



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Spójności i Infrastruktury

KSF.410.13.1.2026

**Pani
Katarzyna Strzegowska
Dyrektor
Zarząd Transportu Miejskiego
ul. Grochowska 316/320
03-839 Warszawa**

Wystąpienie pokontrolne

P/25/019

Transport zbiorowy w miastach

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Zarząd Transportu Miejskiego, ul. Grochowska 316/320, 03-839 Warszawa¹

Kierownik jednostki kontrolowanej

Katarzyna Strzegowska, Dyrektor Zarządu Transportu Miejskiego², od 1 stycznia 2021 r.

Zakres przedmiotowy kontroli

1. Planowanie transportu zbiorowego i realizacja tych planów.
2. Organizacja i zarządzanie publicznym transportem zbiorowym.
3. Integracja publicznego transportu zbiorowego.

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2025 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem i po, jeżeli będą miały znaczenie dla oceny kontrolowanej działalności.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Departament Spójności i Infrastruktury

Kontrolerzy

1. Michał Klawinowski, specjalista kontroli państwowej,
upoważnienie do kontroli nr KIN/30/2025 z 1 października 2025 r. oraz nr KSF/23/2026 z 12 stycznia 2026 r.
2. Adam Polej, specjalista kontroli państwowej,
upoważnienie do kontroli nr KIN/31/2025 z 1 października 2025 r.
3. Anna Okińczyc, starszy inspektor kontroli państwowej,
upoważnienie do kontroli nr KIN/32/2025 z 1 października 2025 r.
4. Anna Szydłarska-Konarska, starszy inspektor kontroli państwowej,
upoważnienie do kontroli nr KIN/33/2025 z 1 października 2025 r.

(akta kontroli str. 1-8, 1384-1385)

¹ Dalej: ZTM lub Zarząd.

² Dalej: Dyrektor ZTM.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Sposób organizacji warszawskiego miejskiego transportu publicznego, jego funkcjonowanie, a także objęcie jego zasięgiem gmin sąsiadujących z Miastem Stołecznym Warszawą⁵ miało korzystny wpływ na zainteresowanie i korzystanie z tego transportu przez pasażerów.

NIK pozytywnie ocenia zbieranie opinii pasażerów, wskazując jednocześnie na niewielki odsetek pozytywnych reakcji i zmian będących następstwem wynikających z nich wniosków dotyczących potrzeb przewozowych. Pozytywnie ocenia również realizację większości założeń Planu transportowego dla m.st. Warszawy⁶, zwracając jednak uwagę na nieosiągnięcie zakładanych wartości wskaźników przy realizacji trzech obszarów dotyczących jakości podróżowania, tj.: stref dostępności przystanków, zatłoczenia pojazdów oraz określania granicznej wartości czasu podróży pomiędzy rejonami w obszarze miasta.

ZTM w latach 2022-2025 (do 30 czerwca), organizując publiczny transport zbiorowy, dostosowywał układ komunikacyjny w zakresie tras i rozkładów jazdy do zmieniających się potrzeb przewozowych oraz zapewniał odpowiednią jego jakość. Zapewnił także dostęp podróżnych do informacji pasażerskiej i możliwości zakupu biletów zarówno na terenie m.st. Warszawy jak i gmin sąsiadujących. ZTM w ww. okresie podejmował także działania promujące transport zbiorowy, jednak nie rozwinął mechanizmów weryfikacji skuteczności poszczególnych inicjatyw promocyjnych. NIK zwraca także uwagę, że większość akcji promocyjnych kierowana była do osób, które już korzystają z publicznego transportu zbiorowego, co mogło mieć wpływ na niezwiększanie popularności tego typu transportu.

NIK pozytywnie ocenia działania podejmowane przez Dyrektora ZTM w obszarze integracji transportu zbiorowego oraz realizacji zawartych porozumień określających zasady wspólnego wykonywania zadań w zakresie lokalnego transportu zbiorowego łączącego obszary pomiędzy m.st. Warszawą oraz wszystkimi sąsiadującymi gminami⁷, wskazując jednocześnie na potrzebę przeprowadzania badań potrzeb transportowych mieszkańców gmin sąsiadujących z m.st. Warszawą.

NIK negatywnie ocenia niezapewnienie pełnej dostępności miejsca dla osób niepełnosprawnych na jednym z czterech poddanych oględzinom parkingów „Parkuj i Jedź” (Park & Ride)⁸. Jednocześnie NIK zauważa, że mniejsza niż 4% liczba miejsc postojowych dla osób niepełnosprawnych na trzech z czterech poddanych oględzinom parkingów P+R powyżej 100 miejsc może wpływać na możliwość skorzystania z tych miejsc przez osoby z niepełnosprawnościami oraz ich mobilność. Ponadto w przypadku czterech parkingów P+R poddanych oględzinom (z 17 parkingów P+R na terenie

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: m.st. Warszawa.

⁶ Plan Zrównoważonego Rozwoju Transportu Zbiorowego dla m.st. Warszawy z uwzględnieniem publicznego transportu zbiorowego organizowanego na podstawie porozumień z gminami sąsiadującymi. Dalej: Plan transportowy lub Plan.

⁷ Dalej: porozumienie.

⁸ System parkingów „Parkuj i Jedź” (P+R) umożliwia bezpłatne parkowanie pojazdów osobom, które w chwili wyjazdu z parkingu przedstawią ważny bilet lub dokument uprawniający do bezpłatnych przejazdów środkami lokalnego transportu zbiorowego organizowanego przez m.st. Warszawę. Dalej: P+R.

m.st. Warszawy), dostęp do bieżącej informacji był utrudniony. Wynikało to z zamontowania tablic informacji parkingowej bezpośrednio nad wjazdem lub na budynku parkingu oraz na pojedynczych drogach dojazdowych (tj. z jednego tylko kierunku).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

1. Planowanie transportu zbiorowego i realizacji tych planów

1.1. Planowanie transportu zbiorowego

Opis stanu faktycznego

Zadania w zakresie organizowania oraz zarządzania publicznym transportem zbiorowym na terenie Warszawy i aglomeracji warszawskiej wykonywał ZTM. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁰ organizacja publicznego transportu zbiorowego należała do zadań własnych gminy. Utworzenie - uchwałą Rady m.st. Warszawy¹¹ - ZTM oddzieliło funkcję organizatora i nadzorcy transportu od działalności przewozowej. W latach 2022-2025 (do 30 czerwca) ZTM zapewniało przejazdy mieszkańcom m.st. Warszawy i 35 ościennych gmin, na podstawie porozumień.

W ZTM informacje od mieszkańców i pasażerów dotyczące potrzeb transportowych gromadzone były za pośrednictwem różnych kanałów kontaktu¹². Nie funkcjonowały natomiast procedury wewnętrzne przeznaczone wyłącznie do pozyskiwania opinii pasażerów w zakresie potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym¹³. Pisma, uwagi oraz zgłoszenia od mieszkańców rozpatrywano na podstawie Zarządzenia nr 23/2020 Dyrektora ZTM z 19 czerwca 2020 r. w sprawie przyjmowania i rozpatrywania pism i zgłoszeń przez Dział Kontaktu z Pasażerem¹⁴. Informacje dotyczące zmieniających się potrzeb transportowych pozyskiwano także poprzez realizację badań opinii pasażerów i mieszkańców oraz konsultacje społeczne. Przy okazji wprowadzania zmian w układzie komunikacji zbiorowej, przykładowo w związku z wydłużeniem linii metra M2 na terenie Bemowa i Targówka lub oddania do użytku nowej trasy tramwajowej do Wilanowa.

(akta kontroli str. 704-709, 714-715, 791-854)

⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych przedstawionych w kolejnych punktach niniejszego rozdziału wystąpienia pokontrolnego. Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę częściową jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

¹⁰ Dz.U. 2025 poz. 1153 ze zm. (dalej: ustawa o samorządzie gminnym)

¹¹ 16 grudnia 1991 r., natomiast formalnie ZTM rozpoczął działalność 1 stycznia 1992 r.

¹² Formularzy kontaktu ze strony internetowej ZTM, poczty elektronicznej, zgłoszenia przez Miejskie Centrum Kontaktu 19-115, tradycyjna korespondencja listowna, osobiste składanie pism w Punktach Obsługi Pasażerów, kontakt telefoniczny oraz spotkania z dyrektorem ZTM.

¹³ Dalej również: ptz.

¹⁴ Według § 1 ust. 2 pisma obejmowały: skargi, wnioski, interpelacje, wnioski o udostępnienie informacji publicznej, wnioski o ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego, petycje.

W latach 2022-2025 (do 30 czerwca) do ZTM wpłynęło 1670¹⁵ wniosków dotyczących potrzeb przewozowych, w tym: 446 (tj. 27%) propozycji zwiększenia częstotliwości kursowania, 394 (24%) propozycji nowych tras, 350 (21%) propozycji przywrócenia połączeń, 242 (14%) odnosiło się do propozycji nowych przystanków lub dodania do tras linii istniejących. Pozostałe wnioski dotyczyły koordynacji rozkładów jazdy (175), próśb o zmianę wielkości taboru (116), informacji odnośnie uszkodzenia infrastruktury (109): przystanku, stacji, parkingu lub wymiany/zainstalowania wiaty przystankowej, zmian w układzie komunikacyjnym po otwarciu trasy tramwajowej do Wilanowa (18) oraz współpracy z samorządami (28). Pozytywnie rozpatrzono 217 wniosków, tj. 13%, negatywnie 1274 (76,3%), pozostałych 10,7% wniosków pozostawiono bez rozpatrzenia ze względu na tematykę nie związaną z działalnością ZTM.

Dyrektor ZTM wyjaśniła, że: *wysoki odsetek wniosków, które nie zostały wdrożone, świadczy o funkcjonowaniu racjonalnego filtra analitycznego. Taki sposób weryfikacji oddziela postulaty niemożliwe do wdrożenia, nieefektywne lub nieuzasadnione z punktu widzenia interesu ogółu od tych, które realnie przyczyniają się do poprawy funkcjonowania transportu publicznego w mieście.*

Dział Organizacji Przewozów¹⁶ weryfikował zasadność wniosków dot. obsługi komunikacyjnej (trasy linii, napełnienia pojazdów, rozkładów jazdy, przystanków) poprzez: ocenę skutków wnioskowanej zmiany dla ogółu zainteresowanych pasażerów¹⁷, możliwości taborowe¹⁸, możliwości techniczne¹⁹, możliwości budżetowe²⁰, zgodność z obowiązującymi przepisami, zasadami, planami²¹. Ponadto, brane pod uwagę były aspekty dotyczące korekty oferty przewozowej w strefie podmiejskiej, wówczas realizacja wniosku była uzależniona także od akceptacji korekty przez Gminy. Podobnie w sytuacji jeżeli realizacja wniosku wymagała podjęcia działań będących w kompetencjach innych podmiotów (rozbudowy układu drogowego/torowego, budowy sygnalizacji świetlnej, zmiany w organizacji ruchu, korekty rozkładu jazdy pociągów), brano pod uwagę czy te inne podmioty mają takie działania w swych planach. W przypadku pozytywnej weryfikacji wnioskowana zmiana była przyjmowana do realizacji. Jeżeli realizacja wniosku nie wymagała spełnienia dodatkowych warunków (technicznych, taborowych budżetowych, innych), to wnioskowana zmiana została

¹⁵ W 2022 r. – 253, w 2023 r. – 271, w 2024 r. – 834 i w 2025 r. (do 30 czerwca) – 312.

¹⁶ Dalej: Dział PPO.

¹⁷ Czy realizacja wniosku skutkowałaby rzeczywistą poprawą obsługi komunikacyjnej połączenia, którego wniosek dotyczy, czy realizacja wniosku skutkowałaby jednocześnie poprawą / pogorszeniem obsługi komunikacyjnej innego połączenia, czy nadawca wniosku kieruje się wyłącznie swoją jednostkową potrzebą, która jest sprzeczna z potrzebami większości pasażerów.

¹⁸ Czy jeżeli realizacja wniosku wymagałaby zaangażowania dodatkowego taboru lub zamiany taboru na tabor o innej pojemności, to czy mamy możliwość pozyskania potrzebnego taboru.

¹⁹ Jeżeli wniosek dotyczy poprawy punktualności kursowania linii, to czy jest możliwość poprawy, korekty rozkładowych czasów przejazdu, czy też opóźnienia mają charakter silnie losowy, wynikający z bardzo zmiennych warunków ruchu, jeżeli realizacja wniosku skutkowałaby skierowaniem linii na nowe ulice, to czy ulice te spełniają wymagane do prowadzenia komunikacji parametry, jeżeli realizacja wniosku wymagałaby uruchomienia dodatkowych przystanków, to czy te przystanki istnieją albo są możliwe do wyznaczenia, jeżeli realizacja wniosku skutkowałaby zwiększeniem liczby pojazdów kończących trasę na danym krańcu, to czy na tym krańcu jest odpowiednia rezerwa pojemności.

²⁰ Jeżeli realizacja wniosku wymagałaby zwiększenia pracy przewozowej, to czy są na to odpowiednie środki w budżecie ZTM lub gminy, jeżeli realizacja wniosku wymagałaby działań inwestycyjnych (budowa przystanków, rozbudowa krańca), to czy są na te działania odpowiednie środki w budżecie ZTM, m.st. Warszawy lub gminy.

²¹ Jeżeli wniosek dotyczy zwiększenia oferty przewozowej, to czy dane o napełnieniach (heatmapy) uzasadniają to zwiększenie, jeżeli wniosek dotyczy skierowania linii na nowe ulice, to czy ulice te w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego są przewidziane do kursowania komunikacji publicznej, jeżeli wniosek dotyczy zmiany charakteru przystanku, to czy spełnia on przyjęte kryteria uzasadniające zmianę, jeżeli wniosek dotyczy zmiany nazwy przystanku, to czy jest on zgodny z zasadami nazewnictwa przystanków określonych w stosownym zarządzeniu Prezydenta m.st. Warszawy, jeżeli wniosek dotyczy budowy nowego odcinka trasy tramwajowej to czy odcinek ten jest przewidziany w planach m.st. Warszawy.

wprowadzona do harmonogramu zadań Działu PPO, który przekazywał informację o sposobie rozpatrzenia wniosku do Działu Kontakt z Pasażerem.

(akta kontroli str. 705-707, 726)

W przypadku potrzeby wykonania analizy obejmującej określony obszar miasta, ciąg komunikacyjny lub wybrane linie, wykorzystywano możliwości gromadzenia i przetwarzania danych pomiarowych z systemów zliczania pasażerów oraz komputerów pokładowych pojazdów, jakie posiadała Hurtownia Danych ZTM. Systemy w autobusach/tramwajach dostarczały także dane o lokalizacji pojazdów i czasie przejazdu pomiędzy przystankami. Zbierane i agregowane przez Hurtownię Danych ZTM informacje pozwalały na wykonywanie analiz określonych obszarów miasta, ciągów komunikacyjnych lub wybranych linii, a tym samym na podejmowanie decyzji o potrzebie wprowadzenia korekt dotyczących pojemności taboru obsługującego linie, częstotliwości kursowania linii, charakteru przystanków (stały/warunkowy), rozkładowych czasów jazdy, okresów kursowania. Służyły także do podejmowania inicjatyw dotyczących wdrożenia rozwiązań organizacji ruchu usprawniających kursowanie pojazdów (np. buspasy, priorytety w sygnalizacji), przebudów infrastruktury drogowej, uruchamiania nowych linii i zmian tras istniejących. Część informacji dotyczących np. urbanizacji wybranych rejonów miasta i gmin przyległych, służyło do określania przyszłych potrzeb taborowych i infrastrukturalnych, tj. budowy nowych pętli autobusowych, tworzenia nowych tras tramwajowych do obsługi nowej zabudowy.

(akta kontroli str. 701, 741-786)

W listopadzie 2024 r. ZTM przeprowadził *Badanie satysfakcji pasażerów korzystających z usług publicznego transportu zbiorowego na terenie Warszawy i aglomeracji warszawskiej*. W latach 2022-2025 (do 30 czerwca) było to badanie jednokrotne - poprzednie edycje odbyły się w 2018, 2019 i 2021 r. W wyniku badania stwierdzono poprawę zadowolenia mieszkańców z warszawskiego transportu publicznego - w 2024 r. 85% mieszkańców oceniło go dobrze lub bardzo dobrze i było to o 8 pp. więcej niż w 2021 r. Jednocześnie stwierdzono zmniejszenie intensywności korzystania z transportu miejskiego spowodowane wprowadzeniem od czasu pandemii pracy zdalnej i hybrydowej oraz zwiększającą się liczbą osób w wieku emerytalnym. W badaniu pasażerowie doceniali punktualność i częstotliwość kursów, jednak problemem było zatłoczenie pojazdów, rzadkie kursy niektórych linii i niedostateczna informacja o opóźnieniach spowodowanych sytuacjami kryzysowymi. W raporcie po badaniu²² sformułowano rekomendacje: poprawę komfortu podróży w godzinach szczytu, planowanie zakupów pojazdów z uwzględnieniem osób starszych np.: mających więcej miejsc siedzących, dotyczące punktualności i częstotliwości kursowania (poprzez monitorowanie i inteligentne systemy zarządzania ruchem), alertów o opóźnieniach lub zmienionych trasach dostępnych w czasie rzeczywistym (np. poprzez rozwój aplikacji mobilnych oraz systemów informacyjnych). Jako istotny problem potraktowano zbyt małą liczbę połączeń i zbyt duże odległości między przystankami (19% wskazań). Ankietowani w większości akceptowali ofertę biletów, zwracali uwagę na brak elastycznych rozwiązań, takich jak bilety o średniej długości czasie przejazdu (40-55 minut lub 30 min), byli także zainteresowani wprowadzeniem taryf odległościowych lub opłat za faktyczny czas przejazdu.

W badaniu zanotowano systematyczny (w odniesieniu do poprzednich edycji) spadek oceny lokalizacji i dostępności parkingów typu P+R (oraz Kiss&Ride) z 4,1 do 3,6 w skali 1-5. Korzystanie

²² Wystosowanym przez Agencję badawczą PBS Sp. z o.o.

ze stref P+R w 2024 r. wynosiło 15% i spadło o 5% w odniesieniu do 2021 r. Rekomendowano rozbudowę parkingów, zwiększenie liczby miejsc parkingowych, by ułatwić przesiadki z samochodów prywatnych na transport publiczny. Kluczową rekomendacją była rozbudowa istniejących linii metra i ich integracja z innymi formami komunikacji. Badanie obejmowało również m.in. aspekty bezpieczeństwa, wygody i oceny przystanków, które były ocenione pozytywnie. Liczba osób doceniających korzystanie z warszawskiej komunikacji miejskiej w porównaniu z używaniem samochodu wzrosła w odniesieniu do 2021 r. i wynosiła: „Nie ma problemu z parkowaniem” – 48%, wzrost o 4%, „Nie muszę prowadzić samochodu” – 40%, wzrost o 3%, „Jest taniej niż samochodem” – 37%, wzrost o 9%, przy czym „Nie stoję w korkach” zadeklarowało 39% ankietowanych, tj. o 5% mniej niż w 2021 r. Trudności związane z koniecznością przesiadania się wskazywało 29% ankietowanych, tj. o 4% mniej niż w 2021 r. Nie badano odrębnie centrów przesiadkowych.

(akta kontroli str. 84-87, 203, CD pliki nr 91-95, 109-114)

Systematycznym ogólnym badaniem różnych aspektów usług miejskich był tzw. „Barometr Warszawski” realizowany przez władze miasta od 2012 r., stanowił on pomiar wskaźników monitorujących strategię i programy, zawierał m.in. ogólne badania satysfakcji podróżnych. W raporcie z 2022 r.²³ opisano korzystanie m.in. z komunikacji miejskiej – autobusów, tramwajów, metra, z pociągu, z samochodu prywatnego lub służbowego jako pasażer oraz jako kierowca, z parkingu w systemie P+R, a także jakość podróżowania po Warszawie komunikacją miejską oraz samochodem osobowym. Od 2023 r. badania prowadzone były 4 razy w roku. Od 2023 r. do września 2025 r. pod względem ważności dla mieszkańców najwyżej ocenionymi zagadnieniami były: bezpieczeństwo w mieście, bezpieczeństwo na drogach oraz funkcjonowanie komunikacji miejskiej. Najwyższe wskaźniki zadowolenia dotyczyły funkcjonowania komunikacji miejskiej oraz oferta kulturalna. Najniższy poziom zadowolenia dotyczył dostępności miejsc parkingowych, łatwości poruszania się samochodem oraz stanu dróg.

ZTM prowadził również badania systemów biletowych i możliwych barier w korzystaniu z transportu²⁴. W odpowiedzi na wyniki badań opinii pasażerów odnoszące się do taryfy biletowej wszczęto postępowanie na nowy Warszawski System Biletowy, którego uruchomienie zaplanowano od września 2027 r. (m.in. portal pasażera, aplikacja), do marca 2029 r. (m.in. nowe kasowniki w pojazdach i na stacjach metra). ZTM zaplanował uruchomienie nowego systemu biletowego celem wprowadzenia dynamicznych taryf biletowych z systemem lojalnościowym, możliwości identyfikacji pasażera oraz wprowadzenia mobilnych form płatności.

(akta kontroli str. 22-37, 1374 płyta CD pliki nr 88-91)

Uchwałą nr XI/198/2015²⁵ z 7 maja 2015 r. Rada m.st. Warszawy uchwaliła Plan transportowy. Uchwalony plan był zgodny z wymogami ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie

²³Pomiar wskaźników monitorujących strategię i programy część 1 i 2, Sopot, grudzień 2022 r., styczeń 2023 r. https://um.warszawa.pl/documents/55043703/0/Wska%C5%BAniki+monitorowania+strategii+i+program%C3%B3w_2022.pdf/317ede3c-5893-2a7e-2bef-222ea71d7f84?t=1675419420091

²⁴ Badanie nowej nazwy Karty Warszawianki (jakościowe i ilościowe 24 maja – 6 czerwca 2022 r.), Badanie nowego systemu biletowego (jakościowe i ilościowe 18 stycznia – 15 kwietnia 2024 r.), Badanie barier dla korzystania z Warszawskiego Transportu Publicznego (ilościowe w kwietniu 2024 r.), Badanie wykorzystania biletów Warszawskiego Transportu Publicznego (ilościowe – w kwietniu 2024 r.)

²⁵ Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego z 25 maja 2015 r., Dalej Plan lub Plan transportowy.

zbiorowym²⁶ i rozporządzeniem w sprawie szczegółowego zakresu planu²⁷. Według stanu na koniec 2025 r., Plan od momentu przyjęcia nie był aktualizowany, ani nie powstał nowy, mimo że Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego m.st. Warszawy²⁸ powstało sześć lat po wprowadzeniu Planu w życie i zgodnie z art. 12 ust. 2 pkt 1c w związku z art. 14 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym stanowi to podstawę do aktualizacji Planu. Ponadto w studium powoływano się na dane dotyczące ruchu w aglomeracji na podstawie wyników Warszawskiego Badania Ruchu z 2015 r., a Plan Transportowy uwzględniał dane z 2005 r.

Plan obejmował jedynie 30 gmin aglomeracji warszawskiej, a po 2015 r. 5 kolejnych gmin²⁹ i powiat wołomiński podpisało z m.st. Warszawą porozumienia o wspólnej realizacji zadań publicznego transportu zbiorowego. Plan zakładał także, iż faktyczna liczba mieszkańców aglomeracji może być wyższa o kilkaset tysięcy osób niż wynikało to z danych urzędowych, a prognozowana liczba ludności w gminach sąsiadujących z Warszawą (na 2030 r.), w wariantie dekoncentracyjnym (zakładającym osłabienie trendów w zakresie rozwoju przestrzennego) została przekroczona w 2024 r. o 17%. W szesnastu gminach należących do aglomeracji warszawskiej, w oparciu o dane uwzględnione w ww. Planie z 2015 r., formalny wzrost liczby mieszkańców według stanu na koniec 2024 r. wynosił od 21,4% do 77,7%³⁰.

(akta kontroli str. 1492 płyta CD plik nr 7)

Główny Urząd Statystyczny³¹ (w okresach 10 letnich) wykonywał badania dojeżdżających do pracy i wyniki bazowe włączone do Planu transportowego pochodziły z badań z 2011 r. Najnowsze badania z 2021 r. wskazywały, że liczba dojeżdżających do pracy w Warszawie wzrosła z 271 tys. (w 2011 r.) do 390,4 tys. (w 2021 r.), tj. o 44%. Największy odsetek dojeżdżających do stolicy zanotowały gminy: Żąbki, Pruszków, Marki i Legionowo. Wyniki te nie uwzględniały dojazdów do szkół i uczelni. Dynamikę zmian potwierdzały statystyki ZTM: pomiędzy 2023 a 2024 r. liczba pasażerów przewozów koleją podmiejską wzrosła o 19%. W 2024 r. sprzedano prawie 350 tys. biletów Warszawskiego Transportu Publicznego³² (wspólnych biletów na ZTM-KM-WKD³³), najwięcej zakupili mieszkańcy Piaseczna, Legionowa i Wołomina.

Zastępca Dyrektor ZTM wyjaśnił, że zgodnie z zakresem działania Biura Funduszy Europejskich i Polityki Rozwoju Urzędu m.st. Warszawy jest ono odpowiedzialne m.in. za: koordynowanie polityki transportowej m.st. Warszawy w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w tym monitorowanie wykonania celów i aktualizowanie polityki m.st. Warszawy w zakresie publicznego transportu zbiorowego; opiniowanie projektów dokumentów strategicznych i planistycznych w zakresie publicznego transportu zbiorowego; przygotowanie planu transportowego dla m.st. Warszawy; przygotowanie projektów programów rozwoju publicznego transportu zbiorowego oraz określanie priorytetów realizacji tych programów przez Zarząd Transportu Miejskiego. W związku z powyższym ZTM nie inicjuje ani nie realizuje procesu tworzenia i aktualizacji „Planu zrównoważonego rozwoju publicznego

²⁶ Dz.U. z 2025 r. poz. 285 ze zm. (dalej: ustawa o publicznym transporcie zbiorowym lub ustawa o ptz).

²⁷ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 25 maja 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. 2011 nr 117 poz. 684).

²⁸ Przyjęte uchwałą nr LIII/1611/2021 Rady m.st. Warszawy z 26 sierpnia 2021 r.

²⁹ Chynów, Czosnów, Kampinos, Karczew i Nowy Dwór Mazowiecki.

³⁰ Przede wszystkim gminy Wieliszew, Marki, Żąbki, Kobylka, Nadarzyn i Lesznowola.

³¹ Dalej: GUS.

³² Dalej: WTP.

³³ Oferta Warszawa+, polegająca na współpracy Warszawy z podwarszawskimi gminami, które współfinansują bilety.

transportu zbiorowego”, a jedynie uczestniczy w tym procesie jako podmiot opiniujący i doradczy. Na dzień 2 października 2025 r. nie brał udziału w tego typu działaniach.

(akta kontroli str. 741-786)

Zastępca dyrektora Biura Funduszy Europejskich i Polityki Rozwoju Urzędu m.st. Warszawy wyjaśnił, że m.st. Warszawa prowadzi prace nad wspólną aktualizacją dokumentów strategicznych związanych z rozwojem m.st. Warszawy, również w kontekście funkcjonowania i rozwoju systemu transportu publicznego – Strategią #Warszawa2030 oraz Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego, które w obliczu nowelizacji o planowaniu przestrzennym stanowią Planem Ogólnym (według stanu na dzień 8 grudnia 2025 r. oba dokumenty były na etapie wewnętrznych uzgodnień). Ponadto, w okresie od 1 października do 30 listopada 2024 r. na terenie gmin metropolii warszawskiej oraz w okresie od 5 marca do 30 kwietnia 2025 r. na obszarze Warszawy, przeprowadzone zostały kompleksowe badania ruchu (Warszawskie Badanie Ruchu³⁴). Przez ten czas zbierane były informacje o sposobach podróżowania mieszkańców metropolii, a także dane o ruchu pojazdów. W związku z powyższym, została podjęta decyzja o wstrzymaniu dalszego procedowania dokumentu Planu transportowego do czasu powstania tych dokumentów, tak by wszystkie dokumenty strategiczne były ze sobą zgodne i spójne. Trwały również prace nad zmianą ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym³⁵, które przewidywały ograniczenie liczby organizatorów publicznego transportu zbiorowego³⁶ zobowiązanych do opracowania planu transportowego. m.st. Warszawa również uczestniczyło w opiniowaniu projektu nowelizacji ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

(akta kontroli str. 715)

Ptz w aglomeracji warszawskiej został opisany ponadto w dokumentach o charakterze strategicznym i planistycznym w tym, m.in. we wspomnianym wyżej Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego m.st. Warszawy³⁷. Dokument zawierał wskazania odnośnie stref dostępu do przystanków transportu zbiorowego w zależności od stref zagospodarowania miasta. Wskazywał też kierunkowe działania związane z rozwojem sieci transportowej. Ze względu na rozpraszanie zabudowy i dezintegrację przestrzenną miasta i aglomeracji powodującą zwiększone zapotrzebowanie na wykorzystywanie samochodu w podróżach, postępujący wzrost motoryzacji i tendencję do użytkowania samochodów do podróży wewnątrzmięjskich (pogłębiających zatłoczenie ulic w Warszawie) oczekiwania części społeczeństwa sprowadzają się do rozwiązywania trudności komunikacyjnych poprzez rozbudowę układu drogowo-ulicznego i parkingów (w tym w dzielnicy Śródmieście). Studium wskazywało jednak na wzmocnienia roli transportu zbiorowego, szczególnie w centrum miasta, tak, aby utrzymać wysoki (60%) udział komunikacji publicznej w podziale zadań przewozowych w Warszawie. Podkreślało także wymóg dalszej modernizacji transportu masowego, szczególnie systemu kolejowego, który powinien odzyskać kluczową rolę w obsłudze ruchu podmiejskiego. Wskazywał również na konieczność integracji szynowych środków transportu, budowę nowoczesnych węzłów przesiadkowych i wprowadzenie zintegrowanego systemu sterowania ruchem oraz budowy systemu parkingów P+R stwarzającego możliwość odbywania podróży transportem publicznym i ograniczenia natężenia ruchu samochodowego na ulicach miasta.

