

- „Moja Przyjazna Komunikacja – zakup nowego taboru autobusowego na potrzeby realizacji zadań z zakresu transportu publicznego w Gminie Miasto Częstochowa”⁴⁹, współfinansowanego przez Unię Europejską z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego) dla osi priorytetowej: IV. Efektywność energetyczna, odnawialne źródła energii i gospodarka niskoemisyjna dla działania: 4.5. Niskoemisyjny transport miejski oraz efektywne oświetlenie; dla poddziałania: 4.5.2. Niskoemisyjny transport miejski oraz efektywne oświetlenie.

W wyniku realizacji projektu, MPK zakupiła 40 napędzanych ON autobusów SOLARIS URBINO 12, o klasie emisji spalin EURO 6 za łączną kwotę 37 127 900,00 zł netto, z czego 30 398 400,00 zł pochodziło z dotacji UE, 2 794 500 zł ze środków własnych, a 3 935 000,00 zł z dokapitalizowania Spółki przez Miasto.

Rok 2017:

Ze środków własnych MPK za kwotę 130 565,50 zł netto zakupiono dwa używane autobusy napędzane CNG;

Rok 2018:

- Ze środków własnych MPK za kwotę 1 481 236,70 zł netto zakupiono osiem używanych autobusów napędzanych CNG;

– „Moja Przyjazna Komunikacja – zakup nowego taboru autobusowego na potrzeby realizacji zadań z zakresu transportu publicznego w Gminie Miasto Częstochowa – Etap II”⁵⁰, współfinansowanego przez Unię Europejską z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego) dla osi priorytetowej: IV. Efektywność energetyczna, odnawialne źródła energii i gospodarka niskoemisyjna dla działania: 4.5. Niskoemisyjny transport miejski oraz efektywne oświetlenie; dla poddziałania: 4.5.2. Niskoemisyjny transport miejski oraz efektywne oświetlenie. W ramach realizacji tego projektu, MPK zakupiła 12 autobusów niskoemisyjnych MAN A37, o klasie emisji spalin EURO 6, za które zapłacono łącznie 11 570 202,60 zł netto, z czego 8 997 888,00 zł pochodziło z dotacji UE, a pozostałe 2 572 314,60 zł z dokapitalizowania Spółki przez Miasto.

(akta kontroli str. 23, 32)

⁴⁹ Nr WND-RPSL.04.05.02-24-043E/16-003

⁵⁰ Nr WND-RPSL.04.05.02-24-07CE/17-001

Urząd posiadał dane dotyczące wpływu komunikacji miejskiej na środowisko, wymagane do przedstawienia w sprawozdaniu Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami. Dotyczyły one emisji CO₂, CO i NO_x za lata 2016, 2017 i 2018., przy czym każda z nich wykazywała tendencję wzrostową. I tak, w kolejnych latach emisja poszczególnych ww. gazów na każde 100 km wynosiła odpowiednio:

- CO₂: 428,88 g, 613,97 g i 1021,71 g,
- CO: 0,104 g, 0,149 g i 0,248 g,
- NO_x: 1,3 g, 1,86 g i 3,1 g.

(akta kontroli str. 24)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Miasto, w terminie do 22 lutego 2019 r., nie zaktualizowało *Planu transportowego* w celu uwzględnienia wymagań, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 8⁵¹ oraz ust. 1a⁵² ustawy *uoptz*, w związku z art. 80 ustawy *uoe*, tj.: w celu określenia linii komunikacyjnych, dla których przewidywane jest wykorzystanie pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym, planowanego terminu rozpoczęcia ich użytkowania a także określenia geograficznego położenia stacji gazu ziemnego, infrastruktury ładowania zeroemisyjnego drogowego transportu publicznego oraz miejsc przyłączenia stacji gazu ziemnego oraz infrastruktury ładowania zeroemisyjnego transportu publicznego do sieci dystrybucyjnej, których to elementów nie było w opracowanym przez Gminę *Planie transportowym*.

Brak aktualizacji *Planu transportowego* Zastępca Prezydenta wyjaśniał następująco: „Otrzymane wyniki analizy przeprowadzonej zgodnie z wymogami Ustawy o elektromobilności oraz przyjętą metodyką wykazują, iż wprowadzenie taboru zeroemisyjnego do systemu komunikacyjnego miasta jest rozwiązaniem najdroższym pod względem finansowym, a korzyści społeczne ujmując chociażby emisję powstałą u źródła (związaną z wytworzeniem i przesyłem energii elektrycznej), również nie mają charakteru optymalnego i są wyraźnie wyższe niż w przypadku zastosowania innych paliw”.

NIK zauważa, że Gmina wykorzystywała w latach 2016-2019 autobusy zasilane gazem ziemnym, a prowadzone przez MPK działania mają na celu wprowadzenie w przyszłości do eksploatacji na terenie Gminy autobusów zeroemisyjnych, co wymagało zaktualizowania tego planu.

