



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

AiK / DOS / RP

Burmistrz Ozimka  
Miroslaw Wieszolek

LOP.411.2.4.2025

Urząd Gminy i Miasta w Ozimku

Wpłynęło 12. 12. 2025

Numer 10940/2025

Ilość załączników

Miroslaw Wieszolek  
Burmistrz Ozimka  
Urząd Gminy i Miasta w Ozimku  
ul. ks. J. Dzierżona 4B,  
46-040 Ozimek

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Opolu  
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole  
tel. 48774497000, lop@nik.gov.pl

10940/2025 o du 12-12-2025

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy i Miasta w Ozimku <sup>1</sup> , ul. ks. J. Dzierżona 4B, 46-040 Ozimek
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Wieszołek, Burmistrz Ozimka <sup>2</sup> , od 17 lutego 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowanie i organizacja publicznego transportu zbiorowego 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 Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	1. Karolina Kulig, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/98/2025 z 17 września 2025 r. 2. Damian Mielcarek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/105/2025 z 15 października 2025 r.

(akta kontroli str. 1, 6-10, 1940)

---

<sup>1</sup> Dalej również Urząd lub UGiM.

<sup>2</sup> Dalej: Burmistrz.

<sup>3</sup> Do dnia 10 grudnia 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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie zarówno działania podejmowane przez Burmistrza Ozimka w zakresie organizacji i funkcjonowania usług publicznego transportu zbiorowego realizowanego na terenie Gminy Ozimek, jak i sprawowanie nadzoru nad ich świadczeniem.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawę sformułowanej oceny stanowiły liczne nieprawidłowości dotyczące prowadzenia postępowań poprzedzających zawarcie wszystkich siedmiu umów o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego, polegające na naruszeniu przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym<sup>6</sup>, jak też ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych<sup>7</sup>. Zawarcie pięciu spośród ww. umów nie zostało poprzedzone sporządzeniem i podaniem do publicznej wiadomości w latach 2021-2024 ogłoszeń wymaganych art. 23 ust. 1 ustawy ptz. Stwierdzono również, że ustalenie wartości zamówienia we wszystkich trzech objętych badaniem procedurach zostało dokonane nierzetelnie i z naruszeniem przepisów ustawy pzp. W dwóch przypadkach bezpośredniego zawarcia umowy w 2025 r. nierzetelnie przygotowano także opis przedmiotu zamówienia, co miało wpływ na treść ofert złożonych przez wykonawców. Ponadto w jednej z ww. procedur termin rozpoczęcia świadczenia usługi wyznaczony został przed upływem 24 godzin od terminu składania ofert, co uniemożliwiło rzetelne ich badanie i ocenę. Nie zapewniało to również czasu niezbędnego wykonawcy na podjęcie czynności bezpośrednio poprzedzających rozpoczęcie świadczenia usług, takich jak właściwe oznakowanie pojazdów, uzyskanie wymaganych zaświadczeń, czy dystrybucja rozkładów jazdy.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły ponadto naruszenia przez komisję przetargową zasady pisemności (art. 20 ust. 1 w zw. z art. 54 ust. 2 ustawy pzp), nieterminowej publikacji w 2024 r. ogłoszenia o wykonaniu umowy (art. 448 ww. ustawy), a także - w następnym roku - zaniechania publikacji ogłoszenia o wyniku postępowania oraz o wykonaniu umowy (art. 309 ust. 1 i art. 448 ww. ustawy). W prowadzonym w czerwcu 2025 r. postępowaniu o udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki, niezasadnie odstąpiono od komunikacji z wykonawcą przy użyciu środków komunikacji elektronicznej, nierzetelnie sporządzono protokół postępowania, a Burmistrz oraz jeden z pracowników Urzędu nie złożyli wymaganych oświadczeń dotyczących możliwości wystąpienia konfliktu interesów.

Ustalono również, że wszystkie siedem zawartych umów nie zawierało części obligatoryjnych postanowień, określonych w art. 25 ust. 3 ustawy ptz, a ponadto jedna z nich nie została zawarta na czas oznaczony, co było sprzeczne z art. 434 ust. 1 ustawy pzp oraz art. 25 ust. 2 ustawy ptz. Umowa ta została także zmieniona, poprzez rezygnację z przewozów na trzech z siedmiu linii komunikacyjnych, mimo że zamawiający nie przewidział możliwości dokonania takiej zmiany, co było niezgodne z art. 455 ust. 1 pkt 1 ustawy pzp.

---

<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: ustawa ptz.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm., dalej: ustawa pzp.

Badanie wydanych przez organizatora zaświadczeń<sup>8</sup> wykazało liczne błędy, polegające na zaniechaniu ich wydania na wszystkie linie komunikacyjne objęte zawartymi umowami, wydaniu zaświadczeń na linię komunikacyjną, która nie była przedmiotem umowy, jak też wydaniu zaświadczeń w liczbie nieodpowiadającej liczbie środków transportu. Stwierdzono też jednostkowe przypadki wydania operatorowi zaświadczeń, na okres krótszy niż obowiązująca z tym podmiotem umowa.

Na ocenę wpływa również zaniechanie przez organizatora przeprowadzania kontroli przestrzegania przez operatora zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, a także sposobu wykonywania umowy zawartej w sierpniu 2025 r., czego skutkiem była niewłaściwa realizacja przez operatora usług przewozowych. Stwierdzono także, że w latach 2022-2025, wbrew postanowieniom art. 64 ust. 1 pkt 4 w zw. z pkt 3 ustawy ptz, Burmistrz zaniechał nałożenia na operatora kary pieniężnej w łącznej wysokości 3000 zł za niewypełnienie przez niego obowiązku przekazania informacji o liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji składanych przez pasażerów. W 2025 r. nie dostarczył też Wojewodzie Opolskiemu trzech umów zawartych z operatorem, mimo takiego obowiązku wynikającego z zawartej umowy o dopłatę z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej<sup>9</sup>. Nie przekazał również Marszałkowi Województwa Opolskiego informacji dotyczącej publicznego transportu zbiorowego za rok 2022, naruszając tym art. 49 ust. 1 ustawy ptz, a informacja za lata 2023-2024 została sporządzona nierzetelnie.

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

#### **OBSZAR**

Opis stanu faktycznego

#### **1. Planowanie i organizacja publicznego transportu zbiorowego**

1. W okresie objętym kontrolą zadania związane z organizacją publicznego transportu zbiorowego<sup>11</sup> w Gminie Ozimek<sup>12</sup>, w tym w zakresie dotyczącym utrzymania przystanków autobusowych na terenie gminy, należały do zakresu działania Referatu Drogownictwa i Ochrony Środowiska<sup>13</sup> w Urzędzie Gminy i Miasta w Ozimku. W tym czasie w Urzędzie nie obowiązywały odrębne regulacje

---

<sup>8</sup> Zaświadczenie potwierdzające uprawnienie do wykonywania publicznego transportu zbiorowego, wydawane operatorowi.

<sup>9</sup> Dalej: Fundusz lub Fundusz rozwoju przewozów autobusowych.

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

<sup>11</sup> Dalej również organizator.

<sup>12</sup> Na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 lit a) w zw. z art. 7 ust. 4 pkt 1 ustawy ptz.

<sup>13</sup> Do 31 maja 2024 r. Referat Drogownictwa, Rolnictwa i Ochrony Środowiska, na podstawie § 27 ust. 12 pkt 4 lit. f oraz i Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy i Miasta w Ozimku, nadanego zarządzeniem nr BO.120.28.2020 Burmistrza Ozimka z dnia 29 czerwca 2020 r. (ze zm.) oraz na podstawie § 32 ust. 10 pkt 4 lit. f oraz i Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy i Miasta w Ozimku nadanego zarządzeniem nr OR.120.6.2022 Burmistrza Ozimka z dnia 21 marca 2022 r. (ze zm.). Zmiana nazwy referatu na Referat Drogownictwa i Ochrony Środowiska nastąpiła zarządzeniem nr OR.120.6.2024 Burmistrza Ozimka z dnia 31 maja 2024 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego UGiM w Ozimku. Dalej: Referat DiOŚ.

wewnątrz dotyczące transportu publicznego, a sprawy z nim związane były prowadzone w oparciu o przepisy prawa powszechnie obowiązującego.

24 sierpnia 2020 r. Rada Miejska w Ozimku przyjęła uchwałą *Plan publicznego transportu zbiorowego dla Gminy Ozimek*<sup>14</sup>, będący dokumentem strategicznym, sporządzonym w celu usystematyzowania zadań związanych z organizacją przewozów gminnych. Plan transportowy dla Gminy Ozimek<sup>15</sup> został sporządzony fakultatywnie, na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy ptz<sup>16</sup>. Dokument ten, zawierający wszystkie elementy określone w art. 12 ust. 1 ww. ustawy, miał charakter ramowy i wskazywał założenia i kierunki rozwoju publicznego transportu zbiorowego na terenie Gminy oraz zasady funkcjonowania komunikacji publicznej. W przyjętym planie m.in. prognozowano, w oparciu o analizę danych demograficznych oraz danych z badania rynku przewozowego, potrzeby przewozowe mieszkańców Gminy, a także przyjęto zapisy uwzględniające konieczność zapewnienia dostępu osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej do publicznego transportu zbiorowego. Plan transportowy określał sieć komunikacyjną Gminy Ozimek, która obejmowała pięć linii komunikacyjnych<sup>17</sup>. Mimo zmiany struktury sieci komunikacyjnej, wynikającej z treści zawartych w latach 2021-2025 umów o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego, Burmistrz Ozimka nie sporządził projektu uchwały Rady Miejskiej, poddającego ww. dokument aktualizacji, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W planie tym przewidziano również przeprowadzenie analizy kosztów i korzyści związanych z wykorzystaniem w komunikacji autobusów zeroemisyjnych, jednak taka analiza nie została przeprowadzona, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie podejmowano działania związane z badaniem i analizą potrzeb przewozowych. Przyjęta 29 maja 2023 r. uchwałą Rady Miejskiej w Ozimku *Strategia Rozwoju Gminy Ozimek na lata 2023-2030*<sup>18</sup>, jako jeden z priorytetów dla rozwoju Gminy w sferze przestrzennej<sup>19</sup> określiła *zapewnienie sprawnego transportu publicznego zgodnie z potrzebami mieszkańców*<sup>20</sup>. Z przeprowadzonych w sierpniu 2022 r., w ramach diagnozy strategicznej, badań ankietowych<sup>21</sup> wynikało, że 51,9% respondentów dobrze

---

<sup>14</sup> Uchwała nr XXIII/206/20 Rady Miejskiej w Ozimku, dalej: Plan publicznego transportu zbiorowego lub plan transportowy.

<sup>15</sup> Dalej również Gmina.

<sup>16</sup> Sporządzenie planu transportowego w przypadku Gminy Ozimek nie było – w świetle art. 9 ust. 1 pkt 1 lit. a ww. ustawy – obligatoryjne, z uwagi na liczbę mieszkańców nieprzekraczającą 50 tys. osób (liczba mieszkańców wynosiła, wg stanu na dzień 3 października 2025 r., 17 816 osób).

<sup>17</sup> A/ nr 1 Ozimek-Mnichus przez Grodziec, B/ nr 2 Ozimek-Ozimek przez Krasiejów, Krzyżowa Dolina, Nowa Schodnia, D/ nr 3 Ozimek-Ozimek przez Nowa Schodnia, Krzyżowa Dolina, Krasiejów, D/ nr 4 Ozimek-Ozimek przez Antoniów, Jedlice, Schodnia, E/ nr 5 Ozimek-Ozimek przez Schodnia, Jedlice, Antoniów (cz. I pkt 9 ww. Planu).

<sup>18</sup> Uchwała nr LXI/572/23 Rady Miejskiej w Ozimku, dalej: Strategia Rozwoju.

<sup>19</sup> Cel 3. *Zapewnienie spójności przestrzennej gminy oraz dbałość o wysoką jakość środowiska przyrodniczego.*

<sup>20</sup> Przyjęcie Strategii Rozwoju zostało poprzedzone konsultacjami społecznymi, które prowadzone były w okresie od 4 stycznia do 8 lutego 2023 r.

<sup>21</sup> Badania ankietowe przeprowadzono od 11 do 26 sierpnia 2022 r., a udział w nich wzięło 324 mieszkańców Gminy. W Strategii Rozwoju wskazano, że *uzyskana próba nie miała charakteru reprezentatywnego, jednak w strukturze respondentów dominowały osoby, których wiek, wykształcenie i status na rynku pracy pozwala na osiągnięcie wymiernych wyników.*

lub bardzo dobrze<sup>22</sup> oceniało aktualną dostępność transportu publicznego, jednak według 5,4% mieszkańców wadą Gminy była słabej jakości oferta komunikacji zbiorowej; 5% respondentów wskazało, że w celu poprawy jakości życia w Gminie należy ją poprawić. Jednym z przyjętych kierunków działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych był *rozwój sieci transportowej i zwiększenie dostępności komunikacji publicznej*<sup>23</sup>, poprzez m.in. rozwój wewnątrzgminnego transportu publicznego uwzględniającego połączenia między wszystkimi miejscowościami gminy. Przyjęty *Gminny Program Rewitalizacji Gminy Ozimek na lata 2024-2030*<sup>24</sup> był w ww. zakresie spójny z celami, priorytetami oraz założeniami Strategii Rozwoju.

W latach 2022-2025<sup>25</sup> do Urzędu złożono 17 petycji oraz 15 skarg i wniosków, z czego jedna skarga, opisana szerzej w części 2 wystąpienia pokontrolnego – *Nadzór nad usługami publicznego transportu zbiorowego*, dotyczyła publicznego transportu zbiorowego.

(akta kontroli str. 21-22, 44-45, 69-101, 104-148, 284-291, 301-393, 416-417, 505)

2. W latach 2021-2025 Gmina zawarła siedem umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, obowiązujących w okresie objętym kontrolą. Zawarcie w latach 2021-2024 pięciu umów poprzedzone zostało przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym<sup>26</sup> przewidzianym art. 275 pkt 1 ustawy pzp. W 2025 r. zawarto również umowę w wyniku przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia z wolnej ręki<sup>27</sup>, na podstawie art. 214 ust. 1 pkt 5 ustawy pzp oraz jedną w formie bezpośredniego zawarcia umowy<sup>28</sup>, o którym mowa w art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy ptz.

W latach 2021-2024 dwukrotnie (w 2021 r. i w 2024 r.) kontrolowana jednostka zapewniła opublikowanie ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy w zakresie publicznego transportu zbiorowego, stosownie do obowiązku wynikającego z art. 23 ust. 1 ustawy ptz. Pomimo upublicznienia w 2021 r. dotyczącej planowanego zawarcia umowy w trybie bezpośrednim<sup>29</sup>, umowa taka nie została zawarta, a operator został wyłoniony na podstawie przepisów ustawy pzp. Ogłoszenie z 2024 r. poprzedzało zawarcie w sierpniu 2025 r. z operatorem umowy w trybie bezpośrednim<sup>30</sup>. Treść ogłoszenia obejmowała elementy określone w art. 23 ust. 4 ustawy ptz, a jego publikacja w wymaganych publikatorach, w tym w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, była terminowa (tj. zgodna z treścią art. 23 ust. 1 ww. ustawy). Przeprowadzenie w czerwcu

---

<sup>22</sup> 45,4% respondentów dobrze oceniło dostępność transportu publicznego, a 6,5% bardzo dobrze.

<sup>23</sup> Kierunek działania 7.

<sup>24</sup> Uchwałą nr LXVI/637/23 Rady Miejskiej w Ozimku z dnia 30 października 2023 r.

<sup>25</sup> Według stanu na dzień 22 września 2025 r.

<sup>26</sup> Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w latach 2021-2024 w trybie podstawowym na podstawie art. 275 pkt 1 ustawy pzp, w wyniku których zawarto umowy nr: 1/ ZP.272.65.2021.AK z 22 grudnia 2021 r., 2/ ZP.272.28.2022.AK z 2 stycznia 2023 r., 3/ ZP.272.18.2023.AK z 28 grudnia 2023 r., 4/ ZP.272.5.2024.AK z 27 czerwca 2024 r., 5/ ZP.272.17.2024.AK z 30 grudnia 2024 r.

<sup>27</sup> Umowa nr DOŚ.7240.2.2025.PL z 30 czerwca 2025 r.

<sup>28</sup> Umowa nr DOŚ.7240.1.2025.PL z 14 sierpnia 2025 r.

<sup>29</sup> Ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy z 29 listopada 2021 r. (BIP) oraz z 15 grudnia 2021 r. (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej).

<sup>30</sup> Umowa nr DOŚ.7240.1.2025.PL z 14 sierpnia 2025 r.

2025 r. postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie zamówienia z wolnej ręki nie zostało poprzedzone publikacją ogłoszenia o zamiarze przeprowadzenia takiego postępowania. Jak wyjaśnił Burmistrz, wynikało to z faktu, że postępowanie to nie było planowane. Przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w wyniku których zawarto w latach 2021-2024 pięć umów o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego<sup>31</sup>, nie zostało poprzedzone sporządzeniem i publikacją wymaganych ogłoszeń i informacji, w tym w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 854-871,891-892, 2958)

Szczegółowym badaniem<sup>32</sup> objęto procedury:

A/ przygotowania i przeprowadzenia w 2022 r. postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie podstawowym, przewidzianym w art. 275 pkt 1 ustawy pzp<sup>33</sup>, w wyniku którego zawarto 2 stycznia 2023 r. umowę nr ZP.272.28.2022.AK. Analiza dokumentów zamówienia wykazała, że czynności obejmujące przygotowanie tego postępowania, w tym sporządzenie opisu przedmiotu zamówienia oraz określenia kryteriów oceny ofert zostały dokonane zgodnie z przepisami ustawy pzp. Z naruszeniem przepisów ww. ustawy oszacowano wartość zamówienia, a część czynności podjętych przez stałą Komisję Przetargową<sup>34</sup> nie zostało właściwie udokumentowanych, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Gmina wywiązała się z obowiązku, o którym mowa w art. 267 ust. 2 pkt 1, 3 i 8 ustawy pzp, tj. publikacji ogłoszenia o zamówieniu, i ogłoszenia o wyniku postępowania, które zostało opublikowane z zachowaniem 30-sto dniowego terminu od dnia jego zakończenia (art. 309 ust. 1 ww. ustawy), a także ogłoszenia o wykonaniu umowy, które jednak opublikowano z opóźnieniem, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1281-1498, 2918-2931)

B/ przygotowania i przeprowadzenia w czerwcu 2025 r. postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki<sup>35</sup>, w wyniku którego zawarto umowę nr DOŚ.7240.2.2025.PL z 30 czerwca 2025 r. Przyczyną wszczęcia ww. postępowania było unieważnienie pierwszej procedury wyboru wykonawcy w trybie bezpośrednim, o którym mowa w art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy ptz (zaproszenie z dnia 12 czerwca 2025 r., opisane dalej w lit. C), co wypełniało przesłankę udzielenia zamówienia z wolnej ręki, na podstawie art. 214 ust. 1 pkt 5 ustawy pzp. Analiza dokumentów zamówienia wykazała, że dokument potwierdzający oszacowanie wartości zamówienia nie został opatrzony datą

---

<sup>31</sup> Umowa nr ZP.272.65.2021.AK z 22 grudnia 2021 r., ZP.272.28.2022.AK z 2 stycznia 2023 r., nr ZP.272.18.2023.AK z 28 grudnia 2023 r., nr ZP.272.5.2024.AK z 27 czerwca 2024 r. i nr ZP.272.17.2024.AK z 30 grudnia 2024 r.

<sup>32</sup> Dobór celowy.

<sup>33</sup> Postępowanie pn.: *Świadczenie usług przewozowych w gminnej komunikacji publicznego transportu zbiorowego dla Gminy Ozimek*, znak postępowania: ZP.271.28.2022.AK, w wyniku którego zawarto umowę nr ZP.271.28.2022.AK z 2 stycznia 2023 r.

<sup>34</sup> Powołanej zarządzeniem nr OR.0050.127.2021 Burmistrza Ozimka z dnia 1 października 2021 r., dalej: Komisja Przetargowa.

<sup>35</sup> Umowa nr DOŚ.7240.2.2025.PL z 30 czerwca 2025 r.

sporządzenia, a także nie obejmował całego przedmiotu zamówienia, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Zaproszenie do negocjacji zostało przekazane 25 czerwca 2025 r. jednemu wykonawcy – dotychczasowemu operatorowi publicznego transportu zbiorowego. Do zaproszenia dołączono wymagane art. 217 ust. 1 ustawy pzp informacje niezbędne do przeprowadzenia postępowania, w tym projektowane postanowienia umowne. Czynności zastrzeżone dla Kierownika Zamawiającego, tj. podpisanie zaproszenia do negocjacji i do udziału w spotkaniu negocjacyjnym, udzielenie zgody w protokole negocjacji, podpisanie informacji o wyborze oferty najkorzystniejszej oraz zatwierdzenie protokołu postępowania zostało dokonane, z upoważnienia Burmistrza, przez jego Zastępcę. Wymagane art. 56 ust. 4 ustawy pzp oświadczenia zostały złożone we właściwym terminie przez trzech z pięciu członków Komisji Przetargowej<sup>36</sup> oraz przez Zastępcę Burmistrza. Dwaj pozostali członkowie Komisji nie złożyli ww. oświadczeń – w okresie prowadzenia postępowania jedna z osób była nieobecna w pracy, druga natomiast wyjaśniła: *nie brałam udziału w tym postępowaniu przetargowym i nie podejmowałam żadnych czynności*, co potwierdziła Sekretarz Gminy, będąca Przewodniczącą Komisji Przetargowej. Wymaganych oświadczeń nie złożyli jednak Burmistrz oraz jedna z osób, która brała udział w negocjacjach z wykonawcą, a Zastępca Burmistrza złożył oświadczenie jako Kierownik Zamawiającego, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Po zakończonych negocjacjach Burmistrz zawarł 30 czerwca 2025 r. umowę z operatorem publicznego transportu zbiorowego, jednak w Urzędzie nie opublikowano wymaganego ustawą pzp ogłoszenia o wyniku postępowania, a także zaniechano publikacji ogłoszenia o wykonaniu umowy. Powyższe kwestie przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W przedmiotowym postępowaniu Zamawiający odstąpił od określonego w art. 61 ust. 1 ustawy pzp sposobu komunikacji przy użyciu środków komunikacji elektronicznej, a jako powód odstąpienia wskazał na *wyspecjalizowany charakter zamówienia – przedstawienia rozkładów jazdy*, przy czym w przesłanym zaproszeniu do negocjacji nie żądał on złożenia takich dokumentów, ani nie zostały one przez wykonawcę przedłożone, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Z uwagi na brak udziału w przedmiotowym postępowaniu Sekretarza Komisji Przetargowej, protokół postępowania w trybie zamówienia z wolnej ręki został sporządzony przez Sekretarza Gminy – Przewodniczącą tej Komisji. Dokument ten sporządzony został jednak nierzetelnie, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 543-805, 828-851, 882, 903-928, 1896)

C/ dwie procedury poprzedzające zawarcie w sierpniu 2025 r. umowy w trybie bezpośrednim<sup>37</sup>, o którym mowa w art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy ptz. Przed wszczęciem pierwszej procedury, stosownie do treści art. 36 ust. 1 ustawy pzp w zw. z art. 22 ust. 9 ustawy ptz, ustalono wartość tego zamówienia, a także oszacowano ilość wozokilometrów w okresie objętym planowaną umową, tj. od 1 lipca 2025 r. do 31 grudnia 2028 r. Sporządzony dokument nie został jednak opatrzony datą, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

<sup>36</sup> Powołanej Zarządzeniem nr OR.0050.2.2025 Burmistrza Ozimka z dnia 2 stycznia 2025 r.

