



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO.410.014.06.2022

Pan
Grzegorz Mackiewicz
Prezydent Miasta Pabianic
95-200 Pabianice
ul. Zamkowa 16

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/070 Finansowanie przedsięwzięć służących rozwojowi elektromobilności w Polsce

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Pabianicach (dalej: Urząd), ul. Zamkowa 16, 95-200 Pabianice.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Mackiewicz – Prezydent Miasta wybrany w wyborach, które odbyły się w dniu 21 października 2018 r. W kadencji 2014-2018 również Prezydentem Miasta był również Grzegorz Mackiewicz.
Zakres przedmiotowy kontroli	Prawidłowość realizacji obowiązków w zakresie elektromobilności.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2022 (I połowa) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, dotyczących zakresu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Jolanta Nowak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/99/2022 z 8 czerwca 2022 r.

(akta kontroli str.1-2)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Samorząd Miasta Pabianice nie zaplanował w latach 2018-2022 w budżecie Miasta Pabianice środków finansowych w wysokości umożliwiającej prawidłową i skuteczną realizację zadań z zakresu elektromobilności. Skutkiem tego, nie zapewniono wymaganego udziału pojazdów elektrycznych we flocie pojazdów używanych przez Urząd. Zadania publiczne zlecane były do wykonania jednostkom organizacyjnym Miasta, pomimo iż nie zapewniono od 1 stycznia 2022 r., przy ich wykonywaniu, 10% udziału pojazdów elektrycznych lub napędzanych gazem ziemnym we flocie pojazdów samochodowych tych podmiotów. Prezydent Miasta nie dotrzymał terminu ustawowego w zakresie sporządzenia „Analizy kosztów i korzyści związanych z wykorzystywaniem, przy świadczeniu usługi komunikacji miejskiej, autobusów zeroemisyjnych lub innych środków transportu, w których do napędu wykorzystywane są silniki, których cykl pracy nie powoduje emisji gazów cieplarnianych lub innych szkodliwych substancji” (dalej: Analiza kosztów i korzyści), jak również nie spowodował, aby po upływie 36 miesięcy od sporządzenia ww. analizy – opracowano kolejną, do czego był zobligowany przepisem art. 37 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych³ (dalej: uoe). Dodatkowo, informacja o przyjęciu Analizy kosztów i korzyści nie została podana do publicznej wiadomości. Prezydent opracował i przekazał projekt uchwały w sprawie aktualizacji Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Gminy Miejskiej Pabianice na lata 2017-2025 Radzie Miejskiej w Pabianicach w dniu 14 marca 2019 r., tj. po upływie terminu na dokonanie jego aktualizacji przewidzianego w art. 80 uoe. W konsekwencji powyższego, stosowna uchwała została przyjęta przez Radę Gminy dopiero w dniu 20 marca 2019 r.

Pomimo, iż wyniki Analizy kosztów i korzyści wskazywały na brak obowiązku zapewnienia przez Miasto Pabianice wymaganego udziału autobusów zeroemisyjnych we flocie pojazdów zbiorowej komunikacji publicznej, planowano jednak działania na rzecz zeroemisyjnego transportu w komunikacji miejskiej. W Planie zrównoważonego rozwoju (...) określono m.in. linie komunikacyjne, na których przewidywano wykorzystanie pojazdów elektrycznych oraz usytuowanie stacji szybkiego ładowania. Realizacja tych zadań uzależniona została od możliwości pozyskania bezzwrotnych środków finansowych przeznaczonych na zakup autobusów zeroemisyjnych. Przeprowadzając w 2022 roku postępowania w sprawie udzielenia zamówień publicznych Urząd nie uwzględnił w Specyfikacji Warunków Zamówienia wymogu udziału pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym we flocie pojazdów samochodowych, wynikającego z art. 68 ust. 3 uoe.

Urząd dopełnił ustawowego obowiązku, rzetelnie sporządzając i terminowo przekazując stosownym ministrom sprawozdanie, o którym mowa w art. 38 oraz w art. 73 uoe.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz.U. z 2021 r. poz. 110 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

Prawidłowość realizacji obowiązków z zakresu elektromobilności

Opis stanu faktycznego

1. Zapewnienie środków finansowych na realizację zadań z zakresu elektromobilności.

W latach 2018-2022 (I półrocze) w budżecie Miasta Pabianice na realizację zadań z zakresu elektromobilności zaplanowano kwotę 49.200 zł. Wydatki dotyczyły:

- opracowania na przełomie lat 2018-2019 Analizy kosztów i korzyści - 36.900 zł (brutto), płatność dokonana w 2019 roku,
- sporządzenia w analogicznym okresie aktualizacji Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Gminy Miejskiej Pabianice na lata 2017-2025 - 12.300 zł (brutto), płatność dokonana w 2019 roku.

(akta kontroli str. 160-162)

2. Realizacja zadań określonych w ustawie o elektromobilności.

Według danych księgowych, na dzień 1 stycznia 2022 r. pięć pojazdów (własność Urzędu) stanowiło flotę pojazdów samochodowych służących do obsługi Urzędu⁴, przy czym jeden (autobus ISUZU) nie był użytkowany i nie posiadał ważnych badań technicznych. Dodatkowo, w skład floty wchodziły dwa samochody użytkowane na podstawie umów najmu zawartych z Zakładem Wodociągów i Kanalizacji Spółka z o.o.

