



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.012.04.2022

Pan
Tomasz Andrukiewicz
Prezydent Miasta Elku
Urząd Miasta w Elku
ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 4
19-300 Elk

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta w Elku, ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 4, 19-300 Elk ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Andrukiewicz, Prezydent Miasta Elku ² , (od 26 listopada 2006 r.) 6 grudnia 2006 r.
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 ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie.
Kontroler	Leszek Żywucki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr LOL/87/2022 z 3 lipca 2022 r. (akta kontroli str.1-6)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W budżecie Miasta Elk zapewniono środki finansowe w wysokości umożliwiającej realizację zadań z zakresu elektromobilności. W ramach tych środków, stosownie do wymogów w art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych⁵, sporządzono analizę kosztów i korzyści związanych z wykorzystaniem, przy świadczeniu usług komunikacji miejskiej, autobusów zeroemisyjnych⁶ oraz dokonano zakupu samochodu elektrycznego (przeznaczonego na potrzeby Straży Miejskiej). Dzięki temu zakupowi Urząd osiągnął wymagany, na podstawie art. 68 ust. 2 tej ustawy, 10% udziału samochodów elektrycznych we flocie użytkowanych pojazdów. AKK sporządzona w 2018 r. wykazała brak korzyści z wprowadzenia w mieście transportu zeroemisyjnego. Potwierdziła to również kolejna analiza z 2021 r., w związku z czym Miasto Elk nie miało obowiązku zakupu autobusów zeroemisyjnych dla komunikacji miejskiej. Przy sporządzaniu powyższych analiz, stosownie do wymogu art. 37 ust. 3 ww. ustawy, zapewniono udział społeczeństwa.

¹ Dalej: Miasto Elk lub Urząd.

² Dalej: Prezydent Miasta.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

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

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 110, ze zm., dalej: ustawa o elektromobilności.

⁶ Dalej: AKK lub analiza.

W związku z wymogami ustawy o elektromobilności Miasto Elk uaktualniło też obowiązujący „Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Miasta i Gminy Elk oraz Gminy Stare Juchy na lata 2019-2030⁷, w którym wskazano, że dla przyjętych warunków ekonomiczno-eksploatacyjnych, brak jest wymaganych korzyści związanych z wykorzystaniem autobusów zeroemisyjnych. Ustalono jednak, że plan ten uchwalony został z pięciodniowym opóźnieniem.

W toku kontroli stwierdzono, że dokonując zakupu samochodu elektrycznego nieprawidłowo oszacowano jego wartość. W kalkulacji ceny nie uwzględniono bowiem elementów, którymi samochód ten miał być oznakowany, stosownie do wymogów określonych w przepisach rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia⁸, w wyniku czego nie zastosowano przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁹.

Ustalono również, że nie wymagano od pięciu wykonawców zadań publicznych, ich realizacji z 10% udziałem elektrycznych pojazdów samochodowych, co było niezgodne z art. 68 ust. 3 ustawy o elektromobilności. Stwierdzono także, że nie przekazano przyjętej w 2018 r. AKK, Ministrowi Przedsiębiorczości i Technologii oraz ministrowi ds. energii pierwszej informacji za 2017 r. o liczbie i udziale procentowym pojazdów elektrycznych lub napędzanych gazem ziemnym. Natomiast informację za 2018 r. przekazano z ponad ośmiomiesięcznym opóźnieniem.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zapewnienie środków finansowych na realizację zadań z zakresu elektromobilności

Opis stanu faktycznego

W latach 2018-2022 w budżecie Miasta Elku zaplanowano następujące kwoty środków finansowych na realizację zadań dotyczących rozwoju zrównoważonego publicznego transportu zbiorowego, w tym rozwoju elektromobilności: 20,5 tys. zł na jedno zadanie w 2018 r., 166,9 tys. zł na dwa zadania w 2019 r. oraz po jednym zadaniu na kwotę 33,8 tys. zł w 2020 r. i 33 tys. zł w 2021 r.¹⁰.

W latach 2018 – 2021 zrealizowano w 100% wszystkie zakładane w poszczególnych latach wydatki. Sfinansowano je ze środków własnych. Nie ubiegano się o dofinansowanie i pozyskanie środków ze źródeł zewnętrznych, w tym funduszy europejskich.

Planowane i zrealizowane zadania dotyczyły: sporządzenia AKK w 2018 r. i 2021 r., zalkupu samochodu elektrycznego marki Nissan e- nv200 oraz wykonania zasilania do ładowarki samochodowej na parkingu Urzędu w 2019 r., a także zabudowy/doposażenia do ww. samochodu w 2020 r.

⁷ Plan ten stanowił aktualizację „Planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Miasta i Gminy Elk oraz Gminy Stare Juchy na lata 2013-2022”, dalej: Plan zrównoważonego rozwoju.

