



# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.411.2.3.2025

Pan  
Dominik Pikos  
Wójt Gminy Turawa

Urząd Gminy Turawa  
ul. Opolska 39c  
46-045 Turawa

## WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

S/25/001 - Zlecenie usług transportu publicznego przez wybrane gminy województwa opolskiego

## **I. Dane identyfikacyjne**

|                                     |                                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jednostka kontrolowana              | Urząd Gminy Turawa ul. Opolska 39C, 46-045 Turawa <sup>1</sup>                                                                                                                                                      |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Dominik Pikos, Wójt Gminy Turawa, od 20 listopada 2018 r. <sup>2</sup>                                                                                                                                              |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | 1. Planowanie i organizacja publicznego transportu zbiorowego<br>2. Nadzór nad usługami publicznego transportu zbiorowego                                                                                           |
| Okres objęty kontrolą               | Od 1 stycznia 2022 r. do zakończenia czynności kontrolnych <sup>3</sup> , z uwzględnieniem zagadnień sprzed tego okresu, jeśli będą miały wpływ na ocenę kontrolowanego obszaru.                                    |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>4</sup>                                                                                                                             |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu                                                                                                                                                                          |
| Kontroler                           | Agnieszka Kwiecień, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/65/2025 z 22 maja 2025 r.<br><br>Ewa Tomaszewska, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LOP/84/2025 z 26 czerwca 2025 r. |

(akta kontroli str. 1-2)

---

<sup>1</sup> Dalej Urząd lub Organizator.

<sup>2</sup> Dalej Wójt.

<sup>3</sup> Tj. 25 września 2025 r.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Wójt zapewnił organizację publicznego transportu zbiorowego na obszarze Gminy Turawa w sposób dostosowany do potrzeb lokalnej społeczności. W ocenie NIK, część podjętych w tym celu działań nie odpowiadała wymogom wynikającym z obowiązujących przepisów lub cechowała się brakiem rzetelności. W latach 2022-2023 Gmina nie inicjowała czynności umożliwiających badanie i analizę potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, a w całym okresie objętym kontrolą nie przeprowadziła w tym zakresie konsultacji społecznych. Szczegółowe analizy zaczęto przeprowadzać od 2024 r. i dokonywano ich na podstawie przedkładanych przez operatorów sprawozdań, czego efektem było zwiększenie częstotliwości odjazdów autobusów na najbardziej obciążonych liniach. Zorganizowane w latach 2023-2024 postępowania prowadzące do zawarcia umowy o świadczenie usług transportowych w latach 2024-2025, ze względu na sposób określenia przedmiotu zamówienia, były przeprowadzone nierzetelnie, co skutkowało m.in. zastosowaniem trybu bezpośredniego zawarcia umowy na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym<sup>6</sup>, do niepodlegających tej ustawie usług transportu dzieci do szkół i przedszkoli. W treści umów zawartych z operatorami uwzględniono postanowienia zabezpieczające interes Gmin, oraz część elementów wskazanych w art. 25 ust. 3 o.p.t.z.

Gmina zapewniła wydawanie zezwoleń i zaświadczeń potwierdzających uprawnienia do wykonywania publicznego transportu na ustawowych drukach, jednak dokumenty te nie zawierały części obligatoryjnych danych. Należne z tytułu ich wydania opłaty zostały pobrane w prawidłowej wysokości, a pozyskane środki przeznaczono na remonty wiat i przystanków komunikacyjnych znajdujących się na terenie Gminy.

Prawidłowo wydatkowano środki na realizację usług transportowych, dokonując zapłaty należnego operatorom wynagrodzenia w wysokości i w terminach wynikających z treści zawartych umów. Stwierdzono w tym obszarze przypadki niewywiązania się z obowiązku przekazywania przez operatorów informacji dotyczących złożonych przez odbiorców usług skarg i reklamacji. NIK pozytywnie oceniła regularne przeprowadzanie kontroli sposobu świadczenia usług publicznego transportu zbiorowego, choć w przypadku jednego poddanego oględzinom pojazdu stwierdzono niewyegzekwowanie od zleceniodawcy zapewnienia jego oznakowania zgodnie z wymogami zawartej umowy.

W Urzędzie zapewniono także rzetelne i terminowe przekazywanie Marszałkowi Województwa Opolskiego informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego w zakresie określonym w art. 49 ust. 1 o.p.z.t.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły także rozpatrzenia jednej skargi w sposób niezgodny z obowiązującymi w tym zakresie przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>7</sup> oraz zaniechania udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej<sup>8</sup> dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów

---

<sup>5</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 285 – dalej również: o.p.t.z.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 572, ze zm.

<sup>8</sup> Dalej również: BIP.

przeprowadzających, wymaganej na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. 4 tiret drugie w związku z art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>9</sup>.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>10</sup> kontrolowanej działalności**

| <b>OBSZAR</b>          | <b>1. Planowanie i organizacja publicznego transportu zbiorowego</b>                                                                      |
|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Opis stanu faktycznego | 1. Realizację zadań dotyczących planowania i organizowania transportu zbiorowego przypisano do zadań Referatu Budownictwa <sup>11</sup> . |

(akta kontroli str. 926-963)

Gmina, jako jednostka o liczbie ludności wynoszącej 10 014<sup>12</sup>, należała do grupy podmiotów niepodlegających obowiązkowi opracowania planu transportowego, o którym mowa w art. 9 ust. 1 o.p.z.t. Realizację zadania polegającego na organizacji publicznego transportu zbiorowego, Gmina rozpoczęła w 2023 r. jednakże przed przystąpieniem do organizacji zamówienia publicznego zlecającego świadczenie usług transportowych nie przeprowadzono badań ani analiz potrzeb przewozowych w zakresie publicznego transportu zbiorowego. W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono również formalnych konsultacji społecznych.

Analizy i badania w tym obszarze zaczęto przeprowadzać od 2023 r. Oparte były one na dołączonych do faktur sprawozdaniach zawierających m.in. ilości przejechanych wozokilometrów oraz liczbie przewiezionych pasażerów, która ustalana była na podstawie wydanych darmowych biletów<sup>13</sup>. Dodatkowo Organizator w latach 2024-2025 otrzymał od operatorów analizy sprzedaży biletów jednorazowych, dzienną liczbę kursów i przejechanych kilometrów<sup>14</sup>.

(akta kontroli str. 913, 986-1009)

Z wyjaśnień Wójta wynikało, że od 16 lutego 2023 r. uruchomiono odrębny adres e-mail<sup>15</sup>, na który mieszkańcy mogli zgłaszać wszelkie skargi, zażalenia oraz potrzeby dotyczące zorganizowanego na terenie Gminy transportu publicznego. Dwukrotnie podjęte próby kontaktu<sup>16</sup> za pośrednictwem wskazanego adresu nie powiodły się. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, Gmina nie udzieliła

---

<sup>9</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

<sup>10</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>11</sup> Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 33-37 oraz ust. 3 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy w Turawie, wprowadzonego zarządzeniem nr OB.120.24.2019 Wójta Gminy Turawa w sprawie wprowadzenia jednolitego tekstu Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Turawa z dnia 29 listopada 2019 r.

<sup>12</sup> Według danych Urzędu Statystycznego w Opolu dotyczących 2024 r. [GUS: Statystyczne Vademecum Samorządowca](#).

<sup>13</sup> Zgodnie z uchwałą nr XLIX/357/2023 Rady Gminy Turawa z 2 lutego 2022 r. darmowy transport publiczny na terenie Gminy Turawa zaczął obowiązywać od po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego.

<sup>14</sup> Przekazane w 2024 r. obejmowały okres od lutego do sierpnia. Natomiast w 2025 r. dane te obejmowały dotyczyły miesięcy kwiecień oraz maj.

<sup>15</sup> komunikacja@turawa.pl.

<sup>16</sup> Wiadomości wysłane w dniach 9 lipca 2025 r. oraz 6 sierpnia 2025 r.

odpowiedzi potwierdzającej otrzymanie wiadomości. Powyższe kwestie opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Odpowiedzialny za obsługę e-maila pracownik wyjaśnił, że: *Naturalne ukierunkowanie na formę osobistą i telefoniczną spowodowało osłabienie czujności w zakresie systematycznego monitorowania poczty elektronicznej. W związku z powyższym koncentrując się na bieżących, osobistych i telefonicznych interwencjach sporadycznie zdarzało się nie udzielić odpowiedzi na otrzymanego maila. Nie wynikało to z celowego zaniechania lecz z praktycznego sposobu, w jaki mieszkańcy korzystali z dostępnych form kontaktu.*

(akta kontroli str. 1010-1011)

Składane sprawozdania stanowiły dla Gminy podstawę ustalenia rentowności konkretnych linii autobusowych oraz potrzebę utworzenia nowych połączeń.

Wójt wyjaśnił, że *potrzeby mieszkańców były również rozpoznawane poprzez bezpośrednie zgłoszenia telefoniczne, zarówno od osób indywidualnych, jak i od sołtysów poszczególnych wsi. Podczas zebrania sołeckich w 2025 r. mieszkańcy byli informowani o możliwości składania wniosków dotyczących zmian w rozkładach jazdy. Choć nie wpłynęły żadne oficjalne pisemne wnioski w tej sprawie, to zgłoszenia ustne i telefoniczne były na bieżąco odnotowywane i analizowane, a w uzasadnionych przypadkach prowadziły do korekt w rozkładach jazdy.*

(akta kontroli str. 19-21)

2. Gmina w latach 2023-2025 zawarła cztery umowy o świadczenie usług zbiorowego transportu publicznego: 1/ dwie na usługi w 2023 r., 2/ jedną na usługi w 2024 r. oraz 3/ jedną – na usługi w 2025 r. Wyboru operatora dokonano: a/ trzykrotnie - w trybie określonym ustawą w ustawie z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych<sup>17</sup>; b/ jednokrotnie w trybie określonym w art. 22 ust. 1 o.p.z.t., tj. poprzez bezpośrednie zawarcie umowy. Zlecone w ten sposób usługi świadczyły: a) od 5 stycznia 2023 r. do 31 sierpnia 2023 r. oraz od 1 września 2023r. do 14 stycznia 2024 r. - Opolskie Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej S.A.; b) od 29 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2024 r. Komercyjne Linie Autobusowe LUZ Sp. o. o.; c) od 2 stycznia 2025 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych - GTVBUS Polska Sp. z o.o.<sup>18</sup>

(akta kontroli str. 2118-2242)

Szczegółowym badaniem objęto dwa postępowania o najwyższej wartości przedmiotu zamówienia, tj.: a/ dotyczące usług świadczonych w 2024 r., przeprowadzone w trybie p.z.p. – o szacunkowej wartości zamówienia 1 576 344,45 zł netto<sup>19</sup>; b/ dotyczące usług świadczonych w 2025 r., zamówienie udzielone w 2024 r. - poprzez bezpośrednie zawarcie umowy, o szacunkowej wartości zamówienia 1 330 000,00 zł netto<sup>20</sup>.

(akta kontroli str. 1013, 1050)

---

<sup>17</sup> Dz.U. z 2024 poz.1320, ze zm. – dalej: p.z.p.

<sup>18</sup> Dalej również: GTVBUS.

<sup>19</sup> Co na dzień szacowania wynosiło równowartość 353 948,37 euro.

<sup>20</sup> Co zgodnie z obowiązującym przelicznikiem przy zamówieniach publicznych wynosi 319 514,35 euro.

W latach 2022-2024 tj. rok przed przystąpieniem do postępowania, bądź bezpośrednim zawarciem umowy, Organizator nie opublikował w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej<sup>21</sup> ogłoszeń o zamiarze przeprowadzenia postępowania lub bezpośredniego zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Ponadto, w 2022 r., tj. rok przed przystąpieniem do procedury wyboru operatora w trybie p.z.p., nie dochował obowiązku wynikającego z art. 23 o.p.t.z., tj. nie zamieścił w Biuletynie Informacji Publicznej<sup>22</sup>, na własnej stronie internetowej oraz w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie Gminy ogłoszenia o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia dotyczącego tego rodzaju usług. Kwestie te szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2049-2053)

Opublikowane w 2023 r. ogłoszenie dotyczące udzielenia zamówienia w trybie bezpośredniego zawarcia umowy w grudniu 2024 r. (w myśl art. 23 o publicznym transporcie zbiorowym), zawierało wszystkie wymagane elementy, a także w ustawowym terminie zostało zamieszczone na stronie BIP, stronie internetowej Urzędu oraz na tablicy ogłoszeń w budynku Organizatora.

(akta kontroli str. 1012)

Przeprowadzone w 2023 r. postępowanie dotyczące zamówienia *Świadczenie usług przewozowych w gminnej komunikacji publicznego transportu zbiorowego dla Gminy Turawa w 2024 r.*, zostało przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, na podstawie art. 132 p.z.p. Analizowane postępowanie było ujęte w planie postępowań o udzielenie zamówień. Rodzaj zamówienia określono jako usługi. Szacowania wartości przedmiotu zamówienia dokonano w terminie wynikającym z art. 36 p.z.p. oraz na podstawie średniej stawki za jeden wozokilometr obowiązującej w 2023 r.<sup>23</sup> Wójt zarządzeniem z 6 listopada 2023 r.<sup>24</sup> powołał czteroosobową Komisję Przetargową, której wszyscy członkowie złożyli oświadczenia wymagane art. 56 ust. 6 p.z.p., tj. oświadczenie o braku lub istnieniu skazania za przestępstwo popełnione w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia oraz w art. 56 ust. 5 o braku konfliktu interesów. Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone na platformie zakupowej Gminy po upływie 48 godzin od jego publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. W związku ze zmianą treści Specyfikacji Warunków Zamówienia<sup>25</sup>, termin składania ofert został przedłużony o pięć dni<sup>26</sup>. Warunki udziału w postępowaniu określono w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia oraz umożliwiający ocenę zdolności wykonawcy do należytego wykonania usługi (art. 112-117 p.z.p.). Kryteria oceny ofert obejmowały: cenę (z wagą 60%), wiek środka transportu (z wagą 20%) oraz kryterium środowiskowe – emisja spalin (waga - 20%). W postępowaniu zostały złożone trzy oferty z czego jedną odrzucono z uwagi na złożenie jej po terminie.

---

<sup>21</sup> Dalej: Dz. U. UE.

<sup>22</sup> Dalej: BIP.

<sup>23</sup> Średnia stawka została ustalona na podstawie stawek określonych w umowach zawartych w 2023 r.

<sup>24</sup> Zarządzenie Nr OR.0050.136.2023 Wójta Gminy Turawa z dnia 6 listopada 2023 r.

<sup>25</sup> Dalej: SWZ.

<sup>26</sup> Z 22 grudnia 2023 r. do 27 grudnia 2023 r.

