



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Spójności i Infrastruktury

KSF.410.13.2.2026

Pan
Dariusz Zwoliński
Wójt Gminy
Urząd Gminy Nadarzyn
ul. Mszczonowska 24
05-830 Nadarzyn

Wystąpienie pokontrolne

P/25/019

Transport zbiorowy w miastach

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Urząd Gminy Nadarzyn¹ ul. Mszczonowska 24, 057-830 Nadarzyn.

Kierownik jednostki kontrolowanej

Dariusz Zwoliński, Wójt Gminy², od 21 listopada 2018 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. Krzysztof Żydek, Główny specjalista kontroli państwowej,
upoważnienie do kontroli nr KIN/34/2025 z dnia 1 października 2025 r.
2. Iwona Stradomska, Starszy inspektor kontroli państwowej.
upoważnienie do kontroli nr KIN/39/2025 z dnia 21 października 2025 r.

(akta kontroli str. 1-4, 545-551)

¹ Dalej Gmina lub Gmina Nadarzyn

² Dalej Wójt lub Wójt Gminy

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Funkcjonujący na terenie Gminy Nadarzyn lokalny publiczny transport zbiorowy zapewniał mieszkańcom poszczególnych sołectw połączenie z siedzibą Gminy, umożliwiając także podróże do najbliższych miast publicznym transportem innych organizatorów. Gmina podpisując porozumienia z Miastem Stołecznym Warszawą, dotyczące wspólnej realizacji zadań lokalnego transportu zbiorowego, a także z Powiatem Pruszkowskim, w zakresie dofinansowania zadań transportu zbiorowego zwiększyła stopień integracji komunikacyjnej obszaru gminy z Warszawą i najbliższymi miastami powiatowymi.

NIK pozytywnie ocenia także działania Wójta, które umożliwiły mieszkańcom Gminy skorzystanie ze zintegrowanych biletów komunikacji miejskiej na takich samych zasadach jak mieszkańcy Warszawy; działanie to przyczyniało się do zwiększenia popularności publicznego transportu zbiorowego. Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że Wójt podpisując ww. porozumienia nie zagwarantował sobie mechanizmów nadzoru pozwalających Gminie współzarządzać na swoim terenie publicznym transportem zbiorowym organizowanym przez m. st. Warszawa.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia wykluczenie w lokalnym publicznym transporcie zbiorowym organizowanym przez Wójta osób z niepełnosprawnościami i osób o ograniczonej zdolności ruchowej. Gmina Nadarzyn nie przeprowadzała badań i analiz potrzeb przewozowych tej grupy mieszkańców w konsekwencji w umowach zawartych z przewoźnikami nie zobowiązała ich do świadczenia usług pojazdami dostosowanymi do potrzeb tych osób. Ponadto Gmina zawierając umowy z przewoźnikami nie zawarła w nich wszystkich wymaganych art. 25 ust. 3 pkt 18 i 19 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym⁵ (dalej: uptz) zapisów odnośnie do warunków wykorzystywania środków transportu w zależności od natężenia ruchu pasażerów oraz warunków zakupu przez operatora środków transportu drogowego niezbędnych do realizacji usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

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 Dz. U. z 2025 r. poz. 285, ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowe⁶ kontrolowanej działalności

1. Planowanie transportu zbiorowego i realizacja tych planów

Opis stanu faktycznego

Na terenie Gminy Nadarzyn⁷, w okresie od 1 października 2020 r. do 31 grudnia 2021 r. Wójt Gminy uruchomił publiczny transport zbiorowy, wprowadzając pięć⁸ regularnych (lokalnych) linii autobusowych o łącznej długości 52,2 km, na których realizowano 19⁹ kursów o łącznym przebiegu 249,5 km.

W okresie od 1 stycznia 2022 r. – 30 czerwca 2025 r. Gmina uruchomiła sześć¹⁰ regularnych linii autobusowych, o łącznej długości 87,4 km, co stanowiło wzrost o 67,4% względem lat 2020–2021. Na tych trasach realizowano łącznie 16¹¹ kursów dziennie, co stanowi spadek o 15,8% w porównaniu z poprzednim okresem, przy jednoczesnym zmniejszeniu łącznej długości linii o 1,6% do 245,6 km. Podczas zebrań wiejskich z mieszkańcami poszczególnych sołectw, w których uczestniczyli Wójt Gminy, sołtys, rada sołecka oraz radni, omawiano aktualne sprawy związane z funkcjonowaniem sołectw oraz zagadnienia związane z transportem zbiorowym. Zebrania te odbywały się średnio dwa razy w roku.

(akta kontroli str. 8-80, 90-95, 195-212, 379-402)

Sekretarz Gminy, wyjaśniła, że: *zmiany w liczbie kursów oraz trasach przejazdu autobusów na terenie gminy wynikają z potrzeb zgłaszanych przez mieszkańców i sołtysów. Ich celem było zapewnienie dojazdu i powrotu dzieci oraz młodzieży do placówek oświatowych – Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Ruścu oraz Liceum Ogólnokształcącego w Nadarzynie. W wyniku przeprowadzonej analizy wewnętrznej dokonano korekty w kursowaniu linii autobusowych uruchomionych przez gminę.*

(akta kontroli str. 514-516)

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 1 uptz, organizator publicznego transportu zbiorowego jest zobowiązany do badania i analizowania potrzeb przewozowych, uwzględniając w szczególności osoby z niepełnosprawnościami oraz osoby o ograniczonej zdolności ruchowej. Wójt, pełniący funkcję organizatora transportu, nie przeprowadził takich badań ani analiz przed opracowaniem

⁶ 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.

⁷ Obejmującej 15 sołectw: Wolica, Strzeniówka, Nadarzyn I, Nadarzyn II, Walentynów, Kajetany, Szamoty, Rusiec, Młochów, Rozalin, Urzut-Kostowiec, Stara Wieś, Wola Krakowiańska, Krakowiany, Parole.

⁸ Linia nr 1 P+R Nadarzyn – Stara Wieś-P+R Nadarzyn, linia nr 2 P+R Nadarzyn – Rusiec- P+R Nadarzyn, linia nr 3 P+R Nadarzyn – Parole przez Rusiec, Młochów, Krakowiany, Wola Krakowiańska - P+R Nadarzyn, linia nr 4 P+R Nadarzyn – Urzut przez Młochów, Rozalin - P+R Nadarzyn, linia nr 5 P+R Nadarzyn – Kajetany, Walendów - P+R Nadarzyn.

⁹ Odpowiednio linia nr 1. sześć - 52,2 km, linia nr 2. cztery - 46,4 km, linia nr 3. trzy - 66,3 km, linia nr 4. cztery - 70 km, linia nr 5. dwa - 24,6 km.

¹⁰ Linia nr 1. P+R Nadarzyn – Stara Wieś-P+R Nadarzyn, linia nr 2. P+R Nadarzyn – Rusiec- P+R Nadarzyn, linia nr 3. P+R Nadarzyn – Parole przez Rusiec, Młochów, Krakowiany, Wola Krakowiańska - P+R Nadarzyn, linia nr 4. P+R Nadarzyn – Urzut przez Młochów, Rozalin - P+R Nadarzyn, linia nr 5. P+R Nadarzyn – Stara Wieś, Rusiec - P+R Nadarzyn.

¹¹ Linia nr 1. P+R Nadarzyn – Stara Wieś-P+R Nadarzyn, linia nr 2. P+R Nadarzyn – Rusiec- P+R Nadarzyn, linia nr 3. P+R Nadarzyn – Parole przez Rusiec, Młochów, Krakowiany, Wola Krakowiańska - P+R Nadarzyn, linia nr 4. P+R Nadarzyn – Urzut przez Młochów, Rozalin - P+R Nadarzyn, linia nr 5. P+R Nadarzyn – Stara Wieś, Rusiec - P+R Nadarzyn, linia nr 6. P+R Nadarzyn – Rusiec, Stara Wieś, - P+R Nadarzyn.

specyfikacji warunków zamówienia (dalej: SWZ) dotyczącej świadczenia usług przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej na terenie Gminy. Opracowana SWZ nie uwzględniała obowiązku wyposażenia pojazdów w rozwiązania zapewniające dostępność dla osób z niepełnosprawnościami, wynikającego z przepisów uptz. Po wyborze operatora do realizacji usług transportowych o charakterze użyteczności publicznej na terenie Gminy, Wójt zawarł umowy na przewozy autobusowe¹². Zawarte umowy nie zawierały klauzul zobowiązujących do zapewnienia pojazdów dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami i osób o ograniczonej zdolności ruchowej, co jest wymagane przez obowiązujące przepisy art. 15 ust. 1 uptz oraz art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe¹³. *Nieprawidłowości w tym zakresie zostały opisane w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 252-341, 521-531)

W latach 2022-2025 (30 czerwca) do Gminy nie wpłynęły skargi ani wnioski dotyczące funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego. Mieszkańcy Gminy mieli możliwość bieżącego zgłaszania uwag i wniosków, a w urzędzie gminy prowadzono książkę skarg i wniosków. Zgodnie z art. 48 ust. 1 uptz, przewoźnik realizujący przewozy na podstawie zawartych umów przekazywał do Gminy informacje o skargach, zażaleniach, wnioskach i reklamacjach. W okresie od 1 października 2021 r. do 31 grudnia 2024 r. do przewoźnika nie wpłynęły skargi, zażalenia ani reklamacje dotyczące realizacji gminnych przewozów o charakterze użyteczności publicznej.

(akta kontroli str. 410-428)

Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 1) lit a) uptz, Gmina nie była zobowiązana do opracowania planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego. Gmina nie opracowała także innych planów w obszarze funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego.

