



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA. 410.015.03.2019

Pan  
Rafał Trzaskowski  
Prezydent m.st. Warszawy

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/020

Wsparcie rozwoju elektromobilności

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Warszawie  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62  
lwa@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

# I. Dane identyfikacyjne

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jednostka kontrolowana              | Urząd miasta stołecznego Warszawy <sup>1</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Rafał Trzaskowski – Prezydent m. st. Warszawy od 22 listopada 2018 r.<br>W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła Hanna Gronkiewicz-Waltz.                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Realizacja zadań w zakresie tworzenia infrastruktury oraz innych warunków rozwoju elektromobilności.</li><li>2. Realizacja zadań dotyczących rozwoju floty autobusów zeroemisyjnych w komunikacji miejskiej.</li><li>3. Realizacja zadań w zakresie zapewnienia udziału pojazdów zeroemisyjnych w działalności urzędu gminy oraz zero- i niskoemisyjnych w wykonywaniu zadań publicznych przez gminę.</li></ol> |
| Okres objęty kontrolą               | Lata 2016-2019 (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 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Delegatura w Warszawie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Kontrolerzy                         | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Robert Bartosik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/121/2019 z 23 lipca 2019 r.</li><li>2. Karolina Zawadzka-Kozłowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/122/2019 z 24 lipca 2019 r.</li></ol> <p>(akta kontroli str. 1-4)</p>                                                                                                             |

<sup>1</sup> Dalej: Urząd.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą m.st. Warszawa<sup>4</sup> podejmowało szereg działań na rzecz rozwoju elektromobilności w gminie, w tym zeroemisyjnego transportu publicznego oraz zwiększenia liczby ogólnodostępnych punktów ładowania. W tym czasie stale wzrastała liczba publicznie dostępnych punktów ładowania, jak i zarejestrowanych samochodów elektrycznych. Miasto realizowało także działania promocyjne na rzecz rozwoju elektromobilności wśród mieszkańców.

W latach 2016-2019 Miasto wypełniło nałożone na nie ustawowe obowiązki w zakresie rozwoju zeroemisyjnego zbiorowego transportu publicznego dotyczące zakupu autobusów elektrycznych. Zrealizowane i planowane zakupy zapewniały wywiązanie się z obowiązku określonego w art. 68 ust. 4 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych<sup>5</sup> tj. uzyskania w dniu 1 stycznia 2021 r. udziału 5% autobusów elektrycznych w taborze komunikacji miejskiej<sup>6</sup>. Sporządzono Analizę kosztów i korzyści<sup>7</sup> związanych z wykorzystaniem autobusów zeroemisyjnych przy świadczeniu usług komunikacji miejskiej (AKK), wywiązując się z obowiązku, o którym mowa w art. 37 ust. 1 ustawy o elektromobilności.

Prawidłowo oszacowano liczbę pojazdów elektrycznych niezbędnych do obsługi Urzędu i podjęto działania w tym zakresie. Zrealizowanie trwającego postępowania na leasing pojazdów elektrycznych zapewni spełnienie ustawowego wymogu posiadania 10% pojazdów elektrycznych we flocie Urzędu. Nie określono natomiast kosztów i niezbędnej liczby pojazdów, którą Urząd lub podległe jednostki muszą zakupić lub uwzględnić w umowach zawieranych z podmiotami zewnętrznymi, z przeznaczeniem na realizację zadań publicznych aby wypełnić ustawowy wymóg udziału pojazdów elektrycznych lub napędzanych gazem ziemnym przy świadczeniu tych usług. Terminowo przekazano Ministrowi Energii sprawozdania o liczbie i udziale procentowym pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym w użytkowanej flocie pojazdów.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- nieterminowego sporządzenia AKK i zbyt późnego przesłania jej do właściwych ministrów oraz podania do wiadomości publicznej;
- niedokonania aktualizacji Planu transportowego<sup>8</sup> zgodnie z wymogiem określonym w art. 80 ustawy o elektromobilności w zakresie określonym w ustawie o publicznym transporcie drogowym<sup>9</sup>.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. Kierunki działań związane z rozwojem elektromobilności zostały zawarte w następujących dokumentach o charakterze strategicznym:

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Dalej także: Miasto, Gmina.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2019 r., poz. 1124. Dalej: ustawa o elektromobilności.

<sup>6</sup> 5% udział oznacza 92 autobusy elektryczne na 1832 autobusy ogółem

<sup>7</sup> Dalej także: AKK lub Analiza kosztów i korzyści.

<sup>8</sup> Plan Zrównoważonego Rozwoju Transportu Zbiorowego dla m. st. Warszawy, uchwalonego 7 maja 2015 r.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz. U. z 2018 r., poz. 2016 ze zm. Dalej: ustawa o publicznym transporcie drogowym.

1) Strategii Zrównoważonego Rozwoju Systemu Transportowego Warszawy do 2015 roku i na lata kolejne, w tym Zrównoważonego Planu Rozwoju Transportu Publicznego<sup>10</sup> oraz Planie Zrównoważonego Rozwoju Transportu Zbiorowego dla m. st. Warszawy<sup>11</sup>. Cele związane ze zmniejszeniem uciążliwości transportu dla mieszkańców, w tym związane z dbałością o ochronę środowiska, promowaniem elektromobilności wśród mieszkańców, jak też tworzenia warunków do rozwoju elektromobilności w m. st. Warszawa, dotyczyły m.in.:

- modyfikacji zachowań komunikacyjnych poprzez wprowadzenie opłat za parkowanie, w dalszej perspektywie opłat za wjazd do centrum i korzystanie z wybranych dróg, przy założeniu, że całość uzyskanego dochodu przeznaczona będzie na transport (inwestycje i eksploatacja), wprowadzenia karty Warszawiaka (uprawniającej do zniżek na bilety komunikacji miejskiej o około 11%), karty Warszawa+ (uprawniającej do zniżek na bilety komunikacji miejskiej o około 30%), zmian w systemie opłat za parkowanie;
- zwiększenia efektywności funkcjonowania systemu transportowego poprzez wspieranie i promowanie wykorzystywania proekologicznych technologii napędzania pojazdów, w tym z wykorzystaniem paliw alternatywnych, przewożenia jednym samochodem większej liczby osób (carpooling) czy współużytkowania jednego samochodu przez większą liczbę osób (carsharing) i wprowadzenie zasad uprzywilejowania dla ww. pojazdów;
- wymiany taboru wykorzystywanego w transporcie zbiorowym (autobusy i tramwaje) na nowoczesny, powodujący zdecydowane ograniczenie emisji CO, NMHC, NOx, PM;
- stworzenia obszarów wolnych od uciążliwości ruchu samochodowego (lub z ograniczonym ruchem „uspokojonym”).

(akta kontroli tom I str. 19-50)

2) Planie gospodarki niskoemisyjnej dla m. st. Warszawy<sup>12</sup> zawierającym cele związane z tworzeniem warunków do wdrażania elektromobilności w Warszawie, polegające na: prowadzeniu kampanii informacyjno-edukacyjnych w zakresie ekojazdy, korzystaniu z transportu publicznego i rowerów, poprawie techniki jazdy przez kierowców samochodów osobowych, tworzeniu grup osób wspólnie dojeżdżających jednym samochodem osobowym, wyznaczeniu mapy ścieżek rowerowych oraz promowaniu proekologicznych zachowań właścicieli samochodów, carsharing, carpooling.

(akta kontroli tom I str. 51-81)

Ponadto w Stanowisku Rady m. st. Warszawy Nr 37 z dnia 19 stycznia 2017 r. w sprawie: Walki o czyste powietrze w Warszawie<sup>13</sup>, wskazano działania m.in. w zakresie corocznego zakupu pojazdów niskoemisyjnych (elektrycznych i niskoemisyjnych) na potrzeby miejskich autobusów.

Poza ww. dokumentami strategicznymi Miasto nie posiadało strategii dedykowanej wdrażaniu elektromobilności w gminie, opracowanej po dniu wejścia w życie ustawy o elektromobilności, ponieważ, jak wyjaśnił Dyrektor Biura Polityki Mobilności i Transportu, nie istnieje żaden wymóg ustawowy w tym zakresie.

(akta kontroli tom I str. 82-85)

<sup>10</sup> Uchwała Nr LVIII/1749/2009 Rady m.st. Warszawy z dnia 9 lipca 2009.

<sup>11</sup> Uchwała Nr XI/198/2015 Rady m. st. Warszawy z dnia 7 maja 2015 r.

<sup>12</sup> Wprowadzony uchwałą Rady m.st. Warszawy z dnia 10 grudnia 2015 r. Nr XXI/522/2015, dalej: PGN.

<sup>13</sup> Dalej: Stanowisko Rady m. st. Warszawy z 19 stycznia 2017 r.

2. Miasto nie współpracowało z Ministrem Energii w zakresie realizacji działań nr 3 i 4<sup>14</sup> ujętych w załączniku nr 2 do Planu Rozwoju Elektromobilności w Polsce „Energia przyszłości”<sup>15</sup>.

Prowadzona była natomiast korespondencja z Ministrem Energii, dotycząca w szczególności propozycji zmian ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, uwag do jej projektu, a także doprecyzowania poszczególnych przepisów ww. ustawy (m.in.: zakazu lub ograniczeń poruszania się w określonych strefach, jak też możliwości wprowadzenia takich stref w obszarach innych niż obszary zwartej zabudowy, nieodpłatnego udostępniania stanowisk postojowych celem ładowania pojazdów w taki sposób, aby ograniczyć zakres parkowania wyłącznie do czasu niezbędnego na ładowanie pojazdów, wprowadzenia zasady korzystania z takich miejsc (określenie pierwszeństwa czy też dostępności).

(akta kontroli tom I str. 87-134)

3. Na koniec 2018 r. m. st. Warszawa liczyło 1.778 tys. mieszkańców (dane GUS), a liczba zarejestrowanych pojazdów samochodowych wynosiła 1.452.623 (tj. 817 pojazdów samochodowych na 1000 mieszkańców). Zgodnie z art. 60 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o elektromobilności w gminie o tej wielkości i liczbie pojazdów samochodowych w przeliczeniu na 1000 mieszkańców, do końca 2020 r. powinno być 1000 ogólnodostępnych punktów ładowania i 6 ogólnodostępnych punktów tankowania gazu ziemnego.