⁸ J.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 2022, dalej: rozporządzenie o warunkach technicznych pojazdów.

⁹ J.t. Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, dalej: ustawa: Prawo zamówień publicznych z 2004 r.

¹⁰ W 2022 r. (do 30 czerwca) nie planowano zadań w tym zakresie.

Miasto Elk 15 grudnia 2021 r. złożyło wniosek wraz z załącznikami w celu pozyskania środków z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w ramach Programu priorytetowego nr 6.3 „Zeroemisyjny transport „Zielony Transport Publiczny¹¹”. Wniosek dotyczył zakupu pięciu autobusów elektrycznych wraz z infrastrukturą. Został on zaopiniowany pozytywnie przez Zarząd NFOŚiGW 7 marca 2022 r. oraz umieszczony na 32 miejscu tzw. listy rankingowej. W kwietniu 2022 r. Miastu Elk zostało udzielone dofinansowanie na kwotę 12 230 625 zł przez Zarząd NFOŚiGW.

Po pozyskaniu środków ww. zadanie zostało ujęte w wykazie przedsięwzięć do Wieloletniej Prognozy Finansowej, stanowiącej załącznik nr 2 do Uchwały nr XLIV.436.2022 Rady Miasta Elku z 22 czerwca 2022 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Elku. Planowana wartość inwestycji wyniosła 19 378 650 zł¹². W wyjaśnieniach zastępca Prezydenta Miasta Elku Artur Urbański, działając z upoważnienia Prezydenta Miasta Elku¹³ podał, że realizacja zadania przewidziana została na lata 2023 – 2024.

(akta kontroli str.7-62)

2. Realizacja zadań określonych w ustawie o elektromobilności

Opis stanu
faktycznego

Według stanu na 1 stycznia 2018 r., 2019 r. i 2020 r. Urząd, w ramach swojej floty pojazdów, dysponował siedmioma samochodami, a w jej składzie nie było samochodu z napędem elektrycznym. Natomiast na 1 stycznia 2021 r. i 2022 r. oraz na 30 czerwca 2022 r. – ośmioma, w tym jednym o napędzie elektrycznym. Biorąc powyższe pod uwagę, Urząd od 1 stycznia 2022 r., osiągnął wymagany ustawą o elektromobilności 10% udziału samochodów o napędzie elektrycznym we flocie użytkowanych pojazdów samochodowych.

(akta kontroli str.63)

W lutym 2019 r. na naradzie naczelników wraz z przedstawicielami jednostek organizacyjnych miasta z Prezydentem Miasta, Sekretarz Miasta zwrócił uwagę na konieczność zakupu samochodu elektrycznego, ponieważ Miasto Elk od 1 stycznia 2022 r. musiało posiadać 10% udziału pojazdów elektrycznych w swojej flocie, stosownie do wymogów ustawy o elektromobilności. Decyzję o zakupie przedmiotowego samochodu po ww. naradzie podjął Prezydent Miasta. W związku z powyższym uchwałą Rady Miasta Elku z 27 listopada 2019 r. zwiększono w budżecie miasta środki o kwotę 40 tys. zł, tj. do kwoty 210 tys. zł w dziale 750 – Administracja państwowa, rozdział 75023 – Urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu), § 6060 – Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych.

(akta kontroli str.64-88)

¹¹ Dalej: NFOŚiGW.

¹² W tym: 12 230 625 zł tytułem dofinansowania i 7 148 025 zł – środki własne.

¹³ Dalej: Zastępca Prezydenta Miasta.

W celu zakupu samochodu elektrycznego przeprowadzono zamówienie publiczne, którego wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych kwoty 30 tys. euro. W wyniku jego rozstrzygnięcia zakupiono za kwotę 128,5 tys. zł netto¹⁴ (tj. o 851 zł poniżej progu 30 000 euro¹⁵) samochód elektryczny marki Nissan e-nv200.

Zamówienie zostało przeprowadzone w oparciu o zarządzenie nr 1375/2014 Prezydenta Miasta Elku z 16 kwietnia 2014 r., w którym przyjęto do stosowania regulamin udzielania ww. zamówień publicznych.

Według regulaminu rozeznanie rynku polegało na skierowaniu informacji o zamiarze zakupu do co najmniej dwóch podmiotów. Informacja mogła być skierowana telefonicznie, pisemnie, faksem, za pomocą poczty elektronicznej albo internetu. Za skuteczne przeprowadzenie rozeznania uznawano uzyskanie informacji od co najmniej jednego wykonawcy.