Wójt wyjaśnił, że: *zadania związane z organizacją publicznego transportu zbiorowego były realizowane zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz z ogólnymi zasadami prowadzenia gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Sposób realizacji tych zadań nie miał negatywnego wpływu na świadczenie usług w zakresie transportu publicznego.*

(akta kontroli str. 5-7)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Wójt jako organizator publicznego transportu zbiorowego, nie przeprowadził wymaganych badań i analiz dotyczących potrzeb przewozowych mieszkańców w tym w szczególności osób z niepełnosprawnościami oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej, do czego został zobowiązany art. 15 ust. 1 pkt 1 uptz, w związku z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁴. Analizy te nie zostały wykonane ani na etapie planowania i uruchamiania linii komunikacyjnych, ani w późniejszym okresie. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy, organizacja publicznego transportu zbiorowego należy do zadań własnych Gminy.

Wójt wyjaśnił, że: *potrzeby są monitorowane w sposób ciągły, m.in. poprzez coroczne spotkania z mieszkańcami, sołtysami oraz radnymi sołectkami. Do urzędu nie wpłynął żaden wniosek dotyczący*

¹² Nr 806/2021, nr 830/2022, nr J/18/2024, nr I/901/2024.

¹³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1262.

¹⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.

zapewnienia potrzeb przewozowych dla osób z niepełnosprawnością oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej. Od momentu uruchomienia publicznego transportu zbiorowego nie zgłoszono żadnej sytuacji wskazującej na konieczność zapewnienia potrzeb przewozowych dla tej grupy osób.

(akta kontroli str. 5-7)

Najwyższa Izba Kontroli nie uwzględnia powyższych wyjaśnień, ponieważ ustawodawca w art. 15 ust. 1 uptz określił katalog zadań i czynności składających się na organizowanie publicznego transportu zbiorowego. Obejmuje on m.in. przeprowadzenie badań i analiz potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej. Jednocześnie wskazać należy, że brak cyklicznych badań i analiz uniemożliwiało rozpoznanie rzeczywistych potrzeb przewozowych mieszkańców gminy, co stwarzało ryzyko wykluczenia osób niepełnosprawnych oraz o ograniczonej zdolności ruchowej z możliwości korzystania z transportu o charakterze użyteczności publicznej organizowanego przez Gminę.

2. Wójt jako organizator publicznego transportu zbiorowego, przy udzielaniu zamówienia publicznego na świadczenie usług przewozowych na terenie gminy, nie uwzględnił obowiązku wyposażenia pojazdów w rozwiązania zapewniające dostępność dla osób z niepełnosprawnościami oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej. W konsekwencji komunikacja zbiorowa uruchomiona przez Gminę nie spełniała wymogów dostępności ww. osób, co prowadziło do wykluczenia tej grupy pasażerów i stanowiło naruszenie art. 21 ust. 1a uptz.

(akta kontroli str. 9-72, 252-341)

Sekretarz Gminy¹⁵ poinformowała, że: *przygotowując postępowanie przetargowe na rok 2026, uwzględniono w opisie przedmiotu zamówienia potrzeby przewozowe osób z niepełnosprawnością oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej. Zaplanowano zastosowanie pojazdów dostosowanych do przewozu ww. osób oraz oznaczenie tych kursów w rozkładach jazdy, co ma zapewnić odpowiednią dostępność usług transportowych.*

(akta kontroli str.539-541)

Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje wyjaśnienia Sekretarza Gminy, gdyż w odniesieniu do stwierdzonej nieprawidłowości Wójt podjął działania naprawcze w celu usunięcia nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Wójt organizując lokalny regularny przewóz osób w publicznym transporcie zbiorowym, na terenie Gminy, nie zidentyfikował potrzeb transportowych wszystkich grup mieszkańców Gminy Nadarzyn. W konsekwencji uniemożliwił osobom z niepełnosprawnościami i osobom o ograniczonej zdolności ruchowej korzystanie z lokalnego transportu zbiorowego.

¹⁵ Upoważnienie 077/130/2025 z 3 października 2025 r. do reprezentowania Urzędu Gminy Nadarzyn i podejmowania wszystkich czynności w ramach kontroli NIK nr P/25/019, w tym przedkładania dokumentów oraz składania wyjaśnień, odpowiednio Panią [REDAKTOWANO] - Sekretarza Gminy oraz w zakresie Finansowym Panią [REDAKTOWANO] - Skarbnika Gminy. Upoważnienie obowiązuje na czas trwania kontroli NIK nr P/25/019 oraz może zostać odwołane lub zmienione w każdym czasie.

2. Organizowanie i zarządzanie transportem zbiorowym

Opis stanu faktycznego

W celu zaspokojenia potrzeb mieszkańców w zakresie lokalnego transportu zbiorowego Wójt:

- zorganizował transport wewnątrz Gminy (lokalny),
- podpisał porozumienie dotyczące wspólnej realizacji zadań lokalnego transportu zbiorowego łączącego Gminę z m. st. Warszawą¹⁶,
- dofinansowywał, w formie dotacji celowej, połączenia organizowane przez Powiat Pruszkowski.

(akta kontroli str. 7-136)

W okresie od 3 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2025 r., Wójt jako organizator publicznego transportu zbiorowego, uruchomił komunikację autobusową na terenie Gminy. Zawierając cztery umowy (nr 806/2021¹⁷, nr 830/2022¹⁸, nr J/18/2024¹⁹, nr I/901/2024²⁰) na świadczenie usług przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Na obszarze Gminy funkcjonowało sześć regularnych linii autobusowych o łącznej długości 87,4 km, na których realizowano 16²¹ kursów dziennie od poniedziałku do piątku, z wyłączeniem dni ustawowo wolnych od pracy, o łącznym przebiegu 245,6 km na dobę. Kursy odbywały się w godzinach od 6:25 do 15:55, zgodnie z obowiązującymi rozkładami jazdy. Uruchomione linie zapewniały połączenia z każdego sołectwa do siedziby Gminy, rozpoczynając i kończąc trasę na przystanku „Parkuj i Jedź” (dalej: P+R Nadarzyn), zlokalizowanym przy Urzędzie Gminy Nadarzyn oraz Centrum Medycznym Nadarzyn.

(akta kontroli str. 7-72, 155-193)

Kontrola czterech umów wykazała, że w zawartych umowach z operatorem/przewoźnikiem określono standardy jakości świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego obejmujące, m.in.:

- zapewnienie bezpieczeństwa podróżnych i ich mienia,
- przestrzeganie obowiązujących rozkładów jazdy,
- warunki podróży, w tym czystość, właściwą temperaturę w pojeździe oraz odpowiednie oświetlenie,
- czytelne oznakowanie pojazdów poprzez umieszczenie na nich widocznych z zewnątrz tablic informacyjnych przebiegu trasy oraz oznaczenia przystanku docelowego,
- zapewnienie należytej kultury obsługi podróżnych.

Jednocześnie stwierdzono, że w zawartych umowach nie zostały określone wszystkie postanowienia wymagane przepisami art. 25 ust. 3 uptz *opis nieprawidłowości przedstawiono w sekcji stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 7-72)

¹⁶ Dalej Warszawa lub Miasto.

¹⁷ Realizacja od 3 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r.

¹⁸ Realizacja od 2 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2023 r.

¹⁹ Realizacja od 2 stycznia 2024 do 31 grudnia 2024 r.

²⁰ Realizacja od 2 stycznia 2025 r. do 31 grudnia 2025 r.

²¹ Odpowiednio linia nr 1, trzy kursy – 26,1 km; linia nr 2, dwa kursy – 18,2 km; linia nr 3, trzy kursy – 66,3 km; linia nr 4, sześć kursów – 105 km; linia nr 5, jeden kurs – 14,5 km; linia nr 6, jeden kurs – 15,5 km.

W trakcie kontroli ustalono, że zadania dotyczące organizacji publicznego transportu zbiorowego, wynikające z uptz nie zostały ujęte w Regulaminie Organizacyjnym Gminy poprzez przypisanie ich właściwym komórkom organizacyjnym. Zadania te realizował Referat Inwestycji. Ponadto ustalono, że obowiązki związane z funkcjonowaniem publicznego transportu zbiorowego były przydzielone dwóm pracownikom²² Referatu Inwestycji.

(akta kontroli str. 73-80, 403-404)

Wójt jako organizator publicznego transportu zbiorowego, w celu realizacji zadań określonych w art. 43 ust. 1 pkt 3 uptz, w czterech zawartych umowach: nr 806/2021, nr 830/2022, nr J/18/2024 oraz nr I/901/2024, z operatorem/przewoźnikiem, wprowadził postanowienia umożliwiające ocenę jakości świadczonych usług przewozowych na terenie Gminy.

Ocena jakości usług transportowych świadczonych przez Operatora była realizowana poprzez przeprowadzanie kontroli przez Organizatora w zakresie:

- punktualności przejazdów pojazdów,
- prawidłowego oznakowania oraz utrzymania czystości,
- umieszczania rozkładów jazdy na przystankach,
- zgodności świadczonej usługi z postanowieniami umowy.

W okresie objętym kontrolą, tj. od 2022 r. do dnia 30 czerwca 2025 r., przeprowadzono 12²³ kontroli, z których sporządzono protokoły. Kontrole dotyczyły przestrzegania przez operatora/przewoźnika zasad funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego. W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych stwierdzono jedną nieprawidłowość, polegającą na braku rozkładu jazdy na przystanku autobusowym Rusiec Szczęśliwa.

(akta kontroli str. 435-448)

Inspektor ds. Inwestycji wyjaśniła, że: *kontrole świadczonych usług były realizowane w sposób wyrywkowy, w uzgodnieniu z Kierownikiem Referatu. Zdaniem Organizatora, liczba przeprowadzanych kontroli jest wystarczająca, co potwierdza brak skarg oraz zgłoszeń nieprawidłowości ze strony pasażerów. Wykonanie zaleceń lub uzupełnienie braków stwierdzonych podczas kontroli jest weryfikowane w następnym dniu roboczym po jej przeprowadzeniu.*

(akta kontroli str. 535-536)

W okresie od 2022 r. do 30 czerwca 2025 r. na terenie gminy funkcjonowało sześć regularnych linii autobusowych. W latach 2022–2024 Gmina nie liczyła przewożonych pasażerów ze względu na bezpłatny charakter przejazdów. W 2025 r., w związku z wprowadzeniem wymogu dofinansowania linii, rozpoczęto prowadzenie liczenia podróży na liniach o numerach od 1 do 6. Do 30 czerwca 2025 r. na tych liniach przewieziono łącznie 18,8 tys. pasażerów, co oznacza średnio 3,1 tys. pasażerów miesięcznie.