W okresie objętym kontrolą liczba punktów ładowania wzrastała i wynosiła<sup>16</sup>: w 2016 r. – 16, w 2017 r. – 24, a w 2018 r. – 31. Na dzień 30 czerwca 2019 r. na terenie Miasta było łącznie 97<sup>17</sup> publicznie dostępnych punktów ładowania samochodów elektrycznych, w tym 34 o dużej mocy ładowania oraz 63 o normalnej mocy ładowania. Na 30 czerwca 2019 r. na terenie Warszawy funkcjonowała jedna ogólnodostępna stacja tankowania gazu ziemnego CNG, z siedmioma punktami tankowania o wydajności 600 m<sup>3</sup>/h każdy (w sumie 4.200 m<sup>3</sup>/h). Punkty te były dostępne również dla ciężarówek i autobusów.

Liczba zarejestrowanych samochodów elektrycznych w Warszawie w okresie objętym kontrolą wynosiła: na koniec 2016 r. - 245 szt., na koniec 2017 r. - 543 szt., na koniec 2018 r. - 936 szt., na 30 czerwca 2019 r. - 1864 szt. Wg stanu na dzień 30 czerwca 2019 r. na jeden publicznie dostępny punkt ładowania przypadało ok. 19 samochodów elektrycznych.

(akta kontroli tom I str. 144, 151, 185, 456, tom II. str. 72)

Miasto podjęło działania mające na celu udostępnienie gruntów miejskich, po ustaleniu preferencyjnych stawek ich dzierżawy, podmiotom potencjalnie zainteresowanym prowadzeniem ogólnodostępnych stacji ładowania (np. firmy GreenWay, PGE Nowa Energia, GO+Eauto).

Podjęto też działania w celu ustalenia lokalizacji dla powstania co najmniej 1000 punktów ładowania. Propozycje tych lokalizacji wynikały głównie z potrzeb dostępności punktów ładowania dla mieszkańców, np. sąsiedztwo budynków wielorodzinnych, obiekty edukacyjne, sportowo rekreacyjne, urzędy, instytucje kultury. Sporządzony plan<sup>18</sup> lokalizacji ogólnodostępnych punktów ładowania pojazdów zasilanych energią elektryczną obejmował 407 lokalizacji (225

<sup>14</sup> Nazwa działań: nr 3 - Zastosowanie miękkich instrumentów wsparcia i nr 4 - Dopłaty do autobusów elektrycznych, ujętych w ramach realizacji celu – Stworzenie warunków dla rozwoju elektromobilności Polaków.

<sup>15</sup> Plan Rozwoju Elektromobilności w Polsce „Energia do przyszłości”, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 16 marca 2017 r., dalej: Plan rozwoju elektromobilności.

<sup>16</sup> Według danych szacunkowych przekazanych w piśmie znak KW-W-VI.17.10.1.2019.PCZ z 9 sierpnia 2019 r.

<sup>17</sup> Według Ewidencji Infrastruktury Paliw Alternatywnych.

<sup>18</sup> Plan lokalizacji w m.st. Warszawie ogólnodostępnych stacji ładowania pojazdów zasilanych energią elektryczną.

zgłoszonych przez ZDM i 182 zgłoszonych przez dzielnice), dla łącznie 814 ogólnodostępnych punktów ładowania.

18 czerwca 2019 r. Urząd wystąpił do operatorów systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego z terenu Warszawy (Innogy Stoen Operator sp. z o.o. oraz PGE Dystrybucja S.A.) o wstępne określenie warunków oraz możliwości technicznych dostawy energii elektrycznej do lokalizacji zaproponowanych przez dzielnice pod ogólnodostępne stacje ładowania. Obaj operatorzy wskazali lokalizacje (92 podstawowe i 89 rezerwowych), dla których konieczna byłaby m.in. przebudowa istniejącej infrastruktury elektroenergetycznej na potrzeby zasilania stacji ładowania oraz określili czas niezbędny na jej wykonanie wynoszący do 14, 16 lub do 18 miesięcy, licząc od dnia podpisania umowy przyłączeniowej. Zwrócili przy tym uwagę, iż możliwe byłoby jego w przypadku udzielenia przez gminę wsparcia i przyspieszenia wydawania pozwoleń na budowę przyłączy elektroenergetycznych oraz lokalizowanie punktów ładowania na terenie i pasach drogowych należących do gminy.

W uchwalanych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego Urząd uwzględnia postanowienia pozwalające/dopuszczające usytuowanie stacji lub terminali ładowania pojazdów elektrycznych przy miejscach parkingowych na terenie dróg publicznych i wewnętrznych lub innych stanowiskach parkingowych.

Ponadto ZTM realizuje budowę stacji ładowania w obiektach parkingów P+R, którymi zarządza. W 2019 r. zaplanowano wydatki na budowę 28 punktów ładowania w wysokości 995,4 tys. zł (zaangażowanie środków to 523,0 tys. zł). Z uwagi na planowaną realizację kolejnych sześciu punktów ładowania w 2020 r., ZTM wystosował wniosek o przesunięcie wolnych środków w wysokości 472,4 tys. zł na rok 2020. Docelowo ZTM ma być operatorem łącznie 34 ogólnodostępnych punktów ładowania samochodów elektrycznych, zlokalizowanych na wszystkich parkingach P+R w Warszawie.

(akta kontroli tom I str. 148-155, 163-168, 186-188, 190-196, tom II str. 95-96)

4. W okresie objętym kontrolą nie stworzono w obrębie Miasta „strefy czystego transportu”. Temat utworzenia takiej strefy był podejmowany i analizowany przez Komitet Sterujący oraz Zespół roboczy ds. realizacji zobowiązań m.st. Warszawy wynikających z ustawy o elektromobilności<sup>19</sup>. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora BPMiT obecnie Miasto nie przewiduje dalszego szczegółowego analizowania możliwości i zasadności wdrożenia strefy czystego transportu z uwagi na szereg wątpliwości.

(akta kontroli tom I str. 133-143, 197-234)

5. Miasto realizowało działania na rzecz promowania używania samochodów elektrycznych, które obejmowały m.in.:

- wprowadzenie w 2012 r. tabliczki przy znaku drogowym „parking z kopertą”, wyznaczającą miejsce dla pojazdów elektrycznych przy stacji ładowania. Dzięki temu w czasie ładowania w tym miejscu pojazdy elektryczne były zwolnione z opłaty za parkowanie na czas ładowania;
- wprowadzenie od 2013 r., na mocy kolejnych uchwał Rady m.st. Warszawy, obniżonej o ok. 40% stawki podatku od środków transportu dla pojazdów elektrycznych i hybrydowych w stosunku do pojazdów spalinowych;

<sup>19</sup> Powołany zarządzeniem Nr 723/2018 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 4 maja 2018 r. w celu zarządzania strategicznego procesem realizacji zobowiązań m. st. Warszawy, wynikających z ustawy o elektromobilności oraz aktów powiązanych.

- wprowadzenie karty EKO uprawniającej do pozostawienia na parkingach P+R pojazdów elektrycznych w porze, w której parkowanie nie jest możliwe<sup>20</sup>;
- sukcesywne wydzielanie specjalnie oznakowanych miejsc ładowania samochodów elektrycznych na parkingach P+R;
- wprowadzenie odmiennego malowania autobusów w celu promowania idei taboru przyjaznego dla środowiska;
- wprowadzenie rocznej zryczałtowanej opłaty za parkowanie dla samochodów w systemie carsharingu w wysokości 360,00 zł, w celu ułatwienia i promowania tego rozwiązania<sup>21</sup>.

(akta kontroli tom I str. 144-145, 189-190, 235-238, tom II str. 77-78, 94-95)

Miasto współorganizowało i współuczestniczyło w wydarzeniach dotyczących elektromobilności (np. coroczne Warszawskie Dni Energii i Piknik z Klimatem, Kampania „Oddychaj Warszawo”). Prowadzono też akcje zachęcające mieszkańców do korzystania z komunikacji miejskiej<sup>22</sup>, poruszania się własnym lub współużytkowanym samochodem elektrycznym.

(akta kontroli tom I str. 155, 189-190, 475-476, tom II str. 78)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W dokumentach strategicznych Miasta określono działania ukierunkowane na wdrażanie elektromobilności, w tym rozwój zeroemisyjnego transportu publicznego. Miasto podejmowało działania na rzecz zwiększenia liczby ogólnodostępnych punktów ładowania, poprzez: ustalanie preferencyjnych stawek dzierżawy gruntów pod budowę ogólnodostępnych punktów ładowania, wytypowanie lokalizacji na powstanie w sumie 814 punktów ładowania, powstawanie punktów ładowania na parkingach P+R. W okresie objętym kontrolą wzrosła liczba publicznie dostępnych punktów ładowania z 16 w 2016 r. do 97 w 2019 r. (30 czerwca). NIK zauważa jednocześnie, że istnieje prawdopodobieństwo niepowstania na koniec 2020 r. wymaganej liczby 1000 punktów ładowania z uwagi na specyfikę inwestycji i długotrwały proces związany z ich budową, na co m. st. Warszawa nie ma wpływu.

OBSZAR

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

Opis stanu  
faktycznego

1. Sieć gminnych przewozów pasażerskich w m. st. Warszawa składa się z sieci linii autobusów, tramwajów, metra oraz kolei.

Na koniec 2015 r. sieć linii autobusowych obejmowała 210 linii dziennych o długości 3019,9 km oraz 43 linie nocne o długości 834,0 km. Na koniec 2018 r. liczba linii dziennych wzrosła do 218, a ich długość zmalała do 3012,0 km, liczba linii nocnych zmalała do 41, a ich długość do 714,9 km. Sieć tramwajowa obejmowała w 2015 r. 26 linii o długości 377,9 km. Na koniec 2018 r. zmalała do 25 linii o długości 355,3 km.

System metra w Warszawie obejmuje dwie linie o łącznej długości 29,2 km, na których zlokalizowanych jest 28 stacji, średnio co 1,1 km.

<sup>20</sup> Uchwała LIX/1564/2017 Rady m.st. Warszawy z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie Regulaminu parkingów działających w systemie Parkuj i Jedź w m.st. Warszawie.

<sup>21</sup> Uchwała Rady Gminy Nr XXXVI/1077/2008 z dnia 26 czerwca 2008 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości stawek opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie, wysokości opłaty dodatkowej oraz określenia sposobu pobierania tych opłat.