Na dzień 1 stycznia 2022 r. we flocie użytkowanych przez Urząd pojazdów samochodowych nie zapewniono wymaganego udziału pojazdów elektrycznych, o czym szerzej w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 3-48)

Świadczenie usługi komunikacji Miejskiej na terenie Miasta Pabianice realizował Miejski Zakład Komunikacyjny Sp. z o.o., który nie posiadał autobusów zeroemisyjnych lub napędzanych biometanem w użytkowanej flocie autobusów.

Przewoźnik ten nie był zobowiązany do świadczenia usługi komunikacji miejskiej z 5% udziałem ww. autobusów z uwagi na wyniki Analizy kosztów i korzyści (art. 37 ust. 5 i art. 68 ust. 4 pkt 1 uoe).

(akta kontroli str. 73-88, 129, 150-153)

Miasto, w przypadku zlecenia wykonania zadań własnych innym podmiotom⁵, nie egzekwowało od tych podmiotów minimalnego 10% udziału procentowego pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym, we flocie pojazdów używanych do wykonania zlecanych zadań, zgodnie z art. 68 ust. 3 uoe.

Dwie jednostki organizacyjne Miasta⁶ wykorzystywały do wykonywania zadań publicznych po pięć pojazdów lub więcej, natomiast nie posiadały pojazdów elektrycznych lub napędzanych gazem ziemnym, o czym szerzej w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 49-57, 164, 166-169, 250-251)

⁴ Liczba pojazdów będących na stanie ewidencyjnym Urzędu kształtowała się w latach 2018-2022 (I połowa) w ilości od 12 (wg stanu na 1 stycznia 2018 r.) do 31 (wg stanu na 30 czerwca 2022 r.), natomiast liczba pojazdów samochodowych odpowiednio od 12 do 29. Wg stanu na 30 czerwca 2022 r., jeden samochód użytkowany był od 31 grudnia 2016 r. przez jednostkę ratunkowo-gaśniczą, a 23 autobusy hybrydowe przez Miejski Zakład Komunikacyjny Spółka z o.o. (pięć autobusów od 16 listopada 2010 r., cztery autobusy w okresie listopad - grudzień 2018 r. i 14 autobusów w okresie styczeń - czerwiec 2019 r.).

⁵ Z wyjątkiem zadań z zakresu publicznego transportu zbiorowego.

⁶ Zarząd Dróg Miejskich – 12 pojazdów, Miejski Zakład Pogrzebowy – pięć pojazdów.

W okresie objętym kontrolą NIK realizowane były zadania własne gminy, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷ na podstawie czterech umów zawartych w latach 2021 - 2022 pomiędzy Samorządem Miasta Pabianice, a podmiotami zewnętrznymi⁸, a okres realizacji zadań określony był do:

- 31 grudnia 2022 r. dla umowy⁹ zawartej w dniu 3 stycznia 2022 r.,
- 31 grudnia 2023 r. dla umowy¹⁰ zawartej w dniu 1 lutego 2021 r.,
- 31 stycznia 2024 r. dla umowy¹¹ zawartej w dniu 1 lutego 2021 r.,
- 30 czerwca 2024 r. dla umowy¹² zawartej w dniu 23 grudnia 2021 r.

W przypadku trzech z ww. umów, liczba pojazdów samochodowych przewidzianych do realizacji zadań wynosiła od dwóch do czterech. Natomiast w przypadku umowy zawartej na „odbieranie i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, położonych na terenie Miasta Pabianice”, liczba pojazdów samochodowych wykorzystywanych do realizacji zadania określona została na 13. W dniu 30 maja 2022 r. strony umowy podpisały aneks do umowy z dnia 23 grudnia 2021 r., w którym zobowiązano wykonawcę do osiągnięcia łącznego udziału pojazdów elektrycznych lub napędzanych gazem ziemnym we flocie pojazdów samochodowych używanych przy wykonywaniu przedmiotu zamówienia wynoszącego co najmniej 10%.

Analiza specyfikacji warunków zamówienia dotyczących zaplanowanego na 2022 rok postępowania w sprawie udzielenia zamówień publicznych¹³, zatwierdzonych przez Prezydenta Miasta w miesiącach marzec-lipiec 2022 r. wykazała, że w żadnym z dokumentów nie zawarto zobowiązania dla oferenta wynikającego z art. 68 ust. 3 uoe, o czym szerzej w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 129 plik 5-7, 170-247)

Samorząd Miasta Pabianice zlecił podmiotowi zewnętrznemu¹⁴ sporządzenie Analizy kosztów i korzyści, o której mowa w art. 37 uoe. Projekt Analizy kosztów i korzyści (sporządzony w grudniu 2018 r.) został przez Urząd podany do publicznej wiadomości w dniu 7 stycznia 2019 r. z określonym terminem (do 28 stycznia 2019 r.) na złożenie uwag i wniosków. Ostateczny dokument¹⁵ został przyjęty¹⁶ przez Urząd od wykonawcy w dniu 29 stycznia 2019 r.¹⁷, tj. po terminie określonym w art. 72 uoe¹⁸, o czym szerzej w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

Informacja o przyjęciu ostatecznej wersji Analizy kosztów i korzyści nie została udostępniona do publicznej wiadomości, o czym szerzej w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”. Opracowana Analiza kosztów i korzyści zawierała wszystkie

⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 559.