(akta kontroli str. 492-499)

W latach 2022–2025 (do 30 czerwca) przewoźnicy, z którymi Wójt zawarł umowy na realizację publicznego transportu zbiorowego o charakterze użyteczności publicznej na terenie Gminy, posiadali wymagane dokumenty, tj. licencje lub zezwolenia wydane na podstawie art. 7 ust. 2

²² Kierownikowi Referatu Inwestycji i Inspektorowi ds. Inwestycji, nadzorowaniu/wykonywaniu zadań związanych z organizacją i funkcjonowaniem publicznego transportu zbiorowego, zgodnie z ustawą o publicznym transporcie zbiorowym.

²³ W 2022 i 2023 trzy kontrole, w 2024 cztery kontrole oraz w 2025 do 30 czerwca - 2 kontrole.

ustawy z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym²⁴, uprawniające do wykonywania transportu drogowego. Zgodnie z art. 28 ust. 1 uptz, po zawarciu umowy o świadczenie usług transportowych organizator wydaje operatorowi zaświadczenie. Wydane zaświadczenia potwierdzające uprawnienie operatora do wykonywania przewozów na określonych liniach transportowych były ważne do końca roku obowiązywania danej umowy. Kontrola wykazała, że dokumenty potwierdzające uprawnienie do wykonywania usług przewozowych w 2024 r., wystawione przez Zastępcę Wójta Gminy, zostały wydane z datą obowiązywania od 8 marca 2024 r., czyli ponad dwa miesiące po rozpoczęciu przewozów w ramach publicznego transportu zbiorowego (2 stycznia 2024 r.). *Opis nieprawidłowości przedstawiono w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 622-667)

Zadania związane z organizacją publicznego transportu zbiorowego na terenie Gminy były realizowane na podstawie przepisów uptz oraz zawartych umów z operatorem/przewoźnikiem na świadczenie usług przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Wykonywano je również zgodnie z Zarządzeniem nr 87/2021 Wójta Gminy Nadarzyn z 2 listopada 2021 r. w sprawie organizacji publicznego transportu zbiorowego na terenie Gminy Nadarzyn. W zarządzeniu określono sposób oznakowania środków transportu obsługujących linie na terenie Gminy oraz wskazano lokalizację przystanków dla tych linii, w tym w poszczególnych sołectwach. Przewoźnicy realizujący przewozy o charakterze użyteczności publicznej na terenie Gminy opracowywali regulaminy przewozu osób, o których mowa w art. 46 ust. 1 pkt 9 uptz.

(akta kontroli str. 82-95, 138-153)

Uchwałą nr XLVII.618.2021 z dnia 15 grudnia 2021 r. Rada Gminy określiła przystanki komunikacyjne, których właścicielem lub zarządcą była Gmina Nadarzyn, oraz zasady korzystania z tych obiektów. Na terenie Gminy znajdowały się 82 przystanki, których właścicielem lub zarządcą była Gmina w tym 78 (95,1%) obsługujących linie komunikacyjne i pasażerów. Pozostałe cztery²⁵ przystanki, niewykorzystywane były do obsługi linii i pasażerów, pozostawały jednak pod zarządem Gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku.

Ogłędzinami objęto 19 przystanków (24,4%) zlokalizowanych na czterech liniach uruchomionych przez Gminę oraz jednej linii obsługiwanej przez Zarząd Transportu Miejskiego. Wśród przystanków, które zostały poddane oględzinom był przystanek P+R Nadarzyn pełniący funkcję punktu przesiadkowego.

W wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono:

- brak oznakowania miejsca zatrzymania autobusów znakiem D-15²⁶ na jednym przystanku,
- brak oznakowania poziomego P-17²⁷ na czterech przystankach,
- brak wywieszonego rozkładu jazdy na dwóch przystankach.

Na przystanku P+R Nadarzyn, obsługiwanym przez wszystkich przewoźników realizujących przewozy na terenie Gminy, stwierdzono prawidłowe wydzielenie i oznakowanie miejsc zatrzymania autobusów znakami drogowymi. Przy wszystkich miejscach zatrzymania autobusów danego przewoźnika znajdowały się aktualne rozkłady jazdy właściwych linii komunikacyjnych. *Szczegółowy opis stwierdzonych nieprawidłowości zawarto w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.*

²⁴ Dz.U. z 2025 poz. 1490 ze zm.

²⁵ Plac Poniatowskiego Nadarzyn, Warszawska Nadarzyn, Wola Krakowiańska, Młochów Kanarkowa.

²⁶ Przystanek autobusowy.

²⁷ Linia przystankowa.

(akta kontroli str. 521-531)

Na terenie Gminy znajdował się jeden parking typu „Parkuj i Jedź” (P+R) zlokalizowany przy przystanku autobusowym P+R Nadarzyn. Parking P+R Nadarzyn dysponował 225 miejscami postojowymi, w tym 12 miejscami dla osób niepełnosprawnych (5,3%), oznakowanymi znakiem drogowym D-18a²⁸, oraz jednym miejscem przeznaczonym do ładowania pojazdów elektrycznych – odpowiednio oznakowanym²⁹. Do parkingu P+R Nadarzyn przylegały ogólnodostępne parkingi:

- Urzędu Gminy Nadarzyn – 76 miejsc postojowych,
- Centrum Medycznego Nadarzyn – 46 miejsc postojowych.

Średnie zajęcie parkingu P+R Nadarzyn, ustalone na podstawie trzydniowych oględzin, wynosiło 137 miejsc (60,9%).

(akta kontroli str.521-531)

Na przystanku P+R Nadarzyn, który był zadaszony i pełni funkcję centralnego węzła przesiadkowego dla linii komunikacyjnych na terenie Gminy, znajdowała się poczekalnia dla podróżnych. Poczekalnia czynna była w godzinach 6:00–22:00 i wyposażona w miejsca do siedzenia oraz toalety, w tym dla osób z niepełnosprawnościami (toalety były dostępne).

Podczas oględzin przystanków dokonano kontroli autobusów obsługujących linie nr 3 i nr 4, których organizatorem była Gmina – pojazdy te nie były dostosowane do przewozu osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej, co zostało opisane w *sekcji stwierdzone nieprawidłowości*. Natomiast autobusy obsługujące linie Grodzkich Przewozów Autobusowych³⁰ (nr 60 i nr 65) oraz linie Warszawskiego Zarządu Transportu Miejskiego³¹ (nr 733 i nr 711) były dostosowane do przewozu osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej. Wszystkie pojazdy odjechały zgodnie z rozkładem jazdy i były prawidłowo oznakowane³².

(akta kontroli str. 195-212, 521-531)

Na terenie Gminy Nadarzyn w latach 2020-2025 (stan na 30 czerwca) odnotowano systematyczny wzrost liczby zarejestrowanych samochodów, który wynosił:

- w 2020 r. – 24 802,
- w 2021 r. – 28 712 (wzrost o 15,8% w porównaniu z 2020 r.),
- w 2022 r. – 32 542 (wzrost o 23,8% w porównaniu do 2021 r.),
- w 2023 r. – 35 892 (wzrost o 10,3% w porównaniu do 2022 r.),
- w 2024 r. – 39 024 (wzrost o 8,7% w porównaniu do 2023 r.),
- do 30 czerwca 2025 r. – 40 570 (wzrost o 4% w porównaniu do 2024 r.).

(akta kontroli str. 1102, 1104-1105)

W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa porozumienia międzygminne dotyczące wspólnej realizacji zadań lokalnego transportu zbiorowego łączącego Gminę Nadarzyn z Warszawą³³:

²⁸ Parking - miejsce zastrzeżone.

²⁹ EV ładowanie.

³⁰ Dalej GPA.

³¹ Dalej ZTM.

³² Linia nr 3 i 4 herb Nadarzyna, linie GPA elektronicznie nr linii (60, 65) oraz tablicą z wymienionymi przystankami zatrzymania, linie ZTM elektronicznie nr linii (733, 711) i układ elektroniczny, który przesuwiał informację dojazdu do kolejnych przystanków zatrzymania.

³³ Dalej zwane łącznie Porozumieniami.

- z 26 marca 2004 r. określające zasady powierzenia Miastu zadań lokalnego transportu zbiorowego w zakresie przejazdów do Warszawy i z Warszawy,
- z 17 marca 2022 r. określające zasady wspólnego wykonywania zadań w zakresie lokalnego transportu zbiorowego łączącego obszar Gminy z Miastem.

Zgodnie z obydwoma Porozumieniami³⁴ w imieniu Miasta realizację i rozliczanie usług zapewniał ZTM.

(akta kontroli str. 98-128, 961-973)

Usługi przewozowe były realizowane przez ZTM liniami autobusowymi nr 703, 711 i 733 w godzinach od 03:45 do 23:05, na trasie od przystanku P+R Aleja Krakowska w Warszawie (dalej: P+R Al. Krakowska) do przystanków P+R Nadarzyn oraz Węzeł Nadarzyn, zgodnie z obowiązującymi rozkładami jazdy.

W latach 2022-2025 łączna liczba kursów w ciągu doby wynosiła:

- w dni powszednie – 41 kursów,
- w dni ustawowo wolne od pracy – 30 kursów.

Czas przejazdu poszczególnych linii autobusowych z przystanku P+R Al. Krakowska do przystanku końcowego i z powrotem wynosił:

- linia nr 703: do Kosowa – 39 min (do Węzła Nadarzyn – 13 min), przejazd powrotny – 42 min,
- linia nr 711: do P+R Nadarzyn – 31 min (do Węzła Nadarzyn – 28 min), przejazd powrotny – 42 min,
- linia nr 733: do Młochowa – 41 min (do P+R Nadarzyn – 21 min), przejazd powrotny – 34 min.