W toku czynności nie wystąpiły przesłanki do unieważnienia postępowania i nie korzystano ze środków ochrony prawnej. Z przebiegu postępowania sporządzono protokół, który nie zawierał: numerów identyfikacji podatkowej (NIP) lub numerów identyfikacyjnych REGON wykonawców, którzy przedłożyli oferty oraz nie znalazły się w nim podpisy dwóch z czterech członków Komisji Przetargowej. Obowiązek, wynikający z art. 81 p.z.p. przekazywania Prezesowi UZP informacji o złożonych ofertach, został spełniony w trakcie przeprowadzanych czynności kontrolnych<sup>27</sup>. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych Gmina nie zamieściła w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o wykonaniu umowy (art. 448 p.z.p.). W odniesieniu do trzech z siedmiu linii komunikacyjnych szczegółowy opis przedmiotu zamówienia obejmował także świadczenie usług dowozu dzieci do/z szkół i przedszkoli w ramach realizacji obowiązków Gminy, o których mowa w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe<sup>28</sup>, mimo że usługi te nie spełniają definicji publicznego transportu zbiorowego. Kwestie te szerzej zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wójt wyjaśnił, że *informacja nie została przekazana Prezesowi UZP ze względów technicznych oraz z powodu wystąpienia trudności organizacyjnych*. Dalej wskazał, że: *przyczyną zaistniałej sytuacji były nieprzewidziane problemy techniczne związane z obsługą systemu teleinformatycznego oraz konieczność równoległej realizacji innych obowiązków i zadań ustawowych, które w danym czasie miały charakter pilny i wymagały zaangażowania pracowników*.

(akta kontroli str. 1040-1353, 2081-2085)

Usługa udzielona w trybie bezpośredniego zawarcia umowy na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy o.t.p.z. na 2025 r., była poprzedzona negocjacjami przeprowadzonymi z dwoma podmiotami. Podana w zaproszeniu szacowana ilość wozokilometrów do wykonania w okresie 12 miesięcy wynosiła 350 000, a szacunkową wartość przedmiotu zamówienia ustalono z zachowaniem terminu, o którym mowa w art. 36 ustawy p.z.p. Oszacowana wartość zamówienia oraz ustalony czas obowiązywania zleconego świadczenia spełniały kryteria określone w art. 22 ust. 1 pkt 1 o.p.t.z. Opis przedmiotu zamówienia obejmował świadczenie usług w zakresie regularnego przewozu osób na liniach wchodzących w skład sieci komunikacyjnej na terenie Gminy Turawa tj.: 1/ Linia nr 1 Zawada - Węgry Osowiec - Bierdzany - Ligota Turawska - Zakrzów Turawski - Kadłub Turawski - Rzędów - Turawa Marszałki - Turawa - Kotórz Mały - Zawada - z oczekiwaną liczbą połączeń wynoszącą 9; 2/ Linia nr 2 Zawada - Kotórz Mały - Turawa - Turawa Marszałki - Rzędów - Kadłub Turawski - Zakrzów Turawski - Ligota Turawska - Bierdzany - Osowiec - Węgry - Zawada; z oczekiwaną dzienną liczbą połączeń - 9; 3/ Linia nr 3 Zakrzów Turawski - Kadłub Turawski - Rzędów - Turawa - Kotórz Mały - Zawada; oczekiwana dzienna liczba połączeń - 2; 4/ Linia nr 4 Rzędów - Turawa - Turawa Marszałki - Kotórz Mały - Węgry - Osowiec - Trzęsina - Osowiec; oczekiwana dzienna liczba połączeń - 5; 5/ Linia nr 5 Zawada - Kotórz Mały - Kotórz Wielki - Turawa - Turawa Marszałki; oczekiwana dzienna liczba połączeń - 5; 6/ Linia nr 6 Zakrzów Turawski - Kadłub Turawski - Ligota Turawska - oczekiwana liczba połączeń - 8; 7/ Linia nr 7 Turawa Park - Zawada -

<sup>27</sup> Data przekazania informacji Prezesowi UZP - 8 września 2025 r.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 1043.

Węgry - Osowiec - Trzęsina - Jezioro Srebrne - Turawa - Kotórz Wielki - Jezioro Średnie - Jezioro Turawskie; oczekiwana dzienna liczba połączeń - 10; 8/ Linia nr 8 Turawa - Jezioro Średnie - Kotórz Wielki - Kotórz Mały - Zawada; oczekiwana dzienna liczba połączeń - 8; 9/ linia nr 9 Zakrzów Turawski - Ligota Turawska - Bierdzany - Kadłub Turawski - Rzędów - Turawa - Turawa Marszałki - Osowiec - Węgry - Kotórz Mały - Zawada - Turawa Park - oczekiwana dzienna liczba połączeń - 6. Przewóz na liniach 3, 4, 5, 6 miał odbywać się, we wszystkie dni zajęć szkolnych, zgodnie z kalendarzem roku szkolnego ustalonym przez Ministra Edukacji Narodowej oraz dni, w których szkoła jest zobowiązana zapewnić uczniom zajęcia wychowawczo – opiekuńcze. Ponadto rozkłady jazdy dla linii 4, 5, 6 miały uwzględniać potrzeby wynikające z organizacji pracy poszczególnych placówek oświatowych, a także zapewniać usługi transportu osobowego - dowóz dzieci (uczniów) zamieszkałych na terenie gminy Turawa do/z szkół i przedszkoli do określonych w zaproszeniu placówek oświatowych. W dokumencie wskazano również konieczność akceptacji przez Dyrektorów tych placówek, szczegółowych rozkładów jazdy dla powyższych linii. Dodatkowo rozkłady jazdy dla linii 1, 2, 3, 8 miały umożliwić pasażerom na podjęcie dalszej podróży poza terenem Gminy Turawa, tj. do centrum miasta Opola oraz powrót. Szerzej zostało to opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1012-1039)

Kryteria oceny ofert zostały ustalone w wagach: 1/ cena za jeden wozokilometr – 60 pkt, 2/ koncepcja organizacji publicznego transportu zbiorowego - 20 pkt, 3/ wizualizacja rozkładów jazdy oraz oznakowania autobusów - 10 pkt, 4/ funkcjonalność aplikacji mobilnej - 10 pkt. Urząd wymagał, aby przedłożona oferta zawierała dodatkowo: 1/ proponowaną stawkę netto za dojazd pasażerów na trasie od Zawady do Opola, 2/ proponowaną stawkę za bilet miesięczny na trasie do Opola dla pasażerów z Gminy Turawa, 3/ propozycję połączenia komunikacyjnego z sąsiednimi gminami. Powyższe kwestie obszerniej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1014-1019)

W celu oceny przedłożonych ofert wyłoniono pięcioosobową komisję rozstrzygającą, której członkowie posiadali kwalifikacje i specjalistyczną wiedzę niezbędną do wyłonienia operatora. Ocena przedłożonych ofert została udokumentowana protokołami z przeprowadzonych negocjacji oraz protokołem końcowym zawierającym uzasadnienie dla wyboru oferty GTVBUS Polska Sp. z o. o.

(akta kontroli str. 1026-1035)

3. Spośród czterech zawartych umów szczegółowej analizie poddano: 1/ jedną umowę zawartą w trybie określonym w p.z.p.<sup>29</sup>, 2/ jedną umowę zawartą bezpośrednio - w trybie z art. 22 ust. 1 o.p.t.z<sup>30</sup>. Umowy zgodnie z art. 25 ust. 3 o.p.z.t. określały: opis usług wynikających z zamówienia; linie komunikacyjne, których dotyczy umowa; czas trwania umowy; warunki dotyczące norm jakości oraz podnoszenia jakości usług świadczonych w zakresie publicznego transportu

---

<sup>29</sup> Umowa z 29 stycznia 2024 r. nr BU.272.8.2023.AKG.

<sup>30</sup> Umowa z 30 grudnia 2024 r. nr BU.272.8.2025.MB.

zbiorowego; wymagania w stosunku do środków transportu, w tym dotyczące wprowadzania nowoczesnych rozwiązań technicznych, a także ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej; warunki, na jakich jest dopuszczalne podwykonawstwo w realizacji usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego; częstotliwość składania sprawozdań z realizacji usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w tym informacji dotyczących liczby pasażerów na danej linii komunikacyjnej; zasady rozliczeń; stronę umowy, która jest zobowiązana do wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 46 ust. 1 pkt 3, 6 oraz 9; kary umowne oraz warunki zmiany oraz rozwiązania umowy.

Obie umowy nie zawierały części wskazanych w art. 25 ust. 3 elementów, a umowa zawarta w trybie p.z.p. nie zawierała dodatkowo postanowień wskazujących na łączną maksymalną wysokość kar umownych, których mogą dochodzić strony, co wynika z art. 436 pkt 3 p.z.p. Kwestie te opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Objęte badaniem umowy zawierały zapisy dające Gminie uprawnienia do przeprowadzania kontroli wykonywania przedmiotu umowy, a także możliwość naliczania kar umownych m.in. za: a/ odstąpienie przez Organizatora od umowy, w następstwie na brak reakcji przewoźnika na wezwanie do wywiązywania się z zobowiązań umownych – w wysokości 20% wartości umowy; b/ opóźnienie w rozpoczęciu wykonywania przedmiotu umowy<sup>31</sup>; c/ naruszenie przez przewoźnika, wskazanych w umowie obowiązków<sup>32</sup>. Umowy nakładały na operatora m.in. obowiązek przestrzegania regularności i punktualności kursowania zgodnie z ustalonym rozkładem jazdy, zapewnienia sprawności technicznej eksploatowanych pojazdów, a także zagwarantowania pojazdu zastępczego w przypadku awarii autobusu lub innych zdarzeń losowych w określonym w umowie czasie.

(akta kontroli str. 2118-2188)

Umowa z 29 stycznia 2024 r. nr BU. 272.8.2023.AKG - zawarta w trybie p.z.p. została podpisana w terminie określonym w art. 264 p.z.p. Termin jej realizacji został określony jako okres 12 miesięcy od 2 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2024 r. Przedmiot zamówienia był tożsamy z przedmiotem opisanym w ogłoszeniu o zamówieniu oraz szczegółowym opisie przedmiotu zamówienia. Wynagrodzenie zostało ustalone jako iloczyn stawki za jeden wozokilometr, a podstawą rozliczenia były miesięczne sprawozdania zawierające: a/ ilość zrealizowanych wozokilometrów dla każdej linii, b/ liczbę i sposób załatwienia skarg i reklamacji, c/ wyjaśnienia dotyczące niezrealizowanych kursów oraz, d/ liczbę pasażerów korzystających z przewozów osobno dla każdej z linii. Szerzej opisano to w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2159-2188)

---

<sup>31</sup> 1/ W umowie z 2023 r. w wysokości jednego tys. zł za każde naruszenie zł za każdy dzień opóźnienia; 2/ w umowie z 2024 r. w wysokości dwóch tys. zł za każdy dzień opóźnienia.

<sup>32</sup> W umowie z 2023 r. w wysokości jednego tys. zł za każde naruszenie; 2/ w umowie z 2024 r. w wysokości dwóch tys. zł za każde naruszenie.

2 kwietnia 2024 r. Gmina podpisała aneks do umowy nr BU.272.8.2023.AKG, zgodnie z którym wprowadzono dodatkowe połączenia, wydłużono istniejące linie oraz wprowadzono nową linię obsługującą trasę od Jeziora Średniego do Zawady. Aneks został sporządzony zgodnie z danymi przekazanymi do naboru uzupełniającego Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych z marca 2024 r., na podstawie którego ilość przejechanych wozokilometrów zwiększono o 28 899.

(akta kontroli str. 2182-2188)

Umowa zawarta w trybie bezpośrednim wynikającym z art. 22 ust 1 o.p.t.z, została podpisana z 21-dniowym opóźnieniem, co stało w sprzeczności z terminem określonym w art. 25 ust. 1 o.p.t.z. Zgodnie z tym przepisem organizator, po wybraniu najkorzystniejszej oferty na podstawie warunków i kryteriów określonych w dokumentach zamówienia, w terminie 30 dni od dnia przekazania zawiadomienia o wyborze oferty, zawiera z przedsiębiorcą umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Powyższe opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Przedmiot umowy określono jako wykonanie usług przewozowych na sześciu liniach, w tym trzech szkolnych<sup>33</sup> z szacowaną do wykonania w ciągu roku ilością wozokilometrów wynoszącą 384 839,4. 31 stycznia 2025 r. Gmina zawarła aneks do umowy<sup>34</sup> wprowadzający dodatkowe połączenia na Linii T1 oraz Turawskie Jeziora, zwiększając tym samym zleconą roczną ilość wozokilometrów o 112 367,4 w łącznym okresie trwania umowy oraz zmieniający wysokość stawki za jeden wozokilometr. Powyższe kwestie szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2118-2158)

4. W okresie objętym kontrolą Wójt na podstawie art. 18 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym<sup>35</sup> wydał 17 zezwoleń i 42 wypisy<sup>36</sup>. Natomiast na podstawie art. 28 ust. 1 o.p.z.t. wydanych zostało 23<sup>37</sup> zaświadczeń. Dokumenty te sporządzono z wykorzystaniem formularzy określonych odpowiednio w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 6 marca 2014 r. w sprawie wzorów zezwoleń na wykonywanie krajowych i międzynarodowych przewozów drogowych osób oraz wypisów z zezwoleń<sup>38</sup> oraz rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie wysokości opłat za wydanie zaświadczenia na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego oraz wzoru tego dokumentu<sup>39</sup>. Treść wydawanych zaświadczeń uwzględniała elementy wskazane w art. 28 ust. 1 o.p.z.t., z wyjątkiem numeru identyfikacji podatkowej (art. 28 ust. 1 lit b), który został

---

<sup>33</sup> Linie T1, T2, Turawskie Jeziora, Szkolny 1, Szkolny 2 oraz Szkolny 3.

<sup>34</sup> Aneks nr 1 z dnia 31 stycznia 2025 r. do umowy zawartej w dniu 30 grudnia 2024 r. Nr OR.272.8.2025.MB.

<sup>35</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1539, ze zm.

<sup>36</sup> 1/ W 2023 dla Opolskiego Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej wydano 10 zezwoleń i 25 wypisy, 2/ w 2024 r dla Komercyjnych Linii Autobusowych LUZ Sp. z o. o. 7 zezwoleń i 17 wypisów.

<sup>37</sup> W 2024 r. wydano dla: 1/ Komercyjnych Linii Autobusowych LUZ Sp. z o. o. 12 zaświadczeń, 2/ dla GTVBUS Polska Sp. z o. o. 11 zaświadczeń.

<sup>38</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1605, ze zm.

