



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.411.2.2.2025

Pan
Krzysztof Cebula
Burmistrz Prószkowa
Urząd Miejski w Prószkowie
ul. Opolska 17,
46-060 Prószków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Prószkowie ¹ , ul. Opolska 17, 46-060 Prószków
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Cebula, Burmistrz Prószkowa, od 17 listopada 2018 r. ² (akta kontroli str. 60, 61)
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 czasu zakończenia czynności kontrolnych, z uwzględnieniem zagadnień sprzed tego okresu jakie miały wpływ na ocenę kontrolowanego obszaru
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	Ewa Tomaszewska, doradca prawny, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr upoważnienie do kontroli nr LOP/77/2025 z 17 czerwca 2025 r. 2. Agnieszka Kwiecień, Specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/85/2025 z 26 czerwca 2025 r. (akta kontroli str. 1, 2)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Burmistrz.

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

OCENA OGÓLNA

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

Burmistrz zapewnił organizację publicznego transportu zbiorowego na obszarze Gminy Prószków w sposób dostosowany do potrzeb lokalnej społeczności. W tym celu podejmowano skuteczne i zgodne z obowiązującymi przepisami działania zmierzające do zlecenia usług i powierzenia realizacji zadań w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Zawarte przez Gminę umowy zlecenia zawierały określone w przepisach ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym⁵ elementy oraz postanowienia zabezpieczające interes organizatora. Umożliwiono mieszkańcom korzystanie z połączenia komunikacyjnego z Miastem Opole, zawierając w tym celu stosowne porozumienie międzygminne i przekazując dotację celową na pokrycie kosztów realizacji tego zadania.

Zapewniono także odpowiednie warunki funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego poprzez określenie standardów dotyczących przystanków komunikacyjnych i zasad korzystania z tych obiektów oraz utrzymanie stanowiących własność Gminy przystanków we właściwym stanie technicznym.

Prawidłowo wydatkowano środki na realizację usług transportowych, dokonując zapłaty należnej Operatorowi rekompensaty po uprzednim przeprowadzeniu rzetelnej weryfikacji wniosków o wypłatę, zgodnie z zasadami określonymi w przepisach ustawy o publicznym transporcie zbiorowym i umowach zlecenia usług. W Urzędzie zapewniono także rzetelne przekazywanie Marszałkowi Województwa Opolskiego informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego w zakresie określonym w art. 49 ust. 1 cyt. ustawy, tylko w jednym przypadku informacje te przekazano po upływie wymaganego terminu.

Burmistrz nie wywiązał się jednak z niektórych ustawowych obowiązków organizatora publicznego transportu zbiorowego z uwagi na nieokreślenie sposobu oznakowania pojazdów i nieustalenie opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe⁶. Nierzetelnie sprawowano także nadzór nad wykonywaniem usług transportu publicznego poprzez zaniechanie oceniania i kontroli przestrzegania przez Operatora zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły także wydawania zaświadczeń potwierdzających uprawnienia do realizacji usług publicznego transportu zbiorowego niezgodnie ze wzorem określonym w obowiązujących przepisach, wydawania zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym podmiotowi zwolnionemu z obowiązku ich uzyskania oraz zaniechania udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej⁷ dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów przeprowadzających, wymaganej na podstawie art. 6 ust. 1

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

⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 285.

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1262.

⁷ Dale również: BIP.

pkt 4 lit. 4 tiret drugim w związku z art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁸.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Planowanie i organizacja publicznego transportu zbiorowego

1. Realizację zadań dotyczących planowania i organizowania transportu zbiorowego przypisano do zadań Referatu Gospodarki¹⁰. Nadzór nad działalnością tego referatu sprawowany był przez Zastępcę Burmistrza.

(akta kontroli str. 27, 32, 41, 48, 53)

2. W kontrolowanym okresie sprawami związanymi z planowaniem i organizowaniem publicznego transportu zbiorowego zajmował się Kierownik Referatu Gospodarki. Do zakresu czynności pracownika zatrudnionego na tym stanowisku należało m.in. wykonywanie zadań wynikających z ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, przygotowywanie projektów umów zleceń i umów cywilno-prawnych zawieranych z podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą z zakresu właściwości Referatu oraz zgodne z prawem opracowanie projektów zarządzeń, umów, zaświadczeń, postanowień, decyzji i innych pism w ramach wykonywanych zadań.

(akta kontroli str. 62-67)

3. Gmina Prószków, jako jednostka o liczbie ludności wynoszącej 9091¹¹, należała do grupy podmiotów niepodlegających obowiązkowi opracowania planu transportowego, o którym mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym¹².

Z informacji udzielonych przez Burmistrza wynikało, że *za decyzją o uruchomieniu transportu publicznego na dwóch liniach komunikacyjnych Prószków – Nowa Kuźnia i Prószków – Folwark przemawiał przede wszystkim czynnik społeczny. Podczas corocznych spotkań z mieszkańcami w ramach Zebrań Wiejskich oraz indywidualnych rozmów z mieszkańcami podnoszona była kwestia ich wykluczenia komunikacyjnego. Oczekiwania mieszkańców dotyczyły przede wszystkim umożliwienia im korzystania z podstawowych usług, które zapewnia miasto Prószków. Z uwagi na znikomą liczbę mieszkańców o ograniczonej zdolności*

⁸ Dz. U. z 2022 r., poz. 902.

⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Zgodnie z § 14 ust. 2 pkt 11 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Prószkowie, wprowadzonego zarządzeniem nr RO.120.4.2019.KRO Burmistrza Prószkowa z dnia 1 lipca 2019 r., zmienionego zarządzeniem nr RO.120.15.2019.KRO Burmistrza Prószkowa z dnia 31 lipca 2019 r. oraz § 4 ust. 2 pkt 11 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Prószkowie, wprowadzonego zarządzeniem nr RO.120.3.2023.KRO Burmistrza Prószkowa z dnia 22 lutego 2023 r.

¹¹ Według danych Urzędu Statystycznego w Opolu, dotyczących 2019 r. ([Raport_SVS_2019_gm_s1.rdl](#)).

¹² Zgodnie z tym przepisem, plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, zwany dalej *planem transportowym*, w przypadku planowanego organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej, opracowuje gmina licząca co najmniej 50 000 mieszkańców - w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich.

ruchowej odstąpiono od pozyskania pojazdu dostosowanego do potrzeb osób niepełnosprawnych, na rzecz zapisów w § 4 umowy nr RG.7240.1.2025.KRG z dnia 2 stycznia 2025 r. Nadmieniam, że uruchomienie przewozu dostosowanego do potrzeb osób niepełnosprawnych, w mojej ocenie, nie wypełniłoby kryteriów zasadności i opłacalności.

(akta kontroli str. 265)

Na podstawie uchwały Nr VIII/56/2019 z dnia 8 maja 2019 r. Rada Miejska w Prószkowie wyraziła zgodę na zawarcie porozumienia międzygminnego z Miastem Opole w celu wspólnej realizacji zadań publicznych w zakresie lokalnego transportu zbiorowego. Gmina powierzyła Miastu Opole zadanie polegające na zapewnieniu dostępu mieszkańcom miejscowości Górki do przewozu autobusami komunikacji miejskiej do Opola i z Opola do miejscowości Górki, zobowiązując się do udziału w kosztach jego realizacji w formie dotacji celowej. Kwotę środków przeznaczonych na realizację ww. zadania w budżecie Gminy planowano corocznie na podstawie pisemnych informacji Prezydenta Miasta Opola o prognozowanej wysokości kosztów obsługi miejscowości Górki w ramach linii komunikacyjnej nr 15 i ustalano poprzez zawarcie stosownego aneksu do ww. porozumienia¹³. W związku z prośbami formułowanymi przez mieszkańców sołectwa Nowa Kuźnia, dotyczącymi wydłużenia linii autobusowej z Opola do Nowej Kuźni, rozszerzono zakres powierzonego Miastu Opole zadania o przewóz osób obejmujący dodatkowe miejscowości, tj. Nową Kuźnię i Prószków. W tym celu zawarto stosowny aneks do opisanego wyżej porozumienia międzygminnego, przewidujący również zwiększenie kwoty dotacji celowej na realizację tego zadania¹⁴.