Średni czas przejazdu autobusów z P+R Al. Krakowska do centrum przesiadkowego P+R Nadarzyn i Węzła Nadarzyn wynosił 23 min.

Liczba przejechanych km na terenie Gminy podczas jednego kursu dla danej linii wynosiła:

- linia nr 703 – 26,9 km,
- linia nr 711 – 23,5 km,
- linia nr 733 – 38,8 km.

Średnio w ciągu doby autobusy przejeżdżały łącznie 1219,4 km.

(akta kontroli str. 98-128)

W okresie 2022 r. – 30 czerwca 2025 r. obowiązywały trzy porozumienia pomiędzy Powiatem Pruszkowskim a Gminą³⁵ dotyczące zarządzania przystankami komunikacyjnymi w pasach dróg powiatowych. Na ich podstawie Gmina zarządzała 51 przystankami na dzień 1 stycznia 2022 r., a od 2 czerwca 2022 r. – 68. Do zadań Gminy należało utrzymanie czystości, budowa, przebudowa i remonty przystanków oraz uzgadnianie zasad ich wykorzystania przez przewoźników.

W ramach publicznego transportu zbiorowego w latach od 2022 r. do 30 czerwca 2025 r., na terenie Gminy uruchomiono trzy linie komunikacyjne: nr 29³⁶, nr 60³⁷ i nr 65³⁸ przez Powiat Pruszkowski.

³⁴ Porozumienie zawarte 17 marca 2022 r. określające zasady wspólnego wykonywania zadań w zakresie lokalnego transportu zbiorowego łączącego obszar Gminy z Miastem. Porozumienie weszło w życie 1 lutego 2022 r. W okresie objętym kontrolą obowiązywało również Porozumienie z 26 marca 2004 r.

³⁵ Nr 314/2019 z 3 czerwca 2019 r., nr 399/2022 z 2 czerwca 2022 r., nr I/351/2025 z 28 maja 2025 r.

³⁶ Grodzisk Mazowiecki Szpital - Szkoła nr 6 - (Radońska WKD) - Dw. PKP - Kopernika - Orzeszkowej - 3 Maja - Teligi - Na Laski - Piaskowa - Nadarzyńska - Kady - Opypy - Książenice Marylskiego - Urszulin - Stara Wieś - P+R Nadarzyn.

³⁷ PKP Pruszków - Nowa Wieś - Nadarzyn - Kajetany - (wybrane kursy przez Centrum Słuchu i Mowy) - Walendów.

³⁸ PKP Pruszków - Nowa Wieś - Nadarzyn - Otrębusy - Brwinów.

Podmiotem odpowiedzialnym za organizację powiatowo-gminnych przewozów pasażerskich był Związek Powiatowo-Gminny Grodziskie Przewozy Autobusowe (dalej: GPA). Za uruchomienie transportu Gmina udzielała pomocy finansowej w formie dotacji celowej z przeznaczeniem na pokrycie części wydatków na uruchomienie przewozów pasażerskich użyteczności publicznej na terenie Gminy³⁹. Linie te zostały uruchomione:

- w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2023 r. funkcjonowała linia nr 60, realizująca 19 kursów na dobę w dni powszednie oraz 8 kursów na dobę w dni wolne od pracy,
- od 1 stycznia 2024 r. uruchomiono linię nr 60, wykonującą 21 kursów na dobę w dni powszednie oraz 9 kursów na dobę w dni wolne od pracy, co stanowi wzrost kursów odpowiednio o 10,5% i 12,5% w porównaniu z okresem 2022-2023,
- od 1 stycznia 2024 r. funkcjonowała również linia nr 29, realizująca 18 kursów na dobę w dni powszednie,
- od 1 stycznia 2025 r. ponownie uruchomiono linię nr 60, wykonującą 18 kursów na dobę w dni powszednie oraz 9 kursów na dobę w dni wolne od pracy,
- od 1 stycznia 2025 r. funkcjonowała linia nr 65, realizująca 13 kursów na dobę w dni powszednie,
- od 1 stycznia 2025 r. uruchomiono także linię nr 29, wykonującą 17 kursów na dobę w dni powszednie.

W trakcie kontroli ustalono, że na terenie Gminy w 2024 nastąpił wzrost kursów autobusowych o 105,5% w dni powszednie do roku 2023 obsługiwanych przez GPA natomiast w 2025 r. nastąpił wzrost tych kursów o 23,1% do roku 2024. Linie nr 60 i 65 kursowały zgodnie z ustalonym rozkładem jazdy w godzinach od 4:00 z przystanku PKP Pruszków do 23:08 do przystanku P+R Nadarzyn, w tym do Brwinowa do godz. 22:18, a w kierunku powrotnym od godz. 4:29 do 23:47. Natomiast linia nr 29 kursowała w godzinach od 4:35 z przystanku Szpital w Grodzisku Mazowieckim do 23:42 do przystanku P+R Nadarzyn, a w kierunku powrotnym od godz. 4:42 do 23:15.

(akta kontroli str. 129-136, 213-234, 908-939)

Linie nr 60 i 65 obsługiwane przez GPA zapewniały mieszkańcom Gminy dojazd z przystanku P+R Nadarzyn do stacji kolejowej PKP Pruszków oraz do przystanku Warszawskiej Kolei Dojazdowej (dalej: WKD) Nowa Wieś Warszawska. Czas przejazdu do stacji PKP Pruszków wynosił około 28 minut, natomiast do przystanku WKD około 15 minut.

Na podstawie analizy przykładowych rozkładów jazdy GPA i PKP ustalono, że dojazd z parkingu P+R Nadarzyn do stacji PKP Warszawa Śródmieście, uwzględniając przesiadkę i czas oczekiwania na połączenie, zajmował około 61-69 minut. Z kolei analiza rozkładów jazdy GPA i WKD wykazała, że dojazd do stacji Warszawa Śródmieście WKD, również z uwzględnieniem przesiadki i oczekiwania, trwał około 63-74 minut.

Promocja transportu zbiorowego w Gminie odbywała się poprzez publikacje na portalach społecznościowych należących do Gminy oraz w prasie lokalnej treści promujących linie wewnątrzgminne i połączenia realizowane przez GPA. Informowano również o objazdach,

³⁹ Nr WID/152/2021 z 10.01.2022 r. pomiędzy Gminą Nadarzyn a Powiatem Pruszkowskim w zakresie udzielenia dotacji celowej na pomoc finansową dla Powiatu z przeznaczeniem na przewozy pasażerskie o charakterze użyteczności publicznej realizowane przez Powiat w 2022 r.; nr WID/4/2023 z 13 stycznia 2023 na rok 2023, nr WID/2/2024 z 12 stycznia 2024 na rok 2024, nr WID/1/2025 z 17 stycznia 2025 na rok 2025.

zmianach rozkładów jazdy oraz zaletach korzystania z transportu publicznego w związku z zamieszkaniem i odprowadzania podatków na terenie Gminy.

Przewodniczący Rady Gminy wyjaśnił, że: *Rada Gminy w sformalizowany sposób, tj. w formie uchwał nie wyrażała zainteresowania promowaniem transportu zbiorowego, jednak popierała wszystkie działania prowadzone w tym zakresie przez Wójta Gminy. Wyrazem tego poparcia miały być podejmowane uchwały w sprawie finansowania komunikacji publicznej, określenia przystanków komunikacyjnych, których zarządcą jest gmina oraz warunków i zasad korzystania z tych przystanków.*

(akta kontroli str. 706-767, 772-773)

Koszty organizacji i zarządzania transportem publicznym Gminy w roku 2022 wyniosły 2 250,4 tys. zł i stanowiły 1,3% dochodów, w 2023 r. wyniosły 2 774 tys. zł i stanowiły 1,57% dochodów a w roku 2024 wyniosły 3 354 tys. zł i stanowiły 1,49% dochodów. W okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2025 r. koszty organizacji i zarządzania transportem publicznym wyniosły 2 285 tys. zł, co stanowiło 1,76% dochodów Gminy⁴⁰.

Na koszty organizacji i zarządzania transportem publicznym składały się udzielone dotacje, kwoty z umów i porozumień na usługę transportu zbiorowego oraz wydatki na zakup kart do biletów, dopłaty do biletów, utrzymanie infrastruktury przystankowej.

W związku z funkcjonowaniem komunikacji miejskiej w latach 2022-2025 Gmina uzyskała:

- dopłaty do przewozów autobusowych z Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w wysokości odpowiednio: 159,6 tys. zł, 184,6 tys. zł, 185,7 tys. zł, 91,4 tys. zł (do 30 czerwca 2025 r.),
- wpływy z biletów: 4,0 tys. zł w roku 2022. W latach 2023-2025 gmina nie uzyskała wpływów z biletów, ponieważ komunikacja organizowana przez Gminę była bezpłatna.

(akta kontroli str. 768-769)

W latach 2022-2025 (do 30 czerwca) Gmina dofinansowała funkcjonowanie komunikacji miejskiej kwotami odpowiednio: 2 095,1 tys. zł, co stanowiło 92,7% kosztów organizacji i zarządzania transportem publicznym (rok 2022), 2 589,4 tys. zł, co stanowiło 93,3% (rok 2023), 3 168,3 tys. zł co stanowiło 94,5% (rok 2024), 2 193,7 tys. zł, co stanowiło 96% kosztów organizacji i zarządzania transportem publicznym (rok 2025).

(akta kontroli str. 768-769, 790-861)

Koszty Gminy jako organizatora przewozów autobusowych użyteczności publicznej w roku 2022 wyniosły 248,6 tys. zł⁴¹, w roku 2023 wyniosły 258,3 tys. zł, w roku 2024 wyniosły 324,3 tys. zł a na rok 2025 zaplanowano kwotę 296,5 tys. zł. Do 30 czerwca 2025 r. wydatkowano 122,3 tys. zł.