<sup>22</sup> Plakaty, wyświetlacze w pojazdach komunikacji miejskiej, banery na tyłach autobusów.

Sieć kolejowa w aglomeracji warszawskiej składa się z 7 linii międzymiastowych zbiegających się w Warszawie oraz 2 linii Warszawskiej Kolei Dojazdowej. Łącznie na terenie aglomeracji jest 97 stacji i przystanków, z czego w Warszawie 47 i poza Warszawą 48. Długość linii kolejowych wynosi 280 km.

(akta kontroli tom I str. 239, 241)

Za organizację transportu publicznego, jak również zawieranie umów z operatorami usług transportu publicznego zbiorowego w m.st. Warszawie, odpowiada jednostka miejska - Zarząd Transportu Miejskiego<sup>23</sup>. ZTM zawarł umowy zarówno z operatorami będącymi spółkami miejskimi, jak też przedsiębiorstwami niezależnymi. Największym przewoźnikiem transportu autobusowego jest spółka miejska Miejskie Zakłady Autobusowe Sp. z o.o.<sup>24</sup>, transportu tramwajowego - spółka miejska Tramwaje Warszawskie Sp. z o.o., metra - spółka miejska Metro Warszawskie Sp. z o.o.. Sieć kolejową obsługują spółki kolejowe m.in. SKM, WKD. Najbardziej rozbudowaną formą transportu publicznego w Warszawie jest sieć autobusów, które wg szacunków ZTM, przewiozły w 2018 r. 51,4% ogółu pasażerów. Na tramwaje przypało 24,2%, na metro 19,8% na kolej 1,6%.

W 2018 r., na podstawie umów zawartych przez ZTM, transport autobusowy obsługiwało siedmiu operatorów (w latach 2015-2017 było ich sześciu, w 2018 r. przybył jeden – Michalczewski Sp. z o.o.). MZA obsługuje 153 linie, co stanowi 63% wszystkich linii autobusowych. Pozostali operatorzy to: PKS Grodzisk Mazowiecki sp. z o.o., Europa Express City Sp. z o.o., Michalczewski Sp. z o.o., Mobilis Sp. z o.o., Arriva Sp. z o.o., KM Łomianki Sp. z o.o. Wszyscy operatorzy posiadają własny tabor transportu zbiorowego i nie korzystają z taboru będącego własnością gminy.

(akta kontroli tom I str. 240, 244)

Tabor autobusowy wykorzystywany w gminnych przewozach pasażerskich wynosił w 2015 r. 1843 sztuki i składał się z 1794 autobusów na olej napędowy (w tym 1741 z klasą emisji spalin euro 2-5 i EV, 53 z klasą emisji spalin euro 6); 35 autobusów napędzanych LNG, 10 elektrycznych i 4 hybrydowych. Autobusy na napęd alternatywny (LNG, elektryczne i hybrydowe) stanowiły 2,66% taboru, w tym elektryczne 0,54%.

Od 2015 r. do 2018 r. liczba autobusów ogółem zmniejszyła się o 11, do 1832 sztuk. Nastąpiła zmiana jakościowa użytkowanego taboru. Autobusy o niższej klasie emisji spalin zastąpiono nowszymi modelami, zwiększył się udział autobusów napędzanych gazem, hybrydowych i elektrycznych. Na koniec 2018 r. było 1667 autobusów na olej napędowy i biopaliwo, w tym 1140 z klasą emisji spalin euro 2-5 i EV, 527 z klasą emisji spalin euro 6; 35 autobusów napędzanych LNG, 29 autobusów napędzanych CNG, 70 autobusów hybrydowych i 31 autobusów elektrycznych. Autobusy na napęd alternatywny ((LNG, elektryczne i hybrydowe) stanowiły 9,01% taboru, w tym autobusy elektryczne 1,69%.

(akta kontroli, tom I, str. 245-249 )

W Strategii Zrównoważonego Rozwoju Systemu Transportowego Warszawy do 2015 r. i na lata kolejne oraz w Planie Zrównoważonego Rozwoju Transportu Publicznego, uchwalonym 7 maja 2015 r., wskazano na potrzebę wykorzystywania nowych, proekologicznych technologii napędzania pojazdów i wykorzystywania ich w transporcie zbiorowym w celu ograniczenia emisji zanieczyszczeń do środowiska. W Planie gospodarki niskoemisyjnej dla m.st. Warszawy (PGN) określono cele związane z wdrożeniem elektromobilności w Warszawie, w tym zakup 130 niskopodłogowych autobusów niskoemisyjnych. W Stanowisku Rady m.st.

<sup>23</sup> Dalej: ZTM.

<sup>24</sup> Dalej: MZA.



Warszawy z 19 stycznia 2017 r. wskazano na konieczność zakupu w każdym roku, poczynając od 2017 r., 80 autobusów niskoemisyjnych.

(akta kontroli tom I str. 19, 29,48-49, 52, 63, 82-83)

W latach 2016-2019 MZA przeprowadziła pięć postępowań dotyczących nabycia autobusów na potrzeby obsługi transportu zbiorowego. Dotyczyły one dostawy 140 autobusów elektrycznych, leasingu 10 autobusów elektrycznych, dzierżawy jednego autobusu przegubowego elektrycznego, dostawy 110 autobusów zasilanych gazem ziemnym CNG. MZA zawarła 11 umów dotyczących dostawy i instalacji infrastruktury ładowania (48 punktów ładowania).

(akta kontroli tom I str. 420-421)

2. Na podstawie art. 37 ust 1-2 oraz art. 72 ustawy o elektromobilności Miasto było zobowiązane do sporządzenia do dnia 31 grudnia 2018 r. Analizy kosztów i korzyści związanych z wykorzystaniem, przy świadczeniu usług komunikacji miejskiej, autobusów zeroemisyjnych. AKK została sporządzona na zlecenie Miasta przez firmę Atmoterm SA z siedzibą w Opolu za kwotę 46,7 tys. zł i przyjęta protokołem zdawczo-odbiorczym 5 grudnia 2018 r. Odebrana Analiza nie zawierała wyników konsultacji społecznych przewidzianych w opisie przedmiotu zamówienia.

Pominięcie w analizie udziału społeczeństwa zostało uzgodnione przez Miasto z wykonawcą i zapisane w aneksie do pierwotnej umowy (z równoczesnym obniżeniem wynagrodzenia ofertowego z kwoty 48,8 tys. zł do 46,7 tys. zł). Przyczyną wyłączenia konsultacji społecznych była, według Biura Polityki Mobilności i Transportu, konieczność przedstawienia wyników analizy, przed jej upublicznieniem, Komisji Infrastruktury i Inwestycji Rady m.st. Warszawy.

Konsultacje społeczne zostały przeprowadzone w styczniu/lutym 2019 r. Miasto zleciło firmie Atmoterm SA dokonanie oceny wyników konsultacji. Umowę na realizację tego zadania zawarto 1 marca 2019 r. na kwotę 2,1 tys. zł, a Raport z konsultacji został odebrany w dniu 19 marca 2019 r. W raporcie wykazano 11 wniosków i uwag zgłoszonych przez osoby fizyczne. Uwzględniono jedną uwagę dotyczącą przykładowych źródeł finansowania (usunięto z analizy niewłaściwy przykład). Pozostałe uwagi i wnioski zostały odrzucone. Miasto potwierdziło w protokole zdawczo-odbiorczym z 19 marca 2019 r. fakt wprowadzenia poprawek do AKK, wynikających z przyjętej uwagi.

AKK, w wersji poprawionej, została przekazana do Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii oraz do Ministerstwa Środowiska 9 kwietnia 2019 r., a do Ministerstwa Energii 2 maja 2019 r.

Ogłoszenia o przyjęciu AKK wraz z jej poprawioną wersją oraz raportem z konsultacji zostały zamieszczone na stronie BIP Urzędu m. st. Warszawy i na stronie internetowej Urzędu m.st. Warszawy 12 sierpnia 2019 r.

(akta kontroli tom I str. 250-297, 455-456)

AKK została opracowana na podstawie siedmiu dokumentów zawierających wytyczne do sporządzania analiz kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych w obszarze transportu drogowego<sup>25</sup>. W analizie uwzględniono trzy scenariusze:

<sup>25</sup> Wytyczne w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014-2020 (Wytyczne MIR 2015). Analiza kosztów i korzyści projektów transportowych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Vademecum Beneficjenta (2016). Niebieska księga – Sektor Transportu Publicznego w miastach, aglomeracjach, regionach (NK 2015). Przewodni po analizie kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych. Narzędzi analizy ekonomicznej polityki spójności 2014-2020 (KE 2014). Najlepsze praktyki w analizach kosztów i korzyści projektów transportowych współfinansowanych ze środków unijnych (CUPT 2014). „Handbook on External Costs of Transport (Ricardo-AEA 2014). Zasady opracowania wymaganej ustawą o elektromobilności i paliwach alternatywnych analizy korzyści i kosztów związanych z wykorzystaniem autobusów zeroemisyjnych przy świadczeniu usług komunikacji miejskiej”. Praktyczny przewodnik dla samorządów. Marcin Gromadzki (Poradnik 2018).

stagnacyjny i dwa rozwojowe, a w każdym scenariuszu dwa warianty: bezinwestycyjny i inwestycyjny. Scenariusze te spełniały wymogi metodyki w zakresie opracowywania wariantów wymiany taboru. We wszystkich scenariuszach i wariantach założono utrzymanie zbliżonej liczby autobusów ogółem w okresie 2017 – 2031 r. (2017 r. – 1799, 2031 r - 1688) i zmianę proporcji pomiędzy poszczególnymi typami autobusów. Dla poszczególnych scenariuszy przyjęto adekwatne dla nich harmonogramy.

W scenariuszu stagnacyjnym w wariancie bezinwestycyjnym założono spadek w kolejnych latach liczby autobusów na olej napędowy o niskiej normie Euro i równoczesny systematyczny wzrost liczby autobusów na olej napędowy o wyższej normie Euro (do 1237 autobusów w 2031 r. wg normy Euro 6), wzrost liczby autobusów hybrydowych (w latach 2018-2024 z 9 do 70, następnie spadek do 4), wzrost liczby autobusów napędzanych CNG (w latach 2019 r - 2025 r. z 63 do 333, następnie utrzymanie zbliżonego stanu), wzrost liczby autobusów elektrycznych (ze stanu 10 od 2019 r. do 140 w 2027 r. i utrzymanie stanu w kolejnych latach). W scenariuszu stagnacyjnym w wariancie inwestycyjnym założono odpowiednio niższy wzrost liczby autobusów na olej napędowy o wyższej normie Euro i w to miejsce wzrost liczby autobusów elektrycznych ze stanu 10 od 2019 r. do 506 w 2028 r., następnie utrzymanie stanu w kolejnych latach.