Z notatki służbowej z przeprowadzonego rozeznania¹⁶ wynikało, że zasięgnięto informację w siedmiu firmach zajmujących się sprzedażą samochodów. Samochód był kupowany na potrzeby Straży Miejskiej (typ BUS 7 os. z możliwością zabudowy specjalistycznej dla pojazdów uprzywilejowanych). Ofertę sprzedaży złożył autoryzowany dealer Nissana w Elku¹⁷. Zaoferował on kwotę 128 500 zł netto (158 055 zł brutto). W dniu 19 grudnia 2019 r. Sekretarz przy kontrasygnacie Skarbnika podpisał umowę na zakup przedmiotowego samochodu. Samochód został odebrany 29 maja 2020 r.

W kalkulacji ceny przedmiotowego samochodu¹⁸, który miał być przeznaczony na potrzeby Straży Miejskiej nie uwzględniono elementów oznakowania pojazdu straży miejskiej, o których mowa w § 32b pkt. 2 a-e rozporządzenia w sprawie warunków technicznych pojazdów (opisano to sekcji stwierdzone nieprawidłowości, pkt 1).

Pismem z 20 marca 2020 r., Komendant Straży Miejskiej zwrócił się do Prezydenta Miasta Elku o dostosowanie przedmiotowego samochodu we wskazany wyżej sposób wraz z jego zabudową na potrzeby Straży Miejskiej.

W celu jego dostosowania, zastępca Prezydenta Pan Mirosław Hołubowicz, zlecił w dniu 26 marca 2020 r. przeprowadzenie zamówienia publicznego bez zastosowania ustawy Prawo zamówień publicznych z 2004 r. Zlecenie skierowano do dealera Nissana w Elku.

W dniu 25 maja 2020 r. zabudowano i dostosowano Nissana na potrzeby Straży Miejskiej, wg wymogów określonych cyt. wyżej rozporządzenia w sprawie warunków technicznych. Wartość wykonanych prac wyniosła 27 930 zł netto (33 825 zł brutto) i nie przekraczała wyrażonej w złotych kwoty 30 tys. euro.

¹⁴ 158 055 zł brutto.

¹⁵ Średni kurs złotego w stosunku do euro wynosił 4,3117, wg rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych, dalej: rozporządzenie w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do Euro.

¹⁶ Sporządzonej przez pracownika Referatu Administracyjno – Gospodarczego.

¹⁷ Wasilewski i syn sp. z o.o. autoryzowany dealer Nissana w Elku; dalej: dealer Nissana w Elku.

¹⁸ Wynikającej z oferty na jego dostawę.

Odbiór doposażonego samochodu wraz z zabudową nastąpił 29 maja 2020 r.

(akta kontroli str.89-135)

W latach 2018-2022 (I połowa) w Urzędzie nie dokonywano zakupów oraz nie wprowadzano do ewidencji środków trwałych pojazdów napędzanych wodorem oraz pojazdów napędzanych innymi paliwami alternatywnymi zakupionych w latach wcześniejszych.

(akta kontroli str.136-137)

W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2022 r. Miasto Elk zrealizowało 20 zadań publicznych określonych w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁹. Spośród tych zadań – 16 zlecono jednostkom spoza sektora finansów publicznych, a cztery zostały zrealizowane bezpośrednio przez Urząd. Szczegółową analizą objęto 10 z nich, w tym cztery realizowane bezpośrednio przez Urząd oraz sześć dotyczących zlecenia przez Urząd podmiotom zewnętrznym realizacji zadań określonych w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Objęte analizą zadania publiczne realizowane przez jednostki spoza sektora finansów publicznych dotyczyły:

- budowy placu zabaw w obrębie rewitalizacji jeziora na osiedlu Północ II,
- budowy ulicy Norwida w Elku na odcinku od ul. Kościuszki do ronda zjazdowego do tunelu pod torami (do Rail Baltica),
- przebudowy ul. Grunwaldzkiej oraz budowy ul. Jagiełły w Elku,
- remontów częściowych nawierzchni z elementów betonowych na terenie Gminy Miasta Elk w 2022 r.,
- odnowy oznakowania poziomego cienkowarstwowego z odblaskiem dróg na terenie Miasta Elku w 2022 r.,
- odbioru i transportu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Miasta Elku.

(akta kontroli str.138-142)

W trakcie analizy ustalono, że:

- Przy realizacji wszystkich ww. zadań planowano wykorzystanie pojazdów samochodowych.
- Zadania te zlecone zostały ww. jednostkom przy zastosowaniu przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych²⁰.
- W dokumentacji wszystkich spraw znajdowały się ogłoszenia o zamówieniu, a także protokoły z postępowania o udzielenie zamówienia.
- W jednym przypadku w dokumentacji postępowania (w szczegółowym opisie przedmiotu zamówienia²¹) Urząd wskazywał, iż do realizacji zadania wymagany

¹⁹ J.t. Dz. U. z 2022 r. poz. 559, dalej: ustawa o samorządzie gminnym, z wyłączeniem zadania publicznego, do którego nie stosuje się ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych, oraz do wykonywania, zlecenia lub powierzania zadań publicznych dotyczących letniego i zimowego utrzymania dróg polegającego na mechanicznej metodzie oczyszczania jezdni ulic, w szczególności zmiataaniu i zmywaniu oraz zapobieganiu i zwalczaniu śliskości zimowej, w tym gołoledzi i usuwaniu śniegu oraz z wyłączeniem publicznego transportu zbiorowego.