<sup>39</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 468.

pominięty we wszystkich wydanych dokumentach. W trzech przypadkach na zaświadczeniach stwierdzono brak wskazania liczby autobusów, którymi jest wykonywany transport publiczny<sup>40</sup>, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Pomimo wynikającego z art. 28 ust. 5 o.p.z.t. obowiązku wydania zaświadczeń w liczbie odpowiadającej liczbie środków transportu, którymi będzie wykonywany publiczny transport zbiorowy w transporcie drogowym, Wójt w dwóch przypadkach wydał tylko jeden taki dokument<sup>41</sup>. Następnie na podstawie złożonych wniosków z 19 kwietnia 2024 r., dotyczących tych samych tras, wydano stosowne wypisy. W jednym przypadku Gmina na podstawie wniosku o wydanie nowego zaświadczenia (o kolejnym numerze ewidencyjnym) wydała zaświadczenie świadczące o tym, że jest ono wypisem<sup>42</sup>.

Wójt wyjaśnił: 5 kwietnia 2024 r. wydano dwa zaświadczenia na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego obejmujące trasy: 1/ Zawada – Turawa – Bierdzany – Osowiec – Zawada (zaświadczenie nr 1/2024) 2/ Zawada – Turawa – Bierdzany – Osowiec – Zawada (zaświadczenie nr 1a/2024) 3/ Zawada – Osowiec – Bierdzany – Turawa – Zawada (zaświadczenie nr 2/2024). 4/ Zawada – Osowiec – Bierdzany – Turawa – Zawada (zaświadczenie nr 2a/2024). Każde z zaświadczeń odpowiadało jednemu pojazdowi wskazanemu we wniosku operatora, w związku z czym liczba wydanych dokumentów była zgodna z wymaganiami art. 28 ust. 5 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Oznaczenie literowe („1a” oraz „2a”) zostało wprowadzone w celu rozróżnienia dwóch dokumentów dotyczących tej samej linii komunikacyjnej i wynikało z przyjętej w Urzędzie praktyki numeracyjnej. Nie wpływało ono na ważność ani zakres przyznanych uprawnień. Dzięki temu zachowano pełną zgodność z przepisami oraz umożliwiono jednoznaczną identyfikację poszczególnych zaświadczeń w dokumentacji urzędu. W przepisach ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2025 r. poz. 285) nie określono szczegółowych zasad numeracji zaświadczeń wydawanych przez organizatora publicznego transportu zbiorowego. Sposób ich oznaczania pozostaje więc w gestii organizatora i może być dostosowany do przyjętych praktyk administracyjnych. Numeracja stosowana przez Urząd Gminy Turawa (np. 1/2024, 1a/2024, 2/2024) została wprowadzona jako rozwiązanie wewnętrzne, mające na celu porządkowanie dokumentów i ułatwienie ich identyfikacji. Wybór formatu numeru nie wynikał z wymogu ustawowego, lecz ze względów organizacyjnych i administracyjnych. Zaświadczenie nr 7b/2024 nie oznaczało zmiany uzyskanego wcześniej przez operatora dokumentu, lecz stanowiło nowe zaświadczenie, wydane zgodnie ze złożonym wnioskiem. Oznaczenie cyfrą „7” zostało przypisane w wewnętrznej numeracji do linii związanych z dojazdem do Turawa Park, natomiast litera „b” miała na celu odróżnienie dokumentu od innych zaświadczeń wydawanych w ramach tej samej grupy numeracyjnej. Przyjęte rozwiązanie zapewniało

---

<sup>40</sup> Zaświadczenie nr 12/2024, 13/2024, 14/2024.

<sup>41</sup> Zaświadczenia nr 1/2024 oraz 2/2024 z 5 kwietnia 2024 r.

<sup>42</sup> Zaświadczenie nr 7b/2024.

*przejrzystość ewidencji i możliwość jednoznacznej identyfikacji dokumentów, a jednocześnie nie miało wpływu na ważność ani zakres wydanego zaświadczenia.*

(akta kontroli str. 2110-2116)

W okresie od kwietnia 2024 r.<sup>43</sup> do 5 września 2025 r. operator: 1/ Komercyjne Linie Autobusowe LUZ Sp. z o. o. złożyła jeden wniosek o zmianę zaświadczenia w związku ze zmianą rozkładu jazdy<sup>44</sup>; 2/ GTVBUS Polska Sp. z o. o. dwukrotnie dokonała zmian rozkładów jazdy na trasach T1 i T2 oraz jednokrotnie na trasie Turawskie Jeziora. Przy czym, żaden z Operatorów nie występował do Organizatora, na podstawie art. 28 ust. 6 o.p.z.t., o zmianę wydanych zaświadczeń. Rozkłady jazdy, dołączane do zaświadczeń jako załączniki, były weryfikowane w sposób niezgodny z procedurą opisaną w przepis § 6 i § 7 rozporządzenia Ministra Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy<sup>45</sup>. Szerzej opisano tę kwestię w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Kontrolowana jednostka pobrała opłaty w wysokości określonej w ww. rozporządzeniach, a pozyskane środki przeznaczyła na remonty przystanków i wiat komunikacyjnych znajdujących się na terenie Gminy.

(akta kontroli str. 1954-1984)

5. Przystanki komunikacyjne, których właścicielem lub zarządzającym była Gmina oraz zasady korzystania z nich zostały określone w trzech uchwałach<sup>46</sup>. Zgodnie z ich treścią, użytkowanie przystanków było bezpłatne, po uzyskaniu pisemnej zgody Wójta Gminy Turawa. W okresie objętym kontrolą Wójt wydał cztery zgody, w tym jedną Opolskiemu Przedsiębiorstwu Komunikacji Samochodowej S.A. dwie dla Komercyjnych Linii Autobusowych LUZ Sp. z o. o.<sup>47</sup> oraz jedną spółce GTVBUS POLSKA Sp. z o. o.<sup>48</sup> Na terenie Gminy od 2025 r. dostępna była aplikacja umożliwiająca pasażerom wgląd do aktualnych rozkładów jazdy i lokalizacji autobusu, wyszukiwania połączeń oraz określająca czas jaki pozostał do przyjazdu pojazdu na dany przystanek.

(akta kontroli str. 915-925, 1442, 1985-2022)

W latach 2023-2025 Gmina zawarła trzy porozumienia dotyczące bezpłatnego korzystania (przez gminnego operatora transportu publicznego) z przystanków autobusowych, znajdujących się na terenie spółki Turawa Park Sp. z o. o.<sup>49</sup>. Organizator nie określił jednak przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym nie jest jednostka samorządu

---

<sup>43</sup> Data wejścia w życie w rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie wysokości opłat za wydanie zaświadczenia na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego oraz wzoru tego dokumentu.

<sup>44</sup> Wniosek z 26 czerwca 2024 r., na podstawie którego zostało wydane zaświadczenie nr 7a/2024.

<sup>45</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 451.

<sup>46</sup> 1/ Uchwała nr XXII/140/16 Rady Gminy Turawa z dnia 16 grudnia 2016 r., 2/ Uchwała nr LI/406/2023 Rady Gminy Turawa z dnia 24 sierpnia 2023 r, 3/ Uchwała nr IV/27/2024 Rady Gminy Turawa z dnia 16 grudnia 2016 r.

<sup>47</sup> 1/ Pismo z 30 grudnia 2022 r. nr OR.7243.01.2022.KS, 2/ Pismo z 5 kwietnia 2024 r. nr BU.7230.66.2024.DL, 3/ Pismo z 5 kwietnia 2024 r. nr BU.7230.67.2024.DL.

<sup>48</sup> Pismo z 17 marca 2025 r.

<sup>49</sup> 1/ Porozumienie z 15 stycznia 2023 r., 2/ Porozumienie z 19 grudnia 2023 r., 3/ Porozumienie z 12 marca 2025 r.

terytorialnego, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz nie wskazała warunków i zasad korzystania z tych obiektów, zlokalizowanych na liniach komunikacyjnych na obszarze właściwości Gminy, co stanowiło naruszenie art. 15 ust. 1 pkt 7 o.p.z.t.

(akta kontroli str. 2024-2043)

Publiczny transport autobusowy na terenie Gminy Turawa funkcjonował od 5 stycznia 2023 r., a od 3 lipca 2023 r. był on bezpłatny. Do tego czasu, zgodnie z uchwałą nr XLIX/357/2023 Rady Gminy Turawa cena za przewóz osób wynosiła jeden złoty. W powyższym okresie Organizator nie ustalił innych opłat, o których mowa w o.p.z.t.

Wójt wyjaśnił, że w latach 2022–2025 Gmina Turawa nie ustaliła opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina, w drodze odrębnej uchwały dotyczącej wysokości stawek, o której mowa w art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym. Kwestie związane z zasadami udostępniania przystanków oraz warunkami ich użytkowania zostały uregulowane w obowiązujących uchwałach Rady Gminy Turawa, tj.: Uchwała Nr XXII/140/16 z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie Gminy Turawa, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Turawa, udostępnianych operatorom i przewoźnikom, oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków; Uchwała Nr IV/27/2024 z dnia 15 lutego 2024 r., która zaktualizowała i rozszerzyła katalog przystanków. Nie zmieniała ona jednak zasad ich udostępniania operatorom i przewoźnikom. W obu uchwałach Rada Gminy zdecydowała, że korzystanie z przystanków będzie bezpłatne, rezygnując tym samym z pobierania opłat, o których mowa w art. 16 ust. 4 ustawy. Decyzja ta miała na celu wspieranie rozwoju lokalnego transportu zbiorowego, zachęcanie przewoźników do obsługi tras na terenie Gminy oraz uproszczenie procedur związanych z organizacją przewozów.

(akta kontroli str. 2049-2053)

Za zorganizowanie sprzedaży biletów jednorazowych w okresie od 5 stycznia do 3 lipca 2023 r. odpowiadał operator<sup>50</sup>. W latach 2024-2025 sposób dystrybucji biletów został określony przez Organizatora w treści zawieranych umów i wskazywał on na obowiązek każdorazowego wydawania pasażerom tzw. biletów zerowych, umożliwiających przygotowanie sprawozdania.

Oznakowanie środków transportu każdorazowo było określane w zawieranej umowie. W latach 2023-2024 strony uzgodniły oznakowanie wszystkich autobusów logiem operatora, przy czym dopuszczano możliwość lokalizacji logo na tablicach kierunkowych lub wyświetlaczach. Od 2025 r. Organizator wymagał, aby wszystkie pojazdy obsługujące gminne przewozy pasażerskie były oznakowane dwustronnie po bokach pojazdu wskazanym w załączniku nr 5 umowy logiem, herbem i hasłem Gminy.

(akta kontroli str. 2118-2242)

---

<sup>50</sup> § 3 pkt 13 umowy nr BU.272.10.2.2022AKS z dnia 5 stycznia 2023 r., skreślony aneksem z dnia 3 lipca 2023 r.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Wójt przed przystąpieniem do organizacji publicznego transportu zbiorowego w 2022 r. nie podjął działań zmierzających do przeprowadzenia badań i analiz potrzeb przewozowych mieszkańców, ani nie przeprowadził konsultacji społecznych, co stanowiło naruszenie obowiązku wskazanego w art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o.p.t.z., stanowiącego, że organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności na badaniu i analizie potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej.

*Wójt wyjaśnił, że 16 lutego 2023 roku został uruchomiony dedykowany adres e-mail: komunikacja@turawa.pl, za pośrednictwem którego mieszkańcy mogą zgłaszać wszelkie skargi, zażalenia oraz potrzeby dotyczące transportu publicznego na terenie gminy. Na wniosek Urzędu Gminy, przewoźnicy w latach 2024-2025 regularnie przekazywali sprawozdania dotyczące liczby przewiezionych pasażerów, w szczególności na podstawie biletów „0”. Dane te były systematycznie analizowane przez pracowników Urzędu (...). Dodatkowo, przewoźnicy – na prośbę Urzędu – przekazywali informacje o kursach o największym natężeniu ruchu. Przykładem działania podjętego na podstawie tych analiz było uruchomienie dwóch autobusów (kurs na pierwszą godzinę lekcyjną do Opola) ponieważ liczba pasażerów znacznie przekraczała możliwości jednego pojazdu. Potrzeby mieszkańców były również rozpoznawane poprzez bezpośrednie zgłoszenia telefoniczne, zarówno od osób indywidualnych, jak i od sołtysów poszczególnych wsi.*

(akta kontroli str. 913, 986-1009)

2. W latach 2021-2023 rok przed rozpoczęciem procedury przetargowej lub rok przed bezpośrednim udzieleniem zamówienia na świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego, Wójt nie podjął działań zmierzających do opublikowania w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej ogłoszeń o zamiarze przeprowadzenia wskazanych wyżej czynności. Zaniechanie to stanowiło naruszenie obowiązku wskazanego w art. 7 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70<sup>51</sup>.

Zgodnie z przytoczonymi przepisami każdy właściwy organ podejmuje niezbędne środki, aby najpóźniej rok przed rozpoczęciem procedury przetargowej lub rok przed bezpośrednim przyznaniem zamówienia zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej przynajmniej następujące informacje: a) nazwa i adres właściwego organu; b) przewidywany tryb udzielenia zamówienia; c) usługi i obszary potencjalnie objęte

---

<sup>51</sup> Dz. U. UE. L. z 2007 r. Nr 315 poz. 1, z dnia 3 grudnia 2007 r. – dalej rozporządzenie dot. usług publicznych.

zamówieniem; d) przewidywana data rozpoczęcia oraz okres obowiązywania umowy o świadczenie usług publicznych.

W złożonych wyjaśnieniach Wójt wskazał, że *brak publikacji wynikał z omyłkowej interpretacji przepisów krajowych – w szczególności art. 23 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym. W trakcie planowania działań organizacyjnych w zakresie przewozów publicznych kierowano się literalnym brzmieniem ustawy o Publicznym transporcie zbiorowym, która w art. 23 wskazuje obowiązek publikacji ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej. (...) W grudniu 2024 roku Gmina Turawa dokonała już publikacji ogłoszenia o zamiarze bezpośredniego zawarcia umowy o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego na 2025 rok również w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (...).*

(akta kontroli str. 2049-2053)

3. W latach 2022-2023, tj. co najmniej rok przed przystąpieniem do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia w trybie Pzp lub bezpośredniego zawarcia umowy o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego, Wójt nie podjął działań zmierzających do opublikowania ogłoszeń w Biuletynie Informacji Publicznej o zamiarze przeprowadzenia procedury. Stanowiło to naruszenie obowiązku wskazanego art. 23 ust. 1 i ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, zgodnie z którym organizator publikuje ogłoszenie o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia w trybie, o którym mowa w art. 19 ust. 1 pkt 1, lub bezpośredniego zawarcia umowy, o którym mowa w art. 22 ust. 1 pkt 1-3, w terminie nie krótszym niż: 1) jeden rok; 2) sześć miesięcy - w przypadku gdy umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego ma dotyczyć świadczenia tych usług w wymiarze mniejszym niż 50 000 kilometrów rocznie. Organizator zamieszcza ogłoszenie, o którym mowa w ust. 1, w Biuletynie Informacji Publicznej (ust. 2). Brak dochowania obowiązku informacyjnego skutkowało skróceniem czasu do przygotowania oferty dla potencjalnych wykonawców oraz naruszał zasadę jawności w postępowaniu w sprawie udzielenia zamówienia publicznego.

