



KIN.430.007.2021

Nr ewid. 166/2021/P/21/030/KIN

Informacja o wynikach kontroli

WDRAŻANIE NOWEGO KRAJOWEGO SYSTEMU POBORU OPŁAT DROGOWYCH

DEPARTAMENT INFRASTRUKTURY

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Wdrażanie nowego krajowego systemu poboru opłat drogowych

p.o. Dyrektor Departamentu Infrastruktury



Marek Maj

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 15.01.2022

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	8
2. OCENA OGÓLNA	10
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	12
4. WNIOSKI.....	16
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	17
5.1. Wykonywanie przez Ministra Infrastruktury zadań związanych z realizacją polityki państwa w zakresie opłat drogowych.....	17
5.2. Wykonywanie przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego zadań w obszarze funkcjonowania i rozwoju Krajowego Systemu Poboru Opłat, w tym związanych z wypracowaniem koncepcji i przygotowaniem do wdrożenia Nowego Krajowego Systemu Poboru Opłat	31
5.3. Wykonywanie przez Ministra Finansów i Szefa Krajowej Administracji Skarbowej zadań w obszarze funkcjonowania i rozwoju Krajowego Systemu Poboru Opłat, w tym związanych z wypracowaniem koncepcji i wdrożeniem Nowego Krajowego Systemu Poboru Opłat	49
6. ZAŁĄCZNIKI.....	59
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	59
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	62
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	74
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	75
6.5. Stanowisko Ministra Finansów do informacji o wynikach kontroli	76
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Finansów	85

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

aplikacja mobilna e-TOLL	nazwa dla oprogramowania działającego na urządzeniach przenośnych, takich jak telefony komórkowe, smartfony, tablety itp. z interfejsem dotykowym, które jest publicznie dostępne oraz zaprojektowane w przypadku systemu e-TOLL do uiszczania opłaty elektronicznej;
autostrada płatna	autostrada, za przejazd którą pobierane są opłaty przez organ wymieniony w art. 37a ust. 1a pkt 1 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym ¹ ;
autostrada koncesyjna	autostrada zarządzana przez koncesjonariusza, tj. prywatnego przedsiębiorcę eksploatującego odcinek autostrady płatnej na podstawie umowy podpisanej z ministrem właściwym ds. transportu (w oparciu o udzieloną koncesję);
bramownica	konstrukcja metalowa, wyposażona w urządzenia elektroniczne i anteny umożliwiające rejestrację sygnałów emitowanych z urządzeń umieszczonych na szybach pojazdów podlegających opłacie elektronicznej, stanowiąca element elektronicznego systemu poboru opłat drogowych viaTOLL;
dmc	dopuszczalna masa całkowita pojazdu samochodowego;
dialog konkurencyjny	tryb udzielenia zamówienia, o którym mowa w art. 169 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych ² , w którym w odpowiedzi na ogłoszenie o zamówieniu, wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu mogą składać wszyscy zainteresowani wykonawcy (zamawiający prowadzi następnie dialog z wybranymi przez siebie wykonawcami w zakresie zaproponowanych przez nich rozwiązań po zakończeniu, którego zaprasza ich do składania ofert);
drogi krajowe	drogi publiczne stanowiące własność Skarbu Państwa, do których zalicza się m.in.: autostrady i drogi ekspresowe oraz drogi leżące w ich ciągach; drogi międzynarodowe; drogi dojazdowe do ogólnodostępnych przejść granicznych; drogi stanowiące ciągi obwodnicowe dużych aglomeracji miejskich;
dyrektywa 1999/62/WE	dyrektywa 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r.; w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe ³ ;
dyrektywa 2004/52/WE	dyrektywa 2004/52/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r.; w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznych opłat drogowych we Wspólnocie ⁴ ;
ESPO	elektroniczny system poboru opłat drogowych;
e-TOLL	nadzorowany przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej ⁵ System Poboru Opłaty Elektronicznej Krajowej Administracji Skarbowej oparty na technologii pozycjonowania satelitarnego, który zastąpił uprzednio funkcjonujący system viaTOLL (służy do poboru opłaty elektronicznej za przejazd pojazdów po wybranych odcinkach autostrad, dróg ekspresowych i innych dróg krajowych, zarządzanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad ⁶);

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 2268, ze zm. (dalej również: ustawa o autostradach płatnych oraz o KFD).

² Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm. (dalej również: Prawo zamówień publicznych).

³ Dz. Urz. UE L 187 z 20.07.1999, str. 42.

⁴ Dz. Urz. UE L 166 z 30.04.2004, str. 124, ze zm. – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 34, str. 856.

⁵ Dalej: Szef KAS.

⁶ Dalej również: Generalny Dyrektor DKiA.

EETS	usługa, która zapewnia możliwość elektronicznego poboru opłat drogowych na terenie Unii Europejskiej przy użyciu jednego urządzenia pokładowego OBU (<i>on board unit</i>) zainstalowanego w pojeździe samochodowym do celów poboru opłaty elektronicznej, jednego konta użytkownika oraz jednej umowy;
GDDKiA	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, tj. urząd obsługujący Generalnego Dyrektora DKiA, będącego centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych;
GITD	Główny Inspektorat Transportu Drogowego, tj. urząd obsługujący Głównego Inspektora Transportu Drogowego ⁷ , będącego centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach transportu drogowego;
karty flotowe	karty paliwowe oferowane przez polskie i zagraniczne koncerny, takie jak Orlen, Lotos, Shell i BP, które umożliwiają przedsiębiorcom transportowym tankowanie pojazdu po niższej cenie niż oferowana na stacji benzynowej oraz służą m.in. do bezgotówkowego uiszczania opłat drogowych, w tym opłaty elektronicznej;
KAS	Krajowa Administracja Skarbowa – wyspecjalizowana administracja rządowa wykonująca zadania m.in. z zakresu realizacji opłaty elektronicznej, ochrony interesów Skarbu Państwa oraz ochrony obszaru celnego Unii Europejskiej. Organami KAS są m.in.: minister właściwy do spraw finansów publicznych oraz Szef KAS, który nadzoruje jej działalność, odpowiada za kadry, zarządza finansami, reprezentuje na zewnątrz, analizuje działalność i współpracuje z państwami członkowskimi Unii Europejskiej w zakresie polityki skarbowej i celnej;
konsorcjum Kapsch	konsorcjum firm: Kapsch TrafficCom AG, Kapsch Telematic Services sp. z o.o. oraz Texel sp. z o.o., które realizowało zadania związane z budową, uruchomieniem i eksploatacją elektronicznego systemu poboru opłat drogowych viaTOLL;
Krajowy Fundusz Drogowy (KFD)	utworzony w Banku Gospodarstwa Krajowego fundusz, który gromadzi środki finansowe na budowę i przebudowę dróg krajowych oraz przygotowanie, wdrożenie, budowę i eksploatację systemów poboru opłat drogowych oraz finansuje realizację tych zadań;
KSPO	krajowy system poboru opłat drogowych, obejmujący elektroniczny (ESPO) oraz manualny (MSPO) system poboru opłat za przejazd po drogach krajowych pojazdów samochodowych i ich zespołów;
Komitet Sterujący do spraw ESPO	organ pomocniczy Rady Ministrów, utworzony zarządzeniem nr 127 Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2018 r. w sprawie Komitetu Sterującego do spraw Elektronicznego Systemu Poboru Opłat KAS ⁸ ;
Minister Finansów	minister właściwy do spraw finansów – w czasie kontroli Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej
Minister Infrastruktury	minister właściwy do spraw transportu – uprzednio Minister Infrastruktury i Budownictwa;
NKSP0	nowy krajowy system poboru opłat drogowych, uruchomiony z dniem 24 czerwca 2021 r. pn. e-TOLL;
obszar EETS	sieć dróg na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej, na której upoważniony podmiot pobiera opłaty z wykorzystaniem systemu elektronicznego poboru opłat, podlegającego przepisom dyrektywy 2004/52/WE;

⁷ Dalej również: Główny Inspektor TD.

⁸ M.P. z 2020 r. poz. 1004.

opłata elektroniczna	opłata, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych pobierana za przejazd po drogach krajowych pojazdów samochodowych i ich zespołów o dmc powyżej 3,5 tony oraz autobusów niezależnie od ich dmc, z wyłączeniem pojazdów określonych w tej ustawie;
organy administracji rządowej	wchodzące w skład administracji rządowej i objęte niniejszą kontrolą organy, uczestniczące bezpośrednio w procesie wyboru koncepcji funkcjonowania NKSP0 oraz wdrożenia tego systemu, w tym: Minister Infrastruktury, Generalny Dyrektor DKiA, Główny Inspektor TD, minister właściwy do spraw finansów publicznych oraz Szef KAS;
Podmiot wyznaczony	podmiot, o którym mowa w art. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych, któremu organ upoważniony do poboru opłaty elektronicznej mógł powierzyć świadczenie usług z zakresu projektowania, budowy, rozwoju, wdrożenia i wsparcia urządzeń lub elementów systemu teleinformatycznego służącego do poboru opłaty elektronicznej oraz kontroli prawidłowości jej uiszczenia;
Rozporządzenie Rady Ministrów z 22 marca 2011 r.	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej ⁹ ;
SENT	elektroniczny rejestr zgłoszeń przewozu towarów, powstały w celu uszczelniania systemu podatkowego VAT i monitorowania transportu drogowego. Na platformie Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych (PUESC), udostępnionej przez KAS, przewoźnicy mają możliwość rejestracji i monitorowania przewozu określonych przepisami towarów wrażliwych i niebezpiecznych;
umowa HLD	umową nr 251/2019 z 20 sierpnia 2019 r. zawartą pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez Głównego Inspektora TD (Zamawiającego) a Instytutem Łączności – Państwowym Instytutem Badawczym (Projektantem), dotyczącą świadczenia usług w zakresie zaprojektowania systemu teleinformatycznego służącego do poboru opłaty elektronicznej i kontroli prawidłowości uiszczenia tej opłaty;
urządzenie ZSL	narzędzie informatyczne umożliwiające przesyłanie do systemu e-TOLL danych na temat lokalizacji i parametrów eksploatacyjnych pojazdu samochodowego poruszającego się po drodze płatnej;
ustawa o autostradach płatnych oraz o KFD	ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym ¹⁰ ;
ustawa o drogach publicznych	ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych ¹¹ ;
ustawa Prawo o ruchu drogowym	ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym ¹² ;
ustawa o transporcie drogowym	ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym ¹³ ;

⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 32.

¹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 2268, ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1376, ze zm.

¹² Dz. U. z 2021 r. poz. 919, ze zm.

¹³ Dz. U. z 2021 r. poz. 919, ze zm.