²⁰ J.t. Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, dalej: Prawo zamówień publicznych.

²¹ Odbioru i transportu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Miasta Elku.

będzie 10% udział pojazdów elektrycznych we flocie pojazdów samochodowych używanych do realizacji zadania. W pozostałych pięciu ww. przypadkach nie odniesiono się tego obowiązku, wynikającego z art. 68 ust. 3 ustawy o elektromobilności, dlatego przedsiębiorcy nie wskazywali liczby pojazdów przeznaczonych do realizacji ww. zadań (opisano to w sekcji stwierdzone nieprawidłowości, pkt.2).

- W jednej umowie²² wskazano, iż wykonawca zobowiązuje się zrealizować zadanie publiczne objęte niniejszą umową, zapewniając zgodnie z art. 68 ust. 3 ustawy o elektromobilności, łączny udział pojazdów elektrycznych lub napędzanych gazem ziemnym we flocie pojazdów samochodowych używanych przy wykonywaniu tego zadania co najmniej 10%, a także zobowiązał się do przekazania zamawiającemu na każde jego żądanie w terminie dwóch dni informacji dotyczących realizacji umowy. Urząd nie kontrolował spełnienia tego zobowiązania. W wyjaśnieniach Zastępca Prezydenta Miasta podał, że w trakcie rozmów z mieszkańcami otrzymywał sygnały, że wykonawca realizuje zadanie korzystając z samochodu elektrycznego, który wzbudzał zainteresowanie mieszkańców miasta Elku.
- W odniesieniu do ww. pięciu spraw wykonawcy nie składali oświadczeń dotyczących/dokumentowali wykorzystywania pojazdów elektrycznych we flocie pojazdów samochodowych używanych przy realizacji zadania (w jednym przypadku wykonawca w umowie zobowiązał się do wykonania umowy zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa).

(akta kontroli str.138-529)

Objęte analizą zadania publiczne realizowane przez Urząd dotyczyły:

- bieżącego utrzymania dróg i terenów wewnętrznych Gminy Miasta Elk wraz z infrastrukturą techniczną,
- objazdu dróg (kontroli pasa drogowego),
- zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych.

Przy realizacji wszystkich ww. zadań planowano wykorzystanie pojazdów samochodowych, od jednego do czterech. W jednym przypadku w zakresie realizacji zadania dotyczącego zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, Straż Miejska realizując to zadanie wykorzystywała samochód elektryczny.

(akta kontroli str.138-142, 527-529)

Zgodnie z art. 37 i art. 72 ustawy o elektromobilności, Miasto Elk sporządziło dwie AKK. Pierwsza sporządzona została w terminie do 31 grudnia 2018 r., a druga (aktualnie obowiązująca) do 31 grudnia 2021 r. Analizy zostały opracowane przez podmiot zewnętrzny na zlecenie Prezydenta Miasta Elku. AKK z 2018 r. za cenę 20,9 zł brutto wykonał Krajowy Instytut Energetyki Rozproszonej Sp. z o.o. w Warszawie. Zlecenie sporządzenia analizy nastąpiło w trybie zapytania cenowego, skierowanego do pięciu potencjalnych wykonawców. Analiza wyłożona była

²² Nr MK-G.272.1.2022.

do publicznego wglądu od 24 września 2018 r. do 15 października 2018 r. Dokument odebrany został protokolarnie 16 października 2018 r. Prezydent Ełku przyjął AKK 15 listopada 2018 r., a Informacja o tym fakcie została ogłoszona w dniu 16 listopada 2018 r.

(akta kontroli str.530-622, 724-726)

Analizę z 2021 r. za kwotę 33 tys. zł brutto wykonał M.G. Public Transport Consulting w Gdyni. Zlecenie wykonania opracowania nastąpiło w trybie zapytania cenowego, skierowanego do dwóch potencjalnych wykonawców. AKK wyłożona była do publicznego wglądu od 21 października 2021 r. do 11 listopada 2021 r. Dokument odebrany został protokolarnie 15 listopada 2021 r. Prezydent Ełku przyjął analizę 17 listopada 2021 r. i w tym dniu nastąpiło jej ogłoszenie.