Koszty usługi zgodnie z zawartymi umowami na rok 2024 w stosunku do roku 2022 wzrosły o 30,3% a w stosunku do roku 2025 o 19,1%.

Koszt jednego wozokilometra, zgodnie z zawartymi przez Gminę umowami jako organizatora wyniósł w:

- 2022 r. – 3,47 zł,
- 2023 r. – 4,19 zł,
- 2024 r. – 5,24 zł

⁴⁰ Roczne dochody Gminy w poszczególnych latach wyniosły: w 2022 r. – 172 976,5 tys. zł, w 2023 r. – 176 435,8 tys. zł, w 2024 – 225 341,4 tys. zł, a do 30 czerwca 2025 – 129 472,2 tys. zł.

⁴¹ W umowie wskazano maksymalne wynagrodzenie w wysokości 248,8 tys. zł.

- 2025 r. – 4,79 zł.

(akta kontroli str. 7-72, 790-861)

W latach 2022-2025 (do 30 czerwca) w związku z realizacją usług przewozowych przez ZTM, Gmina wpłaciła na rzecz Miasta:

- kwotę 1 664,8 tys. zł (faktyczne koszty wyniosły 1 661,5 tys. zł, niewykorzystana część została zwrócona) – rok 2022,
- kwotę 2 079,9 tys. zł (faktyczne koszty wyniosły 2 072,2 tys. zł, niewykorzystana część została zwrócona) – rok 2023⁴²,
- kwotę 2 120,6 tys. zł (faktyczne koszty wyniosły 2 115,5 tys. zł, niewykorzystana część została zwrócona) – rok⁴³,
- kwotę 1 175,1 tys. zł.⁴⁴

Zgodnie z Porozumieniem z Miastem koszty wozokilometra wynosiły w:

- 2022 r. – 8,92 zł,
- 2023 r. – 11,81 zł,
- 2024 r. – 12,34 zł,
- 2025 r. – 13,83 zł.

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że: *wzrost stawek wozokilometra wynikał ze zmieniającej się sytuacji gospodarczej, a w szczególności zmian kosztów energii elektrycznej i paliw, usług obcych oraz kosztów pracowniczych.*

(akta kontroli str. 98-128, 768-769, 760-861, 960)

W latach 2022-2025 (30 czerwca) Gmina przekazała na rzecz Powiatu Pruszkowskiego dotację celową odpowiednio w kwocie:

- 100 tys. zł (wykorzystana w kwocie 92 402,56 zł – niewykorzystana część została zwrócona) w 2022 r.,
- 174,4 tys. zł (wykorzystana w kwocie 163,7 tys. zł – niewykorzystana część została zwrócona) w 2023 r.,
- 580,8 tys. zł (wykorzystana w kwocie 570 tys. zł – niewykorzystana część została zwrócona) w 2024 r.,
- 856,3 tys. zł w 2025 r.

Zawarte z Powiatem Pruszkowskim umowy (cztery⁴⁵) na udzielenie dotacji nie opierały się na koszcie wozokilometra, choć ten dla przejazdów realizowanych przez GPA był szacowany, na lata 2022-2023 w zależności od typu pojazdu oszacowano go na kwotę 4,20 zł lub 3,60 zł.⁴⁶ Wysokość udzielanej dotacji była każdego roku ustalana między Gminą a Powiatem Pruszkowskim biorąc pod

⁴² Aneks nr 5 z 23 stycznia 2024 r. nastąpiło rozliczenie dotacji za rok 2023 w wyniku, którego Gmina otrzymała zwrot niewykorzystanej dotacji w wysokości 7,7 tys. zł.

⁴³ Aneks nr 7 z 12 lutego 2025 r. nastąpiło rozliczenie dotacji za rok 2024 w wyniku, którego gmina otrzymała zwrot niewykorzystanej dotacji w wysokości 5,1 tys. zł.

⁴⁴ Na rok 2025 pełne koszty mają wynieść 2 376,9 tys. zł.

⁴⁵ Umowa nr WID/152/2021 z 10.01.2022 r., nr WID/4/2023 z 13 stycznia 2023 r., nr WID/2/2024 z 12 stycznia 2024 r., nr WID/1/2025 z 17 stycznia 2025 r.

⁴⁶ Na pozostałe lata objęte kontrolą Gmina nie przekazała dokumentacji, w której Powiat Pruszkowski wskazał by kwotę wozokilometra.

uwagę możliwości finansowe Gminy, wybór linii które Gmina decydowała się dofinansować oraz wysokość dopłaty z Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych.

(akta kontroli str. 129-136, 679-702, 790-861)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Umowy zawarte przez Wójta z operatorem/wykonawcą na świadczenie usług przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej w latach 2022-2025⁴⁷, których celem było zapewnienie transportu mieszkańców z okolicznych sołectw na terenie Gminy do centrum przesiadkowego P+R Nadarzyn, nie zawierały zapisów wymaganych art. 25 ust. 3 pkt 5, 18 i 19 uptz. Umowy te nie określały: wymagań w stosunku do środków transportu, w tym wprowadzania nowoczesnych rozwiązań technicznych, a także dostosowania ich do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej (art. 25 ust. 3 pkt 5 uptz), a także warunków wykorzystywania środków transportu w zależności od natężenia ruchu pasażerów (pkt 18) oraz warunków zakupu przez operatora środków transportu drogowego niezbędnych do realizacji usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego (pkt 19).

(akta kontroli str. 9-72)

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że: *zawarta umowa na świadczenie usług transportu z Wykonawcą ma charakter umowy cywilnoprawnej. W ocenie Gminy Nadarzyn, uprawnioną jest wykładnia art. 25 ust. 3 uptz., prowadząca do wniosku, że wymieniony przepis wymienia jedynie przykładowo elementy umowy, o czym świadczy sformułowanie „w szczególności”. W ocenie Gminy, niektóre z nich nie były konieczne w realiach lokalnego samorządu m.in. zapisy określone w art. 25 ust. 3 pkt. 5, 18 i 19 uptz. Za zasadnością przedstawionego stanowiska przemawia także obowiązywanie ogólnej zasady swobody umów wynikającej z art. 353¹ Kodeksu cywilnego.*

W zakresie art. 25 ust. 3 pkt 5 uptz na terenie Gminy, główny transport publiczny realizowany jest w oparciu o porozumienie z m.st. Warszawa jak i z Powiatem Pruszkowskim, gdzie zapewnione są wymogi potrzeb osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej. Od początku funkcjonowania linii nie zgłaszano skarg ani wniosków w zakresie zapewnienia przewozów dla potrzeb osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej zdolności ruchowej.

Stosownie do art. 25 ust. 3 pkt 18 uptz, strony umowy powinny określić warunki wykorzystania środków transportowych w zależności od natężenia ruchu pasażerów, jednakże jest on zróżnicowany w zależności od obszaru, na którym wykonywane są przewozy pasażerskie. Na terenie Gminy Nadarzyn, nie występowały/występują sytuacje w których konieczne byłoby zapewnienie dodatkowych środków transportu.

W związku z realizacją usług o publicznym transporcie zbiorowym na terenie Gminy nie występowała konieczność realizacji zapisów określonych w art. 25 ust.3 pkt 19 uptz, który wskazuje, że dla prawidłowego zabezpieczenia realizacji usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego strony powinny, w razie zaistnienia takiej potrzeby, określić w umowie warunki zakupu środków transportu drogowego.

⁴⁷ Nr 806/2021, nr 830/2022, nr J/18/2024, nr I/901/2024.

Niezależnie od powyższych wyjaśnień, Gmina zobowiązuje się przy realizacji kolejnego postępowania przetargowego na wybór wykonawcy/operatora dla świadczenia usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, przeanalizować treść umów w zakresie zapisów w art. 25 ust. 3 pkt 5, 18 i 19 uptz.

(akta kontroli str. 519-520)

Wyjaśnienia Sekretarza Gminy nie usprawiedliwiają braku zamieszczenia w umowach zawartych z operatorem/przewoźnikiem postanowień wynikających z art. 25 ust. 3 pkt 5, 18 i 19 uptz. Ustawodawca jednoznacznie określił katalog zadań i czynności, które powinny zostać ujęte w umowach dotyczących wykonywania publicznego transportu zbiorowego. Katalog ten obejmuje w szczególności: wymagania dotyczące środków transportu, w tym w zakresie stosowania nowoczesnych rozwiązań technicznych oraz dostosowania pojazdów do potrzeb osób z niepełnosprawnościami i osób o ograniczonej zdolności ruchowej, warunki wykorzystywania środków transportu w zależności od natężenia ruchu pasażerskiego, a także warunki zakupu przez operatora drogowych środków transportu niezbędnych do realizacji usług publicznego transportu zbiorowego.

2. Po zawarciu umowy na świadczenie usług przewozowych o charakterze użyteczności publicznej, zgodnie z art. 28 ust. 1 uptz, Wójt jako organizator publicznego transportu zbiorowego na obszarze Gminy był zobowiązany do wydania operatorowi zaświadczeń potwierdzających uprawnienia do wykonywania przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Zaświadczenie stanowi dokument urzędowy, który w rozumieniu art. 28 ust. 4 uptz potwierdza posiadanie uprawnień przez operatora do realizacji przewozów na określonej linii komunikacyjnej albo w ramach wskazanej sieci komunikacyjnej. Kontrola wykazała, że zaświadczenia, o których mowa w art. 28 ust. 1 uptz zostały wydane dopiero po upływie ponad dwóch miesięcy od podpisania umowy na świadczenie usług przewozowych na terenie Gminy i to dopiero na wniosek operatora, a do tego czasu operator realizował przewozy bez potrzebnego zaświadczenia. Brak wymaganego Zaświadczenia oznacza, że operator nie posiada formalnie potwierdzonych uprawnień do wykonywania przewozów i tym samym naraża się na zastosowanie wobec niego sankcji podczas przeprowadzanych kontroli.