W latach 2022-2024 Gmina poniosła z tego tytułu wydatki w łącznej wysokości 293 017,48 zł, w tym: 36 592,00 zł w 2022 r., 39 920,00 zł w 2023 r., 42 556,00 zł w 2024 r. oraz tytułem rat należnych do zapłaty do 31 lipca 196 236,00 zł w 2025 r.

(akta kontroli str. 338, 339-372, 379-381, 558)

W związku z podjęciem decyzji o organizacji na terenie Gminy przewozów o charakterze użyteczności publicznej, Burmistrz zapewnił publikację w terminie, o którym mowa w art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym ogłoszeń o zamiarze zawarcia umowy zlecenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego z podmiotem wewnętrznym, tj. odpowiednio: 11 maja 2021 r. w przypadku umowy z 3 stycznia 2022 r. oraz 1 lipca 2024 r. w odniesieniu do umowy z 2 stycznia 2025 r.¹⁵

(akta kontroli str. 282, 292)

¹³ Aneks z 17 grudnia 2021 r. ustalający kwotę dotacji na 2022 r. w wysokości 36 592,00 zł, aneks z 22 grudnia 2022 r. ustalający kwotę dotacji na 2023 r. w wysokości 39 920,00 zł, aneks z 28 grudnia 2023 r. ustalający kwotę dotacji na 2024 r. w wysokości 42 556,00 zł, aneks z 24 grudnia 2024 r. ustalający kwotę dotacji na 2025 r. w wysokości 196 236,00 zł, aneks z 12 lutego 2025 r. ustalający kwotę dotacji na 2025 r. w wysokości 236 394,72 zł.

¹⁴ Aneks z 24 grudnia 2024 r. (Dz. Urz. Woj. Op. z 27 grudnia 2024 r., poz. 3589).

¹⁵ Gmina Prószków również w latach wcześniejszych ogłaszała o zamiarze bezpośredniego zawarcia umowy o świadczenie usług publicznego transportu zbiorowego, tj. 20 czerwca 2016 r. oraz 19 grudnia 2017 r.

Publikacja ww. ogłoszeń została poprzedzona opracowaniem dokumentu pn. *Analiza zasadności i opłacalności zawarcia umowy o świadczenie usług w publicznym transporcie zbiorowym na obszarze Gminy Prószków*. W treści tych dokumentów funkcjonowanie obu linii oceniono jako niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania mieszkańców wsi Nowa Kuźnia i nadbrzeżnej strony gminy i zapobiegające ich wykluczeniu transportowemu. Wyjaśniając powody, dla których podjęto decyzję o organizacji połączeń na wskazanych wyżej liniach komunikacyjnych Kierownik Referatu Gospodarki wskazał, że *organizacja transportu publicznego w gminie Prószków jest przedmiotem systematycznej analizy w celu jego zoptymalizowania. Analiza ta wykazała, że wzdłuż drogi wojewódzkiej 414 przebiegającej przez zachodnią część gminy Prószków kursują regularnie autobusy różnych przewoźników (łącznie w dni nauki szkolnej jest to 17 kursów dziennie). Natomiast wzdłuż drogi krajowej nr 45 przebiegającej przez wschodnią część gminy Prószków kursują regularnie połączenia w ilości 12 kursów dziennie w dni nauki szkolnej. Powyższe połączenia zaspakajają zdecydowaną większość potrzeb transportowych mieszkańców wszystkich miejscowości gminy Prószków z wyjątkiem Nowej Kuźni (która to leży w zachodniej części gminy i nie przebiega przez nią droga wojewódzka nr 414). W związku z powyższym linia Prószków-Nowa Kuźnia miała zapobiegać wykluczeniu komunikacyjnemu Nowej Kuźni. Natomiast linia Prószków-Folwark ma komunikować wschodnią część gminy Prószków z jej centralnym ośrodkiem, tj. miastem Prószków.*

(akta kontroli str. 267, 280, 290)

4. W latach 2022-2025 Burmistrz przeprowadził cztery postępowania w sprawie wydania zezwolenia na wykonywanie regularnych specjalnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, w tym dwa w 2022 r.: dotyczące linii Prószków-Nowa Kuźnia¹⁶ i linii Prószków-Folwark¹⁷ oraz dwa w 2025 r.: dotyczące linii Prószków-Jaśkowice¹⁸ i linii Prószków-Folwark¹⁹.

Przedmiotowe zezwolenia zostały wydane, mimo że Spółka była podmiotem uprawnionym do realizacji usług publicznego transportu zbiorowego na podstawie wydanych przez organizatora zaświadczeń, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, zwolnionym z obowiązku posiadania zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym.

(akta kontroli str. 331-333, 413-419, 434-438, 452-455, 482-483, 487)

5. W okresie objętym kontrolą Gmina Prószków dwukrotnie ogłosiła o zamiarze bezpośredniego zawarcia umowy na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego z podmiotem wewnętrznym w rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, na liniach komunikacyjnych: nr 1 Prószków – Nowa Kuźnia i nr 2 Prószków – Folwark. Pierwsze z tych ogłoszeń opublikowano 11 maja 2021 r., określając przewidywaną datę zawarcia umowy na 1 stycznia 2022 r., a przewidywany czas jej trwania na 3 lata. Drugie ogłoszenie, z 1 lipca

¹⁶ Nr RG.7240.3.2022.KRG z 21 grudnia 2022 r. z okresem ważności do 21 grudnia 2027 r.

¹⁷ Nr RG.7240.4.2022.KRG z 21 grudnia 2022 r. z okresem ważności do 21 grudnia 2027 r.

¹⁸ Nr RG.7240.1.2025.KRG z 14 lutego 2025 r. z okresem ważności do 14 lutego 2030 r.

¹⁹ Nr RG.7240.4.2022.KRG z 24 lutego 2025 r. z okresem ważności do 21 grudnia 2027 r. Zezwolenie wydano w związku z wnioskiem Spółki o zmianę zezwolenia z 2022 r. z powodu modyfikacji trasy przejazdu na tej linii.

2024 r. zawierało przewidywaną datę zawarcia umowy 1 stycznia 2025 r. oraz przewidywany czas jej trwania 3 lata.

Stosownie do wymogu określonego w art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, ogłoszenia zostały opublikowane 11 maja 2021 r. oraz 1 lipca 2024 r., tj. sześć miesięcy przed zawarciem umów, które zostały podpisane odpowiednio 3 stycznia 2022 r. i 2 stycznia 2025 r. Ogłoszenia zawierały elementy, o których mowa w ust. 4 tego przepisu, tj. nazwę i adres właściwego organizatora; określenie przewidywanego trybu udzielenia zamówienia; określenie rodzaju transportu oraz linii komunikacyjnej, linii komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej, na których będą wykonywane przewozy; przewidywaną datę bezpośredniego zawarcia umowy, o którym mowa w art. 22 ust. 1 pkt 1-3, 5) oraz przewidywany czas trwania umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Zgodnie z wymogami, wynikającymi z art. 23 ust. 3 i ust. 4, ww. ogłoszenia zostały zamieszczone zarówno w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Prószkowie, jak i na tablicy ogłoszeń Urzędu.