<sup>37</sup> Umowa nr DOŚ.7240.1.2025.PL z 14 sierpnia 2025 r.

Dokument ten stanowił również podstawę weryfikacji przez organizatora spełniania przesłanek możliwości zawarcia umowy w trybie bezpośrednim, określonych w art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy ptz, tj. odnoszących się do średniej wartości rocznej umowy, która nie powinna przekraczać równowartości 1 mln euro lub świadczenia usług przewozowych w wymiarze mniejszym niż 300 000 km rocznie. Wskazane w ww. dokumencie planowane ilości wozokilometrów przekraczały 300 000 km, a podane w nim szacowane kwoty wartości zamówienia zostały wskazane w złotych. Kierownik Referatu DiOŚ oświadczyła, że *kwota netto za cały okres realizacji usługi wg szacowania wynosiła 6.203.499,27 zł (...). W każdym roku szacowana wartość przedmiotu umowy nie przekroczyła kwoty 1 mln euro.*

Pierwsza z procedur została uruchomiona 12 czerwca 2025 r. zaproszeniem do złożenia oferty i negocjacji, które zostało opublikowane na stronie internetowej Urzędu, z terminem składania ofert wyznaczonym na dzień 23 czerwca 2025 r. (11 dni). Termin realizacji umowy został określony od 1 lipca 2025 r. do 31 grudnia 2028 r., tj. stosownie do treści art. 25 ust. 2 pkt 2 ustawy ptz. Postępowanie to jednak zostało unieważnione 24 czerwca 2025 r., ze względu na odrzucenie wszystkich trzech złożonych ofert, z powodu ich braków formalnych – do dwóch ofert nie dołączono wymaganych rozkładów jazdy obowiązujących na liniach komunikacyjnych, a do trzeciej nie dołączono rozkładu jazdy obowiązującego w Dni Ozimka i w okresie Wszystkich Świętych. Tego samego dnia (24 czerwca 2025 r.) organizator zainicjował drugą procedurę zaproszenia do złożenia oferty i negocjacji, a termin składania ofert wyznaczył na dzień 30 czerwca 2025 r. na godz. 12:00 (6 dni), jednak nie zmienił terminu realizacji umowy, która miała zacząć obowiązywać następnego dnia. Powyższa kwestia została opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Z trzech złożonych ofert jedna została odrzucona, a jako przyczynę wskazano przedłożenie rozkładu jazdy w okresie Wszystkich Świętych w dniach 31 października – 2 listopada, zamiast 30 października – 1 listopada. Organizator przyjął natomiast ofertę wykonawcy, który przedłożył rozkłady jazdy obowiązujące w okresie Wszystkich Świętych z ilością kursów większą niż określona przez organizatora, co jednak nie zostało odzwierciedlone w formularzu ofertowym i zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Zamawiający przeprowadził negocjacje z dwoma wykonawcami, a po ich zakończeniu zawarł umowę z jednym z nich. Umowa nr DOŚ.7240.1.2025.PL została zawarta w dniu 14 sierpnia 2025 r., w terminie zgodnym z art. 25 ust. 1 ustawy ptz, tj. przed upływem 30 dni od dnia przekazania zawiadomienia o wyborze oferty<sup>38</sup>. Termin jej obowiązywania został określony od 18 sierpnia 2025 r. do 31 grudnia 2028 r., mimo że zgodnie z treścią zaproszenia początek jej realizacji miał nastąpić 1 lipca 2025 r. Kierownik Referatu DiOŚ wyjaśniła, że *umowa została zawarta w najszybszym możliwym terminie po wyłonieniu wykonawcy*.

Do obu zaproszeń do złożenia oferty i negocjacji, tj. z 12 i z 24 czerwca 2025 r. dołączono dokumenty niezbędne do przygotowania oferty – opis przedmiotu zamówienia zawierał informacje dotyczące linii komunikacyjnych objętych umową, planowanej ilości wozokilometrów w całym okresie jej obowiązywania,

---

<sup>38</sup> 28 lipca 2025 r.

tj. od 1 lipca 2025 r. do 31 grudnia 2028 r., a także odnoszące się do parametrów technicznych środków transportu, którymi miał być wykonywany publiczny transport zbiorowy. We wskazanym dokumencie stwierdzono jednak rozbieżności dotyczące organizacji transportu w soboty, a także brak precyzyjnych informacji o przewozach, które miały być realizowane podczas Dni Ozimka, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1499-1869, 1929-1939, 2934-2935)

3. Szczegółowa analiza pięciu umów<sup>39</sup> zawartych w wyniku przeprowadzonych postępowań na podstawie ustawy pzp w trybie podstawowym wykazała, że zostały one sporządzone z uwzględnieniem wymogów tej ustawy<sup>40</sup> w zakresie dotyczącym m.in. określenia istotnych postanowień umowy i możliwości jej zmian. Umowy zostały zawarte z przedsiębiorcami uprawnionymi do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób – operatorami publicznego transportu zbiorowego – w dwóch przypadkach na czas określony nieprzekraczający 12 miesięcy<sup>41</sup>, a w trzech przypadkach – nieprzekraczający 6 miesięcy<sup>42</sup>, co było zgodne z art. 25 ust. 2 pkt 1 ustawy ptz.

Przedmiotem ww. umów z operatorami było świadczenie usług związanych z wykonywaniem przewozów o charakterze użyteczności publicznej na siedmiu liniach komunikacyjnych<sup>43</sup> wchodzących w skład sieci komunikacyjnej, dla której organizatorem była Gmina Ozimek. Umowy zawierały postanowienia nakładające na wykonawcę obowiązek realizacji przewozów zgodnie z ustalonymi rozkładami jazdy, określały wymagania względem środków transportu, którymi miał być wykonywany przewóz, w tym dotyczące ich oznakowania, a także zobowiązujące wykonawcę do wprowadzenia, w razie potrzeby, pojazdu zastępczego. Wykonawca obowiązany był do umieszczenia wewnątrz autobusów tablicy informacyjnej zawierającej co najmniej mapę linii komunikacyjnej, obowiązujących taryf opłat za przejazdy i wykazu ulg przysługujących pasażerom, a także wyciągu z regulaminu dla podróżnych. Przewidziano również możliwość podjęcia czynności kontrolnych względem realizacji warunków umowy, a stwierdzone nieprawidłowości mogły stanowić podstawę do naliczenia kar umownych w przypadku m.in. niezrealizowania kursu, wykonywania przewozów środkami transportu o parametrach innych niż określone w umowie oraz w przypadku naruszenia obowiązku dotyczącego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej. Analogiczne postanowienia zawarto również w umowie podpisanej w czerwcu 2025 r. w wyniku przeprowadzonego postępowania w trybie z wolnej ręki<sup>44</sup> oraz w umowie zawartej w trybie bezpośrednim w sierpniu 2025 r.<sup>45</sup> na okres od 18 sierpnia 2025 r. do 31 grudnia 2028 r. (zgodnym z wymogami art. 25 ust. 2 pkt 1 ustawy ptz). Stwierdzono jednak, że wszystkie ww. umowy nie zawierały części

---

<sup>39</sup> Umowa nr ZPP.272.65.2021.AK z 22 grudnia 2021 r., ZP.272.28.2022.AK z 2 stycznia 2023 r., nr ZP.272.18.2023.AK z 28 grudnia 2023 r., nr ZP.272.5.2024.AK z 27 czerwca 2024 r. i nr ZPP.272.17.2024.AK z 30 grudnia 2024 r.

<sup>40</sup> Dział VII ustawy pzp.

<sup>41</sup> Umowa nr ZPP.272.65.2021.AK z 22 grudnia 2021 r. i nr ZP.272.28.2022.AK z 2 stycznia 2023 r.

<sup>42</sup> Umowa nr ZP.272.18.2023.AK z 28 grudnia 2023 r., nr ZP.272.5.2024.AK z 27 czerwca 2024 r. i nr ZPP.272.17.2024.AK z 30 grudnia 2024 r. (w tym na podstawie aneksu nr 1 z 8 stycznia 2025 r.).

<sup>43</sup> Linie komunikacyjne nr 1, 1k, 2, 2k, 3k, 4 i 4k.

<sup>44</sup> Umowa nr DOŚ.7240.2.2025.PL z 30 czerwca 2025 r.

<sup>45</sup> Umowa nr DOŚ.7240.1.2025.PL z 14 sierpnia 2025 r.

obligatoryjnych zapisów określonych w art. 25 ust. 3 ustawy ptz, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Ponadto okres obowiązywania umowy zawartej w czerwcu 2025 r. w trybie z wolnej ręki<sup>46</sup> został określony jako  *tymczasowy*, co również zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 149-278, 677-709, 903-928, 1504-1516, 1929-1930)

Zawarta w wyniku udzielenia zamówienia z wolnej ręki umowa nr DOŚ.7240.2.2025.PL z 30 czerwca 2025 r. obejmowała wykonywanie przewozów na siedmiu liniach komunikacyjnych<sup>47</sup>. Burmistrz wyjaśnił, że ww. umowa *obowiązywała w zawartym kształcie de facto przez 4 dni tj. w okresie od 1 do 4 lipca 2025 r. (...) Równolegle prowadzono analizy dotyczące zasadności oraz możliwości finansowego utrzymania wszystkich 7 linii w okresie wakacyjnym. (...) Podjęto decyzję o zmniejszeniu liczby linii komunikacyjnych do 4 (nr 1K, 2K, 3K i 4K) (...). W toku sporządzania formalności związanych ze zmniejszeniem linii pracownik merytoryczny omyłkowo przyjął formę nowej umowy zamiast aneksu do (...), błędnie wpisał datę 30.06.2025 r. oraz nadał jej ten sam numer. (...) W dniu 07.07.2025 r. podpisano de facto drugą umowę DOŚ.7240.2.2025.PL, która miała również obowiązywać do dnia wyłonienia wykonawcy w ramach prowadzonego postępowania konkurencyjnego. (...) Przepisy (...) nie wykluczają możliwości wprowadzenia zmian poprzez podpisanie nowego brzmienia umowy (...)*. Wskazana przez Burmistrza zmiana dotyczyła rezygnacji z przewozów na trzech z siedmiu linii komunikacyjnych, tj. 42,9% wszystkich linii komunikacyjnych, jednak zapisy umowy nie wskazywały na możliwość dokonania takich zmian, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 214-236, 677-709, 883-885, 903-928)

4. W latach 2021<sup>48</sup>-2025, na podstawie siedmiu zawartych umów, Burmistrz wydał operatorom łącznie 63 zaświadczenia, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy ptz. Za wydanie 40 z nich pobrał należne opłaty w łącznej wysokości 2 120 zł, które zostały przeznaczone na zakup i montaż znaku drogowego pionowego D-15 w 2024 r. oraz na przebudowę w 2025 r. trzech wiat przystankowych w miejscowościach Grodziec i Schodnia<sup>49</sup>. Z tytułu wydania pozostałych 23 zaświadczeń opłata ta nie została pobrana, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W trakcie trwania czynności kontrolnych Burmistrz wystawił operatorom noty księgowe, których przedmiotem była należna opłata za wydanie ww. zaświadczeń w łącznej wysokości 840 zł<sup>50</sup>, a operatorzy dokonali stosownej zapłaty. Zaświadczenia zostały wydane na wszystkie siedem linii komunikacyjnych objętych pięcioma umowami. W przypadku dwóch umów zawartych w 2021 r.<sup>51</sup> i 2025 r.<sup>52</sup>, zaświadczenia wydano natomiast odpowiednio na pięć i trzy linie komunikacyjne, pomimo że zawarte umowy przewidywały świadczenie usług na siedmiu liniach.

<sup>46</sup> Umowa nr DOŚ.7240.2.2025.PL z 30 czerwca 2025 r.

<sup>47</sup> Linie komunikacyjne nr 1, 1k, 2, 2k, 3k, 4 i 4k.

<sup>48</sup> Zaświadczenia wydane 31 grudnia 2021 r. zostały wydane na okres ważności od 3 stycznia do 31 grudnia 2022 r.

<sup>49</sup> Na które łącznie wydatkowano kwotę 31 446,92 zł.

<sup>50</sup> Uwzględniająca nadpłatę jednego z operatorów w wysokości 60 zł.

<sup>51</sup> ZZP.272.65.2021.AK z 22 grudnia 2021 r.

<sup>52</sup> DOŚ.7240.2.2025.PL z 30 czerwca 2025 r.

Okres ważności zaświadczeń, w większości przypadków odpowiadał okresowi realizacji przewozów, z wyjątkiem zaświadczeń wydanych w związku z zawarciem umowy w sierpniu 2025 r., których termin ważności nie odpowiadał okresowi, na który umowa ta została zawarta<sup>53</sup>. Ustalono również, że w 2025 r. organizator wydał trzy zaświadczenia potwierdzające uprawnienia do wykonywania publicznego transportu zbiorowego na linii komunikacyjnej, która nie była przedmiotem zawartej umowy<sup>54</sup>. Powyższe kwestie opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Stwierdzono ponadto, że liczba zaświadczeń wydanych do:

- jednej linii komunikacyjnej w ramach umowy z 2021 r.<sup>55</sup>,
- pięciu linii komunikacyjnych w ramach jednej z dwóch umów zawartych w 2024 r.<sup>56</sup>,
- wszystkich linii komunikacyjnych w ramach jednej z dwóch umów zawartych w 2025 r.<sup>57</sup>

odpowiadała liczbie środków transportu, którymi, zgodnie z tymi zaświadczeniami, wykonywany był publiczny transport zbiorowy na danej linii komunikacyjnej, co wypełniało dyspozycję art. 28 ust. 5 ustawy ptz. W pozostałych przypadkach liczba wydanych zaświadczeń nie była jednak zgodna z określoną w zaświadczeniach liczbą środków transportu, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 437-440, 451-462, 514-515, 889, 977-980, 981-988, 1002-1155, 1259-1269, 1270-1275, 2932-2933)

5. W okresie objętym kontrolą publiczny transport zbiorowy na terenie Gminy został zorganizowany w oparciu o określone w drodze uchwały Rady Miejskiej w Ozimku przystanki komunikacyjne, których właścicielem lub zarządzającym była Gmina Ozimek oraz warunki i zasady korzystania z takich obiektów<sup>58</sup>. Przyjęty Regulamin korzystania z przystanków komunikacyjnych, którym właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Ozimek<sup>59</sup> warunkował możliwość korzystania z nich przez operatorów i przewoźników od zawarcia umowy w tym zakresie, która miała określać m.in. wykaz obsługiwanych przystanków i potwierdzenie nieodpłatnego korzystania z tych obiektów. Burmistrz potwierdzał możliwość korzystania przez te podmioty z przystanków komunikacyjnych w formie pisemnej, jednak bez zachowania formy umowy i wszystkich elementów wymaganych ww. regulaminem, co zostało opisane

---

<sup>53</sup> W przypadku umowy nr DOŚ.7240.1.2025.PL zaświadczenia były ważne do 31 grudnia 2025 r., mimo że umowa została zawarta do 31 grudnia 2028 r.

<sup>54</sup> DOŚ.7240.2.2025.PL z 30 czerwca 2025 r., linia komunikacyjna: Ozimek-Ozimek przez Schodnia-Pustków-Szczedrzyk.

<sup>55</sup> ZP.272.65.2021.AK. z 22 grudnia 2021 r., linia nr 1 Ozimek-Mnichus przez Grodziec.

<sup>56</sup> ZP.272.17.2024.AK z 30 grudnia 2024 r., linie: Ozimek-Ozimek przez Krasiejów-Krzyżowa Dolina, Ozimek-Ozimek przez Krasiejów-Krzyżowa Dolina + Szkoła SP3, Ozimek-Ozimek przez Schodnia-Pustków-Szczedrzyk + Szkoła SP3, Ozimek-Ozimek przez Antoniów-Jedlice-Biestrzynnik-Dylaki, Ozimek-Ozimek przez Antoniów-Jedlice-Biestrzynnik-Dylaki + Szkoła SP3.

<sup>57</sup> DOŚ.7240.2.2025.PL z 30 czerwca 2025 r.

<sup>58</sup> Uchwały Rady Miejskiej w Ozimku: nr XXIII/207/20 z dnia 24 sierpnia 2020 r., nr XXIX/256/21 z 4 stycznia 2021 r., nr XL/365/21 z 29 listopada 2021 r. i nr LXVII/655/23 z 27 listopada 2023 r.

<sup>59</sup> Regulamin korzystania z przystanków komunikacyjnych, którym właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Ozimek, stanowiący załącznik nr 2 do uchwały nr XXIII/207/20 Rady Miejskiej w Ozimku z dnia 24 sierpnia 2020 r., dalej: Regulamin korzystania z przystanków komunikacyjnych.

w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Od 2022 r. Gmina Ozimek pozostawała również właścicielem dworca – jak oświadczył Burmistrz *od dnia przejścia dworca do dnia dzisiejszego nie jest on udostępniony dla operatorów i przewoźników. W związku z powyższym nie wydano uchwały w sprawie określenia dworca oraz warunków i zasad korzystania z niego.*

Korzystając z uprawnienia wynikającego z art. 50a ustawy ptz, Rada Miejska w Ozimku ustaliła ceny maksymalne za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym<sup>60</sup> w wysokości 1 zł dla biletu jednorazowego normalnego, 30 zł dla biletu miesięcznego normalnego i 2 zł w przypadku przewozu bagażu. Wskazane ceny maksymalne obowiązywały w okresie objętym kontrolą do 17 lipca 2025 r., tj. do dnia wejścia w życie uchwały Rady Miejskiej, wprowadzającej bezpłatne korzystanie z gminnych przewozów pasażerskich na terenie Gminy, dla których Gmina pozostaje organizatorem<sup>61</sup>. W okresie objętym kontrolą obowiązywała również uchwała Rady Miejskiej określająca sposób ustalenia opłaty dodatkowej i manipulacyjnej<sup>62</sup>, których określenie było wymagane przepisami art. 33a ust. 3 i 4 oraz art. 34a ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe<sup>63</sup>.

We wszystkich umowach z operatorem określono, stosownie do obowiązku wynikającego z art. 15 ust. 1 pkt 4 ustawy ptz, sposób oznakowania środków transportu wykorzystywanych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej, poprzez ich oznaczenie logiem organizatora (herb Gminy). W tych samych dokumentach, zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 pkt 11 ww. ustawy, ustalono sposób dystrybucji biletów i zobowiązano operatora do zorganizowania sprzedaży biletów jednorazowych i okresowych w komunikacji gminnej oraz do posiadania kasy biletowej na terenie miasta Ozimek. Na terenie Gminy nie ustanowiono zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego, o którym mowa w art. 15<sup>1</sup> ww. ustawy, z uwagi na jego fakultatywny charakter.

(akta kontroli str. 59-68, 149-278, 292-295, 416-417, 419-436, 508-513, 516-526)

---

<sup>60</sup> Uchwała nr XXIII/208/20 Rady Miejskiej w Ozimku z dnia 24 sierpnia 2020 r. w sprawie cen za usługi przewozowe w gminnych przewozach pasażerskich w publicznym transporcie zbiorowym oraz uchwała nr LVII/540/23 Rady Miejskiej w Ozimku z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie cen oraz zwolnień z opłat za usługi przewozowe w gminnych przewozach pasażerskich w publicznym transporcie zbiorowym.

<sup>61</sup> Uchwała nr XVII/120/25 Rady Miejskiej w Ozimku z dnia 30 czerwca 2025 r. w sprawie bezpłatnego korzystania z gminnych przewozów pasażerskich w publicznym transporcie zbiorowym na terenie Gminy Ozimek, dla którego organizatorem jest Gmina Ozimek.

<sup>62</sup> Uchwała nr XXIII/209/20 Rady Miejskiej w Ozimku z dnia 24 sierpnia 2020 r. w sprawie sposobu ustalenia wysokości opłaty dodatkowej i manipulacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich w publicznym transporcie zbiorowym.

<sup>63</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1262.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W latach 2022-2025<sup>64</sup>, mimo zmiany sieci komunikacyjnej Gminy Ozimek<sup>65</sup> określonej w Planie transportowym, Burmistrz nie sporządził projektu uchwały Rady Miejskiej w Ozimku w sprawie aktualizacji tego planu przewidzianej zarówno w pkt 9 części I ww. dokumentu, jak i w art. 11 ust. 2 ustawy ptz. W ocenie NIK świadczy to o braku rzetelności działań w zakresie planowania rozwoju transportu, należącego do zadań organizatora, stosownie do art. 8 pkt 1 ustawy ptz. W myśl art. 30 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 11a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>66</sup>, przygotowywanie projektów uchwał rady gminy należało do zadań burmistrza.