(akta kontroli str.623-726)

W odniesieniu do obu ww. AKK ustalono, że:

- Zawierały one elementy określone w art. 37 ust. 2 ustawy o elektromobilności, w tym analizę finansowo-ekonomiczną, oszacowanie efektów środowiskowych związanych z emisją szkodliwych substancji dla środowiska naturalnego, analizę społeczno-ekonomiczną uwzględniającą wycenę kosztów związanych z emisją szkodliwych substancji, a także m.in.: analizę kosztów i korzyści funkcjonowania autobusowego transportu zeroemisyjnego oraz określenie wariantów funkcjonowania taboru autobusowego w mieście.
- Zapewniono, stosownie do wymogu art. 37 ust. 3 ustawy o elektromobilności, udział społeczeństwa przy tworzeniu AKK poprzez m.in. zamieszczenie projektów na tablicy ogłoszeń Urzędu oraz stronie BIP Urzędu ze wskazaniem, iż istnieje możliwość składania uwag i wniosków do projektu. W przypadku obu analiz, na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy o elektromobilności oraz art. 30 i 39 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko²³, wydane zostały ogłoszenia Prezydenta zawiadamiające o przystąpieniu do opracowania projektu tego dokumentu, które wywieszane zostały na tablicy ogłoszeń Urzędu i zamieszczone w BIP.
- Analizę z 2018 r. przekazano niezwłocznie (tj. 16 listopada 2018 r.) Ministrowi Energii, Ministrowi Infrastruktury oraz Ministrowi Środowiska. Nie przekazano jej Ministrowi Przedsiębiorczości i Technologii (opisano to w sekcji stwierdzone nieprawidłowości, pkt.3)
- AKK z 2021 r. przekazano niezwłocznie (tj. 17 listopada 2021 r.) Ministrowi Klimatu i Środowiska oraz Ministrowi Rozwoju i Technologii. Obie analizy przekazano ministrom po wyłożeniu do publicznego wglądu ich projektów.
- Zidentyfikowano dwa warianty wymiany taboru autobusowego, tj. wariant bazowy, w którym założono kontynuację dotychczasowej polityki wykorzystywania w komunikacji miejskiej taboru o napędzie hybrydowym oraz zasilanego wyłącznie olejem napędowym; wariant inwestycyjny – z przewidywanymi zakupami autobusów zeroemisyjnych z zastosowaniem

²³ J.t. Dz. U. z 2022 r. poz. 1029.

baterijnego napędu elektrycznego, w liczbie zapewniającej spełnienie wymogów ustawy o elektromobilności.

- W obydwu porównywanych wariantach dokonano oceny efektywności inwestycji poprzez wyliczenie wskaźnika wartości zaktualizowanej netto. Wskaźnik ten w obu przypadkach przyjął ujemne wielkości, przy czym korzystniejszą wartość wskaźnik ten przyjął dla wariantu bazowego. Analiza ekonomiczna wykazała, że czynnikiem krytycznym wpływającym na wartość wskaźnika jest cena autobusu elektrycznego wraz z infrastrukturą ładującą.
- W związku z brakiem korzyści ekonomicznych, wskazujących bezwarunkowo na zasadność eksploatacji autobusów zeroemisyjnych, Gmina Miasto Elk było zwolnione z obowiązku zwiększania udziału pojazdów zeroemisyjnych we flocie komunikacji miejskiej.

(akta kontroli str.571-622, 661-715, 724-726)

W AKK z 2018 r., zawarto następujące wnioski:

- Pojazdy elektryczne, mimo niewątpliwych zalet związanych ze zmniejszeniem niskiej emisji oraz niskimi kosztami operacyjnymi, są jeszcze stosunkowo drogie w zakupie. Dodatkowo wartość inwestycji znacząco zwiększa także infrastruktura ładowania, która powinna uwzględniać również ładowarki wysokiej mocy (stacje szybkiego ładowania).
- Koszty zakupu oraz użytkowania technologii będą w najbliższych latach dynamicznie spadały, a wytrzymałość i pojemność akumulatorów stosowanych w pojazdach elektrycznych znacząco się poprawi. Jednak koszty inwestycji w pojazdy elektryczne wraz z infrastrukturą ładowania są na tyle wysokie, że nie są jej w stanie zrekompensować niskie koszty eksploatacyjne oraz liczne korzyści społeczno-ekonomiczne.