- viaTOLL** funkcjonujący od 1 lipca 2011 r. do 30 września 2021 r. elektroniczny system poboru opłat drogowych (stanowiący zasadniczą część KSPO), oparty na technologii komunikacji bezprzewodowej krótkiego zasięgu, w skład którego wchodziły umieszczone na drogach płatnych bramownice, wyposażone w anteny umożliwiające odbiór sygnałów wysyłanych przez urządzenie viaBOX lub viaAUTO (OBU) zamontowane w pojazdach samochodowych (na podstawie rejestracji tych sygnałów system umożliwiał automatyczne naliczanie opłaty za przejazd pojazdu samochodowego konkretnym odcinkiem drogi płatnej);
- ZSL** zewnętrzny system lokalizacji, tj. system używany przez przewoźnika gromadzący dane geolokalizacyjne środka transportu, przekazywane z zainstalowanego w nim urządzenia wykorzystującego technologie pozycjonowania satelitarne i transmisji danych.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działania organów administracji rządowej doprowadziły do wybrania optymalnej koncepcji funkcjonowania NKSP0 oraz terminowego i rzetelnego wdrożenia tego systemu?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy Minister Infrastruktury rzetelnie realizował politykę państwa w zakresie opłaty elektronicznej i opłaty za przejazd autostradą płatną oraz sprawował nadzór nad działalnością Generalnego Dyrektora DKiA, a następnie Głównego Inspektora TD, w obszarze funkcjonowania i rozwoju KSPO, w tym nad wypracowaniem koncepcji i przygotowaniem do wdrożenia NKSP0?
2. Czy działalność Głównego Inspektora TD w zakresie realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem i rozwojem KSPO, w tym poborem opłaty elektronicznej oraz wypracowaniem koncepcji i przygotowaniem do wdrożenia NKSP0 prowadzona była rzetelnie, w sposób zapewniający ciągłość poboru opłaty elektronicznej?

Z dniem 1 lipca 2011 r. wprowadzona została w Polsce *opłata elektroniczna*¹⁴ za korzystanie z dróg publicznych przez pojazdy samochodowe lub zespoły pojazdów o dmc powyżej 3,5 tony oraz autobusy¹⁵, której wielkość uzależniona została od liczby kilometrów przejechanych po ustalonych przepisami drogach krajowych. Opłata ta zastąpiła pobierane uprzednio opłaty winietowe, których wielkość uzależniona była od czasu korzystania z dróg publicznych. Kierowcy pojazdów samochodowych oraz ich zespołów o dmc poniżej lub równej 3,5 tony¹⁶ zobowiązani zostali z kolei do ponoszenia opłat za przejazd po odcinkach autostrad, wymienionych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r., które uiszczali w drodze manualnego systemu poboru opłat drogowych.

Organem uprawnionym do poboru opłaty elektronicznej i opłaty za przejazd autostradą był Generalny Dyrektor DKiA, który realizację zadań z tym związanych powierzył wyłonionemu w drodze przetargu wykonawcy i operatorowi systemu viaTOLL, tj. konsorcjum Kapsch¹⁷.

Stanowiący zasadniczą część KSPO elektroniczny system poboru opłat viaTOLL, oparty został na technologii komunikacji bezprzewodowej krótkiego zasięgu (DSRC), przy czym w przeprowadzonym w 2010 r. przetargu na budowę i obsługę KSPO nie wskazano technologii w jakiej system ten miał działać. Należy przy tym zaznaczyć, że zgodnie z opiniami, uzyskanymi ówczesnie przez ministra właściwego do spraw transportu¹⁸, najlepszym rozwiązaniem dla Polski był elektroniczny system poboru opłat oparty na technologii satelitarnej (GNSS), z uwagi na docelową wielkość sieci dróg objętych opłatą elektroniczną¹⁹.

W kwietniu 2014 r. Minister Infrastruktury podjął decyzję o rozpoczęciu prac nad objęciem pojazdów lekkich elektronicznym systemem poboru opłat. Sporządzone analizy wskazywały jednak na istotne ryzyka dla wdrożenia tego przedsięwzięcia przed wygaśnięciem umowy z dotychczasowym operatorem systemu viaTOLL²⁰. W związku z powyższym, planowany pierwotnie termin wdrożenia w 2016 r. elektronicznego poboru opłat od pojazdów lekkich, przesunięty został na listopad 2018 r. (po zakończeniu umowy z konsorcjum Kapsch).

W 2016 r. Minister Infrastruktury zintensyfikował działania związane z wypracowaniem strategii poboru opłat po wygaśnięciu umowy z operatorem systemu viaTOLL, w tym nad przygotowaniem koncepcji nowego,

¹⁴ Wskazana nazwa nadana została tej opłacie z uwagi na uiszczanie jej w systemie elektronicznym.

¹⁵ Dalej również: pojazdy ciężkie.

¹⁶ Dalej również: pojazdy lekkie.

¹⁷ W drodze Umowy na zaprojektowanie, dostawę oraz obsługę Krajowego Systemu Poboru Opłat Elektronicznych oraz Manualnego Systemu Poboru Opłat, zawartej 2 listopada 2010 r. (pomiędzy Skarbem Państwa (reprezentowanym przez Generalnego Dyrektora DKiA) a Konsorcjum Kapsch.

¹⁸ Dalej również: Minister Infrastruktury.

¹⁹ Według wskazanych opinii ograniczenie w SIWZ budowy ESPO do technologii GNSS mogło spowodować protesty ze strony potencjalnych wykonawców oraz że w większości krajów funkcjonowały w tym okresie systemy oparte na technologii DSRC lub systemy hybrydowe (oparte na technologii DSRC i GNSS).

²⁰ W świetle przeprowadzonych analiz, brak było możliwości zlecenia takiego zadania konsorcjum Kapsch w ramach zawartej już umowy oraz występowało ryzyko roszczeń ze strony tego kontrahenta w przypadku powierzenia realizacji ww. zadania innemu wykonawcy.

3. Czy działalność Ministra Finansów i Szefa KAS w zakresie realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem i rozwojem KSPO, w tym poborem opłaty elektronicznej oraz wypracowaniem koncepcji i przygotowaniem do wdrożenia NKSP0 prowadzona była rzetelnie, w sposób zapewniający właściwe działanie i terminowe uruchomienie systemu e-TOLL?

Jednostki kontrolowane

1. Ministerstwo Infrastruktury
2. Ministerstwo Finansów
3. Główny Inspektorat Transportu Drogowego

Okres objęty kontrolą

Od 31 października 2018 r. do 2 sierpnia 2021 r.

zintegrowanego systemu dla pojazdów ciężkich i lekkich (NKSP0). Dokonanie wyboru wykonawcy tego systemu powierzył Generalnemu Dyrektorowi DKiA.

Ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych i niektórych innych ustaw²¹ realizowane dotychczas przez Generalnego Dyrektora DKiA zadania w zakresie poboru opłaty elektronicznej i opłaty za przejazd autostradą, przekazane zostały jednak z dniem 3 listopada 2018 r. Głównemu Inspektorowi TD.

Przejmując zadania związane z poborem opłat drogowych Główny Inspektor TD miał wdrożyć, przy udziale Podmiotu Wyznaczonego²², prace związane z zaprojektowaniem i uruchomieniem NKSP0, opartego na technologii satelitarnej (GNSS) i obsługiwanego wyłącznie przez podmioty publiczne. Zgodnie z przyjętymi założeniami prace w tym zakresie miały pozwolić na uruchomienie tego systemu w styczniu 2021 r.²³

Ustawą z dnia 6 maja 2020 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw²⁴, z dniem 1 lipca 2020 r. nastąpiła jednak kolejna zmiana organu uprawnionego do poboru opłaty elektronicznej i opłaty za przejazd autostradą. Nowym poborcą opłaty elektronicznej został Szef Krajowej Administracji Skarbowej, który miał kontynuować prace związane z wdrożeniem NKSP0.

W związku z powyższymi zmianami oraz zgłoszoną przez sejmową Komisję Infrastruktury potrzebą zbadania procesu wdrażania NKSP0, NIK przeprowadziła w 2021 r. kontrolę w przedmiotowym zakresie, której wyniki zostały przedstawione w niniejszej informacji.

²¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 12 (dalej: ustawa z 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych).

²² Tj. podmiotu, o którym mowa w art. 13hb ust. 1k ustawy o drogach publicznych.

²³ W latach 2011-2018 NIK przeprowadziła w obszarze funkcjonowania KSPO dwie kontrole, których ustalenia przedstawione zostały w informacjach o wynikach kontroli: P/12/080 Wdrażanie krajowego systemu poboru opłat drogowych (nr ewid. 166/2013/P/12/080/KIN) oraz I/17/001 Przygotowanie administracji rządowej do prowadzenia elektronicznego poboru opłat drogowych po 2018 roku (nr ewid. 151/2019/I/17/001/KIN)

²⁴ Dz. U. poz. 1087.

2. OCENA OGÓLNA

Ponad dwuletnie opóźnienia przy wypracowaniu koncepcji i wdrożeniu NKSP0

Działania podejmowane przez organy administracji rządowej w celu wdrożenia nowego krajowego systemu poboru opłat drogowych (NKSP0) doprowadziły do wypracowania optymalnej koncepcji jego funkcjonowania. Nie zapewniły natomiast terminowego uruchomienia tego systemu, co spowodowane było opóźnieniami w wypracowaniu ww. koncepcji i jej modyfikacjami. NKSP0, wdrożony pod nazwą handlową e-TOLL, zapewnił jednak ciągłość przychodów Krajowego Funduszu Drogowego (KFD) z opłaty elektronicznej, szybkie rozszerzanie sieci dróg płatnych oraz zwiększył przepustowość ruchu na autostradach płatnych.

NKSP0, który powinien zostać wdrożony z dniem 3 listopada 2018 r., tj. po wygaśnięciu umowy na obsługę systemu viaTOLL²⁵, rozpoczął działanie od 24 czerwca 2021 r., tj. z ponad dwuletnim opóźnieniem. Skutkiem tego opóźnienia było obniżenie potencjalnych wpływów KFD w 2020 r., szacunkowo o 573,5 mln zł²⁶, w związku z nierozszerzeniem w 2019 r. sieci dróg płatnych o ok. 1050 km²⁷.

System uruchomiony został ponadto pomimo niezakończenia prac nad jego modułami i w początkowym okresie funkcjonowania nie zapewniał: poboru opłat za przejazd pojazdów lekkich autostradą, uiszczania opłat przy użyciu kart flotowych oraz możliwości korzystania z usługi EETS.

Niezapewnienie właściwej jakości usług związanych z poborem opłaty elektronicznej w planowanym terminie uruchomienia systemu e-TOLL²⁸, było przyczyną przedłużania okresu funkcjonowania systemu viaTOLL²⁹. W związku z powyższym użytkownicy dróg publicznych w tzw. „okresie przejściowym”, od 24 czerwca do 30 września 2021 r., mieli możliwość uiszczania opłaty elektronicznej zarówno w starym, jak i nowym systemie poboru opłat. Skutkiem równoległego działania tych systemów, przez przeszło trzy miesiące, było jednak poniesienie przez Skarb Państwa dodatkowych kosztów obsługi i utrzymania systemu viaTOLL w szacunkowej kwocie 73,6 mln zł.

Pomimo wstępnych założeń o udostępnianiu urządzeń OBU³⁰ użytkownikom dróg publicznych przez organ uprawniony do poboru opłaty elektronicznej³¹, urządzenia te dystrybuowane były wyłącznie na zasadach komercyjnych przez przedsiębiorców prywatnych. Nie została przy tym zapewniona wystarczająca ich liczba i właściwa dostępność przed uruchomieniem systemu e-TOLL. Przyczyną rezygnacji z dystrybucji urządzeń OBU przez organ uprawniony do poboru opłaty elektronicznej były wyniki analiz wskazujące, że przeprowadzenie przetargu w celu ich zakupu opóźniłoby o co najmniej 1,5 roku uruchomienie tego systemu.