(akta kontroli str. 81-88, 505-506)

Burmistrz wyjaśnił, że *po wprowadzeniu (...) transportu publicznego zweryfikowano jego przydatność dla mieszkańców, faktycznie okazało się konieczne wprowadzenie zmian w stosunku do obsługiwanych linii komunikacyjnych. Z uwagi na fakt, że plan nie był dokumentem obligatoryjnym, a jedynie pomocniczym, nie poddano go aktualizacji. (...) Dostrzegając obecnie potrzebę (...), podejmiemy w najbliższej przyszłości prace celem jego aktualizacji m.in. w zakresie prawidłowego, zgodnego ze stanem faktycznym funkcjonowaniem sieci komunikacyjnej (...).*

(akta kontroli str. 1891)

2. W latach 2022-2025<sup>67</sup> w Urzędzie nie przeprowadzono analizy kosztów i korzyści związanych z wykorzystaniem w publicznym transporcie zbiorowym autobusów zeroemisyjnych, przewidzianej w pkt 16 I części tekstowej Planu transportowego. Wyniki analizy miały mieć wpływ na decyzję dotyczącą zakupu zeroemisyjnych środków transportu lub nałożenia na operatora obowiązku wykonywania wskazanej ilości przewozów takim taborem, co miało zapewnić korzyści środowisku naturalnemu.

(akta kontroli str. 99, 505)

Burmistrz wyjaśnił, że *Gmina Ozimek nie sporządziła (...) analizy, gdyż obowiązek ten dotyczył tylko gmin, w których liczba mieszkańców jest większa niż 50 tys. Wynikało to z zapisu art. 37 ust. 1 ustawy (...) o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Obowiązek sporządzania analizy (...) został uchylony z dniem 31 grudnia 2024 r. (...) Mogą (...) dobrowolnie podjąć decyzję o sporządzeniu takiej*

---

<sup>64</sup> Według stanu na dzień 3 listopada 2025 r.

<sup>65</sup> Plan transportowy określał sieć komunikacyjną, obejmującą pięć linii komunikacyjnych (a/ nr 1 Ozimek-Mnichus przez Grodziec, b/ nr 2 Ozimek-Ozimek przez Krasiejów, Krzyżowa Dolina, Nowa Schodnia, c/ nr 3 Ozimek-Ozimek przez Nowa Schodnia, Krzyżowa Dolina, Krasiejów, d/ nr 4 Ozimek-Ozimek przez Antoniów, Jedlice, Schodnia, e/ nr 5 Ozimek-Ozimek przez Schodnia, Jedlice, Antoniów), a umowy zawarte z operatorami na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego obejmowały siedem linii komunikacyjnych (A/ Linia nr 1 - Ozimek-Ozimek przez Grodziec, Chobie, Mnichus, B/ Linia nr 1k - Ozimek-Ozimek przez Grodziec, Chobie, Mnichus + Szkoła SP3, C/ Linia nr 2 - Ozimek-Ozimek przez Krasiejów, Krzyżowa Dolina, D/ Linia nr 2k - Ozimek-Ozimek przez Krasiejów, Krzyżowa Dolina + Szkoła SP3, E/ Linia nr 3k - Ozimek-Ozimek przez Schodnia, Pustków, Szczedrzyk + Szkoła SP3, F/ Linia nr 4 - Ozimek-Ozimek przez Antoniów, Jedlice, Biestrzynnik, Dylaki, G/ Linia nr 4k - Ozimek-Ozimek przez Antoniów, Jedlice, Biestrzynnik, Dylaki + Szkoła SP3).

<sup>66</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 1153.

<sup>67</sup> Według stanu na dzień 28 listopada 2025 r.

*analizy, na przykład w celu ubiegania się o dofinansowanie na zakup pojazdów zeroemisyjnych. (...) Gmina Ozimek nie ubiegała się o dofinansowanie (...), zatem nie było konieczności opracowania stosownego dokumentu. Burmistrz wyjaśnił również, że jako organizator (...) Gmina Ozimek nigdy nie posiadała własnego taboru autobusowego (...), nie posiada wyspecjalizowanego podmiotu jakim są np. miejskie zakłady komunikacyjne, tak więc nie było (...) potrzeby rozważać zakupu autobusów przyjaznych dla środowiska (...), trudno również było nakazać operatorowi w zawartej umowie, by odpowiednią wielkość przewozów realizował takim taborem, ponieważ z informacji które posiadaliśmy lokalni operatorzy (...) nie posiadali w 2020 r. i w latach następnych takich środków transportu lub dysponowali nimi w minimalnym stopniu.*

(akta kontroli str. 505, 2908-2909)

NIK nie podziela argumentacji przedstawionej w powyższych wyjaśnieniach, bowiem obowiązek przeprowadzenia przedmiotowej analizy wynikał z Planu transportowego, przyjętego uchwałą Rady Miejskiej w Ozimku. Zgodnie z § 2 tego aktu jego wykonanie zostało powierzone Burmistrzowi, co obligowało ten organ do jej przeprowadzenia. Ponadto wykonanie ww. analizy nie zostało uzależnione od posiadania przez Gminę własnego taboru autobusowego bądź ubiegania się przez nią o dofinansowanie zakupu autobusów zeroemisyjnych. Istotą przeprowadzenia analizy była weryfikacja zasadności i celowości wprowadzenia w publicznym transporcie zbiorowym autobusów zeroemisyjnych, które miały zapewnić korzyści środowisku naturalnemu.

3. W latach 2021-2024 w Urzędzie nie opracowano ogłoszeń o zamiarze przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w wyniku których zawarto pięć umów z operatorami publicznego transportu zbiorowego<sup>68</sup>, co stanowiło naruszenie art. 23 ust. 1 ustawy ptz. Ponadto w odniesieniu do ww. postępowań nie sporządzono i nie opublikowano najpóźniej rok przed rozpoczęciem procedury przetargowej analogicznych informacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, wymaganych 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>69</sup>. Brak dochowania obowiązku informacyjnego skutkowało znacznym skróceniem czasu dla potencjalnych wykonawców do przygotowania się do udziału w tym postępowaniu.

(akta kontroli str. 149-213, 854, 871)

---

<sup>68</sup> Umowa nr ZP.272.65.2021.AK z 22 grudnia 2021 r., nr ZP.272.28.2022.AK z 2 stycznia 2023 r., nr ZP.272.18.2023.AK z 28 grudnia 2023 r., nr ZP.272.5.2024.AK z 27 czerwca 2024 r. i nr ZP.272.17.2024.AK z 30 grudnia 2024 r.

<sup>69</sup> Dz. U. UE. L. z 2007 r. Nr 315 poz. 1 z dnia 3 grudnia 2007 r. Dalej: Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r.

Zarówno Burmistrz, jak i były Kierownik Referatu Drogownictwa, Rolnictwa i Ochrony Środowiska<sup>70</sup> wyjaśnili, że brak publikacji w ww. publikatorach wynikał z błędnej interpretacji art. 23 ust. 1 ustawy ptz.

(akta kontroli str. 2898, 2910)

4. W 2022 r. i w 2025 r. pracownicy Urzędu nierzetelnie udokumentowali, jak też nierzetelnie ustalili wartość zamówienia w ramach procedur poprzedzających zawarcie umów na świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego. Stwierdzono, że:

- we wniosku w sprawie ogłoszenia zamówienia publicznego z 7 grudnia 2022 r.<sup>71</sup> wskazano, że szacunkowa wartość zamówienia została ustalona 2 grudnia 2022 r. w oparciu o poprzednie zamówienie i stanowiła kwotę 683 131 zł<sup>72</sup>. We wniosku wskazano również wartość brutto zamówienia jako kwotę 737 781,48 zł – kwota ta została jednak skreślona i poprawiona na kwotę 600 000 zł przez byłego Zastępcę Burmistrza. Przy wskazanej poprawce nie wskazano daty jej dokonania, a dołączona do ww. wniosku kalkulacja na kwotę netto 554 698,90 zł (599 074,81 zł brutto) nie zawierała daty sporządzenia, podpisu osoby sporządzającej<sup>73</sup>;
- szacowanie wartości zamówienia w ramach postępowania o udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki z 2025 r. zostało dokonane w oparciu o trzy linie komunikacyjne (nr 1k, 2k i 4k) i na okres od 1 lipca 2025 r. do 31 lipca 2025 r., mimo że zawarta umowa nr DOŚ. 7240.2.2025.PL z 30 czerwca 2025 r. obejmowała pierwotnie siedem, a następnie cztery linie komunikacyjne, a jej okres obowiązywania został określony jako *tymczasowy*, bez wskazania daty. Ponadto dołączony do datowanego na 9 czerwca 2025 r. wniosku o wszczęcie postępowania dokument potwierdzający oszacowanie wartości zamówienia, nie zawierał daty sporządzenia.

Powyższe stanowiło naruszenie art. 28 ustawy pzp, zgodnie z którym podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy bez podatku od towarów i usług, ustalone z należytą starannością.

Stwierdzono ponadto, że dokument potwierdzający ustalenie wartości zamówienia poprzedzający uruchomienie procedury bezpośredniego zawarcia umowy w czerwcu 2025 r., nie zawierał daty jego sporządzenia, co według NIK było działaniem nierzetelnym. Ustalenie wartości zamówienia wymagane było art. 36 ustawy pzp w zw. z art. 22 ust. 9 ustawy ptz, który wskazuje, że dokonuje

---

<sup>70</sup> Dalej: były Kierownik Referatu DRIOŚ.

<sup>71</sup> Znak sprawy ZZP.271.28.2022.AK.

<sup>72</sup> Do wniosku nie została dołączona kalkulacja stanowiąca podstawę oszacowania wartości zamówienia na ww. kwotę.

<sup>73</sup> Ww. kalkulacja nie wskazywała na jakich założeniach ją oparto.

się go nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są usługi.

(akta kontroli str. 751-752, 1496-1498, 1937-1939, 2934-2935)

Były Kierownik Referatu DRiOŚ, który złożył w 2022 r. wniosek w sprawie ogłoszenia zamówienia publicznego wyjaśnił: *nie posiadam wiedzy kto i kiedy sporządził kalkulację stanowiącą załącznik do wniosku. W znanej mi wersji wniosku szacunkowa wartość zamówienia (683 131 zł netto, 737 781,48 zł brutto) sporządzona została w oparciu o poprzednie zamówienie. Nie znam przyczyny i na jakiej podstawie pan (...) Zastępca Burmistrza Ozimka dokonał zmiany szacunkowej wartości zamówienia, zmiana ta nie była ze mną uzgadniana.*

Były Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że *przyczyną i podstawą konieczności dokonania zmiany (...) było przedłożenie w dniu 15.11.2022 r. (...) „Projektu budżetu Gminy na 2023 rok”. W projekcie oszacowano wartość zadania (...) na 603 126,00 zł. Zaistniała wówczas konieczność dostosowania na wniosku wartości zamówienia do pierwotnie zaplanowanych w projekcie środków na ww. zadanie. Dokładnej daty (...) zmiany (...) nie pamiętam, jednakże musiało to zostać dokonane po złożeniu wniosku przez kierownika referatu (...), a jednocześnie przed rozpoczęciem (...) postępowania (...). Wyjaśnił również, że brak dokonania poprawy szacowanej wartości zamówienia netto, równocześnie ze zmianą kwoty brutto wynikał z mojego przeoczenia.*

W odniesieniu do szacowania wartości zamówienia z wolnej ręki Kierownik Referatu DiOŚ zeznała, że nie pamięta kiedy dokument został sporządzony przez pracownika, a także, że nie wie z czego wynika rozbieżność w liczbie linii komunikacyjnych w różnych dokumentach. Była Podinspektor ds. infrastruktury gminnej w Referacie DiOŚ<sup>74</sup> nie wyjaśniła przyczyny dokonania oszacowania wartości zamówienia w oparciu o trzy linie komunikacyjne i na okres od 1 do 31 lipca 2025 r. oraz wskazała, że nie pamięta daty dokonania oszacowania. Burmistrz wyjaśnił, że (...) *ze względu na przyjęty przejściowy, tymczasowy charakter umowy (...) napotkano trudności, a wręcz niemożliwość precyzyjnego oszacowania wartości zamówienia. Szacowanie wartości zamówienia zostało dokonane na podstawie danych dotyczących linii nr 1k, 2k i 4k uznanych za reprezentatywne i najczęściej obsługiwane (...).*

W odniesieniu do ostatniego dokumentu Kierownik Referatu DiOŚ oświadczyła, że *szacowania wartości zamówienia dokonał pracownik merytoryczny (...) przed rozpoczęciem procedury bezpośredniego zawarcia umowy (...). Dokument był przygotowywany w okresie koniec maja-początek czerwca 2025 r.*

(akta kontroli str. 492-493, 885, 1878, 1937, 2901,2977)

5. W trakcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego przeprowadzonego w 2022 r.<sup>75</sup> stała Komisja Przetargowa<sup>76</sup> nie przedstawiła Burmistrzowi – Kierownikowi Zamawiającego – w formie pisemnej wyników badania i oceny ofert w przedmiotowym postępowaniu, wskazujących m.in., że cena oferty najkorzystniejszej (w ocenie Komisji), tj. 818 391,06 zł brutto, przekracza kwotę

<sup>74</sup> Dalej: była Podinspektor w Referacie DiOŚ.

<sup>75</sup> Znak ZZP.271.28.2022.AK.

<sup>76</sup> Powołana Zarządzeniem nr OR.0050.127.2021 Burmistrza Ozimka z dnia 1 października 2021 r.

jaką Zamawiający zamierzał przeznaczyć na realizację zamówienia – tj. pierwotnie 600 000 zł brutto, zwiększoną następnie do kwoty 818 000 zł<sup>77</sup> – co mogło stanowić przesłankę do unieważnienia postępowania na podstawie art. 255 pkt 3 ustawy pzp. Wyniki badania i oceny ofert zostały przedstawione dopiero w protokole Komisji Przetargowej z 12 stycznia 2023 r., tj. sporządzonym 10 dni po zawarciu umowy z wykonawcą (2 stycznia 2023 r.). Powyższe stanowiło naruszenie art. 20 ust. 1 w zw. z art. 54 ust. 2 ustawy pzp, który stanowi, że postępowanie o udzielenie zamówienia, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ustawie, prowadzi się pisemnie, a komisja przetargowa przedstawia kierownikowi zamawiającego wyniki oceny ofert oraz propozycję wyboru najkorzystniejszej oferty albo unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia. Przestrzeganie zasady pisemności w zakresie określonym ww. ustawą zostało również wprost powierzone Sekretarzowi Komisji, na podstawie § 2 ust. 24 pkt 4 Regulaminu pracy Komisji Przetargowej w UGiM w Ozimku<sup>78</sup>, a konsekwencją jej naruszenia był brak przejrzystości postępowania i podejmowanych działań.

(akta kontroli str. 545-548, 1329-1333, 2886-2887, 2915, 2918-2931)

*Sekretarz Komisji Przetargowej wyjaśniła, że ustalenia Komisji (...), w tym przyczynę uznania oferty (...) za najkorzystniejszą, oraz wyniki badania i ceny ofert przedstawił ustnie Kierownikowi Zamawiającego (...) Przewodniczący Komisji Przetargowej, ówczesny Zastępca Burmistrza (...). Z uwagi na konieczność zapewnienia ciągłości usługi transportu publicznego na rok 2023 ustalenia komisji zostały przekazane ustnie, a protokół pisemny sporządzono ostatecznie dnia 12.01.2023 r. (...) Komisja (...) nie wskazała we wniosku (...), że cena oferty najkorzystniejszej (...), tj. 818 391,06 zł brutto przekracza 600 000 zł, gdyż podczas sesji w dniu 19 grudnia 2022 r. w uchwale budżetowej zostały zabezpieczone środki zbliżone do najkorzystniejszej oferty w wysokości 818 000 zł. Kwestię konieczności zwiększenia środków na realizację zadania Przewodniczący Komisji (...) ustalił ustnie z Burmistrzem, a zwiększenie to zostało wprowadzone pod obrady Rady Miejskiej w Ozimku (...) w dniu 19.12.2022 r.*

*Burmistrz wyjaśnił, że były Zastępca (...) osobiście okazał mi przedmiotowe dokumenty. (...) Posiadałem (...) pełną wiedzę na temat złożonych dokumentów, stanowiska w sprawie wyników badania i oceny dokonanej przez komisję (...).*

Wskazane okoliczności zostały potwierdzone przez byłego Zastępcę Burmistrza w złożonych przez niego wyjaśnieniach.

(akta kontroli str. 2886-2887, 2915, 2918-2931, 2978)

NIK nie podziela argumentacji przedstawionej przez Sekretarz Komisji w powyższych wyjaśnieniach. Należy mieć na względzie, że wskazana okoliczność dotycząca konieczności zapewnienia ciągłości usługi transportu publicznego na rok 2023 nie stała na przeszkodzie w pisemnym sporządzeniu 27 grudnia 2022 r. wniosku w sprawie udzielenia zamówienia publicznego, w którym można było zawrzeć wyniki badania i oceny ofert w przedmiotowym

---

<sup>77</sup> Uchwałą nr LIV/498/22 Rady Miejskiej w Ozimku z dnia 19 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy na 2023 rok (załącznik nr 10).

<sup>78</sup> Stanowiącym załącznik do zarządzenia nr OR.0050.33.2021 Burmistrza Ozimka z dnia 23 lutego 2021 r.

postępowaniu. Podkreślić także należy, że w dniu sporządzenia ww. wniosku, cena oferty najkorzystniejszej, tj. 818 391,06 zł, wciąż przekraczała kwotę, jaką Zamawiający mógł przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, tj. 818 000 zł (po zwiększeniu), a ostatecznie zwiększenie budżetu Gminy do kwoty odpowiadającej cenie oferty najkorzystniejszej nastąpiło dopiero 2 stycznia 2023 r.<sup>79</sup>, tj. w dniu zawarcia umowy.

6. W 2025 r. nie zapewniono opublikowania w Biuletynie Zamówień Publicznych<sup>80</sup> ogłoszenia o wyniku postępowania przeprowadzonego w trybie udzielenia zamówienia z wolnej ręki, zakończonego zawarciem 30 czerwca 2025 r. umowy nr DOŚ.7240.2.2025.PL, a także zaniechano publikacji ogłoszenia o wykonaniu ww. umowy, której realizacja zakończyła się 17 sierpnia 2025 r. Stanowiło to naruszenie art. 309 ust. 1 ustawy pzp, który wymagał zamieszczenia w BZP, nie później niż w terminie 30 dni od dnia zakończenia postępowania, ogłoszenia o wyniku postępowania oraz art. 448 ww. ustawy, nakładającego obowiązek zamieszczenia w terminie 30 od wykonania umowy stosownego ogłoszenia w tym biuletynie. W konsekwencji naruszona została wyrażona w art. 16 pkt 2 ustawy pzp zasada przejrzystości postępowania.

Stwierdzono ponadto, że ogłoszenie o wykonaniu umowy nr ZP.272.28.2022.AK z 2 stycznia 2023 r. zostało opublikowane w BZP 13 lutego 2024 r., tj. z opóźnieniem wynoszącym 16 dni względem terminu określonego na podstawie art. 448 ustawy pzp, który wynosił 30 dni od wykonania umowy. Przedmiotowa umowa została zakończona 29 grudnia 2023 r., w związku z czym ogłoszenie o jej wykonaniu powinno zostać zamieszczone w BZP do 28 stycznia 2024 r.

(akta kontroli str. 543-787, 834, 1288-1290)

Sekretarz Gminy, będąca Przewodniczącą Komisji Przetargowej zeznała, że wskazane ogłoszenia w ramach postępowania z wolnej ręki nie zostały opublikowane ze względu na jej przeoczenie. Inspektor ds. zamówień publicznych i środków pomocowych oświadczyła, że powodem opóźnienia w publikacji ogłoszenia o wykonaniu umowy w 2024 r. *był brak terminowego dostarczenia (...) stosownej informacji przez (...) pracownika merytorycznego odpowiedzialnego za wykonanie umowy.*

(akta kontroli str. 834, 2941-2944)

7. W ramach postępowania o udzielenie zamówienia z wolnej ręki przeprowadzonego w 2025 r.<sup>81</sup> Burmistrz, jako kierownik zamawiającego oraz była Podinspektor w Referacie DiOŚ nie złożyli oświadczeń o istnieniu albo braku istnienia okoliczności, o których mowa w art. 56 odpowiednio ust. 2 lub 3 ustawy pzp, dotyczących przesłanek wyłączenia z dokonywania czynności w postępowaniu, związanych z możliwością wystąpienia konfliktu interesów. Stanowiło to naruszenie art. 56 ust. 4 w zw. z ust. 1 i 3 ustawy pzp, który wskazuje, że kierownik zamawiającego, inne osoby wykonujące czynności związane z przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia po

---

<sup>79</sup> Zarządzeniem nr OR.0050.2.2023 Burmistrza Ozimka z 2 stycznia 2023 r. w sprawie zmiany budżetu gminy na 2023 r.

<sup>80</sup> Dalej: BZP.

<sup>81</sup> Oznaczenie sprawy DOŚ.7240.2.2025.PL.

stronie zamawiającego i osoby udzielające zamówienia są obowiązane do złożenia tych oświadczeń w formie pisemnej. Burmistrz, będący kierownikiem zamawiającego, udzielił przedmiotowego zamówienia podpisując 30 czerwca 2025 r. umowę nr DOŚ.7240.2.2025.PL, a była Podinspektor w Referacie DiOŚ brała udział w negocjacjach z wykonawcą, które miały miejsce 27 czerwca 2025 r. Stwierdzono ponadto, że Zastępca Burmistrza złożył ww. oświadczenia jako kierownik zamawiającego, co było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 567, 618-625, 677- 687, 903-928)

Burmistrz wyjaśnił, że *oświadczenie (...) złożył Zastępca Burmistrza działający jako Kierownik Zamawiającego (...)*. Wyjaśnił również: *(...) powinienem uzupełnić ww. oświadczenia. Nie złożyłem oświadczeń (...) z uwagi na przeoczenie pracownika merytorycznego, który nie przekazał mi dokumentów do podpisu*. Była Podinspektor w Referacie DiOŚ wyjaśniła: *nie miałam wiedzy o obowiązku posiadania takiego oświadczenia, a także nikt nie zwrócił się do mnie z prośbą o jego złożenie*.

Zastępca Burmistrza wyjaśnił, że *oświadczenie (...) złożyłem jako Kierownik Zamawiającego, ponieważ (...) dokumenty (...) podpisywałem, działając na podstawie Zarządzenia nr OR.120.14.2025 r. z dnia 2 czerwca 2025 r. (...), osobiście jako Kierownik Zamawiającego i brałem udział w tym postępowaniu jako Kierownik Zamawiającego*.