³⁴ Dalej: WBR.

³⁵ Dalej: ustawa o ptz.

³⁶ Dalej: ptz.

³⁷ Przyjęte uchwałą nr LIII/1611/2021 Rady m.st. Warszawy z 26 sierpnia 2021 r.

Studium podkreślało konieczność uprzywilejowania komunikacji publicznej i ograniczenia dostępności obszaru centrum Warszawy dla ruchu samochodowego oznaczające potrzebę zróżnicowania środków realizacji polityki transportowej w zależności od charakteru obszaru, dla którego będą zastosowane. Podział obszaru miasta na strefy pozwolił na zidentyfikowanie standardów obsługi komunikacją publiczną oraz norm i wskaźników parkingowych. Intensywność i dobór funkcji zabudowy terenów powinny umożliwić pieszy dostęp do sąsiadujących z nimi dworców i przystanków transportu publicznego tak, aby stał się on atrakcyjną alternatywą dla samochodu³⁸.

(akta kontroli str. 1492 płyta CD plik nr 1)

Plan zrównoważonej mobilności miejskiej dla metropolii warszawskiej 2030+³⁹ był dokumentem integrującym politykę przestrzenną z transportową, z uwzględnieniem zależności pomiędzy różnymi gałęziami transportu. Jednym z celów horyzontalnych wskazanych w ww. dokumencie stanowiła poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego wszystkich użytkowników, redukcja wpływu transportu na środowisko i klimat oraz poprawa dostępu do publicznego transportu zbiorowego. Wskaźnikami do osiągnięcia niniejszego celu były zmiany w zestawieniu udziału podróży samochodem osobowym względem podróży publicznym transportem zbiorowym m.in. w całej metropolii (w %): z 72 (samochód) /28 (ptz) w 2019 r. poprzez 64/36 w 2030 r. do 53/47 w 2040 r., a w Warszawie: z 72/28 w 2019 r. poprzez 63/37 w 2030 do 50/50 w 2040 r.

Kolejnym celem horyzontalnym była poprawa dostępu do publicznego transportu zbiorowego całego obszaru metropolii warszawskiej uzyskany poprzez wzrost dostępu do publicznego transportu zbiorowego (ptz) z 62% w 2022 r. przez 68% w 2030 r. do 70% w 2040 r. Wskaźnik mieszkańców samej Warszawy miałyby wzrosnąć z 92% z 2022 r. poprzez 97% w 2030 do 99% w 2040 r. Dostępność do przystanków autobusowych lub tramwajowych oddalonych mniej niż 5 minut (417 m w linii prostej) lub 10 minut (833 m w linii prostej) do stacji kolei lub metra. Przez bardzo dobry lub dobry dostęp do ptz, rozumiany był: dla obszaru zamieszkałego przez poniżej 100 tys. mieszkańców, tj. obszaru pozostałego metropolii warszawskiej: bardzo dobry dostęp to powyżej średnio 4 połączeń na godzinę od 6:00 do 20:00 (w zasięgu grup przystanków w sumie); dobry dostęp to poniżej średnio 4 połączeń na godzinę.

Dla obszaru zamieszkałego przez ponad 100 tys. mieszkańców bardzo dobry dostęp to powyżej średnio 10 połączeń na godzinę od 6:00 do 20:00 (zasięgu grup przystanków w sumie), dobry dostęp to powyżej średnio 4 połączeń na godzinę.

Podmiotem koordynującym wdrażanie SUMP zostało Stowarzyszenie Metropolia Warszawa - ze względu na prowadzone działania integrujące pomiędzy gminami i powiatami. Stowarzyszenie miało wykonywać swoje zadania przy wykorzystaniu zasobów Urzędu m.st. Warszawy, w tym biura właściwego ds. współpracy metropolitalnej (m.in. koordynacja działań na poziomie m.st. Warszawy) oraz biura właściwego ds. polityki mobilności (m.in. zadania związane z monitorowaniem wskaźników). Podmiotami odpowiedzialnymi za realizację SUMP były jednostki samorządu

³⁸ <https://architektura.um.warszawa.pl/-/studium-uwarunkowan-i-kierunkow-zagospodarowania-przestrzennego-warszawy> (dostęp 16 grudnia 2025 r.).

³⁹ Przyjęty uchwałą nr 17/2023 Walnego Zgromadzenia Członków Stowarzyszenia „Metropolia Warszawa” z 18 września 2023 r. Dalej: SUMP.

terytorialnego wraz z zaangażowanymi podmiotami publicznymi i prywatnymi, w tym organizatorami publicznego transportu zbiorowego.

(akta kontroli str. 1492 płyta CD plik nr 9)

Kolejnym dokumentem strategicznym odnoszącym się swoim zakresem do rozwoju i funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w m.st. Warszawie była Strategia #Warszawa2030 - efekt wspólnej pracy mieszkańców, przedsiębiorców, przedstawicieli różnego typu organizacji oraz Urzędu m.st. Warszawy wyznaczający kierunek rozwoju miasta.

Cel operacyjny 3.3. *Korzystamy z przyjaznego systemu transportowego* miał zostać osiągnięty poprzez doskonalenie transportu zbiorowego. Strategia przewidywała rozwinięcie sieci tras i przystanków komunikacji publicznej, przede wszystkim szynowej. Powstanie zintegrowanych węzłów przesiadkowych, wdrożenie rozwiązań z zakresu inteligentnych systemów transportowych, upowszechnianie rozwiązań w zakresie mobilności współdzielonej, wprowadzenie rozwiązań ograniczających możliwość poruszania się samochodami w strefie śródmiejskiej i w innych obszarach o wysokim poziomie zanieczyszczenia powietrza. A także realizowanie działań edukacyjnych popularyzujących inne niż samochód środki transportu, zmianę przyzwyczajeń mieszkańców w zakresie komunikacji oraz uwolnienie przestrzeni od ruchu samochodowego. Realizacja tego celu, wg zapisów Strategii, wymagała zastosowania przez Urząd m.st. Warszawy systemowych rozwiązań obejmujących: współpracę z gminami obszaru metropolitalnego Warszawy, integrację działań z zakresu cyfryzacji miasta, podporządkowanie gospodarowania nieruchomościami komunalnymi polityce przestrzennej miasta. Miernikiem celu był wskaźnik indeksu zadowolenia z jakości przemieszczania się po mieście, który z 57% w 2017 r. ma wzrosnąć do 72% w 2030 r. To na podstawie tej strategii zwiększano liczbę linii Szybkiej Kolei Miejskiej Sp. z o.o. w Warszawie⁴⁰. Urząd m.st. Warszawy prowadzi prace nad przygotowaniem aktualizacji tej Strategii w postaci Strategii Rozwoju Warszawy 2040+⁴¹.

(akta kontroli str. 1492 płyta CD plik nr 8)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.2. Realizacja Planu transportowego

Opis stanu faktycznego

Plan zakładał, że sieć komunikacyjna w aglomeracji warszawskiej będzie funkcjonowała w oparciu o układ korytarzy transportowych: głównych – koncentrujących największe przewozy pasażerskie i pomocniczych – koncentrujących mniejsze potoki pasażerów. Zakładał także zastosowanie priorytetów w sterowaniu ruchem, aby uzyskać konkurencyjność wobec ruchu samochodowego. Trzonem sieci komunikacyjnej miał być transport szynowy (kolej, metro, tramwaj), a komunikacja autobusowa miała pełnić podstawową rolę w korytarzach nieobsługiwanych transportem szynowym oraz funkcję dowozową pasażerów do węzłów przesiadkowych umożliwiających przesiadki na transport szynowy, a także pełnić rolę komunikacji zastępczej. W punkcie wyjściowym

⁴⁰ Dalej: SKM.

⁴¹ <https://um.warszawa.pl/waw/strategia/strategia-rozwoju-miasta> (dostęp 16 grudnia 2025 r.).

określonym w Planie transportowym ruch ptz zdominowany był przez komunikację autobusową (udział pod względem wykonywanych wozokilometrów⁴² w 2015 r. - 54%). Na koniec 2024 r. praca przewozowa pojazdów szynowych (SKM, metro i komunikacja tramwajowa) stanowiła 58,2% pod względem wykonywanych wzkm.

Plan transportowy określał poziom usług przewozowych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej według wybranych wskaźników:

Dostępności, czyli udziału taboru niskopodłogowego w ruchu liniowym (stałe linie komunikacyjne, godziny szczytu przewozowego):

- a) w komunikacji autobusowej (oprócz linii lokalnych L), metrze i SKM – planowano 100% i wartość ta została osiągnięta (według stanu na 30 czerwca 2025 r.);
- b) komunikacji tramwajowej – co najmniej 50% - w I połowie 2025 r. wskaźnik wynosił 79%.

Utrzymania stref dostępności przestrzennej przystanków:

- a) przystanki komunikacji tramwajowej i autobusowej na terenie m.st. Warszawy: strefa śródmiejska – 300 m, strefa miejska – 400 m, strefa przedmieść na obszarze m.st. Warszawy – 500 m, przystanki komunikacji autobusowej poza terenem m.st. Warszawy: obszary o wysokiej intensywności zabudowy i gęstości zaludnienia – 500 m, obszary o niskiej intensywności zaludnienia – 800 m, stacje metra – 1000 m, stacje kolejowe: w centralnej części miasta 1000 m, w dzielnicach obrzeżnych i w aglomeracji – 2000 m. ZTM przyjął ww. wartości do realizacji udostępniając do wiadomości publicznej mapę z naniesionymi przystankami⁴³. Kontrola wykazała, że według stanu na 14 października 2025 r. nie utrzymano stref dostępności przystanków. Rejony dzielnic Białołęka, Wawer i Wilanów – stanowiły obszary, w których skupiska budynków mieszkalnych znajdowały się poza strefą 500 m od przystanków komunikacji autobusowej i 2000 m od stacji kolejowych. Podobnie w gminach: Marki, Nadarzyn i Lesznowola dla części budynków jednorodzinnych odległość od przystanków autobusowych jest większa niż 800 m. Więcej na ten temat w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.
- b) niezawodność realizacji rozkładu jazdy, mierzony liczbą wykonywanych kursów na poziomie powyżej 99% - w latach 2022-2025 (do 30 czerwca) został osiągnięty dla autobusów, tramwajów i kolei podmiejskiej, natomiast dla metra wskaźnik ten nie został osiągnięty w 2022 r. i wyniósł wówczas 97,9%.
- c) punktualność kursowania w Planie transportowym wskazana była jako uwzględnienie docelowej odchyłki od rozkładu jazdy <+1 min, -3 min>. Zastępca Dyrektor ZTM wyjaśnił, że ZTM prowadził statystyki związane z realizacją usług przewozowych na terenie m.st. Warszawy w sposób „procentowy”, tj. punktualność autobusów w okresie objętym kontrolą wynosiła: w 2022 r. – 78,5%, w 2023 r. – 76,1%, w 2024 r. – 75,2% i w 2025 r. (do 30 czerwca) – 78%. Punktualność tramwajów: w 2022 r. – 90,6%, w 2023 r. – 90,3%, w 2024 r. – 92,4% i w 2025 r. (do 30 czerwca) – 94,4%. Punktualność metra: w 2022 r. – 97,5%, w 2023

⁴² Jednostka obliczeniowa stosowana w transporcie kołowym, równa jednemu kilometrowi drogi wykonanej przez środki transportu w określonym czasie. Dalej: wzkm.

⁴³ <https://experience.arcgis.com/experience/02021df440304a229886be44baa92c76/> (dostęp 19 grudnia 2025 r.)

r. – 94,1%, w 2024 r. – 97,6% i w 2025 r. (do 30 czerwca) – 98,4%. Punktualność SKM: w 2022 r. – 96,1%, w 2023 r. – 94,9%, w 2024 r. – 99,6%.

Plan transportowy zakładał ponadto rozwój systemów P+R, B+R (Bike and Ride), K+R (Kiss and Ride): według stanu wyjściowego dla Planu, tj. w 2013 r. funkcjonowało 13 parkingów z 4020 miejscami dla samochodów i 569 miejscami dla rowerów. W 2025 r. liczba parkingów wzrosła do 17 z 4772 miejscami dla samochodów i 968 miejscami dla rowerów, tj. liczba miejsc parkingowych samochodowych wzrosła przez 12 lat o 18,7%.

W miarę możliwości plan zakładał również zapewnienie standardu podróżowania w godzinach szczytu na poziomie 4 osób/m² powierzchni do stania. Zastępca Dyrektor ZTM wyjaśnił, że standard obowiązujący w ostatniej dekadzie (2015-2025) nie zmienił się i wynosił 6,7 osoby/m²⁴⁴. I nie został przyjęty różny standard dla różnych pór dnia – więcej na ten temat w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 720-723, 726, 734-736)

Istotnym elementem poprawy jakości podróży środkami miejskiej komunikacji zbiorowej – według zapisów Planu transportowego - było skrócenie czasu jazdy. Bazując na modelu podróży dla m.st. Warszawy przyjęto w nim, że graniczną wartością czasu pomiędzy rejonami w obszarze miasta jest 45 minut. Dyrektor ZTM wyjaśniła, że podczas planowania przebiegu linii brana jest pod uwagę cała trasa, jednak ze względu na kongestię czas 45 minut w Warszawie jest nieosiągalny – więcej na ten temat w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 720, 734-736)

W sprawozdaniach rocznych ZTM zaraportował, że sprzedaż biletów lokowała się na poziomach: w 2022 r. - 101 mln biletów, w tym 5,3 mln sztuk biletów długookresowych⁴⁵; w 2023 r. - 113 mln biletów, w tym 4,81 mln sztuk biletów długookresowych, a w 2024 r. 115 mln biletów, w tym 4,86 mln biletów długookresowych.⁴⁶ Na koniec 2025 r. ceny biletów długookresowych pozostały niezmiennie od 2013 r.

(akta kontroli str. 730-731)

W okresie postpandemicznym, czyli w 2023 r. łączna liczba sprzedanych wszystkich rodzajów biletów wyniosła 113 mln szt., w 2024 r. sprzedano w sumie 115 mln biletów, w tym 4,86 mln biletów długookresowych, których liczba w odniesieniu do roku 2023 wzrosła zaledwie o 50 tys. Przed pandemią, w roku 2019 sprzedano ponad 85 mln biletów, w tym 5,29 mln biletów długookresowych. Pomimo wydłużania linii metra i tramwajowych, poczynionych inwestycji np. w rozwój Internetowych systemów transportowych, zakup taboru niskopodłogowego, niezmienniania ceny biletów miesięcznych i kwartalnych nie zwiększa się znacząco liczba pasażerów. Dyrektor ZTM nie dostrzega korelacji czasu i komfortu przejazdu z liczbą zakupionych biletów przez stałych użytkowników komunikacji miejskiej podkreślając, iż wynika to z zachowań podróżnych spowodowanych pandemią, podczas której był bardzo duży odpływ pasażerów. Dane zebrane przez ZTM wskazują, iż odzyskana została liczba pasażerów sprzed pandemii, a niewielki przyrost

⁴⁴ Liczba miejsc pasażerskich stojących ustalona zgodnie z zasadami określonymi w Załączniku 11 do Regulaminu nr 107 Europejskiej Komisji Gospodarczej Organizacji Narodów Zjednoczonych, przy zastosowaniu wskaźnika powierzchni podłogi przeznaczonej na jednego pasażera wynoszącego 0,15 m².

⁴⁵ Str. 24 sprawozdania https://www.ztm.waw.pl/wp-content/uploads/2023/04/raport_ZTM_2022popr.pdf (dostęp 29 grudnia 2025 r.).

⁴⁶ <https://www.ztm.waw.pl/raporty-roczne-ztm/> (dostęp 22 grudnia 2025 r.)

sprzedanych biletów długookresowych w 2024 r. (w stosunku do 2023 r.) spowodowany był – według niej - pracą hybrydową, ponieważ pasażerom bardziej kalkuluje się przechodzenie na zakup biletów krótkookresowych.

(akta kontroli str. 734-736)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie **stwierdzono następującą nieprawidłowość:**

Pomimo upływu dziesięciu lat od przyjęcia do realizacji Planu transportowego, ZTM nie podjął skutecznych działań w celu realizacji jego założeń w zakresie:

- a) poprawy standardu podróżowania w utrzymywanego na poziomie 6,7 osoby/m² wobec założeń Planu na poziomie 4 osób/m² powierzchni do stania,
- b) określania granicznej wartości czasu pomiędzy rejonami w obszarze miasta,
- c) nieutrzymania stref dostępności przestrzennej przystanków w dzielnicach Wawer, Białołęka. i Wilanów

Niepodjęcie skutecznych działań oraz brak aktualizacji Planu przez 10 lat nosiło znamiona nierzetelności i nie wypełniało obowiązku określonego w art. 15 ust. 1 pkt. 2 ustawy o ptz, na skutek czego nie wzrosła dostępność publicznego transportu zbiorowego .

Zgodnie z § 2 Uchwały w sprawie uchwalenia Planu transportowego jej wykonanie powierzono Prezydentowi m.st. Warszawy, a ZTM zgodnie z § 2 p. 2 i 5 Statutu Zarządu Transportu Miejskiego⁴⁷ w imieniu m.st. Warszawy wykonuje zadania w zakresie organizacji, zarządzania i nadzorowania lokalnego transportu zbiorowego na terenie m.st. Warszawy a także na obszarze innych gmin, jeżeli wynika to z zawartego porozumienia międzygminnego lub członkostwa m.st. Warszawy w związku międzygminnym oraz w imieniu m.st. Warszawy wykonuje zadania w zakresie organizowania oraz zarządzania publicznym transportem zbiorowym w rozumieniu ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Plan transportowy w miarę możliwości zakładał zapewnienie standardu podróżowania w godzinach szczytu na poziomie 4 osób/m² powierzchni do stania, tymczasem standard obowiązujący w ostatniej dekadzie w ZTM (lata 2015-2025) nie zmienił się i wynosił 6,7osoby/m². I nie został przyjęty różny standard dla różnych pór dnia. Bazując na modelu podróży dla m.st. Warszawy przyjęto, że graniczną wartością czasu podróży pomiędzy różnymi rejonami w obszarze miasta jest 45 minut. Jednak ZTM nie określił czasów podróży w każdej możliwej relacji, zakładając, że liczba możliwych tras przejazdów jest praktycznie nieograniczona, a określanie wartości skrajnych nie ma praktycznego znaczenia dla organizowania układu komunikacyjnego.

Ponadto według stanu na 14 października 2025 r. ZTM nie utrzymał stref dostępności przystanków w dzielnicach: Białołęka, Wawer i Wilanów oraz w gminach: Marki, Nadarzyn i Lesznowola według mierników określonych w Planie transportowym. Analiza mapy dostępności⁴⁸ – aktualizowanej co kwartał - wskazała ww. obszary, gdzie znajdowały się skupiska budynków mieszkalnych poza strefą

⁴⁷ Załącznik do Uchwały Nr LII/1391/2005 Rady m.st. Warszawy z 19 maja 2005 r.

⁴⁸ <https://experience.arcgis.com/experience/02021df440304a229886be44baa92c76/> (dostęp 29 grudnia 2025 r.)

500 m – w granicach m.st. Warszawy i poza 800 m w gminach Nadarzyn, Lesznowola i Marki od przystanków komunikacji autobusowej.

Dyrektor ZTM wyjaśniła, że wartość odnosząca się do standardu podróżowania w planie była kierunkiem, do którego powinno się zmierzać. Wartość ta była stosowana w niektórych miastach Europy Zachodniej i miała być tylko wskaźnikiem, a ZTM dążyło do kompromisu pomiędzy możliwościami finansowymi a chęciami uzyskania „luźnych” autobusów lub tramwajów. Zastępca Dyrektor ZTM wyjaśnił, że jednym z celów udoskonalania systemu publicznego transportu zbiorowego w miastach było skracanie czasu podróży jako parametru wpływającego na decyzje mieszkańców, co do wyboru sposobu przemieszczania się po mieście, ale podczas planowania przebiegu linii brana była pod uwagę cała trasa, jednak ze względu na kongestię czas 45 minut w Warszawie jest nieosiągalny i nie można określić wartości miarodajnej dla wszystkich połączeń. Czas uzależniony jest od rodzaju traktacji, liczby przesiadek etc. i żeby określić wartość średnią trzeba by było stworzyć olbrzymią macierz, co jest niemożliwe obecnie do realizacji.

Dyrektor ZTM wyjaśniła ponadto, że: *Normatywne strefy dojścia do przystanków komunikacji miejskiej określone w Planie transportowym stanowią wytyczne i wskazania opisujące pożądaną stan dostępności transportowej dla mieszkańców Warszawy. Możliwość osiągnięcia tego celu jest zależna w głównej mierze od lokalnych warunków infrastrukturalnych tj. parametrów układu drogowego (szerokość jezdni, promienie łuków na skrajach, obecność obiektów budowlanych w skrajni drogowej, nośność drogi, obecność progów i wyniesionych przejść lub skrzyżowań). Ruch autobusów może odbywać się po ulicach spełniających wymagania techniczne i zapewniających bezpieczeństwo wszystkich użytkowników ruchu, w tym pasażerów komunikacji miejskiej. Niestety w wybranych obszarach miasta parametry układu drogowego nie pozwalają na prowadzenie ruchu autobusowego i skrócenie drogi dojścia do najbliższych przystanków, a tym samym zapewnienie normatywnych stref dojścia.*

(akta kontroli str. 723, 734-736)

W ocenie NIK konkurencyjność transportu zbiorowego wobec podróży samochodem osobowym zawiera się w trzech podstawowych czynnikach: standardu samej podróży, czasu, w jakim się ona odbywa oraz dostępności linii komunikacji zbiorowej. Niedążenie do podwyższenia standardu podróżowania, nie tylko poprzez wymianę taboru, ale i możliwość swobodnego wejścia do pojazdu w godzinach szczytu wskazuje na brak działań naprawczych, które chociażby w swoim założeniu winny mieć podjęcie działań skutkujących zbliżeniem się do standardu wynikającego z Planu transportowego. Ponadto nieokreślenie przez ZTM czasów podróży w każdej możliwej relacji w swoim założeniu eliminuje jakikolwiek czynnik konkurencyjności wobec podróży samochodem osobowym. Również niewłączanie do regularnych tras komunikacji zbiorowej osiedli w dzielnicach: Białołęka, Wawer i Wilanów zwiększało wykluczenie komunikacyjne obszarów, które w latach 2022-2025 (do 30 czerwca) miały najdynamiczniejszy przyrost liczby mieszkańców ze wszystkich dzielnic m.st. Warszawy⁴⁹.

⁴⁹ Więcej na ten temat w dalszej części wystąpienia.

Ocena częściowa

NIK pozytywnie ocenia działania ZTM w zakresie zbierania opinii pasażerów wskazując jednak, że tylko 13% wniosków złożonych przez mieszkańców w latach 2022-2025 (do 30 czerwca) zostało przez ZTM uwzględnionych we wprowadzanych zmianach układu komunikacyjnego.

NIK pozytywnie również ocenia realizację większości założeń Planu transportowego przez Zarząd, w tym m.in. dotyczące udziału taboru niskopodłogowego w ruchu liniowym lub niezawodności realizacji rozkładu jazdy. Jednocześnie ZTM nie zrealizował założeń tego planu w istotnych trzech aspektach dotyczących jakości ptz, tj. stref dostępności do przystanków, zatłoczenia pojazdów, oraz określania granicznej wartości czasu pomiędzy rejonami w obszarze miasta, co miało niewątpliwie wpływ na liczbę pasażerów w publicznym transporcie zbiorowym.

2. Organizowanie i zarządzanie transportem zbiorowym

2.1. Organizacja publicznego transportu publicznego

Opis stanu faktycznego

W ramach publicznego transportu zbiorowego ZTM zapewnił możliwość korzystania z transportu autobusowego, tramwajowego, kolejowego oraz metra. Jako organizator publicznego transportu zbiorowego Zarząd przy przewozach autobusowych współpracował zarówno z komunalnymi i prywatnymi operatorami publicznego transportu zbiorowego wybieranymi w drodze przetargu publicznego. Natomiast przy przewozach szynowych, obejmujących tramwaje, metro i pociągi, usługi przewozowe były realizowane przez komunalnych i prywatnych operatorów publicznego transportu zbiorowego. W latach 2022-2025 (do 30 czerwca) tabor autobusowy liczył średnio 1765 autobusów (na dzień 30 czerwca 2025 r.). W porównaniu do 2022 r. liczba autobusów była mniejsza o 5,1%.

W latach 2022-2025 (do 30 czerwca) tabor szynowy liczył średnio: w spółce Tramwaje Warszawskie – 759 wagonów, w spółce Metro Warszawskie – 576 wagonów i w spółce SKM – 243 wagony. Liczba wagonów taboru szynowego na dzień 30 czerwca 2025 r. w porównaniu do 2022 r. wzrosła odpowiednio o 7,9% w przypadku tramwajów, 25,9% w przypadku metra i 6,5% w przypadku kolei⁵⁰.

ZTM w zawieranych z operatorami publicznego transportu zbiorowego umowach przewozowych określał zasady oceny jakości funkcjonowania przewozów transportem publicznym. Szczegółowej analizie poddano umowy o świadczenie usług przewozowych, zawarte przez ZTM w latach 2008⁵¹ – 2025 z dziesięcioma operatorami publicznego transportu zbiorowego wykonującymi przewozy osób na terenie Warszawy i Metropolii Warszawskiej⁵².

⁵⁰ [Informator statystyczny ZTM](#), dane za grudzień 2022-2024 r. i czerwiec 2025 r., dostęp 28 grudnia 2025 r.

⁵¹ Najstarszą umową w zakresie świadczenia usług przewozowych była umowa z dnia 6 sierpnia 2008 r. zawarta z Tramwajami Warszawskimi Sp. z o.o. na lata 2008 – 2027, w ramach której do dnia 30 czerwca 2025 r. zawarto 52 aneksy.

⁵² Były to: Warszawska Kolej Dojazdowa Sp. z o.o., Tramwaje Warszawskie Sp. z o.o., Miejskie Zakłady Autobusowe Sp. z o.o., Szybka Kolej Miejska Sp. z o.o., Metro Warszawskie Sp. z o.o., Arriva Bus Transport Polska Sp. z o.o. (operator w 2023 r.

Ze względu na rodzaj wykorzystywanego taboru (autobus, tramwaj, metro, pociąg) przyjęte zasady oceny jakości funkcjonowania przewozów, co do zasady były różnie opisane w umowach, kwestiami wspólnymi były: zawodność kursowania i punktualność.

(akta kontroli str. 1374 płyta CD pliki nr 38-50)

W przypadku tramwajów do katalogu uchybień w realizacji umowy zaliczono m.in.: braki i nieprawidłowości w stanie technicznym i obsłudze pojazdów przez kierującego – w tym: brak lub niesprawność kasowników biletowych, uszkodzone elementy wyposażenia pojazdów zagrażające bezpieczeństwu pasażerów, niewłaściwa informacja dla pasażerów, brak ogrzewania lub włączenie ogrzewania powodujące przegrzanie pomieszczeń pasażerskich, a także niewłączenie zainstalowanego w wagonie urządzenia klimatyzacyjnego przestrzeni pasażerskiej powodujące przegrzanie pomieszczeń pasażerskich, niewłaściwa obsługa pasażerów na przystanku, wykroczenia służbowe (np. przewożenie osób postronnych w kabinie czy palenie papierosów w pojeździe).

(akta kontroli str. 1374 płyta CD plik nr 49)

W przypadku metra została przyjęta zasada, że na wielkość wypłacanego wynagrodzenia miał wpływ wskaźnik jakości określony jako wydłużenie czasu oczekiwania na przejazd. Natomiast wielkość naliczanej kary umownej została uzależniona od rodzaju nieprawidłowości określonych w katalogu uchybień, w którym ujęto m.in.: braki wyposażenia technicznego stacji i uchybienia w zakresie jej czystości - w tym niesprawność schodów ruchomych czy windy, niewłaściwa czystość stacji stwierdzona nie później niż 30 minut od jej otwarcia dla pasażerów, niewłaściwy stan techniczny i czystość pociągów, niewypełnienie obowiązków oznakowania taboru metra zgodnie ze standardami określonymi przez ZTM czy przekazywania pasażerom informacji pasażerskiej poprzez np. używanie tablic informacyjnych o niewłaściwej treści.