(akta kontroli str. 282, 292)

6. Gmina zawarła dwie umowy²⁰ o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, których realizację powierzyła Spółce Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. z siedzibą w Prószkowie²¹. Podmiot ten został utworzony jako jednoosobowa spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w celu realizacji zadań gminnego zakładu budżetowego²². Przedmiot działalności Spółki został rozszerzony o transport lądowy, pasażerski, miejski i podmiejski²³. Biorąc pod uwagę, że całość udziałów w kapitale zakładowym Spółki stanowi własność Gminy Prószków, podmiot ten jest podmiotem wewnętrznym w rozumieniu Rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r., dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70²⁴. Wskazane wyżej umowy zostały zawarte na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat, tj. od 3 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2024 r. oraz od 2 stycznia 2025 r. do 31 grudnia 2025 r., co odpowiadało treści art. 25 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Umowy te zawierały wszystkie elementy wskazane w art. 25 ust. 3 cyt. ustawy, tj.: opis usług wynikających z zamówienia; linie komunikacyjne, których dotyczy umowa; czas trwania umowy; warunki dotyczące norm jakości oraz podnoszenia jakości usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego; wymagania w stosunku do środków transportu, w tym dotyczące wprowadzania nowoczesnych rozwiązań technicznych, a także ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej; warunki zmiany opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie Prawo

²⁰ Umowa nr RG.7240.1.2022.KRG z 3 stycznia 2022 r. oraz umowa nr RG.7240.1.2025.KRG z 2 stycznia 2025 r.

²¹ Dalej również: ZGKiM albo Spółka.

²² Uchwała nr XXI/210/2000 Rady Gminy Prószków z 13 listopada 2000 r.

²³ Uchwała Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki nr 1/01/2017 z 19 stycznia 2017 r. w sprawie zmiany treści aktu założycielskiego (Rep. A Nr 246/2017).

²⁴ Tj. odrębna prawnie jednostka, podlegająca kontroli właściwego organu lokalnego, a w przypadku grupy organów przynajmniej jednego właściwego organu lokalnego, analogicznej do kontroli, jaką sprawują one nad własnymi służbami (art. 2 lit. j).

przewozowe, za usługę świadczoną w zakresie publicznego transportu zbiorowego, jeżeli stroną umowy, której przysługują wpływy z tych opłat, jest Operator; warunki, na jakich jest dopuszczalne podwykonawstwo w realizacji usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego; sposób rozpatrywania przez Operatora skarg i reklamacji składanych przez pasażerów oraz przyznawania ewentualnych odszkodowań wynikających z realizacji usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego; częstotliwość składania sprawozdań z realizacji usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w tym informacji dotyczących liczby pasażerów na danej linii komunikacyjnej; zasady rozliczeń, w szczególności zasady podziału kosztów za realizację usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, z uwzględnieniem stosowania przez Operatora ulg ustawowych oraz ulg ustanowionych na obszarze właściwości danego Organizatora; zasady rozliczeń za realizację usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w przypadku wystąpienia okoliczności uniemożliwiających wykonywanie tych usług z przyczyn niezależnych od Operatora; stroną umowy, której przysługują wpływy z opłat; stroną umowy, która jest zobowiązana do wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 46 ust. 1 pkt 3, 6 oraz 9; sposób dystrybucji biletów; sposób, w jaki jest obliczana rekompensata; stroną umowy, która obowiązana jest uzgodnić zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych i dworców z ich właścicielami lub zarządzającymi; warunki korzystania ze środków transportu Organizatora, jeżeli są udostępnione Operatorowi; warunki wykorzystywania środków transportu w zależności od natężenia ruchu pasażerów; warunki zakupu przez Operatora środków transportu drogowego niezbędnych do realizacji usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego; zasady współpracy przy tworzeniu i aktualizacji rozkładów jazdy w celu poprawy funkcjonowania przewozów; kary umowne oraz warunki zmiany oraz rozwiązania umowy.

Umowy zawierały postanowienia nakładające na wykonawcę obowiązek przestrzegania regularności i punktualności kursowania zgodnie z zatwierdzonym przez organizatora rozkładem jazdy, a także zobowiązujące do zapewnienia pojazdu zastępczego w przypadku awarii i przewiezienia osób do poszczególnych przystanków w określonym czasie²⁵. W przypadku nienależytego wykonania zobowiązań umownych Wykonawca został zobowiązany do zapłaty na rzecz Gminy kary umownej w wyszczególnionych przypadkach, m.in.: 1/ opóźnienia przewozu, przewozu zastępczego lub jego odwołania, 2/ nieuwzględnienia uprawnień do pasażerów do ulgowych przejazdów, 3/ niewykonania obowiązków dotyczących zapewnienia odpowiedniego stanu technicznego pojazdów i podawania rozkładów jazdy do publicznej wiadomości, 4/ niewykonania zaleceń sformułowanych w wyniku przeprowadzonej przez organizatora kontroli oraz 5/ powierzenia realizacji usług podwykonawcy bez uprzedniej zgody organizatora. W treści umowy przewidziano także prawo nadzorowania sprzedaży biletów przez organizatora, w tym kontroli biletowej w pojazdach oraz wszelkiej dokumentacji finansowej dotyczącej tej sprzedaży.

²⁵ Tj. nie dłuższym niż godzina od określonego w rozkładzie jazdy czasu przybycia autobusu na poszczególny przystanek.

Zobowiązano także wykonawcę do zapewnienia pomocy przy wsiadaniu i wysiadaniu z pojazdu osobom niepełnosprawnym oraz osobom o ograniczonej zdolności ruchowej.

(akta kontroli str. 100-102, 108-111, 114, 133-137, 283-289, 293-299)

Stosownie do wymogu wynikającego z art. 22 ust. 9 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, przed zawarciem obu ww. umów dokonano oszacowania wysokości podlegającej wypłacie na rzecz Spółki rekompensaty. Z obliczeń dokonanych w oparciu o przyjęte w Urzędzie założenia wynikało, że powierzenie realizacji ww. usług na lata 2022-2024 będzie skutkowało koniecznością poniesienia wydatków w łącznej wysokości 400 tys. zł, a w okresie kolejnych trzech lat, w wysokości 550 tys. zł.

(akta kontroli str. 280-281, 290-291)

W związku z modyfikacją przebiegu Linii nr 1 zawarto aneks do umowy z 2 stycznia 2025 r., zastępując dotychczasową linię Prószków-Nowa Kuźnia linią Prószków-Jaśkowice. Stosownie do wymogów art. 23 ust. 5 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym Burmistrz zapewnił umieszczenie ogłoszenia o dokonanej zmianie na stronie internetowej Urzędu, w BIP oraz na dostępnej w Urzędzie tablicy ogłoszeń.

(akta kontroli str. 300-301)

7. W latach 2022-2025 Burmistrz Prószkowa wydał trzy zaświadczenia potwierdzające uprawnienia do wykonywania publicznego transportu zbiorowego, w tym jedno w 2022 r.²⁶ oraz dwa w 2025 r.²⁷ Zaświadczenia te zawierały wszystkie elementy, o których mowa w art. 28 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, a w 2022 r. dokument ten wydano zgodnie z treścią wzoru, określonego w Załączniku nr 1 do 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 dokumentów²⁸. Zaświadczenia z 2025 r. nie zostały sporządzone na druku, o którym mowa w przepisach rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie wysokości opłat za wydanie zaświadczenia na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego oraz wzoru tego dokumentu²⁹, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 331-333)

W związku z wydaniem opisanych wyżej zaświadczeń Burmistrz odstąpił od pobierania opłat należnych za ich wydanie, co opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 337)

²⁶ Zaświadczenie z 3 stycznia 2022 r. dotyczące linii komunikacyjnych Prószków-Nowa Kuźnia i Prószków-Folwark.