Wójt wyjaśnił, że *brak ogłoszenia wynikał z faktu, że w tym okresie nie zapadła jeszcze decyzja, czy Gmina Turawa będzie organizowała publiczny transport zbiorowy w kolejnych latach, ponieważ nie było pewności co do otrzymania dofinansowania z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych (FRPA). Dofinansowanie z tego źródła stanowiło kluczowy element finansowania planowanych usług przewozowych. Bez wsparcia z FRPA Gmina nie byłaby w stanie samodzielnie pokryć kosztów organizacji transportu zbiorowego o charakterze użyteczności publicznej. Z uwagi na to, że decyzje o przyznaniu środków z Funduszu zapadają dopiero po zakończeniu procedury naboru i weryfikacji wniosków, możliwość podjęcia wiążących działań organizacyjnych, takich jak publikacja ogłoszenia o zamiarze udzielenia zamówienia lub zawarcia umowy, była ograniczona i obciążona ryzykiem braku środków. Dopiero po potwierdzeniu dostępności finansowania, możliwe było podjęcie konkretnych działań w zakresie wyboru trybu, przygotowania dokumentacji oraz określenia zakresu usług.*

NIK nie podziela argumentacji Wójta i zauważa, że przepisy ustawy p.z.p. dopuszczają możliwość unieważnienia postępowania z powodu braku przyznania zewnętrznego dofinansowania zadania. Uprawnienie to zostało wskazane w art. 257 p.z.p, który stanowi, że zamawiający może unieważnić

postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli środki publiczne, które zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie całości lub części zamówienia, nie zostały mu przyznane, a możliwość unieważnienia postępowania na tej podstawie została przewidziana w: 1) ogłoszeniu o zamówieniu - w postępowaniu prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego, negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, partnerstwa innowacyjnego albo 2) zaproszeniu do negocjacji - w postępowaniu prowadzonym w trybie negocjacji bez ogłoszenia albo zamówienia z wolnej ręki. Oznacza to, że brak decyzji przyznającej dofinansowanie do publicznego transportu zbiorowego nie może być wytłumaczeniem dla niepodjęcia działań w zakresie publikacji ustawowo wymaganego ogłoszenia.

(akta kontroli str. 2049-2053)

4. Protokół z przeprowadzonego w 2024 r. postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, nie zawierał wymaganych informacji, tj. numerów NIP lub numerów identyfikacyjnych REGON wykonawców, którzy złożyli oferty oraz nie zawierał podpisów niektórych członków Komisji Przetargowej. Powyższe naruszało wymagania wynikające z art. 72 ust. 1 pkt 6 ustawy Pzp oraz § 3 pkt 15 Rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii 1 z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie protokołów postępowania oraz dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego<sup>52</sup>.

*Wójt wyjaśnił: brak numerów identyfikacji podatkowej (NIP) lub numerów identyfikacyjnych REGON w protokole postępowania z dnia 21 lutego 2024 r. oraz brak podpisów wszystkich członków komisji przetargowej wynikał z omyłki o charakterze formalnym i technicznym, która nie miała żadnego wpływu na wynik postępowania ani na jego prawidłowy przebieg. Wszystkie wymagane dane identyfikacyjne wykonawców zostały przedłożone w ofertach i znajdowały się w dokumentacji postępowania, natomiast ich nieuwzględnienie w samym protokole miało charakter niezamierzony. Podobnie brak podpisów wskazanych członków komisji wynikał z uchybienia technicznego przy zatwierdzaniu dokumentu, przy czym komisja faktycznie wykonywała swoje zadania, a ocena ofert została przeprowadzona zgodnie z obowiązującymi przepisami.*

(akta kontroli str. 2286-2275)

5. Opis przedmiotu zamówień publicznych, obejmujących świadczenie usług przewozowych w gminnej komunikacji publicznego transportu zbiorowego dla Gminy Turawa w latach 2024-2025, został nierzetelnie określony, co w konsekwencji doprowadziło do braku podziału zamówienia na części oraz wyboru nieprawidłowego trybu zawarcia umowy w 2025 r. w zakresie dowozu dzieci do szkół i przedszkoli.

Zarówno w Specyfikacji Warunków Zamówienia z 17 listopada 2023 r., jak i w zaproszeniu do negocjacji w sprawie organizacji publicznego transportu zbiorowego z 30 września 2024 r., jako przedmioty zamówienia Gmina wskazała świadczenie usług przewozowych w gminnej komunikacji publicznego transportu zbiorowego, w ramach których operator zobowiązany był m.in. do świadczenia usług w zakresie dowozu dzieci/uczniów zamieszkałych na terenie

---

<sup>52</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 2434.

gminy Turawa do przedszkoli i szkół. Każdorazowo w opisach przedmiotu zamówienia zastrzegano, iż przewóz na wchodzących w skład sieci komunikacyjnej, trzech liniach autobusowych (szkolnych) miał odbywać się we wszystkie dni zajęć szkolnych, zgodnie z kalendarzem roku szkolnego ustalonego przez Ministra Edukacji Narodowej oraz dni, w których szkoła jest zobowiązana zapewnić uczniom zajęcia wychowawczo-opiekuńcze. Wymagano także, aby rozkłady jazdy na liniach szkolnych uwzględniały potrzeby wynikające z organizacji pracy poszczególnych placówek oświatowych. Ponadto, w specyfikacjach zaznaczono konieczność akceptacji rozkładów jazdy autobusów szkolnych, przez dyrektorów placówek oświatowych.

Zgodnie z definicją publicznego transportu zbiorowego zawartą w art. 4 ust. 1 pkt 14 o.p.z.t. uznaje się go za powszechnie dostępny, regularny przewóz osób wykonywany w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej. Natomiast zgodnie z pkt 12 przewozem o charakterze użyteczności publicznej jest powszechnie dostępna usługa w zakresie publicznego transportu zbiorowego wykonywana przez operatora publicznego transportu zbiorowego w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb przewozowych społeczności na danym obszarze. Pojęcia te nawiązują bezpośrednio do określonej w art. 2 pkt a rozporządzenia WE nr 1370/2007<sup>53</sup> definicji pasażerskiego transportu publicznego, za który uznaje się usługi transportu pasażerskiego o ogólnym znaczeniu gospodarczym świadczone publicznie, w sposób niedyskryminacyjny i ciągły. Oznacza to, że publiczny transport zbiorowy musi być dostępny dla wszystkich podróżujących, mieć ustalony czas lub częstotliwość oraz okresy przewozów, a także mieć ustalone trasy oraz przystanki. Dostosowywanie rozkładów jazdy linii komunikacyjnych do potrzeb jednej grupy społecznej (dzieci/uczniów) jest działaniem dyskryminacyjnym i godzi w zasadę powszechnej dostępności.

Na marginesie NIK pragnie zauważyć, że organizacja transportu dzieci do szkół jest zadaniem własnym gminy wynikającym z art. 32 ust. 5 ustawy Prawo oświatowe i powinno być wykonywane zgodnie z określonymi tam wytycznymi. Ponadto tego typu transport, zgodnie z doktryną i orzecnictwem, stanowi zdefiniowany w art. 4 pkt 9 o transporcie drogowym, transport specjalny.

Wójt wyjaśnił, że: *zgodnie z przepisami art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 910), zapewnienie bezpłatnego transportu uczniów spełniających określone kryteria należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. Jednocześnie, w odpowiedzi na interpelację poselską z dnia 8 czerwca 2020 r., znak sprawy: DTD-6.054.58.2020, Ministerstwo Infrastruktury wskazało jednoznacznie, że gmina może realizować obowiązek dowozu dzieci do szkół zarówno poprzez odrębny transport szkolny, jak również w ramach linii regularnych lub regularnych specjalnych organizowanych na podstawie: ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2475, z późn. zm.). Cytując za przywołanym pismem MI: „Rozwiązanie polegające na łączeniu linii powszechnie dostępnych dla pasażerów z dowozem dzieci i młodzieży do szkół jest stosowane*

---

<sup>53</sup> Rozporządzenie (We) Nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz. U. UE. z 2007 r. Nr 315 poz. 1).

*przez jednostki samorządu terytorialnego i wynika ze specyfiki tych przewozów, zwłaszcza na obszarze małych gmin, gdzie dowóz dzieci do szkół autobusem szkolnym przy niewielkiej liczbie uczniów stanowi zbyt duże obciążenie finansowe dla budżetów samorządowych". Zamówienie publiczne dotyczące świadczenia usług w zakresie gminnej komunikacji publicznej w 2024 r. zostało przygotowane z uwzględnieniem linii komunikacyjnych: powszechnie dostępnych, regularnych – wykonywanych według rozkładu jazdy, realizowanych w ramach przewozów o charakterze użyteczności publicznej. W związku z powyższym, sposób organizacji przewozów spełnia kryteria określone w art. 4 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, tj. dotyczy: „powszechnie dostępnego regularnego przewozu osób wykonywanego w określonych odstępach czasu i po określonej linii komunikacyjnej (...)”. Dowóz dzieci i uczniów do szkół i przedszkoli nie był realizowany jako wyłączna funkcja zamówionych usług, lecz jako element szerszego systemu komunikacji lokalnej, z którego mogli korzystać wszyscy mieszkańcy Gminy Turawa, co potwierdza zgodność z ustawową definicją publicznego transportu zbiorowego. Uwzględnienie w ramach zamówienia przewozów uczniów w formule publicznego transportu zbiorowego podyktowane było: racjonalizacją wydatków gminy – organizacja odrębnego transportu szkolnego dla niewielkiej liczby dzieci byłaby nieproporcjonalnie kosztowna; zwiększeniem dostępności komunikacyjnej dla wszystkich mieszkańców, możliwością ubiegania się o dopłatę ze środków Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, co zostało również wskazane jako dopuszczalne i zgodne z prawem w piśmie Ministerstwa Infrastruktury. Organizacja dowozu dzieci i uczniów do szkół i przedszkoli w ramach przewozów publicznych na terenie Gminy Turawa: została przeprowadzona zgodnie z obowiązującym prawem, opiera się na oficjalnym stanowisku Ministerstwa Infrastruktury z dnia 8 czerwca 2020 r. (DTD-6.054.58.2020), umożliwiła gminie realizację obowiązku wynikającego z ustawy Prawo oświatowe przy zachowaniu efektywności ekonomicznej, - zapewniła dostępność usług przewozowych nie tylko dla uczniów, ale dla całej społeczności lokalnej.*

NIK częściowo podziela powyższą argumentację. Zgodnie z treścią art. 39 ust. 3 pkt 1 Prawa oświatowego (jeżeli droga do szkoły przekracza odległości określone w art. 39 ust. 2) obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dziecka albo zwrot kosztów przejazdu dziecka środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice, a do ukończenia przez dziecko 7 lat - także zwrot kosztów przejazdu opiekuna dziecka środkami komunikacji publicznej. Przytoczona norma dopuszcza sytuację wykupu przez Gminę biletów na przejazd w funkcjonującym już na jej terenie transporcie publicznym, i jest to uznawane za zapewnienie dzieciom bezpłatnego dojazdu w rozumieniu powyższych przepisów. Jednakże organizowanie, dostosowywanie przebiegu linii autobusowych oraz ich rozkładów jazdy do potrzeb dzieci kwalifikuje te czynności jako organizację przewozu dzieci do szkół, a nie publicznego transportu zbiorowego. Zgodnie z odpowiedzią sekretarza stanu Ministra w Ministerstwie Edukacji Narodowej – z upoważnienia ministra - na interpelację nr 13358 w sprawie organizacji opieki podczas dowozu uczniów do szkół komunikacją publiczną<sup>54</sup> **zapewnienie**

---

<sup>54</sup> Odpowiedź sekretarza stanu Ministra w Ministerstwie Edukacji Narodowej na interpelację pana posła Wojciecha Żukowskiego (SPS-023-13358/09) z dnia 30 grudnia 2009 r.

*bezpłatnego transportu, łącznie z opieką w czasie przewozu, odnosi się do przewozów wykonywanych bezpośrednio przez gminę własnymi środkami transportu, a także, poprzez zawarcie odpowiedniej umowy z przewoźnikiem, do przewozów wykonywanych przez przedsiębiorców posiadających uprawnienia w zakresie świadczenia usług transportowych. Zróżnicowanie to ma istotne znaczenie ze względu na pozycję prawną danego przewoźnika, jednak nie może mieć znaczenia dla wymogu zapewnienia opieki w czasie przewozu (określonego ww. art. 17 ustawy o systemie oświaty). O braku obowiązku zapewnienia opieki w czasie przewozu można mówić jedynie w sytuacji, gdy ze względu na dogodne połączenia komunikacją publiczną obowiązek gminy może być realizowany wyłącznie poprzez zwrot kosztów przejazdu środkami tej komunikacji. Jednak w tym przypadku, zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601, z późn. zm.), przewoźnik jest zobowiązany do zapewnienia podróżnym odpowiednich warunków bezpieczeństwa i higieny. Należy podkreślić, że zgodnie z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) gmina realizuje zadania związane z dowożeniem dzieci do szkół jako obowiązkowe zadania własne. Gmina, biorąc pod uwagę w szczególności potrzeby dzieci w zakresie dowożenia, ich wiek, wymogi bezpieczeństwa, a także warunki lokalne, w tym sieć komunikacji publicznej, decyduje o tym, jak realizowane jest dowożenie dzieci do szkół, a także jaka jest forma i zakres opieki nad dziećmi podczas dowożenia.*

Skoro ustawodawca w art. 2 pkt 41a ustawy Prawo o ruchu drogowym<sup>55</sup> oraz § 22 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia<sup>56</sup> zdecydował się na zdefiniowanie i określenie warunków technicznych jakie ma spełniać autobus szkolny, należy uznać, że założeniem prawodawcy było, aby transport dzieci był dokonywany pojazdami spełniającymi ustawowe kryteria.

(akta kontroli str. 1014-1019, 1086-1099, 2268-2275)

6. Po realizacji udzielonego w 2023 r. zamówienia, wbrew obowiązкови określoneму w art. 448 p.z.p., Wójt nie doprowadził do zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o wykonaniu umowy.