⁸ W wyniku prowadzonych postępowań w sprawie udzielenia zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego o wartości zamówienia do kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.).

⁹ Przedmiot umowy dotyczył bieżącego utrzymania parków, skwerów stanowiących własność Miasta Pabianice.

¹⁰ Przedmiot umowy dotyczył mycia 119 wiat przystankowych, ośmiu wiat rowerowych i jednego edytora informacyjno-reklamowego.

¹¹ Przedmiot umowy dotyczył utrzymania porządku i czystości na 190 przystankach autobusowych i tramwajowych komunikacji miejskiej oraz siedmiu parkingach rowerowych wraz z usuwaniem odpadów z koszy przystankowych i parkingów.

¹² Przedmiot umowy dotyczył odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na których zamieszkują mieszkańcy, położonych na terenie Miasta Pabianice.

¹³ Przebudowa Starego Rynku w Pabianicach - tworzenie włączającej inspirującej i aktywizującej mieszkańców zielonej przestrzeni publicznej o orientacyjnej wartości zamówienia 6.097.560,98 zł;

¹⁴ Wybrany w drodze zapytania ofertowego. Koszt opracowania Analizy kosztów i korzyści wyniósł 36.900 zł.

¹⁵ Omyłkowo na pierwszej stronie wpisano, iż jest to wersja z dnia 27 grudnia 2019 r.

¹⁶ Odebrany protokołem zdawczo-odbiorczym.

¹⁷ W trakcie trwania konsultacji społecznych do Urzędu nie wpłynęły wnioski lub uwagi do projektu Analizy kosztów i korzyści.

¹⁸ Do 31 grudnia 2018 r.

elementy określone w art. 37 ust. 2 uoe. W ww. dokumencie zidentyfikowano oraz dokonano analizy czterech wariantów rozwiązań zbiorowej komunikacji publicznej:

- konwencjonalnego, w którym założono realizację polityki sukcesywnej wymiany taboru na nowe autobusy hybrydowe oraz pełną realizację projektu „Łódzki Tramwaj Metropolitalny: etap Pabianice-Ksawerów”,
- konwencjonalnego, w którym przewidziano realizację polityki sukcesywnej wymiany taboru na nowe autobusy hybrydowe, zaniechanie realizacji projektu „Łódzki Tramwaj Metropolitalny: etap Pabianice-Ksawerów” oraz uruchomienie przez Miasto Pabianice nowej linii komunikacyjnej po trasie zbliżonej do trasy linii tramwajowej 41,
- elektrycznego, zakładającego sukcesywne wprowadzanie taboru z bateryjnym zasilaniem elektrycznym, przy pełnej realizacji projektu „Łódzki Tramwaj Metropolitalny: etap Pabianice-Ksawerów”,
- elektrycznego, w którym założono sukcesywne wprowadzanie taboru z bateryjnym zasilaniem elektrycznym i zaniechanie realizacji projektu „Łódzki Tramwaj Metropolitalny: etap Pabianice-Ksawerów” oraz uruchomienie przez Miasto Pabianice nowej linii komunikacyjnej po trasie zbliżonej do trasy linii tramwajowej 41.

Analiza kosztów i korzyści została niezwłocznie po przyjęciu przekazana właściwemu ministrowi, stosownie do art. 37 ust. 4 uoe.

Głównym wnioskiem z opracowanej Analizy kosztów i korzyści było stwierdzenie braku korzyści ze stosowania taboru zeroemisyjnego oraz, w związku z tym, brak obowiązku jego stosowania. Znaczącym powodem negatywnych wyników analizy były wysokie ceny autobusów zeroemisyjnych, przy jednoczesnym braku rynku wtórnego dla tego typu pojazdów, konieczność ponoszenia dodatkowych nakładów na instalacje zasilające oraz niekorzystne wskaźniki emisji zanieczyszczeń emitowanych przy produkcji energii elektrycznej w Polsce. Niemniej jednak, jak wskazano opracowaniu¹⁹, Miasto Pabianice zamierzało nabyć dla swojego operatora wewnętrzne autobusy elektryczne w sytuacji pozyskania dofinansowania ze środków zewnętrznych – w skali i kompletacji zapewniającej efektywność przedsięwzięcia. W opracowaniu zauważono, że zakup autobusów zeroemisyjnych związany będzie z poniesieniem ponad 2,5-krotnie wyższych jednostkowych nakładów inwestycyjnych niż przy zakupie analogicznego taboru z napędem Diesla.