(akta kontroli str. 21, 402-495, 675)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia jako niewystarczające podjęte przez Gminę działania w celu unowocześniania floty autobusów w komunikacji miejskiej, w tym wprowadzanie autobusów niskoemisyjnych. Prowadzone przez MPK działania w zakresie wprowadzenia do eksploatacji autobusów hybrydowych okazały się nieskuteczne, co nie pozwoliło na zmniejszenie w latach 2016-2018 emisji przez transport publiczny szkodliwych substancji do atmosfery. Nie podjęto także działań w celu aktualizacji *Planu transportowego*, chociaż Gmina użytkowała w latach 2016-2019 autobusy napędzane gazem ziemnym, a także planowane było wdrażanie

⁵¹ Art. 12 ust. 1 pkt 8 *uoptz* stanowi, że plan transportowy powinien określać w szczególności linie komunikacyjne, na których przewidywane jest wykorzystanie pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym, oraz planowany termin rozpoczęcia ich użytkowania.

⁵² Art. 12 ust. 1a stanowi, że plan transportowy powinien określać geograficzne położenie stacji gazu ziemnego, infrastruktury ładowania zeroemisyjnego drogowego transportu publicznego oraz miejsca przyłączenia stacji gazu ziemnego oraz infrastruktury ładowania zeroemisyjnego transportu publicznego do sieci dystrybucyjnej.

autobusów elektrycznych. Gmina wywiązała się z określonego w art. 37 ust. 1 *uoe* obowiązku sporządzenia do 31 grudnia 2018 r. analizy kosztów i korzyści związanych z wykorzystaniem - przy świadczeniu usług komunikacji miejskiej - autobusów zeroemisyjnych. Pomimo, że wyniki dokonanej analizy dawały możliwość nie realizowania obowiązku osiągnięcia ustawowego poziomu udziału autobusów zeroemisyjnych w taborze komunikacji miejskiej, to spółka MPK prowadziła działania w celu pozyskania autobusów elektrycznych poprzez najem oraz w ramach współpracy z NCBR.

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

Zgodnie z art. 68 ust. 2 *uoe*, jednostka samorządu terytorialnego powinna zapewnić udział pojazdów elektrycznych we flocie użytkowanych pojazdów, od dnia 1 stycznia 2022 r., w wysokości co najmniej 10%. Według stanu na 30 czerwca 2019 r. Urząd posiadał siedem pojazdów osobowych, przy czym żaden z nich nie był pojazdem elektrycznym. W planie budżetu na 2019 r. nie zaplanowano środków na zakup takiego samochodu. Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że „*W związku ze zmianą ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych, środki za zakup odpowiedniej liczby pojazdów elektrycznych będą ujęte w planie budżetowym na 2021 rok*”.

(akta kontroli str. 25, 677)

Zgodnie z art. 68 ust. 3 *uoe*, jednostka samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 35 ust. 2 tej ustawy, od dnia 1 stycznia 2022 r., obowiązana będzie wykonywać lub zlecać wykonywanie zadań publicznych, o których mowa w art. 35 ust. 2 pkt 1, wyłącznie podmiotom, w których udział pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym we flocie pojazdów użytkowanych przy wykonywaniu tego zadania wynosić będzie co najmniej 10%.

Według stanu na 30 czerwca 2019 r. zadania publiczne⁵³ realizowane były przez Gminę samodzielnie lub w drodze zlecenia podmiotowi zewnętrznemu z wykorzystaniem łącznie 54 pojazdów samochodowych, z czego żaden nie był zeroemisyjny lub napędzany gazem ziemnym.

Na pytanie, jakie działania w zakresie zapewnienia odpowiedniej liczby pojazdów elektrycznych lub napędzanych gazem ziemnym w wykonywaniu zadań publicznych podejmowała Gmina, Zastępca Prezydenta odpowiedział m.in., że od stycznia 2019 r. Gmina uczestniczyła w rozmowach z Ministerstwem Energii w celu dostosowania przepisów ustawy *uoe* z 2018 r. do obecnych realiów, wynikających z braku pojazdów elektrycznych wykonujących niektóre zadania zlecone na rzecz gmin oraz dostępnej infrastruktury ładowania, co skutkowało prolongowaniem ustawowych terminów wygaśnięcia umów na wykonywanie zadań publicznych, oraz zapewnienia obowiązku udziału pojazdów elektrycznych lub napędzanych gazem ziemnych od 1 stycznia 2022 r.

W Gminie dokonano przeglądu obowiązujących umów o wykonanie zadań publicznych pod względem zaistnienia przesłanki ich wygaśnięcia z końcem 2021 r., zgodnie z art. 76 *uoe*. Zastępca Prezydenta stwierdził, że wstępnie dokonano rozeznania rynku z uwzględnieniem dostępności samochodów elektrycznych takich jak: śmieciarka, koparki, itp., natomiast strategia działań w sprawie zakupu

⁵³ Z wyjątkiem zbiorowego transportu publicznego.

odpowiedniej liczby pojazdów niskoemisyjnych i elektrycznych jest w fazie opracowania. Dodał też, że „Nie przeprowadzono szczegółowych analiz finansowych wpływu przedmiotowego obowiązku na koszty wykonania zadań publicznych. W związku z faktem, iż zmiany do budżetu wprowadzane są w IV kwartale 2019 r. postanowiono dokonać szacunku na podstawie cen energii oraz cen rynkowych dostępnego sprzętu napędzanego prądem elektrycznym. (...) Prace nad budżetem Gminy na 2020 rok nie zakończyły się jeszcze. Z uwagi na zmianę przepisów ustawy i prolongatę terminów ich wejścia w życie, środki będą planowane w budżecie na rok 2021 (nie dotyczy to transportu publicznego). Środki na zakup elektrycznego taboru autobusowego z infrastrukturą ładowania będą analizowane do wprowadzenia do budżetu na rok 2020”.