(akta kontroli str. 1374 płyta CD plik nr 44)

W przypadku transportu kolejowego realizowanego przez Warszawską Kolej Dojazdową – WKD Sp. z o.o.⁵³ i Koleje Mazowieckie⁵⁴, katalog uchybień został określony w sposób zbliżony w zakresie dotyczącym wadliwości i punktualności wykonania kursów. Różnice, zawarte w umowach, w ocenie prawidłowości wykonania zadań przewozowych przez tych dwóch przewoźników dotyczyły m.in. określenia nieprawidłowości związanych z taborom realizującym przewozy czy brakiem informacji dla podróżnych lub kontroli biletów. Natomiast w przypadku SKM ocena jakości funkcjonowania przewozów wynikała z ustalonych wskaźników zawodności i punktualności kursowania oraz innych elementów ujętych w katalogu uchybień i kar umownych. Do katalogu uchybień w realizacji umowy zaliczono m.in.: nieprawidłowości w zakresie funkcjonowania Systemu Pobierania opłaty za przejazdy, uszkodzone elementy wyposażenia pociągu zagrażające bezpieczeństwu, niewłaściwą czystość pojazdu, niewłaściwe oznakowanie pojazdu czy niewłaściwą informację dla pasażerów. Stwierdzone uchybienia realizacji umowy miały przełożenie na wysokość wynagrodzenia

dokonał zmiany nazwy spółki na RELOBUS Transport Polska Sp. z o. o.), Michalczewski Sp. z o.o., Mobilis Sp. z o.o., Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Grodzisku Mazowieckim Sp. z o.o., Komunikacja Miejska Łomianki Sp. z o.o.

⁵³ Dalej: WKD.

⁵⁴ Dalej: KM.

wypłacanego przewoźnikowi (pomniejszenie upustów w przypadku KM lub wynagrodzenia w przypadku SKM i WKD).

(akta kontroli str. 1374 płyta CD pliki nr 39, 47, 50)

W przypadku komunikacji autobusowej katalog nieprawidłowości został zawarty w umowach z przewoźnikiem lub operatorem. Każde stwierdzone naruszenie z tego katalogu miało wpływ na wynagrodzenie operatora lub przewoźnika:

Wskaźnik niezawodności kursowania pojazdów w autobusowych liniach komunikacyjnych został ustalony jako stosunek liczby kursów wadliwych w danych miesiącu do łącznej rozkładowej liczby kursów w tym miesiącu, z uwzględnieniem wszystkich zmian doraźnych. Wskaźnik punktualności kursowania autobusów operatora na liniach komunikacyjnych został ustalony przez ZTM jako procentowy udział liczby odjazdów autobusów z punktu kontrolnego uznanych jako punktualne do łącznej liczby zarejestrowanych odjazdów autobusów w danym miesiącu. Wskazać należy, że jako punktualny traktowany był ten odjazd, który miał miejsce nie wcześniej niż 1 minutę i nie później niż 3 minuty (lub 5 w okresie od grudnia do lutego) po zaplanowanej rozkładem jazdy godzinie.

Wytyczne odnośnie stanu technicznego i użytkowania autobusu, np. braku możliwości otwarcia rampy dla wózka inwalidzkiego, niezapewnienie określonego w umowie komfortu termicznego w przestrzeni pasażerskiej, niewłaściwego oznakowania autobusu, np. braku możliwości odczytania informacji, to do każdego z ww. przypadków za każde rozpoczęte 60 minut kursowania, w którym stwierdzono jedno z uchybień była przypisana określona liczba punktów (ujemnych)⁵⁵, która miała wpływ na określenie wynagrodzenia wypłacanego przewoźnikowi⁵⁶.

W ZTM zostały też określone wymagania wobec kierowców i innych pracowników zatrudnianych przez operatora do realizacji usług przewozowych dotyczących m.in.: znajomości języka polskiego co najmniej w stopniu A2 w skali Rady Europy, rozszerzonej o znajomość słownictwa i zwrotów typowych dla pracy kierowcy autobusu czy znajomości układu komunikacyjnego i topografii aglomeracji w stopniu pozwalającym na prawidłową realizację zadania przewozowego zleconego przez ZTM. W zakresie spełniania wymagań przez kierowców czy pracowników przewoźnik ZTM wprowadził wymóg uzyskania pozytywnego wyniku weryfikacji kompetencji w postaci egzaminu komisyjnego w formie testu i/lub rozmowy⁵⁷.

Dodatkowo został określony zakres obowiązków prowadzącego pojazd oraz zasady obsługi pasażerów, w którym przedstawiono wymogi dotyczące przeprowadzania przez kierującego ogólnej oceny stanu technicznego pojazdu, dbałości o czystość wnętrza pojazdu, bezpieczeństwa prowadzenia pojazdu, zapewnienia właściwych (określonych) warunków komfortu termicznego w przestrzeni pasażerskiej pojazdu oraz obsługi pasażerów, w tym osób z niepełnosprawnością.

(akta kontroli str. 1374 płyta CD pliki nr 38,40-43, 45-46)

⁵⁵ Odpowiednio: brak możliwości otwarcia rampy dla wózka inwalidzkiego to -15 pkt (w przypadku MZA to -10 pkt), niezapewnienie określonego w umowie komfortu termicznego w przestrzeni pasażerskiej to -15 pkt (w przypadku MZA to -10 pkt), niewłaściwe oznakowanie autobusu to -5 pkt.

⁵⁶ Poprzez ujęcie we wzorze na globalny wskaźnik jakości, ustalonym jako ocena punktowa i w zależności od wyliczonej wielkości korygującym odpowiednio (poprzez obniżenie lub podwyższenie) określoną w umowie stawkę jednostkową.

⁵⁷ Kompetencje językowe miały być potwierdzone zaświadczeniem o posiadaniu/osiągnięciu poziomu A2+, wydanym przez jednostkę akredytowaną przez Ministra właściwego ds. edukacji i nauki do organizowania egzaminów z języka polskiego jako obcego na określonym poziomie biegłości lub Kartą Polaka.

Ponadto, w 2019 r., ZTM opracował *Standardy szkoleń dla kierowców, motorniczych i kierowników pociągów w zakresie obsługi Pasażera*, wprowadzono *System Zarządzania Jakością wg wymagań normy ISO 9001* oraz przyjęto *Polityki Jakości ZTM*, w ramach której celem ZTM było zwiększenie zadowolenia pasażerów, m.in. poprzez prowadzenie konsultacji społecznych i dobór dostawców, który uwzględnia wymagania pasażerów dotyczące zapewnienia nowoczesnej, ekologicznej i przyjaznej komunikacji miejskiej⁵⁸.

(akta kontroli str. 767–783, 1374 płyta CD pliki nr 196-198)

W latach 2022-2025 (do 30 czerwca) ZTM, realizując zadania z zakresu nadzoru nad publicznym transportem zbiorowym, stwierdzał średnio 15 900 naruszeń w latach 2022-2024 i 9 830 naruszeń w 2025 r. (do 30 czerwca). Odpowiednio w 2022 r. – 14 385 uchybień, w 2023 r. – 14 941 uchybień, w 2024 r. - 18 374 uchybień i do 30 czerwca 2025 r. - 9 830 uchybień.

Dyrektor ZTM, w odpowiedzi na pytanie kontrolera dotyczące liczby kontroli wyjaśniła, że dla ZTM *praktycznie każdy kontakt pracowników obszaru kontroli z pojazdem lub prowadzącym WTP traktowany jest jako kontrola. Takie kontrole są niemierzalne i niepoliczalne*. Natomiast kontrole zlecone prowadzone są z wykorzystaniem różnych narzędzi informatycznych lub w formie papierowej. Nie były prowadzone statystyki dotyczące obserwacji, które nie wykazały nieprawidłowości. Tym samym ZTM nie był w stanie precyzyjnie wskazać liczby przeprowadzonych przez siebie kontroli przewoźników. W związku z powyższym w przekazywanych przez ZTM danych *wykazywana jest wyłącznie liczba uchybień ujawnionych w wyniku przeprowadzonych kontroli*.

Ze względu na brak prowadzonych przez ZTM statystyk liczbę stwierdzonych uchybień można jedynie odnieść do liczby zrealizowanych wzkm przez wszystkich przewoźników. I tak w 2022 r. jedno uchybienie przypadało na 16 098,0 wzkm, w 2023 r. - jedno uchybienie przypadało na 15 805,2 wzkm, w 2024 r. - jedno uchybienie przypadało na 13 102,2 wzkm, a do 30 czerwca 2025 r. - jedno uchybienie przypadało na 12 582,9 wzkm. Tym samym liczba uchybień stwierdzonych w 2025 r. (do 30 czerwca) w odniesieniu do liczby uchybień stwierdzonych w 2022 r. wzrosła o 27,9%.

Dyrektor ZTM, na pytanie kontrolera dotyczące wzrostu liczby stwierdzanych uchybień wyjaśniła, że *wzrost stwierdzonych uchybień w roku 2025 w stosunku do uchybień z roku 2022 związany jest m.in. z:*

- *wprowadzeniem nowych narzędzi informatycznych wspomagających pracę nadzoru ruchu, które zwiększają wydajność pracy, np. poprzez możliwość generowania elektronicznych raportów i ceduł, które zastępują część dokumentów wystawianych ręcznie przez pracowników dokonujących kontroli,*
- *zwiększeniem stanu osobowego w grupie osób dokonujących kontroli,*
- *wdrożeniem nowych umów przewozowych z szerszym katalogiem kar.*

Ocena 129 dokumentów z kontroli sporządzonych przez pracowników ZTM w latach 2022 – 2025 (do 30 czerwca)⁵⁹, w których stwierdzono uchybienia wykazała, że do najczęściej stwierdzanych

⁵⁸ W czerwcu 2023 r. Polskie Centrum Badań i Certyfikacji wydało decyzję o przyznaniu ZTM certyfikatu, zgodnie z którym ZTM wraz z wymienionymi w certyfikacie lokalizacjami spełnia wymagania PN-EN ISO 9001:2015-10 m.in. w zakresie planowania, organizowania i nadzorowania publicznego transportu zbiorowego na terenie m.st. Warszawy i aglomeracji warszawskiej.

⁵⁹ Po 36 w latach 2022-2023, 39 w 2024 r. i 20 w 2025 r.

uchybień należało m.in.: nieprawidłowe lub brak oznakowania – 52 uchybienia, niesprawne lub niedziałające biletomaty – 23 uchybienia, usterki techniczne – 21 uchybień, dotyczących kierowców – 12 uchybień, czystość pojazdu – 10 uchybień.

(akta kontroli str. 678 płyta CD pliki nr 31-193, 850, 791-854)

W latach 2022-2025 (do 30 czerwca) na:

- przewoźników autobusowych nałożono łącznie 642 kary umowne. (odpowiednio w 2022 r. – 184 kary, w 2023 r. – 191 kar, w 2024 r. – 195 kar i w 2025 r. (do 30 czerwca) – 72 kar.)
- Metro Warszawskie zostało nałożonych 30 kar umownych. (odpowiednio w 2022 r. – 0 kar, w 2023 r. – 12 kar, w 2024 r. – 12 kar i w 2025 r. (do 30 czerwca) – 6 kar).
- przewoźników kolejowych (SKM, WKD i KM) nałożono łącznie 47 kar umownych. (odpowiednio w 2022 r. – 17 kar, w 2023 r. – 13 kar, w 2024 r. – 8 kar i w 2025r. (do 30 czerwca) – 9 kar (w tym 6 na SKM).

Dyrektor ZTM wyjaśniła, że w przypadku *Tramwajów Warszawskich oraz Szybkiej Kolei Miejskiej w okresie 2022-2024 kwoty dotyczące nieprawidłowości w świadczeniu usług przewozowych stanowią pomniejszenie wynagrodzenia.*

W latach 2022 – 2025 (do 30 czerwca) na operatorów publicznego transportu zbiorowego, w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami i uchybieniami w realizacji umów, nałożono łącznie 28 920 tys. zł kar umownych. Odpowiednio w przypadku:

- przewoźników autobusowych - 26 389 tys. zł, tj. 91,3% wszystkich nałożonych kar,- Metra Warszawskiego – 2 326 tys. zł, tj. 8% wszystkich nałożonych kar,
- przewoźników kolejowych (SKM, WKD, KM) – 204 tys. zł, tj. 0,7% wszystkich nałożonych kar.

W latach 2022 – 2025 (do 30 czerwca) wynagrodzenia wszystkich operatorów publicznego transportu zbiorowego zostały pomniejszone, w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami i uchybieniami w realizacji umów, o łącznie 23 169 tys. zł. Odpowiednio w przypadku:

- przewoźników autobusowych - 838 tys. zł, tj. 3,6% wszystkich pomniejszeń,
- Metra Warszawskiego – 2 318 tys. zł, tj. 10% wszystkich pomniejszeń,
- Tramwajów Warszawskich – 4 264 tys. zł, tj. 18,4% wszystkich pomniejszeń,
- przewoźników kolejowych (SKM, WKD, KM) – 15 748 tys. zł, tj. 68% wszystkich pomniejszeń.

Zarząd Transportu Miejskiego wprowadzał do nowych, ale też i obowiązujących umów o świadczenie usług przewozowych zmiany, które wynikały ze stwierdzonych przez ZTM uchybień. Przykładem takiej zmiany była między innymi tzw. wada systemowa dot. nieprawidłowości obejmującej działanie podzespołów pojazdów, w tym systemów elektronicznych, niezgodnie z założeniami, dokumentacją lub wymogami ZTM, obejmującej co najmniej 20 pojazdów lub 40% maksymalnej liczby autobusów przewidzianych umową do ruchu.

Dyrektor ZTM wyjaśniła, że wprowadzenie tej zmiany do umów było efektem awarii urządzeń Systemu Sprzedaży Biletów u jednego z przewoźników, co skutkowało, w wyniku stwierdzonych jednego dnia uchybień, utratą 20% wartości stawki za wzm na cały miesiąc. W tym przypadku brak mechanizmu (..), który miarkowałby karę, skutkowało procesem ze strony operatora o sądowe zmiarkowanie naliczonej kary.

W umowach o świadczenie usług przewozowych zostało zawarte zastrzeżenie, że wada systemowa nie obejmuje usterek skutkujących niesprawnością Systemu Pobierania Opłat za Przejazdy, zagrażających bezpieczeństwu pasażerów lub wynikających z niewłaściwej eksploatacji pojazdów przez przewoźnika.

(akta kontroli str. 454-457, 678 płyta CD pliki nr 241-261, 741-790, 1404-1420)

W ramach umów zawieranych z prywatnymi operatorami publicznego transportu zbiorowego ujmowano konieczność uzyskania dla każdego z autobusów „Certyfikatu zgodności z wymogami technicznymi”, który potwierdzałby spełnienie wymagań SIWZ (Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia) – jako warunek niezbędny do dopuszczenia do wykonywania usług przewozowych. Natomiast w przypadku umowy zawartej z Miejskimi Zakładami Autobusowymi Sp. z o.o.⁶⁰ przyjęto harmonogram odnowy (poprzez inwestycje i modernizację) taboru autobusowego z uwzględnieniem spełnienia wymogu stosowania polskich i unijnych przepisów oraz wytycznych Miasta dotyczących obsługi osób o ograniczonych możliwościach poruszania się. Zróżnicowanie takie może wynikać m.in. ze skali realizowanych zadań przez przewoźników. W przypadku umów z prywatnymi operatorami są to kontrakty na pulę do 50, najczęściej nowych i jednorodnych autobusów. Natomiast MZA realizuje te zadanie w zdecydowanie wyższej skali, bo blisko 1400 autobusami ze średnią wieku ok. 9 lat. Oznacza to, że na linie obsługiwane przez MZA mogły wyjechać pojazdy nowe jak i kilkunastoletnie.

Szczegółowej analizie poddano 21 postępowań z zakresu zamówień publicznych (w tym te unieważnione) dotyczące świadczenia usługi przewozu osób w ramach komunikacji miejskiej przeprowadzone przez ZTM w latach 2020 – 2025⁶¹, w zakresie wymagań dotyczących dostępności pojazdów.

W każdym z prowadzonych postępowań załącznikiem do specyfikacji warunków zamówienia (SWZ) był ten odnoszący się do wymagań technicznych dla autobusów. Wśród wskazanych wymagań były m.in. te odnoszące się do ukształtowania podłogi pojazdów (autobusy niskopodłogowe lub częściowo niskopodłogowe), podstawowej liczby miejsc wyznaczonych na wózek inwalidzki czy spełnienia wymagań Załącznika 8 do Regulaminu nr 107 EKG ONZ w zakresie rampy (pochylni) dla wózka inwalidzkiego, miejsca dla niego oraz przycisków sygnalizujących potrzebę zatrzymania pojazdu – na przystankach „na żądanie” zlokalizowanych wewnątrz pojazdu.

Spełnienie ww. wymagań zweryfikowano w toku przeprowadzonych oględzin, którym poddano 16 linii komunikacyjnych, w tym jedną tramwajową. W każdym z kontrolowanych przypadków kurs był realizowanych pojazdem niskopodłogowym, posiadały one rampy dla wózków inwalidzkich oraz miejsca wyznaczone na wózek inwalidzki spełniały wymagania Załącznika 8 do Regulaminu nr 107 EKG ONZ. Dodatkowo wszystkie kontrolowane autobusy posiadały funkcję tzw. przykłąku.

(akta kontroli str. 523-579)

⁶⁰ Dalej: MZA.

⁶¹ Dostęp do listy postępowań ZTM poprzez [elektroniczną platformę](#) (postępowania PZP aktualne i w toku, dostęp: 12 grudnia 2025 r.).

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2. Funkcjonowanie publicznego transportu publicznego

Opis stanu faktycznego

W latach 2022-2025 (do 30 czerwca) zmieniała się zarówno długość linii komunikacyjnych⁶² organizowanych przez ZTM jak i ich liczba. W przypadku m.st. Warszawy i linii:

- tramwajowych wzrost od 380,7 km w styczniu 2022 r. do 438,3 km w czerwcu 2025 r.,
- metra wzrost od 35,6 km w styczniu 2022 r. do 41,1 km w czerwcu 2025 r.,
- kolejowych obsługiwanych przez SKM wzrost od 82,3 km w styczniu 2022 r. do 170,4 km w czerwcu 2025 r.,
- linii autobusowych⁶³ spadek od 2427,9 km w styczniu 2022 r. do 2371,9 km w czerwcu 2025 r.

W zakresie dotyczącym liczby linii komunikacyjnych⁶⁴ na terenie Warszawy, to wahała się ona w przypadku:

- linii tramwajowych od 26 w styczniu 2022 r. do 27 w czerwcu 2025 r.,
- linii kolejowych obsługiwanych przez SKM od 3 w styczniu 2022 r. do 5 w czerwcu 2025 r.,
- linii autobusowych od 263 w styczniu 2022 r. do 248 w czerwcu 2025 r.

W tym samym okresie, w przypadku komunikacji organizowanej przez ZTM poza terenem Warszawy⁶⁵ zmiany w długości linii wahały się w przypadku:

- linii kolejowych obsługiwanych przez SKM od 20,5 km w styczniu 2022 r. do 48,1 km w czerwcu 2025 r.,
- linii autobusowych⁶⁶ od 1395 km w styczniu 2022 r. do 1396,9 km w czerwcu 2025 r.

Szczegółowej analizie poddano trzy z osiemnastu dzielnic Warszawy o największym przyroście liczby mieszkańców⁶⁷ w kontrolowanym okresie (Białołęka – 3,5%, Wawer – 2,6% i Włochy – 2,5%).

Liczba przystanków komunikacji miejskiej⁶⁸ w dzielnicach⁶⁹:

- Białołęka wzrosła o 8 (tj. o 1,3% z 448 w 2022 r. do 456 w 2025 r.),
- Wawer spadła o 4 (tj. o 1,1% z 370 w 2022 r. do 366 w 2025 r.),

⁶² W ramach transportu organizowanego przez ZTM zarówno na terenie Warszawy jak i poza nią.

⁶³ W odniesieniu do linii autobusowych dziennych, do których zaliczono linie miejskie dzienne, linie strefowe oraz linie lokalne.

⁶⁴ Za wyjątkiem metra – tu liczba linii była stała i w całym okresie podlegającym kontroli wynosiła 2.

⁶⁵ W przypadku komunikacji organizowanej przez ZTM poza terenem Warszawy nie obejmowała ona tramwajów i metra.

⁶⁶ W odniesieniu do linii autobusowych dziennych, do których zaliczono linie miejskie dzienne, linie strefowe oraz linie lokalne.

⁶⁷ Dane zostały przygotowane w oparciu o Bank Danych Lokalnych GUS.

⁶⁸ Rozumianej jako autobus, tramwaj, metro, kolej.

⁶⁹ W 2025 r. stan na miesiąc czerwiec.

- Włochy spadła o 10 (tj. o 5,3% z 188 w 2022 r. do 178 w 2025 r.).

Zastępca Dyrektor ZTM wyjaśnił, że *liczba przystanków (...) jest medianą liczby przystanków ze wszystkich miesięcy w danym roku, która uwzględnia również czasowe funkcjonowanie lub zawieszanie przystanków z powodu wprowadzanych objazdów dla linii.*

W okresie podlegającym kontroli w przypadku dzielnicy Wawer liczba przystanków SKM była niezmienna i wynosiła 7 przystanków kolejowych. W przypadku dzielnicy Włochy wahała się pomiędzy 4 przystanki kolejowe w 2022 r. i 5⁷⁰ w 2025 r. Natomiast w przypadku dzielnicy Białołęka podlegała zmianom i wahała się pomiędzy 4 przystankami kolejowymi w 2022 r. a 3 przystankami kolejowymi w 2025 r.⁷¹.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektor ZTM w okresie 2022 – 2025 przystanki na terenie Wawra były zarówno uruchamiane jak i likwidowane lub zawieszane. Był to naturalny proces bieżącego zarządzania układem komunikacyjnym.

(akta kontroli str. 678 płyta CD plik nr 218, 1455-1458)

W latach 2022-2025 (do. 30 czerwca) zmieniła się liczba tras linii komunikacji miejskiej w obrębie w dzielnic:

- Białołęka liczba wzrosła o 2 (ze 115 do 117),
- Wawer liczba wzrosła o 7 (ze 104 do 111),
- Włochy liczba zmalała o 1 (z 47 do 46).

W latach 2022-2025 (do. 30 czerwca) zmieniła się także liczba kursów ww. linii w dobie pomiędzy dzielnicą a centrum⁷²:

- Białołęka zmniejszenie liczby o 290 (18,4%) z 1575 do 1285,
- Wawer zmniejszenie liczby o 79 (8,5%) z 929 do 850,
- Włochy zwiększenie liczby o 211 (10,27%) z 2054 do 2265.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektor ZTM spadek liczby połączeń z centrum (w przypadku 2025 r. została przyjęta średnia dla marca, jako bardziej miarodajnego miesiąca) wynikał w przypadku dzielnicy:

- *Białołęka: dla 2022 (październik) były wykazane linie cmentarne C1 i C4 (165 kursów), oprócz tego w 2025 realizowanych było o 50 kursów mniej linii 160 i 24 kursy mniej linii 518 ze względu na przejście części potoków pasażerskich przez tramwaje i metro.*
- *Wawer: spadek spowodowany standardowymi zmianami rozkładowymi (stałe i tymczasowe) dostosowującymi układ do zapotrzebowania na przewozy.*

W każdej z trzech badanych dzielnic, w latach 2022-2025 (do. 30 czerwca), nastąpiły spadki liczby kursów w dobie linii komunikacji miejskiej w obrębie dzielnicy (i dzielnic przyległych, z wyjątkiem centrum):

⁷⁰ Co wynika z podziału terytorialnego dzielnic m.st. Warszawy. Przystanek Warszawa Okęcie był w latach 2023-2024 zaliczany do dzielnicy Ursynów, natomiast w 2025 r. do dzielnicy Włochy.

⁷¹ Co wynika z podziału terytorialnego dzielnic m.st. Warszawy. Przystanek Warszawa Toruńska był przypisywany do dwóch dzielnic: Praga-Północ i Białołęka (w zależności od peronu). W 2025 r. już tylko do dzielnicy Praga-Północ.

⁷² Jako centrum jest traktowana dzielnica Śródmieście.

- na Białołęce zmniejszenie o 81 kursów (z 4254 do 4173),
- na Wawrze zmniejszenie o 1 (z 1896 do 1895),
- we Włochach zmniejszenie o 12 (z 2767 do 2755).

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektor ZTM zmiany w liczbie kursów w dobie linii autobusowych i tramwajowych w obrębie dzielnicy i dzielnic przyległych wynikał w przypadku dzielnicy:

- Białołęka: w 2025 r. brak było linii 333 (która w 2022 r. kursowała zamiennie z linią 233, przejmującą w tamtym okresie rolę linii 333), co wpłynęło na różnicę w liczbie kursów w porównaniu do 2022 r.,
- Wawer: różnica była efektem standardowych zmian rozkładowych (zmiany stałe i tymczasowe),
- Włochy: wynikał w 2025 r. ze zmian m.in. w zakresie linii 206, 328, 414 oraz standardowych działań dostosowujących układ.

Zastępca Dyrektor ZTM wyjaśnił, że *zasadniczą przyczyną zmian liczby kursów w poszczególnych dzielnicach są standardowe działania polegające na dostosowywaniu układu komunikacyjnego pod względem tras i rozkładów jazdy do zmieniających się potrzeb przewozowych. Znaczniejsze zmiany odbywają się w przypadku dostosowania sieci transportowej do nowych linii trakcji szynowej (uruchomienie nowych odcinków tras tramwajowych lub linii metra). Wskazał przy tym, że podawane liczby kursów są wartościami wyliczonymi jako średnia dla marca i października każdego roku.*

(akta kontroli str. 678 płyta CD plik nr 218, 1404-1420, 1455-1459)

Zastępca Dyrektor ZTM, odnosząc się do zmian w funkcjonowaniu linii komunikacyjnych wyjaśnił, że w przypadku wybranych dzielnic nieduża liczba zmian w funkcjonowaniu linii komunikacyjnych dotyczących ich uruchamiania, likwidacji i stałych zmian tras w okresie ostatnich kilku lat była efektem stabilizacji układu komunikacyjnego w tych rejonach i braku potrzeb wprowadzania dodatkowych linii. Dodatkowo wszystkie trzy dzielnice były obsługiwane liniami kolejowymi, które zapewniały wysokowydajny i sprawny środek transportu (były to linie SKM i KM).

(akta kontroli str. 440)

Informacja pasażerska, obok postaci fizycznych materiałów na przystankach, była też udostępniana m.in. poprzez stronę internetową i media społecznościowe (Facebook, X) Warszawskiego Transportu Publicznego, publicznie dostępne pliki GTFS (poprzez stronę internetową ZTM), portal Urzędu Miasta Otwarte dane po warszawsku, Punkty

Informacji Pasażerskiej, gdzie pasażerowie mogą uzyskać informacje przekazywane w postaci

ustnej, Systemu Dynamicznej Informacji Pasażerskiej (SDIP), tj. elektroniczne tablice na wybranych

przystankach prezentujących czasy odjazdów rzeczywistych i planowych, aplikacje Warszawskiego

Systemu Powiadomień i mobiWAWA.

ZTM zapewnił możliwość zakupu biletów przez całą dobę w postaci biletomatów stacjonarnych, których łączna liczba na terenie Warszawy wyniosła 559 urządzeń. Dodatkowo były też 43 urządzenia zlokalizowane poza obszarem m.st. Warszawy⁷³. Ponadto, zarówno w autobusach⁷⁴, tramwajach⁷⁵ oraz pociągach⁷⁶ zamontowanych było 2588 biletomatów. Jednocześnie zostały udostępnione też mobilne kanały sprzedaży w postaci aplikacji⁷⁷ na telefon komórkowy.

Były też prowadzone punkty stacjonarnej sprzedaży biletów, których na terenie Warszawy było łącznie 730. Pomijając punkty sprzedaży stacjonarnej oraz 58 stacjonarnych automatów biletowych zlokalizowanych na terenie stacji metra (które są niedostępne dla pasażerów poza godzinami kursowania metra), to wszystkie inne kanały sprzedaży biletów były dostępne w trybie 24/7.