Wójt wskazał, że *Przyczyną nie zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o wykonaniu umowy zgodnie z art. 448 ustawy Prawo zamówień publicznych wynikał z omyłkowej interpretacji przepisów. Postępowanie przetargowe prowadzone było na podstawie przepisów dotyczących zamówień o wartości równej lub przekraczającej progi unijne. W związku z powyższym, zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych, wszystkie ogłoszenia, o których mowa w dziale dotyczącym postępowań o udzielenie zamówienia klasycznego o wartości równej lub przekraczającej progi unijne, wymagały publikacji w dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. W związku z tym, działając w dobrej wierze, tut. urząd nie podjął dodatkowych działań w kierunku publikacji ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych uznając, że dopełnienie obowiązków wynikających z przepisów unijnych*

---

<sup>55</sup> Dz. U z 2024 r. poz.1251, ze zm.

<sup>56</sup> Dz. U z 2024 r. poz. 502.

*jest wystarczające. Brakujące informacje zostaną niezwłocznie uzupełnione i przekazane w terminie do 7 dni roboczych od dnia niniejszego zawiadomienia.*

(akta kontroli str. 1040-2082)

7. Gmina nierzetelnie przeprowadziła postępowanie poprzedzające bezpośrednie zawarcie umowy z operatorem świadczącym usługi transportu publicznego w 2025 r., poprzez:

- a) określenie kryteriów wyboru operatora naruszających zasady przejrzystości, niedyskryminacji oraz równego traktowania w postępowaniu, co skutkowało dokonaniem subiektywnej oceny ofert oraz zawarciem umowy, której przedmiot udzielanego zamówienia nie pokrywał się z opisem dokonany w zaproszeniu do negocjacji;
- b) wprowadzenie w opisie sposobu przygotowania oferty ukrytych kryteriów wyboru, tj. przedstawieniu: 1/ proponowanej stawki za dojazd pasażerów na trasie od Zawady do Opola; b/ proponowanej stawki za bilet miesięczny na trasie do Opola;
- c) nieprecyzyjny opis przedmiotu zamówienia dotyczący: 1/ zaniżenia przewidywanej, średniej ilości przejechanych wozokilometrów w przeciągu jednego roku, czego skutkiem było zawarcie aneksu nr 1 do umowy; 2/ wskazania w zaproszeniu do negocjacji innego czasu trwania umowy niż został określony w ogłoszeniu o zamiarze bezpośredniego zawarcia umowy, co skutkowało ograniczeniem kręgu potencjalnych wykonawców oraz naruszeniem zasady przejrzystości postępowania.

*Ad a) Wójt wyjaśnił, że kryteria dodatkowe zostały wprowadzone z uwagi na szczególne znaczenie jakości organizacji transportu publicznego na terenie gminy. Koncepcja organizacji transportu publicznego była obiektywnie oceniana pod kątem m.in.: optymalnego dostosowania tras i rozkładów jazdy do potrzeb mieszkańców, efektywnego wykorzystania środków transportu i środków finansowych, zapewnienia dostępności dla osób starszych, dzieci i osób z niepełnosprawnościami. Podobnie wizualizacja rozkładów jazdy i oznakowania autobusów podlegała ocenie pod kątem przejrzystości, czytelności oraz funkcjonalności dla pasażerów. Kryteria te miały charakter obiektywny, ponieważ oceny dokonywała komisja powołana przez Wójta Gminy, stosując jednolite zasady i mierzalne kryteria (czytelność, przejrzystość, łatwość identyfikacji dla pasażera). W ocenie Gminy, wprowadzenie tych kryteriów dodatkowych było zgodne z zasadami określonymi w rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007, ponieważ wszystkie podmioty startujące w negocjacjach znały ich treść i wagę punktową, a same kryteria miały charakter transparentny i niedyskryminujący.*

W ocenie NIK określone w zaproszeniu kryteria oceny ofert, tj. koncepcja organizacji publicznego transportu zbiorowego na terenie Gminy Turawa oraz wizualizacja rozkładów jazdy i oznakowania autobusów, z uwagi, na to, że są kryteriami niewymiernymi i nie dokonano ich kwantyfikacji, nie gwarantują przejrzystości, niedyskryminacji i równego traktowania, oraz obiektywnego porównania relatywnej wartości ofert. Przy czym kwantyfikację należy rozumieć jako konieczność poinformowania potencjalnych operatorów za jaki poziom jakościowy oferty, jaki zakres informacji i za jaki dobry sposób realizacji oferta

otrzyma określone liczby punktów<sup>57</sup>. Zgodnie z zapisami Rozporządzenia (WE) Nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70, zamówienia prowadzące do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych udzielane bezpośrednio, powinny podlegać wymogowi zwiększonej przejrzystości, natomiast instytucje zamawiające powinny umożliwić wszystkim oferentom otrzymywanie wystarczających informacji na temat kryteriów i warunków, które zostaną zastosowane przy podejmowaniu decyzji o udzieleniu zamówienia. Przejrzystość kryteriów oceny oferty polega na tym, że muszą być one jednoznaczne, zrozumiałe i weryfikowalne dla wszystkich wykonawców, umożliwiając im równe rozumienie wymagań i porównywalność ofert. Ponadto należy zauważyć, iż kryterium koncepcji organizacji publicznego transportu zbiorowego w przedmiotowym postępowaniu było niedopuszczalne z uwagi na fakt, że organizatorem – w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 9 ustawy o.p.t.z., była Gmina i zgodnie z określonymi w art. 8 o.p.z.t. zadaniami, to ona zobowiązana była do organizowania i zarządzania publicznym transportem zbiorowym. Ponadto obowiązek szczegółowego określenia przedmiotu zamówienia (nawet udzielanego w formie bezpośredniego zawarcia umowy) leży po stronie zamawiającego a nie oferenta.

Skutkiem tak przyjętych kryteriów oceny zamówienia było zawarcie umowy, której opis przedmiotu zamówienia nie pokrywał się z opisem przedmiotu przedstawionego w zaproszeniu do negocjacji. To z kolei skutkowało nie dochowaniem wyżej wskazanej zasady przejrzystości.

*Ad. b) Wójt wskazał, że wymóg ten wynikał z faktu, że kryterium ceny za jeden wozokilometr było ściśle powiązane z rzeczywistymi kosztami przejazdu ponoszonymi przez pasażerów na trasie Zawada–Opole oraz z ceną biletów miesięcznych. Istniało ryzyko, że oferent zaproponuje niską stawkę za wozokilometr (co formalnie poprawiłoby ocenę jego oferty), a jednocześnie zawyży ceny biletów jednorazowych i miesięcznych na odcinku Zawada–Opole, rekompensując w ten sposób stratę na wozokilometrze realizowanym na terenie Gminy Turawa. Jako zamawiający byliśmy świadomi, że znaczna część pasażerów nie kończy podróży w Zawadzie, lecz kontynuuje ją do miasta Opola – do szkół, pracy oraz centrów usługowych. Z tego względu konieczne było uzyskanie od oferentów informacji o proponowanych cenach biletów na trasie Zawada–Opole, aby móc prawidłowo i rzetelnie ocenić, która oferta jest rzeczywiście bardziej korzystna, zarówno dla gminy, jak i dla mieszkańców. Dzięki temu rozwiązaniu zapewniono przejrzystość i konkurencyjność postępowania oraz uniknięto sytuacji, w której koszty transportu zostałyby w sposób pośredni przerzucone na pasażerów poprzez wysokie ceny biletów poza obszarem gminy.*

NIK nie podziela argumentacji przedstawionej w wyjaśnieniach. Należy zauważyć, że właściwość podmiotów pełniących funkcję organizatora publicznego transportu zbiorowego określono w art. 7 ust. 1 o.p.z.t. W myśl tego przepisu organizatorem publicznego transportu zbiorowego, właściwym ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów, na linii komunikacyjnej albo

---

<sup>57</sup> Pozacenowe kryteria oceny ofert. Poradnik z katalogiem dobrych praktyk. Ver. 2.0, Urząd Zamówień Publicznych Warszawa 2020 r. s. 37.

sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich jest gmina. Oznacza to, że może ona decydować o kwestiach dotyczących publicznego transportu zbiorowego na terenie gminy. Zgodnie z orzecnictwem możliwość organizacji publicznego transportu zbiorowego na obszarze wykraczającym poza granice administracyjne jednej gminy jest dopuszczalne wyłącznie na podstawie stosownego porozumienia międzygminnego lub poprzez powierzenie tego zadania utworzonemu w tym celu związkowi międzygminnemu<sup>58</sup>. Gmina Turawa nie zawierała tego rodzaju porozumień z miastem Opole, jak również nie przystąpiła do związku międzygminnego.

Ad. c) Wójt wskazał, że z końcem 2024 roku Gmina Turawa złożyła wniosek do Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych (FRPA) o dofinansowanie w wysokości odpowiadającej 1 495 780 wozokilometrów na lata 2025–2027. Po otrzymaniu pozytywnej decyzji i przyznaniu dofinansowania w pełnej wysokości złożonego wniosku, podpisana została stosowna umowa z Opolskim Urzędem Wojewódzkim. Dzięki temu Gmina Turawa mogła przeznaczyć rocznie blisko 500 tys. wozokilometrów na realizację publicznego transportu zbiorowego. W związku z tym podjęto decyzję o wystąpieniu do operatora – GTVBUS Polska Sp. z o.o. – z wnioskiem o zwiększenie liczby kursów, w szczególności w okresie pozaszkolnym. Decyzja ta była podyktowana zarówno licznymi zgłoszeniami mieszkańców, w tym osób pracujących w Opolu, które sygnalizowały potrzebę poprawy częstotliwości i dostępności kursów oraz zwiększonymi możliwościami finansowymi gminy. Propozycja zwiększenia liczby kursów, a tym samym rocznej liczby wozokilometrów w ramach obowiązującej umowy, została pozytywnie przyjęta przez operatora. Co więcej, w toku prowadzonych rozmów udało się wynegocjować obniżenie stawki za jeden wozokilometr – [REDAKTOWANE] To rozwiązanie pozwoliło nie tylko zwiększyć dostępność transportu publicznego, ale również osiągnąć oszczędności finansowe dla gminy. Podpisanie aneksu w dniu 31 stycznia 2025 r. było więc uzasadnione zarówno interesem mieszkańców, jak i optymalnym wykorzystaniem środków publicznych, zapewniając jednocześnie większą elastyczność i konkurencyjność transportu zbiorowego na terenie gminy.

W ocenie NIK, przytoczone wyjaśnienia Wójta należy uznać za niewystarczające. Podpisanym 31 stycznia 2025 r. aneksem nr 1 do umowy nr OR.272.8.2025.MB zawartej 30 grudnia 2024 r., zostały wprowadzone dodatkowe połączenia na Linii T1 oraz Linii Turawskie Jeziora, zwiększając tym samym zleconą roczną ilość wozokilometrów z 384 839,4 do 497 206,8, czyli o 112 367,4 wozokilometrów więcej. Zwiększenie przedmiotu zamówienia o 29,2% w stosunku pierwotnej ilości stanowi istotną zmianę przedmiotu zamówienia, która powinna być uwzględniona już na etapie szacowania przedmiotu zamówienia. Przystępując do negocjacji Gmina miała prawo zastrzec, iż postępowanie mogło zostać unieważnione w przypadku braku przyznania dofinansowania zewnętrznego, jednakże z tego uprawnienia nie skorzystała.

Natomiast w kwestii zawarcia umowy na okres 12 miesięcy, a nie jak wskazano w zaproszeniu do negocjacji 36 miesięcy Wójt podał, że wynikało to z faktu, iż Gmina Turawa zdecydowała się skorzystać z trybu bezpośredniego zawarcia umowy, o którym mowa w art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r.

---

<sup>58</sup> Wyr. WSA we Wrocławiu z 4 marca 2015 r., III SA/Wr 683/14; wyr. NSA z 7 grudnia 2016 r., II GSK 1282/15.

*o publicznym transporcie zbiorowym. (...) Ogłoszenie, zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy, określało, że planowana umowa zostanie zawarta na okres 12 miesięcy. Zamawiający, chcąc zachować pełną zgodność z procedurą, przyjął wskazany w ogłoszeniu okres obowiązywania umowy. W praktyce oznaczało to, że mimo iż w zaproszeniu do negocjacji przyjęto wstępnie okres 36 miesięcy, faktyczny czas trwania umowy został dostosowany do treści ogłoszenia o zamiarze bezpośredniego zawarcia umowy. Było to konieczne, aby nie narazić całego postępowania na zarzut naruszenia przepisów prawa, w szczególności zasad przejrzystości i równego traktowania podmiotów. Jednocześnie należy wskazać, że wybór okresu 12 miesięcy wynikał wyłącznie z dostosowania treści zawartej umowy do informacji ogłoszonych w trybie przewidzianym w ustawie.*

(akta kontroli str. 1014-1039, 2110-2116)

8. Umowy zawarte na usługi świadczone w 2024 r. i 2025 r. nie zawierały części wymienionych w art. 25 ust. 3 obligatoryjnych elementów, tj. nie określały:

- a) sposobu rozpatrywania przez operatora skarg i reklamacji składanych przez pasażerów oraz przyznawania ewentualnych odszkodowań wynikających z realizacji usług świadczonych w zakresie publicznego transportu (pkt. 8);
- b) zasad rozliczeń za realizację usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w przypadku wystąpienia okoliczności uniemożliwiających wykonanie tych usług z przyczyn niezależnych od operatora (pkt. 11);
- c) strony umowy, która obowiązana jest uzgodnić zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców z ich właścicielami lub zarządzającymi (pkt 16);
- d) warunków wykorzystywania środków transportu w zależności od natężenia ruchu pasażerów (pkt 18);
- e) zasad współpracy aktualizacji rozkładów jazdy w celu poprawy funkcjonowania przewozów (pkt 20);
- f) informacji dotyczących popytu ze strony podróżnych, cen biletów, kosztów i przychodów związanych z publicznym transportem pasażerskim objętym konkurencyjną procedurą przetargową oraz szczegółowych informacji na temat specyfikacji infrastruktury istotnych dla użytkowania wymaganych pojazdów (pkt 24).

Wójt wyjaśnił, że:

*Ad a/ W ocenie Zamawiającego, zapisy zawarte w § 3 pkt 13 oraz § 5 ust. 5.2 umowy nr OR.272.8.2025.MB o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego zostały uznane za wystarczające do realizacji obowiązków wynikających z art. 24 pkt 8 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym. Zgodnie z przywołanymi postanowieniami umowy, Wykonawca zobowiązany jest do przekazywania Zamawiającemu – w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca – informacji o liczbie oraz sposobie załatwienia skarg i reklamacji składanych przez pasażerów w związku z realizacją usług przewozowych. Dodatkowo, Wykonawca jest zobowiązany do przekazania informacji o liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań. Powyższe dane przekazywane są w ramach comiesięcznego sprawozdania, które Wykonawca zobowiązany jest przedłożyć Zamawiającemu nie później niż do 5 dnia każdego miesiąca. W ocenie Zamawiającego, taka procedura zapewnia odpowiednią kontrolę nad sposobem rozpatrywania skarg i reklamacji oraz realizacją ewentualnych roszczeń odszkodowawczych, a tym samym – spełnia cel regulacji ustawowej.*

Zdaniem NIK zapisy umowy obligujące operatora do rozpatrywania wniesionych skarg i reklamacji pasażerów, a następnie przekazywania ich wraz z rozstrzygnięciem do Urzędu są niewystarczające, gdyż nie określają one procedury rozpatrywania skarg czy też reklamacji, np. terminu w jakim Organizator ma rozpatrzyć skargę, czy też formy jej rozpatrzenia, sposobu ich przyjmowania oraz dokumentowania, a także terminu udzielania odpowiedzi lub odszkodowań.