²⁷ Zaświadczenie z 2 stycznia 2025 r. dotyczące linii komunikacyjnych Prószków-Nowa Kuźnia i Prószków-Folwark oraz zaświadczenie z 14 lutego 2025 r. dotyczące linii komunikacyjnych Prószków-Jaśkowice i Prószków-Folwark, wydane w związku z zawarciem Aneksu do umowy z 2 stycznia 2025 r.

²⁸ Dz. U. z 2018 r., poz. 383. Dalej: rozporządzenie w sprawie zaświadczeń z 2011 r.

²⁹ Dz. U. poz. 468. Dalej: rozporządzenie w sprawie zaświadczeń z 2024 r.

8. Rada Miejska w Prószkowie uchwałą z 13 listopada 2014 r.³⁰ określiła wykaz przystanków, których właścicielem lub zarządzającym pozostawała Gmina Prószków³¹, ujmując w tym wykazie jeden przystanek w miejscowości Prószków i jeden przystanek w miejscowości Górki. Ustalono także warunki i zasady korzystania z tych przystanków, przyjmując że ich udostępnienie następuje na podstawie umowy na korzystanie z przystanków komunikacyjnych. Do wniosku o uzgodnienie zasad korzystania z przystanków należało dołączyć dokumenty potwierdzające posiadanie uprawnień do prowadzenia działalności w zakresie przewozu osób, proponowany rozkład jazdy, wykaz pojazdów, którymi wykonywane będą przewozy oraz aktualny odpis z właściwego rejestru przedsiębiorców. Zastrzeżono także, że korzystanie z przystanków może odbywać się wyłącznie w celu realizacji przewozów krajowego transportu drogowego oraz zobowiązano przewoźników do zatrzymywania pojazdów w sposób nieograniczający przepustowości i nieograniczający możliwości korzystania przez innych użytkowników, podjeżdżania jak najbliżej krawędzi chodnika celem umożliwienia wsiadania osobom starszym i niepełnosprawnym oraz udostępniania na przystankach obowiązujących rozkładów jazdy. W związku z wnioskiem Spółki Burmistrz pisemnie wyraził zgodę na nieodpłatne korzystanie z tych przystanków, zobowiązując Operatora do umieszczenia w dostępnym miejscu wyróżniających się i czytelnych rozkładów jazdy.

(akta kontroli str. 255-258, 259-261)

9. Na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Prószkowie nr XXIX/232/2013 z 28 maja 2013 r.³², określono sposób ustalania wysokości opłat dodatkowych, pobieranych w przypadku: braku odpowiedniego dokumentu przewozu, braku ważnego dokumentu poświadczającego uprawnienie do bezpłatnego albo ulgowego przejazdu, niezapłacenia należności za zabrane ze sobą do środka przewozu rzeczy lub zwierzęta albo naruszenia przepisów o ich przewozie oraz spowodowania, bez uzasadnionej przyczyny, zatrzymania lub zmiany trasy środka transportu, jak również sposób ustalania wysokości opłaty manipulacyjnej. Wysokość opłat dodatkowych określono jako odpowiednie krotności ceny najtańszego biletu jednorazowego normalnego, stosowanej przez danego przewoźnika w następujący sposób: 20-krotność tej ceny - za przejazd bez ważnego dokumentu poświadczającego uprawnienie do bezpłatnego albo ulgowego przejazdu; 30-krotność tej ceny za przejazd bez odpowiedniego dokumentu przewozu oraz za naruszenie przepisów o przewozie rzeczy i zwierząt, a w szczególności za zabrane ze sobą do środka transportu rzeczy lub zwierząt, za których przewóz taryfa przewiduje opłaty - bez odpowiedniego dokumentu przewozu lub rzeczy wyłączonych z przewozu albo rzeczy dopuszczonych do przewozu na warunkach szczególnych - bez zachowania tych warunków oraz 100-krotność tej ceny - za spowodowanie przez podróżnego zatrzymania lub zmiany trasy środka transportu bez uzasadnionej

³⁰ Uchwała nr XLV/373/2014 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest Gmina Prószków, udostępnionych dla operatorów i przewoźników, warunków i zasad korzystania z przystanków komunikacyjnych (Dz. Urz. Woj. Op. z 25 listopada 2014 r., poz. 2668).

³¹ Załącznik Nr 1 do ww. uchwały.

³² Dz. Urz. Woj. Op. z 14 czerwca 2013 r., poz. 1442.

przyczyny. Wysokość opłaty manipulacyjnej ustalono z uwzględnieniem ponoszonych przez przewoźnika kosztów czynności związanych ze zwrotem albo umorzeniem opłaty dodatkowej, w wysokości nie wyższej niż 10 % tej opłaty.

(akta kontroli str. 84-85)

Burmistrz nie ustalił wysokości opłat, z uwzględnieniem regulacji wynikających z treści opisanego wyżej aktu prawa miejscowego, wskazując, że *ustalenie opłat za przewóz oraz innych opłat reguluje jedynie §11 umowy nr RG.7240.1.2025.KRG z dnia 2 stycznia 2025 r.* Zagadnienie to opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 266)

10. Zgodnie z § 13 umów zlecenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, zawartych przez Gminę Prószków z ZGKiM w Prószkowie, strony uzgodniły, że sprzedaż biletów będzie dokonywał kierowca w środkach transportu. W przypadku pojawienia się w trakcie obowiązywania umowy nowych kanałów dystrybucji biletów, ustalono wprowadzenie w takim przypadku zmian do umowy na podstawie stosownego aneksu.

(akta kontroli str. 286, 296)

W treści opracowanego przez Spółkę *Regulaminu przewozu osób w drogowych przewozach użyteczności publicznej organizowanych na terenie Gminy Prószków*³³ (Rozdział II Bilet-umowa przewozu), również przewidziano możliwość zakupu biletu u kierowcy.

Według wyjaśnień Burmistrza, *kwestia ustalenia sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego jest uregulowana w §13 umowy nr RG.7240.1.2025.KRG z dnia 2 stycznia 2025 r.*

(akta kontroli str. 70, 266)

11. Burmistrz nie określił sposobu oznakowania pojazdów, którymi realizowany był publiczny transport zbiorowy w Gminie Prószków.

Z informacji udzielonych przez Burmistrza wynikało, że *sposób oznakowania środków transportu wykorzystywanych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej zawarte są w §4 umowy nr RG.7240.1.2025.KRG z dnia 2 stycznia 2025 r., w którym to zawarto zapis: „Operator zobowiązany jest wykonywać przewozy przy użyciu autobusów spełniających wymagane warunki techniczne, w sposób zgodny z odpowiednimi przepisami prawa...”*.

Według NIK, z powołanych wyżej postanowień umownych nie wynika uzgodnienie przez strony sposobu oznakowania ww. pojazdów, a jedynie odesłanie do obowiązujących przepisów dotyczących wymogów co do stanu technicznego. Wymogi te, zawarte w przepisach ustawy Prawo przewozowe nie przewidują jednak zasad dotyczących sposobu oznakowania pojazdów, którymi realizowany jest publiczny transport zbiorowy, a określenie tych zasad należy do obowiązków organizatora. Powyższe opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 266, 284, 294)

³³ Dalej: *Regulamin przewozu*.

Zgodnie z postanowieniami § 12 umów zawartych przez Gminę z ZGKiM Sp. z o.o. w Prószkowie, regulamin przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym został opracowany przez Spółkę.