(akta kontroli str. 26-27, 677)

Gmina przed ogłoszeniem zamówienia na zakup samochodów nisko i zeroemisyjnych dla wykonywania zadań publicznych nie przeprowadzała szczegółowych analiz w zakresie wymagań jakościowych i ilościowych odnoszących się do planowanych zakupów samochodów i usług. Zastępca Prezydenta stwierdził, że „W przyszłości przed każdym ogłoszeniem zamówienia na zakup takich środków transportu Gmina obligatoryjnie przeprowadzi analizy, gdyż zwiększy to precyzję i jakość zamówienia”.

(akta kontroli str. 28, 677)

Informacja o liczbie i udziale procentowym pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym w użytkowanej flocie pojazdów Urzędu, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego przekazywanie informacji tj. za 2017 r., została przesłana do Ministra Energii w dniu 30 sierpnia 2019 r.⁵⁴, podczas gdy według art. 73 ustawy o elektromobilności, informacja po raz pierwszy powinna być przekazana do ministra właściwego do spraw energii w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, czyli do 22 maja 2018 r., a kolejne zgodnie z art. 38 uoe powinny być przekazywane do dnia 31 stycznia roku następnego.

(akta kontroli str.33-34)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Urząd nie przesłał do Ministra Energii pierwszej informacji o liczbie i udziale procentowym pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym w użytkowanej flocie pojazdów Urzędu, według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r., tj. r. w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, czyli do 22 maja 2018 r., a także kolejnej informacji, za rok 2018, do dnia 31 stycznia 2019 r., co stanowi naruszenie art. 38 uoe. Informacja taka została przesłana dopiero w trakcie kontroli NIK w sierpniu 2019 r.

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że „W dniu 30 sierpnia 2019 r. Gmina Miasto Częstochowa złożyła do Ministra Energii informację na podstawie art. 38 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych, dotyczącą liczby i udziału procentowego pojazdów elektrycznych i napędzanych gazem ziemnym w użytkowanej flocie pojazdów - według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. Przygotowanie tej informacji wymagało zebrania informacji od wszystkich jednostek organizacyjnych Miasta Gminy Częstochowa (na koniec grudnia 2018 roku – 137 jednostek) i gminnych spółek. Pierwsza informacja, choć złożona z opóźnieniem, pozwoliła wypracować ścieżkę pozyskiwania potrzebnych danych i po przypisaniu obowiązków, wynikających z ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, jednostce organizacyjnej Urzędu Miasta, która m.in. będzie pozyskiwać wymagane dane, kolejne informacje będą przekazywane do Ministra Energii w obowiązujących terminach”.

(akta kontroli str.33-34)

⁵⁴ pismo nr IZ.IV.7001.4.2019

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina nie podjęła dotąd działań mających na celu przygotowanie się do realizacji od dnia 1 stycznia 2022 r. obowiązków wynikających z art. 68 ust. 2 i 3 uoe oraz efektów wejścia w życie art. 76 ust. 2 tej ustawy, za wyjątkiem przeanalizowania zawartych przez Gminę umów na wykonywanie zadań publicznych pod kątem możliwości ich wygaśnięcia z dniem 31 grudnia 2021 r. oraz wstępnego rozeznania rynku samochodów elektrycznych. Nie przeprowadzono szczegółowych analiz finansowych wpływu przedmiotowego obowiązku na koszty wykonania zadań publicznych. Z tego względu, NIK zwraca uwagę na konieczność intensyfikacji prac w tym zakresie, a zwłaszcza na potrzebę oszacowania skutków finansowych wejścia w życie ww. regulacji, tak by mogły one zostać racjonalnie uwzględnione w założeniach budżetowych Gminy na lata następne. Negatywnie ocenia się nie przedłożenie w terminie wynikającym z art. 38 uoe ministrowi właściwemu ds. energii informacji za lata 2017 i 2018 o liczbie i udziale procentowym pojazdów elektrycznych lub napędzanych gazem ziemnym w użytkowanej flocie pojazdów.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. **Podjęcie działań w celu zaktualizowania Planu transportowego;**
2. **Zapewnienie terminowego informowania Ministra Energii o liczbie i udziale procentowym pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych CNG w użytkowanej flocie pojazdów.**

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Delegatury NIK w Katowicach. 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 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.

Katowice, 31 stycznia 2020 r.

Kontroler
Stanisław Tarnowski
Gł. specjalista kontroli państwowej

.....

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