Do dnia zakończenia kontroli NIK, Samorząd Miasta Pabianice nie sporządził kolejnej Analizy kosztów i korzyści, zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 37 ust. 1 uoe, o czym szerzej w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 58-95, 129 plik 1)

Rada Miejska w Pabianicach podjęła w dniu 20 marca 2019 r. uchwałę Nr V/61/19²⁰ w sprawie aktualizacji „Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Gminy Miejskiej Pabianice na lata 2017-2025”. Projekt uchwały wpłynął do Przewodniczącego Rady Miejskiej w dniu 14 marca 2019 r. tj. po upływie terminu przewidzianego w art. 80 uoe na jego aktualizację. W konsekwencji aktualizacja nie została uchwalona zgodnie z art. 80 uoe, tj. w terminie do 22 lutego 2019 r., o czym szerzej w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

Projekt aktualizacji ww. Planu podlegał konsultacjom społecznym, a uwagi zgłoszone przez dwie jednostki samorządu terytorialnego zostały uwzględnione. W Planie m.in. przytoczono wyniki Analizy kosztów i korzyści, ze szczególnym uwzględnieniem czterech wariantów (dwa konwencjonalne i dwa „elektryczne”)

¹⁹ W rozdziale „Podsumowanie”.

²⁰ Zmieniająca uchwałę Nr XXXIX/519/17 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 20 kwietnia 2017 r. w sprawie przyjęcia Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Gminy Miejskiej Pabianice na lata 2017-2025.

zmian wyposażenia taborowego komunikacji miejskiej. Określono linie komunikacyjne (dla wszystkich wariantów), na których przewidywano wykorzystanie pojazdów elektrycznych oraz usytuowanie stacji szybkiego ładowania. Jak stwierdzono w opracowaniu, Miasto Pabianice nie planowało wykorzystywania w publicznym transporcie zbiorowym pojazdów napędzanych gazem ziemnym. Podkreślono, że korzyści z zakupu autobusów elektrycznych dla Samorządu Miasta Pabianice znacznie wzrosną przy zmniejszeniu wkładu własnego w nabywanym taborze – jako efektu wykorzystania zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji (np. otrzymania bezzwrotnej dotacji). Planowany układ sieci komunikacyjnej oparty został o:

- komunikację kolejową – pociągi Łódzkiej Kolei Aglomeracyjnej,
- komunikację tramwajową – linia tramwajowa do Łodzi,
- podmiejską komunikację autobusową – łączącą Pabianice z miejscowościami w sąsiednich gminach,
- komunikację autobusową - wewnątrz Miasta.

W zakresie planowanych inwestycji taborowych, w Planie określono, że do 2020 r. należy założyć cykl odtwarzania taboru operatora komunalnego w tempie umożliwiającym utrzymanie przeciętnego wieku taboru na poziomie nie więcej niż osiem lat. Określono również standard pojazdów, m.in. posiadanie niskiej podłogi na całej długości, zapowiedzi głosowe przystanków, czy klimatyzację przestrzeni pasażerskiej. Wskazano ponadto, że Miasto Pabianice zamierza nabyć 18 niskoemisyjnych, niskopodłogowych, fabrycznie nowych autobusów o alternatywnym systemie napędowym lub spełniających obowiązującą normę emisji spalin EURO, pojemności pasażerskiej łącznie 1.350 osób, a w przypadku modernizacji infrastruktury torowo-sieciowej w Pabianicach i Ksawerowie, do obsługi linii tramwajowej powinien być wprowadzony tabor niskopodłogowy lub częściowo niskopodłogowy. W Planie wymieniono również przewidywane najważniejsze inwestycje infrastrukturalne, m.in. doposażenie przystanków i wiat oraz słupków przystankowych o podwyższonym standardzie, budowę peronów lub przystanków, budowę nowej krańcówki autobusowej na ul. Podmiejskiej, kompleksową modernizację trasy tramwajowej do Łodzi, dalszą budowę parkingów B&R wraz z odcinkami dróg dla rowerów do węzłów komunikacji miejskiej.

(akta kontroli str. 99-128, 129 plik 2, 130-149)

Miasto Pabianice rozpoczęło w 2017 roku realizację dwóch projektów:

- „Łódzki Tramwaj Metropolitalny: etap Pabianice - Ksawerów” (realizowany w partnerstwie z Gminą Ksawerów), współfinansowany przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014 – 2020, III Oś priorytetowa: Transport oraz z budżetu państwa. Celem projektu był wzrost wykorzystania szynowego transportu publicznego poprzez rozwój, poprawę funkcjonalności i atrakcyjności transportu zbiorowego w systemie aglomeracyjnym i integrację poszczególnych jego sektorów²¹.

²¹ Projekt „Łódzki Tramwaj Metropolitalny: etap Pabianice – Ksawerów” przewiduje kompleksową modernizację linii tramwajowej 41 w Ksawerowie i Pabianicach, obejmującą m.in. przebudowę infrastruktury publicznego transportu zbiorowego w zakresie układu torowego, sieci trakcyjnej, sterowania i ogrzewania zwoznic, trakcyjnych linii kablowych, przebudowę/budowę przystanków tramwajowych, peronów i zatok autobusowych oraz zintegrowanych przystanków tramwajowo-autobusowych, a także ich dostosowanie do potrzeb osób niepełnosprawnych, przebudowę pętli tramwajowej Wiejska, budowę tram-bus pasa w ul. Zamkowej, ul. Stary Rynek i części ul. Warszawskiej w Pabianicach, wprowadzenie priorytetu dla tramwajów w przejeździe przez wybrane osygnalizowane skrzyżowania, budowę i przebudowę sieci uzbrojenia terenu, będących w kolizji z projektowanym układem torowo-drogowym, budowę parkingu rowerowego bike&ride w rejonie pętli

- „Modernizacja i rozwój komunikacji miejskiej w Pabianicach”, współfinansowany przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014 – 2020, III Oś priorytetowa: Transport. Głównym celem projektu było zrównoważenie miejskiego i aglomeracyjnego systemu transportowego poprzez stworzenie warunków do zwiększenia liczby podróży transportem zbiorowym oraz systematyczny i efektywny rozwój układu drogowego. Wzrost liczby pasażerów transportu publicznego będzie wynikiem stworzenia możliwości pozostawienia rowerów na B&R i skorzystania z transportu publicznego²².