(akta kontroli str. 68-83, 286, 296)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 15 ust. 1 pkt 4 i pkt 10 w zw. z art. 8 pkt 2 i art. 7 ust. 4 pkt 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, Burmistrz nie określił sposobu oznakowania pojazdów, jak również nie ustalił opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie Prawo przewozowe, za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Zgodnie z cyt. wyżej przepisami, organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega w szczególności na określaniu sposobu oznakowania środków transportu wykorzystywanych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej oraz ustalaniu opłat za przewóz oraz innych opłat, o których mowa w ustawie Prawo przewozowe za usługę świadczoną przez operatora w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Stosownie do art. 8 pkt 2 cyt. ustawy, realizacja ww. zadań stanowi jeden z obowiązków gminy, jako organizatora publicznego transportu zbiorowego, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a) ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, a realizacja tych zadań należy do burmistrza (art. 7 ust. 4 pkt 1 ww. ustawy).

(akta kontroli str. 80, 266)

Wyjaśniając przyczyny powyższego zaniechania Burmistrz wskazał, że *stawki zostały zaakceptowane przez Gminę Prószków poprzez wydanie zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym. Ponadto należy zwrócić uwagę na fakt, że operator to spółka, w której organizator ma 100 % udziałów i ma również przez to pośrednią kontrolę nad wysokością stawki. W związku z powyższym przeniesienie kompetencji ustalenia opłat na operatora, było czynnością czysto techniczną – w praktyce bowiem stawka została ustalona na poziomie, który na operatorze wymógł organizator. Innymi słowy, organizator nie utracił realnie wpływu na wysokość stawki – co zdaje się odpowiadać intencji prawodawcy.*

(akta kontroli str. 537)

W sprawie nieokreślenia sposobu oznakowania pojazdów, przy użyciu których realizowany jest publiczny transport zbiorowy Burmistrz wyjaśnił, że z uwagi na to, iż *przewoźnik realizujący zadania transportu publicznego zlecone przez Gminę jest jedyną taką spółką na terenie gminy, z rozpoznawalną przez mieszkańców kadrą kierowców, to oprócz tablicy informacyjnej umieszczonej za szybą wydawało się zbędne dodatkowe oznaczanie autobusów. Jednakże, biorąc pod uwagę spostrzeżenia poczynione w trakcie oględzin, zlecono zamówienie i zalecono zakładanie dodatkowej tablicy magnetycznej, która powinna znaleźć się na masce autobusów wykonujących połączenia transportowe osób na terenie gminy Prószków.*

(akta kontroli str. 531)

2. Burmistrz nie zapewnił rzetelnej weryfikacji opracowanego przez Spółkę *Regulaminu przewozu*, w którego treści ustalono wysokość opłat dodatkowych

w sposób niezgodny z postanowieniami uchwały Rady Miejskiej w Prószkowie nr XXIX/232/2013 z dnia 28 maja 2013 r. w sprawie sposobu ustalania wysokości opłat dodatkowych z tytułu przewozu osób, zabranych ze sobą do przewozu rzeczy i zwierząt oraz wysokości opłaty manipulacyjnej na obszarze gminy Prószków, stanowiącej akt prawa miejscowego. W treści ww. regulaminu przyjęto następujące stawki tych opłat: a) 200 zł za przejazd bez ważnego biletu; b) 150 zł za zakup biletu na zasadach ulgowych bez posiadania prawa do ulgi w opłacie za bilet lub bez ważnego dokumentu uprawniającego do korzystania z ulgi; c) 100 zł za naruszenie przepisów o przewozie rzeczy i zwierząt oraz d) 300 zł za spowodowanie przez podróżnego nieuzasadnionego zatrzymania autobusu, lub zachowanie w stosunku do kierowcy w czasie jazdy mogące skutkować stworzeniem zagrożenia w ruchu drogowym lub stwarzające takie zagrożenie. Zgodnie z postanowieniami cyt. wyżej uchwały, uwzględniając cenę najtańszego biletu normalnego stosowaną przez danego przewoźnika, stawki te miały wynosić odpowiednio³⁴: a) 30 zł, b) 20 zł, c) 30 zł i d) 100 zł.

(akta kontroli str. 80, 84-85)

Wyjaśniając przyczyny opisanych wyżej rozbieżności Burmistrz wskazał, że *przed niniejszą kontrolą nie zauważono tych niezgodności. Zostały one już skorygowane w regulaminie i obecnie „Regulamin przewozu osób w drogowych przewozach użyteczności publicznej na terenie gminy Prószków” zawiera już wysokości opłat zgodne z uchwałą nr XXIX/23/2013 Rady Miejskiej w Prószkowie z dnia 28 maja 2013 r.* Poinformował także, że w badanym okresie nie było ani jednego przypadku naliczenia omawianych opłat – co pozwala uznać, że zaistniała niezgodność nie była powodem żadnych negatywnych konsekwencji dla osób trzecich.

(akta kontroli str. 537-538)

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych dokonano korekty postanowień ww. Regulaminu, poprzez dostosowanie jego treści do postanowień uchwały nr XXIX/23/2013 Rady Miejskiej w Prószkowie z dnia 28 maja 2013 r.

(akta kontroli str. 551)

3. W latach 2022-2025 Burmistrz, w wyniku rozpatrzenia wniosków złożonych przez Spółkę, z którą Gmina zawarła umowy zlecenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, o wydanie zezwoleń na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, przeprowadził postępowania administracyjne i wydał cztery zezwolenia³⁵ w zakresie objętym ww. wnioskami, mimo że Spółka dysponowała zaświadczeniami, o których mowa w art. 28 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, potwierdzającymi uprawnienia do realizacji ww. usług.

³⁴ Tj. 30-krotność tej ceny - za przejazd bez odpowiedniego dokumentu przewozu; 20-krotność tej ceny - za przejazd bez ważnego dokumentu poświadczającego uprawnienie do bezpłatnego albo ulgowego przejazdu; 30-krotność tej ceny - za naruszenie przepisów o przewozie rzeczy i zwierząt oraz 100-krotność tej ceny - za spowodowanie przez podróżnego zatrzymania lub zmiany trasy środka transportu bez uzasadnionej przyczyny.

³⁵ Nr RG.7240.3.2022.KRG z 21 grudnia 2022 r. z okresem ważności do 21 grudnia 2027 r., Nr RG.7240.4.2022.KRG z 21 grudnia 2022 r. z okresem ważności do 21 grudnia 2027 r., Nr RG.7240.1.2025.KRG z 14 lutego 2025 r. z okresem ważności do 14 lutego 2030 r. oraz Nr RG.7240.4.2022.KRG z 24 lutego 2025 r. z okresem ważności do 21 grudnia 2027 r.

Zgodnie z art. 82 ust. 2 cyt. ustawy, w brzmieniu obowiązującym zarówno do 31 grudnia 2022 r. oraz w 2025 r., operator publicznego transportu zbiorowego, który w okresie od dnia wejścia w życie ustawy³⁶ odpowiednio: do dnia 31 grudnia 2022 r.³⁷ i do dnia 31 grudnia 2025 r.³⁸ zawarł umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w transporcie drogowym, zwolniony jest z obowiązku posiadania zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, o którym mowa w przepisach ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym. Stosownie zaś do art. 28 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, po zawarciu umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego organizator wydaje operatorowi zaświadczenie, o ile jest wymagane. Zaświadczenie to potwierdza posiadanie przez operatora uprawnień do wykonywania publicznego transportu zbiorowego na danej linii komunikacyjnej i wraz z aktualnym rozkładem jazdy powinno znajdować się w środku transportu, w którym wykonywany jest publiczny transport zbiorowy w transporcie drogowym i powinno być okazywane na żądanie uprawnionego organu kontroli (ust. 3 i ust. 4). Zgodnie z art. 28 ust. 5 cyt. ustawy, właściwy organizator wydaje zaświadczenia w liczbie odpowiadającej liczbie środków transportu, którymi będzie wykonywany publiczny transport zbiorowy w transporcie drogowym.