(akta kontroli str. 639-662)

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że: *w wyniku wewnętrznych ustaleń pomiędzy Referatem Inwestycji a Referatem Działalności Gospodarczej ustalono, iż Operator, po podpisaniu umowy, nie złożył wniosku o wydanie stosownego zaświadczenia. W dniu 12 lutego 2024 r. pracownik merytoryczny Urzędu Gminy, podczas rozmowy telefonicznej z Operatorem, poinformował go, że w aktach urzędu nie znajduje się wymagany wniosek o wydanie zaświadczenia, o którym mowa w art. 28 ust. 1 uptz. Po rozmowie telefonicznej Operator wyjaśnił, że z powodu niedopatrzenia pracownika wniosek o wydanie zaświadczenia nie został złożony w wymaganym terminie. W dniu 16 lutego 2024 r. Operator wystąpił do Urzędu Gminy z wnioskiem o wydanie stosownych zaświadczeń, które zostały wydane w dniu 8 marca 2024 r.*

(akta kontroli str. 542-543)

Najwyższa Izba Kontroli nie zgadza się z treścią powyższych wyjaśnień, gdyż zgodnie z obowiązującymi przepisami Wójt był zobowiązany do wydania zaświadczeń po podpisaniu umowy na wykonywanie publicznego transportu zbiorowego na terenie Gminy z urzędu, a nie po 20 dniach od złożenia wniosku. Natomiast na wniosek operatora zaświadczenie wydaje się wyłącznie w przypadku zmiany danych, o których mowa w ust. 2 pkt 1 i 2, co wynika z art. 28 ust. 6 uptz.

3. W trakcie oględzin 19 przystanków autobusowych zlokalizowanych na czterech liniach komunikacyjnych: linia nr 2: P+R Nadarzyn – Rusiec – P+R Nadarzyn, linia nr 3: P+R Nadarzyn – Parole (przez Rusiec, Młochów, Krakowiany, Wola Krakowiańska) – P+R Nadarzyn, linia nr 4: P+R Nadarzyn – Urzut (przez Młochów, Rozalin) – P+R Nadarzyn, linia nr 6: P+R Nadarzyn – Rusiec, Stara Wieś – P+R Nadarzyn, których organizatorem publicznego transportu zbiorowego jest Gmina, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) przystanek Rubinowa – Rusiec (linie nr 2, 3, 6) – brak oznakowania miejsca zatrzymania autobusu znakiem drogowym D-15 „przystanek autobusowy”,
- 2) przystanki Agrestowa, Szczęśliwa, Szkolna – Rusiec (linie nr 2, 3, 6) – brak oznakowania miejsca zatrzymania autobusu znakiem drogowym P-17 „linia przystankowa”.
- 3) przystanek Cmentarz – Młochów (linie nr 3, 4) – brak wywieszonych rozkładów jazdy,
- 4) przystanek Serwisówka – Rusiec (linie nr 2, 3, 6) – dla linii nr 6 brak wywieszonego rozkładu jazdy.

(akta kontroli str. 500-509)

Kierownik Referatu Inwestycji, w notatce służbowej przekazanej kontrolerowi w dniu 6 listopada 2025 r., poinformowała o usunięciu nieprawidłowości stwierdzonych podczas oględzin przystanków autobusowych, które przeprowadzono 22 października 2025 r. na terenie Gminy. Do notatki dołączono dokumentację fotograficzną, potwierdzającą wykonanie działań naprawczych i usunięcie wszystkich uchybień wskazanych w trakcie kontroli. Wszystkie nieprawidłowości ujawnione podczas oględzin przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli zostały skutecznie usunięte w dniu 6 listopada 2025 r.

(akta kontroli str. 510-513)

Ocena częściowa

Gmina Nadarzyn jako organizator lokalnego publicznego transportu zbiorowego, zapewniła połączenia łączące siedzibę Gminy i Centrum Medyczne w Nadarzynie ze wszystkimi sołectwami. Zapewniono także połączenia z komunikacją organizowaną przez ZTM i GPA na przystankach „P+R Nadarzyn” i „Węzeł Nadarzyn”. NIK pozytywnie ocenia sukcesywny wzrost liczby wykonywanych kursów komunikacji zbiorowej w okresie objętym kontrolą. Działania te mogły przyczynić się do zwiększenia popularności transportu zbiorowego, jednak Urząd Gminy nie dysponował informacjami o popularności transportu zbiorowego ani o liczbie przewiezionych pasażerów.

NIK negatywnie ocenia zawarcie przez Wójta umów z przewoźnikami, które nie zawierały wszystkich wymaganych art. 25 ust. 3 pkt 5, 18 i 19 upz, zapisów, tj. w zakresie zapewnienia transportu publicznego dostosowanego do potrzeb osób niepełnosprawnych i o ograniczonej zdolności ruchowej, warunków wykorzystywania środków transportu w zależności od natężenia ruchu pasażerów oraz warunków zakupu przez operatora środków transportu drogowego niezbędnych do realizacji usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

3. Organizowanie i zarządzanie transportem zbiorowym

Opis stanu faktycznego

Liczba mieszkańców Gminy corocznie wzrastała. 31 grudnia 2021 r. liczba mieszkańców zameldowanych na pobyt stały w Gminie Nadarzyn wynosiła 12 978 osób, a na 30 czerwca 2025 r.

14 771 osób, co oznaczało wzrost o 13,8%, tj. o 1793 osoby. W zakresie liczby osób zameldowanych na pobyt czasowy nastąpił wzrost o 162 osoby, tj. o 60,4%⁴⁸.

W 2022 r. mieszkańcy Gminy mogli korzystać z 74 kursów autobusów w ciągu doby, z tego:

- 16 kursów realizowanych było wewnątrz Gminy przez wewnątrzgminne połączenia tzw. „busikowe” na 6 trasach;
- 41 kursów realizowanych było przez 3 linie ZTM – linie do i z Miasta;
- 17 kursów realizowanych było przez GPA, tj. linię nr 60.

Na 30 czerwca 2025 r. liczba kursów realizowanych przez ZTM (41) oraz wewnątrzgminną komunikację (16) nie uległa zmianie natomiast o 31 zwiększyła się liczba kursów realizowanych przez GPA – 48 połączeń realizowanych było przez trzy linie (29, 60 i 65).

Powyższe oznacza, że w perspektywie całej Gminy liczba połączeń w latach 2022 - 2025 r. wzrosła o 41%. Wzrost powyższy dotyczył faktycznie 3 z 15 sołectw, tj. Nadarzyna, Strzeniówki i Walendowa. Największy przyrost ludności w badanym okresie, tj. o ponad 100 osób, nastąpił w 7 sołectwach. W przypadku 5 z nich, wskazanych poniżej, mimo zdecydowanego wzrostu liczby zameldowanych tam mieszkańców liczba kursów realizowanych w ciągu doby do i z Gminy oraz wewnątrz Gminy nie uległa zmianie, tj.:

- Stara Wieś - wzrost osób zameldowanych na pobyt stały o 563 osoby (34,7%), 19 połączeń w ciągu doby;
- Rusiec - wzrost osób zameldowanych na pobyt stały o 279 osób (18,4%), 26 połączeń w ciągu doby;
- Kajetany - wzrost osób zameldowanych na pobyt stały o 215 osób (22,3%), 13 połączeń w ciągu doby;
- Urzut - wzrost osób zameldowanych na pobyt stały o 121 osób (19,2%), 19 połączeń w ciągu doby;
- Rozalin - 119 osób (16,2%), bez zmian 19 połączeń.

W przypadku 2 sołectw zwiększenie liczby kursów w stosunku do liczby zameldowanych osób przedstawiało się następująco:

- Walendów - nastąpił wzrost zameldowanych na stałe osób o 280 (32,4%) oraz na pobyt czasowy o 29 (37,2%) a liczba połączeń wzrosła o 7 (77,8%) z 9 do 16 na dobę;
- Strzeniówka - nastąpił wzrost zameldowanych na stałe osób w latach 2022-2025 o 118 osób (12,8%), liczba osób zameldowanych czasowo zmniejszyła się 4 osoby a liczba połączeń wzrosła o 14 (43,75%) z 32 do 46 połączeń na dobę.

(akta kontroli str. 7-136, 494-499, 952-954)

Na 15 sołectw⁴⁹ 14 posiadało bezpośrednie połączenie z i do Warszawy dzięki liniom 703, 711 i 733. Miejscowość Walendów nie posiadała bezpośredniego połączenia z Warszawą, ale miała bezpośrednie połączenie z miastem Pruszków a połączenia z i do Warszawy odbywały się poprzez miejscowości Nadarzyn, Nowa Wieś (WKD) i Pruszków (SKM). Wszystkie linie organizowane przez ZTM na terenie Warszawy rozpoczynały/kończyły bieg na przystanku P+R Aleja Krakowska.⁵⁰

⁴⁸ Na 31 grudnia 2021 r. było 268 osób a na 30 czerwca 2025 było 430 osób.

⁴⁹ Wymienione w przypisie nr 7.

⁵⁰ Dane ze strony internetowej wtp.waw.pl

(akta kontroli str. 952-954)

W okresie objętym kontrolą, wszystkie autobusy ZTM obsługujące Gminę to tabor wielkopojemny charakteryzujący się pojemnością ok. 135-170 pasażerów w zależności od typu autobusu. Autobusy te były dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych.

(akta kontroli str. 98-128, 952-954, 960)

Linie obsługiwane przez GPA zapewniły mieszkańcom Gminy dojazd do stacji kolejowej, w szczególności PKP Pruszków czy też do WKD w Grodzisku Mazowieckim. Pojazdy obsługujące linie GPA były dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych.

(akta kontroli str. 679-702, 952-954)

Obowiązujące w okresie objętym kontrolą Porozumienia z Warszawą nie zawierały zapisów o współdecydowaniu, w zakresie realizacji usługi transportu zbiorowego co w praktyce oznaczało, że Gmina ograniczała się do finansowania zadań i opiniowania rozkładu jazdy.