(akta kontroli str.571-622, 724-726)

W analizie z 2021 r., zawarto następujące wnioski:

- Brak korzyści ze stosowania transportu zeroemisyjnego, a zatem brak obowiązku jego wprowadzenia.
- Głównym powodem negatywnych wyników analizy są wysokie ceny autobusów zeroemisyjnych oraz konieczność ponoszenia znaczących dodatkowych nakładów na instalacje zasilające autobusy elektryczne.
- Efektywność zastosowania autobusów zeroemisyjnych znacznie wzrosłaby, gdyby ceny takich pojazdów były niższe.
- Decyzja o wdrożeniu wariatu zakupu pojazdów elektrycznych mogłaby być podjęta tylko w przypadku uzyskania dodatkowego dofinansowania zwiększonych wydatków z krajowych lub europejskich środków pomocowych (np. otrzymania bezzwrotnej dotacji).

(akta kontroli str.571-622, 661-715, 724-726)

Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Miasta i Gminy Elk oraz Gminy Stare Juchy na lata 2019-2030 uchwalony został przez Radę Miasta Elku 27 lutego 2019 r.²⁴, tj. pięć dni po terminie. Zastąpił on Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Miasta i Gminy Elk oraz Gminy Stare Juchy na lata 2013-2022²⁵ (opisano to w sekcji stwierdzone nieprawidłowości, pkt.4).

Celem głównym tego planu było zapewnienie funkcjonowania transportu zbiorowego według określonych zasad, czego głównym przejawem było zapewnienie udziału transportu publicznego w przewozach na poziomie 25-50%. Wskaźnik ten miał być osiągnięty do 2030 r.

W związku z wejściem w życie ustawy o elektromobilności plan został uzupełniony o zapisy związane z elektromobilnością. Wskazano, że w 2018 r. Miasto Elk wykonało AKK związaną z wykorzystaniem, przy świadczeniu usług komunikacji miejskiej, autobusów zeroemisyjnych, w której przyjęto, że w Elku wymóg zapewnienia określonego udziału autobusów zeroemisyjnych we flocie zapewniony zostanie poprzez eksploatację autobusów elektrycznych z bateryjnymi zasobnikami energii. Planowano, że w celu umożliwienia obsługi także zadań całodziennych na przeznaczonych do elektryfikacji liniach – przy racjonalnej pojemności baterii – autobusy będą ładowane w zajezdni operatora i doładowywane w stacjach szybkiego ładowania pantografowego na wybranych pętlach. Wskazano, że jednak AKK wykazała, że dla przyjętych warunków ekonomiczno-eksploatacyjnych brak jest wymaganych korzyści związanych z wykorzystaniem autobusów zeroemisyjnych, co jednocześnie, zgodnie z art. 37 ust. 5 ustawy o elektromobilności, zwalnia Miasto Elk z obowiązku zwiększania udziału pojazdów zeroemisyjnych we flocie komunikacji miejskiej. Ewentualne zmiany w tym zakresie, wynikające z kolejnych AKK, które będą przeprowadzane co 36 miesięcy i determinować będą konieczność aktualizacji planu w przyszłości.

(akta kontroli str.727-796)

W analizowanym okresie usługi komunikacji miejskiej świadczył Miejski Zakład Komunikacji spółka z o.o. w Elku. Na 1 stycznia 2021 r. dysponował on 36 autobusami. Żaden z autobusów nie był autobusem zeroemisyjnym bądź napędzany biometanem. AKK przyjęte w 2018 r. i 2021 r. wskazywały na brak korzyści z wykorzystania autobusów zeroemisyjnych²⁶.

(akta kontroli str.797-799)

²⁴ Uchwała Nr IV.38.2019 Rady Miasta Elku z dnia 27 lutego 2019 r.

²⁵ Uchwała Nr XXXVIII.365.2013 Rady Miasta Elku z dnia 17 grudnia 2013 r.

²⁶ Działania Miasta Elk w celu zakupu autobusów zeroemisyjnych opisano w pkt 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

W latach 2018 – 2022, Prezydent przekazał cztery informacje w zakresie pojazdów elektrycznych lub napędzanych gazem ziemnym w użytkowanej flocie pojazdów samochodowych przekazywał właściwym ministrom. Trzy z nich, tj. za lata 2019 -2021 przekazał terminowo, stosownie do art. 38 ustawy o elektromobilności. Informacja za 2018 r. przekazana została w dniu 4 października 2019 r., tj. z ponad ośmiomiesięcznym opóźnieniem, a informacja za 2017 r. nie została przekazana w ogóle (opisano to w sekcji stwierdzone nieprawidłowości, pkt.5).

(akta kontroli str.800)

Na terenie Miasta Elku nie ustanowiono strefy czystego transportu, o której mowa w art. 39 ustawy o elektromobilności.

W wyjaśnieniach Zastępca Prezydenta Miasta Elku podał, że nie jest planowane wprowadzenia takiej strefy, gdyż jej ustalenie wymaga dokonania analizy możliwości, a także analizy kosztów i korzyści płynących dla mieszkańców z jej ustanowienia. Wskazał, że poziom zanieczyszczeń CO₂ i PM10 w Elku jest znacznie niższy niż w miastach, gdzie strefy takie są planowane lub ustanowione.