(akta kontroli str. 96-98, 129)

Prezydent Miasta wykonał obowiązek wynikający z art. 38 oraz art. 73 uoe przekazując do Ministra Klimatu i Środowiska oraz Ministra Aktywów Państwowych informacje o udziale pojazdów elektrycznych bądź napędzanych gazem ziemnym w użytkowanej flocie pojazdów samochodowych w terminie określonym w ww.przepisach prawa.

(akta kontroli str. 49-50, 53-57, 154-159)

Samorząd Miasta Pabianice nie planuje w najbliższym czasie utworzenia strefy czystego transportu, o której mowa w art. 39 uoe.

(akta kontroli str. 164, 166)

W odniesieniu do problemów związanych z realizacją obowiązków dotyczących elektromobilności, Prezydent Miasta wyjaśnił, że prawidłową ich realizację utrudniają przede wszystkim kwestie związane z finansowaniem rozwoju elektromobilności. Prezydent wskazał na niezasadność podejmowania działań zmierzających do aktualizacji analizy elektromobilności obligatoryjnie co 36 miesięcy. Aktualizacja analizy, podobnie jak na przykład aktualizacja planu transportowego, powinna być w Jego ocenie dokonywana przez jednostki samorządu terytorialnego (dalej: JST) w zależności od potrzeb, w szczególności w przypadku jeśli ustalenia z poprzedniej analizy ulegną dezaktualizacji. Zobligowanie JST do dokonywania co 36 miesięcy sporządzania analizy wydaje się niepotrzebnie sprzyjać firmom consultingowym specjalizującym się w sporządzaniu takich analiz. Rzetelnie opracowana analiza nie traci na aktualności w ciągu 36 miesięcy, jeśli np. w miesiącu nie nastąpiły zmiany w zakresie siatki połączeń transportu publicznego. Doświadczenia branżowe operatorów i organizatorów transportu publicznego wskazują w sposób jednoznaczny, że eksploatacja (koszt bieżący) autobusów o napędzie elektrycznym jest droższy niż eksploatacja autobusów o napędach konwencjonalnych, w tym np. autobusów hybrydowych, na których zakup 18 szt. zdecydowało się Miasto Pabianice. Ponadto, nie bez znaczenia są mniejsze zdolności eksploatacyjne autobusów elektrycznych i konwencjonalnych, mierzone liczbą wykonywanych wozokilometrów. Prezydent Miasta zauważył ponadto, iż o ile rozmaite programy (dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej czy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej) wspierają zakup autobusów elektrycznych i infrastruktury ładowania, to należy podkreślić, że samorządy finalnie pozostają same ze zwiększonymi kosztami eksploatacyjnymi. Sytuacji nie ułatwia skokowy

tramwajowej Duży Skręt. Projekt ma być ukończony do 30 listopada 2022 r., a jego całkowita wartość określona została w kwocie 177.451.132,78 zł, w tym Miasto Pabianice 154.074.982,78 zł i Gmina Ksawerów 23.376.150 zł, wartość dofinansowania: 99.714.225 zł, w tym Miasto Pabianice 85.555.500 zł i Gmina Ksawerów 14.158.725 zł.

²² Zakres projektu obejmuje realizację m.in. zadań: zakup 18 autobusów niskoemisyjnych o napędzie hybrydowym, zakup i instalacja 23 tablic dynamicznej informacji pasażerskiej, zakup i montaż systemu monitoringu wizyjnego, zakup i montaż biletomatów stacjonarnych oraz mobilnych, zakup i montaż wiat przystankowych i ławek, zakup i montaż wiat rowerowych bike&ride. Projekt ma zostać ukończony w terminie do 30 września 2022 r., a jego wartość całkowita określona została w wysokości 81.497.326,81 zł;

wzrost cen energii elektrycznej, w przypadku Pabianic rok do roku to wzrost o 88%, w roku kolejnym spodziewany jest dalszy gwałtowny wzrost cen energii. Kolejną barierą zauważoną przez Prezydenta Miasta są zasady sprawozdawczości (poza terminem i adresatem) wynikające z ustawy o elektromobilności: są one niejasne, realizowane przez samorządy w różnoraki sposób. Konferencja on-line realizowana przez Ministerstwo Klimatu pod koniec stycznia 2022 roku potwierdziła mnóstwo niejasności. Brak jest aktów wykonawczych, które określałyby np. wzór sprawozdania czy jednolitego formularza on-line do przekazywania danych, co ułatwiłoby także pracę z danymi po stronie właściwego Ministerstwa. Kolejnym problemem, na który zwrócił uwagę Prezydent Miasta jest zapewnienie określonych pułapów udziału pojazdów elektrycznych we flocie użytkowanych przez Urząd pojazdów samochodowych. Zadanie to jest obciążone wysokim kosztem inwestycyjnym i eksploatacyjnym, bez zapewnienia stosownego wsparcia finansowego dla JST. Mając na uwadze ograniczenia budżetowe, Urzędu nie stać na zakup pojazdów o napędzie elektrycznym. Konieczne jest w tym daleko idące wsparcie dla JST tak, aby spełnienie obowiązków wynikających z ustawy o elektromobilności nie odbywało się kosztem świadczenia innych usług publicznych przez Miasto, a co za tym idzie – aby nie odbyło się to kosztem mieszkańców.