*Ad. b/ Kwestie rozliczeń zostały szczegółowo uregulowane w § 5 pkt 1. Zgodnie z tym postanowieniem, podstawą do naliczenia wynagrodzenia dla operatora są faktycznie wykonane wozokilometry, których ilość jest określana w przekazywanym comiesięcznie sprawozdaniu. Wynagrodzenie naliczane jest jako iloczyn stawki za jeden wozokilometr oraz liczby wozokilometrów faktycznie zrealizowanych w danym miesiącu, na podstawie obowiązującego rozkładu jazdy. W praktyce oznacza to, że w przypadku niewykonania usług – niezależnie od przyczyny – wynagrodzenie zostaje proporcjonalnie pomniejszone, ponieważ nie są rozliczane niezrealizowane kursy. Tym samym, model rozliczeniowy uwzględnia sytuacje, w których usługa nie została wykonana z przyczyn niezależnych od operatora, co spełnia cel regulacji określonej w pkt 11 art. 24 ustawy.*

NIK nie podziela przedstawionej argumentacji. Warunki rozliczeń za realizację usług publicznego transportu, w przypadku wystąpienia okoliczności uniemożliwiających ich wykonanie z przyczyn niezależnych od operatora nie mogą być domniemane. Jak wskazano w doktrynie dotyczy to m.in. przypadków, w których operator zgłaszał gotowość do świadczenia usług, a z powodu wystąpienia np. siły wyższej, działań wojennych lub innych niezależnych od operatora zdarzeń uniemożliwiających realizację usług, nie był w stanie wykonać zleconego mu zadania.

*Ad. c/ W przypadku przystanków znajdujących się w zarządzie Gminy Turawa, przewoźnik zobowiązany jest do złożenia wniosku o wyrażenie zgody na korzystanie z tych przystanków. Jednocześnie informowany jest, że zasady korzystania z przystanków określa uchwała Rady Gminy Turawa z dnia 26 czerwca 2024 r., która pełni rolę regulaminu obowiązującego wszystkich operatorów na terenie gminy. W odniesieniu natomiast do przystanków położonych na terenie Gminy Turawa, lecz będących w zarządzie innych podmiotów przewoźnik zobowiązany jest do uzyskania zgody i przestrzegania zasad określonych przez właściciela lub zarządcę danej infrastruktury. Regulaminy te są dostępne publicznie – najczęściej na stronach internetowych właściwych jednostek.*

*Zamawiający uznaje, że opisany sposób realizacji tego obowiązku jest zgodny z celem przepisu art. 24 pkt 16 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.*

NIK nie podziela przedstawionej argumentacji. Przepis art. 25 ust. 3 pkt 16 ww. ustawy wyraźnie wskazuje, iż treść umowy ma określać stronę, która obowiązana jest uzgodnić zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców z ich właścicielami lub zarządzającymi. Żaden z zapisów badanych umów nie nakładał na operatora obowiązku ustalenia zasad lub zgód na korzystanie z wymienionych na rozkładach jazdy przystanków.

*Ad. d/ i f/ Zapisy dotyczące warunków wykorzystywania środków transportu w zależności od natężenia ruchu pasażerów (pkt 18) oraz informacji dotyczących*

*popytu, cen biletów, kosztów, przychodów oraz specyfikacji infrastruktury (pkt 24) nie zostały ujęte w obowiązującej umowie nr OR.272.8.2025.MB. Jednocześnie, mając na względzie konieczność pełnego dostosowania treści zawartej umowy do wymogów ustawowych, Gmina Turawa zobowiązuje się do wystąpienia do operatora z wnioskiem o zawarcie stosownego aneksu, który uzupełni aktualną treść umowy o brakujące elementy wynikające z art. 24 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.*

*Ad. e/ Choć zasady współpracy w zakresie aktualizacji rozkładów jazdy nie zostały bezpośrednio ujęte w treści obowiązującej umowy, to w praktyce są one skutecznie realizowane. Operator każdorazowo informuje Zamawiającego o możliwych usprawnieniach w funkcjonowaniu linii komunikacyjnych, w tym o potrzebie dostosowania rozkładów jazdy do bieżącego zapotrzebowania pasażerów. Zmiany w rozkładach wprowadzane są w porozumieniu z operatorem, z którym wspólnie ustalamy zakres, termin oraz tryb wprowadzenia zmian. Taka praktyka opiera się na zasadzie bieżącej współpracy i elastycznego reagowania na potrzeby mieszkańców oraz dane przekazywane przez operatora. Gmina Turawa planuje jednak uzupełnienie przyszłych umów o stosowny zapis formalizujący ten proces.*

Zdaniem NIK wyjaśnienia Wójta są niewystarczające. Przepis art. 25 ust. 3 pkt 20 zobowiązuje Organizatora do pisemnego określenia w umowie zasad współpracy przy tworzeniu i aktualizacji rozkładów jazdy w celu poprawy funkcjonowania przewozów. Dokonane pomiędzy stronami ustne ustalenia nie wypełniają znamion przywołanej normy prawnej.

(akta kontroli str. 2118-2188, 2083-2085)

9. Pomimo obowiązku wynikającego z art. 436 pkt 3 p.z.p. Wójt nie zapewnił uwzględnienia w treści umowy nr BU.272.8.2023.AKG postanowień określających łączną maksymalną wysokość kar umownych, których mogą dochodzić strony.

*Wójt wyjaśnił, że brak zapisu o łącznej maksymalnej wysokości kar umownych nie wpłynął na efektywność i kontrolę realizacji zamówień. Umowy przewidywały mechanizmy odpowiedzialności wykonawcy za niewykonanie lub nienależyte wykonanie usług, a Gmina zachowywała pełne prawo do dochodzenia należnych roszczeń w każdym przypadku naruszenia postanowień umowy. W świetle powyższego przyjęte rozwiązania nie skutkowały ograniczeniem praw Gminy ani możliwości egzekwowania należności od przewoźników.*

(akta kontroli str. 2159-2188, 2268-2275)

10. Gmina zawierając umowę o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego nie dochowała terminu wynikającego z art. 25 ust. 1, ust. 2 pkt. 1 i ust. 3 ustawy o.p.t.z., tj. zawarła umowę o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego w terminie powyżej 30 dni od daty przekazania zawiadomienia o wyborze oferty, tj. z 21 dniowym opóźnieniem.

*Wójt wskazał: W związku z tym, że ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy zostało opublikowane w dniu 30 grudnia 2023 r., zawarcie umowy mogło nastąpić najwcześniej w dniu 30 grudnia 2024 r. Termin ten miał charakter przepisu nadrzędnego wobec art. 25 ust. 1 ustawy, który przewiduje 30-dniowy termin na podpisanie umowy od chwili przekazania zawiadomienia o wyborze oferty.*

*W praktyce oznacza to, że choć wybór oferty nastąpił wcześniej, faktyczna możliwość podpisania umowy powstała dopiero po upływie wymaganego rocznego okresu od dnia publikacji ogłoszenia. W ocenie Gminy, dochowanie wymogu rocznego terminu z art. 23 ust. 1 pkt 2 było warunkiem koniecznym i nadrzędnym wobec 30-dniowego terminu wynikającego z art. 25 ust. 1 ustawy. Dlatego umowa została zawarta w dniu 30 grudnia 2024 r., tj. w pierwszym możliwym dniu, w którym przepisy ustawy dopuszczały jej podpisanie.*

(akta kontroli str. 2105, 2118-2158)

11. Pomimo obowiązku wynikającego z przepisu art. 28 ust. 2 pkt 2 i pkt 4 o.p.t.z., Wójt nie doprowadził do zamieszczania w wydawanych przez Gminę zaświadczeniach na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego, Numeru Identyfikacji Podatkowej (NIP) operatorów.

*Wójt wyjaśnił, że brak umieszczenia numerów identyfikacji podatkowej (NIP) operatorów oraz liczby autobusów (...) wynikał z niedopatrzenia organizacyjnego. Niezwłocznie po stwierdzeniu tego faktu podjęto działania mające na celu wprowadzenie wymaganych danych na kolejnych wydawanych zaświadczeniach, tak aby w pełni odpowiadały one wymogom wynikającym z art. 28 ust. 2 pkt 2 i pkt 4 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.*

(akta kontroli str. 1739,1747, 1755, 1763,1770, 1775, 1781,1786, 1791,1796, 1801, 1806, 1842, 1844, 1846, 1863, 1865, 1867, 1892, 1894, 1906, 1912, 1922, 2110-2111)

12. Wbrew obowiązkowi określönemu w art. 15 ust 1 pkt 3 lit. a oraz pkt 6 oraz 7 o.p.t.z. Wójt nie doprowadził do:

- a) określenia standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych znajdujących się na terenie Gminy Turawa;
- b) określania przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym nie jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla wszystkich operatorów i przewoźników oraz informowaniu o stawce opłat za korzystanie z tych obiektów.

Wójt w zakresie standardów przystanków komunikacyjnych wskazał, że: *w każdym przypadku budowy nowego lub modernizacji istniejącego przystanku, Gmina dążyła do zachowania jednolitego wyglądu i funkcjonalności, tak aby wszystkie obiekty spełniały te same podstawowe kryteria użytkowe i odpowiadały potrzebom pasażerów. W efekcie, mimo braku spisanego aktu określającego standardy, w praktyce funkcjonuje ujednolicona polityka w tym zakresie – wszystkie przystanki zostały wyposażone w elementy zapewniające im podobny wygląd, użyteczność i pełnione funkcje. Jednocześnie Gmina podjęła już działania zmierzające do formalnego określenia i usystematyzowania standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych, tak aby spełniać w pełni wymogi art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Natomiast odnosząc się do punktu b) wyjaśnił, że: wszystkie przystanki komunikacyjne wykorzystywane w ramach gminnej komunikacji były używane na podstawie uzgodnień z właścicielami lub zarządcami dróg, na których są one zlokalizowane. Każdorazowo sposób korzystania z przystanków był przedmiotem uzgodnień, a operatorzy i przewoźnicy mieli zapewnioną możliwość ich wykorzystania zgodnie z ustalonym*

*porządkiem. Dodatkowo wskazujemy, że regulaminy poszczególnych zarządców dróg wraz z zasadami korzystania z przystanków są powszechnie dostępne na stronach internetowych właściwych instytucji, co umożliwia każdemu przewoźnikowi zapoznanie się z obowiązującymi warunkami. Jednocześnie przyznajemy, że formalne określenie wykazu przystanków, o którym mowa w art. 15 ust. 1 pkt 7 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, wymagało uzupełnienia. Zostały już podjęte działania zmierzające do niezwłocznego sporządzenia i opublikowania takiego wykazu wraz ze stawkami opłat, tak aby dokumentacja w pełni odpowiadała wymogom ustawowym.*

(akta kontroli str. 2268-2275)

13. W latach 2024-2025 wbrew obowiązkowi określone w § 6 i § 7 rozporządzenia Ministra Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie rozkładów jazdy, Wójt nie zapewnił przeprowadzenia weryfikacji i zatwierdzenia przedkładanych przez przewoźników rozkładów jazdy. Zgodnie z przywołanymi powyżej przepisami, projekt rozkładu jazdy w regularnym przewozie osób w transporcie drogowym podlega zatwierdzeniu przez właściwy organ (§ 6 ust. 1). Przed zatwierdzeniem projektu rozkładu jazdy przeprowadza się jego weryfikację, dokonując oceny prawidłowości jego sporządzenia (§ 6 ust. 2) oraz w przypadku pozytywnego wyniku weryfikacji, o której mowa w § 6, właściwy organ zatwierdza rozkład jazdy poprzez złożenie podpisu, postawienie pieczęci i wpisanie daty zatwierdzenia oraz nadaje numer linii komunikacyjnej (§ 7 ust. 2).

*Wójt wyjaśnił: wszystkie projekty rozkładów jazdy w regularnym przewozie osób, składane przez przewoźników działających na terenie Gminy Turawa, zostały poddane stosownej weryfikacji formalnej i merytorycznej, a następnie zatwierdzone poprzez złożenie podpisów Wójta Gminy Turawa oraz przedstawiciela przewoźnika. Każdy rozkład jazdy wprowadzany do realizacji stanowił integralną część podpisywanych umów lub wydawanych przez Gminę zaświadczeń i zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów. Dokumenty te zawierały daty obowiązywania, podpisy stron oraz stosowne pieczęcie.*

*Jednocześnie wyjaśniam, że numery linii komunikacyjnych nie były nadawane, ponieważ w ramach wniosków o dofinansowanie przewozów ze środków Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych (FRPA), Opolski Urząd Wojewódzki wymagał, aby nazwy linii jednoznacznie wskazywały miejscowości, przez które przebiega trasa danego połączenia. W związku z tym, w celu uniknięcia niepotrzebnych rozbieżności i niejasności, zdecydowano o niestosowaniu numeracji linii.*

(akta kontroli str. 2081-2085)

NIK nie podziela powyższej argumentacji, gdyż przedkładane w latach 2024-2025 rozkłady jazdy nie zawierały daty zatwierdzenia ani nadania numeru linii komunikacyjnej. Jak wynika z przedłożonej dokumentacji w 2023 r. Gmina dokonywała weryfikacji oraz zatwierdzenia rozkładów jazdy w sposób określony w rozporządzeniu.

Opis stanu  
faktycznego

1. Organizator w treści wszystkich zawartych w okresie objętym kontrolą umów zapewnił sobie możliwość przeprowadzania kontroli wykonania przedmiotu umowy w zakresie warunków jej realizacji<sup>59</sup>. Strony uzgodniły, że w przypadku stwierdzenia niewywiązywania się przez Wykonawcę z zobowiązań umownych, Zamawiający powiadomi go o tym fakcie, wyznaczając termin na usunięcie nieprawidłowości, a okoliczności te mogły także stanowić podstawę naliczenia kar umownych.