Podjęta przez organy administracji rządowej³² decyzja o zmianie zasad udostępniania urządzeń OBU, jakkolwiek zabezpieczała interesy Skarbu Państwa, to skutkowałą koniecznością ich nabywania przez użytkowników dróg publicz-

²⁵ Porównaj (dalej: por.) przypis nr 19.

²⁶ Szacunkowa kwota niezyskanych przez KFD wpływów, stanowi iloczyn liczby kilometrów dróg krajowych, które w 2019 r. mogły zostać objęte opłatą elektroniczną oraz kwoty wpływów z opłat uzyskanych w 2018 r. w przeliczeniu na 1 km dróg objętych KSP0.

²⁷ Pobór opłat w systemie viaTOLL wymagałby wybudowania ok. 200 bramownic.

²⁸ Tj. w styczniu 2021 r.

²⁹ Najpierw do czerwca, a następnie do września 2021 r. (należy zaznaczyć, że przedłużenie działanie systemu viaTOLL zgodnie było z wolą ustawodawcy, wyrażoną w art. 9 ust. 2 przywołanej ustawy z dnia 6 maja 2020 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw).

³⁰ Tj. urządzeń instalowanych w pojeździe samochodowym do celów poboru opłaty elektronicznej.

³¹ Analogicznie jak w uprzednio funkcjonującym systemie viaTOLL.

³² Od 24 lipca 2018 r. nadzór nad wdrażaniem NKSP0 sprawował utworzony przez Prezesa Rady Ministrów Komitet Sterujący do spraw Elektronicznego Systemu Poboru Opłat, którego celem była koordynacja działań podmiotów zaangażowanych w proces budowy tego systemu.

OCENA OGÓLNA

nych i była niekorzystna dla przedsiębiorców transportowych, niewykorzystujących do uiszczania opłat innych narzędzi elektronicznych dostępnych w systemie e-TOLL³³. Decyzja ta usankcjonowana została jednak w art. 13i ust. 3a ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którym do systemu e-TOLL nie stosuje się wyrażonej w przepisie art. 13i ust. 3³⁴ zasady, obowiązującej w polskim systemie prawnym od 10 lat, zgodnie z którą: (...) *Podmioty pobierające opłaty z wykorzystaniem systemów elektronicznego poboru opłat powinny oferować urządzenia na potrzeby pobierania tych opłat do instalacji w pojazdach samochodowych (...).*

³³ Aplikacji mobilnej e-TOLL PL oraz urządzeń ZSL, tj. narzędzi informatycznych umożliwiających przesyłanie do systemu e-TOLL danych na temat lokalizacji i parametrów eksploatacyjnych pojazdu samochodowego poruszającego się po drodze płatnej.

³⁴ Zmiana wprowadzona została od 1 lipca 2020 r. na podstawie przepisu art. 1 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 6 maja 2020 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Ponad dwuletnie opóźnienia w uruchomieniu NKSP0

NKSP0, który powinien zostać wdrożony najpóźniej od 3 listopada 2018 r., tj. po wygaśnięciu umowy na obsługę systemu viaTOLL, rozpoczął funkcjonowanie od 24 czerwca 2021 r., tj. z ponad dwuletnim opóźnieniem. Skutkiem nieterminowego uruchomienia systemu było obniżenie szacunkowo o 573,5 mln zł potencjalnych wpływów KFD w 2020 r., w związku z możliwością rozszerzenia sieci dróg płatnych o ok. 1050 km. Opóźnienia we wdrożeniu NKSP0 spowodowane były przede wszystkim nieterminowym wydaniem przez ministra właściwego do spraw transportu decyzji kierunkowej ustalającej kluczowe założenia funkcjonowania tego systemu, opóźnieniami w wyłonieniu jego wykonawcy oraz zmianami koncepcji poboru opłaty elektronicznej. [20, 23–27, 47–48, 55]

Uruchomienie NKSP0 bez zapewnienia właściwej jakości usług

NKSP0 uruchomiony został pomimo niezakończenia prac nad poszczególnymi jego modułami i w początkowym okresie funkcjonowania nie zapewniał: poboru opłat za przejazd pojazdów lekkich autostradą, uiszczania opłaty elektronicznej przy użyciu kart flotowych oraz możliwości korzystania z EETS. Niezapewnienie przez administrację rządową właściwej jakości usług związanych z poborem opłaty elektronicznej w NKSP0, było przyczyną dwukrotnego przedłużania okresu funkcjonowania systemu viaTOLL. Skutkiem równoległego działania przez przeszło trzy miesiące starego i nowego systemu opłat, było poniesienie przez Skarb Państwa dodatkowych kosztów obsługi i utrzymania KSP0 w szacunkowej kwocie 73,6 mln zł³⁵. [str. 49, 56]

Optymalna koncepcja poboru opłaty elektronicznej

Pomimo opóźnień w uruchomieniu NKSP0, wypracowana koncepcja poboru opłaty elektronicznej, zgodnie z wynikami analiz prowadzonych przez administrację rządową była najlepszym rozwiązaniem dla Polski, z uwagi na docelową wielkość sieci dróg, która ma zostać objęta opłatą elektroniczną. Oparty na technologii pozycjonowania satelitarne system zapewnił szybkie, łatwe i tanie rozszerzanie sieci dróg podlegających opłacie elektronicznej, bez konieczności budowy i utrzymywania bramownic, usprawnił wprowadzanie zmian w taryfikatorze opłat oraz zwiększył przepustowość ruchu na autostradach płatnych. [str. 8, 18–20]

Brak państwowej dystrybucji urządzeń OBU

Organy administracji rządowej zrezygnowały z dystrybucji urządzeń OBU dla użytkowników dróg publicznych ponieważ wyniki analiz wskazywały, że przeprowadzenie przetargu w celu ich zakupu opóźniłoby o co najmniej 1,5 roku uruchomienie NKSP0 pn. e-TOLL. Stan ten stwarza utrudnienia dla przedsiębiorców transportowych niekorzystających z innych narzędzi uiszczania opłaty elektronicznej dostępnych w systemie e-TOLL. [str. 53–54]

Rzetelna realizacja zadań w zakresie opłat drogowych

Minister Infrastruktury wykonywał rzetelnie zadania związane z realizacją polityki państwa w zakresie opłaty elektronicznej i opłaty za przejazd autostradą płatną. W celu zapewnienia ciągłości przychodów KFD z opłat drogowych, po wygaśnięciu umowy na obsługę systemu viaTOLL, podjął inicjatywę mającą na celu przekazanie realizowanych przez Generalnego

³⁵ Koszty funkcjonowania systemu viaTOLL miały, w okresie od stycznia do września 2021 r., wynosić ok. 178,6 mln zł

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Dyrektora DKiA zadań związanych z ich poborem Głównemu Inspektorowi TD³⁶. Inicjatywa ta znalazła odzwierciedlenie w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw. [str. 17–20]

Minister Infrastruktury rzetelnie wypełniał zadania w obszarze współpracy z innymi państwami oraz międzynarodowymi organami, organizacjami i instytucjami, w zakresie opłat za korzystanie z infrastruktury drogowej. Przedstawiciele Ministra uczestniczyli, w posiedzeniach funkcjonującego przy Komisji Europejskiej Komitetu ds. Opłat Elektronicznych, które poświęcone były wdrożeniu dyrektywy 2019/520/WE w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznego poboru opłat drogowych i ułatwienia transgranicznej wymiany informacji na temat przypadków nieuiszczenia opłat drogowych w Unii. [str. 20–21]

Minister Infrastruktury rzetelnie wypełniał zadania w zakresie przekazywania do Komisji Europejskiej informacji i danych dotyczących elektronicznego systemu poboru opłaty drogowych. Współpraca Ministra z Komisją Europejską, w zakresie elektronicznych systemów poboru opłat, odbywała się m.in. w ramach posiedzeń grup roboczych Rady ds. transportu lądowego, spotkań przedstawicieli Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE oraz Komitetu Opłaty Elektronicznej i Grupy Ekspertckiej ds. aktu delegowanego EETS. [str. 21–23]

W latach 2017–2018 Minister Infrastruktury rzetelnie sprawował nadzór nad działalnością Generalnego Dyrektora DKiA w zakresie wypełniania zadań związanych z funkcjonowaniem i rozwojem KSPO. W ramach nadzoru zapewniał wypełnianie zadań związanych z poborem opłaty elektronicznej i opłaty za przejazd autostradą płatną. Nie przeprowadzał jednak kontroli i audytów realizacji przez Generalnego Dyrektora DKiA zadań związanych wypracowaniem koncepcji i przygotowaniem do wdrożenia NKSP0. [str. 23–26]

Minister Infrastruktury rzetelnie sprawował nadzór nad działalnością Głównego Inspektora TD w zakresie wypełniania zadań związanych z funkcjonowaniem i rozwojem KSPO, w tym nad wypracowaniem koncepcji oraz przygotowaniem do wdrożenia NKSP0. Pomimo sprawowanego nadzoru doszło jednak do ponad miesięcznych opóźnień przy realizacji zadań związanych z zaprojektowaniem NKSP0 przez Podmiot Wyznaczony. [str. 27–30]

Główny Inspektor TD w planowanym terminie przejął KSPO od Generalnego Dyrektora DKiA i wykonywał zadania związane z funkcjonowaniem i rozwojem tego systemu w sposób zapewniający ciągłość poboru opłaty elektronicznej i opłaty za przejazd autostradą płatną. Działania te jakkolwiek nie doprowadziły do wdrożenia NKSP0, to umożliwiły zrealizowanie trzech pierwszych etapów projektu związanego z poborem opłaty elektronicznej przy użyciu technologii opartej na pozycjonowaniu satelitarnym³⁷.

Właściwa współpraca międzynarodowa w zakresie poboru opłat

Przekazywanie Komisji Europejskiej rzetelnych informacji dot. ESPO

Rzetelny nadzór Ministra Infrastruktury nad GDDKiA

Rzetelny nadzór Ministra Infrastruktury nad GITD

Rzetelne wypełnianie zadań związanych z KSPO przez Głównego Inspektora TD

³⁶ Główny Inspektor TD miał doświadczenie związane z funkcjonowaniem KSPO, wynikające ze współpracy z operatorem systemu viaTOLL oraz realizował projekty związane z poprawą bezpieczeństwa w ruchu drogowym i zminimalizowania nieuczciwych praktyk na rynku transportowym.