(akta kontroli str. 431-432, 440-441, 678 płyta CD plik nr 214)

Rozwój sieci węzłów przesiadkowych, lokalizacja oraz cele funkcjonowania parkingów P+R zostały opisane m.in. w:

- *Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Stołecznego Warszawy*⁷⁸,
- *Planie zrównoważonego rozwoju transportu zbiorowego dla m.st. Warszawy z uwzględnieniem publicznego transportu zbiorowego organizowanego na podstawie porozumień z gminami sąsiadującymi*⁷⁹,
- *Planie zrównoważonej mobilności miejskiej dla metropolii warszawskiej 2030+*⁸⁰,
- *czy Kierunkach realizacji polityki parkingowej na obszarze miasta stołecznego Warszawy do roku 2035.*

Liczba węzłów przystankowych⁸¹ zlokalizowanych na terenie m.st. Warszawy spadła z 261 w roku 2022 do 251 w roku 2025, tj. o 3,8%. W przypadku kontrolowanych dzielnic w latach 2022 – 2025 (do 30 czerwca) w odniesieniu do dzielnicy Białołęka oraz Wawer była ona stała i wynosiła odpowiednio 16 i 7 węzłów przystankowych. Natomiast w przypadku dzielnicy Włochy wzrosła z 8 do 9 węzłów przystankowych⁸². Od 2022 r. do 2025 r. (30 czerwca) liczba przystanków autobusowych na terenie m.st. Warszawy wzrosła z 3672 przystanków w 2022 r. do 3785 przystanków w 2025 r., tj. o 113 (3,1%). Liczba przystanków tramwajowych wzrosła z 538 przystanków w 2022 r. do 585 przystanków w 2025 r., tj. o 47 (8,7%). Jednocześnie w ww. okresie

⁷³ 6 biletomatów w gminie Legionowo, 5 w gminie Marki. 3 w gminie Piaseczno, po 2 w gminie Jabłonna, Łomianki, Otwock, Ożarów Mazowiecki, Piastów, Radzymin, Stare Babice, Sulejówek, Żąbki oraz po 1 w gminie Góra Kalwaria, Izabelin, Józefów, Kobyłka, Konstancin Jeziorna, Leszno, Lesznowola, Pruszków, Wołomin, Zielonka, Łódź.

⁷⁴ MZA Sp. z o.o., RELOBUS transport Polska Sp. z o.o., Komunikacja Miejska Łomianki Sp. z o.o., MOBILIS Sp. z o.o., Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Grodzisku Maz. Sp. z o.o.

⁷⁵ Tramwaje Warszawskie Sp. z o.o.

⁷⁶ SKM.

⁷⁷ mobiWAWA, moBilet, mPay, SkyCash, jakdodate.pl, zBiletem.pl, GoPay.

⁷⁸ Przyjętym uchwałą nr LXXXII/2746/2006 Rady m.st. Warszawy z dnia 10 października 2006 r., z późn. zm. Dalej: SUIKZP.

⁷⁹ Przyjętym uchwałą nr XI/198/2015 Rady m.st. Warszawy z dnia 7 maja 2015 r.

⁸⁰ Przyjętym uchwałą nr XC/2931/2023 Rady m.st. Warszawy z 16 listopada 2023 r.

⁸¹ Rozumianych jako zespoły przystankowe, w ramach których zatrzymują się co najmniej 2 środki transportu, np. tramwaj i autobus.

⁸² Zmiana wynika z przyjętej metodyki, tj. traktowania jako węzeł przesiadkowy takiego zespołu przystankowego, który jest obsługiwany przez co najmniej dwa różne środki transportu

liczba wspólnych przystanków autobusowo – tramwajowych spadła z 20 przystanków w 2022 r. do 14 przystanków w 2025 r., tj. o 6 (30%).

Rozkład sieci SKM na początek 2022 r.⁸³ obejmował 37⁸⁴ przystanków na terenie Warszawy oraz 15 przystanków poza Warszawą. Natomiast w 2025 r.⁸⁵ sieć obsługiwana przez SKM obejmowała już 42 przystanki na terenie Warszawy oraz 19 przystanków poza Warszawą. W styczniu 2022 r. warszawskie metro liczyło dwie linie obejmujące łącznie 34 stacje⁸⁶. Natomiast w czerwcu 2025 r. ww. linie metra obejmowały łącznie 39 stacji, tak w ramach linii M1 (21 stacji) jak i linii M2 (18 stacji).

Infrastruktura przystankowa w m.st. Warszawa była klasyfikowana pod względem dostępności architektonicznej w trzech kategoriach:

- przystanek dostępny dla osób z niepełnosprawnością, który m.in. zapewnia swobodne i bezpieczne dojście na poziomie ulicy, posiadał utwardzoną i równą nawierzchnię dojścia, dostęp do peronu odbywał się bez konieczności pokonywania stromych podjazdów, schodów, kładek bez podjazdów czy innych barier architektonicznych,
- częściowa dostępność dla osób z niepełnosprawnością, na którym występują m.in. następujące utrudnienia: ograniczona dostępność dojścia wynikająca z wysokich krawężników (np. na przejściu dla pieszych), brak przejścia dla pieszych na poziomie jezdni (brak pasów), chodnik prowadzący do przystanku znajduje się wyłącznie po jednej stronie ulicy (przy zabudowaniach po obu stronach),
- całkowita niedostępność dla osób z niepełnosprawnością - dotyczy przystanków, które m.in.: są zlokalizowane na wiadukcie lub w podziemiu nieposiadającym windy,

Informacje dotyczące dostępności architektonicznej przystanków ZTM umieścił na stronie WTP zarówno przy rozkładach jazdy, jak i na interaktywnej mapie WTP czy Mapie Dostępności WTP.

W latach 2022 – 2025 (do 30 czerwca) liczba wszystkich przystanków Warszawskiego Transportu Publicznego wzrosła z 6498 w 2022 r. (wg stanu na 31 grudnia) do 6769⁸⁷ w 2025 r. (wg stanu na 30 czerwca), tj. o 4,2%. Zmianie uległa też liczba przystanków:

- dostępnych z 4941 w 2022 r. do 5394 w 2025 r., tj. wzrost o 9,2%.

- częściowo dostępnych z 838 w 2022 r. do 749 w 2025 r., tj. spadek o 10,6%.

- niedostępnych z 719 w 2022 r. do 626 w 2025 r., tj. spadek o 12,9%.

Dyrektor ZTM wyjaśniła, na pytanie kontrole dot. zmian w dostępności przystanków, że wzrost liczby przystanków dostępnych dla osób z niepełnosprawnościami oraz o ograniczonej mobilności wynika z *realizowanych działań modernizacyjnych, eliminujących dotychczasowe bariery, a także z faktu oddawania do użytkowania nowych przystanków projektowanych jako w pełni dostępne.*

(akta kontroli str. 440-444, 678 płyta CD pliki nr 224-237, 1404-1420)

⁸³ [Zmiana rozkładu SKM 2021/2022 - linie S1, S2, S3](#), dostęp 8 stycznia 2026 r.

⁸⁴ Przy ujęciu dwóch przystanków Warszawa Zachodnia, Warszawa Zachodnia Peron 9 jako jeden.

⁸⁵ [Rozkład jazdy SKM, linie S1, S2, S3, S4, S40](#), dostęp 8 stycznia 2026 r.

⁸⁶ W ramach linii M1 (21 stacji), w ramach linii M2 (13 stacji).

⁸⁷ W tym 86 przystanków kolejowych, które ZTM zaczął analizować od 20 listopada 2024 r.

Zastępca Dyrektora ZTM wyjaśnił, że w latach 2020 – 2025 (do 30 czerwca) zostały dostosowane 143 przystanki w całości lub częściowo do standardów dostępności⁸⁸.

Jak wyjaśniła Dyrektor ZTM, na pytanie kontrolera dot. ww. prac, przeprowadzone remonty realizowane były w celu wykonania odtworzenia najbardziej wyeksploatowanych nawierzchni przystanków autobusowych (jezdni, peron) przy zastosowaniu nowych materiałów spełniających wymogi standardów w zakresie rodzaju nawierzchni dla danego obszaru miasta. Dodatkowo, Dyrektor ZTM wyjaśniła, że działania remontowe mają charakter działań własnych ZTM. W przypadku otrzymania zgłoszeń od mieszkańców lokalizacje te są weryfikowane w terenie w celu określenia zasadności i możliwości wykonania remontu w danym roku lub planowane na następny rok.

W toku czynności kontrolnych zostały przeprowadzone oględziny pięciu węzłów przesiadkowych⁸⁹ (integrujących co najmniej dwa różne środki transportu) oraz szesnastu przystanków autobusowych⁹⁰ (znajdujących się na obrzeżach Warszawy). Ocenie poddano dostęp do informacji pasażerskiej (aktualność rozkładów), oznakowanie oraz możliwość zakupu biletu jednorazowego. W przypadku czterech węzłów przesiadkowych zainstalowane były biletomaty ZTM, natomiast w przypadku węzła PKP Wesoła zamontowany był jedynie biletomat KM. Każdorazowo, zarówno w przypadku węzłów jak i przystanków możliwy był zakup biletu w autobusie (w biletomacie lub poprzez urządzenie mobilne). Wszystkie, poddane oględzinom, węzły i przystanki były oznakowane zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach⁹¹. Zamieszczone na węzłach przesiadkowych i przystankach autobusowych rozkłady były aktualne.

(akta kontroli str. 443, 580-629, 1404-1420)

W okresie objętym kontrolą liczba parkingów P+R wzrosła z 16 w roku 2022 do 17 w roku 2025. W dzielnicach zewnętrznych⁹² m.st. Warszawy było umiejscowionych 15 parkingów P+R⁹³. Pomimo wzrostu liczby parkingów, to liczba miejsc parkingowych spadła z 4449 w roku 2022 do 3660 na dzień 30 czerwca 2025 r., tj. o 17,7%. Przyczyną spadku liczby miejsc parkingowych była modernizacja jednego oraz remont dwóch innych parkingów.

⁸⁸ Stosowane przez ZTM podczas planowania i realizowania działań inwestycyjno-remontowych zasady, kryteria oraz wytyczne dotyczące dostępności architektonicznej infrastruktury przystankowej wynikają m.in. z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz. U. 2022 r. poz. 1518), zarządzenia nr 1682/2017 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 23 października 2017 r. w sprawie tworzenia na terenie miasta stołecznego Warszawy dostępnej przestrzeni, w tym infrastruktury dla pieszych ze szczególnym uwzględnieniem osób o ograniczonej mobilności i percepcji oraz zarządzenia nr 1783/2022 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z 1 grudnia 2022 r. zmieniające zarządzenie nr 1682/2017 – w ramach którego zostały wprowadzone Standardy dostępności architektonicznej dla miasta stołecznego Warszawy, Standardy projektowe i wykonawcze infrastruktury dla pieszych w mieście stołecznym Warszawie oraz Wytyczne projektowe i wykonawcze infrastruktury dla pieszych w mieście stołecznym Warszawie.

⁸⁹ Dworzec Warszawa Wschodnia - ul. Lubelska, Wiatraczna, PKP Wesoła (Głowackiego/1 Pułku Praskiego WP), Nowodwory, Osiedle Górczewska.

⁹⁰ Fabryczna 02, Nizinna 02, Pastuszków 01, Długorzeczna 01, Dębowa 02, Dębowa 01, Park Młociński 01, Park Młociński 02, Mościska 01, Mościska 02, Stoicka 02, Stoicka 01, Dawidy 01, Dawidy 02, Dąbrówka 02, Dąbrówka 01.

⁹¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 2311, dalej: rozporządzenie w sprawie warunków technicznych dla znaków.

⁹² Jako dzielnice zewnętrzne zostały przyjęte te, które graniczą z minimum jedną gminą okalającą m.st. Warszawa.

⁹³ Bemowo – 1, Białołęka – 1, Bielany – 5, Targówek – 1, Ursus – 1, Ursynów – 3, Wawer – 2, Włochy – 1.

Zastępca Dyrektora ZTM wyjaśnił, że zasadność przyjętej i wprowadzonej lokalizacji parkingów P+R wynikała z udziału ZTM m.in. w pracach studialnych i planistycznych prowadzonych przez odpowiednie jednostki miejskie w zakresie transportu zbiorowego.

Jak wyjaśniła Dyrektor ZTM, na pytanie kontrolera dotyczące lokalizacji parkingów P+R, podczas prowadzonych prac do najważniejszych celów rozwoju systemu parkingów P+R w Warszawie w połączeniu z transportem publicznym należały:

- *zmniejszenie wielkości ruchu samochodowego w centrum miasta oraz rozładowanie ruchu samochodowego na trasach dojazdowych do centrum, cel miał być osiągnięty poprzez zapewnienie możliwości pozostawienia pojazdów na parkingach P+R na obrzeżach miasta i dalszej podróży komunikacją publiczną;*
- *zmniejszenie potrzeb dotyczących powierzchni komunikacyjnych w centrum (zmniejszenie inwestycji drogowych i parkingowych w centrum), cel miał wynikać ze zmniejszonego ruchu samochodowego w związku z korzystaniem z parkingów P+R, a tym samym miało to pozwolić przeznaczenie zaoszczędzonej przestrzeni na np. chodniki, zieleń, place lub zabudowę;*
- *ułatwienie dostępu do centrum osobom korzystającym z komunikacji publicznej poprzez zwiększenie liczby pasażerów transportu publicznego (większe wykorzystanie zbiorowej komunikacji miejskiej), cel ten miał być efektem wykorzystania przez kierowców parkingów P+R do przesiadki na kolej, metro, tramwaje lub autobusy, co miało też wpłynąć na szybszą podróż komunikacją zbiorową;*
- *zmniejszenie negatywnych oddziaływań indywidualnego ruchu drogowego na zabudowę miejską oraz na środowisko, emisji spalin i hałasu, cel ten miał wynikać z mniejszej liczby samochodów w centrum, a co za tym idzie lepszej jakości powietrza czy mniejszego obciążenia konstrukcji budynków drganiem przenoszonymi przez jezdnię na budynki.*

(akta kontroli str. 1404-1420)

Zastępca Dyrektor ZTM wskazał, że do przyjętych kryteriów poszukiwań lokalizacji parkingów przesiadkowych P+R należały m.in.:

- lokalizacja na obrzeżach Warszawy: co najmniej poza ścisłym Centrum i strefą śródmiejską,
- rodzaj transportu publicznego, do którego można się przesiąść i obsługującego duże potoki pasażerów – tutaj za najlepsze uznano metro, szczególnie krańcowe stacje, potem kolej (w zależności od czasu przejazdu), tramwaj, a na końcu autobus,
- możliwość dogodnych przesiadek na inne – niż metro - środki komunikacji, uwzględniając przy tym odległość z parkingu do przystanku/ów komunikacji zbiorowej,
- oraz czas dojazdu do pracy/celu podróży (ze wskazaniem centrum Warszawy), tak by kierowcy opłacało się zostawić samochód, aby jechać dalej komunikacją zbiorową nawet z przesiadkami.

Obowiązujący w okresie podlegającym kontroli regulamin dla parkingów działających w systemie P+R w m.st. Warszawie⁹⁴ określał, że z opłaty zwolnieni są m.in. użytkownicy pojazdów posiadających określone kategorie biletów okresowych lub uprawnieni, na podstawie odrębnych przepisów, do korzystania z bezpłatnych przejazdów środkami lokalnego transportu zbiorowego organizowanego przez m.st. Warszawę⁹⁵.

Ogłędziny czterech parkingów P+R⁹⁶ usytuowanych w trzech dzielnicach: Bielany, Ursynów i Żoliborz przeprowadzone pod kątem stopnia zajętości miejsc parkingowych, wyznaczenia miejsc dla osób z niepełnosprawnością oraz dostępności architektonicznej wykazały, że stopień napełnienia w dniu oględzin⁹⁷ wynosił odpowiednio: na parkingu Metro Marymont – 69% (279 miejsc z dostępnych 405 miejsc), Metro Młociny – 97% (979 miejsc z dostępnych 1011 miejsc), Metro Stokłosy – 44% (171 miejsc z dostępnych 392 miejsc) i Jeziorki PKP – 96% (132 miejsca z dostępnych 138 miejsc). Analiza stopnia napełnienia ww. parkingów⁹⁸ wykazała, że średni stopień napełnienia wynosił: na parkingu Metro Marymont – 97%, Metro Młociny – 93%, Metro Stokłosy – 98% i Jeziorki PKP – 90%. Analizie poddano też zmiany w liczbie mieszkańców gmin przyległych do dzielnic, w których znajdowały się poddane oględzinom parkingi. W tym przypadku przyrost ludności w latach 2022-2024 według danych GUS odnotowały trzy z czterech gmin przyległych do dzielnicy Ursynów (Lesznowola o 8,5%, Piaseczno o 1,6% i Raszyn o 5,4%). Natomiast w przypadku dzielnicy Bielany przyrost ludności został odnotowany w gminie Łomianki – 2,5%.

(akta kontroli str. 402-409, 460-522)

Analiza stopnia wykorzystania miejsc parkingowych na parkingach P+R wykazała, że w okresie podlegającym kontroli 4 z 17 parkingów nie przekroczyło progu 50% zajętych miejsc⁹⁹. Były to: parking P+R Połczyńska (2022 r. – 30%, 2023 r. – 32,7%, 2024 r. – 25,8% i 2025 r. (do 30 czerwca) – 39,9%), parking P+R Anin (2022 r. – 13,3%, 2023 r. – 10,9%, 2024 r. – 10,7% i 2025 r. (do 30 czerwca) – 14,3%), parking P+R Wawer SKM (2022 r. – 40%, 2023 r. – 31,8%, 2024 r. – 32,3% i 2025 r. (do 30 czerwca) – 45,4%) oraz parking P+R Żerań PKP¹⁰⁰ (2022 r. – 6,6%, 2023 r. – 10,8%, 2024 r. – 16,7% i 2025 r. (do 30 czerwca) – 23%). Jednocześnie, w tożsamym okresie, parking P+R Ursus Niedźwiadek odnotował istotny spadek średniego wykorzystania miejsc parkingowych (2022 r. – 65%, 2023 r. – 22,6%, 2024 r. – 15,1% i 2025 r. (do 30 czerwca) – 31,1%). Dyrektor ZTM, w odpowiedzi na pytanie kontrolera dotyczące przyczyn nieprzekroczenia progu 50% zajętych miejsc wyjaśniła, że *dojazd na parking P+R Połczyńska był utrudniony w okresie od lipca 2022 r. do kwietnia 2024 r. z powodu budowy tramwaju na ul. Kasprzaka i remontu na ul. Wolskiej (brak ciągłości kursowania tramwajów w ciągu Wolska – Połczyńska). Z kolei w okresie od czerwca 2023 r. do stycznia 2024 r. ruch pociągów przy parkingach P+R Wawer SKM oraz P+R Anin SKM był wstrzymywany lub bardzo ograniczony w związku z modernizacją linii kolejowej nr 7. Związane z tym było mniejsze zainteresowanie użytkowników ww. parkingów pozostawieniem pojazdu na parkingu i kontynuowaniem podróży pociągiem. W przypadku*

⁹⁴ Przyjęty uchwałą nr LIX/1564/2017 Rady m.st. Warszawy z dnia 15 grudnia 2017 r. oraz uchwałą nr XC/2937/2023 Rady m.st. Warszawy z 16 listopada 2023 r. w sprawie regulaminu parkingów działających w systemie Parkuj i Jedź (Park & Ride) w m.st. Warszawie.

⁹⁵ [Regulamin parkingów P+R](#), dostęp 28 grudnia 2025 r.

⁹⁶ Oględzinom poddano nast. parkingi P+R: Metro Marymont (otwarty w 2007 r.), Metro Młociny (otwarty w 2008 r.), Metro Stokłosy (otwarty w 2015 r.), Jeziorki PKP (otwarty w 2022 r.).

⁹⁷ 6 listopada 2025 r. – Metro Marymont i Metro Młociny, 12 listopada 2025 r. – Metro Stokłosy i Jeziorki PKP

⁹⁸ Przeprowadzona w dniach 19 i 26 listopada 2025 r., stan na godz. 10.

⁹⁹ Biorąc średnie wykorzystanie miejsc parkingowych w % o godz. 10 w dni powszednie.

¹⁰⁰ Uruchomiony w listopadzie 2022 r.

parkingu P+R Ursus Niedźwiadek występowała ograniczona możliwość dojazdu do obiektu. Podczas budowy Południowej Obwodnicy Warszawy został wybudowany wiadukt, który nie posiadał dojazdu z obu stron. Dopiero w 2025 r. nastąpiło pełne otwarcie wiaduktu nad torami linii kolejowej nr 1, łącząc południową część Ursusa i okolic z dojazdem do ul. Orłąt Lwowskich, przy której zlokalizowany jest parking. Po uruchomieniu przejazdu napełnienie parkingu wzrosło.

Trzy z czterech poddanych oględzinom parkingów P+R nie spełniały wymagań art. 12a ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁰¹, zgodnie z którym stanowiska postojowe, (...) w miejscu przeznaczonym na postój pojazdów wyznacza się w liczbie nie mniejszej niż: 4% ogólnej liczby stanowisk jeżeli ogólna liczba stanowisk wynosi więcej niż 100. W przypadku parkingu:

- Metro Marymont – zapewniono 8 miejsc dla osób z niepełnosprawnością, co stanowi 2% liczby wszystkich miejsc na tym parkingu (405),
- Metro Młociny – zapewniono 24 miejsca dla osób z niepełnosprawnością, co stanowi 2,4% liczby wszystkich miejsc na tym parkingu (1011),
- Metro Stokłosy – zapewniono 6 miejsc dla osób z niepełnosprawnością, co stanowi 1,5% liczby wszystkich miejsc na tym parkingu (392).

Zastępca Dyrektor ZTM wyjaśnił, że przepis dotyczące liczby miejsc został wprowadzony nowelizacją z 23 października 2013 r. (Dz.U. 2013, poz. 1446). W momencie, gdy ZTM pozyskiwał pozwolenia na budowę dla ww. parkingów¹⁰², to te przepisy nie obowiązywały.

Trzy z czterech poddanych oględzinom parkingów P+R posiadają tablice informujące o wolnych miejscach umieszczone dopiero bezpośrednio przed wjazdem na parking (Jezioroki PKP i Metro Marymont) lub na budynku parkingu (Metro Młociny – dwie tablice). W przypadku parkingu P+R Metro Stokłosy nie umieszczono takiej tablicy informacyjnej. Ponadto, w przypadku dwóch parkingów P+R (Metro Młociny oraz Metro Stokłosy) na drogach dojazdowych umieszczono po jednej tablicy informacji parkingowej.

Wyznaczone na parkingu P+R Stokłosy miejsc dla osoby z niepełnosprawnością miało wymiary inne niż wskazane w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹⁰³, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 402, 495-509)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

¹⁰¹ Dz.U. z 2025 r. poz. 889.

¹⁰² Metro Marymont decyzja nr 123/ŻOL/2006 z 1 marca 2006, Metro Młociny – decyzja nr 107/2006 z 12 maja 2006 r. przeniesione decyzją nr 322/2007 z 23 listopada 2007 r. oraz zmienione decyzją nr 5/2008 r. z 8 stycznia 2008 r., Metro Stokłosy – decyzja nr 266/D/13 z 9 października 2013 r.

¹⁰³ Dz.U. z 2022 r. poz. 1225. ze zm. (dalej: rozporządzenie w sprawie warunków technicznych)

Na parkingu P+R Stokłosy jedno z miejsc przeznaczonych dla osób z niepełnosprawnością nie spełniało wymogów § 21 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych. Zgodnie z ww. przepisem, stanowiska postojowe dla samochodów osobowych użytkowanych przez osoby niepełnosprawne powinny mieć wymiary wynoszące co najmniej: szerokość 3,6 m i długość 5 m. Natomiast miejsce o numerze 1 (oznaczone jako stanowisko postojowe dla samochodów osobowych użytkowanych przez osoby niepełnosprawne) na poziomie 0 parkingu P+R Stokłosy przy wyjeździe technicznym, było węższe od minimalnego wymogu o 1,3 m, tj. wymiary tego miejsca wynosiły odpowiednio: szerokość 2,3 m i długość 5 m.

(akta kontroli str. 495-509)

Zastępca Dyrektor ZTM wyjaśnił, że miejsce to zostało wytyczone w terenie według projektu Architektoniczno-Budowlanego PS-PW2-1-A z 2013 r. W ocenie Zastępcy Dyrektora ZTM miejsce posiada płaszczyznę pomocniczą umożliwiającą korzystanie z przedmiotowego miejsca dla niepełnosprawnych, a obie powierzchnie łącznie spełniają warunek min. szerokości 3,6 m.

(akta kontroli str. 402, 678 płyta CD plik nr 201)

NIK nie podzieliła argumentacji zawartej w przywołanych wyżej wyjaśnieniach Zastępcy Dyrektora ZTM. Stwierdzenie, że miejsce posiada płaszczyznę pomocniczą umożliwiającą korzystanie z przedmiotowego miejsca dla niepełnosprawnych nie znajduje potwierdzenia w stanie prawnym i faktycznym. Zgodnie z zapisami zawartymi w punkcie 5.2.4. Załącznika nr 2¹⁰⁴ do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach¹⁰⁵, miejsca postojowe dla pojazdów osób niepełnosprawnych powinny mieć nawierzchnię barwy niebieskiej. W niniejszym przypadku oznakowane w ten sposób miejsca postojowe, nie spełniały wymagań dotyczących minimalnych wymiarów – określonych zarówno w powołanym wyżej rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych jak i w ww. załączniku nr 2. Dodatkowo, wskazana przez Zastępcę Dyrektora ZTM płaszczyzna pomocnicza została oznakowana jako powierzchnia wyłączona z ruchu i oznakowana znakiem poziomym P-21. Zgodnie z pkt 5.2.7.1. ww. Załącznika nr 2, powierzchnie takie stosuje się w celu: dokładnego wskazania toru jazdy pojazdu, skorygowania przebiegu krawężnika, oddalenia toru jazdy pojazdów od przeszkód w jezdni, uzupełnienia wysepek wyodrębnionych z jezdni, wyjątkowo ich zastąpienia.

(akta kontroli str. 402, 495-509)

2.3. Potrzeby przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym

Opis stanu faktycznego

W okresie od 2022 r. do 30 czerwca 2025 r. ZTM systematycznie badał liczbę przewiezionych pasażerów. W 2022 r. liczba pasażerów wynosiła 863 446 tys. osób i stanowiła wzrost o 36,9% w odniesieniu do roku poprzedniego. Skokowy wzrost liczby pasażerów w 2022 r. wynikał

¹⁰⁴ Pn. Szczegółowe warunki techniczne dla znaków drogowych poziomych i warunki ich umieszczania na drogach (dalej: załącznik nr 2).

¹⁰⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 2311 ze zm.

z powrotu do liczby pasażerów sprzed okresu pandemii oraz przyjazdu znacznej liczby uchodźców. W ramach wewnętrznych ZTM analizował¹⁰⁶ proporcjonalne dzienne wykorzystanie transportu publicznego w porównaniu z okresem miarodajnym, którym był okres dwóch tygodni przed początkiem pandemii COVID-19 (23 lutego - 7 marca 2020 r.). Według danych przedstawionych na wykresie, od 2022 r. do 30 czerwca 2025 r. średnie wykorzystanie transportu publicznego dziennie było mniejsze niż przed pandemią.

W kolejnych latach liczby pasażerów rocznie stopniowo wolniej rosła. W 2023 r. liczba pasażerów wynosiła 955 796 tys. osób, wzrost o 10,7%, W 2024 r. liczba pasażerów wynosiła 956 270 tys. osób, co stanowiło wzrost o 0,05 %. Wielkość zmiany liczby pasażerów w 2023 r. i 2024 r. nie przekraczała granicy błędu statystycznego, do dalszej analizy przyjęto, że liczba pasażerów w 2024 r. nie zmieniła się w odniesieniu do roku poprzedniego. Natomiast w 2025 r. do połowy roku liczba pasażerów wynosiła 471 166 tys. osób, co wskazało na tendencję spadkową o 1,5% w odniesieniu do analogicznego okresu roku poprzedniego. Analiza¹⁰⁷ wewnętrzna ZTM przyczyny spadku liczby pasażerów przypisuje głównie remontom infrastruktury kolejowej i tramwajowej oraz przekierowaniu znacznej liczby pasażerów na linie tramwajowe na skutek ukończenia inwestycji, co wpłynęło również na zmniejszenie liczby przesiadek.

(akta kontroli str. 22–37, 139 płyta CD, pliki nr 5, 11, 24; 203 płyta CD plik nr 127; str. 217)

System Zliczania Pasażerów¹⁰⁸ opracowany przez ZTM opierał się na automatycznym zliczaniu pasażerów oraz precyzyjnych szacunkach uzupełniających. Zawierał rozbudowaną i dokładną bazę danych o liczbie pasażerów i godzinach odjazdów, umożliwiał generowanie szczegółowych analiz, które były wykorzystywane w ZTM m.in. do planowania przewozów i rozwoju sieci. W okresie objętym kontrolą automatyczne liczniki pasażerów zamontowane były w od 84% do 88% autobusów. Pojazdy tramwajowe wyposażone zostały w liczniki od 2023 r. w 34% do 35% pojazdów, pozostałe podane wartości zostały doszacowane metodami pośrednimi. Dane dla metra pozyskano z bramek wejściowych oraz z systemu wideodetekcji w łączniku między liniami. Liczba pasażerów SKM została udostępniona przez przewoźnika. Dla KM oraz WKD dane pozyskano z Urzędu Transportu Kolejowego i skorygowano według współczynnika udziału biletów ZTM

Wykorzystanie potencjału przewozowego linii komunikacyjnych (czyli stopień napełnienia pojazdów obsługujących poszczególne linie) był weryfikowany głównie poprzez analizę danych pozyskiwanych z pokładowych systemów zliczania pasażerów. Wyniki takiej analizy były prezentowane w postaci wykresów obrazujących wielkości potoków pasażerskich występujące na poszczególnych odcinkach trasy danej linii tzw. heatmapy¹⁰⁹. Pierwsze raporty dotyczące punktualności oraz napełnień¹¹⁰ w postaci tzw. heatmap zostały wygenerowane w 2022 r. Pierwotnie były przygotowywane bezpośrednio w Dziale Organizacji Przewozów, natomiast od 2023 r. realizowane były również w Dziale Analiz. W 2023 r. zlecono przez Dział Organizacji

¹⁰⁶ „Wykorzystanie WTP w odniesieniu do okresu miarodajnego od 2020-01-01”.