(akta kontroli str. 155-159)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prezydent, wbrew obowiązkowi określonymu w art. 68 ust. 2 uoe w zw. z art. 35 ust. 1 uoe nie zapewnił od dnia 1 stycznia 2022 r., w obsługującym jednostkę Urzędzie minimalnego co najmniej 10 % udziału pojazdów elektrycznych we flocie użytkowanych pojazdów samochodowych w rozumieniu art. 2 pkt 33 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Zgodnie z art. 36a uoe, udział pojazdów elektrycznych oblicza się stosując zasadę, zgodnie z którą wielkość tego udziału poniżej 0,5 zaokrągla się w dół, a wielkość tego udziału 0,5 i powyżej zaokrągla się w górę.

Według stanu na 1 stycznia 2022 r. i do czasu zakończenia niniejszej kontroli NIK, flotę pojazdów samochodowych Urzędu stanowiło sześć²³ pojazdów wyposażonych w silniki spalinowe. Zgodnie z ww. przepisami jeden z samochodów stanowiących ww. flotę powinien być pojazdem elektrycznym.

(akta kontroli str. 3-48)

Jak wyjaśnił Prezydent Miasta, „(...) wymóg zapewnienia co najmniej 10% udziału pojazdów elektrycznych we flocie użytkowanych pojazdów samochodowych (...) nie został spełniony z uwagi na fakt że użytkowane pojazdy samochodowe znajdują się w dobrym i bardzo dobrym stanie technicznym i w pełni zabezpieczają potrzeby Urzędu. Zastępowanie ich obecnie pojazdami elektrycznymi wiązałoby się z ponoszeniem dodatkowych, nieuzasadnionych ekonomicznie kosztów związanych z ich zakupem (cena pojazdu elektrycznego wielokrotnie przewyższa możliwą do uzyskania cenę ze sprzedaży użytkowanego pojazdu) i tym samym z nieoszczędnym wydatkowaniem środków publicznych, co stanowi naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i może skutkować odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie z normą wynikającą z ww. przepisu wydatki środków publicznych powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków

²³ Nie wzięto pod uwagę nieużytkowanego autobusu.

służących osiągnięciu założonych celów. Jednocześnie zapewniam, że w przypadku wyeksploatowania dotychczas użytkowanego pojazdu zostanie on zastąpiony pojazdem zeroemisyjnym."

(akta kontroli str. 154-156)

2. Prezydent wbrew obowiązki wynikającemu z art. 68 ust. 3 uoe, przy wykonywaniu zadań publicznych, w nw. jednostkach organizacyjnych Miasta nie zapewnił od 1 stycznia 2022 r., co najmniej 10% udziału pojazdów elektrycznych lub napędzanych gazem ziemnym we flocie pojazdów samochodowych używanych do wykonywania tych zadań, tj.:

- Zarząd Dróg Miejskich – 12 użytkowanych pojazdów, w tym 10 napędzanych olejem napędowym oraz po jednym napędzanych benzyną i gazem LPG,
- Miejski Zakład Pogrzebowy – pięć pojazdów, w tym cztery napędzane olejem napędowym oraz jeden - gazem LPG.

(akta kontroli str. 49-50)

Jak wyjaśnił Prezydent Miasta, mając na celu wypełnienie przez miejskie jednostki organizacyjne obowiązku określonego w art. 68 ust. 3 uoe, kierownicy tych jednostek otrzymali od Prezydenta Miasta do stosowania opracowane wyjaśnienia i wytyczne w zakresie obowiązków wynikających z ustawy o elektromobilności.

Pismo zawierające ww. wyjaśnienia i wytyczne zostało przekazane do kierowników jednostek w dniu 19 lipca 2022 r.

(akta kontroli str. 163-164, 166-169)

W ocenie NIK, to na samorządzie terytorialnym, nie zaś na miejskich jednostkach organizacyjnych, spoczywa ciężar wypełnienia obowiązku wynikającego z art. 68 ust. 3 uoe. Wskazać również należy, iż działania w zakresie sprawowania nadzoru nad podległymi podmiotami, podjęte zostały dopiero w wyniku prowadzonej kontroli NIK.