(akta kontroli str. 875, 882-883, 1878, 1901)

NIK wskazuje, że udzielone przez Burmistrza zarządzeniem nr OR.120.14.2025 z dnia 2 czerwca 2025 r. upoważnienie dla Zastępcy dotyczyło jedynie powierzenia mu wykonywania zastrzeżonych dla kierownika zamawiającego czynności, co wynika z treści art. 52 ust. 2 ustawy pzp. Udzielenie takiego upoważnienia nie powoduje zmiany osoby kierownika zamawiającego, którą, stosownie do definicji zawartej w art. 7 pkt 7 ww. ustawy, jest osoba lub organ, który zgodnie z obowiązującymi przepisami, statutem lub umową, jest uprawniony do zarządzania zamawiającym, z wyłączeniem pełnomocników ustanowionych przez zamawiającego.

8. W ramach postępowania o udzielenie zamówienia z wolnej ręki przeprowadzonego w 2025 r.<sup>82</sup> Zamawiający odstąpił od określonego w art. 61 ust. 1 ustawy pzp sposobu komunikacji przy użyciu środków komunikacji elektronicznej, a jako powód odstąpienia wskazał<sup>83</sup> *wyspecjalizowany charakter zamówienia – przedstawienia rozkładów jazdy*, przy czym w przesłanym 25 czerwca 2025 r. zaproszeniu do negocjacji nie żądał złożenia takich dokumentów, ani nie zostały one przez wykonawcę przedłożone.

(akta kontroli str. 561, 578-606, 710-739)

Sekretarz Gminy, będąca Przewodniczącą Komisji Przetargowej zeznała, że *(...) było to podyktowane koniecznością złożenia rozkładów jazdy przez Wykonawcę, a także szybkością, z jaką należało przeprowadzić to postępowanie. Do oferty Wykonawcy rozkłady jazdy nie zostały jednak dołączone. Komisja przetargowa nie zwróciła się do Wykonawcy o uzupełnienie albo przedłożenie tych rozkładów jazdy*.

---

<sup>82</sup> Oznaczenie sprawy DOŚ.7240.2.2025.PL.

<sup>83</sup> W cz. 7 protokołu postępowania w trybie zamówienia z wolnej ręki.

Burmistrz wyjaśnił, że (...) odstąpiono od elektronizacji (...) ze względu na wyspecjalizowany, nietypowy charakter zamówienia, który uniemożliwiał przedstawienie rozkładów jazdy w formie wymaganej przez dostępne elektroniczne narzędzia. (...) Niemniej jednak z uwagi na krótki czas postępowania odstąpiono od wymogu rozkładu i w tym zakresie nie zostało następnie to uwzględnione w zaproszeniu.

(akta kontroli str. 831, 882)

Należy zauważyć, że podstawowym, tj. przewidzianym wprost w art. 61 ust. 1 ustawy pzp, sposobem komunikacji pomiędzy zamawiającym a wykonawcą jest komunikacja elektroniczna. W ocenie NIK odstąpienie od komunikacji elektronicznej z przyczyn wskazanych w powyższych wyjaśnieniach miało charakter pozorny – Zamawiający nie wymagał od wykonawcy przedłożenia rozkładów jazdy, dlatego też brak możliwości ich przedstawienia w formie elektronicznej, nie mógł stanowić podstawy do odstąpienia od komunikacji elektronicznej.

9. Sekretarz Gminy, będąca Przewodniczącą Komisji Przetargowej, nierzetelnie sporządziła protokół postępowania w trybie zamówienia z wolnej ręki z 2025 r.<sup>84</sup>, wymagany art. 71 ust. 1 ustawy pzp, który nie odzwierciedlał w pełni przebiegu tego postępowania. W ww. protokole jako kierownika zamawiającego nie wskazano Burmistrza, a jego Zastępcę<sup>85</sup>, który został również wskazany jako osoba udzielająca zamówienia<sup>86</sup>, mimo że umowę nr DOŚ.7240.2.2025.PL z dnia 30 czerwca 2025 r. podpisał Burmistrz. Ponadto w treści tego protokołu nie zamieszczono wzmianki o byłej Podinspektor w Referacie DiOŚ, która jako inna osoba wykonująca czynności związane z przeprowadzeniem postępowania brała udział w negocjacjach z wykonawcą. Stwierdzono również, że w ww. protokole nie uwzględniono miejsca na podpisy członków Komisji<sup>87</sup>, stosownie do wzoru protokołu postępowania – DRUK ZP-WR – stanowiącego załącznik nr 7 do rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie protokołów postępowania oraz dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego<sup>88</sup>, wskutek czego nie potwierdzili oni zakończenia prac Komisji. W konsekwencji sporządzony protokół nie potwierdzał rzeczywistego przebiegu tego postępowania.

(akta kontroli str. 558-565)

Sekretarz Gminy zeznała, że ww. nieprawidłowości wynikają z omyłki spowodowanej presją czasu. Zeznała również, że całe postępowanie było sygnowane nazwiskiem pana Zastępcy Burmistrza, w związku z czym uznałam, że jest on kierownikiem zamawiającego. (...) Wpisałam pana (...), bo myślałam, że to on umowę podpisze. 30 czerwca 2025 r. byłam nieobecna w pracy i nie wiedziałam, że umowę podpisał pan Burmistrz, a nie jego Zastępca.

(akta kontroli str. 833)

---

<sup>84</sup> Oznaczenie sprawy DOŚ.7240.2.2025.PL.

<sup>85</sup> W cz. 6 w lit. A pkt 1 protokołu.

<sup>86</sup> W cz. 6 w lit. C protokołu.

<sup>87</sup> W cz. 14 protokołu.

<sup>88</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 2434.

10. Opis przedmiotu zamówienia określony w zaproszeniach do złożenia oferty i negocjacji z 12 i z 24 czerwca 2025 r. został sporządzony nierzetelnie, nie zawierał bowiem informacji dotyczących planowanych dat Dni Ozimka oraz godzin, podczas których wybrany operator miał świadczyć usługi przewozu. Jednocześnie organizator nie wskazał, w jaki sposób i według jakich założeń organizacyjnych wykonawcy mają sporządzić rozkład jazdy obowiązujący podczas ww. imprezy. Stwierdzono ponadto, że informacje dotyczące świadczenia usług były rozbieżne w różnych miejscach tego dokumentu – w cz. III ust. 4 pkt 3 wskazano, że usługi przewozu mają odbywać się w soboty na wszystkich liniach, a w zestawieniach tabelarycznych uwzględniono przewozy w soboty na czterech z siedmiu linii komunikacyjnych i tylko w latach 2026-2028, mimo że umowa miała obowiązywać od 1 lipca 2025 r. Jedną z przyczyn odrzucenia wszystkich trzech ofert w pierwszej procedurze wyboru<sup>89</sup> było nieprzedłożenie rozkładów jazdy, m.in. w zakresie dotyczącym Dni Ozimka.

(akta kontroli str. 1698-1711, 1752-1760, 1817-1830)

Kierownik Referatu DiOŚ wyjaśniła, że *nie wskazywaliśmy konkretnych dat i godzin, ponieważ jest to impreza ruchoma. Odbywa się ona w czerwcu, ale w różnych dniach, ale zawsze jest to sobota i niedziela. (...) Potencjalnymi wykonawcami były podmioty, które znają charakter tej imprezy. W zestawieniu wskazaliśmy, na których liniach chcemy by transport został zorganizowany i wskazaliśmy ilość kursów. Nie wskazaliśmy w jakich godzinach preferujemy organizację przewozów. Oczekiwaliśmy, że wykonawcy sami zaproponują godziny przejazdów.* Wyjaśniła również, że *(...) w tabelach wskazaliśmy, na których liniach chcemy by były wykonywane kursy w sobotę i te linie zostały uwzględnione. W 2025 r. w ogóle nie chcieliśmy, by przewozy były wykonywane w soboty. Omyłkowo zostało to wpisane w treść zaproszenia.* Burmistrz wyjaśnił, że *(...) zapis, że kursy miały być realizowane w soboty na wszystkich liniach jest zapisem omyłkowym, ponieważ zagadnienie to szczegółowo zostało opisane w zestawieniach tabelarycznych.* Dodał również, że *żaden z zainteresowanych złożeniem oferty operatorów nie zadał pytania, w jakich dniach czy godzinach organizator przewiduje kursy podczas tych dni, zatem uznano, że nie stanowiło to dla nich problemu. Organizator oczekiwał złożenia oferty z rozkładem jazdy podczas Dni Ozimka, co wskazywałoby na deklarację operatora do chęci świadczenia usług w ten weekend, w którym odbędzie się impreza, niezależnie od daty jej organizacji.*

(akta kontroli str. 1935, 2913, 2939, 2954)

11. W drugiej procedurze wyboru mającej na celu bezpośrednie zawarcie umowy z operatorem w 2025 r.<sup>90</sup> organizator określił termin rozpoczęcia świadczenia usług na 1 lipca 2025 r., mimo że termin na złożenie ofert przez wykonawców wyznaczono na 30 czerwca 2025 r. o godz. 12:00, z jednoczesnym dopuszczeniem możliwości przeprowadzenia negocjacji. Powyższe było działaniem nierzetelnym, bowiem we wskazanym czasie – krótszym niż 24 godziny – pomiędzy terminem złożenia ofert a planowanym terminem rozpoczęcia świadczenia usług przez operatora, organizator nie był w stanie wykonać wszystkich czynności związanych z przeprowadzeniem postępowania

---

<sup>89</sup> Na podstawie zaproszenia do złożenia oferty i negocjacji z 12 czerwca 2025 r.

<sup>90</sup> Na podstawie zaproszenia do złożenia oferty i negocjacji z 24 czerwca 2025 r.

i wyłonieniem wykonawcy<sup>91</sup>, a także nie uwzględnił czasu niezbędnego wykonawcy na dokonanie czynności związanych z rozpoczęciem świadczenia usług<sup>92</sup>.

Zgodnie z pkt 30 preambuły do Rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. zamówienia prowadzące do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych udzielane bezpośrednio powinny podlegać wymogowi zwiększonej przejrzystości. Dlatego też określenie daty rozpoczęcia świadczenia usług przed upływem 24 godzin od terminu na złożenie oferty, uniemożliwiało dokonanie ich rzetelnej oceny, jak i przygotowanie wykonawcy do realizacji zobowiązania, a tym samym nie zapewniało zachowania zasady przejrzystości określonej w tym przepisie.

Przyjęte w ramach tego postępowania założenia, co do terminu rozpoczęcia świadczenia usług nie zostały zrealizowane, gdyż umowa została zawarta dopiero 14 sierpnia 2025 r. z terminem rozpoczęcia realizacji przypadającym na 18 sierpnia 2025 r.

(akta kontroli str. 1504-1515, 1553, 1698-1711)

*Kierownik Referatu DiOŚ wyjaśniła, że drugie postępowanie zostało przygotowane na bazie pierwszego (...). Data rozpoczęcia świadczenia usług była tożsama z datą określoną w pierwszym zapytaniu. (...) Z uwagi na duży pośpiech data ta nie została zmieniona. Wiedzieliśmy, że umowa nie zostanie podpisana w tej dacie. (...) Jeden z oferentów zadał pytanie o termin podpisania tej umowy, na które odpowiedzieliśmy, że realizacja usługi rozpocznie się po podpisaniu umowy. Nie precyzowaliśmy w odpowiedzi tego terminu, bo nie wiedzieliśmy kiedy umowa zostanie zawarta. Wyszliśmy z założenia, że skoro wykonawca został poinformowany, że świadczenie usług ma nastąpić po podpisaniu umowy, to nie ma sensu poprawiać tej omyłki. Nie byliśmy w stanie wskazać żadnego konkretnego dnia, od którego umowa miałaby być realizowana.*

*Burmistrz wyjaśnił, że data rozpoczęcia świadczenia usług 1 lipca 2025 r. została wskazana (...) jako kontynuacja pierwotnego harmonogramu realizacji zadania (...). (...) Jego utrzymanie miało na celu zachowanie ciągłości planowania organizacji publicznego transportu publicznego na terenie gminy. (...) W dniu 24 czerwca 2025 r. (...) wszczęto drugie postępowanie (...) co z perspektywy Zamawiającego dawało realną możliwość zakończenia czynności oceny ofert i ewentualnych negocjacji w terminie 30 czerwca 2025 r. – w terminie pozwalającym na możliwie szybkie rozpoczęcie świadczenia usług, z założeniem utrzymania daty 1 lipca 2025 r. jako docelowej, choć ambitnej. (...) Założono, że procedura konkurencyjna będzie mogła zostać przeprowadzona w sposób możliwie przyspieszony, przy uwzględnieniu, że negocjacje stanowią jedynie uprawnienie organizatora (...).*

(akta kontroli str. 1933, 2912)

---

<sup>91</sup> Np. dokonanie badania i oceny ofert, ewentualne przeprowadzenie negocjacji, zawarcie umowy z wykonawcą, wydanie operatorowi publicznego transportu zbiorowego zaświadczeń, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy ptz.

<sup>92</sup> Np. oznakowanie środków transportu oraz rozmieszczenie rozkładów jazdy.

12. W drugiej procedurze wyboru mającej na celu bezpośrednio zawarcie umowy z operatorem w 2025 r.<sup>93</sup> organizator przyjął ofertę wykonawcy GTVBUS POLSKA Sp. z o.o., którego rozkłady jazdy w okresie Wszystkich Świętych uwzględniały liczbę kursów większą niż określona w załączniku do zaproszenia do złożenia oferty i negocjacji z 24 czerwca 2025 r. Rozkład jazdy związany z uroczystością Wszystkich Świętych, stanowiący załącznik do ww. zaproszenia, przewidywał organizację ośmiu kursów dziennie w okresie od 30 października do 31 października i 22 kursy w dniu 1 listopada, tj. łącznie 38 kursów, jednak do oferty wykonawca dołączył rozkład jazdy obowiązujący od 30 października do 1 listopada, obejmujący 22 kursy w każdy z tych dni, tj. łącznie 66 kursów. W dniach 30-31 października wykonawca zaoferował więc o 14 kursów dziennie więcej<sup>94</sup> niż określone zostało w zaproszeniu. Zwiększenie liczby kursów powinno spowodować zwiększenie ilości wozokilometrów w formularzu ofertowym tego wykonawcy, a co za tym idzie zwiększenie należnego mu wynagrodzenia, jednak wskazana przez niego szacunkowa liczba wozokilometrów była tożsama z liczbą określoną we wzorze tego formularza<sup>95</sup> i wynosiła 1 250 801,80 km. Mimo to organizator zaprosił ww. wykonawcę do negocjacji, jako jednego z dwóch oferentów. W wyniku przeprowadzonych negocjacji oferta ww. wykonawcy została uznana za najkorzystniejszą, w związku z czym 14 sierpnia 2025 r. Burmistrz zawarł z nim umowę nr DOŚ.7240.1.2025.PL. Określone w niej wynagrodzenie operatora, z uwzględnieniem dwóch aneksów do umowy<sup>96</sup>, wynosiło 6 476 572,50 zł. Według NIK, dokonanie oceny oferty, w treści której zarówno liczba wozokilometrów, jak i kwota wynagrodzenia nie odpowiadały oferowanemu zakresowi świadczonych usług, świadczy o braku rzetelności prowadzenia procedury wyboru operatora.

(akta kontroli str. 1504-1516, 1588-1589, 1621-1624, 1698-1711, 1719, 1726, 1929-1930)

Kierownik Referatu DiOŚ wyjaśniła, że *Wykonawca zaproponował nam więcej niż oczekiwaliśmy. Spełnił więc nasze oczekiwania. (...) Sprawdzaliśmy tylko, czy to co zaoferował w swojej ofercie odpowiada naszemu zakresowi. Widzieliśmy, że zaoferował nam więcej przewozów. (...) Mieliśmy przeliczony nasz rozkład jazdy i chcieliśmy go zorganizować w tych ilościach, które chcemy. (...) Nie braliśmy pod uwagę, że spowoduje to zwiększenie ilości wozokilometrów i wynagrodzenia. Wykonawca zaproponował inne godziny, ale ponad to co chcieliśmy mieć zagwarantowane. (...) Nie wzięliśmy pod uwagę, że zwiększona liczba wozokilometrów powinna spowodować zmianę szacunkowej liczby wozokilometrów w formularzu ofertowym. Burmistrz wyjaśnił, że oferta (...) została (...) uznana za złożoną prawidłowo. Zawierała wszystkie kursy i rozkłady, które organizator zawarł w zaproszeniu do negocjacji, tj. m.in. rozkład jazdy związany z uroczystością Wszystkich Świętych obejmujący co najmniej zakres wskazany przez organizatora*

---

<sup>93</sup> Na podstawie zaproszenia do złożenia oferty i negocjacji z 24 czerwca 2025 r.

<sup>94</sup> DOJAZ godz. (dane podane dla przystanku Ozimek, punkt przesiadkowy Sikorskiego): 9:00, 11:00, 13:00, 15:00, 16:00, 17:00, 18:00 oraz POWRÓT godz. (dane dla przystanku Nowa Schodnia – Cmentarz Komunalny): 8:30, 10:30, 12:30, 14:30, 16:30, 17:30, 18:30.

<sup>95</sup> Załącznik nr 1a do zaproszenia.

<sup>96</sup> Aneks nr 1 z 12 września 2025 r. i aneks nr 2 z 28 października 2025 r.

*w zaproszeniu do negocjacji. Oferta (...) zawierała (...) więcej kursów, niż zaplanował organizator, co zostało (...) uznane za propozycję do ewentualnego rozpatrzenia.*

(akta kontroli str. 1914, 1935)

13. Sześć umów na świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego<sup>97</sup> zawartych w latach 2021-2025 nie zawierało części obligatoryjnych postanowień, określonych art. 25 ust. 3 ustawy ptz<sup>98</sup>, tj. warunków dotyczących podnoszenia jakości usług, wymagań w stosunku do środków transportu dotyczących wprowadzenia nowoczesnych rozwiązań technicznych, sposobu rozpatrywania przez operatora skarg i reklamacji składanych przez pasażerów, zasad rozliczeń, wskazania strony umowy obowiązanej do uzgodnienia zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych oraz warunków wykorzystywania środków transportu w zależności od natężenia ruchu pasażerów. Ponadto w umowie zawartej w sierpniu 2025 r.<sup>99</sup> nie określono warunków wykorzystywania środków transportu w zależności od natężenia ruchu pasażerów, wymaganych art. 25 ust. 3 pkt 18 ww. ustawy. W konsekwencji uszczuplono uprawnienia organizatora przysługujące mu w ramach realizacji umowy m.in. ograniczając jego wpływ na kształt i funkcjonowanie przewozów realizowanych na jej podstawie oraz nie zapewniono pełnego nadzoru nad sposobem realizacji zawartych umów.

(akta kontroli str. 149-278, 677-709, 903-928, 1504-1516, 1929-1930)

*Burmistrz wyjaśnił, że zgodnie z ustawą o publicznym transporcie zbiorowym (art. 22 ust. 9), do bezpośredniego zawarcia umowy (...) nie stosuje się przepisów Pzp (...). W praktyce oznacza to, że w przypadku umów zawieranych w trybie gdzie ma zastosowanie prawo zamówień publicznych, wymagania z art. 25 ust. 3 ustawy ptz mogą nie być obligatoryjne (...). Art. 25 ust. 3 ustawy ptz odnosi się do umów zawieranych w drodze bezpośredniego zawarcia umowy, czyli poza trybem ustawy Prawo zamówień publicznych. (...) Umowy zawierane (...) na podstawie Pzp, ze względu na odmienny charakter procesu zawarcia umowy oraz regulacje proceduralne i merytoryczne Pzp, nie podlegają obowiązkowi stosowania w pełnym zakresie wymagań wskazanych w art. 25 ust. 3 ustawy ptz. Analogiczne wyjaśnienia złożył były Kierownik Referatu DRiOŚ oraz Kierownik Referatu DiOŚ.*

W odniesieniu do braku zawarcia w umowie z sierpnia 2025 r. warunków wykorzystywania środków transportu w zależności od natężenia ruchu pasażerów zarówno Burmistrz, jak i Kierownik Referatu DiOŚ wyjaśnili, że (...) zgodnie z zamierzeniem Zamawiającego, kursy miały być realizowane niezależnie od zmiennego natężenia pasażerskiego. (...) Brak elastycznego dostosowania kursów do natężenia ruchu wynikał z założeń Zamawiającego, a nie był pominięciem czy błędem formalnym przy sporządzaniu umowy. Kierownik Referatu DiOŚ wyjaśniła następnie, że czasami dopuszczamy małe autobusy, ze względu na obciążenie danej linii. Na niektórych kursach, ze względu na warunki drogowe związane z dojazdem do niektórych przystanków, dopuszczamy możliwość świadczenia usług mniejszymi

---

<sup>97</sup> Umowa nr ZP.272.65.2021.AK z 22 grudnia 2021 r., ZP.272.28.2022.AK z 2 stycznia 2023 r., nr ZP.272.18.2023.AK z 28 grudnia 2023 r., nr ZP.272.5.2024.AK z 27 czerwca 2024 r., nr ZP.272.17.2024.AK z 30 grudnia 2024 r. i nr DOŚ.7240.2.2025.PL z 30 czerwca 2025 r.

<sup>98</sup> W umowach nie zawarto zapisów określonych w art. 25 ust. 3 pkt 4, 5, 8, 10, 11, 16, 18 ww. ustawy.

<sup>99</sup> Umowa nr DOŚ.7240.1.2025.PL z 14 sierpnia 2025 r.

*autobusami. Operator wskazuje, które linie są bardziej, a które mniej obłożone ruchem pasażerskim i względem tego proponuje wielkość środka transportu na danym kursie. W ramach umowy kursują zarówno małe, jak i duże autobusy. (...) Nie wiem właściwie od czego dokładnie zależy, którym autobusem są wykonywane przewozy. Transport jest wykonywany również przy użyciu innych środków transportu niż przedstawione przez operatora w wykazie pojazdów.*

(akta kontroli str. 1892-1895, 1918-1920, 2945-2946, 2938)

NIK nie podziela argumentacji przedstawionej w powyższych wyjaśnieniach. Należy wskazać, że przywołany art. 22 ust. 9 ustawy ptz wyłącza stosowanie, co do zasady, przepisów ustawy Pzp tylko w zakresie procedury poprzedzającej bezpośrednie zawarcie umowy. Przepis ten w żaden sposób nie odnosi się do zakresu przedmiotu zawartej umowy, który został uregulowany w art. 24-25 ww. ustawy i ma zastosowanie do wszystkich umów o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego, bez względu na tryb wyboru operatora. Jednocześnie NIK wskazuje, że w art. 25 ust. 3 ww. ustawy ustawodawca wymienił obligatoryjne elementy umowy z operatorem – oznacza to, że wymagania dotyczące warunków wykorzystywania środków transportu w zależności od natężenia ruchu pasażerów powinny zostać w umowie uregulowane wprost, nawet jeżeli organizator nie dopuszcza elastycznego dostosowania kursów do natężenia ruchu. Na marginesie należy dodać, że mimo zamierzeń organizatora wyrażonych w powyższych wyjaśnieniach, operator dostosowywał środki transportu do natężenia ruchu pasażerów, co wynika z późniejszych wyjaśnień Kierownik Referatu DiOŚ.