¹⁰⁷ „Analiza zmian w wykorzystaniu Warszawskiego Transportu Publicznego styczeń-sierpień 2024 i 2025 roku” z 22 września 2025 r.

¹⁰⁸ Dalej: SZP.

¹⁰⁹ Mapa ciepła jest narzędziem wizualizacyjnym, które pozwala na przedstawienie danych w sposób graficzny.

¹¹⁰ Wartości ujęte w tabelach są wartościami stanowiącymi 75 percentyl wartości zmierzonych w okresie analizy. Kolorami oznaczone były poziomy zapewnienia pojazdu – zielone odcienie wskazywały niski poziom wykorzystania podaży miejsc, – żółto-pomarańczowe średni poziom, a czerwone poziom wysoki zbliżający się do nominalnej pojemności pojazdu. Wykazywane były również liczby pasażerów wsiadających i wysiadających na poszczególnych przystankach linii.

Przewozów łącznie 651 heatmap¹¹¹, w 2024 r. 579¹¹², a w 2025 r. (do 30 czerwca) 444¹¹³. Ponadto Dział Organizacji Przewozów samodzielnie wykonywał wspomniane analizy napełnień w pojazdach WTP tworząc heatmapy.

(akta kontroli str. 893-919, 930-935, 1374 płyta CD plik nr 9, 1455-1458)

W latach 2022-2025 (do 30 czerwca) dla większości rodzajów linii komunikacyjnych wzrosła szacunkowa liczba pasażerów¹¹⁴:

- Komunikacja autobusowa: w 2022 r. 403 032,8 tys. pasażerów, w 2023 r. 452 220,9 tys. pasażerów, w 2024 r. 447 075,3 tys. pasażerów, a w 2025 r. (do 30 czerwca) 212 453,3 tys. pasażerów,
- Komunikacja tramwajowa: w 2022 r. 247 221,2 tys. pasażerów, w 2023 r. 248 903,7 tys. pasażerów, w 2024 r. 252 397,9 tys. pasażerów, a w 2025 r. (do 30 czerwca) 127 634,7 tys. pasażerów,
- Metro: w 2022 r. 160 818,9 tys. pasażerów, w 2023 r. 199 975 tys. pasażerów, w 2024 r. 197 290,3 tys. pasażerów, a w 2025 r. (do 30 czerwca) 97 765,5 tys. pasażerów,
- SKM: w 2022 r. 17 760,2 tys. pasażerów, w 2023 r. 15 161,2 tys. pasażerów, w 2024 r. 18 056,7 tys. pasażerów, a w 2025 r. (do 30 czerwca) 11 278,2 tys. pasażerów.
- KM: w 2022 r. 30 955,3 tys. pasażerów, w 2023 r. 36 018,9 tys. pasażerów, w 2024 r. 38 723,8 tys. pasażerów, a w 2025 r. (do 30 czerwca) 20 298 tys. pasażerów,
- WKD¹¹⁵: w 2022 r. 3 657,4 tys. pasażerów, w 2023 r. 3 516,6 tys. pasażerów, w 2024 r. 2 726,5 tys. pasażerów, a w 2025 r. (do 30 czerwca) 1 736,1 tys. pasażerów.

Łącznie w 2022 r. z ww. linii komunikacyjnych skorzystało 863 445,8 tys. pasażerów, w 2023 r. 955 796,3 tys. pasażerów, w 2024 r. 956 270,5 tys. pasażerów, a w 2025 r. (do 30 czerwca) 471 165,9 tys. pasażerów.

(akta kontroli str. 2854)

Długość linii autobusowych w całej aglomeracji warszawskiej na koniec poszczególnych lat wyniosła: w 2022 r. 4548 km, w 2023 r. 4592, w 2024 r. 4478 km., natomiast na koniec czerwca 2025 r. wartość ta wynosiła 4556,7 km¹¹⁶. Spadek (rok 2024 do 2022 roku) spowodowany był głównie w wyniku rezygnacji niektórych gmin z organizacji linii lokalnych przez ZTM oraz zmian w układzie linii miejskich na skutek dostosowywania układu komunikacyjnego do wydłużanej linii metra M2 i optymalizacji tras.

¹¹¹ 484 dotyczyło napełnień, 155 punktualności oraz 12 innego rodzaju danych.

¹¹² 290 dotyczyło napełnień, 283 punktualności oraz 6 innego rodzaju danych.

¹¹³ 214 dotyczyło napełnień, 108 punktualności oraz 122 innego rodzaju danych.

¹¹⁴ Szacunkowa liczba pasażerów została określona na podstawie danych pochodzących z systemów zliczania pasażerów. W przypadku pojazdów niewyposażonych w takie systemy, wartości zostały oszacowane metodami pośrednimi. Dane dla metra pozyskano z bramek wejściowych oraz z systemu wideodetekcji w łączniku między liniami metra. Informacje dotyczące liczby pasażerów SKM w Warszawie zostały udostępnione bezpośrednio przez przewoźnika. Kolej Mazowieckie oraz Warszawska Kolej Dojazdowa współpracują z Zarządem Transportu Miejskiego w Warszawie w ramach oferty „Wspólny Bilet ZTM-KM-WKD”. W odniesieniu do tych operatorów, dane o liczbie pasażerów pozyskiwane były z Urzędu Transportu Kolejowego, a następnie korygowane przy użyciu współczynnika udziału biletów ZTM w całkowitej liczbie przewożonych pasażerów danego przewoźnika.

¹¹⁵ Przewoźnicy z którymi ZTM współpracował na podstawie umowy handlowej w ramach oferty „Wspólny Bilet ZTM-KM-WKD”.

¹¹⁶ Dane za czerwiec 2025 r. – Informator statystyczny ZTM.

W okresie od stycznia 2022 r. do czerwca 2025 r. zmniejszyła się liczba linii lokalnych z 47 do 44¹¹⁷. Przyczyną była rezygnacja części gmin powiatu warszawskiego zachodniego oraz powiatu otwockiego ze zlecenia ZTM organizacji ww. linii. Obsługę tych połączeń zaczęły realizować linie organizowane przez Grodzkie Przewozy Autobusowe oraz otwocki komunikacyjny związek powiatowo-gminny.

(akta kontroli str. 1343-1346, 1374 płyta CD pliki nr 11-12, 120-124)

Analiza liczby pasażerów w latach objętych kontrolą wskazała na zwiększenie przejazdów w 2022 r. we wszystkich rodzajach transportu zbiorowego od 20,9% do 41,2%. Wzrost ten był spowodowany wyrównywaniem spadku przewozów z okresu pandemii oraz przyjęciem w mieście znacznej liczby uchodźców. W 2023 r. wszystkie rodzaje transportu odnotowały zmniejszenie tempa wzrostu przewozów. Największy spadek liczby pasażerów odnotowano w SKM (14,6%), co było spowodowane modernizacją węzła Warszawa Zachodnia i natężeniem ruchu innych przewoźników (PKP Intercity, KM), co wymuszało zmiany w rozkładach jazdy, skracanie tras i wprowadzanie zastępczej komunikacji. Największy wzrost przewozów dotyczył metra (24,3%). W 2024 r. największy spadek liczby pasażerów zaobserwowano na WKD (22,5%), co było spowodowane modernizacją węzła Warszawa Zachodnia obejmującą infrastrukturę WKD oraz zamknięciem Warszawa Śródmieście WKD¹¹⁸. Największy wzrost przewozów w 2024 r. dotyczył SKM (19,1%). Jednocześnie w 2024 r. komunikacja autobusowa zanotowała spadek przewozów o 1,1%, a w pierwszej połowie 2025 r. tendencja wskazywała na dalszy spadek o 5%. Największa tendencja wzrostowa w pierwszej połowie 2025 r. dotyczyła WKD (27,4%) oraz SKM (24,9%).

(akta kontroli str. 22 – 37, 139 płyta CD, plik 5, 11, 24; 203 płyta CD, plik 127; 1374 płyta CD plik nr 96)

Zmniejszyła się liczba wzkm dla linii autobusowych z 119 808 366,884 w 2022 r. do 117 075 615,688 w 2024 r. Przyczyną było stopniowe zastępowanie zadań przewozowych przez trakcję szynową i optymalizowanie układu linii autobusowych. Oddanie do użytku kolejnych odcinków linii metra M2 oraz linii tramwajowej do Wilanowa spowodowało przejęcie pasażerów z linii autobusowych zapewniających dotychczas te same połączenia. Jednocześnie zwiększyła się liczba wzkm dla: metra z 44 474 671,800 (w 2022 r.) do 50 292 031,134 (w 2024 r.), kolei miejskiej z 16 027 928,482 (w 2022 r.) do 21 302 495,553 (w 2024 r.) oraz SKM z 16 027 928,482 (w 2022 r.) do 21 302 495,553 (w 2024 r.). Przyczyną zwiększenia wzkm metra było wydłużenie trasy linii M2, co nastąpiło w 2022 r. w kierunku Bemowa (30 czerwca o 2 stacje) oraz Targówka (28 września o 3 stacje). Przyczyną zwiększenia wzkm dla SKM było uruchomienie dwóch nowych linii – S4 (od 12 marca 2023 r. na trasie Piaseczno – Wieliszew) oraz S40 (od 12 marca 2023 r. na trasie Piaseczno – Warszawa Główna)¹¹⁹.

(akta kontroli str. 1343-1346)

¹¹⁷ Ibidem.

¹¹⁸ Raport WKD za 2024 r. - https://wkd.com.pl/images/raport_roczny_2024_wkd_14.11_www.pdf.

¹¹⁹ W okresie 2022-2023 wprowadzane były znaczące zmiany w trasach innych linii SKM (skracanie części linii, uruchamianie linii na odcinkach tras podstawowych) spowodowane pracami związanymi z przebudową Dworca Warszawa Zachodnia i układu torowego w tym rejonie oraz innymi pracami. Zmiany te zakończyły się zasadniczo w grudniu 2023 r. co umożliwiło przywrócenie podstawowych tras linii, co zwiększyło skalę wykonywanej pracy przewozowej.

ZTM analizował wielkości i kierunki potoków pasażerskich wszystkich rodzajów transportu zbiorowego na podstawie Modelu Transportowego Aglomeracji Warszawskiej z 2016 r.¹²⁰, który opierał się na wynikach badań z Warszawskiego Badania Ruchu¹²¹ z 2015 r. Model pozwalał m.in. przewidywać szacunkowo zmianę potoków pasażerów na godzinę z podziałem na środki transportu oraz ruch samochodowy na wybranych ulicach. Model ruchu był aktualizowany w 2016, 2017 i 2021 r. W 2024 r. miasto zleciło opracowanie warszawskiego badania ruchu 2024/2025 wraz z aktualizacją matematycznego modelu ruchu dla metropolii warszawskiej, zakończenie opracowania badań ruchu oraz modelu transportowego zaplanowano na koniec 2025 r. W okresie objętym kontrolą ZTM korzystał z dostępnego Modelu Ruchu do bieżących analiz skutków wprowadzania zmian stałych lub okresowych w sieci transportowej, do pracy z Modelem ruchu wykorzystywał specjalistyczne oprogramowanie Visum¹²².

Kontrola pracy przewozowej wykonanej na wybranych liniach autobusowych i tramwajowych¹²³ w trzech wybranych ze względu na znaczny przyrost¹²⁴ liczby ludności dzielnicach i gminach sąsiednich (tj. Białołęka – Jabłonna, Włochy – Raszyn oraz Wawer) na podstawie danych graficznych Visum oraz zestawienia napełnień i punktualności wykazała:

- zwiększenie potoków pasażerskich,
- stały wzrost liczby pasażerów,
- wzrost liczby kursów z napełnieniem powyżej 40%: w 2022 r. zdarzały się średnio w 0,1% kursów, w 2023 r. w 0,2% kursów, w 2024 r. w 0,3% kursów,
- wzrost liczby kursów z napełnieniem powyżej 85% w 2022 r. zdarzały się średnio w 0,01% kursów, w 2023 r. nie stwierdzono, natomiast w 2024 r. w 0,04% kursów,
- wzrost liczby kursów opóźnionych: w 2022 r. późnienia powyżej 5 minut zdarzały się średnio w 19,4% kursów, w 2023 r. w 20,1% kursów, w 2024 r. w 18,8% kursów, opóźnienia powyżej 10 minut proporcjonalnie wzrosły, w 2022 r. zdarzały się w 2,7% kursów, w 2023 r. w 3,2% kursów, w 2024 r. w 3,6% kursów.

(akta kontroli str. 88-93)

ZTM przyjmował zgłoszenia i sygnały od pasażerów za pośrednictwem wielu środków¹²⁵ zgodnie z obowiązującym Zarządzeniem nr 23/2020¹²⁶ Dyrektora ZTM. Zagadnienie pod względem procedury opisano w podobszarze 1.1.

Całkowita liczba wszystkich rodzajów sygnałów, które wpłynęły od pasażerów wynosiła w 2022 r. 75,2 tys., w 2023 r. 73,9 tys., w 2024 r. 73,5 tys., w 2025 r. 38,5 tys. Sygnały były klasyfikowane na

¹²⁰ Dalej: Model ruchu, <https://transport.um.warszawa.pl/-/model-ruchu>.

¹²¹ <https://transport.um.warszawa.pl/-/wbr-2015>.

¹²² <https://www.ptvgroup.com/pl/produkty/ptv-visum>

¹²³ Autobusy: 730, 723, 717, 705, 527, 525, 521, 520, 518, 511, 509, 502, 412, 402, 401, 331, 328, 319, 317, 220, 189, 188, 160, 154, 148, 146, 141, 134, 132, 129, 127, 126, 125, 124, 120, 115, tramwaje: 17, 15, 9, 7, 4, 1.

¹²⁴ Na podstawie danych GUS oraz Raportu z badania telemetrycznego liczby mieszkańców Warszawy z 2024 r.

¹²⁵ Za pośrednictwem formularzy kontaktowych dostępnych na stronach internetowych Warszawskiego Transportu Publicznego oraz ZTM, poczty elektronicznej, skrzynki ePUAP, e Doręczeń, zgłoszeń przez Miejskie Centrum Kontakt 19-115, tradycyjnej poczty oraz przez osobiste składanie pism w Punktach Obsługi Pasażerów, kontakt telefoniczny lub spotkania pasażerów z Dyrekcją ZTM.

¹²⁶ Zarządzenie nr 23/2020 Dyrektora ZTM z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie przyjmowania i rozpatrywania pism i zgłoszeń przez Dział Kontakt z Pasażerem.

podlegające treści Zarządzenia nr 23/2020 oraz inne, na które udzielano odpowiedzi na bieżąco, bez rejestrowania tematu. Sygnały podlegające treści Zarządzenia nr 23/2020 klasyfikowano odpowiednio jako skargi lub pozostałe, tj.: zgłoszenia, wnioski, interpelacje, wnioski o udostępnienie informacji publicznej oraz petycje. Skargi wpływające do ZTM były weryfikowane również pod kątem zgodności ze Statutem ZTM. Skargi, które nie dotyczyły zakresu działania ZTM, były procedowane zgodnie z art. 65 §1 Kodeksu postępowania administracyjnego, przekazywane były do właściwych jednostek Urzędu m.st. Warszawy, innych gmin lub organizatorów transportu – w zależności od tematyki sprawy.

Łączna liczba skarg pasażerów w 2022 r. wynosiła 6,2 tys. w tym dotyczące ZTM 0,4 tys., w 2023 r. 6,8 tys. w tym dotyczące ZTM 0,4 tys., w 2024 r. 6,1 tys. w tym dotyczące ZTM 0,4 tys. natomiast do 30 czerwca 2025 r. 3 tys. skarg, w tym dotyczące ZTM 0,3 tys. liczba skarg w 2023 r. w odniesieniu do roku poprzedniego wzrosła o 9,1%, w 2024 r. spadła o 10,5%, natomiast w 2025 r. wskazała tendencję wzrostową o 17,5%.

Łączna liczba pozostałych sygnałów¹²⁷ na podstawie Zarządzenia nr 23/2020 wynosiła w 2022 r. 5,6 tys., w 2023 r. 6,4 tys., w 2024 r. 8,8 tys. natomiast do 30 czerwca 2025 r. 2,8 tys. sygnałów. Liczba sygnałów w 2023 r. w odniesieniu do roku poprzedniego wzrosła o 12,9%, w 2024 r. o 37,7%, natomiast w 2025 r. wskazała tendencję spadkową o 35,7%.

Zarząd skargi pasażerów podzielił na kategorie: informacja pasażerska, zachowanie prowadzących, komfort i jakość obsługi, taryfa biletowa, układ komunikacyjny, pracownicy Punktów Obsługi Pasażerów, kontrolerzy biletów i Inne. Nie prowadzono podziału sygnałów od pasażerów ze względu na dzielnice i linie, których dotyczyły. Statystyczny podział na kategorie, przewoźników i sposoby rozpatrzenia opisano w półrocznych sprawozdaniach wewnętrznych ZTM.

W kategoriach "Komfort i jakość obsługi"¹²⁸ liczba skarg wynosiła w 2022 r. 1,4 tys., w 2023 r. 1,5 tys., w 2024 r. 1,3 tys., w 2025 r. (do 30 czerwca) 0,5 tys. liczba skarg w 2023 r. w odniesieniu do roku poprzedniego wzrosła o 8,6%, w 2024 r. spadła o 9,7%, natomiast w 2025 r. wskazała tendencję spadkową o 21,9%. Natomiast w kategorii "Układ komunikacyjny"¹²⁹ liczba skarg, które wpłynęły do ZTM była znacznie mniejsza: w 2022 r. wpłynęło sześć skarg, w 2023 r. osiem skarg, w 2024 r. dwie, a w 2025 r. nie wpłynęła ani jedna skarga w tej kategorii.

Rozpatrując skargi indywidualne w wymienionych kategoriach ZTM gromadził informacje we właściwych komórkach organizacyjnych celem podjęcia niezbędnych działań naprawczych. Przy wprowadzaniu zmian w ramach rozwoju sieci transportowej, oprócz skarg użytkowników ZTM brał pod uwagę uwarunkowania wynikające z wpływu na obsługę osiedla, dzielnicy czy większej części miasta, infrastruktury drogowej, taboru, finansów kierując się wiedzą ekspercką, mając na uwadze głównie potrzeby ogółu pasażerów. W latach 2022 - 2025 (do 30 czerwca) do ZTM wpływały również

¹²⁷ Tj.: zgłoszenia, wnioski, interpelacje, wnioski o udostępnienie informacji publicznej oraz petycje.

¹²⁸ M.in. zatłoczenie w pojazdach oraz wydarzenia rozkładowe (niedogodny rozkład jazdy, notoryczne niedotrzymywanie rozkładu jazdy, punktualność, realizacja rozkładu jazdy, zbyt długi czas przejazdu).

¹²⁹ Koordynacja rozkładów jazdy, propozycje nowych przystanków lub tras, przywrócenia połączeń, zwiększenia częstotliwości kursowania, prośby o zmianę wielkości taboru, uwagi dot. zmian w układzie komunikacyjnym po uruchomieniu nowego odcinka trasy.

pozytywne opinie. Odnotowano 9 pochwał w kategoriach objętych badaniem: wprowadzenia zmiany w przebiegu tras linii, korekty godzin odjazdów i uruchomienia nowych połączeń¹³⁰.

(akta kontroli str. 139 płyta CD pliki nr 28-31, 144-288; 1374 płyta CD plik nr 92)

ZTM przeprowadził badania satysfakcji podróżnych¹³¹ oraz badania systemów biletowych i możliwych barier w korzystaniu z transportu. Badaniem różnych aspektów usług miejskich realizowanym przez władze miasta od 2012 r. był Barometr Warszawski, który zawierał m.in. ogólne badania satysfakcji podróżnych. Zagadnienie opisano szerzej w podobszarze 1.2. ZTM analizował i wykorzystywał wyniki badań satysfakcji podróżnych oraz informacje zwrotne od użytkowników transportu.

W przypadku inwestycji liniowych projekty zmian były poddawane konsultacjom społecznym z mieszkańcami. Obejmowały one zmiany związane z uruchomieniem w 2022 r. nowych odcinków linii metra M2, (dzielnice Wola i Bemowo oraz Targówek i Białołęka)¹³² oraz zmiany związane z uruchomieniem w 2024 r. trasy tramwajowej do Wilanowa¹³³. Nie konsultowano natomiast zmian lokalnych i czasowych. Stałe zmiany w układzie linii lokalnych konsultowano z właściwymi urzędami dzielnic.

Bazując na analizie liczby pasażerów, na wnioskach z badań satysfakcji oraz na zgłoszeniach od użytkowników, ZTM na bieżąco pracował nad poprawą jakości świadczonych usług poprzez wprowadzanie korekt układu tras, przystanków, rozkładów jazdy oraz poprawy komfortu podróżowania pasażerów poprzez modernizację taboru oraz infrastruktury transportowej. Informacje były przekazywane do kierowników komórek organizacyjnych właściwych dla danego zagadnienia. Podejmując działania usprawniające komunikację ZTM kierował się wewnętrznymi analizami i wiedzą ekspercką oraz m.in. z jednostkami miejskimi np. ZDM, z dzielnicami oraz uzgodnieniami z wykonawcami. ZTM nie odnosił bezpośrednio poszczególnych podejmowanych zmian do konkretnych badań, analiz czy skarg lub wniosków ze strony pasażerów.

(akta kontroli str. 84-87, 109-114, 203 płyta CD, pliki nr 91-95)

Korekty sieci i rozkładów jazdy były opracowywane przez ZTM metodą ekspercką z uwzględnieniem wpływu wielu czynników, m.in.: zagospodarowania przestrzennego poszczególnych rejonów miasta, wieloletnich planów urbanistycznych oraz transportowych, a także istniejącej i planowanej infrastruktury transportowej, prognoz ruchu, studiów i analizy źródeł i celów ruchu, kierunków podróżowania oraz obciążenia ruchem pojazdów indywidualnych i pojazdów transportu zbiorowego poszczególnych elementów układu drogowego oraz zastosowanych priorytetów w ruchu (w przypadku trakcji autobusowej i tramwajowej), rozmieszczenia przestrzennego węzłów przesiadkowych integrujących różne rodzaje i środki transportu (indywidualny, autobusowy, kolejowy, metro, rowerowy), dostosowania infrastruktury komunikacyjnej do możliwości przejazdu na danej trasie pojazdu odpowiedniego rodzaju, zysków i strat dla ogółu pasażerów przy danym

¹³⁰ Jedna z nich dotyczyła Białołęki - linii autobusowej 211, jedna dzielnicy Wawer - linii 147.

¹³¹ Badanie satysfakcji pasażerów korzystających z usług publicznego transportu zbiorowego na terenie Warszawy i aglomeracji warszawskiej, 2024 r.

¹³² <https://konsultacje.um.warszawa.pl/processes/nowe-stacje-metra-m2>.

¹³³ <https://konsultacje.um.warszawa.pl/processes/tramwaj-do-wilanowa>.

przebiegu linii, zgodności przebiegu trasy linii ze „Strategią Zrównoważonego Rozwoju Systemu Transportowego Warszawy do roku 2015 i na lata kolejne” i innymi obowiązującymi dokumentami.

Zmiany sieci transportowej wprowadzone przez ZTM w latach 2022-2025 (do 30 czerwca) obejmowały zmiany tras przejazdu (w tym nowe trasy), zmiany przystankowe, zmiany organizacji ruchu i rozkłady jazdy. Wprowadzano zmiany stałe i okresowe: sezonowe oraz związane ze świętami, planowymi wydarzeniami i inwestycjami w pasie drogowym. W trakcie kontroli analizie poddano zmiany stałe. W 2022 r. liczba zmian stałych wynosiła 207, w 2023 r. 138, w 2024 r. 150, w 2025 r. (do 30 czerwca) 77 zmian. Liczba zmian stałych w 2023 r. spadła o 33,3 % w odniesieniu do roku poprzedniego, w 2024 r. wzrosła o 8,7%, natomiast do 30 czerwca 2025 r. wykazywała tendencję wzrostową o 2,7%. Na Białołęce wprowadzono 11 zmian stałych, w dzielnicach Włochy – dziewięć zmian, Wawer – osiem zmian. W ramach działań zmierzających do dostosowania sieci dokonywano również redukcji liczby niektórych połączeń. Zagadnienie opisano szerszej w pkt 2.1 wystąpienia. Ocena efektów wprowadzonych zmian opierała się na bieżących obserwacjach oraz analizie danych dotyczących wykorzystania poszczególnych linii komunikacyjnych, a także na sygnałach od użytkowników.

Jednocześnie w okresie od 2022 r. do 2025 r. (do 30 czerwca) ZTM brał udział w inwestycjach miejskich, mających na celu rozwój układu komunikacyjnego w tym m.in.:

- w 2022 r. dostosowanie do ruchu autobusów dróg o długości łącznie ok. 3,3 km , długość nowego odcinka sieci metra: 5,9 km¹³⁴,
- w 2023 r. dostosowanie do ruchu autobusów dróg o długości łącznie ok. 0,7 km, odbudowa linii kolejowej o długości ok. 3,3 km, budowa dodatkowego toru 0,4 km¹³⁵,
- w 2024 r. dostosowanie do ruchu autobusów dwóch ulic o łącznej długości ok. 2 km , długość nowego i zmodernizowanego odcinka sieci tramwajowej: łącznie 12,1 km ¹³⁶,
- w 2025 r. długość nowego odcinka sieci tramwajowej: 1 km otwarcie dwóch nowych ulic o łącznej długości ok. 0,9 km¹³⁷.

Inwestorami były spółki Skarbu Państwa (dla tras kolejowych), spółki komunalne należące do m.st. Warszawy (dla tras tramwajowych Tramwaje Warszawskie), dla linii metra ZTM w imieniu m.st. Warszawy poprzez inwestora zastępczego Metro Warszawskie lub urzędy dzielnic (przebudowa układu drogowego oraz budowa niektórych pętli autobusowych). Celem oceny efektów wprowadzonych zmian w układzie komunikacyjnym wdrożonych po oddaniu do użytku nowych

¹³⁴ Wprowadzenie komunikacji autobusowej na Kępę Tarchomińską , rozbudowa linii metra M2, odcinek zachodni – stacje Ulrychów i Bemowo, wprowadzenie komunikacji autobusowej na ul. Cieślowskich i Hemara rozbudowa linii metra M2, odcinek wschodni – stacje Zacisze, Kondratowicza, Bródno.

¹³⁵ Budowa pętli autobusowej „Ostroroga”, przebudowa stacji kolejowej „Piaseczno”, odbudowa linii kolejowej na odcinku Wieliszew – Zegrze Południowe, budowa zawrotki dla autobusów „Małe Siekierki”, przebudowa układu drogowego na os. Zielona Dolina.

¹³⁶ budowa trasy tramwajowej w ul. Kasprzaka, rozbudowa trasy tramwajowej do Wilanowa – odcinek Spacerowa – Gagarina, budowa pętli autobusowej „os. Zielona Dolina”, wprowadzenie komunikacji autobusowej na ul. Tawułkowej i ul. Liliowej, rozbudowa trasy tramwajowej do Wilanowa – odcinek Jana Sobieskiego – al. Rzeczypospolitej

¹³⁷ Rozbudowa trasy tramwajowej do Wilanowa – odcinek do pętli Stegny, rozbudowa układu drogowego os. Chrzanów

odcinków linii metra M2 oraz trasy tramwajowej do Wilanowa, przygotowano analizy podsumowujące pierwsze okresy funkcjonowania tych rozwiązań¹³⁸.

Na Białołęce w 2022 r. rozwój linii obejmował wprowadzenie komunikacji autobusowej na Kępę Tarchomińską, na ul. Cieślowskich i Hemara i rozbudowę linii metra M2 o stacje Zacisze, Kondratowicza i Bródno, w 2023 r. przebudowę układu drogowego na os. Zielona Dolina, w 2024 r. budowa pętli autobusowej „os. Zielona Dolina”. W dzielnicy Włochy w 2022 r. uruchomiono stacje Ulrychów i Bemowo linii metra M2, w dzielnicy Wawer w 2024 r. wprowadzono komunikację autobusową na ul. Tawułkowej i ul. Liliowej.