W scenariuszach rozwojowych założono zakup każdego roku co najmniej 80 autobusów niskoemisyjnych (zgodnie ze stanowiskiem Rady m.st. Warszawy nr 37/2017). W scenariuszu rozwojowym „CNG” w wariancie bezinwestycyjnym założono zmniejszenie liczby autobusów na olej napędowy i sukcesywne ich zastępowanie autobusami napędzanymi CNG (wzrost z 63 w 2017 r. do 1347 w 2031 r.) i wzrost liczby autobusów elektrycznych do 140 w 2031 r. W wariancie inwestycyjnym założono wzrost liczby autobusów napędzanych CNG z 63 w 2017 r. do 1154 w 2031 r., z równoczesnym wzrostem liczby autobusów elektrycznych do 506 sztuk (2029 r.).

W scenariuszu rozwojowym „CNG/Hybryda” w wariancie bezinwestycyjnym założono wymianę autobusów napędzanych olejem napędowym na autobusy CNG i hybrydowe. Założono wzrost liczby autobusów CNG o 400 sztuk (do 733 sztuk w 2025 r.) i hybrydowych do 640 w 2031 r.), autobusów elektrycznych z 10 do 140 sztuk (w 2027 r.). W scenariuszu rozwojowym w wariancie inwestycyjnym założono wzrost autobusów CNG do 2027 r. do 707 sztuk, hybrydowych do 2029 r. do 447 sztuk, z równoczesnym wzrostem autobusów elektrycznych do 506 (w 2028 r.).

Ww. scenariusze nie uwzględniały zróżnicowania w zależności od strategii ładowania pojazdów i dostępnych rodzajów baterii. Z wyjaśnień Dyrektora Biura Polityki Mobilności i Transportu wynika, że nie uwzględniono dodatkowego rozróżnienia w zależności od różnych strategii ładowania pojazdów (w tym różnych typów baterii), ponieważ na tym etapie nie są znane szczegółowe dane dotyczące przyszłych inwestycji. Ponadto koszt zakupu ładowarek kształtuje się na poziomie niecałych 5%, a w przypadku kosztów operacyjnych stanowi około 2%, stąd zastosowanie przedmiotowego rozróżnienia nie ma wpływu na wynik analizy.

W analizie finansowo-ekonomicznej uwzględniono dostępne warianty finansowania (środki własne, finansowanie zewnętrzne), zastosowano realną stopę dyskontową (4,5%), właściwy okres ekonomicznej użyteczności autobusów elektrycznych (13 lat). W kalkulacji nakładów inwestycyjnych i odtworzeniowych związanych z realizacją poszczególnych scenariuszy uwzględniono koszt taboru, infrastruktury, m.in. stacji ładowania, dokumentacji i promocji.

W analizie społeczno-ekonomicznej uwzględniono koszty autobusów, w tym elektrycznych, obejmujące koszty eksploatacji pojazdów, koszty społeczne emisji gazów i koszty społeczne emisji hałasu. Analiza zawiera szczegółowe kalkulacje kosztów środowiskowych dla każdego z wariantów, w tym oszacowane koszty społeczne emisji gazów cieplarnianych, koszty społeczne emisji innych gazów niż cieplarniane (CO, NO, PM 2,5, PM10). W analizie nie uwzględniono kosztów wypadków, wymienionych w katalogu *Niebieska Księga JASPERS* jako obowiązkowe. Z wyjaśnień Dyrektora Biura Polityki Mobilności i Transportu wynika, że w AKK nie uwzględniono kosztów wypadków, ponieważ założono, że ich liczba w wyniku wymiany taboru na zeroemisyjny/niskoemisyjny nie zmieni się.

Z kalkulacji kosztów środowiskowych wynika, że:

- najwyższe koszty generuje scenariusz rozwojowy "CNG", najniższe scenariusz stagnacyjny. Generacja wyższych kosztów przez scenariusz CNG wynika z większej emisji tlenków azotu w stosunku do napędu ON;
- dla każdego ze scenariuszy wariant inwestycyjny jest korzystniejszy od wariantu bezinwestycyjnego. Efekt środowiskowy dla badanych scenariuszy wskazuje na redukcję kosztów w każdym przypadku w granicach 8,8% - 9,0%. Analiza wykazała, że redukcja emisji gazów cieplarnianych na przestrzeni badanych lat jest umiarkowana i mniej wyraźna niż redukcja zanieczyszczeń.

W podsumowaniu analizy społeczno-ekonomicznej wskazano, że każdy scenariusz generuje szereg korzyści o charakterze niefinansowym i w związku z tym inwestycja w autobusy elektryczne akumulatorowe jest efektywna pod względem społeczno-gospodarczym, a osiągnięcie poziomów minimalnego udziału autobusów zeroemisyjnych, zgodnie z zapisami ustawy o elektromobilności, we flocie obsługującej transport publiczny m.st. Warszawy jest wymagane. Wskaźnik B/C (zdyskontowane przychody do zdyskontowanych wydatków) analizy społeczno-ekonomicznej wyniósł w scenariuszu stagnacyjnym 1,07, w scenariuszach rozwojowych „CNG” i CNG/H 1,01, przy czym w każdym przypadku uwzględniono dofinansowanie zakupów autobusów elektrycznych z bezzwrotnych źródeł zewnętrznych na poziomie ca 70-80 %. Bez dofinansowania wskaźnik B/C wyniósł 0,21.

Wynik badania efektywności dla 3 scenariuszy (stagnacyjny, rozwojowy CNG i rozwojowy CNG/H) był następujący: wskaźnik FNPV/C (finansowa wartość bieżąca netto inwestycji) wyniósł odpowiednio: (-) 475,7 mln zł, (-) 480,6 mln zł, (-) 474,9 mln zł.; wskaźnik FNPV/K (finansowa wartość bieżąca netto kapitału): (-) 4,3 mln zł, (-) 9,3 mln zł, (-) 42,1 mln zł); wskaźnik FRR/K (finansowa stopa zwrotu z kapitału): 3,5%, 3,0%, (-) 0,3%. We wnioskach z analizy wskazano, że:

- we wszystkich scenariuszach wskaźniki efektywności przyjmują wartości ujemne, co oznacza, że bieżąca wartość przyszłych przychodów (liczona w cenach stałych ustalonych według cen rynkowych w okresie opracowywania analizy) nie pokrywa wartości kosztów projektu;
- w przypadku każdego z analizowanych scenariuszy planowany wariant inwestycyjny jest uzasadniony pod warunkiem dofinansowania inwestycji ze środków zewnętrznych;
- realizacja wariantów inwestycyjnych, związanych z nabyciem autobusów elektrycznych, jest uzasadniona z punktu widzenia realizacji planu utworzenia jednolitego obszaru transportu, opisanego w Białej Księdze<sup>26</sup>, w szczególności

<sup>26</sup> Biała Księga Transportu. Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i oszczędnego zasobowo systemu transportu. Bruksela 2011.

spełnienia postulatu zmniejszenia do poziomu 50% udziału pojazdów z napędem konwencjonalnym w horyzoncie roku 2030.

Analiza wariantów alternatywnych nie wskazywała linii przeznaczonych do obsługi autobusami zeroemisyjnymi.

(akta kontroli tom I str. 298-352, 433-434)

W notatce służbowej z dnia 2 kwietnia 2019 r., przesłanej przez Dyrektora Biura Polityki Mobilności i Transportu do Prezydenta m.st. Warszawy przedstawiono następujące wnioski wynikające z AKK: pozytywny efekt dla środowiska i ludzi wynikający z wprowadzenia do eksploatacji autobusów zeroemisyjnych, w szczególności związany z ograniczeniem poziomu emisji zanieczyszczeń i hałasu, a także ograniczeniem emisji gazów cieplarnianych; konieczność dofinansowania zewnętrznego w wysokości 84-93% kosztów inwestycji. W notatce zwrócono uwagę, że koszt zakupu autobusu elektrycznego jest dwukrotnie wyższy niż autobusu na olej napędowy, co stanowi duże wyzwanie dla Miasta i staje się ekonomicznie nieopłacalne bez bezzwrotnego finansowania zewnętrznego.

Prezydent m.st. Warszawy, w pismach przewodnich z dnia 9 kwietnia i 2 maja 2019 r. dotyczących przekazania AKK do ministerstw, poinformował, że przeprowadzona analiza wskazuje na brak korzyści z wykorzystywania autobusów zeroemisyjnych. Natomiast w AKK, w części społeczno-ekonomicznej, stwierdza się, że inwestycja w autobusy akumulatorowe jest efektywna pod względem społeczno-gospodarczym, pod warunkiem określonego dofinansowania ze środków zewnętrznych.

W analizie, pomimo ujemnych wskaźników efektywności, wskazano, że: osiągnięcie poziomów minimalnego udziału autobusów zeroemisyjnych, zgodnie z zapisami ustawy o elektromobilności, we flocie obsługującej transport publiczny w m.st. Warszawie jest wymagane; sporządzona analiza kosztów i korzyści wykazała, że w przypadku każdego z rozważanych scenariuszy, planowany wariant inwestycyjny jest uzasadniony z ekonomicznego i społecznego punktu widzenia; obliczone zmonetyzowane efekty środowiskowe są znaczące oraz przy założeniu określonego poziomu dofinansowania kompensują duże nakłady finansowe, które m.st. Warszawa musiałoby ponieść w celu osiągnięcia wymaganego udziału pojazdów zeroemisyjnych we flocie użytkowanych autobusów miejskich.

Zastępca Dyrektora Biura Polityki Mobilności i Transportu, odnosząc się do ww. zapisów AKK i stanowiska w ww. pismach Prezydenta m.st. Warszawy wyjaśnił, że wniosek o efektywności pod względem społeczno-ekonomicznym jest poprawny przy założeniu, że projekt będzie odpowiednio dofinansowany w wysokości 70-80%. Według Dyrektora analiza wykazała, że planowany wariant inwestycyjny jest uzasadniony. Określono też, jakie warunki muszą być spełnione, aby teza ta była prawdziwa. Z tego powodu informacja o braku korzyści z wykorzystywania autobusów zeroemisyjnych została przekazana Ministrowi Przedsiębiorczości i Technologii, Ministrowi Środowiska oraz Ministrowi Energii.