14. Czas realizacji umowy zawartej 30 czerwca 2025 r. w wyniku udzielenia zamówienia w trybie z wolnej ręki<sup>100</sup> nie został oznaczony przez Zamawiającego, co stanowiło naruszenie art. 434 ust. 1 ustawy pzp oraz art. 25 ust. 2 ustawy ptz. Oba ww. przepisy wskazują, że umowę zawiera się na czas oznaczony, a art. 25 ust. 2 ustawy ptz dodatkowo wskazuje maksymalny czas jej obowiązywania, który dla transportu drogowego wynosi 10 lat (pkt 1). W § 2 ww. umowy wskazano, że ma ona *charakter tymczasowy (...) i została zawarta do czasu wyłonienia nowego operatora w ramach postępowania konkurencyjnego (...) DOŚ.7240.2.2025.PL (...)*. W konsekwencji Zamawiający nie tylko nie miał wiedzy o czasie trwania zobowiązania, ale również o wysokości środków, które należało zabezpieczyć na jego realizację. Wskazane postępowanie konkurencyjne nr DOŚ. 7240.2.2025.PL zostało zakończone wyłonieniem operatora, z którym 14 sierpnia 2025 r. podpisano umowę, z datą obowiązywania od 18 sierpnia 2025 r.

(akta kontroli str. 677-687, 903-913, 1504-1516)

Burmistrz wyjaśnił, że *umowa (...) została zawarta (...) na czas oznaczony ze względu na konieczność zapewnienia płynności świadczenia usług do czasu wyłonienia nowego operatora w trwającym postępowaniu. Ostateczny okres obowiązywania umowy został określony jako tymczasowy, który w założeniu był okresowy – oznaczony (...). (...) Dla stron umowy było bezspornym, że umowa (...) została*

---

<sup>100</sup> Umowa nr DOŚ.7240.2.2025.PL z 30 czerwca 2025 r.

w założeniu zawarta na krótki czas i ulegnie zakończeniu prędzej czy później na skutek wyłonienia wykonawcy w postępowaniu konkurencyjnym (...).

(akta kontroli str. 885-886)

Należy zaznaczyć, że obowiązek zawarcia umowy na czas oznaczony należy rozumieć jako powinność oznaczenia terminu wykonania świadczeń przez strony, po spełnieniu których zobowiązanie wygaśnie. Może on zostać określony poprzez wskazanie zdarzenia przyszłego, jednak tylko takiego, którego wystąpienie jest pewne według obiektywnych kryteriów. W ocenie NIK uzależnienie terminu obowiązywania umowy od wyłonienia operatora w innym, konkretnie oznaczonym postępowaniu nie jest zdarzeniem pewnym, bowiem samo rozstrzygnięcie takiego postępowania nie jest pewne – mogło zakończyć się zarówno wyłonieniem wykonawcy, jak i unieważnieniem postępowania.

15. Burmistrz dokonał zmiany umowy zawartej 30 czerwca 2025 r. w wyniku udzielenia zamówienia w trybie z wolnej ręki<sup>101</sup> poprzez rezygnację z przewozów na trzech z siedmiu linii komunikacyjnych (tj. 42,9% wszystkich linii komunikacyjnych), mimo że zawarta umowa nie przewidywała możliwości dokonania takich zmian. Powyższe stanowiło naruszenie art. 455 ust. 1 pkt 1 ustawy pzp, który wskazuje, że dopuszczalna jest zmiana umowy bez przeprowadzenia nowego postępowania o udzielenie zamówienia, o ile została przewidziana w postaci jasnych, precyzyjnych i jednoznacznych postanowień umownych, spełniających łącznie następujące warunki: określają rodzaj i zakres zmian, a także warunki ich wprowadzenia oraz nie przewidują takich zmian, które modyfikowałyby ogólny charakter umowy. Dopuszczalne zmiany umowy, określone w § 12 ust. 2 ww. umowy, wskazywały na okoliczności umożliwiające dokonanie takiej zmiany, które dotyczyły m.in. zmiany terminu realizacji, częstotliwości usług i sposobu wykonania umowy (pkt 1 i pkt 2 lit. b), wystąpienia siły wyższej (pkt 2 lit. c), zmiany stawki podatku od towaru i usług (pkt 2 lit. e), czy zmiany stawki wozokilometra (pkt 2 lit. j). W § 12 ust. 2 pkt 2 lit. d wskazano, że dopuszczalna jest zmiana w zakresie zmniejszenia wynagrodzenia Wykonawcy i zasad płatności tego wynagrodzenia w przypadku zmniejszenia zakresu Przedmiotu Umowy wykonawczej w stosunku do Przedmiotu opisanego w SWZ, jednak wskazane uregulowanie nie określało precyzyjnie i jednoznacznie rodzaju i zakresu zmian oraz warunków ich wprowadzenia, które wypełniałyby przesłankę art. 455 ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy pzp, a w szczególności nie odnosiły się do zmiany w postaci rezygnacji z linii komunikacyjnych będących przedmiotem umowy.

(akta kontroli str. 677-687, 903-913, 1906)

Burmistrz wyjaśnił, że w umowie (...) w § 12 ust. 2 pkt 2 litera d, przewidziano możliwość zmniejszenia wynagrodzenia Wykonawcy i zasad płatności w przypadku zmniejszenia zakresu przedmiotu umowy wykonawczego w stosunku do przedmiotu opisanego w SWZ (w zaproszeniu). Ponadto § 12 ust. 1 i 2 stanowią, że zmiany umowy są dopuszczalne w zakresie dozwolonym przez art. 454 i 455 ustawy Pzp, a dokładniej dopuszcza się zmiany w zakresie zmniejszenia zakresu prac lub usług, które nie wpływają na ogólny charakter umowy (...) Zmniejszenie zakresu przewozów na trzech z siedmiu linii, stanowiące 42,9% zakresu przedmiotu umowy, nie zmienia

---

<sup>101</sup> Umowa nr DOŚ.7240.2.2025.PL z 30 czerwca 2025 r.

*charakteru usług i jest przewidziane w dokumentach umowy, a zatem spełnia przesłanki art. 455 ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy Pzp.*

(akta kontroli str. 2956)

NIK nie podziela argumentacji przedstawionej w powyższych wyjaśnieniach. Nie ulega wątpliwości, że rezygnacja z przewozów na trzech z siedmiu linii komunikacyjnych nie zmieniła charakteru usług, ani nie modyfikowała ogólnego charakteru umowy, jednak powyższe wypełnia jedynie przesłankę określoną w art. 455 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy pzp. Warunkiem dopuszczalnej zmiany umowy na podstawie art. 455 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy jest łączne spełnienie wszystkich trzech warunków określonych w literach a-c, tj. zawarcie w dokumentach zamówienia jasnych, precyzyjnych i jednoznacznych postanowień umownych, spełniających łącznie warunki w zakresie określenia rodzaju i zakresu zmian oraz warunków ich wprowadzenia, a także takich, które nie modyfikują ogólnego charakteru umowy. We wskazanej umowie nie zawarto jednak żadnych zapisów, które dopuszczałyby możliwość zmniejszenia zakresu przedmiotu umowy, poprzez rezygnację z przewozów na całej linii komunikacyjnej.

16. W latach 2021<sup>102</sup>-2025 Burmistrz nie pobrał należnej opłaty za wydanie 23 zaświadczeń<sup>103</sup> potwierdzających uprawnienie operatorów do wykonywania publicznego transportu zbiorowego na określonej linii komunikacyjnej. Powyższe stanowiło naruszenie art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>104</sup> w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy ptz, które zobowiązywały Gminę do ustalenia i dochodzenia przypadających jej należności z tytułu opłat za wydane operatorowi zaświadczenia. Skutkiem powyższego było uszczuplenie dochodów Gminy za wydanie ww. zaświadczeń, których wysokość, określona zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 lutego 2011 r. w sprawie wysokości opłat za wydanie dokumentów związanych z wykonywaniem publicznego transportu zbiorowego oraz wzorów tych dokumentów<sup>105</sup> oraz z § 2 ust. 1 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>106</sup>, winna wynosić łącznie 900 zł. W trakcie trwania czynności kontrolnych Burmistrz wystawił operatorom noty księgowe, których przedmiotem była należna opłata za wydanie ww. zaświadczeń w łącznej wysokości 840 zł<sup>107</sup>, a operatorzy dokonali stosownej zapłaty.

(akta kontroli str. 514-515, 981-988, 1259-1269, 2932-2933, 2966-2967)

---

<sup>102</sup> Zaświadczenia wydane 31 grudnia 2021 r. zostały wydane na okres ważności od 3 stycznia do 31 grudnia 2022 r.

<sup>103</sup> 5 zaświadczeń do umowy nr ZP.272.65.2021.AK (01/2021, brak nr - druk ZP 0223491, 09/2021, 10/2021, 11/2021), 7 zaświadczeń do umowy nr ZP.271.18.2023.AK (8/2023, 9/2023, 10/2023, 11/2023, 12/2023, 13/2023, 14/2023), 7 zaświadczeń do umowy nr ZP.272.5.2024.AK (1/2024, 2/2024, 3/2024, 4/2024, 5/2024, 6/2024, 7/2024) oraz 4 zaświadczenia do umowy nr DOŚ.7240.2.2025.PL (nr 9/2025, 10/2025, 11/2025, 12/2025).

<sup>104</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 1483.

<sup>105</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 383, dalej: Rozporządzenie ws. opłat z 2011 r. Ww. rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 38 ustawy ptz.

<sup>106</sup> Dz.U. z 2024 r. poz. 468, dalej: Rozporządzenie ws. opłat z 2024 r. Ww. rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 28a ust. 1 ustawy ptz i weszło w życie 29 marca 2024 r.

<sup>107</sup> Uwzględniająca nadpłatę jednego z operatorów w wysokości 60 zł.

Zarówno Burmistrz, jak i Kierownik Referatu DiOŚ wyjaśnili, że *brak pobrania opłaty (...) wynikał z interpretacji obowiązujących ówczesnie przepisów prawa i wątpliwości w tym zakresie. (...) Pobieranie opłat za zaświadczenie (...) oznacza, iż przewoźnik musi uiścić (...) opłatę za uzyskanie dokumentu (...). Obowiązek ten wprost ciążył na przewoźniku, który winien uiścić stosowną opłatę bezpośrednio bez dodatkowego działania organizatora. (...) Dla profesjonalnego przedsiębiorstwa (...) oczywistym jest obowiązek uiszczenia opłaty (...)*. Wyjaśniając powyższą nieprawidłowość Burmistrz wskazał również na przyjęte przez pracownika Urzędu błędne założenie związane z chęcią rozliczenia dokonanej, w ocenie tego pracownika, nadpłaty za wydane zaświadczenia.

(akta kontroli str. 507-508, 537-538, 887-888)

17. Burmistrz nie wydał zaświadczeń potwierdzających uprawnienie operatorów do wykonywania publicznego transportu zbiorowego na niektórych liniach komunikacyjnych objętych dwoma umowami zawartymi w 2021 r.<sup>108</sup> i 2025 r.<sup>109</sup>, co stanowiło naruszenie art. 28 ust. 4 w zw. z ust. 1 ustawy ptz. Niewydane zaświadczenia dotyczyły odpowiednio dwóch<sup>110</sup> i czterech<sup>111</sup> z siedmiu linii komunikacyjnych, które były przedmiotem umów zawartych w ww. latach. Ustalono jednocześnie, że Burmistrz wydał trzy zaświadczenia<sup>112</sup> potwierdzające uprawnienia operatora do wykonywania przewozów publicznego transportu zbiorowego na linii komunikacyjnej, która nie była przedmiotem umowy zawartej w 2025 r.<sup>113</sup>, co również stanowiło naruszenie ww. przepisów ustawy.

Stwierdzono ponadto, że liczba wydanych zaświadczeń do sześciu umów zawartych w latach 2021-2025 nie została wydana w liczbie odpowiadającej liczbie środków transportu, którymi, zgodnie z tymi zaświadczeniami, miał być wykonywany publiczny transport zbiorowy na danej linii komunikacyjnej, co było niezgodne z treścią art. 28 ust. 5 ustawy ptz. Burmistrz zaniechał wydania łącznie 57 zaświadczeń, w tym:

- siedmiu zaświadczeń do czterech linii komunikacyjnych w ramach umowy zawartej w 2021 r.<sup>114</sup>,

---

<sup>108</sup> ZP.272.65.2021.AK.

<sup>109</sup> DOŚ.7240.2.2025.PL.

<sup>110</sup> Linie nr 2 trasa: Ozimek - Ozimek przez Krasiejów, Krzyżowa Dolina i nr 4 trasa: Ozimek - Ozimek przez Antoniów, Jedlice, Biestrzynnik, Dylaki.

<sup>111</sup> A/ Nr 1k trasa: Ozimek - Mnichus przez Grodziec + Szkoła SP3, B/ nr 2k trasa: Ozimek - Ozimek przez Krasiejów, Krzyżowa Dolina + Szkoła SP3, C/ nr 3k trasa: Ozimek - Ozimek przez Schodnia, Pustków Szczedrzyk + Szkoła SP3, D/ nr 4k trasa: Ozimek - Ozimek przez Antoniów, Jedlice, Biestrzynnik, Dylaki + Szkoła SP3.

<sup>112</sup> Zaświadczenia nr 3/2025, 6/2025 i 11/2025 na linię Ozimek-Ozimek przez Schodnia-Pustków-Szczedrzyk.

<sup>113</sup> Umowa nr DOŚ.7240.2.2025.PL z 30 czerwca 2025 r.

<sup>114</sup> Umowa nr ZP.272.65.2021.AK z 22 grudnia 2021 r., linie komunikacyjne: A/ nr 3 304 Ozimek-Ozimek przez Antoniów, Jedlice, Biestrzynnik, Dylaki + Szkoła SP3, liczba środków transportu: 3, liczba wydanych zaświadczeń na linię: 1 B/ nr 3300 Ozimek-Ozimek przez Mnichus, Grodziec, Chobie Ozimek-Ozimek Mnichus, Grodziec + Szkoła SP3, liczba środków transportu: 3, liczba wydanych zaświadczeń na linię: 1, C/ nr 3301 Ozimek-Ozimek przez Krasiejów, Krzyżowa Dolina, Nowa Schodnia + Szkoła SP3, liczba środków transportu: 3, liczba wydanych zaświadczeń na linię: 1, D/ Ozimek-Ozimek przez Schodnia, Pustków, Szczedrzyk + Szkoła SP3, liczba środków transportu: 2, liczba wydanych zaświadczeń na linię: 1. Łączna liczba niewydanych zaświadczeń w ramach ww. umowy: 7.

- 27 zaświadczeń do wszystkich siedmiu linii komunikacyjnych w ramach trzech umów zawartych w latach 2023-2024<sup>115</sup>,
- dwóch zaświadczeń do dwóch linii komunikacyjnych w ramach umowy zawartej w 2024 r.<sup>116</sup>,
- 21 zaświadczeń do wszystkich linii komunikacyjnych w ramach jednej z umów zawartych w 2025 r.<sup>117</sup>

Stwierdzono również, że okresy ważności siedmiu wydanych w 2025 r. zaświadczeń nie odpowiadały okresom, na które Burmistrz zawarł umowy z operatorem, co było działaniem nierzetelnym. Mimo że okres realizacji umowy został określony od 18 sierpnia 2025 r. do 31 grudnia 2028 r.<sup>118</sup>, ważność tych zaświadczeń ustalono na okres od 18 sierpnia 2025 r. do 31 grudnia 2025 r.

W konsekwencji, operator publicznego transportu zbiorowego świadczył część usług bez dokumentu potwierdzającego jego prawo do dokonywania przewozów o charakterze użyteczności publicznej na danych liniach komunikacyjnych, a także dysponował takimi zaświadczeniami na liniach, które nie były przedmiotem zawartej umowy. Ponadto w wyniku niewydania ww. zaświadczeń, Gmina nie pobrała opłat z tytułu ich wydania, których wysokość, określona zgodnie z § 2 ust. 1 Rozporządzenia ws. opłat z 2011 r. oraz § 2 ust. 1 Rozporządzenia ws. opłat z 2024 r. stanowiła kwotę nie mniejszą niż 2 340 zł.

(akta kontroli str. 149-167, 214-236, 514-515, 903-928, 1090-1153, 1270-1275, 2967-2968)

Zarówno Burmistrz, jak i były Kierownik Referatu DRiOŚ wyjaśnili, że (...) *do umowy (...) z 22.12.2021 r. wydano 5 zaświadczeń na 7 linii komunikacyjnych. Zaświadczenia nie zostały wydane na: linię nr 2 (...), linię nr 4 (...). Trasy tychże linii zawierały się wówczas odpowiednio w: trasie linii nr 2K (...), trasie linii nr 4K (...). Najprawdopodobniej pracownik merytoryczny uznał (...), iż wydanie zaświadczeń na linie 2K i 4K wyczerpie zapotrzebowanie operatora (...) zarówno dla linii 2K i 2 jak również 4K i 4.* W odniesieniu do nieprawidłowości polegającej na zaniechaniu wydania zaświadczeń do umowy z 2025 r. oraz wydania w jej ramach trzech zaświadczeń do linii komunikacyjnej nieobjętej umową zarówno Burmistrz, jak

<sup>115</sup> A/ umowa nr ZP.272.28.2022.AK z 2 stycznia 2023 r.: liczba środków transportu na każdej z sześciu linii komunikacyjnych: 3, liczba środków transportu na ostatniej – siódmej linii komunikacyjnych (nr 3K): 2, liczba wydanych zaświadczeń na każdą z linii (7): 1; łączna liczba środków transportu na wszystkich liniach, do których wymagane było wydanie zaświadczeń: 20, liczba wydanych zaświadczeń na wszystkie linie komunikacyjne: 7. Łączna liczba niewydanych zaświadczeń w ramach ww. umowy: 13;

B/ umowa nr ZP.271.18.2023.AK z 28 grudnia 2023 r.: liczba środków transportu na każdej z siedmiu linii komunikacyjnych: 2 (łącznie: 14), liczba wydanych zaświadczeń na każdą z linii: 1 (łącznie: 7). Łączna liczba niewydanych zaświadczeń w ramach ww. umowy: 7;

C/ umowa nr ZP.272.5.2024.AK z 27 czerwca 2024 r. liczba środków transportu na każdej z siedmiu linii komunikacyjnych: 2 (łącznie: 14), liczba wydanych zaświadczeń na każdą z linii: 1 (łącznie: 7). Łączna liczba niewydanych zaświadczeń w ramach ww. umowy: 7.

<sup>116</sup> Umowa nr ZP.272.17.2024.AK z 30 grudnia 2024 r., linie komunikacyjne: A/ Ozimek-Ozimek przez Grodziec-Chobie-Mnichus, liczba środków transportu: 2, liczba wydanych zaświadczeń na linię: 1, B/ Ozimek-Ozimek przez Grodziec-Chobie-Mnichus + Szkoła SP3 – liczba środków transportu: 3, liczba wydanych zaświadczeń na linię: 2. Łączna liczba niewydanych zaświadczeń w ramach ww. umowy: 2.

<sup>117</sup> Umowa nr DOŚ.7240.1.2025.PL z 14 sierpnia 2025 r.: liczba środków transportu na każdej z siedmiu linii komunikacyjnych: 4 (łącznie: 28), liczba wydanych zaświadczeń na każdą z linii: 1 (łącznie: 7). Łączna liczba niewydanych zaświadczeń w ramach ww. umowy: 21.

<sup>118</sup> Na podstawie § 4 umowy nr DOŚ.7240.1.2025.PL z 14 sierpnia 2025 r.

i Kierownik Referatu DiOŚ wyjaśnili, że przyczyną powyższego była oczywista omyłka nowozatrudnionego pracownika. Była Podinspektor w Referacie DiOŚ nie wyjaśniła przyczyn ww. nieprawidłowości. Wyjaśniając przyczynę niewydania zaświadczeń w liczbie odpowiadającej liczbie środków transportu, którymi wykonywany był publiczny transport zbiorowy, Burmistrz i Kierownik Referatu DiOŚ wskazali na nieprawidłową interpretację obowiązujących przepisów prawa oraz brak doświadczenia nowozatrudnionego pracownika w realizacji procedury wydawania zaświadczeń. Była Podinspektor w Referacie DiOŚ wyjaśniła, że *liczba zaświadczeń nie została wydana w takiej ilości (...), ponieważ na danej linii komunikacyjnej wykonywany był przewóz wyłącznie jednym pojazdem. Wskazana (...) większa liczba zaświadczeń wynikała z omyłki pisarskiej. Z tego względu, zgodnie ze stanem faktycznym, wystawiono po jednym zaświadczeniu na każdą linię.* W odniesieniu do dwóch przypadków zaświadczeń do umowy z 2024 r. Burmistrz wskazał, że *w dniu wydania zaświadczeń zabrakło druków, na których wydaje się zaświadczenia (...). Następnie konieczność ich uzupełnienia została niedopatrzona po uzyskaniu kolejnych druków (...).*

W przypadku nieprawidłowości dotyczącej okresu ważności wydanych zaświadczeń Burmistrz i Kierownik Referatu DiOŚ wyjaśnili, że *(...) operatorowi (...) zostały wydane zaświadczenia na okres zgodny z jego wnioskiem. Organizator (...) dopełnił obowiązku wydania zaświadczeń, jednakże okres ważności (...) jest krótszy od okresu zawartej umowy. (...) Organizator wyda z urzędu (...) kolejne zaświadczenia od 01.01.2026 r. lub niezwłocznie po wpływie wniosku operatora na kolejny okres. (...) organizator nie ma wiedzy, czy i ewentualnie na jaki okres ważności zaświadczeń będzie wnioskował operator (...). Ustawa (...) w art. 28 nie wskazuje, czy zaświadczenia mają być wydane od razu na cały okres obowiązywania umowy, czy też mogą być wydawane okresami. Również rozporządzenie Ministra infrastruktury z dnia 27 marca 2024 r. (...) wskazuje wysokość opłat za wydanie zaświadczenia w zależności od okresu ważności zaświadczenia, a nie od okresu obowiązywania umowy.* Była Podinspektor w Referacie DiOŚ wyjaśniła jednak, że *zaświadczenie zostało błędnie sporządzone – w treści dokumentu wystąpiła omyłka pisarska. Prawidłowy okres jego obowiązywania powinien być określony do 2028 r., zgodnie z założonym czasem realizacji usługi.*

(akta kontroli str. 1877-1878, 1901-1905, 1921-1924, 2900-2901)

NIK nie podziela argumentacji przedstawionej przez Burmistrza w powyższych wyjaśnieniach. Art. 28 ust. 4 ustawy ptz wprost wskazuje, że zaświadczenie potwierdza posiadanie przez operatora uprawnień do wykonywania publicznego transportu zbiorowego na danej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej. Brak bezpośredniego wskazania w zaświadczeniu wszystkich linii komunikacyjnych objętych zaświadczeniem nie konstituuje uprawnień do wykonywania przewozów na innych liniach, nawet jeżeli ich trasy się pokrywają. NIK zaznacza również, że wzór zaświadczenia na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego<sup>119</sup> w pkt 11 objaśnień precyzuje, że w przypadku samorządowego zakładu budżetowego w okresie ważności zaświadczenia należy wpisać *bezterminowo*, jeżeli nie został określony okres wykonywania regularnego przewozu osób. Oznacza to, że w każdym

---

<sup>119</sup> Stanowiący załącznik do Rozporządzenia ws. opłat z 2024 r.

innym przypadku ważność zaświadczenia determinuje okres wykonywania przewozów, określony w umowie na świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego, której zawarcie stanowi podstawę do wydania zaświadczenia.