(akta kontroli str. 139 płyta CD pliki nr 15-26)

Dyrektor ZTM wyjaśniła, że najważniejszymi problemami w rozwoju sieci transportu publicznego w m.st. Warszawa były: przeciwstawne opinie mieszkańców na temat proponowanych przez ZTM zmian w układzie komunikacyjnym, utrudnienia proceduralne w procesie przygotowania i realizacji inwestycji infrastrukturalnych, ograniczony zasób kadrowy w grupie kierowców autobusów, a także utrudnienia w przyjęciu optymalnej oferty kolejowej SKM i KM. Niekorzystne efekty dla integracji publicznego transportu zbiorowego w aglomeracji warszawskiej wynikały również z ułatwienia organizacji publicznego transportu zbiorowego dla jednostek samorządu terytorialnego poprzez dofinansowanie pracy przewozowej w ramach Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych¹³⁹. Ze względu na to, że komunikacja miejska (ZTM) nie mogła uzyskać środków z tego Funduszu powstały trudności w integracji transportu zbiorowego w aglomeracji warszawskiej. W otoczeniu Warszawy zaczęły powstawać komunikacyjne związki powiatowo-gminne np. grodziski, otwocki, miński, które organizowały linie komunikacyjne na swoich terenach, korzystając z dopłat z FRPA. Zgodnie z obowiązującymi przepisami linie łączące teren danej gminy z Warszawą są sztucznie dzielone na dwie: gminną, z dofinansowaniem z FRPA, i komercyjną, na odcinku wjazdowym do Warszawy. Jednocześnie niektóre gminy rezygnowały z części linii lokalnych organizowanych dotychczas na ich zlecenie przez ZTM. Spowodowało to dezintegrację taryfową, informacyjną i organizacyjną, ze szkodą dla systemu transportowego aglomeracji.

(akta kontroli str. 133-138)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹³⁸ Wykorzystanie trasy do Wilanowa w okresie od 29 października 2024 r. do 31 października 2025 r., data raportu: 6 listopada 2025 r. oraz Raport Funkcjonowanie WTP po otwarciu nowych stacji linii M2 Ulrychów I Bemowo (czerwiec 2022 r.) oraz Zacisze, Kondratowicza I Bródno (wrzesień 2022 r.), data raportu: 15 listopada 2022 r.

¹³⁹ Dalej: FRPA.

2.4. Działania informacyjne i promujące korzystanie z publicznego transportu zbiorowego

Opis stanu faktycznego

M.st. Warszawa prowadziło działania mające na celu promocję transportu publicznego ukierunkowane na zwiększenie udziału podróży komunikacją zbiorową, zadania te m.in. powierzono ZTM-owi¹⁴⁰. W ZTM utworzył rozpoznawalną markę WTP w ramach której opracowano logo i pełną zewnętrzną identyfikację wizualną, oznakowano tabor, przystanki, biletomaty, bilety i inne. Uruchomiono stronę internetową i aplikację umożliwiającą m.in. wyszukiwanie połączeń, zakup biletów, bieżącą informację o zmianach oraz systematyczną promocję i kontakt z pasażerem, w tym 12 Punktów Obsługi Pasażera. W okresie od 2022 r. do 30 czerwca 2025 r. wprowadzone funkcjonalności WTP były systematycznie rozwijane, m.in. wprowadzono podstronę w języku ukraińskim.

ZTM w Biurze Marketingu Miasta¹⁴¹, biurami, urzędami dzielnic i jednostkami organizacyjnymi m.st. Warszawy, w tym: Zarząd Zieleni. Celem działań promocyjnych ZTM było utrwalenie pozytywnego wizerunku transportu publicznego jako pierwszego, naturalnego wyboru w codziennych podróżach po mieście, wzrost rozpoznawalności WTP jako instytucji bliskiej ludziom i zaangażowanej w życie miasta. ZTM opracowywał roczne plany działań promocyjnych, obejmujące działania wspierające sprzedaż biletów z oferty WTP, działania informacyjne i promocyjne. W 2025 r. plan obejmował 70 akcji medialnych (m.in.: strona internetowa WTP, Social Media, monitory w taborze, CityLight, biletomaty, komunikaty miasta, iZTM miesięcznik).

ZTM brał udział we współpracy z biurami m.st. Warszawy w otwartych wydarzeniach promujących zrównoważoną mobilność. Największym wydarzeniem promocyjnym był Europejski Tydzień Mobilności¹⁴², organizowany corocznie w dniach od 16 do 22 września we współpracy z Ministerstwem Infrastruktury. ZTM oraz miejskie spółki transportowe corocznie organizowały Dni Transportu Publicznego¹⁴³, event dla mieszkańców obejmujący m. in. zwiedzanie stacji techniczno-postojowej metra, zajezdni tramwajowej lub bocznicy kolejowej, prezentacja zabytkowego taboru, możliwość spotkań w przedstawicielami spółek oraz ZTM, pozyskania wiedzy na temat aktualnej oferty WTP. Systematycznie przygotowywano promocje oferty handlowe: dla studentów, dla seniorów, dla uczniów, e-POP, e-hologram, sprawdzanie karty, honorowanie biletów, e-legitymacje, wspólny bilet z PKP IC, Mazobilet.

Strategia #Warszawa2030¹⁴⁴ w celu strategicznym 3 „Funkcjonalna przestrzeń” i w celu operacyjnym 3.3 „Korzystamy z przyjaznego systemu transportowego” zakładała rozwój transportu publicznego, działania edukacyjne popularyzujące inne niż samochód środki transportu i zmianę przyzwyczajeń mieszkańców w zakresie komunikacji. Zakładała wzrost "Indeksu zadowolenia z jakości przemieszczania się po mieście" z 57% w 2017 r. do 72% w 2030 r. Wskaźnik ten¹⁴⁵, miał być mierzony w ramach prac Barometru Warszawskiego, zakładał jakość podróżowania po

¹⁴⁰ § 4 pkt. 16 Statutu ZTM, załącznik do Uchwały Nr LII/1391/2005 Rady m.st. Warszawy z dnia 19 maja 2005 r.

¹⁴¹ Dalej: BMM.

¹⁴² <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/europejski-tydzien-mobilnosci-etm2>.

¹⁴³ <https://www.wtp.waw.pl/newsy/2025/09/20/dni-transportu-publicznego-nad-wtp-nie-zachodzi-slonce/>.

¹⁴⁴ Strategia #Warszawa2030 przyjęta uchwałą Rady m.st. Warszawy nr LXVI/1800/2018 z dnia 10 maja 2018 r.

¹⁴⁵ Załącznik nr 6 do Strategii #Warszawa2030 - Wskaźniki monitoringu i kontekstowe, str. 6.

Warszawie komunikacją miejską, pociągami na poziomie minimum 7 w skali 1-10 w opinii mieszkańców.

Program zrównoważonej mobilności do 2026 r.¹⁴⁶, dokument wykonawczy do Strategii #Warszawa 2030, do celu operacyjnego 3.3 określał m.in. działania zmierzające do osiągnięcia celów wskazanych w Strategii. Program zakładał wzrost "Indeksu zadowolenia z jakości przemieszczania się po mieście" z 66% w 2022 r. do 88% w 2026 r. Raporty z realizacji Strategii¹⁴⁷ wykazały, że wskaźnik został osiągnięty na poziomie 67% w 2022 r. oraz 75% w 2023 r. i 2025 r. Osiągnięta wartość wskaźnika "Indeksu zadowolenia z jakości przemieszczania się po mieście" spełniała wytyczne wskazane w Strategii #Warszawa2030.

W okresie od 2022 r. 2025 r. (do 30 czerwca) działania promocyjne ZTM adresowane były do szerokiej grupy odbiorców: "mieszkańców Warszawy". Jednakże najczęstszą formą promocji było umieszczanie informacji na nieodpłatnych nośnikach w taborze, w przestrzeni miejskiej dostępnej dla ZTM oraz w Internecie i aplikacjach będących w dyspozycji ZTM, stąd faktyczną grupą odbiorców działań promocyjnych były głównie osoby już korzystające z transportu publicznego, tj. pasażerowie.

W latach 2022-2025 (do 30 czerwca) nie zidentyfikowano działań promocyjnych ZTM zaadresowanych do kierowców samochodów indywidualnych, mających na celu zachęcenie do korzystania z transportu publicznego.

(akta kontroli str. 54-69, 139 płyta CD pliki nr 44-53; 203 płyta CD plik nr 29)

Jako mierniki skuteczności post factum ZTM wymienił wzrastającą liczbę pasażerów i sprzedanych biletów. Jednakże z analizy publikowanych Raportów rocznych ZTM¹⁴⁸ wynikało, że liczba sprzedanych biletów wzrastała coraz wolniej. W 2022 r. liczba sprzedanych biletów wzrosła o 28% w odniesieniu do roku poprzedniego, w 2023 r. o 11%, a w 2024 r. – liczba sprzedanych biletów wzrosła jedynie o 2%. Analiza liczby pasażerów wykazała podobną tendencję rok do roku: w 2022 r. liczba pasażerów była większa o 36,9%¹⁴⁹, w 2023 r. – o 10,7%, a w roku 2024 r. była taka sama. W I połowie 2025 r. liczba pasażerów wykazała spadek o 1,5% w porównaniu do połowy 2024 r. Badanie kampanii WTP wykonane w listopadzie 2023 r. wykazało, że treści promocyjne były zrozumiałe i wiarygodne, jednak niekoniecznie mówiły mieszkańcom coś nowego. Kampania nie zmieniła sposobu postrzegania Miasta i jego władz u większości uczestników badania. Ci, którzy przed zapoznaniem się z kampanią uważali, że WTP jest dobrze rozwinięty, po jej ocenie nie zmienili swojego zdania.

(akta kontroli str. 139 płyta CD pliki nr 44-53, 203 płyta CD, pliki nr 15-38, 96-114)

¹⁴⁶ Przyjęty Zarządzeniem Prezydenta m.st. Warszawy nr 621/2024 z dnia 27.03.2024 r., dalej: Program.

¹⁴⁷ Raport z realizacji strategii rozwoju miasta w 2023 roku, z 31 maja 2024 r. oraz Raport z realizacji strategii rozwoju miasta w 2024 roku, z 11 czerwca 2025 r.

¹⁴⁸ <https://www.ztm.waw.pl/raporty-roczne-ztm/>

¹⁴⁹ Widocznie większy wzrost liczby pasażerów (o 36,9%) w 2022 r. w porównaniu z niższym wzrostem liczby sprzedanych biletów (o 28%) wynikał ze zwolnienia uchodźców z opłat za bilety w okresie od 27 lutego do 31 maja 2022 r.

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.5. Finansowanie funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego

Opis stanu faktycznego

Roczne dochody m.st. Warszawy ogółem wzrosły z 21 653 151,4 tys. zł w 2022 r. do 28 379 232,3 tys. zł w 2024 r., tj. o 31,1%, w tym zaobserwowano znaczny wzrost dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym: z 8 300 369,8 tys. zł w 2022 r. do 12 141 790,1 tys. zł w 2024 r., tj. o 46,3%. Wpływy z podatku od nieruchomości wzrastały systematycznie od 1 450 568,5 tys. zł w 2022 r. do 1 721 180,8 tys. zł w 2024 r., tj. o 18,7%. Łączne wydatki m.st. Warszawy wzrosły z 21 156 506,1 tys. zł w 2022 r. do 27 573 417,9 tys. zł w 2024 r., tj. o 30,3%. Łączne koszty organizacji i zarządzania publicznym transportem zbiorowym wynosiły od 3 056 301,9 tys. zł w 2022 r. do 4 573 754,3 tys. zł w 2024 r., co stanowiło wzrost o 25,1%.

M.st. Warszawa dofinansowywało organizację i zarządzanie transportem zbiorowym w wysokości od 2 099 347,6 tys. zł w 2022 r. do 2 948 395,7 tys. zł w 2024 r., tj. wzrost o 40,4%. W tym czasie wpływy z biletów komunikacji miejskiej zwiększyły się z 824 053,9 tys. zł do 954 679,7 tys. zł, tj. o 15,9%. Jednocześnie wysokość pozostałych wpływów zmniejszyła się z 133 551,3 tys. zł do 117 056,4 tys. zł, tj. o 12,4%.

Koszty inwestycji ZTM w sieć transportową zmniejszyły się o 7%, z 588 601,6 tys. zł w 2022 r. do 547 507 tys. zł. Na budowę parkingów P+R wydatkowano 10 747,5 tys. zł w 2022 r. oraz 6 115,4 tys. zł w 2024 r. Jednocześnie m.st. Warszawa inwestowało w budowę metra i dokapitalizowanie spółki Tramwaje Warszawskie, co stanowiło największe koszty majątkowe wykazane w sprawozdaniach z wykonania budżetu m.st. Warszawy¹⁵⁰.

Średni koszt jednego wzkm (w zł):

- Autobusy miejskie: w 2022 r. średnia stawka za wzkm wyniosła 9,28 zł, w 2023 r. - 9,96 zł, w 2024 r. - 11,05 zł, w 2025 r. - 12,14 zł,
- Tramwaje: w 2022 r. średnia stawka za wzkm wyniosła 15,13 zł, w 2023 r. - 19,76 zł, w 2024 r. - 21,64 zł, w 2025 r. - 24,14 zł,
- Metro: w 2022 r. średnia stawka za wzkm wyniosła 13,56 zł, w 2023 r. - 14,76 zł, w 2024 r. - 15,60 zł, w 2025 r. - 16,77 zł,
- Kolej (SKM): w 2022 r. średnia stawka za wzkm wyniosła 12,25 zł, w 2023 r. - 13,95 zł, w 2024 r. - 13,25 zł, w 2025 r. - 11,98 zł,

¹⁵⁰ W 2022 r. 549,2 mln zł - Projekt i budowa II linii metra, 246,0 mln zł - Dokapitalizowanie spółki Tramwaje Warszawskie Sp. z o.o., 100,0 mln zł - Wniesienie wkładów do spółki Miejskie Zakłady Autobusowe Sp. z o.o.; w 2023 r. 549,2 mln zł - Projekt i budowa II linii metra, 246 mln zł - Dokapitalizowanie spółki Tramwaje Warszawskie Sp. z o.o., 100,0 mln zł - Wniesienie wkładów do spółki Miejskie Zakłady Autobusowe Sp. z o.o.; W 2024 r. - 511,0 mln zł - Projekt i budowa II linii metra, 191,5 mln zł - Wniesienie wkładu do spółki Tramwaje Warszawskie Sp. z o.o., 48,4 mln zł - Płatność z tytułu refundacji wydatków na zakup taboru na potrzeby projektu "Budowa II linii metra wraz z zakupem taboru- etap III".

- Kolej (WKD i KM): w 2022 r. średnia stawka za wzkm wyniosła 28,63 zł, w 2023 r. – 30,78 zł, w 2024 r. – 32,87 zł, w 2025 r. – 34,74 zł. Szczegółowe wartości pracy przewozowej odrębnie dla WKD i KM podano w obszarze nr 3 wystąpienia.

Średni koszt 1 km pracy przewozowej w latach od 2022 do 2025 r. znacząco wzrastał we wszystkich środkach transportu, za wyjątkiem SKM, gdzie odnotowano nieznaczny spadek kosztów. Średni koszt pracy autobusów, z uwzględnieniem przewoźników wewnętrznych i zewnętrznych, bez linii lokalnych wzrósł z 9,28 zł do 12,14 zł, tj. o 30,8%. Średni koszt pracy tramwaju wzrósł z 15,13 zł do 24,14 zł, tj. o 59,6%. Koszt pracy przewozowej metra wzrósł z 13,56 zł do 16,77 zł, tj. o 23,7%. W przypadku kolei podano wartość w pociągokilometrach¹⁵¹. Koszt SKM (podmiot wewnętrzny m.st. Warszawy) obniżył się z 12,25 zł do 11,98 zł, tj. o 2,2 %. Natomiast koszt pracy przewozowej Kolei Mazowieckich oraz Warszawskiej Kolei Dojazdowej wzrósł średnio z 28,63 zł do 34,74 zł, tj. o 21,3%.

(akta kontroli str. 203 płyta CD, pliki nr 7-12, 1374 płyta CD plik nr 92)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

NIK pozytywnie ocenia działania ZTM w zakresie poddanych kontroli procesów organizacji i zarządzania publicznym transportem zbiorowym. Zarząd, organizując ten transport, dostosowywał układ komunikacyjny, w zakresie tras i rozkładów jazdy, do zmieniających się potrzeb przewozowych pasażerów oraz zapewniał odpowiednią jego jakość, jak i skuteczne funkcjonowanie. Pasażerowie mieli bieżący dostęp do aktualnej informacji pasażerskiej i możliwość zakupu biletów jednorazowych i długookresowych zarówno na terenie m.st. Warszawy jak i gmin sąsiednich.

ZTM w latach 2022-2025 (do 30 czerwca) podejmował adekwatne działania dostosowujące ofertę przewozową do rosnącej liczby mieszkańców. W przypadku trzech dzielnic m.st. Warszawy¹⁵² o najwyższym przyroście liczby ludności nieznacznie zmieniono ilość kursów do i z tych dzielnic, po odnotowaniu zwiększenia wielkości potoków pasażerskich (wzrost liczby pasażerów w pojazdach), nie dopuszczając do nadmiernego ich przepełnienia. Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że przyjęty przez ZTM wskaźnik 6,7 osoby/m² jako maksymalne napełnienie pojazdów uniemożliwia praktycznie korzystanie z tych pojazdów przez część pasażerów, tj. osoby na wózkach inwalidzkich i osoby z dziećmi w wózkach.

Niezależnie od powyższego NIK zauważa niekorzystny trend w dostępności miejsc parkingowych na parkingach P+R. Pomimo wzrostu liczby samych parkingów P+R, to liczba miejsc dostępnych, w latach 2022-2025 (do 30 czerwca) spadła o 17,7% ze względu na prowadzone prace remontowe i modernizacyjne na trzech parkingach. Ponadto, na czterech parkingach P+R poddanych

¹⁵¹ Jednostka miary pracy eksploatacyjnej linii kolejowej, odpowiadająca przemieszczeniu się jednego pociągu na dystansie jednego kilometra. Dalej: pockm.

¹⁵² Dzielnice: Białołęka, Wawer i Włochy.

ogłędzinom (z 17 parkingów P+R na terenie m.st. Warszawy), dostęp do bieżącej informacji parkingowej był utrudniony. Wynikało to z zamontowania tablic informacji parkingowej bezpośrednio nad wjazdem lub na budynku parkingu oraz na pojedynczych drogach dojazdowych (tj. z jednego tylko kierunku). Równocześnie NIK wskazuje, że mniejsza niż 4% liczba miejsc postojowych dla osób niepełnosprawnych, na parkingach powyżej 100 miejsc, istotnie wpływa na możliwość skorzystania z tych miejsc przez osoby niepełnosprawne.

3. Integracja transportu zbiorowego

Opis stanu faktycznego

M.st. Warszawa w latach 2022-2025 (do 30 czerwca) podpisała porozumienia określające zasady wspólnego wykonywania zadań w zakresie lokalnego transportu zbiorowego z powiatem wołomińskim oraz 35 gminami sąsiadującymi z Warszawą¹⁵³. Usługa regularnego przewozu osób publicznym transportem zbiorowym na obszarze gmin sąsiadujących z Warszawą realizowany był przez przewoźników liniami autobusowymi: podstawowymi (uruchomionymi przez ZTM) i liniami uzupełniającymi (uruchomionymi wspólnie przez gminę oraz ZTM). W załącznikach do porozumienia określono wysokość wynagrodzenia ZTM za realizację usługi określonej w oparciu o ustalony koszt jednego wżkm i wyliczenie wielkości kwoty udziału gminy w kosztach eksploatacji linii podstawowych. W przypadku linii przebiegających przez teren gminy, samorząd ten pokrywał koszty operacyjne (procentowy wskaźnik udziału gminy w kosztach kursowania poszczególnych linii podstawowych) realizowane wyłącznie w obrębie swoich granic administracyjnych.

W ramach zawartych porozumień z 30 gminami świadczone były usługi w zakresie linii podstawowych oraz z 23 gminami świadczone były usługi w zakresie linii uzupełniających. W ramach wszystkich linii uzupełniających oraz pojazdów linii KM honorowane były uprawnienia do ulgowych i bezpłatnych przejazdów oraz bilety emitowane przez operatora wyłonionym w procedurze przetargu przeprowadzonego przez ZTM.

Procentowy wskaźnik udziału gminy w kosztach kursowania linii uzupełniających w przypadku 15 gmin¹⁵⁴ w latach 2022-2025 (do 30 czerwca) ustalono na poziomie 80% (m.st. Warszawa 20%), w przypadku 8 gmin¹⁵⁵ maksymalny wskaźnik udziału w kosztach wyniósł do 85%. Zastępca Dyrektor ZTM w odpowiedzi na pytanie kontroler o różnicę wskaźnika udziału gmin wyjaśnił *Wskaźnik 85% pojawił się w związku z perturbacjami na rynku po wybuchu wojny rosyjsko-ukraińskiej w celu wprowadzenia elastyczności kształtowania kosztów po stronie Warszawy (...). Zapis o piętnastoprocentowym udziale Warszawy w kosztach znajduje się także w innych Porozumieniach międzygminnych i umowach przetargowych. Po unormowaniu się sytuacji rynkowej, w ostatnich postępowaniach przetargowych stosowany był wskaźnik Warszawa/Gminy=20%/80%. W przypadku linii uzupełniających organizowanych wspólnie z inną gminą lub gminami, procentowy wskaźnik udziału każdej gminy został określony w umowie z danym Operatorem.*

(akta kontroli str. 741-786, 923-926, 940-942, 1374 płyta CD pliki nr 35-36)

¹⁵³ W przypadku 22 gmin współpraca między gminą a Warszawą funkcjonowała od 2004 r.

¹⁵⁴ Chynów, Góra Kalwaria, Izabelin, Jabłonna, Józefów, Kampinos, Kobyłka, Konstancin-Jeziorna, Marki, Nieporęt, Radzymin, Stare Babice, Sulejówek, Wołomin, Zielonka.

¹⁵⁵ Gminy: Józefów, Karczew, Lesznowola, Otwock, Piaseczno, Prażmów, Wiązowna, Wieliszew.

Gminy miały możliwość dołączenia również do oferty Biletu Metropolitalnego („WARSZAWA+”)¹⁵⁶ dla pasażerów rozliczających się z podatków w gminie, która podpisała porozumienie z ZTM. Do dnia 9 grudnia 2025 r. ZTM zawarł 26 porozumień z gminami sąsiadującymi z Warszawą. Gminy: Marki, Michałowice¹⁵⁷, Izabelin oraz Łomianki nie podpisały porozumienia w zakresie Biletu Metropolitalnego. Gminy: Marki, Izabelin, Łomianki, Konstancin-Jeziorna oraz Ząbki¹⁵⁸ zdecydowały się na partycypację w kosztach biletów swoich mieszkańców poprzez wprowadzenie na terenie gminy obowiązywania pierwszej strefy biletowej. Samorządy same określały wysokość dopłaty (do wyboru były trzy progi) oraz, kto był uprawniony do skorzystania z oferty.

(akta kontroli str. 741-786, 893-919, 923-936, 970-1007, 1374 płyta CD pliki nr 35-36, 61)

W przypadku 10 gmin¹⁵⁹ uruchomiono system komunikacji miejskiej łączącej obszar gminy z m.st. Warszawa realizowany liniami kolejowymi uruchomionymi przez ZTM we współpracy z SKM. Dla gminy Piaseczno tę usługę wprowadzono od 12 marca 2023 r.¹⁶⁰ Dla pasażerów korzystających z usług lokalnego transportu zbiorowego wykonywanego liniami SKM pobierana była taryfa ustalona przez Radę m.st. Warszawy¹⁶¹. We wszystkich gminach, z którymi m.st. Warszawa podpisało porozumienia międzygminne, a na terenie których kursowały pociągi SKM, obowiązywała pełna taryfa biletowa ZTM wraz z obowiązującymi uprawnieniami do przejazdów bezpłatnych i ulgowych.

W przypadku 9 gmin¹⁶² oraz powiatu wołomińskiego w ramach porozumienia usługi realizowane były liniami kolejowymi uruchomionymi przez KM. We wszystkich gminach, z którymi m.st. Warszawa podpisało porozumienia międzygminne oraz powiecie wołomińskim w zakresie linii kolejowych uruchamianych przez KM honorowane były bilety ZTM przewidziane w usłudze „Wspólny bilet ZTM-KM-WKD” zgodnie z umowami o honorowanie biletów, zawartymi ze spółką KM¹⁶³. Poza strefą oferty Wspólnego Biletu znajdowały się gminy: Halinów, Góra Kalwaria, Prażmów, Jabłonna i Nowy Dwór Mazowiecki, z którymi zawarto porozumienie dotyczące linii autobusowych. Spośród gmin, przez które przebiega linia kolejowa obsługiwana przez KM, jedynie w przypadku gminy Halinów nie były honorowane bilety ZTM. Zastępca Dyrektor ZTM na pytanie kontrolera o brak honorowania biletów ZTM przez gminę Halinów wyjaśnił, że gmina nie była zainteresowana wprowadzeniem tej usługi.

¹⁵⁶ Oferta obejmowała bilety:

- 30-dniowy imienny z oferty Warszawa+ uprawniający do nieograniczonej liczby przejazdów od momentu skasowania biletu do godziny 23.59 trzydziestego dnia terminu ważności biletu,
- 90-dniowy imienny z oferty Warszawa+ uprawniający do nieograniczonej liczby przejazdów od momentu skasowania biletu do godziny 23.59 dziewięćdziesiątego dnia terminu ważności biletu.

¹⁵⁷ Gmina Michałowice nie wyraziła chęci dopłat do biletów długookresowych swoich mieszkańców, uzasadniając tę decyzję szczególnym położeniem gminy, gdzie głównym wykorzystywanym środkiem transportu zbiorowego jest Warszawska Kolej Dojazdowa (w pociągach linii WKD bilety ZTM obowiązują jedynie do stacji Opacz), a komunikacja autobusowa ZTM na terenie gminy i przejazdy pociągami Kolei Mazowieckich, których trasa nie przebiega przez obszar gminy, nie były alternatywą komunikacyjną dla społeczności lokalnej. Przedstawiona oferta Biletu Metropolitalnego nie odpowiada na zapotrzebowanie mieszkańców Gminy Michałowice.

¹⁵⁸ Tylko w zakresie komunikacji autobusowej.

¹⁵⁹ Z gminami: Józefów, Legionowo, Nieporęt, Otwock, Piaseczno, Piastów, Pruszków, Radzymin, Sulejówkę, Wieliszew.

¹⁶⁰ Wprowadzone aneksem nr 2 z 6 lutego 2023 r. do porozumienia z 31 marca 2022 r. – z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2023 r.

¹⁶¹ Dalej: taryfa.

¹⁶² Z gminami: Józefów, Legionowo, Lesznowola, Otwock, Ożarów, Piaseczno, Piastów, Pruszków, Sulejówkę.

¹⁶³ Bilety obowiązywały na odcinkach linii na terenie gminy, pod warunkiem, że przejazd danego odcinka kończył się w strefie obowiązywania usługi „Wspólny bilet ZTM-KM-WKD”. W pociągach przyspieszonych, na podstawie biletu ZTM można było podróżować tylko do ostatniego przystanku na terenie tej strefy.

W ramach zawartego porozumienia z gminą Michałowice wykonywane były usługi w ramach linii uruchomionych przez WKD. W pojazdach tych linii honorowane były bilety ZTM, w tym uprawnienia do ulgowych i bezpłatnych przejazdów środkami lokalnego transportu zbiorowego w Warszawie.

Na podstawie zawartych umów strony ustaliły następujące stawki netto w ramach świadczonych usług dla linii:

- KM za jeden pockm: w 2022 r. średnia stawka wyniosła 32,65 zł, w 2023 r. średnia stawka wyniosła 35,22 zł (za styczeń - 34,28 zł, od lutego do grudnia - 35,31 zł), w 2024 r. średnia stawka wyniosła - 37,54 zł (od stycznia do lipca - 37,08 zł, od sierpnia do grudnia - 38,19 zł), w 2025 r. - 38,93 zł,
- WKD za jeden pockm: w 2022 r. 24,60 zł, w 2023 r. 25,85 zł (do 31 stycznia) oraz 26,37 zł (od 1 lutego do 31 grudnia)¹⁶⁴, w 2024 r. 27,69 zł (od 1 stycznia do 31 marca), 28,10 zł (od 1 kwietnia do 30 czerwca), 28,50 zł (od 1 lipca do 31 grudnia)¹⁶⁵, w 2025 r. 28,50 zł (do 31 stycznia), 29,56 zł (od 1 lutego do 31 marca) oraz 31 zł (od 1 kwietnia do 31 grudnia)¹⁶⁶,
- SKM za wzkm: w 2022 r. 12,50 zł (od 1 stycznia do 30 listopada) oraz 9,65 zł (od 1 do 31 grudnia)¹⁶⁷, w 2023 r. 13,86 zł (od 1 stycznia do 30 czerwca), 16,17 zł (od 1 lipca do 30 października) oraz 10,08 zł (od 1 listopada do 31 grudnia)¹⁶⁸, w 2024 r. 13,83 zł (od 1 stycznia do 30 kwietnia), 13,65 zł (od 1 maja do 30 listopada) oraz 8,70 zł (od 1 do 31 grudnia)¹⁶⁹, w 2025 r. 11,98 zł.