3. Prezydent, przy zleceniu wykonywaniu zadania publicznego, w dokumentacji związanej z postępowaniem w sprawie udzielenia zamówienia publicznych (specyfikacja warunków zamówienia) na zadanie pn. „Przebudowa Starego Rynku w Pabianicach – tworzenie włączającej, inspirującej i aktywizującej mieszkańców zielonej przestrzeni publicznej”²⁴ i sporządzonej w miesiącach marzec-lipiec 2022 r., nie przewidział wymogu spełnienia przez potencjalnych oferentów warunku wynikającego z art. 68 ust. 3 uoe, tj. warunku posiadania udziału pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym we flocie pojazdów samochodowych używanych przy wykonywaniu tego zadania wynoszącego co najmniej 10%.

(akta kontroli str. 129 plik 5-7)

Jak wyjaśnił Prezydent Miasta, w przypadku ww. postępowania, *nieumieszczenie zapisów dotyczących elektromobilności w Specyfikacji Warunków Zamówienia wynikało z przeoczenia. Dotychczasowe dwa postępowania zostały unieważnione, a w przypadku ponownego powtórzenia postępowania właściwe zapisy wynikające z treści art. 68 ust. 3 uoe zostaną zamieszczone."*

(akta kontroli str. 248-249)

²⁴ Dotychczas przeprowadzono trzy postępowania, z których dwa zostały unieważnione, a trzecie nie zostało jeszcze rozstrzygnięte (w dniu 26 lipca 2022 r. nastąpiło otwarcie ofert).

4. Organ wbrew obowiązкови określoneu w art. 72 uoe sporządził po raz pierwszy Analizę kosztów i korzyści, o której mowa w art. 37 ust. 1, dopiero w dniu 28 stycznia 2019 r. tj. z prawie miesięcznym opóźnieniem w stosunku do terminu 31 grudnia 2018 r., określonego ww. przepisie.

Umowa na wykonanie Analizy kosztów i korzyści zawarta została w dniu 28 listopada 2018 r. Przewidziano w niej przygotowanie projektu Analizy kosztów i korzyści w terminie do 27 grudnia 2018 r., a następnie przeprowadzenie konsultacji społecznych oraz przekazanie do Urzędu gotowego dokumentu uwzględniającego zmiany dokonane w wyniku konsultacji społecznych. Wykonawca wywiązał się z warunków umowy i w dniu 27 grudnia 2018 r. przekazał do Urzędu projekt dokumentu, który następnie został podany do publicznej wiadomości przez Urząd wraz z określeniem czasu na złożenie uwag i wniosków. Po okresie wymaganym na przeprowadzenie konsultacji społecznych²⁵, w dniu 29 stycznia 2019 r. do Urzędu został przekazany ostateczny projekt dokumentu.

(akta kontroli str. 58-68, 89-92)

Jak wyjaśnił Prezydent Miasta, „Miasto Pabianice stoi na stanowisku, iż na dzień 31 grudnia 2018 r. dysponowało sporządzoną Analizą kosztów i korzyści związanych z wykorzystaniem, przy świadczeniu usług komunikacji miejskiej, autobusów zeroemisyjnych dla Miasta Pabianice, odebraną w dniu 27 grudnia 2018 r. Fakt poddania następnie dokumentu konsultacjom społecznym, zdaniem Miasta, nie oznacza, że analiza nie była sporządzona. Po jej sporządzeniu rozpoczęły się konsultacje. Należy nadmienić, iż przepisy ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych są w tym zakresie niejasne tym bardziej, że nie jest wymagana przepisami uoe żadna szczególna forma „przyjęcia” analizy, np. w formie uchwały rady miejskiej.”

(akta kontroli str. 163-165)

NIK wskazuje, że Analiza kosztów i korzyści, przed jej przyjęciem przez JST, stanowi jedynie projekt dokumentu. Dopiero po przeprowadzonych konsultacjach społecznych i przyjęciu takiego dokumentu przez JST dokument staje się ostateczny. Przy czym nie ma znaczenia, czy w toku konsultacji zostały zgłoszone uwagi lub wnioski, czy też nie. Na etapie odbioru projektu dokumentu od wykonawcy nie wiadomo bowiem, czy i jakie uwagi i wnioski wpłyną w ramach planowanych konsultacji i jak zostaną rozpatrzone, tj. czy JST uwzględni je w dokumencie.

W odniesieniu do formy przyjęcia Analizy kosztów i korzyści, NIK wskazuje, że dokument ten nie stanowi aktu normatywnego JST, który wymagałby podjęcia przez tę jednostkę uchwały lub innego aktu dla jego obowiązywania. Wobec braku standaryzacji procedury tworzenia analizy, każda JST opracowuje ją według własnego sposobu i metod, przeprowadzając każdorazowo konsultacje społeczne. Dlatego też przyjęcie Analizy kosztów i korzyści może nastąpić w formie uchwały lub innego aktu, czy też czynności potwierdzającej jej przyjęcie. W każdym wypadku przyjęcie dokumentu jest jednak możliwe dopiero po zakończeniu procesu konsultacji.

5. Urząd nie wywiązał się z obowiązku określonego w art. 43 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²⁶, w związku z art. 37 ust. 3 uoe. Nie podano bowiem do publicznej

²⁵ W toku konsultacji nie zgłoszono uwag i wniosków do projektu.

²⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 1029.

wiadomości informacji o przyjęciu Analizy kosztów i korzyści i o możliwościach zapoznania się z jej treścią wraz z uzasadnieniem zawierającym informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa.