(akta kontroli tom I str. 294-295, 353-358, 490-492)

**3.** Realizując założenia Strategii i Planów rozwoju transportu w Warszawie, w latach 2016-2018 dokonano wymiany części starszych modeli autobusów na nowoczesne autobusy hybrydowe, napędzane CNG i elektryczne. Tabor autobusów zwiększył się w tych latach o 116 autobusów na napęd alternatywny, w tym o 66 autobusów hybrydowych, 29 autobusów napędzanych CNG i 20 autobusów elektrycznych. Autobusy te zastąpiły wycofane pojazdy na olej napędowy. Ponadto MZA podpisało 27 lipca 2017 r. umowę dzierżawy autobusu przegubowego elektrycznego,

rozstrzygnęło przetarg na dostawę 130 autobusów elektrycznych 18 metrowych (umowa podpisana 22 lipca 2019 r.), z terminem dostawy do 27 listopada 2020 r. oraz rozbudowało sieć elektroenergetyczną do ładowania autobusów elektrycznych.

Podjęte i planowane działania Miasta wynikające ze Strategii i Stanowiska Rady m. st. Warszawy w zakresie zakupu autobusów zeroemisyjnych wskazywały na potrzebę zaktualizowania, w terminie do 22 lutego 2019 r., Planu transportowego w celu uwzględnienia wymagań, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 8 oraz ust. 1a i 2a-2c ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Na potrzebę tę wskazywały też wyniki AKK. Ustawowe elementy zaktualizowanego Planu to: wskazanie linii komunikacyjnych, na których przewidziane jest wykorzystanie pojazdów elektrycznych oraz pojazdów napędzanych gazem ziemnym oraz planowany termin rozpoczęcia ich użytkowania; geograficzne położenie stacji gazu ziemnego infrastruktury ładowania transportu publicznego, miejsce przyłączenia do sieci dystrybucji energii elektrycznej infrastruktury ładowania i/lub sieci gazowej, magazyny energii. Zgodnie z § 5 ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego<sup>27</sup>, plan transportowy powinien zawierać część tekstową, natomiast opracowanie części graficznej planu nie jest wymagane. Projekt planu transportowego wymagał konsultacji z operatorem systemu elektroenergetycznego.

Urząd nie podjął prac nad aktualizacją Planu transportowego.

(akta kontroli tom I str. 249, 459)

4. W marcu 2016 r. ZDM przesłał do MZA i Biura Drogownictwa i Komunikacji Urzędu (obecnie Biuro Polityki Mobilności i Transportu) „Strategię obsługi komunikacyjnej Warszawy autobusami bezemisyjnymi (elektrycznymi)” jako obowiązujący dokument dla wszystkich stron zaangażowanych w jej realizację. Strategia ta dotyczyła wyłącznie zakupów autobusów przez MZA dla celów komunikacji miejskiej. W Strategii przewidziano wprowadzenie autobusów elektrycznych do ścisłego centrum miasta, na ciągi, w których nie kursują pojazdy szynowe (Trakt Królewski, na który przewidziano wprowadzenie etapami 141 autobusów elektrycznych, linie do kampusu UKSW obsługiwane przez 1-2 autobusy elektryczne i linie nocne obsługiwane przez 77 autobusów elektrycznych).

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Biura Polityki Mobilności i Transportu zakupem niezbędnej infrastruktury oraz autobusów zeroemisyjnych zajmuje się MZA (obecnie w ramach Umowy wykonawczej z dnia 19 czerwca 2017 r. o świadczenie usług przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym na liniach autobusowych w latach 2018-2027<sup>28</sup>). W § 4 ust. 21 ww. umowy postanowiono, że Miasto zobowiązane jest, w przypadku konieczności przeprowadzenia przez MZA inwestycji infrastrukturalnych które nie są objęte umową, do podjęcia działań w celu pozyskania niezbędnych środków i przekazania ich operatorowi. W § 5 ust. 11 ww. umowy ustalono, że MZA zobowiązane jest do realizowania zadań związanych z odnawianiem taboru autobusowego, obejmujących w szczególności zakupy inwestycyjne oraz modernizacje tego taboru prowadzone zgodnie z Programem Inwestycyjnym oraz wprowadzania (§ 5 ust. 14) do ruchu nowych autobusów zgodnie z harmonogramem określonym w zał. Nr 5 do umowy wykonawczej. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Biura Mobilności i Transportu wynika, że Miasto w latach 2016-2019 nie przekazywało MZA w sposób bezpośredni jakichkolwiek środków na zakup autobusów elektrycznych i infrastruktury ładowania. Koszty

<sup>27</sup> Dz. U Nr 117, poz. 684.

<sup>28</sup> Dalej: Umowa wykonawcza.

niezbędnych inwestycji w tym zakresie były wkalkulowane w cenę usługi transportu zbiorowego.

W latach 2016-2019 (I półrocze) poniesione przez MZA wydatki ze środków własnych na autobusy elektryczne i infrastrukturę ładowania wyniosły 31 937,2 tys. zł. Wydatki te dotyczyły zakupu: 10 autobusów - 20 312,0 tys. zł, pantografów - 767,0 tys. zł, paneli fotowoltaicznych - 335,0 tys. zł, ładowarek - 790,0 tys. zł, stacji szybkiego ładowania - 531,9 tys. zł, budowy rozdzielni głównej - 1 021,0 tys. zł, przebudowy rozdzielni głównej - 499,4 tys. zł, innych wydatków - 118,6 tys. zł. Ponadto podpisano umowę leasingu 10 autobusów elektrycznych na kwotę 23 988,9 tys. zł, z czego do 30 czerwca 2019 r. wydano 6 802,5 tys. zł, podpisano umowę leasingu ładowarek na 783,9 tys., z czego do 30 czerwca 2019 r. wydano 235,6 tys. zł i umowę dzierżawy autobusu elektrycznego na 1332,0 tys. zł, z czego do 30 czerwca 2019 r. wydano 524,2 tys. zł.

(akta kontroli tom I, str. 359-395, 398, 445-447, 466, 474, 478)

Budżet MZA na realizację zakupu 130 autobusów elektrycznych przewidywał wydatki w kwocie 411 453,3 tys. zł, w tym dofinansowanie z UE 180 000,0 tys. zł, kredyt inwestycyjny 150 000,0 tys. zł i środki własne MZA 81 453,3 tys. zł. Według podpisanej w lipcu 2019 r. umowy na dofinansowanie tego zakupu wydatki na zakup autobusów wyniosą 324 870,0 tys. zł, w tym dofinansowanie z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 - 180 000,0 tys. zł. Do 30 czerwca 2019 r. w ramach tego budżetu wydatkowano 297,2 tys. zł, m.in. na wykonanie dokumentacji projektowej, wykonanie studium wykonalności, pokrycie kosztów ekspertyzy dotyczącej doboru typu i pojemności baterii trakcyjnej. Wszystkie te wydatki zostały poniesione przez MZA ze środków własnych.

(akta kontroli tom I str. 63 77, 398, 441-442)

20 lutego 2017 r. pomiędzy Ministrem Rozwoju i Finansów, Ministrem Energii, Polskim Funduszem Rozwoju SA, Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej a m. st. Warszawa (reprezentującym Związek Miast Polskich) podpisano *List Intencyjny* w sprawie tworzenia w Polsce warunków do rozwoju branży elektromobilności. List intencyjny stanowił deklarację działań nad opracowaniem nowych rozwiązań dotyczących autobusów bezemisyjnych, samochodów elektrycznych oraz związanej z nimi infrastruktury ładowania. List intencyjny nie pociągał za sobą zobowiązań finansowych stron.

(akta kontroli, tom I, str. 405, 412-415)

5. W dniu 28 grudnia 2017 r. pomiędzy Narodowym Centrum Badań i Rozwoju<sup>29</sup> a MZA zawarto Porozumienie w sprawie realizacji programu transportu bezemisyjnego. Strony ustaliły, że: MZA w okresie miesiąca od podpisania Porozumienia przedstawi propozycję rodzaju i ilości przewidzianych do zakupu pojazdów bezemisyjnych, a także przebieg linii i miejsc instalacji ładowarek; NCBR przeprowadzi zamówienie publiczne w trybie partnerstwa innowacyjnego na opracowanie bezemisyjnych pojazdów transportu publicznego wraz z niezbędną infrastrukturą; MZA przeprowadzi testy dostarczonych pojazdów. Ustalono, że MZA przysługuje, po uzyskaniu zgód korporacyjnych, prawo do skorzystania z opcji zakupu 165 pojazdów. Równocześnie MZA zobowiązało się do nabycia 7 pojazdów w ramach zamówienia w trybie partnerstwa innowacyjnego, przeprowadzonego przez NCBR. Ustalono, że cena jednostkowa w postępowaniu NCBR nie przekroczy 2 200,0 tys. zł za pojazd bezemisyjny o długości około 18 m, 2 000,0 tys. zł za pojazd o długości 12 m i 1 800,0 tys. zł za pojazd o długości około 10 m. Umowa

<sup>29</sup> Dalej: NCBR.

o partnerstwo innowacyjne miała gwarantować dostawę pojazdów w terminie do 31 grudnia 2023 r., a łączne zobowiązania MZA miały nie przekroczyć 14 800,0 tys. zł netto, przy czym w kwocie tej mieściło się bezzwrotne dofinansowanie za zakup pojazdów z dowolnych źródeł w wysokości co najmniej 60% tej kwoty.

(akta kontroli, tom I, str. 407-411)

Z wyjaśnień Dyrektora Biura Mobilności i Transportu m.st. Warszawy wynika, że funkcjonalność pojazdów będących przedmiotem Porozumienia była omawiana podczas spotkań roboczych. Jako wzorcowy opis przedmiotu zamówienia dla standardu warszawskiego MZA wskazały zapisy z postępowania pn. „Dostawa 130 autobusów elektrycznych” nr 66/NT/WM/18, które zostało udostępnione NCBR. Do dnia zakończenia niniejszej kontroli termin dostawy i liczba autobusów określone w Porozumieniu nie uległy zmianie, a NCBR nie proponowało wprowadzenia korekty i wydłużenia terminu realizacji.