(akta kontroli str. 331-333, 413-419, 434-438, 452-455, 482-483, 487)

Wyjaśniając przyczyny udzielenia zezwoleń Operatorowi dysponującemu wydanymi przez organizatora zaświadczeniami Burmistrz wskazał, że *zezwolenia były wydawane ze względu na niejasność przepisów regulujących te aspekty oraz praktyki stosowane wcześniej i brak było do nich zastrzeżeń w trakcie wcześniejszej kontroli. Taką kontrolę przeprowadził np. Opolski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego, której wynikiem było wystąpienie pokontrolne nr WP.8164.6.2023 z 19 października 2023 r.*

(akta kontroli str. 537)

NIK zwraca uwagę, że przepis art. 82 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, przewidujący wyłączenie obowiązku uzyskiwania zezwoleń, o których mowa w art. 18 ustawy o transporcie drogowym przez podmioty, świadczące tego rodzaju usługi na podstawie umowy zawartej z organizatorem publicznego transportu zbiorowego obowiązuje od dnia wejścia w życie przepisów ww. ustawy, tj. od 1 marca 2011 r., podczas gdy usługi publicznego transportu zbiorowego są realizowane na terenie Gminy Prószków przez Spółkę na podstawie umów zlecenia zawieranych począwszy od 1 stycznia 2017 r.³⁹, w którym to okresie wskazany wyżej przepis nie uległ zasadniczym zmianom.

4. Burmistrz wydał dwa zaświadczenia potwierdzające posiadanie przez ZGKiM uprawnień do wykonywania publicznego transportu zbiorowego: z dnia

³⁶ Tj. 1 marca 2011 r.

³⁷ Zgodnie z art. 82 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym w brzmieniu nadanym na podstawie art. 58 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 (Dz. U. poz. 2445), zmieniającej ww. ustawę z dniem 1 stycznia 2022 r.

³⁸ Zgodnie z art. 82 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie drogowym w brzmieniu nadanym na podstawie art. 1 pkt 30 ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 1720) zmieniającej nin. ustawę z dniem 28 września 2023 r.

³⁹ [Publiczny Transport Zbiorowy - URZĄD MIEJSKI W PRÓSZKOWIE](#)

2 stycznia 2025 r. dotyczące linii komunikacyjnych Prószków-Nowa Kuźnia (linia nr 1) i Prószków-Folwark (linia nr 2) oraz z dnia 14 lutego 2025 r. dotyczące linii komunikacyjnych Prószków-Jaśkowice (linia nr 1) i Prószków-Folwark (linia nr 2) niezgodnie z wzorem określonym w Załączniku do rozporządzenia w sprawie zaświadczeń z 2024 r. Zgodnie z § 3 tego aktu, wzór zaświadczenia określa załącznik do rozporządzenia.

(akta kontroli str. 332-333)

Wyjaśniając przyczyny powstania opisanej wyżej nieprawidłowości Burmistrz wskazał, że *wydane zaświadczenia posiadają wszystkie niezbędne i wymagane prawem elementy. Natomiast nie zostały wydane na drukach zgodnych z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie wysokości opłat za wydanie zaświadczenia na wykonywanie publicznego transportu z powodu braku takich druków w zasobach Urzędu Miejskiego w Prószkowie w momencie ich wydawania. Druki takie wymagają zamówienia i oczekiwania na przesyłkę, zaś w tym przypadku konieczne było szybkie wydanie przedmiotowych zaświadczeń, stąd podjęto decyzję o wydaniu ich w ten sposób.*

(akta kontroli str.537)

Odnosząc się do treści udzielonych wyjaśnień NIK wskazuje, że stosownie do § 5 ww. aktu, zaświadczenia na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego mogą być wydawane na drukach sporządzonych zgodnie ze wzorami określonymi w przepisach dotychczasowych, z wyjątkiem zaświadczeń zawierających określenie przebiegu sieci komunikacyjnej, na której będzie wykonywany przewóz w komunikacji miejskiej, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2024 r. W związku z powyższym, od dnia 1 stycznia 2025 r. zaświadczenia, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym należy wydawać wyłącznie na urzędowym druku, określonym w Załączniku do cyt. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 marca 2024 r.

5. Burmistrz, wydając Spółce zaświadczenia potwierdzające uprawnienia do wykonywania publicznego transportu zbiorowego: z 3 stycznia 2022 r. dotyczące linii komunikacyjnych Prószków-Nowa Kuźnia i Prószków-Folwark oraz z 2 stycznia 2025 r. dotyczące linii komunikacyjnych Prószków-Nowa Kuźnia i Prószków-Folwark i z 14 lutego 2025 r. dotyczące linii komunikacyjnych Prószków-Jaśkowice i Prószków-Folwark⁴⁰, odstąpił od pobrania opłaty za ich wydanie, mimo obowiązku jej pobrania, wynikającego z art. 28 ust. 8 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Zgodnie z cyt. wyżej przepisem, za wydanie zaświadczenia, wtórnika zaświadczenia oraz za zmianę zaświadczenia, właściwy organizator pobiera opłaty. Opłaty te stanowią dochód właściwego organizatora, z przeznaczeniem na realizację zadań wynikających z organizacji publicznego transportu zbiorowego oraz związanych z budową, przebudową i remontem przystanków komunikacyjnych oraz dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina oraz wiat przystankowych lub innych budynków służących pasażerom, posadowionych na miejscu przeznaczonym do wsiadania i wysiadania pasażerów lub przylegających do tego miejsca,

⁴⁰ Wydane w związku z zawarciem Aneksu do umowy z 2 stycznia 2025 r.

usytuowanych w pasie drogowym dróg publicznych bez względu na kategorię tych dróg (art. 28 ust. 9 i art. 18 ww. ustawy).

Wyjaśniając przyczyny nienaliczenia opłat z tytułu wydania Spółce zaświadczeń potwierdzających uprawnienia do wykonywania usług publicznego transportu zbiorowego Burmistrz wskazał, że *z uwagi na to, iż przewoźnik, tj. Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. z siedzibą w Prószkowie, ul. Daszyńskiego jest spółką gminną (100%) odstąpiono od pobrania opłaty za wydanie zaświadczenia potwierdzającego uprawnienie do wykonywania publicznego transportu, którego organizacja jest zadaniem własnym gminy.*

(akta kontroli str. 331-333, 337)

Stosownie do § 2 ust. 4 rozporządzenia w sprawie zaświadczeń z 2011 r., jak i rozporządzenia w sprawie zaświadczeń z 2024 r., przepisy dotyczące pobierania opłat nie mają zastosowania do zaświadczeń wydawanych samorządowemu zakładowi budżetowemu. Biorąc pod uwagę, że ww. dokumenty zostały wydane Spółce, w ocenie NIK przepis ten nie mógł stanowić podstawy odstąpienia od pobrania należnej z tego tytułu opłaty. Wysokość należnych z tego tytułu opłat, które podlegały naliczeniu w związku z wydaniem ww. zaświadczeń stanowiła kwotę 1 040,00 zł, w tym: 800 zł w 2022 r.⁴¹ oraz 240 zł w 2025 r.⁴²

(akta kontroli str. 331-333)

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Nadzór nad usługami publicznego transportu zbiorowego