(akta kontroli str. 98-128, 961-974)

W Porozumieniach z Miastem nie określono standardów jakościowych w zakresie realizacji przewozów.

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że: *Gmina Nadarzyn nie posiada statutu organizatora transportu zbiorowego dla linii realizowanych przez Miasto stołeczne Warszawa (...) funkcję organizatora pełni Miasto Stołeczne Warszawa, na którym ciąży ustawowe obowiązki organizatora transportu zbiorowego. Standardy jakościowe dla transportu publicznego określone są w umowie zawartej pomiędzy Organizatorem a Wykonawcą.*

(akta kontroli str. 98-128, 706-767, 960-973)

Sekretarz Gminy dodała, również, że: *Gminę Nadarzyn i Miasto Stołeczne Warszawę (ZTM), trudno uznać za podmioty równorzędne. Gmina w zasadzie jest pozbawiona możliwości negocjowania zasad współpracy w zakresie komunikacji publicznej, z uwagi na to, że Miasto Stołeczne Warszawa (ZTM) stosuje jednolity standard względem wszystkich Gmin aglomeracji warszawskiej, na terenie których realizuje obsługę transportową. Posiadamy uzasadnione obawy, że sformułowanie zbyt rygorystycznych oczekiwań przez Gminę Nadarzyn mogłoby skutkować utratą przez mieszkańców kluczowych połączeń autobusowych z Warszawą, która jest głównym miejscem docelowym pasażerów.*

(akta kontroli str.98-128)

Zgodnie z Porozumieniami rozkład jazdy linii autobusowych miał ustalać i zmieniać ZTM po zasięgnięciu opinii Gminy⁵¹.

W okresie objętym kontrolą ZTM nie występował do Gminy o udzielenie opinii odnośnie obowiązującego rozkładu jazdy. Gmina nie występowała również o zmiany w rozkładach jazdy.

⁵¹ W Porozumieniu znajdował się zapis, że niezgłoszenie opinii w terminie 7 dni od dnia przedstawienia przez miasto propozycji zmian uważane będzie za akceptację tych propozycji przez Gminę. Dodatkowo wskazano, że w przypadku sprzecznych opinii gmin dotyczących linii komunikacyjnych, których trasy przebiegają przez tereny kilku gmin, ostateczna decyzje o trasie i rozkładzie takich linii podejmie ZTM. Miasto zastrzegło sobie również prawo do zmiany rozkładu jazdy lub zmian lokalizacji przystanków, zawieszenia linii jak również do zawieszenia lub wstrzymania w całości lub w części realizacji usług bez konieczności zasięgnięcia opinii Gminy w wypadkach uzasadnionych szczególnymi okolicznościami, tj. sytuacje kryzysowe, strajki, niekorzystne warunki atmosferyczne, nieprzygotowane przystanki lub trasy, wyłączenia z ruchu odcinków, wystąpienie aktów wandalizmu lub chuligaństwa itp. Katalog ten nie jest zamknięty. Wielkość udziału Gminy w kosztach wykonywania Usługi miała być korygowana odpowiednio do wprowadzonych zmian, ale tylko w przypadku, gdy zmiany te trwałyby dłużej niż 3 dni. W zakresie lokalizacji przystanków i przebiegu trasy zmiany miały być wprowadzane po wzajemnych uzgodnieniach między stronami.

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że: *obowiązujący rozkład jazdy został dopracowany w trakcie wieloletniej współpracy. W latach 2008-2017 Gmina opiniowała rozkłady jazdy i występowała z wnioskami o zmiany w tych rozkładach a obecnie obowiązujący rozkład jest konsekwencją tych ustaleń.*⁵² *W latach 2014-2018 Gmina brała udział w organizowanych przez ZTM spotkaniach, na których omawiano zagadnienia związane z obsługą komunikacyjną samorządów podwarszawskich przez ZTM. W okresie objętym kontrolą Wójt brał udział w spotkaniach Stowarzyszenia Metropolia Warszawa, którego Nadarzyn jest członkiem. Jednym z celów Stowarzyszenia jest tworzenie wspólnego systemu transportu publicznego*⁵³.

(akta kontroli str. 98-128, 706-767, 862-939, 961-973)

Opłaty za przejazd były pobierane zgodnie z taryfami ustalonymi przez Radę miasta st. Warszawy. Mieszkańcy Gminy korzystając ze zorganizowanego transportu mogli korzystać ze zintegrowanego biletu na zasadach jak mieszkańcy Miasta – bilet metropolitalny.

W 2018 r. Gmina podpisała z miastem stołecznym Warszawą Porozumienie nr 518/2018⁵⁴ określające zasady współpracy w zakresie organizacji, funkcjonowania i rozliczania oferty „Warszawa+”, polegającej na umożliwieniu Gminie dopłat do biletów długookresowych imiennych obowiązujących w środkach lokalnego transportu zbiorowego w Mieście, kupowanych przez mieszkańców Gminy (bilet metropolitalny). Zgodnie z porozumieniem nr 518/2018 Gmina zobowiązała się do dopłaty, od 25 do 35% wartości biletów, w następujących wysokościach:

- strefa 1 i 2: bilet 30-dniowy normalny 60 zł⁵⁵, ulgowy 30 zł⁵⁶, 90 dniowy normalny 130 zł⁵⁷, ulgowy 65 zł⁵⁸;
- strefa 2: bilet 30-dniowy normalny 40 zł⁵⁹, ulgowy 20 zł⁶⁰, 90 dniowy normalny 70 zł⁶¹, ulgowy 35 zł⁶².

⁵² Przekazana dokumentacja wskazuje, że w pierwszym półroczu 2008 r. nastąpiła zmiana rozkładu jazdy: 14 maj 2008 r. wniosek Gminy o skorygowanie rozkładów jazdy linii 703 i 711 i dostosowanie ich do potrzeb mieszkańców Gminy (dot. mieszkańców wsi Kajetany oraz dzieci dojeżdżających do szkoły w Nadarzynie), 4 czerwiec 2008 r. – pismo ZTM. ZTM wskazał, że nowy rozkład jazdy był szeroko konsultowany i takie propozycje powinny być wtedy wskazane, dodatkowo ZTM wnioskowało o dogłębną analizę składanych wniosków o zmiany oraz o wstrzymanie się aby nowy rozkład funkcjonował już 3-4 miesiące. 15 września 2008 r. ZTM przekazał propozycje rozkładów jazdy uwzględniających postulaty Gminy Nadarzyn oraz Gminy Raszyn. 23 września 2008 r. – Gmina zaakceptowała zaproponowany rozkład jazdy bez uwag. 4 marzec 2009 r. – wniosek mieszkańca Wolica o zmiany w rozkładzie jazdy linii 733 z Młodochowa z 8.02 na 7.40-7.50, oraz z Okęcia z 15.05 na 15.35. Wniosek przekazany do ZTM 24 marca 2009 r. Wniosek nie został uwzględniony. 12.04 2010 r. – wniosek Gminy do ZTM o podstawienie dużego autobusu, chodziło o poprawę standardu, zbyt dużo ludzi nie mieściło się do autobusu. Dotyczyło kursu 733 z Okęcia o 15.05. Wniosek został uwzględniony – pismo ZTM z 16.06.2010 r. 7 grudnia 2015 r. – uzgodnienie zmian kursowania linii 733 i 711 w związku z otwarciem ulicy Mszczonowskiej po remoncie. Styczeń - marzec – wrzesień 2016 r. – przekazane do ZTM wnioski mieszkańców o zmiany w rozkładach, nie uwzględnione. 31 maj 2017 r. – wniosek o stanowisko do zaproponowanych zmienionych rozkładów jazdy. Zmiany nie dotyczyły godzin odjazdu tylko skrócenia czasów przejazdu. Gmina nie wniosła uwag do rozkładu, co zgodnie z zapisami umowy oznaczało uzgodnienie go 10 lipca 2017 r. pismo ZTM o dokonaniu zmiany na linii 703 w związku z wakacyjnym rozkładem jazdy. Zmiana godziny odjazdu o 1 minutę. 18 października 2017 r. propozycja ZTM, w związku z wnioskami pasażerów, przesunięcia kursu linii 711 i uruchomienia jednego dodatkowego.

⁵³ Stowarzyszenie organizuje warsztaty powiatowe i gminne poświęcone integracji publicznej komunikacji metropolitalnej, co obejmuje dyskusje nad wspólnym biletem, taryfą i połączeniami autobusowymi czy Szybką Koleją Miejską.

⁵⁴ Porozumienie z 28 września 2018 r.

⁵⁵ Koszt pasażera 120 zł.

⁵⁶ Koszt pasażera 60 zł.

⁵⁷ Koszt pasażera 330 zł.

⁵⁸ Koszt pasażera 165 zł.

⁵⁹ Koszt pasażera 72 zł.

⁶⁰ Koszt pasażera 36 zł.

⁶¹ Koszt pasażera 212 zł.

⁶² Koszt pasażera 106 zł.

Dopłata dotyczyła biletów na przejazd środkami lokalnego transportu zbiorowego ZTM na trasie z Nadarzyna do Warszawy i z Warszawy do Nadarzyna oraz na terenie Gminy i Miasta, dla osób które:

- mieszkają na terenie Gminy i rozliczały podatek w Urzędzie Skarbowym w Pruszkowie,
- posiadały Kartę Nadarzyniaka⁶³ oraz dla dzieci tych osób.