18. W latach 2022-2025 Burmistrz nie zawarł z przewoźnikami i operatorami publicznego transportu zbiorowego umów na ustalenie zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym była Gmina Ozimek, co stanowiło naruszenie § 5 w zw. z § 3 Regulaminu korzystania z przystanków komunikacyjnych, przyjętego uchwałą Rady Miejskiej w Ozimku<sup>120</sup>. Wskazane w Regulaminie postanowienia warunkowały korzystanie przez ww. podmioty z przystanków komunikacyjnych od potwierdzenia uzgodnienia zasad w formie umowy, zawieranej na okres ważności zezwolenia, która miała określać w szczególności: ilość zatrzymań środka transportu na przystankach, wykaz obsługiwanych przystanków oraz potwierdzenie nieodpłatnego korzystania z tych obiektów. W latach 2021-2025 Burmistrz, na wnioski zainteresowanych podmiotów, udzielił czterech zgód na korzystanie z przystanków zlokalizowanych w granicach administracyjnych Gminy, których Gmina była właścicielem lub zarządcą w formie pisemnej, jednak nie zawierały one elementów przewidzianych w § 5 pkt 1 i pkt 3 ww. Regulaminu.

(akta kontroli str. 419-422, 516-526)

Zarówno Burmistrz, jak i były Kierownik Referatu DRiOŚ wyjaśnili, że *dotychczasowa praktyka (...) polegała na wydawaniu pisemnych zgód Burmistrza, co wynikało z długoletnich lokalnych zwyczajów (...). Jako jedną z przyczyn braku zawarcia umowy należy wskazać (...) brak formalnych wniosków ze strony przewoźników o zawarcie przedmiotowych umów. (...) Wyjaśnili ponadto, że określone w § 5 ust. 1 Regulaminu obligatoryjne elementy umowy w postaci ilości zatrzymań środków transportu na przystankach i wykaz obsługiwanych przystanków wynikają z umów zawartych z operatorami. Odnośnie elementu umowy dotyczącego potwierdzenia nieodpłatnego korzystania z przystanków oboje wskazali, że Rada Miejska w Ozimku (...) nie wydała uchwały określającej opłaty za korzystanie przez operatora i przewoźnika z przystanków komunikacyjnych (...). Wiedza o tym fakcie jest wiedzą powszechną wśród operatorów i przewoźników (...). Informacja dotycząca nieodpłatnego korzystania z przystanków przekazywana jest każdorazowo operatorom m.in. przy zawieraniu umów na świadczenie usług w ramach publicznego transportu zbiorowego. Obecnie (...) trwają: analiza i ocena dotyczące możliwości zmiany wprowadzonego (...) regulaminu i po ich zakończeniu zostaną podjęte prace nad ewentualnym wdrożeniem jednolitych umów zgodnych z ww. regulaminem.*

(akta kontroli str. 889-890, 2897-2898)

NIK nie podziela argumentacji przedstawionej w powyższych wyjaśnieniach. Regulamin korzystania z przystanków komunikacyjnych nie przewidywał odstępstw od ustalonej zasady zawarcia umowy na ustalenie zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, bądź odmiennej formy ich ustalenia niż wskazana umowa. Należy również zaznaczyć, że cztery pisemne zgody Burmistrza wydane w latach 2021-2025 na korzystanie z przystanków

---

<sup>120</sup> Nr XXIII/207/20 z 24 sierpnia 2020 r.

komunikacyjnych, zostały udzielone w wyniku wniosków zainteresowanych przewoźników i nie zawierały ustaleń w zakresie zasad korzystania z tych obiektów. Ponadto w swojej treści nie odnosiły się one do innych umów zawartych z tymi podmiotami, z których jeden z nich w tym okresie nie był operatorem publicznego transportu zbiorowego.

## 2. Nadzór nad usługami publicznego transportu zbiorowego

Opis stanu faktycznego

1. W przyjętych w Urzędzie na lata 2022-2025 planach audytu i kontroli nie uwzględniono audytów i kontroli dotyczących wykonywania zadań związanych z publicznym transportem zbiorowym. W ww. okresie, w Urzędzie nie zostały wydane i nie obowiązywały wewnętrzne regulacje dotyczące zasad i sposobu przeprowadzania kontroli jakości świadczonych usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

(akta kontroli str. 297, 1950)

Burmistrz, jako wykonujący zadania organizatora przewozów, w treści wszystkich zawartych w okresie objętym kontrolą umów z operatorami zapewnił sobie (§§ 8,9) możliwość przeprowadzania kontroli wykonania przedmiotu umowy w zakresie warunków jej realizacji. 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.

W ww. okresie pracownicy Urzędu<sup>121</sup> przeprowadzili łącznie 20 kontroli<sup>122</sup> zasad funkcjonowania gminnego transportu publicznego, w tym obejmujących: a/ sprawdzenie stanu technicznego i oznakowania gminnych przystanków autobusowych; b/ punktualności odjazdu autobusów oraz przestrzegania trasy przejazdu; c/ jakości obsługi pasażerów; d/ sprzedaży i wydawania biletów. W ich wyniku stwierdzono nieprawidłowości dotyczące: a/ odjazdów autobusów niezgodnie z rozkładem<sup>123</sup>; b/ braku rozkładu jazdy na przystankach<sup>124</sup>; c/ nieoznaczenia przystanku znakiem drogowym D-15 – *Przystanek autobusowy*<sup>125</sup>.

W odniesieniu do podjętych działań w związku z ustaleniami ww. kontroli, Burmistrz wyjaśnił, że *stwierdzone nieprawidłowości w ocenie pracowników Urzędu i Burmistrza nie miały takiej wagi by podejmować radykalne kroki takie jak nałożenie kar, rozwiązanie umowy. Każdorazowo stwierdzone nieprawidłowości przekazywane były do operatorów publicznego transportu drogowego w formie telefonicznej celem ich usunięcia i/ lub podjęcia działań naprawczych. W szczególności kontakt*

---

<sup>121</sup> Pracownicy Referatu DiOŚ.

<sup>122</sup> Z tego: 14 kontroli w 2023 r., dwie w 2022 r. oraz cztery w styczniu 2025 r. W 2022 r. kontroli nie przeprowadzono.

<sup>123</sup> Kontrole z: 12 stycznia 2023 r. (linia 2k, 4k); 16 stycznia 2023 r. (linia 3k); 24 stycznia 2023 r. (linia 3k); 22 lutego 2023 r. (linia 2k); 23 września 2024 r. (linie 3k i 4k); 10 października 2024 r. (linie 1k, 3k i 4k).

<sup>124</sup> Kontrole z: 25 stycznia 2023 r. oraz 20 lutego 2023 r. – przystanek „Dylaki Centrum”; 24 lutego 2023 r. – przystanki na trasie linii 2k; 28 lutego 2023 r. – przystanki na trasie linii 4k; 9 maja 2023 r. na przystankach Szczedrzyk, Pustków, Schodnia.

<sup>125</sup> Kontrole z: 24 lutego 2023 r. – przystanki na trasie linii 2k; 28 lutego 2023 r. – przystanki na trasie linii 4k.

*następował pomiędzy osobami odpowiedzialnymi za realizację umowy zarówno ze strony zamawiającego, jak i wykonawcy. Sprawdzenie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości dokonywane było przez osobę odpowiedzialną za realizację umowy lub inspektora kontroli terenowych. Omawianie stwierdzonych nieprawidłowości miało też miejsce na spotkaniach Zastępcy Burmistrza odpowiedzialnego za publiczny transport zbiorowy, przy udziale pracowników merytorycznych i inspektora kontroli terenowych z kierownictwem wykonawcy. O skuteczność przeprowadzonych działań kontrolnych w zakresie publicznego transportu świadczy mała liczba skarg, zastrzeżeń, uwag, zgłoszeń telefonicznych pasażerów, które wpływały w okresie objętym kontrolą zarówno do Urzędu, jak i samych operatorów. Współpracę w ramach nadzoru i kontroli wynikających z zawartych z operatorami umów uznano za na tyle zadowalającą, iż w latach 2022 - 2025 w Urzędzie nie zostały wydane i nie obowiązywały wewnętrzne regulacje dotyczące zasad i sposobu przeprowadzania kontroli jakości świadczonych usług w publicznym transporcie zbiorowym. W związku z powyższym nie było też obowiązku wydawania wniosków i zaleceń pokontrolnych, a przyjęta forma ustna (telefoniczna) w zakresie usuwania nieprawidłowości spełniła swoją rolę w sposób wystarczający.*

(akta kontroli str. 149-250, 895, 1951-1970)

W trakcie przeprowadzonych oględzin<sup>126</sup> 14 przystanków autobusowych znajdujących się na linii autobusowej nr 1<sup>127</sup> oraz pojazdu wykorzystywanego do świadczenia usług publicznego transportu zbiorowego na terenie Gminy Ozimek stwierdzono, że:

1/ wszystkie ww. przystanki oznaczone zostały znakiem pionowym D-15 oraz posiadały aktualne rozkłady jazdy gminnej komunikacji autobusowej. Na ośmiu z ww. 14 przystanków<sup>128</sup> znajdowała się ławka, kosz na śmieci oraz wiata przystankowa. Z wyjątkiem dwóch przystanków<sup>129</sup>, 12 z nich, posiadało utwardzony kostką brukową teren. W otoczeniu przystanku Ozimek Centrum Przesiadkowe Dworzec Kolejowy – znajdowała się wiata na rowery; 2/ pojazd (autobus) poddany oględzinom był oznakowany na zewnątrz poprzez umieszczenie tabliczki z kierunkiem jazdy (Ozimek-Ozimek – Linia nr 4). Oznaczony był także logotypem organizatora transportu – Gmina Ozimek – komunikacja gminna oraz herbem gminy - po obu bokach autobusu, z przodu i z tyłu pojazdu. Autobus został oznakowany także logotypem operatora – na tablicy wyświetlanej z przodu pojazdu oraz oznaczony trwale tym logotypem po obu jego stronach. Pojazd był niskopodłogowy, wyposażony w dziewięć miejsc siedzących. Autobus był przystosowany do transportu osób niepełnosprawnych, gdyż w przedniej części pasażerskiej pojazdu zapewniono miejsce dla wózka inwalidzkiego. W pojeździe zapewniono oświetlenie, klimatyzację oraz ogrzewanie. Autobus wewnątrz zawierał informację o kierunku jazdy (Ozimek-Ozimek – Linia nr 4). Kierowca posiadał dostępne do wglądu w pojeździe dokumenty: zaświadczenia o wykonywaniu publicznego transportu zbiorowego, aktualny rozkład jazdy oraz regulamin przewozu. Autobus na wyposażeniu posiadał gaśnice oraz młotki bezpieczeństwa do stłuczenia szyb. Wewnątrz

---

<sup>126</sup> Oględzin dokonano na podstawie art. 39 ustawy o NIK.

<sup>127</sup> Linia obejmowała trasę z Ozimka Centrum Przesiadkowe Dworzec Kolejowy do Ozimka Centrum Przesiadkowe Dworzec Kolejowy, przez Grodziec, Chobie, Mnichus.

<sup>128</sup> Ozimek Punkt przesiadkowy Sikorskiego; Ozimek Szpital; Grodziec I; Grodziec Centrum; Chobie OSP; Chobie; Mnichus; Grodziec Boisko.

<sup>129</sup> Mnichus; Chobie.

pojazdu brak było wyciągu z cennika przewozów i stosowanych ulg przewozowych. Wewnątrz autobusu brak było także informacji o bezpłatnych przejazdach w ramach korzystania z gminnych przewozów pasażerskich w publicznym transporcie zbiorowym, dla którego organizatorem jest Gmina Ozimek. W kabinie autobusu brak było kasy fiskalnej lub innego urządzenia do drukowania biletów. Pracownicy Urzędu nie nadzorowali wykonywania umowy zawartej w sierpniu 2025 r.<sup>130</sup>, a szczegóły dotyczące stwierdzonych nieprawidłowości, w tym dostępnej liczby miejsc oraz brakujących elementów w autobusie opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1504-1516, 1929-1930, 2834-2879, 2937-2939, 2952-2958)

2. W latach 2022-2025<sup>131</sup> na realizację usług przewozu o charakterze użyteczności publicznej, na podstawie umów zawartych z operatorami publicznego transportu zbiorowego, Gmina Ozimek wydatkowała środki w łącznej wysokości 2 502,1 tys. zł<sup>132</sup>. Z tego kwotę 1 526,8 tys. zł<sup>133</sup> stanowiły dopłaty z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych, które Gmina uzyskała na podstawie umów zawartych z Wojewodą Opolskim na dofinansowanie usług przewozu osób. Ze środków własnych Gmina wydatkowała w ww. okresie łącznie 975,3 tys. zł<sup>134</sup>.

(akta kontroli str. 463-488, 1985-2060, 2961-2964)

W latach 2022-2025 obowiązywały cztery umowy zawarte z Wojewodą Opolskim w sprawie dopłaty z Funduszu, w tym umowa nr: 1/ 805.3.303.2021 z 23 grudnia 2021 r. w sprawie dopłaty w 2022 r.; 2/ 805.3.331.2022 z 23 listopada 2022 r. w sprawie dopłaty w 2023 r.<sup>135</sup>; 3/ 805.4.57.2023 z 11 stycznia 2024 r. w sprawie dopłaty w 2024 r.; 4/ 805.3.67.2024 z 11 lutego 2025 r. w sprawie dopłaty w 2025.

Rada Miejska w Ozimku, zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 13 ust. 3 pkt 2 i art. 22 ust. 2 ustawy pzt<sup>136</sup>, wyraziła zgodę na zawarcie przez Gminę Ozimek umów z operatorami o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego<sup>137</sup>.

Dopłaty z Funduszu za lata 2022-2024 w łącznej kwocie 1 260,07 tys. zł<sup>138</sup> zostały udzielone na dofinansowanie realizacji zadań własnych Gminy w zakresie przewozów i obejmowały siedem linii komunikacyjnych: 1; 1k, 2, 2k, 3k, 4, 4k, spełniających przesłanki określone w art. 6a i art. 22 ust. 1 ustawy ptz. Burmistrz zapewnił sporządzenie i przedłożenie Wojewodzie Opolskiemu sprawozdań kwartalnych i rocznych z realizacji zadania za lata 2022-2024 zgodnie ze wzorami oraz w terminach określonych w postanowieniach zawartych umów. Sprawozdania z realizacji zadań przedstawiały wielkość pracy eksploatacyjnej na

---

<sup>130</sup> Umowa nr DOŚ.7240.1.2025.PL z 14 sierpnia 2025 r.

<sup>131</sup> Do 30 września 2025 r.

<sup>132</sup> Tj. 2 502 143,56 zł, z tego: w 2022 r. – 616 782,44 zł, w 2023 r. – 719 667,79 zł, w 2024 r. – 694 661,59 zł, w 2025 r. – 471 031,74 zł (według stanu na 30 września 2025 r.).

<sup>133</sup> W 2022 r. – 483 126 zł, w 2023 r. – 389 147,40 zł, w 2024 r. – 387 805,20 zł, w 2025 r. – 266 695,20 zł (według stanu na 30 września 2025 r.).

<sup>134</sup> W 2022 r. – 133 656,44 zł, w 2023 r. – 330 520,39 zł, w 2024 r. – 306 856,39 zł, w 2025 r. – 204 336,54 zł (według stanu na 30 września 2025 r.).

<sup>135</sup> Do umowy zawarty został aneks nr 1/2023 z 29 sierpnia 2023 r. w sprawie dopłaty w 2023 r.

<sup>136</sup> W brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2024 r.

<sup>137</sup> Nr XII/72/19 z 30 września 2019 r.

<sup>138</sup> W 2022 r. – 483 126 zł, w 2023 r. – 389 147,40 zł, w 2024 r. – 387 805,20 zł.

liniach komunikacyjnych objętych dopłatą<sup>139</sup>. W ramach realizacji warunków określonych w ww. umowach, Burmistrz przedkładał Wojewodzie wnioski o rozliczenie dopłaty z Funduszu oraz sporządzał z niej rozliczenia.

(akta kontroli str. 463-488, 1985-2186, 2705-2833, 2961-2964)

Analiza dokumentacji księgowej, stanowiącej podstawę zapłaty wynagrodzenia należnego z tytułu realizacji na rzecz Gminy usług publicznego transportu zbiorowego w latach 2022-2024 wykazała, że dowody księgowe, tj. otrzymane od Wykonawcy faktury VAT zawierały elementy, o których mowa w art. 21 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>140</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. Faktury VAT zostały wystawione na podstawie podpisanych przez strony (operatora oraz przedstawiciela Urzędu) protokołów odbioru wykonanych przewozów autobusowych. Wraz z fakturami VAT operator przedkładał miesięczne sprawozdania zawierające dane o faktycznie wykonanej pracy przewozowej z podaniem liczby wozokilometrów oraz liczby sprzedanych biletów. Za realizację usług autobusowego przewozu osób o charakterze użyteczności publicznej w latach 2022-2024, Gmina dokonała zapłaty wynagrodzenia w wysokości określonej w treści zaakceptowanych dokumentów, w terminach wynikających z zaciągniętych uprzednio zobowiązań.

(akta kontroli str. 463-488, 892-897, 929-975, 2187-2347, 2432-2455, 2961-2964)

W 2025 r.<sup>141</sup> Urząd dokonał zapłaty operatorowi z tytułu świadczonych usług przewozu osób w ramach autobusowej komunikacji gminnej wynagrodzenia w wysokości 471,0 tys. zł<sup>142</sup>. Wyплаты dokonano na podstawie przedkładanych przez niego faktur VAT. Analiza dokumentacji księgowej za 2025 r., stanowiącej podstawę zapłaty wynagrodzenia należnego z tytułu realizacji na rzecz Gminy ww. usług, wykazała że dowody księgowe, tj. otrzymane od Wykonawcy faktury VAT zawierały elementy, o których mowa w art. 21 ustawy o rachunkowości, 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. Za realizację usług autobusowego przewozu osób o charakterze użyteczności publicznej w 2025 r.<sup>143</sup>, Gmina dokonała zapłaty wynagrodzenia w wysokości określonej w treści zaakceptowanych dokumentów, w terminach wynikających z zaciągniętych uprzednio zobowiązań.

(akta kontroli str. 463-471, 2378-2455, 2961-2964)

---

<sup>139</sup> Wynikającą z przedłożonych przez operatora faktur.

<sup>140</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

<sup>141</sup> Za usługi do 30 września 2025 r.

<sup>142</sup> Tj. 471 031,74 zł, w tym: 204 336,54 zł ze środków własnych oraz 266 695,20 zł stanowiących dopłaty z Funduszu.

<sup>143</sup> Do 30 września.

W odniesieniu do wszystkich faktur VAT, przedstawionych do zapłaty w 2025 r.<sup>144</sup> na łączną kwotę 471,0 tys. zł<sup>145</sup>, operator (wykonawca) przekazywał do Urzędu za poszczególne okresy rozliczeniowe (miesiące) wydruki komputerowe z tabelami zawierającymi liczbę dni, w których organizowane były przewozy, wozokilometry za dany miesiąc oraz prezentujące iloczyn wozokilometrów na poszczególnych trasach i stawkę za wozokilometr brutto. W podsumowaniu ww. iloczynu znajdowała się kwota faktury brutto.

Wysokość należnego wynagrodzenia dla wykonawcy przedmiotowych usług wynikająca z przedłożonych przez niego do zapłaty faktur w 2025 r., nie była weryfikowana w Urzędzie zgodnie z wymogami zawartych umów<sup>146</sup>, co skutkowało w dwóch przypadkach wypłatą wynagrodzenia za przejazdy na trasie nieobjętej zakresem zawartej umowy. Powyższe opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 203-278, 463-471, 892-897, 903-975,  
1871-1880, 2348-2431, 2908-2917, 2961-2964)

W 2025 r. Burmistrz zawarł z Wojewodą Opolskim umowę w sprawie dopłaty z Funduszu<sup>147</sup>. Na jej podstawie Gmina otrzymała w 2025 r.<sup>148</sup> dopłaty w łącznej kwocie 266,7 tys. zł<sup>149</sup>, które zostały udzielone na dofinansowanie realizacji zadań Gminy w zakresie przewozów autobusowych. Burmistrz zapewnił sporządzenie i przedłożenie Wojewodzie Opolskiemu sprawozdań kwartalnych z realizacji zadania (I, II, i III kwartał 2025 r.), zgodnie ze wzorami oraz w terminach określonych w postanowieniach zawartych umów. Sprawozdania z realizacji zadań przedstawiały wielkość pracy eksploatacyjnej na liniach komunikacyjnych objętych dopłatą<sup>150</sup>. W ramach realizacji warunków określonych w ww. umowie, Burmistrz przedkładał Wojewodzie wnioski o rozliczenie dopłaty z Funduszu oraz sporządzał z niej rozliczenia.