1. Organizator w treści zawieranych umów nie zapewnił sobie możliwości sprawdzania jakości świadczenia usług oraz stanu technicznego pojazdów. Umowa uprawniała jednak organizatora do przeprowadzania kontroli nad sprzedażą biletów. W okresie objętym kontrolą (mimo braku umownych zapisów) pracownicy Urzędu przeprowadzili trzy kontrole dotyczące punktualności przyjazdów i odjazdów autobusów oraz umieszczenia rozkładów jazdy⁴³. Dwie z tych kontroli nie ujawniły nieprawidłowości. W trakcie kontroli przeprowadzonej 5 września 2024 r. stwierdzono natomiast przyjazd autobusu z dwuminutowym opóźnieniem, co zakończyło się pouczeniem kierowcy o konieczności punktualnych odjazdów. Przeprowadzone okazjonalnie kontrole nie miały źródła w treści skarg lub wniosków pasażerów, a w ich wyniku nie sformułowano żadnych wniosków pokontrolnych. Gmina nie posiadała wewnętrznych regulacji w zakresie kontroli usług transportowych ani planu kontroli usług transportowych. Organizator nie dokonywał ocen i kontroli przestrzegania przez operatora i przewoźnika zasad funkcjonowania

⁴¹ Wysokość należnej opłaty, zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zaświadczeń z 2011 r., ustalono w kwocie 400 zł za każdy dokument wydany na środek transportu, którym ma być wykonywany publiczny transport zbiorowy na obszarze gminy z okresem ważności do 5 lat.

⁴² Wysokość należnej opłaty, zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zaświadczeń z 2024 r., ustalono w kwocie 60 zł za każdy dokument wydany na środek transportu, którym ma być wykonywany publiczny transport zbiorowy w komunikacji miejskiej lub gminnych przewozach pasażerskich z okresem ważności do 5 lat.

⁴³ 1/ kontrola z 11 września 2023 r. dotycząca punktualności odjazdu autobusu na linii Prószków – Folwark; 2/ kontrola z 5 września 2024 r. – dot. umieszczenia rozkładu jazdy i punktualności odjazdu autobusu; 3/ kontrola z 14 listopada 2024 r. – dot. punktualności odjazdu autobusu na linii Prószków – Nowa Kuźnia.

publicznego transportu zbiorowego, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Burmistrz wyjaśnił, że *kluczowym dokumentem definiującym zakres usługi transportowej jest umowa z operatorem, której zapisy zapewniają dobrą jakość świadczonych usług i zgodność z powszechnie obowiązującymi standardami w tym zakresie. Zatem, w mojej ocenie nie było potrzeby tworzenia dodatkowych regulacji tym bardziej, że operatorem jest spółka gminna, która daje mi gwarancję rzetelnej realizacji tej usługi.* Dalej dodał, że *mimo braku w treści umowy zlecających usługę publicznego transportu zbiorowego zapisów dających możliwość sprawdzenia jakości świadczonych usług oraz stanu technicznego pojazdów wykonujących umowę, czynności te są wykonywane. Stan techniczny pojazdów poddawany jest okresowym przeglądom technicznym, po których na żądanie pracownika merytorycznego jest udostępniany do wglądu dowód rejestracyjny pojazdów wykonujących transport publiczny z wbitym pieczęcią stacji diagnostycznej, natomiast jakość świadczonych usług poddawana jest doraźnym kontrolom.*

(akta kontroli str. 283-289, 293-299, 328-330, 530)

Przeprowadzone oględziny wykazały, że będące własnością gminy przystanki autobusowe były wyposażone w wiaty autobusowe oraz kosze na śmieci. Otoczenie przystanków było utwardzone kostką brukową. Na każdym z przystanków wisiał aktualny rozkład jazdy. Obsługujący linię Prószków – Jaśkowice – Prószków pojazd posiadał 15 miejsc siedzących, w tym jedno z dziecięcym fotelikiem samochodowym oraz miejscem do transportu wózka inwalidzkiego. Wyposażenie obejmowało oświetlenie kabiny, klimatyzację oraz ogrzewanie. Bus był oznakowany za pomocą tablicy kierunkowej bez oznaczenia wskazującego na wykorzystywanie go w przewozach o charakterze użyteczności publicznej, co stanowiło naruszenie przepisu art. 15 ust. 1 pkt 4 ustawy o transporcie publicznym. Szerzej zostało to opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 252-254)

2. W okresie objętym kontrolą Gmina nie była stroną umów o dofinansowanie usług przewozu osób. Rozliczenie z Operatorem następowało na podstawie złożonego przez Operatora wniosku o wypłatę rekompensaty. Każdorazowo do wniosków dołączano dokumenty potwierdzające prawidłowe wyliczenie wnioskowanej rekompensaty, tj. zestawienia obrotów i sald księgi głównej zespołu kont kategorii piątej, wydruk kontrolny inwentaryzacji, wydruk kontrolny gospodarki materiałowej, raporty okresowe z kasy fiskalnej, oświadczenie przewoźnika o wysokości opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem bądź zarządcą jest Województwo Opolskie, polisę OC, koszty wynagrodzenia osobowego, ewentualne koszty napraw autobusów. Przeznaczone na realizację usług transportowych środki były wydatkowane w sposób terminowy, nie przekraczały kwot określonych w umowach i zostały wydatkowane za faktycznie wykonane usługi.

(akta kontroli str. 302-314, 495, 558-620)

3. W latach 2022-2025, zarówno do Urzędu Miasta Prószków, jak i Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego nie wpłynęły skargi ani reklamacje dotyczące prowadzonej na terenie Gminy Prószków działalności przewozu osób. Świadczący w tym okresie usługi przewozu Operator, zgodnie z art. 48 ustawy

o transporcie drogowym, w terminie do 31 marca każdego roku przekazywał organizatorowi informację o liczbie i sposobie załatwienia skarg i reklamacji składanych przez pasażerów.

Złożony w trakcie zebrania wiejskiego sołectwa Nowa Kuźnia⁴⁴ wniosek o uruchomienie linii autobusowej pomiędzy Nową Kuźnią a miastem Opole został zrealizowany, dzięki zawartemu 24 grudnia 2024 r. aneksowi do porozumienia międzygminnego z dnia 30 sierpnia 2019 r., które to zagwarantowało przewóz osób autobusami komunikacji miejskiej z i do miejscowości Nowa Kuźnia.

(akta kontroli str. 272-279, 364-365, 556-557)

4. Burmistrz zapewnił realizację, wskazanego w art. 49 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, obowiązku przekazywania Marszałkowi Województwa Opolskiego informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego. Wymagane dane przedstawiano na formularzu określonym w rozporządzeniu z dnia 5 grudnia 2018 r. Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowego zakresu informacji dotyczących publicznego transportu zbiorowego oraz wzorów formularzy do przekazywania tych informacji⁴⁵.

W dwóch na trzy przypadki, tj. w 2023-2024 dane zostały przekazane w ustawowym terminie, tj. do 31 stycznia każdego roku. W 2025 r. informacja została przekazana z 3 dniowym opóźnieniem (3 lutego 2025 r.), co stanowiło naruszenie przepisu art. 49 ustawy o transporcie publicznym i zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 496-515)

5. W okresie objętym kontrolą na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta⁴⁶ nie udostępniano dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów przeprowadzających kontrole. W dniu oględzin w zakładce strony *Kontrole* zamieszczono wyłącznie wykaz kontroli przeprowadzonych przez podmioty zewnętrzne w 2023 r, co stało w sprzeczności z treścią art. 6 ust. 1 pkt 4) lit. a) tiret drugi w związku z art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁴⁷. W trakcie ponownych oględzin stwierdzono uzupełnienie wykazów kontroli przeprowadzonych w latach 2021, 2022 oraz 2024, jednakże wymagana dokumentacja nie była nadal w pełni uzupełniona. Ustalenia te zostały szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 516-517, 522-525)

Realizacja zadań w zakresie publicznego transportu zbiorowego stanowiła przedmiot kontroli przeprowadzonej przez zewnętrzny organ, tj. Opolskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego. W wyniku czynności kontrolnych stwierdzono nieprawidłowości m.in. w obszarze wydawania zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, polegające na ich wydaniu z naruszeniem obowiązującej

⁴⁴ Zebranie wiejskie sołectwa Nowa Kuźnia odbytego 23 stycznia 2025 r. o godz. 18.30 w świetlicy wiejskiej w Nowej Kuźni

⁴⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 2382.