W związku z dopłatą do biletów Gmina poniosła w 2022 r. wydatki w wysokości 151,65 tys. zł, w 2023 r. 150,5 tys. zł, w 2024 r. w wysokości 193,1 tys. zł. Do 30 czerwca 2025 wydatkowano kwotę 94,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 343-378, 459-488)

W zakresie finansowania, zgodnie z zapisami Porozumień Gmina zobowiązana była do:

- ponoszenia kosztów wyznaczenia i budowy nowych oraz zmiany lokalizacji istniejących przystanków autobusowych,
- utrzymywania na własny koszt czystości, odśnieżania oraz konserwacji infrastruktury w obrębie przystanków autobusowych i pętli, nieodpłatnego udostępniania w związku z realizacją Porozumienia przystanków i pętli;
- uczestniczenia w 50% w ponoszonych przez Miasto kosztach uzupełnienia słupków przystankowych i ich wyposażenia w przypadku zniszczenia lub kradzieży oraz wyposażenia nowych przystanków na terenie Gminy w słupki przystankowe i ich wyposażenia, na podstawie wystawianych przez ZTM faktur;
- uczestniczenia w 50% poniesionych przez Miasto kosztów aktualizacji informacji przystankowej i umieszczania jej na przystankach w przypadku uzgodnionej realizacji wniosku Gminy w zakresie zmiany rozkładu jazdy linii autobusowej podstawowej w terminie krótszym niż 60 dni od poprzedniej zmiany rozkładu jazdy tej linii,
- ponoszenia 100% kosztów naprawy zniszczonych elementów infrastruktury przystankowej będącej własnością ZTM (dot. przystanków na terenie Gminy),
- partycypowania w kosztach eksploatacji linii, przekazując na rzecz Miasta kwotę określoną jako iloczyn procentowego wskaźnika udziału Gminy i kosztów wykonania usługi (dotacja).

Porozumienia były realizowane w sposób prawidłowy, a płatności dokonywane były terminowo. W latach 2022-2025 (do 30 czerwca) w związku z realizacją usług przewozowych przez ZTM, Gmina wpłaciła na rzecz Miasta kwotę:

- 1 664,8 tys. zł - rok 2022,
- 2 079,9 tys. zł - rok 2023,
- 2 120,6 tys. zł – rok 2024; kwotę 1 175,1 tys. zł do 30 czerwca 2025 r.

(akta kontroli str. 98-128, 768-769, 760-861, 960)

Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 5 Porozumienia z 17 marca 2022 r., Gmina zobowiązała się do prowadzenia okresowych badań potrzeb transportowych mieszkańców Gminy i ocen funkcjonującego na jej terenie lokalnego transportu zbiorowego. Szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 98-128)

⁶³ Karta Nadarzyniaka wydawana jest osobą zamieszkałym lub zameldowanym na terenie Gminy, rozliczającym podatek w Urzędzie skarbowym w Pruszkowie i upoważnia do dostępu do usług publicznych z ulgami lub zwalnia z opłat.

Transport na terenie Gminy zapewniał również Powiat Pruszkowski, któremu Gmina udzielała pomocy finansowej w formie dotacji celowej z przeznaczeniem na pokrycie części wydatków na uruchomienia przewozów pasażerskich użyteczności publicznej na terenie Gminy.⁶⁴ Gmina nie posiadała statutu organizatora publicznego transportu zbiorowego dla linii realizowanych przez GPA. Umowy, pomiędzy Gminą a Powiatem Pruszkowskim, zawierane były na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 220 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, stanowiąc tym samym pomoc finansową w formie dotacji celowej. Udzielanie przez Gminę pomocy finansowej Powiatowi Pruszkowskiemu, nie cedowało na Gminę obowiązków związanych z przedmiotem dotacji celowej, czyli organizowaniem przewozów pasażerskich o charakterze użyteczności publicznej. Standardy jakościowe dla transportu publicznego w tym zakresie określone zostały w umowie pomiędzy Organizatorem a Wykonawcą. Wszystkie linie obsługiwane były przez autobusy z niską podłogą, dostosowane do przewozu osób niepełnosprawnych na wózkach i wózków dziecięcych.

(akta kontroli str. 129-136, 532-534)

Oplaty za przejazd były pobierane zgodnie z taryfami i ulgami ustalonymi przez Zarząd Związku Powiatowo -Gminnego GPA. Mieszkańcy Gminy mogli korzystać z biletów jednorazowych gminnych w wysokości od 2,00 do 4,00 zł oraz wszystkich ulg ustawowych. Również opłaty za bilety miesięczne były w cenach preferencyjnych a osoby, które zakupiły bilet miesięczny na dowolną linię mogły podróżować wszystkimi liniami w obszarze tej linii. Osoby posiadające kartę Warszawa+ mogli również bezpłatnie korzystać z wybranych linii obsługiwanych przez GPA, w tym z linii nr 60 i 65, które zapewniły transport po terenie Gminy.

(akta kontroli str. 974-975, 1087-1099)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Gmina nie prowadziła okresowych badań potrzeb transportowych mieszkańców oraz ocen funkcjonującego na terenie Gminy lokalnego transportu zbiorowego, co stanowiło naruszenie § 5 ust. 1 pkt 5 Porozumienia nr 191/2022 z 17 marca 2022 r. Konsekwencją nieprowadzenia powyższych badań i ocen był brak wiedzy na temat potrzeb transportowych mieszkańców.

Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 5 Porozumienia nr 191/2022 z 17 marca 2022 r. Gmina zobowiązała się do prowadzenia okresowych badań potrzeb transportowych mieszkańców Gminy i ocen funkcjonującego na jej terenie lokalnego transportu zbiorowego. Zasady realizacji tych zadań miały zostać określone odrębnym trybem, w porozumieniu z ZTM.

Sekretarz Gminy wyjaśniła, że: *zasady realizacji okresowych badań potrzeb transportowych mieszkańców oraz ocen funkcjonującego na terenie Gminy lokalnego transportu zbiorowego miały być określone odrębnym trybem w Porozumieniu z ZTM. W trakcie trwania porozumienia ZTM nie występował do Gminy o dokonywanie okresowych badań i ocen, ani też nie określono tego trybu. Również Gmina nie występowała do ZTM o dokonywanie okresowych badań potrzeb transportowych.*

⁶⁴ Umowa nr WID/152/2021 z 10.01.2022 r. pomiędzy Gminą Nadarzyn a Powiatem Pruszkowskim w zakresie udzielenia dotacji celowej na pomoc finansową dla Powiatu z przeznaczeniem na przewozy pasażerskie o charakterze użyteczności publicznej realizowane przez Powiat w 2022 r.; Umowa nr WID/4/2023 z 13 stycznia 2023 na rok 2023, umowa nr WID/2/2024 z 12 stycznia 2024 na rok 2024, umowa nr WID/1/2025 z 17 stycznia 2025 na rok 2025.

Sekretarz Gminy wskazała również, że *obecny układ komunikacji ZTM, który kształtował się już ponad 20 lat, jest optymalny co do potrzeb mieszkańców Gminy, wobec czego nie zachodzi konieczność opracowywania dodatkowych badań i ocen.*

(akta kontroli str. 98-128, 534)

NIK nie poddaje w wątpliwość, że obecny układ komunikacji ZTM funkcjonuje od lat i społeczność przyzwyczaiła się do zaproponowanej siatki połączeń. Jednakże, żeby potwierdzić, że jest on optymalny i nie wymaga żadnych zmian potrzebna jest wiedza o potrzebach transportowych mieszkańców i właśnie temu miały służyć okresowe badania potrzeb transportowych mieszkańców oraz ocena funkcjonującego na terenie Gminy lokalnego transportu zbiorowego. Gmina nie podjęła żadnych działań, aby prowadzić takie badania, nie zaproponowała zasad prowadzenia tych badań i nie przedstawiła ich ZTM do uzgodnienia, co należy uznać za działanie nierzetelne.

Zdaniem NIK Wójt ponosząc koszty transportu powinien być zainteresowany uzyskaniem potwierdzenia czy zaproponowana siatka połączeń jest dla mieszkańców faktycznie optymalna. Gmina nie zadbała o zwiększenie siatki połączeń w sołectwach, w których nastąpił największy przyrost mieszkańców. Nie zbadała czy wzrost liczby mieszkańców nie spowodował, że mieszkańcy nie mają możliwości skorzystania z transportu zbiorowego, ponieważ na przykład jest on przepełniony.

Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą Gmina Nadarzyn w prawidłowy sposób realizowała obowiązki określone w porozumieniu o wspólnej realizacji zadań lokalnego transportu zbiorowego łączącego Gminę Nadarzyn z Warszawą w zakresie wzajemnych rozliczeń i zintegrowanych biletów. Jednak Wójt nie wypełniał obowiązków określonych w ww. porozumieniu w zakresie prowadzenie okresowych badań potrzeb transportowych mieszkańców oraz ocen funkcjonującego na terenie Gminy transportu zbiorowego. Konsekwencją tych zaniechań był brak zmian w ofercie przewozowej realizowanej przez ZTM skorelowanej ze wzrostem liczby ludności na danym terenie, a także proponowanie mieszkańcom nowych połączeń realizowanych przez GKA, które również nie były kierowane do sołectw o największym wzroście liczby ludności. Podpisując porozumienia z Warszawą Gmina nie zapewniła sobie także możliwości współdecydowania o najważniejszych dla transportu zbiorowego sprawach, tj. monitorowaniu realizacji usług, oceny jakości usług (punktualność, dostępność, komfort) czy też dokonywania korekt rozkładów jazdy i tras na swoim terenie.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Prowadzenie okresowych badań potrzeb przewozowych mieszkańców Gminy.
2. Dokonywanie ocen funkcjonującego na terenie Gminy publicznego transportu zbiorowego.
3. Dostosowanie umów zawieranych z operatorami/przewoźnikami świadczącymi autobusowe usługi przewozowe publicznym transportem zbiorowym w taki sposób, aby obejmowały wszystkie wymogi określone w uptz.

4. Dostosowanie lokalnego publicznego transportu zbiorowego do potrzeb osób niepełnosprawnych i o ograniczonej zdolności ruchowej.

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 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 28 stycznia 2026 r.

Kontroler

Główny specjalista kontroli państwowej

Krzysztof Żydek

/ - /

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Departament Spójności i Infrastruktury

p.o. Dyrektora

Jolanta Stawska

/ - /

/podpisano elektronicznie/

Kontroler

Starszy inspektor kontroli państwowej

Iwona Stradomska

/ - /

/podpisano elektronicznie/