Zgodnie z § 2 ust. 2 pkt 2 zawartej z Wojewodą Opolskim umową, organizator publicznego transportu zbiorowego, zobowiązany był do dostarczenia Wojewodzie Opolskiemu umowy z operatorem o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, najpóźniej wraz z pierwszym wnioskiem o przekazanie dopłaty.

Urząd przekazał do Wojewody Opolskiego w 2025 r. umowę z operatorem zawartą 30 grudnia 2024 r. i obowiązującą do 30 czerwca 2025 r. Urząd nie dostarczył Wojewodzie Opolskiemu, wraz z pierwszym wnioskiem o przekazanie dopłaty, kolejnych trzech umów zawartych z operatorem w 2025 r., co opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 463-471, 2034-2060, 2095-2186, 2167-2186, 2456-2704,  
2947-2948, 2952-2958, 2961-2964)

3. W latach 2022-2025 do Urzędu wpłynęła jedna skarga dotycząca funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, która została złożona 26 czerwca 2025 r. Jej przedmiotem były działania Burmistrza podjęte w 2025 r.

---

<sup>144</sup> Za wykonane usługi do 30 września 2025 r.

<sup>145</sup> Tj. 471 031,74 zł.

<sup>146</sup> Umowa nr ZZP.272.17.2024.AK z 30 grudnia 2024 r.; Dwie umowy o nr DOŚ.7240.2.2025.PL z 30 czerwca 2025 r.; Umowa nr DOŚ.7240.1.2025.PL z 14 sierpnia 2025 r.

<sup>147</sup> Umowa nr 805.3.67.2024 z 11 lutego 2025 r.

<sup>148</sup> Za okres do 30 września.

<sup>149</sup> Tj. 266 695,20 zł.

<sup>150</sup> Wynikającą z przedłożonych przez operatora faktur.

w trakcie procedury wyboru operatora publicznego transportu zbiorowego w trybie bezpośredniego zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, o którym mowa w art. 22 ust. 1 pkt 1 ustawy ptz. Skarżący, będący uczestnikiem ww. postępowania, zarzucił Burmistrzowi naruszenie zasad konkurencyjności, przejrzystości oraz równego traktowania oferentów w trakcie prowadzonej procedury. Skarżący wskazał, że informacje zawarte w dokumentacji postępowania były nieprecyzyjne i uniemożliwiały opracowanie rozkładów jazdy w Dni Ozimka, bowiem nie wskazywały dat i godzin ww. imprezy. Wskazał również, że w dniu unieważnienia ww. procedury, tj. 25 czerwca 2025 r., Burmistrz ogłosił nowe postępowanie z datą składania ofert przypadającą na dzień 30 czerwca 2025 r. do godz. 12:00 – niecałe 24 godziny od momentu, gdy firma wybrana w postępowaniu powinna zacząć świadczyć usługi – i zastrzegł możliwość przeprowadzenia negocjacji. Skarżący podniósł, że powyższe *uniemożliwia wypełnienie wymogów stawianych przez Gminę (oklejenie pojazdów, wymiana rozkładów jazdy) oraz uzyskanie stosownych (...) zaświadczeń na świadczenie tych usług (...). Sytuacja ta wygląda na wyreżyserowaną i stworzoną pod firmę (...), obecnie wykonującą tę usługę. Tylko ta firma może sprostać wymogom Gminy w takim terminie oraz posiada już stosowne zaświadczenia.*

Skarga rozpatrywana była przez Radę Miejską w Ozimku, która uchwałą<sup>151</sup> uznała ją za bezzasadną, o czym poinformowała Skarżącego, z zachowaniem ustawowego terminu, o którym mowa w art. 237 § 1 Kpa, tj. w terminie miesiąca od jej złożenia<sup>152</sup>. W ocenie Rady Miejskiej *wszystkie działania podejmowane przez Burmistrza i pracowników Urzędu Gminy były realizowane w sposób rzetelny, profesjonalny i transparentny, z zachowaniem zasad przejrzystości, równego traktowania oferentów oraz zgodności z przepisami prawa. W uzasadnieniu uchwały wskazano również, że wskazane przez skarżącego nieprecyzyjne wymagania dotyczące kursów specjalnych na Dni Ozimka nie stanowiły naruszenia przepisów, gdyż obowiązkiem wykonawców było uwzględnienie wszystkich wymagań zamawiającego, a ewentualne wątpliwości mogły być wyjaśniane na etapie pytań do zamawiającego.*

Okoliczności będące przedmiotem ww. skargi zostały opisane w części 1 niniejszego wystąpienia kontrolnego *Planowanie i organizacja publicznego transportu zbiorowego*, w tym w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 104-148, 284)

W 2025 r. w Urzędzie rozpatrzono także dwa wnioski dotyczące spraw związanych z transportem zbiorowym, a dotyczące: a/ zweryfikowania zgodności faktycznego odjazdu autobusu szkolnego z rozkładem jazdy<sup>153</sup>; b/ prośby mieszkańca o interwencję w sprawie nieprawidłowego parkowania samochodu świadczącego usługi transportu zbiorowego<sup>154</sup>. Oba wnioski zostały załatwione w terminie miesiąca od ich otrzymania. W pierwszym przypadku pracownik Urzędu przeprowadził kontrolę prawidłowości odjazdów autobusu szkolnego<sup>155</sup>, która potwierdziła niezgodności zgłoszone we wniosku. O wynikach tych kontroli

---

<sup>151</sup> Uchwała nr XVIII/123/25 z dnia 21 lipca 2025 r.

<sup>152</sup> Pismo Przewodniczącego Rady Miejskiej w Ozimku z 23 lipca 2025 r. znak RM.0004.2.17.2025.

<sup>153</sup> Pismo Dyrektora Szkoły Podstawowej w Antoniowie z 6 czerwca 2025 r.

<sup>154</sup> Z 24 lipca 2025 r.

<sup>155</sup> W dniach 11 i 12 czerwca 2025 r.

został poinformowany wnioskodawca<sup>156</sup> oraz przewoźnik, którego zobowiązano do podjęcia działań naprawczych w celu zapewnienia regularności i punktualności odjazdów autobusu szkolnego. Kolejnych wniosków i skarg dotyczących nieprawidłowości w odjazdach ww. autobusu nie zgłoszono do Urzędu<sup>157</sup>.

W odniesieniu do drugiego wniosku, Urząd poinformował pisemnie przewoźnika<sup>158</sup> o nieprawidłowym parkowaniu jego pojazdu – tj. w sposób utrudniający codzienne funkcjonowanie mieszkańców i korzystanie z przestrzeni wspólnej. Jednocześnie zwrócił się o parkowanie pojazdu w sposób prawidłowy i korzystanie z miejsc do tego przeznaczonych. W odpowiedzi, przewoźnik poinformował, że kierowca został zobowiązany do przestrzegania zasad prawidłowego parkowania, tj. wyłącznie w wyznaczonych miejscach postojowych<sup>159</sup>.

(akta kontroli str. 1971-1984)

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<sup>160</sup> skargi dotyczące realizacji usług przewozu osób prowadzonej na terenie Gminy Ozimek.

(akta kontroli str. 399-415)

W okresie objętym kontrolą operator nie przekazał do Urzędu informacji o liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji składanych przez pasażerów w związku z realizacją usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz liczbie i wysokości przyznanych odszkodowań, wymaganych art. 48 ust. 1 ustawy ptz. Mimo niewypełnienia przez operatora ww. obowiązku, organizator nie nałożył na niego przewidzianej art. 64 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy kary pieniężnej, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 296, 409, 1895-1896)

4. W latach 2024-2025 Burmistrz Ozimka terminowo, zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy ptz<sup>161</sup> przekazał do Marszałka Województwa Opolskiego wymagane informacje dotyczące publicznego transportu zbiorowego za lata 2023-2024. Stwierdzono jednak, że prezentowane w informacjach dane były niezgodne ze stanem faktycznym, a wymagana informacja za rok 2022 nie została sporządzona, co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 438, 441-450)

5. W latach 2022-2025 realizacja zadań w obszarze publicznego transportu zbiorowego została poddana jednej kontroli zewnętrznej przeprowadzonej przez Wojewodę Opolskiego<sup>162</sup>. Przedmiotem ww. kontroli była poprawność wydatkowania dopłaty udzielonej w 2021 r. w ramach Funduszu. Dokumentację z przebiegu i efektów ww. kontroli (wystąpienie pokontrolne) udostępniono

---

<sup>156</sup> Pismo DOŚ.7342.8.2025.PL z 18 czerwca 2025 r.

<sup>157</sup> Do dnia 21 października a 2025 r.

<sup>158</sup> Email z 29 lipca 2025 r.

<sup>159</sup> Email z 29 lipca 2025 r..

<sup>160</sup> Według stanu na dzień 3 października 2025 r.

<sup>161</sup> Tj. do 31 stycznia każdego roku.

<sup>162</sup> W terminie od 4 do 29 lipca 2022 r.

w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu<sup>163</sup>, czym wypełniony został wymóg określony w art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) tiret drugi w zw. z art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>164</sup>.

(akta kontroli str. 102-103, 1941-1949)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W 2025 r. organizator, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 43 ust. 1 pkt 3 ustawy pzt nie kontrolował przestrzegania przez operatora, z którym została zawarta umowa zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, o których mowa w art. 46 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy. Stwierdzono ponadto, że organizator zaniechał również weryfikacji sposobu wykonywania zobowiązań wynikających z umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego zawartej w sierpniu 2025 r.<sup>165</sup>, co było działaniem nierzetelnym. Powyższe skutkowało niewłaściwą realizacją usług przewozów o charakterze użyteczności publicznej przez operatora poprzez:

- brak umieszczenia w środku transportu wyciągu z cennika przewozów i stosowanych ulg przewozowych lub informacji o bezpłatnych przejazdach w ramach korzystania z gminnych przewozów pasażerskich w publicznym transporcie zbiorowym, dla którego organizatorem jest Gmina Ozimek,
- brak wyposażenia środków transportu w kasy fiskalne lub inne urządzenia do drukowania biletów, wymaganych w załączniku nr 3 do umowy (cz. 3 pkt 3.1 lit. a ww. umowy),
- brak zapewnienia co najmniej 21 miejsc pasażerskich (stojących i siedzących) w środkach transportu, wymaganych dla wszystkich autobusów w załączniku nr 3 do umowy (cz. 2 pkt 2.1 ww. umowy) – poddany oględzinom pojazd posiadał dziewięć miejsc siedzących oraz miejsce dla wózka inwalidzkiego w przedniej części pasażerskiej pojazdu, a pozostała część pasażerska pojazdu nie zapewniała możliwości przewozu kolejnych 11 osób.

(akta kontroli str. 1504-1516, 1929-1930, 2834-2879)

Kierownik Referatu DiOŚ wyjaśniła, że (...) w autobusie nie został zamieszczony wyciąg z cennika. Nie weryfikowaliśmy tego. Wyszliśmy też z założenia, że skoro transport jest bezpłatny, to nie ma potrzeby zamieszczania wyciągu z cennika w autobusie. Przyjęliśmy, że skoro informacja o bezpłatnym transporcie umieszczona została na naszej stronie internetowej, na BIPie, w gazecie lokalnej i telewizji lokalnej, a także przekazywana została poprzez sołtysów, to mieszkańcy wiedzą, że przewozy są bezpłatne. W związku z tym uznaliśmy, że nie ma potrzeby zamieszczania takiej informacji również w autobusach. (...). Po wprowadzeniu bezpłatnego transportu uzgodniliśmy z operatorem, że nie ma konieczności umieszczania w autobusach kasy fiskalnej lub innego urządzenia. Wiem, że zarówno w dokumentach zamówienia, jak i w zawartej umowie były zapisy dotyczące konieczności posiadania kasy fiskalnej i odnoszące się do sprzedaży biletów, jednak

---

<sup>163</sup> bip.ozimek.pl, dalej: BIP.

<sup>164</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

<sup>165</sup> Umowa nr DOŚ.7240.1.2025.PL z 14 sierpnia 2025 r.

w związku z tym, że przewozy są bezpłatne, odstąpiliśmy od egzekwowania tego zapisu. Wyjaśniła również: nie wiem czy w ramach kontroli pracownicy w ogóle weryfikowali wnętrze i wyposażenie środków transportu. Nie zlecałam nigdy weryfikacji wnętrza środków transportu i wyposażenia. (...) Nie wiem czy w tym zakresie umowa była właściwie realizowana. (...) Wiem, że usługi przewozu były wykonywane również przy użyciu innych środków transportu niż ujęte w wykazie (...). (...) Nie wiem czy inne pojazdy, które nie zostały wykazane przez operatora spełniały wymogi określone przez nas w parametrach technicznych. Ja nie dokonywałam takiej weryfikacji. Na pewno zweryfikowana została poprawność oznakowania środków transportu przez operatora. Wyjaśniając przyczynę ww. nieprawidłowości Burmistrz wskazał m.in. na krótki okres czasu, który upłynął od zawarcia umowy z operatorem, trwający w pierwszych dniach obowiązywania umowy sezon urlopowy oraz nieobecność pracownika merytorycznego od października 2025 r.

(akta kontroli str. 2937-2939, 2952-2953)

2. W 2025 r.<sup>166</sup> Burmistrz nie zapewnił prawidłowej weryfikacji przez pracowników Urzędu wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy usług autobusowych przewozów osób w gminnej komunikacji publicznej. We wskazanym wyżej okresie z tytułu zapłaty operatorowi wynagrodzenia, Gmina wydatkowała - na podstawie przedłożonych przez operatora faktur - łącznie 471,0 tys. zł<sup>167</sup>. Wysokość ww. wynagrodzenia nie była weryfikowana i ustalona zgodnie z wymogami określonymi w zawartych umowach z operatorem<sup>168</sup>. W odniesieniu do wszystkich faktur VAT przedstawionych do zapłaty w 2025 r.<sup>169</sup> operator (wykonawca) usług przekazywał do Urzędu za poszczególne okresy rozliczeniowe (miesiące) wydruki komputerowe z tabelami zawierającymi liczbę dni w miesiącu, w którym organizowane były przewozy, wozokilometry za dany miesiąc oraz prezentujące iloczyn wozokilometrów na poszczególnych trasach i stawkę za wozokilometr brutto. W podsumowaniu ww. iloczynu znajdowała się kwota faktury brutto. Zgodnie natomiast z zapisami trzech umów<sup>170</sup> zawartych z operatorem i obowiązujących w okresie od 1 stycznia do 14 sierpnia 2025 r., podstawą do ustalenia wynagrodzenia i wystawienia faktur stanowić powinny uzgodnione wydruki z systemu komputerowego zawierające łącznie informacje o: a/ faktycznie wykonanej pracy przewozowej; b/ wykazie kursów niewykonanych; c/ wykazie sprzedanych biletów za miesiąc poprzedni, a dodatkowo w sytuacjach spornych, wymagających sporządzenia protokołu do ich uzgodnienia. Zgodnie natomiast z § 10 ust. 5 umowy z operatorem zawartej w dniu 14 sierpnia 2025 r.<sup>171</sup>, wynagrodzenie należne operatorowi powinno zostać ustalone poprzez przedłożenie do faktury VAT, zestawienia pracy eksploatacyjnej oraz kosztów świadczenia usług wg wzoru stanowiącego załącznik nr 7 do umowy. Załącznik nr 7 stanowił protokół wykonania usługi za miesiąc kalendarzowy i obejmował następujące dane: łączną liczbę kursów na danej linii, długość linii w km, wykonaną pracę eksploatacyjną (wozokilometry),

<sup>166</sup> Za usługi wykonane do 30 września 2025 r.

<sup>167</sup> Tj. 471 031,74 zł.

<sup>168</sup> Umowa nr ZP.272.17.2024.AK z 30 grudnia 2024 r.; Dwie umowy o nr DOŚ.7240,2.2025.PL z 30 czerwca 2025 r.; Umowa nr DOŚ.7240.1.2025.PL z 14 sierpnia 2025 r.

<sup>169</sup> Za usługi wykonane do 30 września 2025 r.

<sup>170</sup> § 5 ust. 6 i 7 umowy nr ZP.272.17.2024.AK z 30 grudnia 2024 r.; oraz § 5 ust. 9 i 10 dwóch umów o nr DOŚ.7240,2.2025.PL z 30 czerwca 2025 r.

<sup>171</sup> Umowa nr DOŚ.7240.1.2025.PL.

cenę netto w zł wozokilometra, kwotę netto, VAT, kwotę brutto, wpływy z biletów i innych opłat, dopłaty z tytułu ulg ustawowych, koszt świadczenia usługi przewozowej. Za okres sierpnia i września 2025 r. operator nie załączał do przedkładanych faktur VAT ww. załącznika nr 7.

Mimo braku weryfikacji wynagrodzenia w sposób określony w ww. umowach, w Urzędzie potwierdzano zasadność dokonania zapłaty wynagrodzenia za świadczone usługi.

Była Podinspektor w Referacie DiOŚ wyjaśniła, że faktury weryfikowała zgodnie z dotychczasową praktyką obowiązującą w poprzednich miesiącach, stosując te same procedury weryfikacji. Do momentu wprowadzenia przez Gminę Ozimek bezpłatnego transportu publicznego istniały rekompensaty za zakupione bilety, które były ustalone jeszcze przed moim podjęciem pracy w urzędzie. W momencie wprowadzenia bezpłatnego transportu publicznego nie było już potrzeby pomniejszania rekompensat za bilety, ponieważ świadczenie to zostało zniesione. Podkreślam, że moje działania weryfikacyjne były wykonywane w granicach mojej wiedzy i posiadanych informacji, na polecenie przełożonego. Faktury weryfikowałam zgodnie z dotychczasową praktyką obowiązującą w poprzednich miesiącach, stosując te same procedury weryfikacji. Jeśli chodzi o tabele z zestawieniem wozokilometrów były one wysyłane przez operatora wraz z fakturą.

Podinspektor w Referacie DiOŚ wyjaśniła, że faktury za miesiąc luty i marzec 2025 r. weryfikowałam w ramach sprawowanego zastępstwa. Wraz z ww. fakturami otrzymałam od operatora za pośrednictwem emaila tabelę zawierającą dane o wykonanej pracy przewozowej – tj. wydruki komputerowe z tabelami zawierającymi liczbę dni w miesiącu, w którym organizowane były przewozy, wozokilometry za dany miesiąc oraz prezentujące iloczyn wozokilometrów na poszczególnych trasach i stawkę za wozokilometr brutto. W podsumowaniu ww. iloczynu znajdowała się kwota faktury brutto. Sprawdzenie ww. faktur odbywało się na podstawie danych przekazanych przez operatora do faktury w postaci ww. zestawień – wydruków komputerowych. Sprawdzenie polegało na porównaniu kwot brutto z zestawienia oraz na fakturze. W 2025 r. operator nie załączał do miesięcznych rozliczeń wykazów kursów niewykonanych oraz wykazów sprzedanych biletów za miesiąc poprzedni. Nie sporządzano także w 2025 r. protokołów do uzgodnienia spraw spornych lub wątpliwych, gdyż z tego co mi wiadomo takie nie wystąpiły. Na pewno nie wystąpiły w rozliczeniu za miesiąc luty i marzec 2025 r.

Kierownik Referatu DiOŚ wyjaśniła, że wraz z fakturami do Urzędu wpływały od operatora za pośrednictwem emaila tabele zawierające dane o wykonanej pracy przewozowej – tj. wydruki komputerowe z tabelami zawierającymi liczbę dni w miesiącu, w którym organizowane były przewozy, wozokilometry za dany miesiąc oraz prezentujące iloczyn wozokilometrów na poszczególnych trasach i stawkę za wozokilometr brutto. W podsumowaniu ww. iloczynu znajdowała się kwota faktury brutto. Sprawdzenie ww. faktur odbywało się na podstawie danych przekazanych przez operatora do faktury w postaci ww. zestawień – wydruków komputerowych. Sprawdzenie polegało na porównaniu kwot brutto z zestawienia oraz na fakturze. W 2025 r. operator nie załączał do miesięcznych rozliczeń wykazów kursów niewykonanych oraz wykazów sprzedanych biletów za miesiąc poprzedni. Nie sporządzano także w 2025 r. protokołów do uzgodnienia spraw spornych lub wątpliwych, gdyż takie nie wystąpiły. Rotacja w 2025 r. na stanowisku zajmującym się w referacie rozliczeniami z operatorem spowodowała, że umknął nam zapis umowy (§5), o tym, iż wydruki z systemu komputerowego powinny zawierać łącznie

*elementy: a/ faktycznie wykonaną pracę przewozową; b/ wykaz kursów niewykonanych; c/ wykaz sprzedanych biletów za miesiąc poprzedni. Jednocześnie chciałabym dodać, iż zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej nr XVII/120/25 z 30 czerwca 2025 r., od 18 lipca 2025 r. obowiązywało bezpłatne korzystanie z gminnych przewozów pasażerskich.*

*Wraz z fakturą za wrzesień 2025 r. otrzymałam od operatora za pośrednictwem emaila tabelę zawierającą dane o wykonanej pracy przewozowej – tj. wydruk komputerowy z tabelami zawierającymi liczbę dni w miesiącu, w którym organizowane były przewozy, wozokilometry za dany miesiąc oraz prezentujące iloczyn wozokilometrów na poszczególnych trasach i stawkę za wozokilometr brutto. W podsumowaniu ww. iloczynu znajdowała się kwota faktury brutto. Sprawdzenie ww. faktur odbywało się na podstawie danych przekazanych przez operatora do faktury w postaci ww. zestawień – wydruków komputerowych. Sprawdzenie polegało na porównaniu kwot brutto z zestawienia oraz na fakturze. Zgodne to było także z naszymi rozkładami jazdy. Zestawienie przedkładane przez operatora podlegało także weryfikacji merytorycznej danych w nim zawartych, w tym podlegało matematycznemu sprawdzeniu, sprawdzeniu liczby dni w miesiącu oraz czy nie były wliczone soboty i niedziele. Brak załącznika nr 7 do rozliczeń za sierpień i wrzesień 2025 r. należy łączyć z tym, iż jest to inny wymóg dla operatora od tych z poprzednich umów – przed 14 sierpnia 2025 r. Powyższe przeoczenie wynikało z nowej treści umowy na świadczenie usług w zakresie transportu publicznego z 14 sierpnia 2025 r. Zestawienie wozokilometrów załączane przez operatora było dla nas wystarczające i zawierało wszystkie niezbędne dla nas dane/informacje.*

Odnośząc się do powyższych wyjaśnień Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na konieczność stosowania rzetelnej weryfikacji oraz uzgadniania wynagrodzenia dla wykonawcy, zgodnie z postanowieniami zawartych umów. Powyższe zapewni gospodarne wydatkowanie środków publicznych. Dodać także należy, że wysokość wynagrodzenia należnego z tytułu realizacji na rzecz Gminy usług publicznego transportu zbiorowego w latach 2022-2024, określana w przedkładanych fakturach, była uzgadniana przez strony (operatora oraz przedstawiciela Urzędu) na podstawie protokołów odbioru wykonanych przewozów autobusowych. Wraz z fakturami VAT operator przedkładał miesięczne sprawozdania zawierające faktycznie wykonaną pracę przewozową z podaniem liczby wozokilometrów oraz liczbę sprzedanych biletów. Na podkreślenie zasługuje także fakt, iż bezpłatne korzystanie z gminnych przewozów pasażerskich, dla których organizatorem jest Gmina, obowiązywało dopiero od 18 lipca 2025 r.<sup>172</sup>

(akta kontroli str. 203-278, 463-471, 903-928, 1871-1880,  
2370-2375; 2378-2431, 2961-2964)

Wskutek nierzetelnej weryfikacji i uzgadniania wynagrodzenia dla operatora, dokonano wydatku w postaci zapłaty za faktury<sup>173</sup> obejmującej usługi

---

<sup>172</sup> Uchwała nr XVII/120/25 Rady Miejskiej w Ozimku z dnia 30 czerwca 2025 r., obowiązująca po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Ogłoszona w Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2025 r., poz. 1738 z datą 3 lipca 2025 r.