(akta kontroli str. 2118-2242)

W Urzędzie nie opracowano wewnętrznych regulacji dotyczących zasad i sposobu przeprowadzania kontroli jakości świadczonych usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. W przyjętych na lata 2022-2025 planach audytu wewnętrznego w Gminie Turawa dla obszaru działalności obejmującej lokalny transport zbiorowy zidentyfikowano średni poziom ryzyka. Obszar ten nie został uwzględniony w zaplanowanych do realizacji we wskazanych latach zadaniach audytowych.

*Jak wyjaśnił Wójt, w okresie objętym kontrolą (Wójt) prowadził działania nadzorczo-kontrolne w zakresie funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, a przeprowadzane kontrole miały charakter zarówno bezpośredni, jak i pośredni, a także doraźny – w zależności od zgłoszeń mieszkańców, uwag wpływających do urzędu oraz obserwacji własnych pracowników. Działania te były realizowane przez pracowników Urzędu Gminy w Turawie, którzy w wielu przypadkach – jako mieszkańcy gminy – posiadali codzienny kontakt z komunikacją lokalną i mogli na bieżąco reagować na zauważone nieprawidłowości. Kontrola obejmowała między innymi sprawdzenie: punktualności kursowania autobusów, stanu technicznego i estetycznego taboru (czystość pojazdów, oznaczenia, komfort podróży), kompletności i aktualności informacji przystankowych (w tym rozkładów jazdy) oraz przestrzegania zasad bezpieczeństwa i kultury pracy kierowców.*

(akta kontroli str. 19-21, 787-806,)

2. W latach 2022-2025 pracownicy Urzędu<sup>60</sup> przeprowadzili osiem kontroli gminnego transportu publicznego<sup>61</sup>, obejmujących sprawdzenie stanu technicznego i oznakowania gminnych przystanków oraz punktualności, przestrzegania trasy przejazdu, stanu technicznego, oznakowania i czystości pojazdu, jakości obsługi pasażerów i wydawania biletów na linii S2, Linii nr 5 (Zawada-Turawa Marszałki przez Kotórz Mały) oraz na linii Bierdzany - Zawada. W wyniku podjętych czynności stwierdzono nieprzestrzeganie w dniu 3 marca 2025 r. ustalonej trasy przejazdu na linii S2<sup>62</sup>. W związku z powyższym, poinformowano operatora o ww. ustaleniach, pouczone kierowcę oraz

<sup>59</sup> § 8 umowy nr BU.272.10.2.2022.AKG z 5 stycznia 2023 r., § 8 umowy nr BU.272.5.2023.AKG z 31 sierpnia 2023 r., § 8 umowy nr BU.272.8.2023.AKG z 29 stycznia 2024 r. oraz § 8 umowy nr OR.272.8.2025.MB z 30 grudnia 2024 r.

<sup>60</sup> W tym podinspektor ds. obsługi sekretariatu oraz pracownicy Referatu Budownictwa (kierownik referatu, inspektor ds. drogownictwa, inspektor ds. inwestycji i remontów oraz inspektor ds. infrastruktury gminnej).

<sup>61</sup> W tym cztery w 2023 r. i cztery w 2024 r.

<sup>62</sup> Kierowca nie realizował przejazdu do ostatniego przystanku.

wystawiono notę korygującą do faktury VAT. Przeprowadzono również kontrolę GPS ww. linii.

(akta kontroli str. 771-786)

3. Wszystkie osiem przystanków, stanowiących własność Gminy zostało poddanych oględzinom, przeprowadzonym z udziałem Kierownika i pracownika Referatu Budownictwa Urzędu. Oględzinami objęto także trzy pojazdy, z użyciem których operator publicznego transportu zbiorowego realizował na terenie Gminy usługi przewozu osób. W wyniku ww. czynności stwierdzono, że wszystkie przystanki zostały oznakowane znakiem pionowym D-15 i umieszczono na nich aktualne rozkłady jazdy, przy czym na dwóch z nich znajdowały się rozkłady jazdy przewoźnika, który aktualnie nie świadczył na rzecz Gminy usług publicznego transportu drogowego, jak również plakaty reklamujące działalność szkoły piłkarskiej i ogłoszenie zawierające ofertę pracy, co nie odpowiadało wymogom § 3 ust. 8 uchwały nr IV/27/2024 Rady Gminy Turawa z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych na terenie gminy Turawa, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Turawa, udostępnianych operatorom i przewoźnikom oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków<sup>63</sup>. Wskazane wyżej elementy zostały usunięte przed dniem zakończenia czynności kontrolnych. W przypadku sześciu przystanków stwierdzono brak ławeczki lub kosza na śmieci<sup>64</sup>, cztery przystanki nie zostały wyposażone w wiatę<sup>65</sup>, a tylko jeden przystanek wyposażono w oświetlenie<sup>66</sup>. Poddane oględzinom pojazdy, którymi operator realizował usługi publicznego transportu zbiorowego były sprawne technicznie, czyste oraz wyposażone w oświetlenie i klimatyzację, z możliwością uruchomienia ogrzewania. We wszystkich pojazdach znajdowały się dostępne do wglądu aktualne rozkłady jazdy, cenniki biletów, zezwolenia na prowadzenie działalności przewozowej i wykonywanie przewozu na danej linii, zaświadczenia Organizatora o przysługiwaniu uprawnień do realizacji przewozów na danej linii oraz regulamin przewozu. Dwa spośród poddanych oględzinom pojazdy przystosowano do transportu osób z niepełnosprawnościami, poprzez zapewnienie w ich tylnej części miejsca dla wózka inwalidzkiego oraz dodatkowych miejsc siedzących, które jednak nie zostały odpowiednio oznaczone. Wszystkie pojazdy oznakowano poprzez umieszczenie oznaczenia *Transport gminny*, lecz w przypadku jednego pojazdu oznakowanie to nie zawierało herbu i logo Gminy Turawa oraz hasła *Twój port niezapomnianych wrażeń*. Wskazane wyżej braki w oznakowaniu pojazdów opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 813-819, 915-925, 2267-2275)

---

<sup>63</sup> Dz. Urz. Woj. Op. z dnia 3 lipca 2024 r. poz. 1861.

<sup>64</sup> W tym: brak kosza na śmieci: Turawa-Osowiec przy parkingu leśnym i Osowiec-Trzęsina ul. Młyńska, brak ławeczki: Osowiec, ul. Lipowa (Publiczna Szkoła Podstawowa w Osowcu) oraz brak kosza na śmieci i ławeczki: Osowiec, ul. Fabryczna (Publiczna Szkoła Podstawowa w Osowcu), Zawada, ul. Kolanowska 4 (Publiczna Szkoła Podstawowa w Zawadzie) i Ligota Turawska, ul. Główna 32 (Publiczna Szkoła Podstawowa w Ligocie Turawskiej).

<sup>65</sup> Tj. przystanki zlokalizowane w sąsiedztwie gminnych szkół: w Osowcu (ul. Fabryczna i ul. Lipowa), w Zawadzie i w Ligocie Turawskiej, a korzystający z przystanku w Turawie-Osowcu mieli dostęp do wiaty z ławeczkami, stanowiącej własność Nadleśnictwa Turawa.

<sup>66</sup> Przystanek w Ligocie Turawskiej.

4. Zgodnie z treścią zawartych umów<sup>67</sup>, jako podstawę wyliczenia wynagrodzenia przyjęto iloczyn stawki za jeden wozokilometr, wynoszącej odpowiednio: 3,95 zł w 2023 r., 4,10 zł w 2024 r. i 4,75 zł a od 1 lutego 4,55 zł w 2025 r. oraz liczby wozokilometrów zrealizowanych w danym miesiącu w oparciu o obowiązujące rozkłady jazdy. W 2023 r. wynagrodzenie to podlegało pomniejszeniu o wartość sprzedanych w okresie rozliczeniowym biletów jednorazowych. Ustalono także, że podstawę wystawienia faktury stanowiły:

- w 2023 r. podpisane przez strony protokoły odbioru wykonanych usług, zawierające: informacje o faktycznie wykonanej pracy przewozowej, wykaz niewykonanych kursów oraz wykaz sprzedanych w poprzednim miesiącu biletów;
- w 2024 i w 2025 r. – miesięczne sprawozdania, zawierające informacje o wielkości zrealizowanego przebiegu w wozokilometrach, liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji, wyjaśnienia dotyczące niezrealizowanych na danej linii kursów oraz dane o liczbie pasażerów korzystających z przewozów na danej linii, z wyjątkiem dzieci korzystających z dowozu do szkół i przedszkoli.

Termin zapłaty strony uzgodniły na 30 dni od otrzymania prawidłowo wystawionej faktury VAT. Ponadto, zgodnie z postanowieniami ww. umów, Wykonawca zobowiązał się do przekazywania informacji o liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji oraz informacji o liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań, w tym: w 2023 r. dwa razy w roku (do 30 kwietnia i do 31 sierpnia)<sup>68</sup>, w 2024 r. jeden raz w roku (do 31 marca)<sup>69</sup> oraz w 2025 r. do ostatniego dnia każdego miesiąca<sup>70</sup>

(akta kontroli str. 2118-2241)

Analiza dokumentacji księgowej, stanowiącej podstawę zapłaty wynagrodzenia należnego z tytułu realizacji na rzecz Gminy usług publicznego transportu zbiorowego wykazała, że dowody księgowe, tj. otrzymane od Wykonawców faktury VAT zawierały elementy, o których mowa w art. 21 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>71</sup>, tj. określenie rodzaju dowodu i jego numer, określenie stron, opis operacji, datę dokonania operacji, podpis wystawcy dowodu, stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych, jak również podpisy osób odpowiedzialnych za te wskazania. W 2023 r. faktury VAT zostały wystawione na podstawie podpisanych przez strony protokołów odbioru, zawierających elementy określone w postanowieniach umowy z 5 stycznia 2023 r., a w odniesieniu do wynagrodzenia należnego z tytułu realizacji umowy wraz z fakturami VAT operator przedkładał miesięczne sprawozdania, zgodnie z wymogami umowy z 31 sierpnia 2023 r.

(akta kontroli str. 442-770, 2252-2263)

---

<sup>67</sup> § 5 umowy nr BU.272.10.2.2022.AKG z 5 stycznia 2023 r., § 5 umowy nr BU.272.5.2023.AKG z 31 sierpnia 2023 r., § 5 umowy nr BU.272.8.2023.AKG z 29 stycznia 2024 r. oraz § 5 umowy nr OR.272.8.2025.MB z 30 grudnia 2024 r.

<sup>68</sup> § 3 ust. 11 umowy nr BU.272.10.2.2022.AKG z 5 stycznia 2023 r.

<sup>69</sup> § 3 ust. 11 umowy nr BU.272.8.2023.AKG z 29 stycznia 2024 r.

<sup>70</sup> § 3 ust. 13 umowy nr OR.272.8.2025.MB z 30 grudnia 2024 r.

<sup>71</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

W odniesieniu do wszystkich faktur VAT, przedstawionych do zapłaty w roku 2024 i 2025 Wykonawcy przekazali do Urzędu miesięczne sprawozdania, zawierające informacje o faktycznie wykonanej pracy przewozowej z podaniem liczby wozokilometrów, kursach niewykonanych oraz liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji.

(akta kontroli str. 483, 488, 495, 502, 509, 514, 521, 526, 533, 538, 545, 550, 557, 562, 575, 582, 589, 593, 601, 610, 616, 2244-2251)

W kontrolowanym okresie Gmina dokonała zapłaty wynagrodzenia za realizację usług publicznego transportu zbiorowego w wysokości określonej w treści zaakceptowanych dokumentów, w terminach wynikających z zaciągniętych uprzednio zobowiązań. Poniesione z tego tytułu wydatki wynosiły odpowiednio: 373 530,22 zł w 2023 r., 1 420 834,85 zł w 2024 r. oraz 736 238,92 zł w 2025 r. (do 30 kwietnia).

(akta kontroli str. 442-770)

5. W latach 2022-2025 Gmina zawarła z Wojewodą Opolskim<sup>72</sup> pięć umów w sprawie dopłaty z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, w tym: po dwie umowy na 2023 r.<sup>73</sup> i na 2024 r.<sup>74</sup> oraz jedną umowę na 2025 r.<sup>75</sup> Zgodnie z postanowieniami tych umów, Gmina zobowiązała się do zawarcia umowy z operatorem o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego oraz uzyskania zgody organu stanowiącego na jej zawarcie. Uchwałą z 5 stycznia 2023 r. Rada Gminy Turawa wyraziła wolę organizacji przez Gminę Turawa przewozów o charakterze użyteczności publicznej w gminnych przewozach pasażerskich w transporcie drogowym, upoważniając Wójta Gminy Turawa do bezpośredniego zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego<sup>76</sup>. Stosownie do art. 6a i art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu Przewozów Autobusowych o charakterze użyteczności publicznej<sup>77</sup> dopłaty podlegały linie komunikacyjne niefunkcjonujące co najmniej trzy miesiące przed wejściem jej w życie, tj. przed 18 lipca 2019 r. oraz linie, na które umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego zostanie zawarta po dniu wejścia w życie ustawy.

(akta kontroli str. 26-33, 178-179, 409)

Dopłata w łącznej kwocie 1 144 695,00 zł, w tym: 213 267,00 zł w 2023 r., 931 428,00 zł w 2024 r. została udzielona na dofinansowanie realizacji zadań własnych Gminy w zakresie przewozów i obejmowała linie komunikacyjne utworzone w styczniu 2023 r. Wójt zapewnił sporządzenie i przedłożenie Wojewodzie rozliczeń dopłaty ze środków Funduszu oraz sprawozdań rocznych z realizacji zadania za lata 2023 i 2024 zgodnie z wzorami oraz w terminach określonych w postanowieniach zawartych umów. Na podstawie umowy zawartej w 2025 r. Wojewoda udzielił Gminie dopłaty ze środków Funduszu na

---

<sup>72</sup> Dalej: Wojewoda.

<sup>73</sup> Umowa nr 805.3.329.2022 z 23 listopada 2022 r. i umowa nr 805.4.20.2023 z 28 lipca 2023 r.

<sup>74</sup> Umowa nr 805.4.55.2023 z 11 stycznia 2024 r. i umowa nr 805.3.12.2024 z 30 kwietnia 2024 r.

<sup>75</sup> Umowa nr 805.3.41.2024 z 3 lutego 2025 r.

<sup>76</sup> Uchwała nr XLVII/352/2023 w sprawie organizacji gminnych przewozów pasażerskich w publicznym transporcie zbiorowym przez Gminę Turawa.

<sup>77</sup> Dz.U. z 2024 r. poz. 402, ze zm.

lata 2025-2027 w łącznej wysokości 4 487 340,00 zł, w tym na 2025 r. w kwocie 1 498 645,50 zł, na 2026 r. w kwocie 1 498 645,50 zł oraz na 2027 r. w kwocie 1 490 049,00 zł.