(akta kontroli str. 89-92)

Jak wyjaśnił Prezydent Miasta, „Podczas konsultacji społecznych, w związku z opracowywaniem ostatecznej wersji Analizy kosztów i korzyści, nie wpłynęły żadne uwagi do projektu analizy. Nie było zatem konieczności ich uwzględniania w opracowaniu. Ustawodawca nie przewidział konieczności podania do publicznej wiadomości ostatecznego tekstu analizy kosztów i korzyści, w związku z czym nie podano do publicznej wiadomości ostatecznej wersji analizy. Jednocześnie należy zauważyć, że treść analizy, w wyniku konsultacji społecznych nie uległa zmianie.”

(akta kontroli str. 154, 157)

NIK nie podziela ww. wyjaśnień. Realizacja obowiązków określonych w art. 43 ww. ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku (...) nie została uzależniona od wyników konsultacji społecznych.

6. Do zakończenia niniejszej kontroli NIK, Urząd nie sporządził (oraz nie zlecił do wykonania) kolejnej – drugiej Analizy kosztów i korzyści. Zgodnie z art. 37 ust. 1 uoe, jednostka samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 36, sporządza ww. dokument co 36 miesięcy.

Po raz pierwszy Analiza kosztów i korzyści sporządzona została przez podmiot zewnętrzny i przyjęta przez Urząd w dniu 29 stycznia 2019 r., w związku z czym ustawowy termin 36 miesięcy na sporządzenie kolejnej analizy upłynął 29 stycznia 2022 r.

(akta kontroli str. 89-91)

Jak wyjaśnił Prezydent Miasta, „Podczas projektowania budżetu miasta na 2022 r. zakładano zabezpieczenie środków w kwocie 36.900 zł na wykonanie analizy kosztów i korzyści związanych z wykorzystaniem, przy świadczeniu usług komunikacji miejskiej, autobusów zeroemisyjnych dla Miasta Pabianice (po upływie 36 miesięcy od sporządzenia poprzedniej analizy). Z uwagi jednak na pogarszającą się sytuację finansową, spowodowaną drastycznym wzrostem wydatków bieżących (...) i zarazem z ograniczeniem dochodów bieżących, koniecznym było znaczne ograniczenie wydatków bieżących, co w konsekwencji spowodowało, że środki finansowe na wykonanie przedmiotowej analizy, na etapie przyjmowania budżetu nie zostały zabezpieczone. W pierwszej kolejności istniała bowiem konieczność zapewnienia ciągłości podstawowych usług publicznych (...). Urząd ma świadomość konieczności wykonania (aktualizacji) opracowania i w miarę realizacji budżetu roku 2022, gdy tylko pojawią się stosowne możliwości finansowe, planowana jest realizacja niniejszego zadania”.

(akta kontroli str. 154, 156-157)

7. Prezydent opracował i przekazał Projekt uchwały zmieniającej uchwałę Nr XXXIX/519/17 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 20 kwietnia 2017 r. w sprawie przyjęcia Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Gminy Miejskiej Pabianice na lata 2017-2025 Radzie Miejskiej w Pabianicach w dniu 14 marca 2019 r., tj. po upływie terminu przewidzianego w art. 80 uoe na jego

aktualizację. W konsekwencji powyższego Rada Gminy podjęła uchwałę w tym przedmiocie dopiero w dniu 20 marca 2019 r. (uchwała Nr V/61/19).

(akta kontroli str.127-128, 130-131)

Jak wyjaśnił Prezydenta Miasta, „Projekt aktualizacji planu transportowego został protokolarnie odebrany w dniu 28 stycznia 2019 r. Dzień później opublikowano obwieszczenie o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu aktualizacji Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Gminy Miejskiej Pabianice na lata 2017-2025. Konsultacje społeczne zakończyły się 19 lutego 2019 r. Z przyczyn organizacyjnych niemożliwe okazało się podjęcie stosownej uchwały w terminie do 22 lutego 2019 r.”

(akta kontroli str. 154-155, 157)

IV. Uwagi i Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

NIK zwraca uwagę na konieczność:

Uwagi

- uwzględniania w dokumentacjach dotyczących postępowań o udzielenie zamówienia publicznego obowiązku spełnienia przez oferenta warunku określonego w art. 68 ust. 3 uoe,
- rzetelnej realizacji wszystkich obowiązków informacyjnych i sprawozdawczych w zakresie elektromobilności.

Wnioski

1. Opracowanie kolejnej – drugiej Analizy kosztów i korzyści, o której mowa w art. 37 ust. 1 uoe, i następnie przekazanie tej analizy niezwłocznie po jej sporządzeniu ministrowi właściwemu do spraw energii i ministrowi właściwemu do spraw klimatu.
2. Zapewnienie wymaganego udziału pojazdów elektrycznych we flocie pojazdów Urzędu oraz podjęcie działań w celu zapewnienia wykonywania zadań przez podległe jednostki organizacyjne Miasta 10% udziału pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym we flocie pojazdów samochodowych wykorzystywanych do realizacji zadań publicznych.

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 Łodzi. 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 wykorzystania uwag i 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.

Łódź, 30 września 2022 r.

Kontroler
Jolanta Nowak
Doradca ekonomiczny


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektor
Piotr Walczak


.....
podpis