Dyrektor Biura Zarządu i Strategii MZA poinformował, że w dniu 15 lipca 2019 r. NCBR ogłosiło przetarg na opracowanie i dostawę innowacyjnych pojazdów bezemisyjnego transportu publicznego i w ramach tego programu MZA ma możliwość zakupu 170 autobusów elektrycznych.

(akta kontroli tom I str. 406, 448)

**6.** Plan zakupu 130 autobusów elektrycznych został zrealizowany. Podpisana w lipcu 2019 r. umowa dostawy przewiduje dostarczenie autobusów partiami, od maja do listopada 2020 r.

Podstawą zakupów autobusów zeroemisyjnych i niskoemisyjnych, według MZA, było Stanowisko Rady m.st. Warszawy z 19 stycznia 2017 r. MZA sporządziły Plan inwestycyjny określający *„Zadania modernizacyjne i wymiany taboru w latach 2018-2027 oraz zakres uzgodnień SIWZ do postępowania przetargowego w sprawie zakupu taboru<sup>30</sup>”*. W planie przewidziano wymianę taboru w liczbie 800 sztuk po 80 w każdym roku poczynając od 2018 r. W planie nie określono rodzaju napędu nowych autobusów, natomiast wskazano pozyskanie 360 autobusów 18 metrowych w drodze dzierżawy. W odniesieniu do innych operatorów realizujących zadania w zakresie transportu autobusowego w gminie, Miasto (ZTM) wymagało wprowadzenia w warunkach przetargu udziału autobusów niskoemisyjnych oraz premiowało tych operatorów niezależnych, którzy posiadali we flocie autobusy niskoemisyjne. Z informacji uzyskanych od operatorów niezależnych wynika, że w przypadku przetargu organizowanego przez operatora - firmę Mobilis, ZTM wymagało zaoferowania minimum 15 pojazdów z alternatywnym napędem. Realizując ten warunek Mobilis, w przetargu rozstrzygniętym w 2018 r., zakupił 61 autobusów hybrydowych. Drugi operator - firma Michalczewski, z własnej inicjatywy, nabył w 2018 r. 25 autobusów zasilanych CNG. Trzeci operator – firma Arriva Bus Transport od 2016 r. wykonuje usługę m.in. 5-oma autobusami hybrydowymi, a od 31 sierpnia 2019 r. będzie świadczyć usługę 54 autobusami zasilanymi gazem CNG.

Cel określony w Stanowisku Rady m.st. Warszawy został przez Miasto zrealizowany w latach 2018 i 2019. W 2018 r., w odniesieniu do wszystkich przewoźników realizujących przewozy w gminie, nastąpił wzrost taboru niskoemisyjnego o 100 sztuk, w tym 29 autobusów napędzanych gazem CNG, 10 elektrycznych i 61 hybrydowych, w 2019 r. nastąpił wzrost o kolejne 80 sztuk autobusów napędzanych CNG. Cel nie został natomiast zrealizowany w odniesieniu do 2017 r., w którym nabyto tylko 11 autobusów niskoemisyjnych (elektrycznych).

<sup>30</sup> Załącznik Nr 5 do Umowy wykonawczej z dnia 19 czerwca 2017 r. o świadczenie usług przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym na liniach autobusowych w latach 2018-2027.

Poczynione inwestycje w latach 2015-2019 w postaci nabycia 31 sztuk autobusów elektrycznych i przewidywana dostawa 130 autobusów elektrycznych w 2020 r. (łącznie 161 sztuk) dają gwarancję (o ile dostawa co najmniej 62 autobusów elektrycznych będzie zrealizowana do końca 2020 r.) spełnienia wymogu określonego w art. 68 ust. 4 ustawy o elektromobilności, tj. zapewnienia udziału autobusów zeroemisyjnych w użytkowanej flocie pojazdów w wysokości 5%, od dnia 1 stycznia 2021 r. (co najmniej 92 sztuki według stanu taboru na 30 czerwca 2019 r. – 1832 sztuki). Realizacja kolejnego wskaźnika, tj. uzyskania 10% użytkowanych pojazdów zeroemisyjnych od 1 stycznia 2023 r., zależy od zakupu w latach 2021-2022 co najmniej kolejnych 23 sztuk autobusów elektrycznych. Z wyjaśnień Dyrektora Biura Zarządu i Strategii MZA wynika, że zakupy autobusów zeroemisyjnych w latach 2019 i 2020 (130 sztuk) były uwzględnione w planie zakupów, natomiast w pozostałych latach takich zakupów nie zaplanowano.

Zastępca Dyrektora Biura Polityki Mobilności i Transportu wyjaśnił, że w umowach z operatorami niezależnymi Miasto nie zobowiązało ich do zakupu określonej liczby autobusów elektrycznych, natomiast Miasto zamierza realizować kierunek polityki transportowej zakupu autobusów zeroemisyjnych w związku z podpisanym porozumieniem z NCBR.

(akta kontroli tom I str. 420-422, 427-428, 451-453, 474)

7. Zakupy autobusów zeroemisyjnych i prace związane z instalowaniem punktów ładowania były prowadzone przez MZA w ramach realizacji celów określonych w dokumentach strategicznych m.st. Warszawy. W tej sprawie Miasto nie zawierało z MZA, poza Umową wykonawczą z dnia 19 czerwca 2017 r. o świadczenie usług przewozowych, odrębnych porozumień o realizacji celów i zadań wynikających z tych dokumentów. W umowie nie określono liczby i warunków zakupu autobusów zeroemisyjnych. Miasto nie dokonywało analizy prawidłowości przetargów realizowanych przez MZA w odniesieniu do zakupów autobusów elektrycznych i infrastruktury.

Nabycie autobusów elektrycznych, w okresie objętym kontrolą, co do zasady było zgodne z założeniami dotyczącymi warunków zakupu. W przypadku zakupu w listopadzie 2016 r. 10 szt. nowych autobusów, cena ich zakupu wyniosła 20 310,0 tys. zł i była niższa od ceny szacunkowej (22 000,0 tys. zł), ustalono gwarancję na 3 lata lub 300 tys. km; w przypadku leasingu 10 nowych autobusów, na które podpisano umowę w lipcu 2017 r., cena wyniosła 24 772,8 tys. zł i była wyższa od szacunkowej o 1 152,3 tys. zł (23 620,5 tys. zł), ustalono gwarancję na 3 lata lub 300 tys. km; w przypadku dzierżawy jednego autobusu, według umowy podpisanej w lipcu 2017 r., cena wyniosła 1 332,0 tys. zł i była niższa od szacunkowej (1 360,0 tys. zł), ustalono pełne ubezpieczenie na 36 miesięcy.

Z wyjaśnień Dyrektora Biura Zarządu i Strategii MZA wynika, że przy realizacji dostaw autobusów zeroemisyjnych występowały przypadki opóźnień odbioru autobusów, za które MZA wystawiła noty na łączną kwotę 3,2 mln zł. W odniesieniu do planów rozbudowy infrastruktury ładowania, ustalenia wynikające z uzgodnień pomiędzy Miastem, ZTM a MZA, zawarto w studium wykonalności. Infrastruktura ładowania zakupionych autobusów elektrycznych, według MZA, została dobrana optymalnie, ładowarki zostały dobrane biorąc pod uwagę minimalną pojemność baterii w celu zapewnienia nieprzerwanej obsługi linii komunikacyjnych.

Przystępując do projektu „Zakup taboru autobusowego (130 niskopodłogowych autobusów niskoemisyjnych) wraz z infrastrukturą towarzyszącą” MZA zleciło firmie zewnętrznej wykonanie studium wykonalności wraz z analizą kosztów i korzyści. Analiza wykazała, że efektywność całkowitych nakładów projektu i kapitału jest



ujemna, co uzasadnia przyznanie dofinansowania. W ramach analizy ekonomicznej wyceniono koszty i korzyści społeczno-ekonomiczne, których nie uwzględniono w analizie finansowej. Analiza społeczno-ekonomiczna wykazała, że korzyści społeczne z realizacji projektu przewyższają jego koszty i inwestycję należy uznać za uzasadnioną ekonomicznie, co dało podstawę do ubiegania się o dofinansowanie zewnętrzne.

Kontrolę uprzednią przetargu na zakup 130 autobusów elektrycznych przeprowadził Prezes UZP, a kontrolę ex-ante dokumentów przed opublikowaniem ogłoszenia o przetargu przeprowadziło Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT). Podpisana w lipcu 2019 r. umowa na dostawę tych autobusów opiewała na 324 870,0 tys. zł i była niższa niż wartość szacunkowa (351 000,0 tys. zł). Umowa przewidywała gwarancję na 3 lata lub 240 tys. km przebiegu, ponadto gwarancję na konstrukcję nadwozia na 10 lat. Uzgodnienia dotyczące realizacji projektu zakupu 130 autobusów elektrycznych dokonane 23 sierpnia 2018 r. zakładają: obsługę tymi autobusami 12 linii, budowę odpowiednich dla tych linii punktów ładowania wraz z przebudową pętli autobusowych. Uzgodnienia były dokonane w wyniku współpracy z Biurem Architektury i Planowania Przestrzennego w zakresie lokalizacji obiektów energetycznych oraz z konserwatorem w odniesieniu do krańców linii w miejscach objętych ochroną konserwatorską.

(akta kontroli tom I str. 443-445, 467-472, 474)

8. W ramach realizacji celu strategicznego jakim jest rozwój i promocja transportu publicznego, ZTM podejmował działania służące obniżeniu oddziaływania komunikacji miejskiej na środowisko, obejmujące kontynuację budowy II linii metra (14 nowych stacji na odcinku wschodnim-północnym i zachodnim), budowę 10 nowych odcinków linii tramwajowych, wymianę przez MZA autobusów na olej napędowy na autobusy z napędem alternatywnym.

Obniżeniu oddziaływania na środowisko służyły także: wymiana taboru SKM (zakup w 2018 r. 21 nowoczesnych pociągów), rozbudowanie parkingów „Parkuj i Jedź” oraz wprowadzenie ułatwień parkowania dla samochodów elektrycznych, zwiększenie priorytetów dla transportu publicznego (buspasy, zmiany sygnalizacji świetlnej), modernizacja i rozbudowa infrastruktury przystankowej, montaż paneli fotowoltaicznych w zajezdniach i na dachach autobusów, modernizacja oświetlenia w oddziałach MZA.