W ramach zawartych porozumień koszt jednego wzkm lub pociągokilometra (zł/pockm¹⁷⁰) był jednolity dla wszystkich gmin, tj.:

- linii uruchamianych przez KM¹⁷¹: w 2022 r. 32,65 zł, w 2023 r. 35,31 zł, w 2024 r. 38,19 zł, w 2025 r. 40,1 zł,
- linii uruchamianych przez SKM¹⁷²: w 2022 r. 68,59 zł (od stycznia do sierpnia) oraz 77,94 zł (od września do grudnia), w 2023 r. 86,63 zł, w 2024 r. 92,19 zł, w 2025 r. 74,81 zł.

Umowa wykonawcza ze spółką SKM przewidywała wynagrodzenie zależne od wykonanej pracy przewozowej mierzone w wzkm¹⁷³. Porozumienia międzygminne i związane z nimi rozliczenia dotyczyły planowanej pracy przewozowej mierzonej w pockm. ZTM stosował w porozumieniach przelicznik wzkm na pockm w postaci średniej liczby wagonów w zespole trakcyjnym według

¹⁶⁴ Średnia stawka za pockm – 26,33 zł.

¹⁶⁵ Średnia stawka za pockm – 28,20 zł.

¹⁶⁶ Średnia stawka za pockm – 30,55 zł.

¹⁶⁷ Stawka średnioroczna – 12,25 zł.

¹⁶⁸ Stawka średnioroczna – 13,95 zł.

¹⁶⁹ Stawka średnioroczna – 13,25 zł.

¹⁷⁰ Sumy kilometrów trasy zaplanowanych do przejechania przez wszystkie pociągi, czyli wielowagonowe elektryczne zespoły trakcyjne we wszystkich kursach handlowych (z pasażerami) przewidzianych w rozkładzie jazdy.

¹⁷¹ Dotyczy gmin: Józefów, Legionowo, Lesznowola, Otwock, Ożarów Mazowiecki, Piaseczno, Piastów, Pruszków, Sulejówkę oraz powiat wołomiński.

¹⁷² Dotyczy gmin: Józefów, Legionowo, Lesznowola (od 2023 r.), Nieporęt, Otwock, Piaseczno (od 2023 r.), Piastów (od 2023 r.), Pruszków, Radzymin, Sulejówkę, Wieliszew.

¹⁷³ Sumy kilometrów trasy przejechanych przez wszystkie wagony we wszystkich kursach handlowych (z pasażerami) przewidzianych w rozkładzie jazdy.

rozkładów jazdy obowiązujący dla sieci SKM i wyniósł: od stycznia do sierpnia 2022 r. - 5,5, natomiast od września 2022 r. - 6,25.

ZTM z tytułu zakupu usługi publicznej komunikacji miejskiej m.st. Warszawy poniósł w latach 2022-2025 (do 30 czerwca) wydatki w ramach umów z operatorami linii miejskich w zakresie linii¹⁷⁴:

- autobusowych¹⁷⁵: w 2022 r. 1 171 767,8 tys. zł, w 2023 r. 1 331 267,9 tys. zł, w 2024 r. 1 301 594 tys. zł, w 2025 r. (do 30 czerwca) 627 603,1 tys. zł,
- tramwajowych¹⁷⁶: w 2022 r. 901 955 zł, w 2023 r. 1 041 573 tys. zł, w 2024 r. 1 012 861 tys. zł, w 2025 r. (do 30 czerwca) 504 998 tys. zł,
- metra¹⁷⁷: w 2022 r. 586 684 tys. zł, w 2023 r. 730 126 tys. zł, w 2024 r. 841 023 tys. zł, w 2025 r. (do 30 czerwca) 348 911 tys. zł,
- SKM: w 2022 r. 185 273 zł, w 2023 r. 268 704 tys. zł, w 2024 r. 267 638 tys. zł, w 2025 r. (do 30 czerwca) 127 855 tys. zł

(akta kontroli str. 1361-1373, 1374 płyta CD pliki nr 39, 47, 50, 100, 1404-1420)

W przypadku usług lokalnego transportu zbiorowego wykonywanego liniami podstawowymi oraz dla pojazdów linii SKM pobierane były opłaty według taryfy ustalonej przez Radę m.st. Warszawy¹⁷⁸.

Na trasach linii funkcjonujących w dwóch strefach biletowych obowiązywały przystanki graniczne określone odpowiednią Uchwałą Rady m.st. Warszawy. Rozkłady linii podstawowych i uzupełniających były ustalane oraz zmieniane przez ZTM. W obszarze rozkładów jazdy linii KM oraz linii SKM mogły być opiniowane przez gminy i m.st. Warszawę.

M.st. Warszawa w porozumieniach zobowiązana została, m.in. do:

1. aktualizacji informacji przystankowej i umieszczania jej na przystankach linii podstawowych i linii uzupełniających w przypadku zmiany jej treści,
2. uzupełnienia słupków przystankowych i ich wyposażenia w przypadku zniszczenia lub kradzieży,
3. wyposażania nowych przystanków na terenie gminy w słupki przystankowe i ich wyposażenia¹⁷⁹.

¹⁷⁴ Dane według wykonania planu finansowego.

¹⁷⁵ Dot. umów z MZA, Mobilis Sp. z o.o., Michalczewski Sp. z o.o., Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Grodzisku Maz. Sp. z o.o., Komunikacja Miejska Łomianki Sp. z o.o.

¹⁷⁶ Umowa zawarta z Tramwaje Warszawskie Sp. z o.o.

¹⁷⁷ Umowa zawarta z Metro Warszawskie Sp. z o.o.

¹⁷⁸ Dalej: taryfa.

¹⁷⁹ Zapis ten został dodany w okresie od 2022 r. do treści porozumienia dla gmin: Łomianki, Izabelin i Czosnów aneksem nr 12 z dnia 14 lutego 2023 r. do porozumienia z dnia 1 grudnia 2017 r., Radzymin został dodany aneksem nr 2 z 1 sierpnia 2022 r. do porozumienia z 29 października 2021 r., Wiązowna aneksem nr 4 z 8 czerwca 2022 r. do porozumienia z 20 lipca 2021 r., Zielonka aneksem nr 2 z 29 sierpnia 2022 r. do porozumienia z 8 września 2021 r.

W zakresie ww. punktów 2 i 3 gminy uczestniczyły w 50% w ponoszonych przez miasto kosztach działań na podstawie wystawionych przez ZTM faktur. W przypadku 22 gmin na podstawie wprowadzonych aneksów uczestnictwo w kosztach dotyczyło wszystkich trzech ww. punktów¹⁸⁰.

Gminy w zawartych porozumieniach zostały zobowiązane, m.in. do:

- utrzymania na własny koszt w czystości, odśnieżania oraz konserwacji nawierzchni (jezdnie, zatoki, wysepki przystankowe, chodniki) w obrębie wszystkich przystanków i pętli autobusowych położonych na terenie gminy,
- nieodpłatnego udostępniania do korzystania przez ZTM i operatorów Warszawskiego Transportu Publicznego, dla celów realizacji niniejszego Porozumienia, z przystanków i pętli położonych na terenie gminy, wraz ze znajdującą się tam infrastrukturą,
- ponoszenia kosztów związanych z ewentualną odpłatnością za użytkowanie pętli i przystanków autobusowych, zlokalizowanych na gruncie nie będącym własnością gminy.

(akta kontroli str. 1374 płyta CD plik nr 36)

W ramach zawartego porozumienia 29 z 35 gmin¹⁸¹ zobowiązały się do działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa osobistego pasażerów korzystających z przejazdów liniami, które były przedmiotem porozumienia. Powyższy zapis pojawił się w celu zwrócenia uwagi gminom na potrzebę tego typu inicjatyw. W ramach porozumień z 10 gminami¹⁸² zawarto zobowiązanie o treści: *„współorganizacji i uczestnictwa w okresowych badaniach potrzeb transportowych mieszkańców Gminy i ocen funkcjonującego na jej terenie lokalnego transportu zbiorowego.”*. Zasady realizacji powyższego zobowiązania miały być określone odrębnym trybem w porozumieniu z ZTM¹⁸³. ZTM nie posiadał informacji od gmin o podjętych przez nich działaniach w tym zakresie. Natomiast w treści 19 porozumień z gminami¹⁸⁴ zawarto zobowiązanie o treści: *„prowadzenia okresowych badań potrzeb transportowych mieszkańców Gminy i ocen funkcjonującego na jej terenie lokalnego transportu zbiorowego.”*. Zastępca Dyrektor ZTM na pytanie kontrolera o przyczynę różnicy zapisu zobowiązała się gmin do działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa osobistego pasażerów korzystających z przejazdów liniami wyjaśnił, m.in. że: *„Treść porozumień ewoluuje, wynika również z różnych stanowisk poszczególnych gmin. Treść tych porozumień nie jest w żaden*

¹⁸⁰ Zapis ten został dodany dla gminy: Józefów aneksem nr 2 z dnia 4 sierpnia 2022 r. do porozumienia z dnia 30 grudnia 2021 r., Kampinos aneksem nr 1 z dnia 25 lipca 2022 r. do porozumienia z 7 lutego 2022 r., Karczew aneksem nr 2 z 26 lipca 2022 r. do porozumienia z 18 stycznia 2022 r., Kobyłka aneksem nr 1 z 6 września 2022 r. do porozumienia z dnia 2 marca 2022 r., Konstancin-Jeziorna aneksem nr 4 z 24 sierpnia 2022 r. do porozumienia z 31 marca 2021 r., Legionowo aneksem nr 1 z 17 sierpnia 2022 r. do porozumienia z 25 stycznia 2022 r., Lesznowola aneksem nr 3 z 25 stycznia 2023 r. do porozumienia z 27 grudnia 2021 r., Michałowice aneksem nr 1 z 6 września 2022 r. do porozumienia z 14 kwietnia 2022 r., Nadarzyn aneksem nr 1 z 4 sierpnia 2022 r. do porozumienia z 17 marca 2022 r., Nieporęt aneksem nr 2 z 6 września 2022 r. do porozumienia z 15 kwietnia 2022 r., Otwock aneksem nr 3 z 10 sierpnia 2022 r. do porozumienia z 5 stycznia 2022 r., Ożarów Mazowiecki aneksem nr 1 z 12 sierpnia 2022 r. do porozumienia z 16 lutego 2022 r., Piaseczno aneksem nr 7 z 4 lutego 2025 r. do porozumienia z 31 marca 2022 r., Piastów aneksem nr 1 z 30 sierpnia 2022 r. do porozumienia z 6 maja 2022 r., Prażmów aneksem nr 2 z 8 sierpnia 2022 r. do porozumienia z 5 stycznia 2022 r., Pruszków aneksem nr 39 z 30 września 2022 r. do porozumienia z 28 stycznia 2011 r., Radzymin aneksem nr 2 z 1 sierpnia 2022 r. do porozumienia z 29 października 2021 r., Raszyn aneksem nr 5 z 6 września 2022 r. do porozumienia z 4 maja 2020 r., Stare Babice aneksem nr 1 z 23 września 2022 r. do porozumienia z 29 kwietnia 2022 r., Sulejówkę aneksem nr 1 z 12 września 2022 r. do porozumienia z 31 marca 2022 r., Wieliszew aneksem nr 1 z 18 października 2022 r. do porozumienia z 28 czerwca 2022 r., Wołomin aneksem nr 1 z 3 października 2022 r. do porozumienia z 27 grudnia 2021 r.

¹⁸¹ Z wyłączeniem gmin: Nowy Dwór Mazowiecki, Pruszków, Raszyn oraz powiatu wołomińskiego.

¹⁸² Gminy :Chynów, Izabeli, Józefów, Karczew, Lesznowola, Nieporęt, Otwock, Prażmów, Radzymin, Wołomin.

¹⁸³ Dla gminy Chynów zapis ten został wprowadzony aneksem nr 12 z 14 lutego 2023 r. do porozumienia z 1 grudnia 2017 r.

¹⁸⁴ Gminy: Chynów, Czosnów, Góra Kalwaria, Izabelin (w ramach porozumienia 4-stronnego), Jabłonna, Kampinos, Kobyłka, Legionowo, Łomianki, Marki, Michałowice, Nadarzyn, Ożarów Mazowiecki, Piaseczno, Piastów, Stare Babice, Sulejówkę, Wieliszew, Ząbki.

sposób narzucana przez Miasto, a negocjowana przez strony. W zależności od stanowiska gmin wynikają różnice w zapisach. Zapisy dotyczące kwestii, które nie stanowią zasadniczego nurtu porozumień, a są jedynie wyrażeniem wspólnej woli stron o pogłębianiu i udoskonalaniu współpracy, nie wpływają na bieżące relacje pomiędzy Warszawą a poszczególnymi Gminami.". ZTM nie wygzekwował od gmin z którymi zawarto porozumienie wykonania badań potrzeb transportowych mieszkańców gmin, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W przypadku 6 gmin¹⁸⁵ oraz powiatu wołomińskiego w treści porozumienia nie zawarto ww. zapisów. Zastępca Dyrektor ZTM, na pytanie kontrolera o przyczynę braku zapisu w treści porozumienia zobowiązania się gmin do działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa osobistego pasażerów korzystających z przejazdów liniami wyjaśnił, że: *Zapisy tego typu zaczęto wprowadzać od 2022 roku i (...) są one sukcesywnie wprowadzane do porozumień. Oczywiście każda zmiana zapisu wymaga zgody danej Gminy, a jej ewentualny brak nie stanowi powodu dla rozwiązania Porozumienia. W przypadku wymienionych porozumień planowane jest sukcesywne przekonywanie Gmin i wprowadzanie takich zapisów do Porozumień.*

W ramach porozumienia z gminą Izabelin, Łomianki oraz Czosnów zapis o prowadzenia okresowych badań potrzeb transportowych mieszkańców Gminy i ocen funkcjonującego na jej terenie lokalnego transportu zbiorowego został wprowadzony w dniu 14 lutego 2023 r.¹⁸⁶. Zastępca Dyrektor ZTM na pytanie kontrolera o wprowadzenie w treści porozumienia zapisu o zobowiązała się gmin do działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa osobistego pasażerów korzystających z przejazdów liniami dopiero w ww. terminie wyjaśnił, że *jest to efektem zmiany wprowadzonej do porozumienia na skutek sukcesywnej korekty porozumień (...). W żadnym dokumencie wyższego rzędu nie był i nie jest określony żaden termin zmiany treści danego Porozumienia. Wprowadzane zmiany w Porozumieniach wynikają z bieżących uzgodnień pomiędzy stronami.*

(akta kontroli str. 893-919, 940-942, 1374 płyta CD pliki nr 35-36)

W latach 2022–2025 (do 30 czerwca) m.st. Warszawa realizując porozumienia z gminami uruchomiła odpowiednio w 2022 r. 102 linie komunikacyjne, w 2023 r. 109, w 2024 r. 101, a w 2025 r. 100¹⁸⁷ odpowiednio o długości¹⁸⁸: w 2022 r. 1900 km, w 1954 km, w 2024 r. 1872,3 km, w 2025 r. 1871, natomiast sieć tras¹⁸⁹ wyniosła: w 2022 r. 1254,4 km, w 2023 r. 1286,6 km, w 2024 r. 1280,8 km, w 2025 r. 1260 km.

(akta kontroli str. 1374 płyta CD plik nr 10; 1386-1391)

¹⁸⁵ Gminy: Konstancin-Jeziorna, Nowy Dwór Mazowiecki, Pruszków, Raszyn, Wiązowna i Zielonka.

¹⁸⁶ W związku z aneksem nr 12 z 14 lutego 2023 r. do porozumienia z 1 grudnia 2017 r.

¹⁸⁷ Suma wszystkich linii, które obsługują daną gminę (linie autobusowe miejskie, strefowe oraz lokalne).

¹⁸⁸ Średnia ważoną wszystkich realizowanych kursów danej linii, w dni powszednie badanego miesiąca. Do długości linii uwzględniono sumę długości wszystkich linii obsługujących daną gminę. Odległości podawane były w kilometrach. W odróżnieniu od „sieci tras” liczone były według przypisania odcinków międzyprzystankowych do poszczególnych gmin (dla odcinków granicznych, odcinek w jednym kierunku był przypisany do gminy A, natomiast w kierunku przeciwnym do gminy B),

¹⁸⁹ Wszystkie odcinki dróg, które były obsługiwane liniami autobusowymi miejskimi, strefowymi oraz lokalnymi, niezależnie od liczby linii kursujących po danym odcinku. Dane te były podawane w kilometrach i przygotowywane w oparciu o podział administracyjny gmin.

Porównując dane¹⁹⁰ za 2022 r. oraz 2024 r. wzrosła liczba mieszkańców w gminie Lesznówola o 8,5%¹⁹¹, Marki o 4%¹⁹² oraz Jabłonna o 3,3%¹⁹³. W latach 2022-2025 (do 30 czerwca) m.st. Warszawa z gminą Jabłonna zawarła dwa porozumienia¹⁹⁴, z gminą Marki dwa porozumienia¹⁹⁵ oraz z gminą Lesznówola jedno porozumienie¹⁹⁶, w ramach których przewozy publicznym transportem zbiorowym były realizowane taborem autobusowym. W przypadku gminy Lesznówola usługi realizowano także taborem kolejowym (KM od stycznia 2023 r. oraz SKM od marca 2023 r.¹⁹⁷).

Według stanu na 1 stycznia 2022 r. na obszarze gminy:

- Lesznówola funkcjonowało 12 linii podstawowych¹⁹⁸ oraz trzy linie uzupełniające¹⁹⁹,
- Marki funkcjonowało 7 linii podstawowych²⁰⁰ oraz 2 linie uzupełniające²⁰¹,
- Jabłonna funkcjonowały 10 linii podstawowych²⁰² oraz 3 linie uzupełniające²⁰³.

Według stanu na 30 czerwca 2025 r. na obszarze gminy:

- Lesznówola funkcjonowało 10 linii podstawowych²⁰⁴ oraz 5 linii uzupełniających²⁰⁵,
- Marki funkcjonowało 7 linii podstawowych²⁰⁶ oraz 3 linie uzupełniające²⁰⁷,
- Jabłonna funkcjonowały 3 linie podstawowe²⁰⁸ i 4 linie uzupełniające²⁰⁹.

(akta kontroli str. 970-1007, 1374 płyta CD pliki nr 27, 37, 41)

W gminie Lesznówola sieć tras w 2022 r. wyniosła 58 km, a długość linii 113 km, natomiast w czerwcu 2025 r. odpowiednio 62 km i 111 km. W gminie Marki sieć tras w 2022 r. wyniosła 22 km, a długość linii 53 km, natomiast w czerwcu 2025 r. odpowiednio 23 km i 59 km. W gminie Jabłonna

¹⁹⁰ Dane zostały przygotowane w oparciu o Bank Danych Lokalnych GUS.

¹⁹¹ Z 36 792 w 2022 r. do 39 913 w 2024 r.

¹⁹² Z 44 387 w 2022 r. do 46 163 w 2024 r.

¹⁹³ Z 22 998 w 2022 r. do 23 747 w 2024 r.

¹⁹⁴ Z 11 września 2017 r. (obowiązujące od 1 września 2017 r.) oraz 8 czerwca 2022 r. (obowiązujące od 1 maja 2022 r.). Z dniem wejścia w życie porozumienia z 8 czerwca 2022 r. traciło moc porozumienie z 11 września 2017 r.

¹⁹⁵ Z 26 marca 2004 r. (obowiązujące od 1 kwietnia 2004 r.) oraz 30 września 2022 r. (obowiązujące od 1 września 2022 r.). Z dniem wejścia w życie porozumienia z 30 września 2022 r. traciło moc porozumienie z 26 marca 2004 r.

¹⁹⁶ Z 27 grudnia 2021 r. (obowiązujące od 1 stycznia 2022 r.).

¹⁹⁷ Aneks nr 3 z 25 stycznia 2023 r. do porozumienia z 27 grudnia 2021 r.

¹⁹⁸ Linie: 703, 707, 709, 715, 721, 727, 728, 733, 737, 739, 809, N83. Udział gminy w kosztach dla linii 703, 707, 709, 715, 721, 727, 728, 733, 737, 809 wynosił 100%, dla linii 739 i N83 wynosił 0%.

¹⁹⁹ Linie: L-1 (udział gminy w płatności wynagrodzenia dla linii wynosił 58%), L-3 (udział gminy w płatności wynagrodzenia dla linii wynosił 69%), L-4 (udział gminy w płatności wynagrodzenia dla linii wynosił 80%).

²⁰⁰ 112, 140, 190, 240, 738, N61, 412. Udział gminy w płatności wynagrodzenia dla linii 140, 240 i 412 wynosił 100%, dla linii N61 90%, dla linii 190 - 35%, dla linii 738 - 10%, dla linii 112 - 0%.

²⁰¹ Linie: L-40 (udział gminy w płatności wynagrodzenia dla linii wynosił 31%) i L-45 (udział gminy w płatności wynagrodzenia dla linii wynosił 35%).

²⁰² Linie 723, 731 oraz N63. (Udział gminy w płatności wynagrodzenia dla linii 723 oraz 731 wynosił 100%, dla linii N63 - 50%.

²⁰³ Linie: L34 (udział gminy w płatności wynagrodzenia dla linii wynosił 70%), L41 i L49 (udział gminy w płatności wynagrodzenia dla linii wynosił 80%).

²⁰⁴ 703, 707, 709, 721, 727, 728, 733, 737, 739, N83. Udział gminy w płatności wynagrodzenia dla linii 703, 707, 709, 721, 727, 728, 733, 737 wynosił 100%, dla linii 739 i N83 - 0%.

²⁰⁵ L-1 (udział gminy w płatności wynagrodzenia dla linii wynosił 58%), L-3 (udział gminy w płatności wynagrodzenia dla linii wynosił 69%), L-4 (udział gminy w płatności wynagrodzenia dla linii wynosił 80%), L-33 (udział gminy w płatności wynagrodzenia dla linii wynosił 33,4%), L5 (udział gminy w płatności wynagrodzenia dla linii wynosił 19%).

²⁰⁶ 112, 140, 190, 240, 340, 738, N61. Udział gminy w płatności wynagrodzenia dla linii 140, 240 i 340 wynosił 100%, dla linii N61 45%, dla linii 190 - 35%, dla linii 738 - 10%, dla linii 112 - 0%.

²⁰⁷ Linie: L-40 (udział gminy w płatności wynagrodzenia dla linii wynosił 17%), L-44 (udział gminy w płatności wynagrodzenia dla linii wynosił 33%) i L-45 (udział gminy w płatności wynagrodzenia dla linii wynosił 35%).

²⁰⁸ Linie: 723, 731, N63. udział gminy w płatności wynagrodzenia dla linii 723 i 731 wynosił 40%, dla linii N63 - 50%.

²⁰⁹ Linie: L34 (udział gminy w płatności wynagrodzenia dla linii wynosił 70%), L-7, L41 i L49 (udział gminy w płatności wynagrodzenia dla linii wynosił 80%).

sieć tras w 2022 r. wyniosła 31 km, a długość linii 34 km, natomiast w czerwcu 2025 r. odpowiednio 30 km i 50 km.

W ramach prac związanych z utrzymaniem i aktualizacją informacji pasażerskiej na trasach linii podstawowych i uzupełniających w okresie od października 2022 r. do czerwca 2025 r.²¹⁰ zrealizowano następującą liczbę aktualizacji: na terenie gminy Jabłonna – 81, na terenie gminy Lesznowola – 275 i na terenie gminy Marki – 144. W latach 2022 – 2025 (do 30 czerwca) wystąpiła następująca liczba uzupełnień słupków przystankowych i ich wyposażenia w przypadku zniszczenia lub kradzieży na terenie gminy: Jabłonna – 5, Lesznowola – 27 oraz Marki – 18.

W imieniu m.st. Warszawy ZTM zapewniał i nadzorował realizację i rozliczenia usług wynikających z porozumień. Płatności wynikające z należności gmin na podstawie zawartych porozumień międzygminnych w zakresie usług przewozowych nadzorowane były przez Biuro Księgowości i Kontrasygnaty Urzędu m.st. Warszawy (Wydział Dochodów)²¹¹. Wpłaty gmin dokonywane były na rachunek bankowy Urzędu m.st. Warszawy i stanowiły dochód Miasta. Zestawienia płatności z gmin były przekazywane do ZTM przez Biuro Księgowości i Kontrasygnaty Urzędu m.st. Warszawy w okresie od stycznia 2022 r. do kwietnia 2023 r. w formie pisemnej, od maja 2023 r. do czerwca 2025 r. w formie elektronicznej. Z tytułu realizacji usług przewozowych na rzecz m.st. Warszawy gminy, które zawarły porozumienie, dokonały wpłat w wysokości: w 2022 r. 95 648 tys. zł, w 2023 r. 123 411,8 tys. zł, w 2024 r. 138 037,8 tys. zł, w 2025 r. (do 30 czerwca) 72143,9 tys. zł

(akta kontroli str. 947-965, 1068-1234, 1386-1391)

Gminy na podstawie par. 6 ust. 1 porozumienia partycypowały w kosztach eksploatacji liniach podstawowych przekazując na rzecz Miasta kwotę określoną jako iloczyn procentowego wskaźnika udziału Gminy i kosztów wykonywania Usług ustalanych przy zastosowaniu:

- 1) stawki za przejazd jednego autobusu na odcinku 1 kilometra,
- 2) liczby wzkm wykonywanych przez linie podstawowe ustalonej zgodnie z ust. 2²¹².

Przebieg całkowity (wzkm) zawarty w załącznikach do porozumień w ramach gmin Jabłonna, Lesznowola i Marki był wyliczony prawidłowo. W ramach funkcjonowania komunikacji autobusowej liniami podstawowymi wszystkie wytypowane do kontroli gminy miały jednolitą stawkę odpłatności za jeden wzkm, tj. w okresie:

- w 2022 r. średnia stawka za miesiąc wyniosła 9,51 zł (od stycznia do czerwca 2022 r. - 8,92 zł, od lipca do grudnia 2022 r. - 10,09 zł),
- 2023 r. 11,81 zł,
- 2024 r. 12,34 zł,
- 2025 r. 13,83 zł.

²¹⁰ ZTM nie przekazał danych za okres od stycznia 2022 r. do września 2022 r. ze względu na wprowadzenie usystematyzowanego wykazu zmian dla gmin od października 2022 r.

²¹¹ Zarządzenie Prezydenta m.st. Warszawy nr 1677/2021 z dnia 7 października 2021 r. w sprawie nadania wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Biura Księgowości i Kontrasygnaty Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy. Dalej: zarządzenie nr 1677/2021 Prezydenta m.st. Warszawy.

²¹² Zgodnie z par 6 ust. 2 wzkm wykonywane przez Linie podstawowe na zlecenie Gminy stanowiły sumę wzkm zaplanowanych w rozkładach jazdy linii podstawowych w poszczególnych półkursach i naliczane były: 1) w kierunku do Gminy – od pierwszego istniejącego przystanku na terenie Gminy, 2) w kierunku z Gminy – do pierwszego istniejącego przystanku poza terenem Gminy.

Stawka uwzględniana w rozliczeniach z gminami stanowiła średnią ważoną stawek wszystkich operatorów pracujących na sieci ZTM²¹³.

W ramach zawartego porozumienia udział gminy Lesznówola w kosztach kursowania linii kolejowych SKM²¹⁴ oraz KM²¹⁵ wyniósł 33% (67% wyniósł udział gminy Piaseczno). Stawki odpłatności za 1 pockm wyniosły:

- w ramach linii KM: w 2022 r. 32,65 zł, w 2023 r. 35,31 zł, w 2024 r. 38,19 zł, w 2025 r. 40,10 zł,
- w ramach linii SKM: w 2023 r. (od marca) 86,63 zł, w 2024 r. 92,19 zł, w 2025 r. 74,81 zł.

(akta kontroli str. 1013-1017, 1374 płyta CD pliki nr 37, 62)

W latach 2022-2025 (do 30 czerwca) dla 20 gmin wystąpiły przypadki przekroczenia terminu zapłaty należności z tytułu realizacji usług transportowych (linie autobusowe podstawowe, linie KM oraz SKM) w związku z zawartymi porozumieniami na łączną kwotę 11,8 tys. zł. W ramach zawartych porozumień Miasto uprawnione było do wstrzymania wykonywania usług lub rozwiązania porozumienia w trybie natychmiastowym i bez konieczności jego wypowiedzania, gdy gmina opóźni się o więcej niż 14 dni z zapłatą kwoty stanowiącej jej udział w kosztach i/lub innych należności określonych w porozumieniu. W latach 2022-2025 (do 30 czerwca) trzy gminy przekroczyły termin zapłaty należności z tytułu realizacji usług transportowych o więcej niż 14 dni, tj. Wołomin - 104 dni opóźnienia w zakresie należności z tytułu usług transportu liniami podstawowymi, Piastów - 29 dni opóźnienia w zakresie należności z tytułu usług transportu liniami podstawowymi oraz liniami KM i SKM oraz Stare Babice - 24 dni opóźnienia w zakresie należności z tytułu usług transportu autobusowymi liniami podstawowymi. W przypadku tych gmin odsetki zostały uregulowane.