<sup>173</sup> Nr FKOR/24/2025 z 29 sierpnia 2025 r. stanowiącą korektę do faktury nr FPL/4/08/2025 z 1 sierpnia 2025 r. oraz nr FPL/12/09/2025 z 2 września 2025 r.

pasażerskich przewozów autobusowych na trasie linii nr 4, pomimo braku zawartej umowy z operatorem na tą linię (braku tej linii w przedmiocie obowiązującej umowy z operatorem). Wysokość wypłaconego z tego tytułu wynagrodzenia dla operatora wyniosła łącznie 3,8 tys. zł<sup>174</sup>.

Zapłacone przez Urząd ww. wynagrodzenie dla operatora zawierało kwoty za usługi przewozu pasażerów na linii nr 4 w okresie od 7 lipca do 14 sierpnia 2025 r., w wysokościach odpowiednio: 2 481,89 zł w lipcu 2025 r. oraz 1 306,26 zł w sierpniu 2025 r., tj. za przejechane odpowiednio 467,4 oraz 246 wozokilometry. Umowa na autobusowy przewóz pasażerski nr DOŚ.7240.2.2025.PL z 30 czerwca 2025 r. – obowiązująca od 7 lipca do 14 sierpnia 2025 r. nie zawierała w swoim przedmiocie trasy o nr 4. Obejmowała natomiast trasy o przebiegu na liniach 1k, 2k, 3k oraz 4 k, które także wykazano na ww. fakturach i kwoty za usługi przewozu na tych liniach zostały wypłacone. Skutkiem powyższego było także pobranie z budżetu Wojewody Opolskiego dopłaty do wykonywania pasażerskich przewozów autobusowych na linii nr 4 za lipiec i sierpień 2025 r. (za okres od 7 lipca do 14 sierpnia) w łącznej wysokości 2,1 tys. zł<sup>175</sup>, tj. dopłaty w wysokości odpowiednio 1 402,20 zł (za lipiec – od 7.07. do 31.07) oraz 738 zł (za sierpień – od 1 do 14.08).

Burmistrz wyjaśnił, że w Urząd dokonał wydatku w ramach przedstawionych przez operatora faktur za usługi pasażerskie przewozów autobusowych na trasie linii o nr 4, pomimo braku zawarcia formalnej umowy z operatorem na tę linię, ze względu na fakt, iż przewozy na linii 4 były faktycznie świadczone w okresie od 7 lipca do 14 sierpnia 2025 r. Korzystanie z usług bez sformalizowanej umowy w zakresie publicznego transportu zbiorowego na linii 4 skutkowało obowiązkiem zapłaty ze strony urzędu. Wynika to jednoznacznie z przepisów prawa cywilnego i w przypadku braku zapłaty mogło być dochodzone sądownie. Przygotowując aneks umowy podpisany w dniu 7 lipca 2025 r., pracownik merytoryczny nie ujął w nim osobno linii nr 4, której zamiar utrzymania był naszym celem. W sposób zarówno rzeczywisty jak i dorozumiany, wynikający z naszych potrzeb, akceptowaliśmy świadczenie usług w tym zakresie przez operatora. Najprawdopodobniej pracownik przygotowując aneks do umowy podpisany w dniu 7 lipca 2025 r. uznał wówczas, iż linia 4K uwzględniona w dokumencie, wyczerpie zapotrzebowanie organizatora na świadczenie usług transportowych łącznie zarówno dla linii 4K jak i również dla linii 4, dlatego nie widział potrzeby ujmowania osobno linii 4. W naszej ocenie był to jedynie błąd formalny, niedopatrzenie przy sporządzaniu aneksu do umowy w postaci braku wprowadzenia stosownego zapisu dotyczącego linii 4 w aneksie do umowy obowiązującym od 7 lipca 2025 r. do 14 sierpnia 2025 r. Za taką interpretacją ww. zdarzenia przemawiają następujące argumenty i dowody: a/ Przebieg trasy 4 i 4 K: Trasa Linii nr 4 – Ozimek – Ozimek przez Antoniów, Jedlice, Biestrzynnik, Dylaki, zawiera się w: trasie linii nr 4K – Ozimek – Ozimek przez Antoniów, Jedlice, Biestrzynnik, Dylaki + Szkoła SP3; b/ wniosek operatora o zmianę załączników rozkładów jazdy do zaświadczeń w związku z planowanym rozpoczęciem realizacji wakacyjnego rozkładu jazdy. Wniosek datowany na 4 lipca 2025 r. dotyczył linii:

---

<sup>174</sup> 3 788,15 zł.

<sup>175</sup> 2 140,20 zł.

1K, 2K, 3K i 4/4K – realizowanie kursu na linii 4 było więc oczywistym obowiązkiem dla operatora od dnia 7 lipca 2025 r., do którego przygotowywał się wnioskując o wydanie nowych rozkładów jazdy; c/ wakacyjny rozkład jazdy - od 7 lipca 2025 r. w przestrzeni publicznej, zarówno na stronie internetowej organizatora, jak również na przystankach autobusowych funkcjonował rozkład jazdy zarówno dla linii 4 jak i linii 4K, który dla tychże linii prezentowany był łącznie. Wykonywanie usługi w zakresie transportu publicznego realizowane było dokładnie na podstawie przedmiotowych rozkładów jazdy. Co charakterystyczne, dla pozostałych linii tj. 1K, 2K, 3K operator realizował po dwa kursy dziennie, natomiast zarówno dla linii 4 jak i linii 4K realizowany był przez operatora publicznego transportu zbiorowego po jednym kursie dziennie w ramach tychże linii. W naszej ocenie dowodzi to, iż pracownik potraktował w aneksie umowy funkcjonowanie ww. linii łącznie. Reasumując, należy stwierdzić, iż ujęty w aneksie do umowy obowiązującej od dnia 7 lipca 2025 r. do 14 sierpnia 2025 r. stan prawny od samego początku realizacji usługi nie odpowiadał zamiarowi organizatora i faktycznemu wykonywaniu usługi przez operatora publicznego transportu drogowego. Wynikało to z błędu pracownika przygotowującego aneks umowy, niezależnie czy było to działanie świadome z zamysłem, iż nie ma konieczności zawierania w umowie linii 4 skoro zakres jej funkcjonowania mieści się w zakresie linii 4K, czy też nieświadomego przeoczenia powinności umieszczenia w nim osobno linii 4. Pobraliśmy dopłatę w kwotach wymienionych w pytaniu z budżetu Wojewody, ponieważ publiczny transport zbiorowy był na tej trasie realizowany w dniach od 7 lipca 2025 r. do 14 sierpnia 2025 r.

Kierownik Referatu DiOŚ wyjaśniła, że w lipcu i sierpniu 2025 r., tj. w okresie od 7 lipca do 14 sierpnia 2025 r. autobus faktycznie jeździł na dwóch liniach – na linii 4 oraz linii 4k. Linie te są podobne. Linia 4 k jest rozszerzeniem linii nr 4 – o jeden przystanek – SP3 Szkoła. Umowa na autobusowy przewóz pasażerski nr DOŚ.7240.2.2025.PL z dnia 30 czerwca 2025 r. – obowiązująca od 7 lipca do 14 sierpnia 2025 r. nie zawierała faktycznie w swoim przedmiocie trasy o nr 4. Zawierała natomiast w swoim przedmiocie trasy o przebiegu na liniach 1k, 2k, 3k oraz 4k. Trasa 4 zawierała się w trasie 4k stąd nie znalazła się w przedmiocie umowy. Wnioskowaliśmy na lipiec i sierpień o dopłatę bo autobus jeździł na tej trasie cały lipiec oraz w okresie od 1 do 14 sierpnia 2025 r. Planowaliśmy podpisać nową umowę, w której miała się znaleźć trasa nr 4. Pobraliśmy dopłatę w ww. kwotach z budżetu Wojewody Opolskiego, gdyż przewóz autobusowy faktycznie na tej trasie był wykonywany.

(akta kontroli str. 214-236, 2042-2060, 2348-2369, 2376-2377, 2908-2917)

3. Urząd nie przekazał Wojewodzie Opolskiemu, wraz z pierwszym wnioskiem o przekazanie dopłaty, kolejnych trzech umów zawartych z operatorem w 2025 r. Zgodnie z § 2 ust. 2 pkt 2 zawartej z Wojewodą Opolskim umową<sup>176</sup>, organizator publicznego transportu zbiorowego, zobowiązany był do dostarczenia Wojewodzie Opolskiemu umowy z operatorem o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, najpóźniej wraz

---

<sup>176</sup> Umowa nr 805.3.67.2024 z 11 lutego 2025 r. w sprawie dopłaty w 2025 r. z Funduszu.

z pierwszym wnioskiem o przekazanie dopłaty. Urząd przekazał do Wojewody Opolskiego umowę z operatorem zawartą 30 grudnia 2024 r. i obowiązującą do 30 czerwca 2025 r. Nie dostarczył natomiast Wojewodzie Opolskiemu, wraz z pierwszym wnioskiem o przekazanie dopłaty, kolejnych trzech umów zawartych z operatorem w 2025 r., tj.: dwóch umów o nr DOŚ.7240.2.2025.PL z 30 czerwca 2025 r., obowiązujących od 1 lipca do 14 sierpnia 2025 r. oraz umowy nr DOŚ.7240.1.2025.PL z 14 sierpnia 2025 r.

Burmistrz wyjaśnił, że zgodnie z § 2 ust. 2 pkt 2 umowy nr 805.3.67.2024 w sprawie dopłaty w 2025 r. z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej zawartej przez Burmistrza Ozimka z Wojewodą Opolskim: *Organizator zobowiązany jest do dostarczenia, najpóźniej wraz z pierwszym wnioskiem o przekazanie dopłaty umowy z operatorem o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Mając na uwadze brzmienie ww. uregulowania, na poziomie Urzędu Gminy i Miasta w Ozimku uznano, iż działanie z dnia 31 stycznia 2025 r., w postaci przekazania umowy nr ZP.272.17.2024.AK z dnia 30 grudnia 2024 r. z operatorem, wypełnia ww. uregulowania. W ramach tegoż przekazania wraz z wnioskiem o dopłaty przekazano zgodę organu stanowiącego właściwego organizatora na zawarcie umowy, tak więc spełniono łącznie warunki § 2 ust. 2 pkt 2 umowy. Innymi słowy uznano, iż działanie w ramach pierwszego wniosku o dopłaty powoduje wypełnienie dyspozycji przedmiotowego uregulowania umowy i brak konieczności przekazywania kolejnych umów w trakcie roku. Po zweryfikowaniu stanowiska w zakresie braku podjęcia ww. działań, w dniu 1 grudnia 2025 r. przekazano przy piśmie DOŚ.7240.9.2025.JM do Wojewody Opolskiego komplet umów dotyczących II połowy 2025 r. Przedmiotowe pismo zostało przekazane Państwu w dniu 1 grudnia 2025 r. w ramach prowadzonej kontroli.*

Kierownik Referatu DiOŚ wyjaśniła m.in., że *Brak przekazania wynikał prawdopodobnie z natłoku prac związanych z tymi usługami w okresie wakacyjnym – zamówieniem, umowami, itp.*

Urząd przekazał Wojewodzie Opolskiemu (w trakcie kontroli NIK<sup>177</sup>) ww. trzy umowy z operatorem.

(akta kontroli str. 463-471, 2034-2060, 2102-2186, 2376-2377, 2947-2948, 2952-2958, 2961-2964)

4. W latach 2022-2025 Burmistrz nie nałożył na operatora kary pieniężnej za niewypełnienie przez niego obowiązku określonego w art. 48 ust. 1 ustawy ptz polegającego na przekazywaniu organizatorowi w terminie do 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. Operator zobowiązany był do przedłożenia trzech ww. informacji w latach 2022-2025 w związku z zawarciem czterech umów<sup>178</sup>, jednak nie zostały one przez niego przedstawione. Zaniechanie nałożenia kar pieniężnych przez Burmistrza stanowiło naruszenie art. 64 ust. 1 pkt 4 w zw. z pkt 3 ustawy ptz, który wskazuje, że operator, który nie przekazał organizatorowi w ww. terminie wymaganych informacji, podlega karze pieniężnej w wysokości 1000 zł, którą

<sup>177</sup> W dniu 1 grudnia 2025 r., pismem nr DOŚ.7240.9.2025.JM z 27 listopada 2025 r.

<sup>178</sup> Umowy nr: ZP.272.65.2021.AK z 22 grudnia 2021 r., ZP.272.28.2022.AK z 2 stycznia 2023 r., ZP.272.18.2023.AK z 28 grudnia 2023 r. i ZP.272.5.2024.AK z 27 czerwca 2024 r.

nakłada, w drodze decyzji administracyjnej, właściwy organizator. Łączna wysokość kar pieniężnych, którą powinien być naliczyć Burmistrz wynosiła 3000 zł.

Nienaliczenie kar pieniężnych skutkowało uszczupleniem środków finansowych, które Gmina mogła przeznaczyć na sfinansowanie zadań własnych w zakresie publicznego transportu zbiorowego (art. 18 w zw. z art. 65 pkt 2 ustawy).

(akta kontroli str. 149-157, 168-177, 296, 1895-1896, 2965-2966)

Zarówno Burmistrz, jak i były Kierownik Referatu DRiOŚ wyjaśnili, że *organizator (...) przyjął, że brak przekazywanych w trakcie roku skarg przez operatora oznacza, że liczba ta wynosi 0. W tymże przekonaniu utwierdzał nas również fakt, iż bezpośrednio do Gminy Ozimek jako organizatora (...) nie wpływały skargi i reklamacje na działalność operatora. Comiesięczny protokół odbioru usługi (...) nie wskazywał, aby w danym miesiącu miała miejsce jakakolwiek skarga czy reklamacja (...). Uznano więc, iż nakładanie kar w przypadku gdy wystąpił brak formalny w postaci niezłożenia „informacji o liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji” z danymi o zerowej liczbie takich zdarzeń, będzie sankcją zbyt dotkliwą (...).*

(akta kontroli str. 1895-1896, 2899-2900)

NIK nie podziela argumentacji przedstawionej w powyższych wyjaśnieniach. Wskazane protokoły odbioru stanowiły podstawę do wypłaty należnego wykonawcy wynagrodzenia i zawierały dane dotyczące faktycznie wykonanej pracy przewozowej, niewykonanych kursów i sprzedanych biletów – brak w nich było odniesienia do ewentualnych skarg i reklamacji składanych przez pasażerów do operatora. Należy również zaznaczyć, że obowiązek przekazywania ww. informacji wyrażony został wprost w treści art. 48 ust. 1 ustawy ptz i nie został uzależniony od liczby faktycznie złożonych skarg i reklamacji przez pasażerów. Same informacje operatora o skargach i reklamacjach miały być wykorzystane przez organizatora przy ocenie i kontroli realizacji usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, co wynika z treści art. 48 ust. 2 ww. ustawy. Trudno więc uznać, że brak skarg i reklamacji może mieć charakter dorozumiany, tj. wynikający jedynie z faktu nieprzekazania informacji, których obowiązek przedłożenia wynika wprost z przepisów ustawy.

5. Burmistrz nie przekazał Marszałkowi Województwa Opolskiego do 31 stycznia 2023 r. informacji dotyczącej publicznego transportu zbiorowego za rok 2022, co stanowiło naruszenie art. 49 ust. 1 ustawy ptz, nakładającego na organizatora obowiązek corocznego przekazywania takich informacji. Stwierdzono jednocześnie, że informacje dotyczące publicznego transportu zbiorowego za lata 2023-2024 zostały sporządzone nierzetelnie, bowiem zawarte w nich dane nie były zgodne ze stanem faktycznym. Dane dotyczące przewozów o charakterze użyteczności publicznej wykonywane przez operatora wybranego w trybie ustawy pzp zostały ujęte w niewłaściwej rubryce *pozostałe przewozy wykonywane przez przewoźników* i nie zawierały danych dotyczących kwoty rekompensaty otrzymanej przez operatora, a w informacji za rok 2023 również danych dotyczących czasu trwania umowy. Ponadto w obu ww. informacjach nie zaprezentowano właściwych danych o dworcu, będącym od 2022 r.<sup>179</sup>

---

<sup>179</sup> Na podstawie aktu notarialnego z dnia 4 października 2022 r.

własnością Gminy, który nie został udostępniony dla wszystkich operatorów i przewoźników – w informacji za rok 2024 wskazano, że został on udostępniony dla wszystkich ww. podmiotów, a w informacji za rok 2023 w ogóle go nie wykazano. Powyższe skutkowało ujęciem niepełnych i niezetelnych danych w treści informacji zbiorczych dotyczących publicznego transportu zbiorowego na terenie województwa opolskiego, sporządzanych i przekazywanych ministrowi właściwemu do spraw transportu<sup>180</sup> przez Marszałka na podstawie art. 49 ust. 2-3 ww. ustawy.

(akta kontroli str. 355, 416-417, 438, 441-450, 2936)

Zarówno Burmistrz, jak i były Kierownik Referatu DRiOŚ wyjaśnili, że *informacja (...) za rok 2022 nie została przekazana do Marszałka (...) ze względu na fakt braku świadczenia pracy w styczniu 2023 r. przez pracownika (...), który przebywał (...) na zwolnieniu lekarskim. Pracownik zastępujący nie posiadał wówczas wiedzy o konieczności przekazania przedmiotowej informacji (...)*. Burmistrz dodał, że przyczyną zaprezentowania w informacjach za lata 2023-2024 błędnych danych była oczywista omyłka.

(akta kontroli str. 895-896, 2898)

NIK wskazuje, że nadzór, kierowanie i prowadzenie spraw z zakresu ww. Referatu, a także nadzór merytoryczny stanowisk pracy, w tym właściwy podział pracy należał do obowiązków kierownika tego Referatu. Brak świadczenia pracy przez pracownika dotychczas wyznaczonego do przekazywania Marszałkowi Województwa Opolskiego wymaganych art. 49 ust. 1 ustawy ptz informacji, nie powinien skutkować zaniechaniem wykonania ustawowego obowiązku, a kierownik Referatu winien wyznaczyć inną osobę do wykonania tego zadania.

#### **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   | W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami NIK zauważa konieczność podjęcia działań wzmacniających w Urzędzie kontrolę zarządczą w zakresie realizacji zadań związanych z publicznym transportem zbiorowym, w tym związanych z procedurą udzielania zamówień na świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego (prowadzonych zarówno na podstawie przepisów ustawy pzp, jak i ustawy ptz) oraz właściwym dokumentowaniem podjętych czynności. |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Podjęcie działań zmierzających do zmiany Planu transportowego uwzględniającej aktualne uwarunkowania oraz planowane zamierzenia dotyczące publicznego transportu zbiorowego.</li><li>2. Wydanie zaświadczeń dla operatora publicznego transportu zbiorowego, potwierdzających posiadanie przez niego uprawnień do wykonywania</li></ol>   |

---

<sup>180</sup> Na podstawie art. 49 ust. 3a ww. ustawy minister właściwy do spraw transportu udostępnia zbiorcze informacje otrzymane od marszałków województw w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu.

- publicznego transportu zbiorowego na danej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej z okresem ważności odpowiadającemu okresowi zawarcia umowy i w liczbie odpowiadającej liczbie środków transportu, którymi wykonywany będzie publiczny transport zbiorowy.
3. Podjęcie działań zmierzających do zapewnienia skutecznej weryfikacji wysokości wynagrodzenia wypłacanego operatorowi usług publicznego transportu zbiorowego oraz wzmocnienie nadzoru nad realizacją umów z operatorem.
  4. Wzmocnienie nadzoru nad prawidłowością sporządzenia informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego przedkładanych do Marszałka Województwa Opolskiego.
  5. Zapewnienie publikacji w BZP ogłoszeń wymaganych ustawą pzp, które dotychczas nie zostały opublikowane.
  6. Zawarcie z przewoźnikami i operatorami umów na ustalenie zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych, wymaganych Regulaminem korzystania z przystanków komunikacyjnych.
  7. Nałożenie na byłego operatora, w drodze decyzji administracyjnej, kary pieniężnej za niewypełnienie przez niego obowiązku określonego w art. 48 ust. 1 ustawy ptz.

#### **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 *prawo zgłoszenia* na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w 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

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Opole, 12 grudnia 2025 r.

Kontroler

Karolina Kulig  
Specjalista kontroli państwowej

*/podpisano elektronicznie/*

Damian Mielcarek  
Główny specjalista kontroli  
państwowej

*/podpisano elektronicznie/*

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Opolu

p.o. Dyrektor

Arkadiusz Kuglarz

*/podpisano elektronicznie/*