(akta kontroli str. 190-191, 213, 373)

6. W latach 2022-2025 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych) do Urzędu wpłynęły dwie skargi dotyczące funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego. W piśmie z 20 listopada 2024 r.<sup>78</sup> Skarżący zakwestionował sposób przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego na terenie Gminy Turawa. W treści skargi zakwestionowano prawidłowość dokonanej w postępowaniu oceny ofert, w wyniku której dokonano wyboru oferty konkurencyjnego podmiotu, a oferta Skarżącego nie została wybrana, mimo uzyskania maksymalnej liczby punktów w ramach kryterium ceny. W efekcie opisanych wyżej działań wybrana została oferta droższa, a pozostałe kryteria, o charakterze niewymiernym, zostały subiektywnie ocenione przez członków Komisji. W wyniku postępowania wyjaśniającego przeprowadzonego przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji, w ramach którego Przewodniczący Komisji zobowiązał Wójta oraz członków Komisji do ustosunkowania się do sformułowanych w jej treści zarzutów, skarga została uznana za nieuzasadnioną<sup>79</sup>. Argumentując sposób załatwienia ww. skargi wskazano okoliczności przemawiające za dokonaniem wyboru oferty konkurenta Skarżącego, takie jak: porównywalność zaoferowanych stawek za wozokilometr w odniesieniu do proponowanych cen biletów, połączenie wszystkich miejscowości z Turawą i umożliwienie mieszkańcom zapewnienia dostępu do urzędu, podmiotów leczniczych itp. oraz zintegrowanie transportu Gminy Turawa z gminami ościennymi, w tym wydłużenie linii do Uniwersyteckiego Szpitala Klinicznego w Opolu. Uwzględniono także dodatkowe aspekty dotyczące zaproponowanych form graficznych oznakowania pojazdów, czytelności przedstawionych rozkładów jazdy oraz propozycji dostosowania dostępnej na rynku aplikacji mobilnej, umożliwiającej śledzenie w czasie rzeczywistym planowanych przyjazdów autobusów. Pismem z 23 grudnia 2024 r. Przewodniczący Rady Gminy Turawa poinformował Skarżącego o sposobie załatwienia ww. skargi, przekazując podjętą w tej sprawie uchwałę Rady Gminy.

(akta kontroli str. 855-897)

W kolejnym wniesionym do Urzędu piśmie, z 17 marca 2025 r.<sup>80</sup> wskazano na jednoczesne udzielenie zezwolenia dwóm przedsiębiorcom na wykonywanie regularnych przewozów osób na liniach komunikacyjnych, których przebieg i rozkłady jazdy pokrywają się<sup>81</sup>, co skutkuje wystąpieniem zagrożenia istniejących linii regularnych na innych trasach, których przebieg obejmuje dojazd z Opola do miejscowości Turawa i Bierdzany. Podniesiono także, że przedsiębiorca realizujący usługi publicznego transportu zbiorowego na terenie Gminy Turawa wykonuje przewozy na linii Opole-Zawada na podstawie

<sup>78</sup> Data wpływu do Urzędu: 25 listopada 2024 r.

<sup>79</sup> Zgodnie z uchwałą nr IX/68/2024 Rady Gminy Turawa z dnia 18 grudnia 2024 r.

<sup>80</sup> Data wpływu do Urzędu: 21 marca 2025 r.

<sup>81</sup> W szczególności: zezwolenie wydane przez Prezydenta Miasta Opola dotyczące linii Opole-Zawada-Kotórz Mały-Turawa-Rzędów-Kadłub Turawski-Zakrzów Turawski-Ligota Turawska-Bierdzany oraz zezwolenie wydane na linię Opole-Zawada.

zezwolenia na przewóz regularny oraz kontynuuje wykonywanie tej linii w oparciu o zaświadczenie, wydane przez Organizatora (Gminę Turawa), co w ocenie Skarżącego może prowadzić do częściowego finansowania ze środków publicznych kosztów realizacji usług komercyjnych.

Pismem z 26 marca 2025 r. Sekretarz Gminy poinformowała Skarżącego o uznaniu wniesionej skargi za bezzasadną, załączając kopię odpowiedzi na skargę o tożsamej treści, skierowaną przez Skarżącego do Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w Opolu, przekazaną przez ten organ Wójtowi Gminy Turawa zgodnie z właściwością. Skarga ta nie została przekazana Radzie Gminy Turawa, jako organowi właściwemu do jej załatwienia, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 837-847)

Zgodnie z informacją uzyskaną na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK, w kontrolowanym okresie do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego nie wpłynęły skargi ani reklamacje dotyczące prowadzonej na terenie Gminy Turawa działalności przewozu osób.

Świadczący w latach 2023 i 2024 usługi przewozu operatorzy nie wywiązali się z obowiązku przedłożenia informacji o liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji składanych przez pasażerów w związku z realizacją usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz informacji o liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań, o których mowa w art. 48 o.p.t.z. Powyższe opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 15)

7. Wójt zapewnił realizację, wskazanego w art. 49 ustawy o.p.t.z., obowiązku przekazywania Marszałkowi Województwa Opolskiego informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego. Wymagane dane przedstawiano na formularzu określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 5 grudnia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego oraz wzorów formularzy do przekazywania tych informacji<sup>82</sup>. Informacje te zostały przekazane w ustawowym terminie, tj. do 31 stycznia każdego roku.

(akta kontroli str. 904-909)

8. W Biuletynie informacji Publicznej Urzędu Gminy Turawa nie udostępniono dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów ją przeprowadzających. W wyniku oględzin, przeprowadzonych z udziałem pracownika Referatu Organizacyjnego ustalono, że żadne z dostępnych na stronie internetowej [www.bip.turawa.pl](http://www.bip.turawa.pl) hiperłączy nie umożliwiało dostępu do informacji i materiałów dotyczących przeprowadzonych w Urzędzie kontroli zewnętrznych.

Ustalenia te zostały szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 807-809)

---

<sup>82</sup> Dz.U. poz. 2382.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Wójt nie zapewnił rzetelnej weryfikacji wykonywania przez operatora warunków umowy z 30 grudnia 2024 r. nr OR.272.8.2025.MB, w której treści określono sposób oznakowania wszystkich pojazdów obsługujących gminne przewozy pasażerskie. Zgodnie z § 3 ust. 3.6. lit. c) ww. umowy, wszystkie pojazdy obsługujące gminne przewozy pasażerskie muszą zostać oznakowane dwustronnie po bokach pojazdu loginem, herbem i hasłem Zamawiającego na koszt Wykonawcy, z ewentualnym wykorzystaniem dodatkowych powierzchni szyb pojazdów. Treść, hasła, logo, herb oraz wizualizację oklejonych autobusów określono w Załączniku nr 5 do umowy. W wyniku oględzin przeprowadzonych w ramach kontroli ustalono, że jeden z pojazdów nie został oznakowany w sposób określony w przytoczonych wyżej postanowieniach umownych ze względu na brak logo, herbu i hasła *Twój port niezapomnianych wrażeń*.

(akta kontroli str. 813-819)

2. Wójt nie zapewnił przekazania pisma z 17 marca 2025 r.<sup>83</sup> zawierającego skargę dotyczącą organizacji i funkcjonowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym na terenie Gminy Turawa organowi właściwemu do jej rozpatrzenia. Stosownie do art. 227 Kpa, przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a) ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, organizatorem publicznego transportu zbiorowego, właściwym ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów, jest gmina na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich. Wskazane w ustawie zadania organizatora wykonuje, w przypadku gminy wójt, burmistrz albo prezydent miasta (art. 7 ust. 4 pkt 1). W związku z powyższym, stosownie do art. 229 pkt 3 ww. ustawy, organem właściwym do rozpatrzenia opisaney skargi pozostawała Rada Gminy Turawa.

(akta kontroli str. 837-842)

Wyjaśniając przyczyny opisanego wyżej zaniechania Wójt wskazał, że *pismo z dnia 17 marca 2025 r., wniesione do Urzędu Gminy Turawa przez [REDAKTOWANE] i skierowane do Wójta Gminy Turawa, po dokonaniu analizy jego treści nie zostało zakwalifikowane jako skarga na działalność Wójta Gminy Turawa w rozumieniu art. 227 Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 229 pkt 3 Kpa, organem właściwym do rozpatrzenia skargi na działalność wójta jest rada gminy. Jednakże w przedmiotowym piśmie Skarżący nie zarzuca Wójtowi Gminy Turawa zaniedbań czy nienależytego wykonywania zadań, przewlekłości ani naruszenia praworządności, lecz kwestionuje działalność przewoźnika GTVBUS, świadczącego usługi transportowe na linii komunikacyjnej Opole-Zawada (przewozy komercyjne) oraz na odcinku z Zawady do Bierdzan. Treść pisma wskazuje, że istotą zastrzeżeń jest sposób realizacji przewozów przez przedsiębiorcę dysponującego stosownym zaświadczeniem, o którym mowa w art. 28 ustawy o publicznym*

---

<sup>83</sup> Data wpływu do Urzędu: 21 marca 2025 r.

*transporcie zbiorowym. W związku z tym należy uznać, że pismo stanowi skargę na działalność przewoźnika, a nie na działalność Wójta Gminy Turawa. Mając na uwadze powyższe, pismo nie zostało przekazane Radzie Gminy Turawa jako skarga na Wójta, lecz skierowane do przewoźnika GTVBUS w celu udzielenia stosownej odpowiedzi na zarzuty zawarte w piśmie Pana (...).*

(akta kontroli str. 2102-2105)

NIK wskazuje, że w treści pisma z 17 marca 2025 r., zatytułowanego „Skarga” wprost powołano się na treść art. 227 Kpa. Ponadto, z treści uzasadnienia wynika, że skarżący kwestionuje sposób organizacji publicznego transportu zbiorowego na terenie Gminy Turawa poprzez dopuszczenie świadczenia usług na pokrywających się liniach regularnych przez dwa podmioty, w tym jeden działający na podstawie umowy zawartej z Organizatorem publicznego transportu zbiorowego, tj. Gminą Turawa.

(akta kontroli str. 839-841)

3. Pomimo obowiązku wynikającego z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. 4 tiret drugie, w zw. z art. 8 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej, Wójt nie zapewnił udostępnienia na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Gminy dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów przeprowadzających.

(akta kontroli str. 807-809)

*Wójt wyjaśnił, że brak umieszczenia w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Turawa dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów ją przeprowadzających wynikał z niedopatrzenia organizacyjnego. Należy podkreślić, że działaliśmy w dobrej wierze, kierując się dotychczasową praktyką i nie mając świadomości, iż przepisy w tym zakresie uległy zmianie, rozszerzając obowiązek publikacji także o wskazany rodzaj dokumentów. Po zwróceniu uwagi na tę kwestię niezwłocznie podjęliśmy działania mające na celu uzupełnienie braków i dostosowanie praktyki Urzędu do obowiązujących regulacji prawnych. Stosowne dokumenty zostaną opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Turawa w możliwie najkrótszym terminie, aby mieszkańcy mieli zapewniony pełny i przejrzysty dostęp do wszystkich wymaganych informacji.*

(akta kontroli str. 2102-2105)

4. Wójt nie wyegzekwował realizacji przez operatorów, z którymi Gmina zawarła umowy w sprawie świadczenia usług publicznego transportu zbiorowego na lata 2023 i 2024 wywiązania się z obowiązku, o którym mowa w art. 48 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Zgodnie z tym przepisem, operator i przewoźnik jest obowiązany przekazywać organizatorowi, w terminie do dnia 31 marca każdego roku, informację o liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji składanych przez pasażerów w związku z realizacją usług w zakresie

publicznego transportu zbiorowego oraz informację o liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań.

Wójt wyjaśnił, że *w związku z zaistniałą sytuacją zostanie wszczęte postępowanie administracyjne w związku z niedopełnieniem przez wskazanych operatorów obowiązku wynikającego z ww. ustawy.*

(akta kontroli str. 15)

Stosownie do art. 64 przywołanej powyżej ustawy operator, który nie przekazał organizatorowi, w terminie do dnia 31 marca każdego roku, informacji o liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji składanych przez pasażerów w związku z realizacją usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz informacji o liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań, podlega karze pieniężnej w wysokości 1000 zł. Pismami z 16 września 2025 r. Wójt zawiadomił ww. podmioty o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o nałożeniu kary pieniężnej.

(akta kontroli str. 910-911)

#### **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:

|         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Uwagi   | Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Zapewnienie publikacji ogłoszeń o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz ogłoszeń o zamiarze przeprowadzenia procedury wyboru we wszystkich wymaganych publikatorach.</li><li>2. Zapewnienie sporządzenia opisu przedmiotu zamówienia dotyczącego świadczenia usług publicznego transportu zbiorowego oraz protokołów postępowania o udzielenie zamówień publicznych w sposób precyzyjny oraz wzmocnienie nadzoru w zakresie weryfikacji ww. dokumentu.</li><li>3. Podjęcie działań zmierzających do zapewnienia przejrzystości postępowań o udzielenie zamówień publicznych w zakresie transportu publicznego.</li><li>4. Podjęcie działań zmierzających do terminowego realizowania obowiązku przekazywania Prezesowi UZP informacji o ofertach złożonych w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.</li><li>5. Uwzględnienie w umowie z operatorem publicznego transportu zbiorowego wszystkich elementów wymaganych ustawą o publicznym transporcie zbiorowym.</li><li>6. Zapewnienie wydawania zaświadczeń dla operatora publicznego transportu zbiorowego, potwierdzających posiadanie przez niego uprawnień do wykonywania publicznego transportu zbiorowego na danej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej, zawierającego wszystkie ustawowe elementy.</li><li>7. Zamieszczenie w BIP dokumentacji przebiegu i efektów kontroli przeprowadzonych w Urzędzie.</li></ol> |

8. Wzmocnienie nadzoru nad realizacją umów o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego.
9. Podjęcie działań zmierzających do zapewnienia prawidłowego obiegu dokumentów zawierających skargi.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

|                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Prawo zgłoszenia zastrzeżeń                                                     | Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje <i>prawo zgłoszenia</i> na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury w Opolu. 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 | <p>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.</p> <p>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.</p> |

Opole, 29 września 2025 r.

|                                   |                                   |
|-----------------------------------|-----------------------------------|
| Kontrolerzy                       | Najwyższa Izba Kontroli           |
| Ewa Tomaszewska                   | Delegatura w Opolu                |
| Doradca prawny                    | p.o. Dyrektora                    |
|                                   | Arkadiusz Kuglarz                 |
| <i>/podpisano elektronicznie/</i> | <i>/podpisano elektronicznie/</i> |
| Agnieszka Kwiecień                |                                   |
| Specjalista kontroli państwowej   |                                   |
| <i>/podpisano elektronicznie/</i> |                                   |