(akta kontroli tom I str. 399-404)

W Strategii Zrównoważonego Rozwoju Systemu Transportowego Warszawy do 2015 roku i na lata kolejne wskazano dwa wskaźniki zakładanych efektów środowiskowych i społeczno-ekonomicznych związanych z działaniami na rzecz poprawy transportu, w tym w wyniku wprowadzenia do użytkowania autobusów elektrycznych tj.: uzyskanie oszczędności energii elektrycznej w 2020 r. – 3 268 766 MWh, zmniejszenie emisji CO<sub>2</sub> w 2020 r. – 843 342 Mg/r (powtórzone w „Planie gospodarki niskoemisyjnej dla m.st. Warszawy”)<sup>31</sup>.

Dyrektor Biura Polityki Mobilności i Transportu wyjaśnił, że podane w „Planie gospodarki niskoemisyjnej dla m.st. Warszawy” oszczędności energii elektrycznej oraz informacje na temat zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub> nie odnoszą się tylko do zakupu autobusów zeroemisyjnych, a dotyczą przede wszystkim budowy II linii metra wraz z infrastrukturą towarzyszącą i zakupem taboru. Monitoring ww. Planu opierał się na ocenie realizacji w cyklach 2-letnich efektów środowiskowych w wyniku realizacji

<sup>31</sup> Pismem z dnia 3 lipca 2015 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie i pismem z dnia 27 maja 2017 r. Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w Warszawie, odpowiadając na wniosek Miasta o odstąpienie od przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla projektu „Planu gospodarki niskoemisyjnej dla m.st. Warszawy”, stwierdzili brak potrzeby przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla projektu tego dokumentu.

„Planu”. W 2018 r. w ramach oceny za lata 2015-2017 MZA zgłosiły zakup nowego taboru (zmiana sposobu zasilania z ON na LNG), co dało efekt ekologiczny 240 ton CO<sub>2</sub>/rok.

(akta kontroli, tom I, str. 79-81, 477, 492)

Z danych przekazanych przez MZA wynika, że zmiany środowiskowe w wyniku zakupu autobusów niskoemisyjnych i elektrycznych w latach 2016-2019 były nieznaczne. W przypadku CO<sub>2</sub> emisja wzrosła ze 130 963,45 g/100 km w 2015 r. do 132 964,31 g/100 km w 2019 r. (wzrost o 1,5%). Zmniejszenie emisji wystąpiło w przypadku: CO z 304,39 g/100 km w 2016 r. do 276,80 g/100 km w I połowie 2019 r., NO<sub>x</sub> z 866,70 w 2016 r. do 831,45 g/100km w 2019 r.; PM z 13,38 g/100 km w 2016 r. do 12,52 g/100 km w 2019 r. Poziom hałas był porównywalny (w 2015 r. 77,1 dB, w 2019 r. 77,8 db. Dyrektor Biura Zarządu i Strategii MZA wyjaśnił, że główną przyczyną wzrostu emisji CO<sub>2</sub> w latach 2016-2019 był wzrost zużycia oleju napędowego, gazu ziemnego i energii elektrycznej przez całą strukturę autobusów komunikacyjnych, z powodu wzrostu liczby realizowanych zadań przewozowych. W latach 2015-2018 wystąpił wzrost o około 6 mln wozokilometrów, tj. o 7%. Wzrost zużycia energii wynikał również z faktu, że nowe autobusy wyposażone są w klimatyzację całopojazdową, której nie miały starsze modele autobusów oraz wzrostu udziału autobusów wielkopojemnych.

(akta kontroli, tom I, str. 423-426)

Porównanie kosztów eksploatacji autobusów spalinowych z autobusami elektrycznymi w MZA wykazało, że użytkowanie nowego taboru elektrycznego zapewnia efekty ekonomiczne. Koszty eksploatacyjne ogółem w przeliczeniu na jeden autobus zeroemisyjny wynosiły w pierwszym okresie eksploatacji (lipiec - grudzień 2015 r.) 234 025 zł, co stanowiło 93,8% kosztów eksploatacji autobusu spalinowego (249 397 zł). Oszczędność kosztów dotyczyła przede wszystkim kosztów zasilania (paliwa/energii) i kosztów napraw i remontów. Inaczej kształtował się koszt wozokilometrów – 100 wozokilometrów autobusu elektrycznego to 1100 zł, przy koszcie autobusu spalinowego 762 zł (istotnym składnikiem podwyższającym koszt wozokilometrów autobusu elektrycznego była amortyzacja w wysokości 400 zł). Analiza kosztów eksploatacji 15 wybranych autobusów zeroemisyjnych w zakresie efektywności ich wykorzystania w latach 2016-2018 wykazała, że koszty te rosły w kolejnych latach (koszt 100 wozokilometrów w zł), gdy zmniejszała się praca eksploatacyjna (rzeczywisty przebieg w kilometrach), natomiast zasadniczo koszty ulegały zmniejszeniu, gdy praca eksploatacyjna wzrastała. Taka tendencja wystąpiła w odniesieniu do 11 z 13 autobusów, których praca eksploatacyjna wzrosła.

(akta kontroli tom I str. 425, 448-450)

Miasto nie dokonywało analiz stopnia wykorzystania energii elektrycznej w autobusach hybrydowych z uwagi na rodzaj zasilania baterii, który to uniemożliwiał<sup>32</sup>. Użytkownik autobusu nie miał wpływu na przełączanie się napędu z elektrycznego na spalinowy i odwrotnie. W latach 2016-2018 zużycie paliwa autobusów hybrydowych MZA wynosiło od 27,1 do 34,4 tys. litrów i zależało od warunków eksploatacji. Efektywność była większa na liniach śródmiejskich o niskiej prędkości przejazdowej i mniejsza na liniach podmiejskich. Koszt 100 wozokilometrów kształtował się w 2016 r. od 998 zł do 1087 zł, w 2017 r. od 1065 zł do 1 175 zł, w 2018 r. od 114 zł do 1 498 zł.

<sup>32</sup> MZA dysponuje autobusami hybrydowymi starszej generacji typu Solaris Urbino Hybrid z układem napędowym Allison Transmission Ev50 z baterią zasilaną wewnętrznie.

Firma Mobilis użytkuje autobusy zakupione w 2018 r. typu Man NL253 Hybrid<sup>33</sup>. Zużycie paliwa (wyliczone za półrocze 2018 r.) wynosiło dla analizowanych autobusów od 13,1 tys. l do 18,3 l, co dało przeciętne zużycie na 1 km od 0,311 l do 0,372 l. Koszt 100 wozokilometrów wyniósł od 2 581 zł do 3 517 zł.

Powyższe dane wskazują, że wykorzystywanie autobusów hybrydowych nie przynosi istotnego efektu ekologicznego.

(akta kontroli tom I str. 479-486)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Miasto z opóźnieniem sporządziło analizę kosztów i korzyści związaną z wykorzystaniem, przy świadczeniu usług komunikacji miejskiej, autobusów zeroemisyjnych. Analiza, uwzględniająca konsultacje społeczne, została odebrana 19 marca 2019 r., tj. 78 dni po terminie określonym w art. 72 ustawy o elektromobilności, jako obowiązujący termin sporządzenia AKK. Konsultacje przeprowadzono w styczniu/lutym 2019 r., co wpłynęło na przesunięcie terminu sporządzenia ostatecznej wersji AKK uwzględniającej wyniki konsultacji.

Ponadto AKK (w wersji ostatecznej) nie została przekazana niezwłocznie po jej sporządzeniu do właściwych ministrów wymienionych w art. 37 ust. 4 ustawy o elektromobilności. Analiza została przekazana do Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii oraz do Ministerstwa Środowiska 9 kwietnia 2019 r., a do Ministerstwa Energii 2 maja 2019 r.

Zastępca Dyrektora Biura Polityki Mobilności i Transportu wyjaśnił, że opóźnienie wynikało z decyzji W-ce Prezydent m. st. Warszawy p. Kaznowskiej, która w związku z okresem wyborczym, wstrzymała ogłoszenie konsultacji społecznych do czasu zapoznania się z AKK przez nowo wybranych radnych. Do dnia ogłoszenia konsultacji, radni nie wydali jednak opinii. Natomiast opóźnienie w przekazaniu AKK wynikało z decyzji Wiceprezydenta Soszyńskiego, który poprosił, aby przed przekazaniem AKK do ministerstw poinformować prezydenta Trzaskowskiego o wynikach analizy. Odpowiedzialny za zadanie Zastępca Dyrektora Biura Polityki Mobilności i Transportu pominął wśród adresatów Ministra Energii, co zostało uzupełnione po ponagleniu otrzymanym z ME.

(akta kontroli tom I str. 283, 294-295, 473)

2. Ogłoszenia o przyjęciu AKK wraz z jej poprawioną wersją oraz raportem z konsultacji nie zostały niezwłocznie upublicznione. AKK i raport z konsultacji były gotowe 19 marca 2019 r., a ogłoszenia ukazały się na stronach internetowych Urzędu w dniu 12 sierpnia 2019 r., tj. podczas niniejszej kontroli NIK. Z wyjaśnień Dyrektora Biura Polityki Mobilności i Transportu wynika, że zaniedbania w tej sprawie dopuścił się specjalista w Biurze Polityki Mobilności i Transportu odpowiedzialny za to zagadnienie.