⁴⁶ <https://bip.proszkow.pl/5732/978/kontrole.html> (link z 29 lipca 2025 r.)

⁴⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 902.

procedury, zalecając ich konwalidowanie⁴⁸. W wyniku podjętych przez Burmistrza czynności zmierzających do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, uzupełniono dokumentację stanowiącą podstawę wydanych Spółce zezwoleń, o czym poinformowano organ przeprowadzających kontrolę⁴⁹.

(akta kontroli str. 382-412)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2022-2025 Burmistrz nie w pełni rzetelnie sprawował nadzór nad wykonywaniem usług transportu publicznego, poprzez zaniechanie dokonania oceny Operatora oraz kontroli przestrzegania przez Operatora zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w zakresie warunków technicznych środków transportu, ich oznakowania, cenników i miejsc postojów autobusów.

Burmistrz wyjaśnił, że *w ramach zarządzania publicznym transportem zbiorowym prowadzona jest również kontrola przestrzegania przez operatora zasad funkcjonowania publicznego transportu, określonych w art. 46 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (t.j. 2025 poz. 285), i ma ona charakter doraźny i cykliczny. Doraźny w zakresie: umieszczania rozkładów jazdy na przystankach, wsiadania i wysiadania pasażerów, cennika opłat i regulaminu realizowany jest w trakcie trwania przewozu/kursu. Cykliczny, odbywający się w siedzibie organizatora, sprawowany w oparciu o weryfikację dokumentów w zakresie: wydawania zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym w tym rozkłady jazdy i umiejscowienie przystanków.*

NIK nie podziela argumentacji Burmistrza. Z przedłożonej dokumentacji wynika, że w latach 2022-2025 kierownik Referatu Gospodarki trzykrotnie przeprowadzał czynności służbowe polegające wyłącznie na kontroli czasu odjazdu autobusu⁵⁰ oraz kontroli umieszczenia rozkładu jazdy na przystanku⁵¹. W sporządzonych przez pracownika notatkach nie stwierdzono zapisów potwierdzających dokonania czynności weryfikujących zgodność warunków technicznych obsługującego daną linię środka transportu z ustawowymi wymaganiami, prawidłowość umieszczenia cenników w pojeździe bądź miejsc postoju pojazdu, które mogą odbywać się wyłącznie w miejscach określonych w rozkładzie jazdy. Wymienione powyżej elementy stanowią elementy określonych w art. 46 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym zasad, zgodnie z którymi odbywać się ma transport publiczny.

(akta kontroli str. 328-330, 519-521, 530)

2. Pomimo obowiązku wynikającego z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. 4 tiret drugi w związku z art. 8 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej Burmistrz nie zapewnił udostępniania na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Prószkowie dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów przeprowadzających.

⁴⁸ Wystąpienie pokontrolne nr WP.8164.6.2023 z 19 października 2023 r.

⁴⁹ Pismem nr RO.1510.6.2023.KRO z 17 listopada 2023 r.

⁵⁰ Notatki służbowe z 11 września 2023r. oraz 14 listopada 2024r.

⁵¹ Notatka służbowa z 5 września 2024 r.

Burmistrz wyjaśnił, że *na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Prószkowie w zakładce „Informacje” i podstronie „Kontrola” zamieszczona jest informacja o kontrolach przeprowadzonych w tut. Urzędzie z uwzględnieniem nazwy instytucji kontrolującej, czasu trwania i zakresu kontroli. Zatem co do zasady, jest udostępniona informacja w zakresie kontroli natomiast zrealizowanie prawa dostępu do informacji publicznej w postaci wglądu do dokumentacji następuje na wniosek. Dodatkowo Burmistrz podkreślił, że na przestrzeni ostatnich pięciu lat nie odnotowano zainteresowania przedmiotowym zagadnieniem.*

(akta kontroli str. 516-517, 521)

Wyjaśnienia odpowiedzialnego pracownika były tożsame z argumentacją Burmistrza.

(akta kontroli str. 527)

Zdaniem NIK przepis art. 8 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej wyraźnie wskazuje, że podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2 (tj. organy władzy publicznej, organy samorządów gospodarczych i zawodowych), obowiązane są do udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej informacji publicznych, danych publicznych obejmujących dokumentację przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających. Wymienione w ww. przepisie dane muszą obligatoryjnie zostać zamieszczone na stronie BIP Urzędu, a nie być udostępniane na wniosek strony.

3. W 2025 r. Burmistrz z trzydniowym opóźnieniem zrealizował obowiązek przekazywania marszałkowi województwa informacji dotyczących publicznego transportu, co stanowiło naruszenie przepisu art. 49 ust. 1 ustawy o transporcie publicznym ustalającego termin przekazania danych do dnia 31 stycznia każdego roku.

Burmistrz wskazał, że *sprawozdanie zostało przekazane niezwłocznie jak tylko pracownik odpowiedzialny za realizację tego obowiązku (3 lutego 2025 r. – poniedziałek), wrócił do pracy ze zwolnienia lekarskiego, na którym przebywał od 23 stycznia (czwartek) do 31 stycznia (piątek).*

(akta kontroli str. 498-503, 521)

W opinii NIK nieobecność pracownika odpowiedzialnego za wykonanie danej czynności nie może być usprawiedliwieniem zaniechań po stronie Urzędu. Obowiązkiem kontrolowanej jednostki jest taki dobór kadry i takie zorganizowanie pracy, aby wszystkie nałożone przez ustawodawcę obowiązki były wykonywane w terminie, niezależnie od nagle występujących braków kadrowych.

OCENA CZĄSTKOWA

Burmistrz nie zapewnił w pełni prawidłowego nadzoru nad wykonywaniem usług transportu publicznego, z uwagi na zaniechanie dokonania oceny i kontroli przestrzegania przez operatora i przewoźnika określonych w art. 46 ustawy o transporcie publicznym zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego. Ponadto na stronie BIP Urzędu nie udostępniano dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk wniosków i opinii podmiotów ją przeprowadzających.

Środki przeznaczone na realizację usług były wydatkowane w sposób terminowy i oszczędny oraz nie przekraczały kwot określonych w umowach. Urząd co roku przekazywał też Marszałkowi Województwa Opolskiego prawidłowe dane dotyczące publicznego transportu zbiorowego.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. Określenie przez Burmistrza sposobu oznakowania pojazdów, którymi realizowane są usługi publicznego transportu zbiorowego oraz ustalenia opłat za korzystanie z tych usług.
2. Wydawanie zaświadczeń na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego zgodnie z wzorem określonym w załączniku do 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.
3. Podjęcie działań zmierzających do dokonania oceny przestrzegania przez Operatora zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego.
4. Zapewnienie wyraźnego oznakowania środków transportu wykorzystywanych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej.
5. Udostępnienie na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Prószkowie dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów przeprowadzających.
6. Podjęcie działań zmierzających do terminowego realizowania obowiązku przekazywania marszałkowi województwa informacji dotyczących publicznego transportu.

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 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 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Opole, 24 września 2025 r.

Kontroler

Agnieszka Kwiecień

specjalista kontroli państwowej

podpisano elektronicznie

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Opolu

Dyrektor

Arkadiusz Kuglarz

p. o. Dyrektora

podpisano elektronicznie