Koszty eksploatacji linii podstawowych poniesione przez ZTM za wykonane usługi przewozowe w ramach trzech gmin²¹⁶:

- Marki: w 2022 r. 36 502,81 tys. zł, w 2023 r. 35 494,10 tys. zł, w 2024 r. 40 837,76 tys. zł, w 2025 r. (do 30 czerwca) 22 314,09 tys. zł,
- Lesznówola: w 2022 r. 41 060,68 tys. zł, w 2023 r. 41 662,21 tys. zł, w 2024 r. 45 915,67 tys. zł, w 2025 r. (do 30 czerwca) 26 126,27 tys. zł,
- Jabłonna: w 2022 r. 13 891,96 tys. zł, w 2023 r. 14 196,29 tys. zł, w 2024 r. 15 839,52 tys. zł, w 2025 r. (do 30 czerwca) 8 550,08 tys. zł.

Udział wytypowanych gmin w kosztach eksploatacji publicznego transportu autobusowego linii podstawowych:

- Marki: w 2022 r. 4005,3 tys. zł, w 2023 r. 4927,3 tys. zł, w 2024 r. 5193 tys. zł, w 2025 (do czerwca) 2829,6 tys. zł,
- Lesznówola: w 2022 r. 1257,8 tys. zł, w 2023 r. 2431,8 tys. zł, w 2024 r. 2597,3 tys. zł, w 2025 r. (do czerwca) 1356,6 tys. zł,

²¹³ Wagą była planowana do zlecenia nominalna praca przewozowa, jaką ci operatorzy w danym roku powinni wykonać.

²¹⁴ Na odcinku W-wa Jeziorki – Piaseczno.

²¹⁵ Na odcinku W-wa Jeziorki – Zalesie Górne.

²¹⁶ Koszty te obejmowały całkowity przebieg linii (łącznie z terenem Warszawy i pozostałych obsługiwanych gmin), których trasy przebiegały m.in. przez teren gmin Jabłonna, Marki, Lesznówola, ponieważ wykonanie pracy przewozowej nie było ewidencjonowane w podziale na gminy, strefy, itp.

- Jabłonna: w 2022 r. 897,5 tys. zł, w 2023 r. 1 144,0 tys. zł, w 2024 r. 1 303,4 tys. zł, w 2025 r. (do czerwca) 714,1 tys. zł.

W związku z eksploatacją linii uzupełniających przebiegających m.in. przez teren gmin Lesznówola, Marki oraz Jabłonna ZTM poniósł następujące koszty (netto)²¹⁷: w 2022 r. 398,18 tys. zł, w 2023 r. 477,54 tys. zł, w 2024 r. 514,93 tys. zł, w 2025 r. (do 30 czerwca) 547,65 tys. zł. Na podstawie świadczeń usług liniami autobusowymi uzupełniającymi koszty netto poniesione przez ww. gminy wyniosły odpowiedni dla gminy:

- Marki: w 2022 r. 1 592,7 tys. zł, w 2023 r. 1 910,2 tys. zł, w 2024 r. 2 059,7 zł, w 2025 r. (do 30 czerwca) 2 190,6 tys. zł,
- Jabłonna: w 2022 r. 1 047,5 tys. zł, w 2023 r. 2 497,4 tys. zł, w 2024 r. 2 730,9 tys. zł, w 2025 r. (do 30 czerwca) 2 935,3 tys. zł,
- Lesznówola: w 2022 r. 2 006,1 tys. zł, w 2023 r. 5 561,6 tys. zł, w 2024 r. 6 481,6 tys. zł, w 2025 r. (do 30 czerwca) 4 904,4 tys. zł.

ZTM poniesiony koszt netto w ramach usług przewozowych świadczonych przez SKM świadczonych na całych odcinkach linii S4 oraz S40 (linii przebiegających przez gminę Lesznówola) wyniósł²¹⁸: w 2023 r. 155 521,5 tys. zł, w 2024 r. 188 075,8 tys. zł, w 2025 r. (do 30 czerwca) 111 982,4 tys. zł. ZTM w ramach wynagrodzenia netto KM za usługę "Wspólny Bilet ZTM-KM-WKD" według planu pockm na terenie gmin Lesznówola i Piaseczno poniósł następujące koszty: w 2022 r. 9 820,7 tys. zł, w 2023 r. 10 010,9 tys. zł, w 2024 r. 10 880,1 tys. zł, w 2025 r. (do 30 czerwca) 5 860,4 tys. zł²¹⁹. Udział w kosztach eksploatacji publicznego transportu linii KM oraz SKM dla gminy Lesznówola wyniósł: w 2022 r. 1257,8 tys. zł, w 2023 r. 2431,8 tys. zł, w 2024 r. 2597,3 tys. zł, w 2025 r. (do 30 czerwca) 1356,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 1013-1017, 1068-1234, 1347-1360, 1374 płyta CD pliki nr 72-75, 1404-1420)

Zastępca Dyrektor ZTM, w odpowiedzi na pytanie kontrolera o różnice w stawkach zawartych w umowach wykonawczych z operatorami oraz stawkach zawartych w porozumieniach z gminami, wyjaśnił, m.in. że: *Przygotowując budżet na kolejny rok, ZTM otrzymuje informacje od operatorów o prognozowanej stawce na rok następny. Na podstawie planowanych stawek operatorów oraz planowanej pracy przewozowej na terenie każdej gminy przygotowywane są prognozy wysokości dotacji, o których informowane są zainteresowane gminy. Następnie, po zatwierdzeniu budżetów gmin i m.st. Warszawy, w którym uwzględnione w pozycji dochodowej są dotacje gmin, podpisywane są stosowne aneksy lub porozumienia na dany rok. Dokumenty te zawierają stawki przyjęte do przygotowania budżetów. Wpływ różnych czynników i zmiany w kosztach poszczególnych rodzajów usług przewozowych w trakcie roku skutkuje zmianami w rozliczeniach umów przewozowych pomiędzy ZTM a operatorami. Czasami zmiany te wynikają również z decyzji właścicielskich poszczególnych spółek przewozowych, wynikających z rozliczeń z Rozporządzenia (WE) NR 1370/2007 PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego*

²¹⁷ Koszty bez uwzględnienia pomniejszenia wynagrodzenia z tytułu niepunktualności i innych nieprawidłowości w jakości świadczonych usług.

²¹⁸ Kwota wynagrodzenia netto obejmowała koszt całego przebiegu linii S4 i S40, tj. od Piaseczna przez gminy Piaseczno, Lesznówola, m.st. Warszawa, Legionowo, Wieliszew do Nieporętu/Radzymina. Wykonanie pracy przewozowej nie było ewidencjonowane w ZTM w podziale na gminy, strefy, itp.

²¹⁹ Według planu rozkładowego za styczeń – czerwiec.

transportu pasażerskiego i są podejmowane w ostatnich miesiącach roku. Zgodnie z art. 251 ustawy o finansach publicznych udzielone dotacje, a takimi są środki przekazywane przez gminy na realizację zadania organizacji transportu publicznego na ich terenie, muszą być rozliczone do 31 stycznia roku następnego. Wypracowana z gminami przez lata współpracy praktyka opiera się na stabilizacji przyjętych przy opracowywaniu budżetów stawek rozliczeniowych planowanych wozokm czy pockm. Jedynie w przypadku wystąpienia w ciągu roku większych odchyleń od stawki prognozowanej, stosowane są w rozliczeniach końcowych uaktualnione stawki, które jednak nie muszą być dokładnymi odpowiednikami stawek rozliczeniowych w umowach przewozowych.

(akta kontroli str. 1013-1017)

W przypadku linii uzupełniających autobusy nie były wyposażane w detektory zliczające pasażerów. Pomiary zliczania pasażerów wykonywane były okresowo lub w przypadku takiej potrzeby przez pracowników (zliczanie ręczne)²²⁰. W 2022 r. ZTM nie przeprowadził takich pomiarów. Zastępca Dyrektor ZTM na pytanie o braku przeprowadzenia pomiarów zliczania pasażerów w 2022 r. wyjaśnił, że: *Na bazie doświadczeń dotychczasowej procedury zawierania umów dot. funkcjonowania linii L, podjęto decyzję o grupowaniu tego typu zamówień zarówno w zakresie miejsca jak i przestrzeni. W latach 2021-2022 przeprowadzono kilka postępowań i zawarto 6 umów w tym zakresie. Rok 2022 był to czas swego rodzaju testu dla funkcjonowania nowych linii, zbierania opinii pasażerów i władz gmin. Dopiero 16.05.2022 r. zniesiony został w Polsce stan epidemii, który miał bezpośredni wpływ również na sposób funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego. Biorąc powyższe pod uwagę w roku 2022 nie przeprowadzano pomiarów wykorzystania linii uzupełniających. W okresie 2023-2025 (I połowa) ZTM przeprowadził łącznie ww. pomiary dla linii uzupełniających świadczących usługi na terenach gmin: Jabłonna 15-krotnie²²¹, Marki 5-krotnie i Lesznowola 41-krotnie²²².*

(akta kontroli str. 139 płyta CD plik nr 24, 970-974)

W porozumieniach zawartych pomiędzy m.st. Warszawą a gminami nie określono standardów jakościowych. Ocena jakości wykonywanych usług na liniach podstawowych dokonywana była przez ZTM na podstawie m.in.

- kontroli dokonywanych w terenie,
- analizy danych telemetrycznych z pojazdów,
- certyfikacji taboru – kontrola przed dopuszczeniem pojazdu do ruchu, a następnie cyklicznie (recertyfikacja),
- analizy dokumentacji sprawozdawczej przekazywanej przez Operatora,
- analizy zapisów monitoringu z pojazdów,
- prowadzenia nadzoru ogólnego - obserwacje funkcjonowania komunikacji miejskiej z poziomu Centrali Ruchu oraz ekspedycji, objazd i obserwacja sieci WTP.

²²⁰ Oprócz rutynowych, przeprowadzanych okresowo analiz napełnień, wykonywane były one również jako reakcja na sygnały i uwagi zgłaszane przez pasażerów i przedstawicieli urzędów gmin w kontaktach oficjalnych lub roboczych. Zgłoszenia dot. nadmiernych napełnień wymagają weryfikacji poprzez zebranie miarodajnych danych.

²²¹ Dla linii: L-7 dwa razy w 2023 r. oraz dwa razy w 2024 r., L34 trzy razy w 2023 r., L41 trzy razy w 2023 r. oraz raz w 2025 r., L-49 dwa razy w 2024 r. oraz dwa razy w 2025 r.

²²² Dla linii: L-1 cztery razy w 2023 r. oraz dwa razy w 2025 r., L-3 po cztery razy w każdym roku w latach 2023-2025, L-4 cztery razy w 2023 r. oraz sześć razy w 2024 r., L-5 trzy razy w 2023 r. oraz trzy razy w 2025 r., L-33 dwa razy w 2023 r. oraz trzy razy w 2024 r.

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości na operatorów nakładano kary wynikające z umów.

Ponadto ZTM przeprowadzał certyfikacje²²³ wynikające z harmonogramu (włączenie pojazdu do świadczenia usług w ramach danej Umowy lub kończący się okres ważności dotychczasowego Certyfikatu) oraz certyfikacje mające na celu weryfikację usunięcia stwierdzonych wcześniej niezgodności. Liczba certyfikacji w latach 2022 – 2025 (do 30 czerwca) dla autobusów świadczących usługi na terenie danych gmin wyniosła w ramach gminy: Jabłonna – 98, Marki – 131 oraz Lesznowola – 190. Powyższe dane obejmowały całkowitą liczbę certyfikacji oraz certyfikacji w zakresie usunięcia niezgodności, którym zostały poddane autobusy świadczące przewozy na liniach uzupełniających w wybranych gminach.

Liczba stwierdzonych w kontrolach ZTM uchybień na poszczególnych liniach podstawowych obsługujących poniższe gminy za okres od 2023 r.²²⁴ do 2025 r. (do 30 czerwca) wyniosła łącznie 1524 (tj. w 2023 r. 252 uchybienia, w 2024 r. 868 uchybień, do 30 czerwca 2025 r. 404 uchybienia):

- Jabłonna: linia 723 – 74 uchybienia, linia 731 – 76 uchybień, linia N63 – 11 uchybień,
- Marki: linia 112 - 190 uchybień, linia 140 - 74 uchybienia, linia 190 – 343 uchybienia, linia 240 - 16 uchybień, linia 340 - 41 uchybień, linia 738 – 92 uchybienia, linia N61 – 4 uchybienia,
- Lesznowola: linia 703 – 8 uchybień, linia 707 – 26 uchybień, linia 709 – 115 uchybień, linia 715 – 77 uchybień, linia 721 – 48 uchybień, linia 727 – 56 uchybień, linia 728 – 17 uchybień, linia 733 – 8 uchybień, linia 737 – 53 uchybienia, linia 739 – 166 uchybień, linia 809 – 24 uchybienia, linia N83 – 5 uchybień.

Dotyczyły one przede wszystkim niewłaściwego oznakowania autobusów (43,2%), braków wyposażenia technicznego, złego stanu technicznego, braku czystości autobusów Spółki, nieprawidłowość eksploatacji (20,3%) oraz istotnych uchybień w estetyce pojazdu (10,2%). Powyższe dane zostały wygenerowane z obecnie obsługiwanego systemu informatycznego ZTM.

Zastępca Dyrektor ZTM, w związku z brakiem przekazania danych dotyczących stwierdzonych w kontrolach ZTM uchybień za rok 2022 r. wyjaśnił, że: *Wcześniej uchybienia rozliczane były w poprzednim systemie informatycznym, z którego wygenerowanie danych nie jest możliwe. Przekazanie danych z poprzednich okresów wymagałoby przeanalizowania tysięcy dokumentów, tj. raportów dziennych (które mogą mieć po kilka stron) i wyłuskania z nich informacji dotyczących przedmiotowych linii. Przykładowo w przypadku MZA brakujący okres wynosi 668 dni, raporty generowane są osobno dla 4 zakładów Spółki, co daje w sumie 2672 raportów do analizy. Dlatego pełne dane przekazujemy za ww. przedziały czasowe.*

(akta kontroli str. 970-1007, 1374 płyta CD plik nr 66)

²²³ Na procedurę certyfikacji składały się czynności kontrolne, które umożliwiały potwierdzenie warunków w zakresie m.in.: zgodności ze Specyfikacją Warunków Zamówienia i formularzem ofertowym, zgodności ze świadectwem homologacji, posiadania wyników badania technicznego wymaganego dla dopuszczenia do ruchu, rejestracji i posiadania ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, pełnej zgodności oznakowania z wytycznymi Zamawiającego.

²²⁴ MZA – od listopada 2023 r., Mobilis – od maja 2023 r., Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Grodzisku Maz. Sp. z o.o. – od maja 2023 r., Relobus – kontrakt A-29 od kwietnia 2023 r., kontrakt A-38 od marca 2023 r., Michalczewski – od marca 2023 r. do czerwca 2024 r. (koniec umowy).

Jednym z priorytetów m.st. Warszawy określonym w Planie transportowym²²⁵ w odniesieniu do komunikacji miejskiej było zmniejszenie liczby podróży transportem indywidualnym i ograniczenie korzystania z samochodów poprzez podniesienie konkurencyjności transportu zbiorowego w stosunku do transportu indywidualnego. Plan transportowy określał kierunki działań, nie zawierał natomiast mierników, pozwalających na bezpośrednie porównanie uzyskanych efektów.

(akta kontroli str. 1492 płyta CD plik nr 1)

W celu monitorowania liczby poruszających się po Warszawie pojazdów, Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie²²⁶ wykorzystywał system Automatycznych Pomiarów Ruchu²²⁷. Umożliwiał on monitorowanie natężenia i struktury rodzajowej ruchu (w podziale na 9 klas pojazdów) w 126 punktach pomiarowych zlokalizowanych na drogach na głównych drogach miasta. Lokalizacja poszczególnych punktów pomiaru ruchu na terenie miasta tworzyły tzw. kordony i ekrany pomiarowe. Taki podziałowi umożliwiał określenie m.in. ile pojazdów wjeżdża do Warszawy, przekracza rzekę Wisłę lub porusza się w relacji północ-południe w ciągu doby, tygodnia, miesiąca czy roku.

W większości pomiar prowadzony był na drogach będących w zarządzie ZDM, na wybranych drogach ekspresowych, które wcześniej były w utrzymaniu ZDM, a także na wybranych drogach gminnych (dzielnicowych). Bieżący ruch na kluczowych drogach wjazdowych/wyjazdowych z miasta, nie będących w zarządzie ZDM, monitorowany był przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad²²⁸. Dane o natężeniu i strukturze ruchu pojazdów zbierane były przede wszystkim przez ZDM, m.in. w ramach posiadanego systemu automatycznego pomiaru ruchu, czy cyklicznych pomiarów ruchu prowadzonych w ramach Generalnego Pomiaru Ruchu. W ramach cyklicznych działań m.st. Warszawy prowadzony był pomiar natężenia i struktury rodzajowej ruchu podczas WBR.

W ramach funkcjonującego systemu APR, pomiar ruchu na tzw. kordonie zewnętrznym prowadzony był w 28 lokalizacjach. Łączna liczba pojazdów wjeżdżających do m.st. Warszawy²²⁹ wyniosła: w 2022 r. 95 862 111 (w tym 79 443 692 samochodów osobowych oraz 758 001 autobusów²³⁰), w 2023 r. 87 588 290 (w tym 73 209 450 samochodów osobowych oraz 652 740 autobusów), w 2024 r. 128 439 128 (w tym 105 866 653 samochodów osobowych oraz 1 432 789 autobusów), w 2025 r. (do 30 czerwca) 65 506 898 (w tym 53 575 497 samochodów osobowych oraz 790 227 autobusów).

Łączna liczba pojazdów wyjeżdżających z m.st. Warszawy²³¹ wyniosła: w 2022 r. 103 633 794 (w tym 86 234 452 samochodów osobowych oraz 752 052 autobusów), w 2023 r. 94 659 324 (w tym 78 917 832 samochodów osobowych i 721 043 autobusów), w 2024 r. 134 914 645 (w tym 113 188 230 samochodów osobowych oraz 1 228 445 autobusów), w 2025 r. (do 30 czerwca) 65 873 484 (w tym 54 767 643 samochodów osobowych oraz 599 146 autobusów). Liczba

²²⁵ Plan Zrównoważonego Rozwoju Transportu Zbiorowego dla m.st. Warszawy z uwzględnieniem publicznego transportu zbiorowego organizowanego na podstawie porozumień z gminami sąsiadującymi, Załącznik do uchwały Rady m.st. Warszawy Nr XI/198/2015 z dn. 7 maja 2015 r.

²²⁶ Dalej: ZDM.

²²⁷ Dalej: APR.

²²⁸ Drogi ekspresowe S2, S7, S8, S17 i S79.

²²⁹ KZ – kordon zewnętrzny.

²³⁰ W tym autobusów przegubowych.

²³¹ KZ – kordon zewnętrzny.

zarejestrowanych samochodów osobowych w Warszawie między 2022 r. a 2025 r. wzrosła łącznie o 83,8% (z 731,4 tys. do 1344,4 tys.). Największy wzrost dotyczył dzielnic Mokotów (o 109,6%), Ursynów (o 102,5%), Żoliborz (101,6%) oraz Targówek (99,3%).

(akta kontroli str. 1049-1064)

W SUMP jednym ze wskaźników do osiągnięcia celów horyzontalnych były zmiany w zestawieniu udziału podróży samochodem osobowym względem podróży publicznym transportem zbiorowym. Dyrektor ZTM wyjaśniła *Monitorowanie wykonania „Planu zrównoważonej mobilności miejskiej dla metropolii warszawskiej 2030+” należy do zadań Biura Funduszy Europejskich i Polityki Rozwoju Urzędu m.st. Warszawa (BFEiPR). Zgodnie z założeniami tego dokumentu pierwszy raport z wykonania Planu powinien zostać zrealizowany w 2025 r. za rok 2024. Z posiadanej przez nas wiedzy wskazane Biuro obecnie jest na etapie zbierania danych z jednostek samorządu terytorialnego należących do Stowarzyszenia Metropolia Warszawa. Jednocześnie informujemy, że ZTM nie otrzymał z tego Biura zapytania w przedmiotowej sprawie, w związku z czym nie przygotowywał analizy realizacji wskaźników ujętych w Planie, dotyczących publicznego transportu zbiorowego organizowanego przez ZTM. Ponadto, ZTM, we współpracy z Biurem Marketingu Urzędu m.st. Warszawy, w latach 2022- 2025 dwa razy w roku realizował kampanie przedstawiające zalety korzystania z komunikacji miejskiej: ekonomiczne, ekologiczne i logistyczne (zalety korzystania z komunikacji miejskiej)²³².*

(akta kontroli str. 1028-1031)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie **stwierdzono następującą nieprawidłowość:**

Dyrektor ZTM w latach 2022-2025 (do 30 czerwca) nie egzekwowała od gmin, stron porozumień o wspólnym wykonywaniu zadań w zakresie lokalnego transportu zbiorowego, sporządzania przez gminy badań potrzeb transportowych mieszkańców gmin, zaniechanie to nosiło znamiona nierzetelności. Ww. porozumienia określały zasady wspólnej organizacji i zarządzania lokalnym transportem zbiorowym łączącym obszar gmin z m.st. Warszawą, a ZTM organizował i nadzorował ten transport. Zgodnie z §5 ust. 1 pkt. 5 porozumień gminy zobowiązały się do „*prowadzenia okresowych badań potrzeb transportowych mieszkańców Gminy i ocen funkcjonującego na jej terenie lokalnego transportu zbiorowego*” (w przypadku 19 gmin) oraz „*współorganizacji i uczestnictwa w okresowych badaniach potrzeb transportowych mieszkańców Gminy i ocen funkcjonującego na jej terenie lokalnego transportu zbiorowego*” (w przypadku 10 gmin).

Zastępca Dyrektor ZTM, na pytanie o podjęte działania przez ZTM w związku z zawarciem w porozumieniach zobowiązania przez 19 gminy do prowadzenia okresowych badań potrzeb transportowych mieszkańców gmin i ocen funkcjonującego na jej terenie lokalnego transportu zbiorowego wyjaśnił²³³, że: „*Pomiary (...) nie zawsze są wystarczające do pełnego zobrazowania sytuacji dotyczących wniosków mieszkańców lub gmin w zakresie zmian trasowych. Dlatego niejednokrotnie podczas roboczych kontaktów wspominano przedstawicielom gmin o takim narzędziu i zachęcano do*

²³² W ramach edukacji na stronie internetowej WTP powstał kalkulator, który pozwala porównać czas (długość trasy) i miesięczne koszty dojazdu samochodem vs Warszawskim Transportem Miejskim (w tym parking P&R) oraz wskazuje miesięczne oszczędności jeżdżąc WTP (cena biletu 30-dniowego (1+2 strefa) z uprawnieniami warszawianki/warszawiaka).

²³³ Wyjaśnienia do pytania nr 2 do pisma nr KIN.410.5.1.2025/mk10 z 19 listopada 2025 r.

korzystania z niego przez gminy. Badania tego typu wymagają odpowiedniego przygotowania i zabezpieczenia środków w budżetach gmin. W ostatnich latach przekonywano gminy do potrzeby takich badań i w pierwszym kroku sukcesywnie wprowadzano zapis ich dotyczący do kolejnych Porozumień.”

W przypadku dziesięciu gmin, które miały współorganizować badania potrzeb transportowych mieszkańców razem z ZTM porozumienia odsyłały do określonych innym trybem zasad współpracy (w tym finansowania okresowych badań potrzeb transportowych)²³⁴. W latach 2022-2025 (do 30 czerwca) ZTM nie opracował takich zasad i nie podjął współpracy z żadną z dziesięciu gmin w tym zakresie. Zastępca Dyrektor ZTM wyjaśnił, że: *„Zapisy dotyczące badań potrzeb transportowych mieszkańców były proponowane gminom w kontaktach roboczych i (...) sukcesywnie je wprowadzano do Porozumień. Zapisy mają na celu umożliwienie gminom zaplanowania takich badań w swoich budżetach. Zamiarem naszym jest, aby docelowo były one realizowane w stałych okresach, na przykład co 3 - 5 lat. Pierwszym etapem tych działań było wprowadzenie zapisów do porozumień międzygminnych a dopiero w kolejnych etapach jest planowane uszczegółowienie zakresu takich badań. Należy zauważyć, że takie badania należą do obowiązków gminy, a ZTM jako przedstawiciel Miasta Warszawa może jedynie pełnić rolę doradczą.”*

Zastępca Dyrektor ZTM, na pytanie kontrolera o podjęte działania przez ZTM w związku z zawarciem w porozumieniach przez gminy zobowiązania do okresowych badań potrzeb transportowych mieszkańców gmin i ocen funkcjonującego na jej terenie lokalnego transportu zbiorowego, wyjaśnił²³⁵, że: *„Od początku współpracy z Gminami, ZTM prowadził w ramach badań potrzeb komunikacyjnych pomiary napełnienia poszczególnych linii. Ze względu na dużą liczbę linii i ograniczone zasoby osobowe pomiary prowadzone były okresowo. Od kilku lat tabor komunikacyjny funkcjonujący na liniach strefowych sukcesywnie wyposażany jest w urządzenia zliczające pasażerów. Na liniach lokalnych stosowne pomiary wykonywane były okresowo metodą tradycyjną. Analizy wyników pomiarów przetwarzane są do postaci „heatmap” i służą podejmowaniu decyzji o zmianach w rozkładach i ewentualnie w zakresie korekt trasowych (...).”*

Zobowiązanie przeprowadzenia badań potrzeb transportowych mieszkańców było obowiązkiem adresowanym zarówno do gmin jak i do ZTM jako współorganizatora takich badań. A ZTM jako organizator publicznego transportu zbiorowego zobowiązany jest prowadzić działania zgodnie z zasadami określonymi m.in. w art. 15 ust. 1 pkt. 1 ustawy o ptz, tj. badać i analizować potrzeby przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej, a w przypadkach określonych w porozumieniach z gminami egzekwować ich powstawanie. Organizator transportu odpowiada za zapewnienie dostępnej i efektywnej oferty przewozowej, prowadzenie tych badań zwiększa możliwości dostosowania oferty przewozowej do faktycznych potrzeb mieszkańców. Pomiar napełnienia poszczególnych linii autobusowych, który przytoczono w wyjaśnieniach, nie jest badaniem potrzeb transportowych mieszkańców gmin, tylko policzeniem podróżnych w pojazdach. Celem tego pomiaru jest ocena faktycznego wykorzystania konkretnych kursów i linii, identyfikacja przepełnień lub niewykorzystania połączeń. Badanie potrzeb transportowych dotyczy

²³⁴ Gminy zobowiązały się do współorganizacji i uczestnictwa w okresowych badaniach potrzeb transportowych mieszkańców gmin i ocen funkcjonującego na jego terenie lokalnego transportu zbiorowego. Zasady tej współpracy, w tym jej finansowania, miały być określone odrębnym trybem.

²³⁵ Wyjaśnienia do pytania nr 1 do pisma nr KIN.410.5.1.2025/mk10 z 19 listopada 2025 r.

rozpoznania rzeczywistych i potencjalnych potrzeb mobilnych mieszkańców oraz określenia oczekiwań co do dostępności, kierunków podróży i jakości transportu.

(akta kontroli str. 936-942, 1374 płyta CD plik nr 36)

Ocena częściowa

NIK pozytywnie ocenia działania podejmowane przez Dyrektora ZTM w obszarze integracji transportu zbiorowego oraz realizacji zawartych porozumień pomiędzy m.st. Warszawą oraz wszystkimi sąsiadującymi z nią gminami w zakresie wzajemnych rozliczeń, stawek i taryf. Jednocześnie wskazuje na uchybienia w ich realizacji, tj. nieegzekwowanie wykonania badań potrzeb transportowych mieszkańców gmin i nieopracowanie zasad współrealizacji tych badań.

Wyniki okresowych badań potrzeb transportowych mieszkańców obszaru, na którym świadczone są usługi publicznego transportu zbiorowego stanowią podstawę do efektywnego zarządzania tym transportem w kontekście rzeczywistych potrzeb mieszkańców.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

1. Aktualizowanie planu transportowego przez Prezydenta m.st. Warszawy, z uwagi na dużą dynamikę rozwoju aglomeracji warszawskiej, a także wobec nieaktualnych i niekompletnych danych wykorzystanych podczas przygotowywania projektu Planu i w momencie jego wejścia w życie w 2015 r.

Wnioski

1. Podjęcie działań w celu realizacji wszystkich założeń uchwalonego przez Radę m.st. Warszawy Planu transportowego.
2. Podjęcie działań mających na celu prawidłowe wykonanie oznakowania miejsc postojowych dla osób niepełnosprawnych na parkingach w zarządzie ZTM, w tym na P+R Stokłosy.
3. Podjęcie działań w celu pozyskania badań potrzeb transportowych mieszkańców gmin sąsiadujących z m.st. Warszawą.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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 Departamentu Spójności i Infrastruktury. 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.

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 i wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. Zgodnie z art. 98 ustawy o NIK, kto nie informuje bądź niezgodnie z prawdą informuje o wykonaniu wniosków pokontrolnych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3.

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.

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

Warszawa, dnia 30 stycznia 2026 r.

Kontrolerzy
Specjalista kontroli państwowej

Michał Klawinowski

/podpisano elektronicznie/

Specjalista kontroli państwowej

Adam Polej

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Spójności i Infrastruktury
p.o. Dyrektor
Jolanta Stawska

/podpisano elektronicznie/