(akta kontroli str.523-526, 801)

W wyjaśnieniach Zastępca Prezydenta Miasta podał, że realizację obowiązków wynikających z zakresu elektromobilności utrudniają przede wszystkim ograniczone środki finansowe, którymi samorząd może dysponować w celu wypełnienia jej zapisów. Koszty zakupu pojazdów zeroemisyjnych są bardzo wysokie i biorąc pod uwagę panującą obecnie inflację będą wzrastać. Ponadto występuje ograniczona dostępność specjalistycznych pojazdów elektrycznych przez co ceny są zawyżone. Również przepisy ustawy o elektromobilności są skomplikowane i nieprzejrzyste, co przy jednoczesnym braku linii orzeczniczej sądów administracyjnych przyczynia się do nieprawidłowej ich interpretacji. Ponadto zwrócił uwagę, że brak jest korzyści związanych z przejściem na transport zeroemisyjny, ponieważ zakup autobusów elektrycznych jest nieopłacalny, co wykazały dwie AKK z 2018 r. i 2021 r. Nawet przy wysokim dofinansowaniu zakupu takich pojazdów ze środków unijnych wysokość wymaganego wkładu własnego przy zakupie jednego autobusu elektrycznego odpowiada kosztom zakupu średniej klasy nowego autobusu tradycyjnego. Ponadto należy doliczyć koszty budowy przynajmniej kilku stacji ładowania. W celu przyspieszenia wymiany taboru autobusowego na zeroemisyjny, konieczne byłoby zwiększenie dofinansowania takiej inicjatywy przynajmniej do poziomu, w którym zakup takiego taboru wraz z infrastrukturą towarzyszącą, byłby tańszy od zakupu taboru z tradycyjnym napędem. W przypadku braku takich możliwości należałoby rozważyć przesunięcie w czasie takiej wymiany.

(akta kontroli str.523-526)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W trakcie realizacji zamówienia publicznego, którego przedmiotem był zakup samochodu elektrycznego (przeznaczonego na potrzeby Straży Miejskiej), nieprawidłowo oszacowano jego wartość, ponieważ w kalkulacji ceny nie uwzględniono następujących elementów, którymi samochód ten miał być oznakowany:

- pasem wyróżniającym odblaskowym w postaci trójrzędnej szachownicy barwy żółto-granatowej,
- pasem barwy granatowej umieszczonym poniżej pasa, o którym mowa w lit. a, o szerokości nie mniejszej niż 30 cm i nie większej niż do dolnej krawędzi drzwi,
- odblaskowym napisem "STRAŻ MIEJSKA" barwy żółtej umieszczonym na pasie, po obu stronach pojazdu na drzwiach przednich oraz z tyłu pojazdu,
- świetlnym napisem "STRAŻ MIEJSKA" barwy granatowej lub czarnej na białym tle, umieszczonym na dachu pojazdu,
- emblematem o wymiarach nie mniejszych niż 30 x 22 cm umieszczonym po obu stronach pojazdu na drzwiach tylnych, a w przypadku pojazdów posiadających inny układ drzwi - za drzwiami przednimi; emblemat powinien być tożsamy z emblematem gminy,

co było niezgodne z § 32b pkt. 2 a-e rozporządzenia w sprawie warunków technicznych pojazdów. Spowodowało to udzielenie zamówienia publicznego bez zastosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych z 2004 r., ponieważ łączna wartość tego samochodu wraz z zabudową wyniosła 156 000 zł netto zł (w tym 128 500 zł netto wartość nabycia samochodu i 27 500 zł koszt wyposażenia wraz z zabudową). Było niezgodne z art. 3 ust. 1 pkt. 1 tej ustawy, ponieważ²⁷ kwota 156 000 zł przekraczała 30 tys. Euro²⁸, tj. próg po przekroczeniu którego należało stosować przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych z 2024 r.²⁹

W wyjaśnieniach Prezydent Tomasz Andrukiewicz podał, że przez niedopatrzenie nie zwrócono uwagi, że przedmiotowy samochód ma spełniać wymogi cytowanego wyżej rozporządzenia. Podał, że nie analizował kalkulacji ceny, ponieważ należało to do obowiązków pracownika przeprowadzającego zamówienie publiczne, którego wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych kwoty 30 tys. euro. Wskazał, że Sekretarz Miasta Pan Marcin Radziłowicz poinformował go o wyborze, co do którego nie było zastrzeżeń ze strony innych osób, w zakresie przeprowadzenia tego zamówienia. Również Sekretarz Miasta oraz Skarbnik Miasta podali, że nie analizowali kalkulacji ceny, ponieważ należało to do obowiązków pracownika przeprowadzającego zamówienie publiczne, którego wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych kwoty 30 tys. euro.