³⁷ Tj. systemu, który dostarcza na bieżąco informacje o położeniu danego pojazdu i wylicza opłaty za korzystanie z wybranych odcinków autostrad, dróg ekspresowych i pozostałych dróg

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Powyższą pozytywną ocenę działalności Głównego Inspektora TD obniża jednak brak dostatecznego nadzoru nad terminowym wykonaniem przez Podmiot Wyznaczony prac projektowych NKSP0. [str. 31–33]

Właściwe przygotowanie GITD do obsługi KSPO

Główny Inspektor TD właściwie przygotował podległy mu urząd do realizacji zadań związanych z poborem opłat drogowych oraz do wypracowania koncepcji i wdrożenia NKSP0. Osoby zatrudnione na stanowiskach związanych z funkcjonowaniem KSPO i poborem opłat drogowych posiadały właściwe przygotowanie zawodowe. [str. 33–34]

Rzetelne wypełnianie zadań związanych z wyborem Podmiotu Wyznaczonego

Główny Inspektor TD brał udział w wyłonieniu Podmiotu Wyznaczonego i uczestniczył w przygotowaniu projektu rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wyznaczenia podmiotu świadczącego usługi w zakresie projektowania systemu teleinformatycznego służącego do poboru opłaty elektronicznej i kontroli prawidłowości uiszczenia tej opłaty. Z realizowanych w tym zakresie zadań wywiązywał się rzetelnie. Przeprowadzone przez Głównego Inspektora TD analizy wykazały, że Instytut Łączności ustanowiony rozporządzeniem Ministra Infrastruktury jako Podmiot Wyznaczony, był zaangażowany w budowę systemu monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi oraz posiadał prawa autorskie do zastosowanych w nim rozwiązań. [str. 36]

Opóźnienia w zaprojektowaniu NKSP0

Główny Inspektor TD wypełniał nieefektywnie zadania związane z nadzorem nad terminowym wykonaniem przez Podmiot Wyznaczony prac projektowych umożliwiających budowę NKSP0, co skutkowało opóźnieniami we wdrożeniu tego systemu. W dniu 20 grudnia 2019 r., tj. w ustalonym terminie zakończenia prac, podpisał aneks nr 1 do umowy HLD, który wydłużył o ponad miesiąc termin ich zakończenia. Odstąpił przy tym od zastosowania wobec Projektanta przysługującej Skarbowi Państwa kary umownej w kwocie 56 tys. zł z tytułu 28-dniowej zwłoki w wykonaniu dwóch produktów wytwarzanych w ramach Kamienia Milowego nr 1 oraz kary umownej w szacunkowej kwocie 1282 tys. zł, z tytułu zwłoki w osiągnięciu Kamienia Milowego nr 3 w terminie ustalonym w pierwotnym harmonogramie umowy HLD. [str. 30–33, 36–45]

Opóźnienia przy uruchomieniu ESPO KAS pn. e-TOLL

Działania Ministra Finansów i Szefa KAS w zakresie wypracowania koncepcji i przygotowania do wdrożenia NKSP0 nie doprowadziły do wdrożenia tego systemu w pierwotnie zaplanowanym terminie. Pomimo występującego stanu epidemii COVID-19 zapewniły jednak, że wpływy do KFD z opłat za przejazd po drogach krajowych, pobieranych w systemie elektronicznym i manualnym realizowane były w 2020 r. w kwotach zbliżonych do założonego planu, a w pierwszej połowie 2021 r. powyżej tego planu. [str. 49–50, 55, 57]

Właściwe przygotowanie Ministerstwa Finansów do obsługi KSPO i wdrożenia NKSP0

Ministerstwo Finansów było właściwie przygotowane do poboru opłaty elektronicznej i opłaty za przejazd autostradą płatną oraz do wypracowania koncepcji i wdrożenia NKSP0. W związku z przejściem przez Szefa KAS zadań w zakresie poboru opłat drogowych zmieniono strukturę

organizacyjną Ministerstwa Finansów. Zadania związane z funkcjonowaniem i rozwojem KSPO powierzone zostały nowo utworzonemu Departamentowi Poboru Opłat Drogowych. [str. 50–51]

Minister Finansów i Szef KAS rzetelnie wypełniali zadania związane z funkcjonowaniem i rozwojem KSPO, w tym wypracowaniem koncepcji i przygotowaniem do wdrożenia systemu e-TOLL. Wprowadzone w koncepcji działania NKSP0 zmiany, polepszające funkcjonowanie tego systemu spowodowały jednak opóźnienia w terminowym jego wdrożeniu. System uruchomiony został przy tym pomimo niezakończenia prac nad poszczególnymi jego modułami i w początkowym okresie funkcjonowania nie zapewniał: poboru opłat za przejazd pojazdów lekkich autostradą, uiszczania opłaty elektronicznej przy użyciu kart flotowych oraz możliwości korzystania z usługi EETS. Pomimo wstępnych założeń, związanych z udostępnianiem urządzeń OBU użytkownikom dróg publicznych przez organ uprawniony do poboru opłaty elektronicznej, wskazane urządzenia dystrybuowane były wyłącznie na zasadach komercyjnych przez przedsiębiorców prywatnych. Nie została przy tym zapewniona wystarczająca ich liczba i właściwa dostępność przed uruchomieniem NKSP0. Przyczyną rezygnacji z dystrybucji urządzeń OBU przez organ uprawniony do poboru opłaty elektronicznej były wyniki analiz wskazujące, że przeprowadzenie przetargu w celu ich zakupu opóźniłoby o co najmniej 1,5 roku uruchomienie systemu e-TOLL. [str. 49–55]

Rzetelne realizacja zadań KAS związanych z KSPO i NKSP0

Pomimo podjęcia przez Ministra Finansów i Szefa KAS szeregu działań niemożliwe okazało się uruchomienie systemu e-TOLL w terminie, który umożliwiłby wyłączenie systemu viaTOLL do 1 lipca 2021 r., tak jak to pierwotnie założono w ustawie z dnia 6 maja 2020 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw. Powyższe doprowadziło do dwukrotnego wydłużenia działania systemu viaTOLL, najpierw do czerwca 2021 r., później do września 2021 r., co sprawiło, że utrzymanie tego systemu miało dodatkowo kosztować 178,6 mln zł. [str. 49, 55]

Opóźnienia w uruchomieniu systemu e-TOLL

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Ministra Finansów i Szefa KAS związane z zapewnieniem ciągłości i właściwego funkcjonowania KSPO. Pomimo stanu epidemii COVID-19 wpływy do KFD z opłat drogowych wyniosły w 2020 r. blisko 95% zaplanowanej kwoty. Z kolei w pierwszej połowie 2021 r. wpływy te były wyższe o 3,3% od planowanych. [str. 49–50, 57–58]

Zapewnienie poboru opłat w zaplanowanej wielkości

4. WNIOSKI

Minister Finansów,
– Przewodniczący
Komitetu Sterującego
do spraw Systemu
Poboru Opłaty
Elektronicznej KAS

Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) Przeprowadzenie przez Komitet Sterujący do spraw Systemu Poboru Opłaty Elektronicznej KAS, w porozumieniu ze stroną społeczną, analiz umożliwiających ocenę:
 - wpływu na bezpieczeństwo ruchu drogowego uiszczania przez kierujących pojazdami ciężkimi opłaty elektronicznej przy użyciu aplikacji mobilnej e-TOLL i urządzeń ZSL,
 - dostępności na rynku urządzeń OBU dystrybuowanych na zasadach komercyjnych przez prywatnych przedsiębiorców,oraz wypracowanie rozwiązań dotyczących dystrybucji urządzeń OBU w przypadku niewystarczającej ich dostępności.
- 2) Wdrożenie w porozumieniu z Ministrem Infrastruktury prac legislacyjnych, mających na celu zmianę brzmienia art. 13i ust. 3 oraz 3a ustawy o drogach publicznych, w zakresie dotyczącym nałożenia na podmioty pobierające opłatę elektroniczną obowiązku oferowania instalowanych w pojazdach samochodowych urządzeń na potrzeby jej poboru, bez względu na system stosowany do elektronicznego poboru opłat.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Wykonywanie przez Ministra Infrastruktury zadań związanych z realizacją polityki państwa w zakresie opłat drogowych

Minister Infrastruktury wykonywał zadania związane z realizacją polityki państwa w zakresie opłaty elektronicznej i opłaty za przejazd autostradą płatną oraz nadzorem nad działalnością w tym obszarze Generalnego Dyrektora DKiA, a następnie Głównego Inspektora TD³⁸, w sposób zapewniający ciągłość poboru opłat na sieci dróg krajowych³⁹. Podejmowane przez Ministra działania, w ramach nadzoru nad tymi organami, nie doprowadziły jednak do uruchomienia NKSPo po wygaśnięciu w dniu 2 listopada 2018 r. umowy na obsługę systemu viaTOLL⁴⁰, przez dotychczasowego operatora prywatnego.

Stan ten spowodowany był opóźnieniami w wypracowaniu przez Ministra decyzji kierunkowej o powierzeniu Generalnemu Dyrektorowi DKiA wyboru wykonawcy NKSPo⁴¹ oraz we wdrożonym w tej sprawie postępowaniu, które do sierpnia w 2017 r. nie pociągnęło za sobą wyłonienia takiego wykonawcy.

W związku z ww. opóźnieniami i koniecznością zapewnienia funkcjonowania systemu viaTOLL do czasu wdrożenia NKSPo⁴², Minister Infrastruktury podjął inicjatywę mającą na celu powierzenie realizowanych przez Generalnego Dyrektora DKiA zadań związanych z poborem opłat drogowych, Głównemu Inspektorowi TD⁴³. Inicjatywa ta doprowadziła do przejścia przez Głównego Inspektora TD, z dniem 3 listopada 2018 r., zadań związanych z ich poborem oraz koncentrację wszystkich kompetencji w tym zakresie w ramach jednego organu administracji rządowej.

Jakkolwiek wskazane działania Ministra zapewniły ciągłość poboru opłat drogowych oraz powołanie Podmiotu Wyznaczonego⁴⁴ i wypracowanie koncepcji systemu poboru opłaty elektronicznej przy użyciu technologii pozycjonowania satelitarne, to do 30 czerwca 2020 r.⁴⁵ umożliwiły jedynie osiągnięcie trzech pierwszych etapów wdrożenia NKSPo, związanych z zaprojektowaniem tego systemu.

Właściwy nadzór nad zapewnieniem ciągłości poboru opłat drogowych

Opóźnienia w wydaniu decyzji kierunkowej ustalającej zasady wdrożenia NKSPo

Przekazanie zadań związanych z KSPo z GDDKiA do GITD

Wypracowanie zasad działania NKSPo

³⁸ Tj. organami odpowiedzialnymi za pobór opłat drogowych.

³⁹ Określonej rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej (Dz. U. poz. 32).

⁴⁰ Por. przypis nr 19.

⁴¹ Według ustaleń NIK, przedstawionych w Informacji o wynikach kontroli Przygotowanie administracji rządowej do prowadzenia elektronicznego poboru opłat drogowych po 2018 r., nr ewid.: 151/2019/1/17/001/KIN, str. 10, 22 i 25, decyzja ta podjęta została w czwartym kwartale 2016 r., tj. po niemal dwóch latach od złożenia przez Generalnego Dyrektora DKiA do Ministra wniosku, w sprawie potwierdzenia kluczowych założeń dotyczących systemu poboru opłat drogowych oraz wyrażenia zgody na powierzenie budowy tego systemu i świadczenia usługi poboru opłaty elektronicznej podmiotowi zewnętrznemu.

⁴² W celu zapewnienia przychodów z opłat drogowych do KFD.

⁴³ Działania te znalazły odzwierciedlenie w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 12).

⁴⁴ Tj. Instytutu Łączności – Państwowego Instytutu Badawczego, wyznaczonego rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 7 sierpnia 2019 r. w sprawie wyznaczenia podmiotu świadczącego usługi w zakresie projektowania systemu teleinformatycznego służącego do poboru opłaty elektronicznej i kontroli prawidłowości uiszczenia tej opłaty oraz określenia zakresu usług realizowanych przez ten podmiot (Dz. U. poz. 1492), zwanego dalej również rozporządzeniem.