(akta kontroli tom I str. 296-297, 474)

3. Urząd nie dokonał aktualizacji Planu transportowego w terminie do 22 lutego 2019 r., w związku z podjęciem działań w zakresie wdrażania zeroemisyjnego transportu publicznego, do czego był zobowiązany zgodnie z art. 80 ustawy o elektromobilności. Podjęte działania związane z wprowadzeniem do eksploatacji autobusów elektrycznych i napędzanych gazem wymagały określenia w zaktualizowanym Planie transportowym parametrów wskazanych

<sup>33</sup> Przełączaniem napędu w tych autobusach steruje program Energy Management Unit, który nie umożliwia ręcznej regulacji przełączania. Bateria jest zasilana wewnętrznym.

w art. 12 ust. 1 pkt 8 oraz ust. 1a i 2a-2c ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, tj. linii komunikacyjnych, na których przewidziane jest wykorzystanie pojazdów elektrycznych oraz pojazdów napędzanych gazem ziemnym, planowanego terminu rozpoczęcia ich użytkowania, geograficznego położenia stacji gazu ziemnego infrastruktury ładowania transportu publicznego, miejsc przyłączenia do sieci dystrybucji energii elektrycznej infrastruktury ładowania i/lub sieci gazowej, magazynów energii.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Biura Polityki Mobilności i Transportu niedokonanie aktualizacji planu transportowego wynikało z równolegle trwających prac nad nowelizacją ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Zdaniem Zastępcy Dyrektora z uwagi na fakt, iż procedura aktualizacji planu transportowego jest czasochłonna i wymaga podjęcia stosownej uchwały Rady m.st. Warszawy, realizacja obowiązku aktualizacji planu wprowadzonego ustawą o elektromobilności i paliwach alternatywnych w warunkach nieustabilizowanej sytuacji prawnej w zakresie proponowanych rozwiązań dotyczących zawartości planów transportowych, była niecelowa.

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie stanowią uzasadnienia do odstąpienia od realizacji wymogów ustawowych w tym zakresie.

(akta kontroli tom I str. 249, 459)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Miasto wywiązało się z obowiązku sporządzenia Analizy kosztów i korzyści związanych z wykorzystaniem autobusów zeroemisyjnych przy świadczeniu usług komunikacji miejskiej, która zawierała niezbędne elementy. Została ona jednak sporządzona z opóźnieniem, a także nie została niezwłocznie upubliczniona i przekazana do właściwych ministrów. Miasto nie dokonało aktualizacji Planu transportowego w terminie do 22 lutego 2019 r. w zakresie określonym w ustawie o publicznym transporcie drogowym, pomimo wystąpienia okoliczności wskazujących na potrzebę takiej aktualizacji. MZA, realizujące zadania Miasta w zakresie rozwoju zeroemisyjnego transportu zbiorowego, dokonało zakupów 31 autobusów elektrycznych w latach 2016-2018 i podpisało w 2019 r. umowę na dostawę w 2020 r. 130 kolejnych autobusów elektrycznych, co zapewniło Miastu wypełnienie ustawowego obowiązku uzyskania do 1 stycznia 2021 r. udziału 5% autobusów zeroemisyjnych we flocie komunikacji miejskiej. Dotychczasowe inwestycje w tabor komunikacji miejskiej, w szczególności zakup autobusów zeroemisyjnych, przyniosły zakładane korzyści środowiskowe w postaci ograniczenia emisji pyłów i hałasu.

#### OBSZAR

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

#### Opis stanu faktycznego

1. Zgodnie z art. 68 ust. 2 ustawy o elektromobilności Miasto powinno zapewnić, od dnia 1 stycznia 2022 r., udział pojazdów elektrycznych we flocie użytkowanych pojazdów w obsługującym ją Urzędzie, na poziomie co najmniej 10%. Flota samochodów Urzędu na dzień 30 czerwca 2019 r. wynosiła 151 pojazdów, w tym 70 w Biurze Administracyjnym (obsługującym biura Urzędu) oraz 81 pojazdów

w urzędach dzielnic<sup>34</sup>. Urząd nie dysponował pojazdami o napędzie elektrycznym, ani innymi tzw. zeroemisyjnymi.

Biuro Administracyjne Urzędu wszczęło postępowanie przetargowe na leasing 16 pojazdów elektrycznych oraz 14 pojazdów hybrydowych. Szacunkowa wartość zamówienia wyniosła 1.870,0 tys. zł netto, z przeznaczeniem na 36 miesięczny leasing ośmiu pojazdów elektrycznych z segmentu B, ośmiu pojazdów elektrycznych segmentu C oraz 60 miesięczny leasing dwóch pojazdów hybrydowych z segmentu B, 10 pojazdów hybrydowych z segmentu C i dwóch pojazdów hybrydowych typu SUV.

Według informacji przekazanej przez Urząd, wartość zamówienia oszacowana została na podstawie analizy ofert rynkowych w zakresie wybranych klas aut i wersji wyposażenia, a rodzaj oraz wymagania jakościowe dotyczące samochodów elektrycznych ustalono na podstawie dotychczasowego użytkowania samochodów w Urzędzie, tj. przebiegu i rodzaju wykonywanych tras przez przyszłych użytkowników. Wymagania jakościowe i specyfikację techniczną samochodów określono w oparciu o wymogi funkcjonalne i bezpieczeństwo.

W przypadku realizacji tego zamówienia Urząd osiągnie 11% udziału pojazdów elektrycznych w swojej flocie.

(akta kontroli tom I str. 157-158, 160-161, 169, tom II str. 1-71)

2. W okresie od lutego do kwietnia 2019 r. dokonano przeglądu prowadzonej działalności przez biura Urzędu oraz nadzorowane jednostki w zakresie możliwości realizacji zadań publicznych w oparciu o pojazdy o napędzie elektrycznym lub gazowym CNG. W wyniku przeprowadzonej analizy<sup>35</sup> zidentyfikowano trudności w zakresie realizacji obowiązku zapewnienia pojazdów elektrycznych lub napędzanych gazem ziemnym, w szczególności wynikających z wysokich cen pojazdów, braku dostępnych pojazdów na rynku (np. samochody ciężarowe samowyladowcze), braku środków finansowych na wymianę taboru w jednostkach, ryzyka znacznego wzrostu kosztów i braku oferentów na rynku oraz braku możliwości dokonania odpowiednich zmian w zawartych umowach wieloletnich, z uwagi na to, iż skalkulowane w nich ceny nie uwzględniały potrzeby zakupu pojazdów elektrycznych lub napędzanych gazem ziemnym. Ww. analiza nie zawierała liczby pojazdów wykorzystywanych do realizacji zadań publicznych (zarówno przez jednostki miejskie jak i zleconych podmiotom zewnętrznym), pozwalającej na wyliczenie potrzeb ilościowych dla zapewnienia realizacji obowiązku dotyczącego wykorzystania 10% pojazdów elektrycznych lub napędzanych gazem ziemnym do realizacji zadań publicznych. Nie zawierała też wyliczeń kosztowych z tym związanych.

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Strategii Biura Infrastruktury wynika, iż powyższe było spowodowane brakiem precyzyjnego wskazania w ustawie o elektromobilności konkretnie jakich zadań publicznych dotyczą powyższe obowiązki. Realizację obowiązków zapewnienia wymaganej liczby pojazdów elektrycznych lub napędzanych gazem CNG i związane z nimi dalsze wyliczenia ilościowe i kosztowe pozostawiono do realizacji poszczególnych biur i dzielnic oraz jednostek miejskich

<sup>34</sup> Według wykazu pojazdów Gminy na dzień 31.12.2018 r. całkowita liczba pojazdów w Gminie (Urząd oraz jednostki miejskie) wynosiła 1087 pojazdów. Ze 156 jednostek Gminy i Urzędu, pojazdy elektryczne zostały zakupione przez 4 jednostki miejskie (Zarząd Transportu Miejskiego – 3, Zarząd Dróg Miejskich – 5, Zarząd Zieleni – 2 oraz Zespół Szkół nr 33 – Warszawa Targowa 86 – 1 szt.). Wykaz nie uwzględnia podziału pojazdów na pojazdy służące do obsługi urzędu lub jednostek oraz na pojazdy służące do realizacji zadań publicznych gminy.

<sup>35</sup> Analiza „Identyfikacja zadań publicznych realizowanych przez biura Urzędu m.st. Warszawy i podległe/nadzorowane jednostki, przy realizacji których niezbędne jest wykorzystywanie pojazdów samochodowych”.

i nie były one agregowane w Urzędzie dla całej gminy. Ww. analiza ma posłużyć do określenia skali i zakresu zadań oraz pierwszoplanowych potrzeb inwestycyjnych, będzie również pomocna przy wskazaniu biur i jednostkom obszarów, w których prowadzenie postępowań wyłaniających wykonawców usług na rzecz samorządu wymagać będzie użycia stosownych zapisów w dokumentacjach przetargowych, w taki sposób i w takich harmonogramach, aby obowiązki ustawowe wynikające chociażby z art. 35 ust. 2 i art. 68 ust. 3 ustawy o elektromobilności mogły zostać w pełni zrealizowane.

W okresie objętym kontrolą Urząd nie dokonywał zakupu pojazdów elektrycznych i napędzanych gazem ziemnym do własnej floty pojazdów z przeznaczeniem na realizację zadań publicznych.

(akta kontroli tom I 157-160, tom II str. 73-75,80-93, 95, 97-116)

3. W terminie określonym w art. 73 ustawy o elektromobilności Miasto przekazało do Ministra Energii informację (o której mowa w art. 38 ustawy o elektromobilności o liczbie i udziale procentowym pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem w użytkowanej flocie pojazdów, obejmującą dane według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. i 2018 r.

(akta kontroli tom II str. 1, 117-124)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

Podjęto działania przygotowujące Urząd do wykonywania zadań przy pomocy pojazdów zero- i niskoemisyjnych. Zrealizowanie postępowania na leasing pojazdów elektrycznych zapewni spełnienie wymogu posiadania 10% pojazdów elektrycznych we flocie Urzędu. Nie przeprowadzono natomiast kompleksowych analiz obejmujących koszt i określających liczbę pojazdów elektrycznych, która zapewniłaby spełnienie obowiązku w zakresie wykorzystania 10% pojazdów elektrycznych lub napędzanych gazem ziemnym do realizacji zadań publicznych. Urząd terminowo wywiązał się z obowiązku przekazania Ministrowi Energii sprawozdania o liczbie i udziale procentowym pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym w użytkowanej flocie pojazdów.

## IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań na rzecz aktualizacji Planu transportowego, w którym zostaną uwzględnione dotychczasowe inwestycje związane z eksploatacją autobusów elektrycznych.

## 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 Warszawie. 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.

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.

Warszawa, 06 listopada 2019 r.

Kontrolerzy  
Robert Bartosik  
Główny specjalista  
kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Warszawie

.....  
Karolina Zawadzka-Kozłowska  
Specjalista kontroli państwowej

.....  
Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy o NIK w powyższym tekście dokonano sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej poprzez zastąpienie użytej na str. 18 w ostatnim wierszu liczby „114” liczbą „1 114”.

Warszawa,     lutego 2020 r.