(akta kontroli str.69-71, 89-130, 131-133, 802-805)

²⁷ Średni kurs złotego w stosunku do euro wynosił 4,3117, wg rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych.

²⁸ Wg rozporządzenia w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro.

²⁹ Art. 4 pkt 8 ustawy prawo zamówień publicznych z 2004 r.

Przesłuchany w charakterze świadka były pracownik Referatu Administracyjno – Gospodarczego Urzędu Miasta w Elku przeprowadzający czynności zakupu przedmiotowego samochodu zeznał, że z uwagi na upływ czasu oraz liczbę przeprowadzanych przez niego zamówień publicznych, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych kwoty 30 000 euro, nie pamiętał szczegółów dlaczego w kalkulacji ceny nie uwzględnił wymaganego oznakowania.

(akta kontroli str.806-807)

2. W ramach postępowań prowadzonych w trybie Prawa zamówień publicznych, dotyczących:

- budowy placu zabaw w obrębie rewitalizacji jeziora na osiedlu Północ II,
- budowy ulicy Norwida w Elku na odcinku od ul. Kościuszki do ronda zjazdowego do tunelu pod torami (do Rail Baltica),
- przebudowy ul. Grunwaldzkiej oraz budowy ul. Jagiełły w Elku,
- remontów cząstkowych nawierzchni z elementów betonowych na terenie Gminy Miasta Elk w 2022 r.,
- odnowy oznakowania poziomego cienkobarstwowego z odblaskiem dróg na terenie miasta Elku w 2022 r.,

Miasto Elk nie wymagało od wykonawców (m.in. w Specyfikacji Warunków Zamówienia) realizacji zadania z 10% udziałem elektrycznych pojazdów samochodowych. Było to niezgodne z obowiązkiem, wynikającym z art. 68 ust. 3 ustawy o elektromobilności.

W wyjaśnieniach zastępca Prezydenta Miasta Elku wskazał, że spowodowane to było niedopatrzeniem.

(akta kontroli str.72-77, 138-529)

3. Przyjętą w 2018 r. AKK, nie przekazano Ministrowi Przedsiębiorczości i Technologii, co było niezgodne z art. 37 ust. 4 ustawy o elektromobilności.

W wyjaśnieniach Zastępcy Prezydenta Miasta Elku podał, że spowodowane to było błędną interpretacją przepisu, ponieważ informację przekazano do Ministerstwa Infrastruktury, zamiast do Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii.

(akta kontroli str.72-77, 628-633, 724-726)

4. Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla Miasta i Gminy Elk oraz Gminy Stare Juchy na lata 2019-2030 zawierający aktualizację w związku z przyjęciem AKK, uchwalony został przez Radę Miasta w Elku 27 lutego 2019 r., tj. z opóźnieniem wynoszącym 5 dni. Było to niezgodne z art. 80 ustawy o elektromobilności, wg którego powinien być zaktualizowany w terminie w terminie roku od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy o elektromobilności, tj. do 22 lutego 2019 r.

W wyjaśnieniach zastępca Prezydenta Miasta Elku podał, że spowodowane to było niedopatrzeniem.

(akta kontroli str.72-77, 727)

5. Pierwszej informacji o liczbie i udziale procentowym pojazdów elektrycznych lub napędzanych gazem ziemnym, wg stanu na 31 grudnia 2017 r., Miasto Elk nie przekazało ministrowi ds. energii, co było niezgodne z art. 73 ustawy o elektromobilności, ponieważ pierwsze sprawozdanie należało złożyć w terminie do 22 maja 2018 r. Natomiast Informację o liczbie i udziale procentowym pojazdów elektrycznych lub napędzanych gazem ziemnym za 2018 r., Miasto Elk przekazało ministrowi ds. energii, w październiku 2019 r., tj. z ponad ośmiomiesięcznym opóźnieniem, co było niezgodne z art. 38 ustawy o elektromobilności, ponieważ informacja powinna być przekazana do 31 stycznia każdego roku, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego przekazanie tej informacji.

W wyjaśnieniach zastępcy Prezydenta Miasta Elku wskazał, że nie było to celowe działanie, a wynikało z błędnej interpretacji obowiązujących w tym zakresie przepisów.

(akta kontroli str.72-77, 134-135, 800)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

W rezultacie przeprowadzonej kontroli Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnioskuje o podjęcie działań mających na celu: wymaganie od wykonawców zleconych zadań ich realizacji z 10% udziałem elektrycznych pojazdów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie. 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 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

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.

Olsztyn, 14 października 2022 r.

Kontroler
Leszek Żywucki
Główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
z up.
Barbara Zajdel
wicedyrektor

.....
podpis