⁴⁵ Z dniem 1 lipca 2020 r. zadania w zakresie poboru opłaty elektronicznej i opłaty za przejazd autostradą płatną powierzone zostały Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej, na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 maja 2020 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1087).

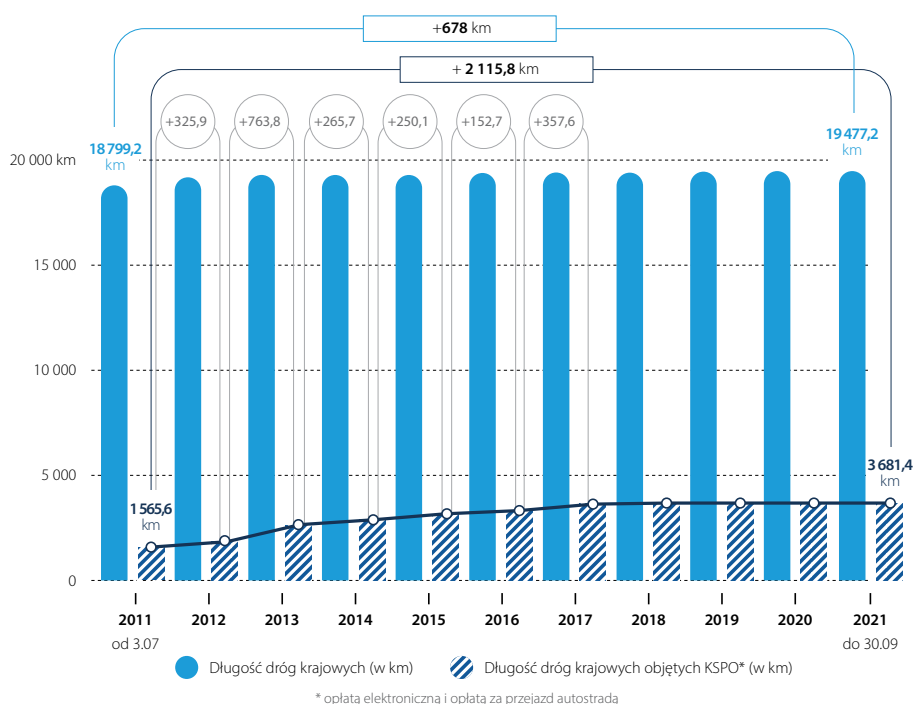
5.1.1. Wypełnianie zadań w zakresie prowadzenia analiz kierunków rozwoju sieci drogowej, stawek opłaty elektronicznej oraz określenia kierunków rozwoju sieci dróg krajowych objętych poborem opłat

Prowadzenie analiz funkcjonowania i rozwoju KSPO

Minister Infrastruktury prowadził analizy kierunków rozwoju sieci drogowej, stawek opłaty elektronicznej na poszczególnych drogach lub ich odcinkach oraz analizy stawek opłaty elektronicznej. Analiza w zakresie dotyczącym poszerzania sieci dróg krajowych, podlegających opłacie elektronicznej, polegała m.in. na monitorowaniu inwestycji prowadzonych przez GDDKiA na sieci dróg krajowych pod kątem objęcia ich systemem poboru opłat. Poszczególne odcinki dróg poddawane były analizie ruchu ciężarowego, w szczególności na podstawie przeprowadzanych w okresach 5-letnich generalnych pomiarów ruchu na sieci dróg krajowych oraz analiz odpływu ruchu na drogi równoległe⁴⁶. Ponadto, analizy kierunków rozwoju sieci dróg płatnych polegały na: porównywaniu raportów dotyczących danych statystycznych funkcjonowania systemu opłat⁴⁷, zbieraniu informacji o jakości funkcjonowania systemu poboru opłat w Polsce oraz systemów zagranicznych, a także współpracy z innymi organami państwa, związanymi z tym obszarem.

Infografika nr 1

Długość dróg krajowych objętych w latach 2011–2021 opłatą elektroniczną i opłatą za przejazd autostradą



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Infrastruktury.

⁴⁶ Nieobjętych poborem opłat, sporządzanych na podstawie analiz informacji napływających od zarządców dróg niższej kategorii przez GDDKiA.

⁴⁷ W tym: liczby i kategorii środowiskowych zarejestrowanych pojazdów, kraju pochodzenia pojazdów uiszczających opłatę, wpływów z poszczególnych odcinków dróg krajowych, wysokości dziennych, miesięcznych i rocznych wpływów z opłat na rachunek KFD.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Z analizy zebranych w toku kontroli materiałów i wyjaśnień dotyczących funkcjonowania KSPO i założeń budowy NKSP0 złożonych przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, odpowiedzialnego za sprawy związane z transportem drogowym wynika, że przy kształtowaniu sieci dróg objętych systemem poboru opłat i stawek opłaty elektronicznej uwzględniane były przez Ministra m.in. następujące aspekty:

1. Funkcjonujący uprzednio w ramach KSPO system poboru opłaty elektronicznej pn. viaTOLL opierał się na rozwiązaniach dostępnych w czasie jego projektowania, w latach 2010–2011, które częstokroć nie otrzymywały obecnie wsparcia od producentów podzespołów wchodzących w jego skład. Obarczony długiem technologicznym viaTOLL generował ryzyko każdorazowego ponoszenia wysokich wydatków inwestycyjnych na modyfikację tego systemu szczególnie, że wdrożone w nim przez konsorcjum Kapsch autorskie rozwiązania doprowadziły do monopolizacji technologicznej jego obsługi.
2. Celem budowy NKSP0 (e-TOLL) było zagwarantowanie nowocześniejszego, tańszego i bezpieczniejszego systemu poboru opłat, który miał umożliwić szybkie, łatwe i tanie rozszerzenie sieci podlegającej opłacie (w oparciu o wirtualne bramownice) oraz wprowadzenie zmian w taryfikatorze opłat.
3. Stan prac nad wdrożeniem dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe, stanowiącej istotną część strategii rządowej pn. „Nowy Zielony Ład”. Kluczowe zmiany ww. dyrektywy, które determinowały tę strategię to: wprowadzenie obowiązkowej opłaty od kosztów zewnętrznych transportu drogowego, nakładanej na pojazdy o dopuszczalnej masie całkowitej >3,5 t przynajmniej na odcinkach sieci dróg, gdzie szkody środowiskowe wywołane działalnością transportową były największe; zmiana kryterium różnicowania wysokości stawki opłaty infrastrukturalnej, mającego znaczenie środowiskowe – zamiast uzależnienia stawki opłaty od klasy EURO pojazdu, wprowadzenie klas emisji CO₂.
4. Projektowane zmiany dyrektywy 1999/62/WE były w 2021 r. przedmiotem uzgodnień prowadzonych przez Parlament Europejski, przy czym ze względu na znaczne rozbieżności stanowisk w sprawie proponowanych zmian, występujące pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej (dalej EU) oraz Parlamentem Europejskim doszło do negocjacyjnego impasu, który może uniemożliwić ich przyjęcie do końca 2021 r. Proponowane zmiany, w przypadku ich przyjęcia, spowodowałyby konieczność radykalnej modyfikacji polityki Państwa w zakresie systemu opłat drogowych w Polsce.

Przy podejmowaniu decyzji o likwidacji KSPO i wdrażaniu NKSP0 Minister Infrastruktury brał pod uwagę, że proces rozszerzenia sieci dróg płatnych w przypadku systemu viaTOLL był procesem długotrwałym i wymagającym dużych nakładów finansowych. Pierwszy etap tego procesu to notyfikacja rozszerzenia. Co najmniej na sześć miesięcy przed wdrożeniem nowego systemu pobierania opłat państwa członkowskie UE

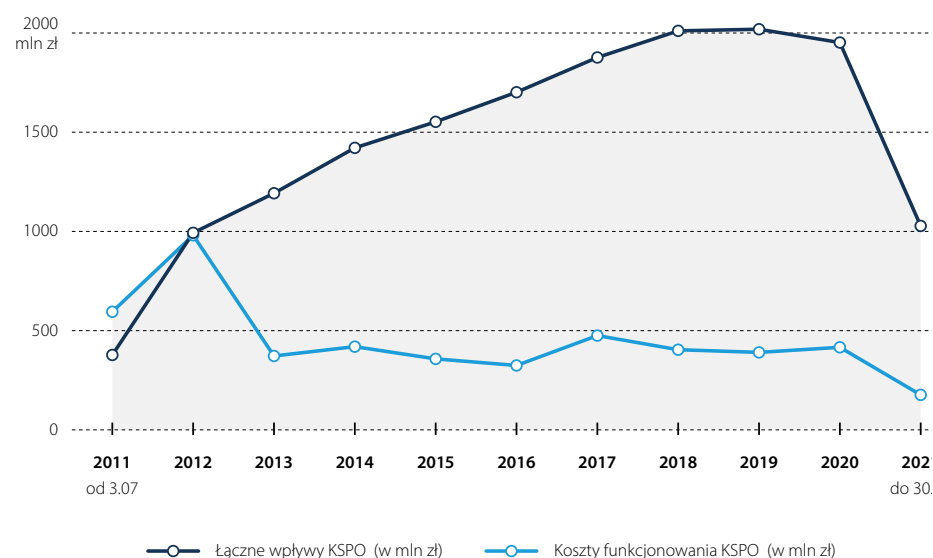
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

mają obowiązek przekazania do Komisji Europejskiej (dalej KE) odpowiedniej notyfikacji w tym zakresie. System nie może zatem zostać poszerzony o nowe odcinki płatne bez uzyskania akceptacji KE dla złożonej notyfikacji. Drugi etap to nowelizacja rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej. Rozporządzenie nie może zostać jednak uchwalone i wejść w życie przed uzyskaniem od KE pozytywnej decyzji. Trzeci etap to fizyczna rozbudowa systemu (bramownice).

5. Zgodnie z szacunkami dokonаныmi przez stronę publiczną, po rozszerzeniu dróg płatnych, do którego doszło dnia 9 lipca 2017 r. przy założeniu, że potencjalnie istniała możliwość włączenia do systemu z końcem 2019 r. dodatkowych ok. 1050 km dróg (w tym ok. 58 km autostrad oraz ok. 987 km dróg ekspresowych) konieczna byłaby instalacja ok. 200 nowych bramownic. Zdaniem Ministra przeznaczenie środków na ich budowę i uruchomienie po 2017 r. w sytuacji, gdy system viaTOLL przeznaczony był do likwidacji i miał być zastąpiony NKSP0, byłoby działaniem niegospodarnym.

Infografika nr 2

Wpływy i koszty funkcjonowania KSPO w latach 2011–2021



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Infrastruktury.

5.1.2. Wypełnianie zadań w obszarze współpracy z innymi państwami oraz międzynarodowymi organami, organizacjami i instytucjami, w zakresie opłat za korzystanie z infrastruktury drogowej

Udział w pracach nad zapewnieniem interoperacyjności systemów poboru opłat drogowych

Przedstawiciele Ministra oraz organu administracji rządowej pobierającego opłatę elektroniczną uczestniczyli, w badanym okresie w trzech posiedzeniach funkcjonującego przy KE Komitetu ds. Opłat Elektronicznych⁴⁸, które poświęcone były przygotowaniom do wdrożenia dyrektywy

⁴⁸ W okresie objętym kontrolą nie odbywały się posiedzenia Komitetu, o którym mowa w art. 9c ust. 1 dyrektywy 1999/62/UE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe.

2019/520/WE w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznego poboru opłat drogowych i ułatwienia transgranicznej wymiany informacji na temat przypadków nieuiszczenia opłat drogowych w Unii⁴⁹. Przedstawiciele Ministra i podmiotu pobierającego opłatę elektroniczną dodatkowo uczestniczyli w dwóch posiedzeniach Grupy Ekspertckiej ds. aktu delegowanego, który miał zostać wydany na podstawie dyrektywy 2019/520/UE.

Ministerstwo Infrastruktury gromadziło informacje na temat stosowanych w innych krajach technologii poboru opłat drogowych. Ramy kluczowych rozwiązań w tym zakresie zawarte były w dyrektywie 2019/520/UE, zgodnie z którą wszystkie nowe systemy elektronicznego poboru opłat drogowych wymagające instalacji lub używania odpowiedniego wyposażenia pokładowego wykorzystują do celów przeprowadzenia transakcji związanych z opłatami elektronicznymi jedną z następujących technologii: pozycjonowanie satelitarne, łączność ruchomą, technologię mikrofalową 5,8 GHz.

5.1.3. Wykonywanie zadań w zakresie przekazywania do Komisji Europejskiej sprawozdań, informacji i danych dotyczących elektronicznego systemu poboru opłat drogowych

Stosownie do postanowień art. 13haa ust. 2 pkt 7 ustawy o drogach publicznych⁵⁰, minister właściwy do spraw transportu w związku z realizacją polityki państwa w zakresie opłaty elektronicznej i opłaty za przejazd autostradą⁵¹, zobowiązany był do przekazywania KE informacji i danych dotyczących elektronicznego systemu poboru opłaty elektronicznej⁵² oraz sprawozdania, o których mowa odpowiednio w art. 7 i 11 ust. 1 dyrektywy 1999/62/WE. Na podstawie art. 7h ust. 1 ww. dyrektywy, co najmniej na sześć miesięcy przed wdrożeniem nowego systemu pobierania opłat za przejazd przewidującego opłatę infrastrukturalną, państwa członkowskie zobowiązane zostały do przekazania Komisji Europejskiej w odniesieniu do:

- a) systemów pobierania opłat za przejazd innych niż systemy obejmujące opłaty za przejazd pobierane w ramach koncesji: wartości jednostkowych i innych parametrów stosowanych do obliczania poszczególnych elementów kosztu infrastruktury, informacji na temat pojazdów objętych systemami pobierania opłat za przejazd, zakresu geograficznego sieci lub części sieci, branych pod uwagę przy każdym obliczeniu kosztu oraz odsetek kosztów, które mają zostać odzyskane;
- b) systemów pobierania opłat za przejazd pobieranych w ramach koncesji: umowy koncesyjne lub znaczące zmiany w takich umowach, wariant podstawowy, na podstawie którego udzielający koncesji przygotował ogłoszenie o koncesji⁵³.

Współpraca z Komisją Europejską w obszarze opłat drogowych

⁴⁹ Dz. U. L 91 z 29.3.2019, str. 45.

⁵⁰ Obowiązującymi od 1 lipca 2020 r.

⁵¹ Por. art. 37a ust. 1a pkt 1 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o KFD.

⁵² Zgodnie z art. 7h dyrektywy 1999/62/WE.

⁵³ Określone w załączniku VII B do dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi – wariant podstawowy obejmuje szacunkowe koszty określone w art. 7b ust. 1 przewidziane koncesją, prognozę dotyczącą ruchu drogowego

W związku z niewystępowaniem, w badanym okresie, przesłanek określonych w art. 7h ust. 1 lit. a dyrektywy 1999/62/WE Minister Infrastruktury nie przekazywał do KE informacji i danych dotyczących elektronicznego systemu poboru opłaty elektronicznej. Ostatnie informacje, o których mowa w art. 7h ust. 1 ww. dyrektywy Minister Infrastruktury przekazał Komisji Europejskiej w 2017 r., w związku z rozszerzeniem sieci dróg płatnych z dniem 9 lipca 2017 r.⁵⁴ Natomiast ostatnie informacje w odniesieniu do art. 7h ust. 1 lit. b tej dyrektywy zostały przekazywane KE w 2009 r., w związku ze zgłoszeniem pomocy państwa koncesjonariuszowi realizującemu budowę autostrady A2 (odcinek Świecko–Nowy Tomyśl). Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury odpowiedzialny za sprawy związane z transportem drogowym stwierdził, że w zakresie informacji przekazywanych KE w ramach art. 7h ust. 1 lit. a dyrektywy 1999/62/WE nie mieściła się zmiana technologii poboru opłat drogowych, która była planowana do wdrożenia w 2021 r. Sekretarz Stanu wyjaśnił przy tym, że notyfikacja taka będzie niezbędna dopiero w momencie rozszerzenia sieci dróg płatnych, zmiany stawek opłaty lub wprowadzenia nowej opłaty drogowej. W 2021 r. trwały przy tym prace związane z przygotowaniem do przeprowadzenia takiej notyfikacji, która ma umożliwić w pierwszym etapie rozszerzenie sieci dróg płatnych po oddaniu do użytku systemu e-TOLL w pełnej funkcjonalności.

Wywiązując się z obowiązku nałożonego na państwa członkowskie UE w art. 11 ust. 1⁵⁵ dyrektywy 1999/62/WE, Minister Infrastruktury w dniu 27 listopada 2018 r. przekazał do KE *Sprawozdanie Polski dla Komisji Europejskiej w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe*⁵⁶. Współpraca Ministra z KE w zakresie elektronicznych systemów poboru opłat odbywała się w ramach posiedzeń grup roboczych Rady ds. transportu lądowego, spotkań przedstawicieli Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE lub eksperta krajowego⁵⁷ z przedstawicielami KE, a także w ramach posiedzeń Grupy Sztokholmskiej, EETS Facilitation Platform oraz Komitetu Opłaty Elektronicznej

w podziale na rodzaj pojazdu, przewidziane poziomy opłat za przejazd oraz zakres geograficzny sieci objętej umową koncesyjną.

⁵⁴ Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 maja 2017 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej (Dz. U. poz. 954).

⁵⁵ Zgodnie z tym przepisem co cztery lata państwa członkowskie, które pobierają opłatę z tytułu kosztów zewnętrznych lub opłatę infrastrukturalną, sporządzają sprawozdanie o opłatach za przejazd, w tym opłatach za przejazd pobieranych w ramach koncesji, pobieranych na ich terytorium, i przekazują je Komisji, która udostępnia je pozostałym państwom członkowskim. W 2018 r. upływał okres przedstawienia Komisji stosownego sprawozdania.

⁵⁶ Sprawozdanie zawierało informacje na temat: a) opłaty z tytułu kosztów zewnętrznych wyliczanej na podstawie średniej ważonej oraz szczególnych wysokości opłat pobieranych w przypadku każdej kombinacji klasy pojazdu, typu drogi i okresu, b) zróżnicowania opłat infrastrukturalnych w zależności od rodzaju pojazdu i czasu, c) opłaty infrastrukturalnej wyliczanej na podstawie średniej ważonej i łącznych wpływów uzyskanych z opłaty infrastrukturalnej, d) łącznych wpływów uzyskanych z opłat z tytułu kosztów zewnętrznych, e) działań podjętych na podstawie art. 9 ust. 2 ww. dyrektywy.

⁵⁷ Pracownika Ministerstwa Infrastruktury.

i Grupy Ekspertkiej ds. aktu delegowanego EETS. W okresie objętym kontrolą nie odbywały się posiedzenia Komitetu, o którym mowa w art. 9c ust. 1 dyrektywy 1999/62/WE.

5.1.4. Sprawowanie nadzoru nad działalnością Generalnego Dyrektora DKiA w zakresie wypełniania zadań związanych funkcjonowaniem i rozwojem KSPO

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 6 ustawy o drogach publicznych, do zakresu działania ministra właściwego do spraw transportu należy sprawowanie nadzoru nad Generalnym Dyrektorem DKiA. Zadania Ministra w zakresie nadzoru nad Generalnym Dyrektorem DKiA w obszarze funkcjonowania i rozwoju KSPO, w tym nad działalnością związaną z wypracowaniem i zapewnieniem ciągłości poboru opłaty elektronicznej po 2 listopada 2018 r. oraz nad wypracowaniem koncepcji i przygotowaniem do wdrożenia NKSP0, realizował Departament Dróg Publicznych Ministerstwa Infrastruktury.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że Minister Infrastruktury sprawował nadzór nad Generalnym Dyrektorem DKiA w zakresie funkcjonowania i rozwoju KSPO, w latach 2017–2018, w sposób zapewniający wypełnianie zadań związanych z poborem opłaty elektronicznej i opłaty za przejazd autostradą płatną. Nie przeprowadzał jednak kontroli i audytów w zakresie realizacji zadań Generalnego Dyrektora DKiA związanych wypracowaniem koncepcji i przygotowaniem do wdrożenia NKSP0. Z uwagi na opóźnienia w wyłonieniu przez Generalnego Dyrektora DKiA wykonawcy NKSP0 oraz koniecznością zapewnienia stałego generowania przychodów z opłat drogowych do KFD, Minister Infrastruktury podjął decyzję o podjęciu inicjatywy w zakresie przekazania zadań związanych z poborem opłaty elektronicznej Głównemu Inspektorowi TD. Jakkolwiek działania Ministra nie doprowadziły do wdrożenia NKSP0 przez Generalnego Dyrektora DKiA, to w drodze przygotowania projektu uchwalonej następnie przez Sejm RP ustawy⁵⁸, zapewniły ciągłość poboru opłat, po wygaśnięciu 2 listopada 2018 r. umowy na obsługę systemu viaTOLL⁵⁹.

W ramach realizacji zadań Ministra Infrastruktury związanych z nadzorem nad wypełnianiem przez Generalnego Dyrektora DKiA zadań w zakresie funkcjonowania i rozwoju KSPO, Departament Dróg Publicznych monitorował funkcjonowanie tego systemu⁶⁰ m.in. poprzez analizę wpływów z opłaty elektronicznej oraz opłaty za przejazd autostradą. W tym celu otrzymywał od GDDKiA raporty, które były porównywane z danymi otrzymywanymi z Banku Gospodarstwa Krajowego. W przypadku wystąpienia rozbieżności w zakresie wysokości wpływów z opłat drogowych, uzyskiwał od GDDKiA wyjaśnienia.

Nadzór nad wypełnianiem przez Generalnego Dyrektora DKiA zadań związanych z KSPO

Monitorowanie funkcjonowania KSPO, w tym wpływów z opłat drogowych

⁵⁸ Ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

⁵⁹ Por. przypis nr 19.

⁶⁰ Tj. systemu viaTOLL.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Udział w spotkaniach roboczych związanych z funkcjonowaniem i rozwojem KSPO

Przedstawiciele Ministerstwa Infrastruktury i GDDKiA cotygodniowo uczestniczyli w spotkaniach, na których omawiane były sprawy bieżące dotyczące KSPO oraz prowadzone były analizy funkcjonowania tego systemu. Omawiano także m.in. zagadnienia związane z kształtowaniem się ruchu pojazdów na drogach publicznych, tzw. „odpływ pojazdów z sieci dróg objętych opłatą elektroniczną”. Rozważano zalety i wady rozszerzenia sieci dróg płatnych w odniesieniu do każdego odcinka dróg krajowych, na których natężenie i struktura ruchu uzasadniałyby takie działanie.

Brak kontroli i audytów funkcjonowania KSPO oraz prac GDDKiA nad wdrożeniem NKSP0

Funkcjonujący w Ministerstwie Infrastruktury Departament Kontroli nie przeprowadzał, w latach 2017–2018, kontroli i audytów w zakresie funkcjonowania i rozwoju KSPO oraz wypracowania koncepcji i przygotowania do wdrożenia NKSP0. W ww. zakresie Ministerstwo Infrastruktury nie zlecało również przeprowadzenia kontroli i audytów podmiotom zewnętrznym. Z analizy wyjaśnień dotyczących braku wskazanych kontroli i audytów, złożonych przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, odpowiedzialnego za sprawy związane z transportem drogowym wynika, że sprawowany na bieżąco nadzór nad organami pobierającymi opłatę w sposób wyczerpujący zapewniał informacje w zakresie funkcjonowania i rozwoju KSPO oraz wypracowania koncepcji i przygotowania do wdrożenia NKSP0. Zdaniem Ministra niecelowe byłoby przy tym dublowanie działań oraz wydatkowanych w związku z nimi środków publicznych podejmowanych przez te organy, które dokonywały oceny stanu funkcjonowania KSPO. Przykładowo, przygotowane na zlecenie Głównego Inspektora TD przez Wojskową Akademię Techniczną (dalej: WAT) sprawozdanie pt.: *Opracowanie wstępnej analizy architektonicznej Krajowego Systemu Poboru Opłat wraz z oceną przekazanej dokumentacji i stosu technologicznego składowych komponentów systemu*, przekazane zostało zarówno do Generalnego Dyrektora DKiA, jak i do Ministerstwa Infrastruktury.

Wdrożenie prac nad objęciem opłatą elektroniczną pojazdów lekkich

W dniu 22 kwietnia 2014 r. Minister Infrastruktury podjął decyzję o rozpoczęciu prac nad wdrożeniem ESPO od pojazdów lekkich. Analizy sporządzone w drugim i trzecim kwartale 2014 r. wykazały jednak istotne ryzyka prawne i finansowe związane z wprowadzeniem ww. poboru opłat przed 2 listopada 2018 r., tj. przed wygaśnięciem umowy z operatorem systemu viaTOLL⁶¹. W świetle tych analiz brak było możliwości zlecenia takiego zadania konsorcjum Kapsch w ramach zawartej umowy oraz występowało potencjalne ryzyko roszczeń ze strony tego konsorcjum w przypadku zlecenia zadania innemu wykonawcy. W związku z tym, Minister Infrastruktury w listopadzie 2014 r. zdecydował o zmianie terminu wdrożenia ESPO dla pojazdów lekkich, z planowanego pierwotnie terminu w 2016 r., na listopad 2018 r., tj. po wygaśnięciu umowy z konsorcjum Kapsch. W wyniku dalszych prac w tym zakresie powstała koncepcja tzw. *Zintegrowanego Systemu Poboru Opłat* (tj. NKSP0).

⁶¹ Por. przypis nr 19.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W związku z zintensyfikowaniem w 2016 r. prac nad strategią poboru opłat po zakończeniu obowiązywania umowy z konsorcjum Kapsch, Minister Infrastruktury z dnia 14 września 2016 r. powołał *Zespół do spraw przygotowania nowego systemu poboru opłat dla pojazdów ciężkich i lekkich*⁶², w skład którego weszli głównie przedstawiciele Ministerstwa Infrastruktury, Generalnego Dyrektora DKiA oraz Głównego Inspektora TD⁶³. Do zadań ww. Zespołu należały następujące zagadnienia:

- analiza systemu poboru opłat drogowych oraz zidentyfikowanie jego słabych i mocnych stron;
- zdefiniowanie głównych założeń, które ma realizować system poboru opłat drogowych po dniu 2 listopada 2018 r. z uwzględnieniem zalet i ograniczeniem mankamentów obecnego systemu;
- wypracowanie optymalnych rozwiązań składających się na system poboru opłat drogowych, stanowiących podstawę do przygotowania dokumentacji przetargowej w celu wyłonienia wykonawcy/operatora systemu poboru opłat drogowych;
- koordynowanie przygotowania i opiniowanie głównej dokumentacji związanej z systemem poboru opłat drogowych;
- nadzór nad dokonaniem niezbędnych uzgodnień dokumentacji dla nowego systemu poboru opłat drogowych z właściwymi instytucjami i podmiotami;
- przedstawienie do akceptacji Ministra wyników prac Zespołu wraz z rekomendacją do decyzji kierunkowej w zakresie systemu poboru opłat drogowych po dniu 2 listopada 2018 r.

W dniu 27 października 2016 r. Zespół przygotował informację na temat wyników prac mających na celu przygotowanie założeń do NKSP0. Przedstawił cztery rekomendacje dotyczące decyzji kierunkowej w zakresie funkcjonowania systemu poboru opłat po 2 listopada 2018 r. Wskazał warunek, że na rok przed zakończeniem umowy z konsorcjum Kapsch powinno rozpocząć się przejmowanie KSPO przez nowego wykonawcę (z którym do 2 listopada 2017 r. należało podpisać umowę).

W dniu 25 listopada 2016 r. Minister podjął decyzję kierunkową o powierzeniu Generalnemu Dyrektorowi DKiA wyboru wykonawcy NKSP0 w trybie dialogu konkurencyjnego.

Ogłoszenie o wszczęciu ww. postępowania zmieniane było trzykrotnie, przy czym ostatni raz 10 lutego 2017 r. Lista wykonawców dopuszczonych do dalszej części postępowania została ogłoszona 21 kwietnia 2017 r. W dniu 2 maja 2017 r. do Krajowej Izby Odwoławczej zostały złożone dwa odwołania na decyzje Generalnego Dyrektora DKiA, przez wykluczonych z dialogu konkurencyjnego dwóch oferentów (konsorcja Kapsch i Skyways). W wydanym w tej sprawie wyroku nr 888/17 z 8 czerwca 2017 r. Krajowa Izba Odwoławcza nakazała m.in. unieważnienie czynności Generalnego

Powołanie zespołu do spraw przygotowania założeń NKSP0

Wdrożenie postępowania na wybór wykonawcy NKSP0

Opóźnienia w przebiegu postępowania na wybór wykonawcy NKSP0

⁶² Dalej: Zespół.

⁶³ Zespół utworzony został zarządzeniem nr 39 Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 14 września 2016 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw przygotowania nowego systemu poboru opłat dla pojazdów ciężkich i lekkich (Dz. Urz. Min. Inf. i Bud. poz. 65). Zarządzenie, które weszło w życie 16 września 2016 r. uchylone zostało z dniem 22 maja 2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dyrektora DKiA oraz ponowną ocenę wniosków złożonych przez oferentów w tym postępowaniu. Pełne wdrożenie ww. wyroku, zakończone zostało w sierpniu 2017 r. powtórным ogłoszeniem listy wykonawców dopuszczonych do dialogu konkurencyjnego, co opóźniło przebieg postępowania mającego na celu wybór wykonawcy NKSP0.

W czerwcu 2017 r. oszacowano, że uwzględniając czas potrzebny na rozstrzygnięcie potencjalnych odwołań, jakie mogły zostać złożone w trakcie ponownego postępowania w celu wyłonienia wykonawcy NKSP0, zawarcie z nim umowy możliwe będzie w czerwcu 2018 r. We wrześniu 2017 r. zmieniono wskazany termin na lipiec 2018 r., tj. na cztery miesiące przed zakończeniem umowy z konsorcjum Kapsch.

Podjęcie decyzji o przejęciu obsługi KSP0 przez Głównego Inspektora TD

W lipcu 2017 r. z uwagi na opóźnienia w prowadzeniu dialogu konkurencyjnego i koniecznością zapewnienia funkcjonowania systemu viaTOLL do czasu wdrożenia NKSP0⁶⁴, Minister Infrastruktury przystąpił do prowadzenia analiz scenariuszy zabezpieczenia przychodów KFD po wygaśnięciu umowy z konsorcjum Kapsch.

Na podstawie wyników tych analiz podjął decyzję o przejęciu KSP0 przez Głównego Inspektora TD i w drugiej połowie września 2017 r. wydał temu organowi polecenie zaangażowania się w proces przejęcia systemu viaTOLL.

Wdrożenie prac nad projektem ustawy przekazującej pobór opłat Głównemu Inspektorowi TD

W celu realizacji decyzji Ministra w GITD utworzony został zespół roboczy, który 17 października 2017 r. opracował analizę pt. *Założenia do koncepcji wykonywania zadań z zakresu Systemu Elektronicznego Poboru Opłat przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego*. W Ministerstwie Infrastruktury rozpoczęte zostały natomiast prace nad projektem ustawy przekazującej Głównemu Inspektorowi TD zadania w zakresie poboru opłat drogowych.

Minister Infrastruktury nie wdrożył działań w zakresie przeprowadzenia przez Generalnego Dyrektora DKiA analiz stanu technicznego KSP0, w tym m.in. analizy architektonicznej tego systemu, oceny kompletności dokumentacji oraz stosu technologicznego składowych komponentów systemu. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, odpowiedzialny za sprawy związane z transportem drogowym, wyjaśnił m.in., że Minister Infrastruktury nie zlecił wykonania jednego dokumentu dedykowanego ocenie funkcjonowania KSP0 lecz prowadził na bieżąco nadzór umożliwiający taką ocenę.

Negatywne wyniki analizy posiadanej przez GDDKiA dokumentacji KSP0

Dokumentem, który kompleksowo analizował stan techniczny KSP0 było przygotowane przez WAT *Opracowanie wstępnej analizy architektonicznej Krajowego Systemu Poboru Opłat wraz z oceną przekazanej dokumentacji i stosu technologicznego składowych komponentów systemu*. W ocenie WAT przekazana do analizy dokumentacja architektoniczno-projektowa systemu viaTOLL była niekompletna. Uchybienia w tym zakresie nie pozwalały na odtworzenie KSP0 na podstawie specyfikacji tego systemu oraz na jego rozwój i utrzymanie. Analizowana dokumentacja nie pozwalała także na jednoznaczne stwierdzenie, czy wymagania zdefiniowane w umowie na wykonanie i obsługę systemu viaTOLL znajdowały faktyczne pokrycie w tym systemie.

⁶⁴ W celu stałego generowania przychodów z opłat drogowych do KFD.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dnia 8 grudnia 2017 r. uchwalona została ustawa o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw⁶⁵, zgodnie z którą od 3 listopada 2018 r. Główny Inspektor TD został podmiotem pobierającym opłatę elektroniczną i opłatę za przejazd autostradą w miejsce dotychczas realizującego to zadanie Generalnego Dyrektora DKiA.

W dniu 24 lipca 2018 r. Prezes Rady Ministrów utworzył Komitet Sterujący do spraw Elektronicznego Systemu Poboru Opłat⁶⁶ (obecnie Komitet Sterujący do spraw Elektronicznego Systemu Poboru Opłat KAS). Celem Komitetu, będącego organem pomocniczym Rady Ministrów, była koordynacja działań podmiotów zaangażowanych w proces przygotowania, budowy, wdrożenia, eksploatacji i rozwoju ESPO⁶⁷. Przewodniczącym Komitetu do 4 marca 2020 r. był Minister Infrastruktury, a następnie minister właściwy do spraw finansów publicznych.

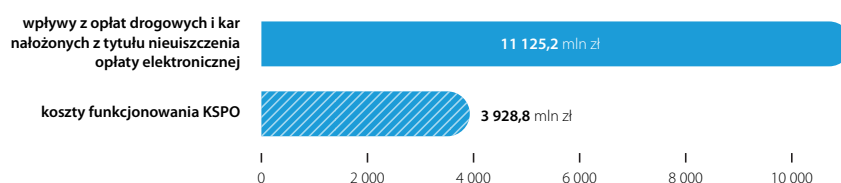
Minister, za pośrednictwem swoich przedstawicieli, brał udział w pracach mających na celu przekazanie zadań związanych z funkcjonowaniem KSP0 przez Generalnego Dyrektora DKiA do Głównego Inspektora TD, w tym wyników prac nad wdrożeniem NKSP0. W końcowej fazie przekazywania systemu viaTOLL kluczową rolę w tym procesie odgrywał Komitet Sterujący do spraw Elektronicznego Systemu Poboru Opłat.

Przekazanie Głównemu Inspektorowi TD zadań z zakresu poboru opłat

Utworzenie Komitetu Sterującego do spraw Elektronicznego Systemu Poboru Opłat

Infografika nr 3

Wpływy i koszty funkcjonowania KSP0 w latach 2011–2018



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Infrastruktury.

5.1.5. Sprawowanie nadzoru nad działalnością Głównego Inspektora TD w zakresie wypełniania zadań związanych z funkcjonowaniem KSP0, w tym nad wypracowaniem koncepcji i wdrożeniem NKSP0

Na podstawie art. 13hb ust. 1 ustawy o drogach publicznych⁶⁸ Główny Inspektor TD, w okresie od 3 listopada 2018 r. do 30 czerwca 2020 r., był organem odpowiedzialnym za pobór opłaty elektronicznej i opłaty za przejazd autostradą płatną.

Art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁶⁹ określa, że minister właściwy do spraw transportu sprawuje

Nadzór nad wypełnianiem zadań w obszarze opłat drogowych przez Głównego Inspektora TD

⁶⁵ Por. przypis nr 19.

⁶⁶ Zarządzeniem nr 127 Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2018 r. w sprawie Komitetu Sterującego do spraw Elektronicznego Systemu Poboru Opłat KAS (M.P. z 2020 r. poz. 1004.) obowiązującym od 25 lipca 2018 r.

⁶⁷ Pierwotnym celem Komitetu (do 24 sierpnia 2019 r.) była koordynacja działań Głównego Inspektora TD, Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej – Państwowego Instytutu Badawczego oraz Instytutu Łączności – Państwowego Instytutu Badawczego, tj. podmiotów zaangażowanych w proces budowy i eksploatacji NKSP0 oraz przejęcia KSP0.

⁶⁸ W brzmieniu wprowadzonym ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

⁶⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1220, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nadzór nad Głównym Inspektorem TD. Zadania Ministra w zakresie nadzoru nad wypełnianiem przez Głównego Inspektora TD zadań związanych z funkcjonowaniem i rozwojem KSPO oraz wypracowaniem koncepcji i przygotowaniem do wdrożenia NKSP0, realizował Departament Dróg Publicznych Ministerstwa Infrastruktury.

Minister Infrastruktury sprawował w sposób rzetelny nadzór nad działalnością Głównego Inspektora TD w obszarze funkcjonowania i rozwoju KSPO. Pomimo wskazanego nadzoru doszło jednak do ponad miesięcznych opóźnień przy realizacji zadań związanych z zaprojektowaniem NKSP0 przez Podmiot Wyznaczony⁷⁰ na rzecz Głównego Inspektora TD.

Nadzór Ministra Infrastruktury nad Głównym Inspektorem TD polegał przede wszystkim na przyjmowaniu informacji oraz wyjaśnień od tego organu oraz akceptacji kierunków podejmowanych działań w ramach posiedzeń Komitetu Sterującego, a także podczas spotkań roboczych, gdzie omawiane były decyzje na poziomie techniczno-operacyjnym.

Monitorowanie funkcjonowania KSPO na podstawie raportów GITD

W ramach realizacji zadań Ministra Infrastruktury związanych z nadzorem nad wypełnianiem przez Głównego Inspektora TD zadań w zakresie KSPO, Departament Dróg Publicznych monitorował funkcjonowanie tego systemu na podstawie otrzymywanych z GITD raportów dotyczących: uzyskiwanych wpływów z opłaty elektronicznej oraz opłaty za przejazd autostradą, zestawień z wyników kontroli uiszczenia opłaty elektronicznej, a także informacji o czasowych odstępniach od poboru opłat na odcinkach autostrad A2 i A4 pozostających w zarządzie Generalnego Dyrektora DKiA. Ponadto analizował przekazywane do Ministerstwa Infrastruktury skargi i wnioski dotyczące poboru opłat drogowych oraz działalności GITD.

Udział w spotkaniach roboczych związanych z wypracowaniem koncepcji NKSP0

Przedstawiciele Ministra i Głównego Inspektora TD spotykali się cotygodniowo, w celu dokonania przeglądu stanu zaawansowania prac nad wypracowaniem koncepcji funkcjonowania i budową NKSP0. Pracownicy Departamentu Dróg Publicznych w okresie realizacji przez Głównego Inspektora TD umowy z Podmiotem Wyznaczonym (Instytutem Łączności – Państwowym Instytutem Badawczym), uczestniczyli w spotkaniach poszczególnych grup realizujących zadania związane z zaprojektowaniem NKSP0, obserwowali postęp prac oraz odnotowywali trudności, na jakie napotykali eksperci obu stron tej umowy.

Koncentracja zadań związanych z obsługą KSPO w ramach jednego organu administracji rządowej

Z analizy zebranych w toku kontroli materiałów i wyjaśnień Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, odpowiedzialnego za sprawy związane z transportem drogowym wynika, że prace nad projektem ustawy przekazującej zadania z zakresu poboru opłaty elektronicznej do Głównego Inspektora TD wdrożone zostały w celu zapewnienia koncentracji wszystkich kompetencji dotyczących KSPO w ramach tego organu. Decyzja w tym zakresie podyktowana została doświadczeniami ze współpracy z konsorcjum Kapsch – operatorem systemu viaTOLL, który zmonopolizował ten obszar realizacji zadań publicznych. Ponadto, Główny Inspektor TD posiadał doświadczenie wynikające z prowadzenia czynności kontro-

⁷⁰ Por. przypis nr 24.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nych w KSPO, co wymagało ścisłej współpracy Generalnego Dyrektora DKiA z operatorem systemu. Główny Inspektor TD miał również doświadczenie w budowie i utrzymaniu systemów teleinformatycznych, realizował bowiem projekty mające istotne znaczenie dla zwiększenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz zminimalizowania nieuczciwych praktyk na rynku transportowym⁷¹. Zaletą proponowanego rozwiązania było w szczególności zapewnienie ciągłości działania KSPO i docelowa optymalizacja kosztów jego funkcjonowania. Rozwiązanie prowadziło ponadto do wzmocnienia nadzoru i kontroli Ministra nad organem realizującym pobór opłat drogowych na drogach zarządzanych przez Generalnego Dyrektora DKiA. Planowane oszczędności dla Skarbu Państwa w ramach tego rozwiązania, związane były ze zmniejszeniem kosztów funkcjonowania i rozwoju KSPO, wynikającym z przejęcia kompetencji dotyczących poboru opłat przez podmiot państwowy działający w służbie publicznej. W ramach tej koncepcji zapewniona została również należyta ochrona danych osobowych gromadzonych w ramach KSPO oraz możliwości rozwoju KSPO i jego integracji z systemami teleinformatycznymi państwa⁷². Proponowane rozwiązanie pozwalało na maksymalizację wykorzystania aktywów, które zostały przejęte przez Głównego Inspektora TD od Generalnego Dyrektora DKiA.

Ministerstwo Infrastruktury przeprowadziło w 2019 r. kontrolę działań podejmowanych przez Głównego Inspektora TD w związku z poborem opłaty elektronicznej w ramach ESPO. W wyniku kontroli pozytywnie oceniono działalność GITD w badanym obszarze, a tym samym odstąpiono od formułowania zaleceń pokontrolnych. Kontrola wykazała, że mimo zmiany operatora systemu viaTOLL wpływy z opłaty elektronicznej w 2019 r. były na porównywalnym poziomie, co w analogicznym okresie w latach 2017–2018.

Z analiz przeprowadzonych przez Ministerstwo Infrastruktury wynikało, że zakres wykorzystania przez Głównego Inspektora TD wyników prac Generalnego Dyrektora DKiA dotyczących koncepcji funkcjonowania NKSP0 był ograniczony ze względu na zmianę koncepcji jego funkcjonowania, m.in. w związku z niepowodzeniem rozstrzygnięcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pod nazwą „Krajowy System Poboru Opłat wraz z czynnościami związanymi z Poborem Opłat za Przejazd”. Ogłaszając przetarg GDDKiA dążyła bowiem do wyłonienia partnera prywatnego, który kontynuowałaby świadczenie usług operatora ESPO na zasadach organizacyjno-prawnych zbliżonych do tych, na których opierała się współpraca z konsorcjum Kapsch. Wejście w życie przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych usprawniło działalność Głównego Inspektora TD przy podejmowaniu

Zapewnienie wpływów z opłat na poziomie z lat 2017–2018

Ograniczony zakres wykorzystania wyników prac GDDKiA nad NKSP0

⁷¹ M.in. Centralną Ewidencję Naruszeń, iSEPO, Centrum Przetwarzania Danych CANARD, a także wersję podstawową systemu KREPTD. Systemy te dedykowane były do wsparcia zadań realizowanych przez Głównego Inspektora TD, w ramach ustawowych kompetencji tego organu.

⁷² W celu zapewnienia efektywniejszego wykonywania zadań administracji publicznej z zakresu monitorowania przewozu drogowego towarów, stwierdzania i sankcjonowania naruszeń dotyczących przejazdów pojazdami nienormatywnymi, czy kontroli zezwoleń wydawanych dla przewoźników zagranicznych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wszelkich czynności faktycznych i prawnych mających na celu przygotowanie, budowę, wdrożenie, przejęcie i eksploatację ESPO oraz systemu poboru opłat za przejazd autostradą płatną. Ponadto Instytut Łączności na podstawie umowy zawartej z Głównym Inspektorem TD⁷³, przygotował w maju 2019 r. pracę badawczo-rozwojową pn. „Opracowanie studium przedwykonawczego i demonstracji technologicznej Nowego Krajowego Systemu Poboru Opłat (NKSP0). Raport.”, która przedstawiła nowe kierunki koncepcyjne dla zbudowania obecnego systemu e-TOLL.

Prowadzenie analiz funkcjonowania ESPO w innych krajach

Ministerstwo Infrastruktury na bieżąco analizowało rozwój technologii poboru opłat stosowanych w innych krajach, w tym w drodze pozycjonowania satelitarnego. Analizowane były również kierunki optymalizacji krajowego ESPO z uwzględnieniem indywidualnych uwarunkowań i specyfiki Polski.

Opóźnienia w realizacji prac projektowych związanych z NKSP0

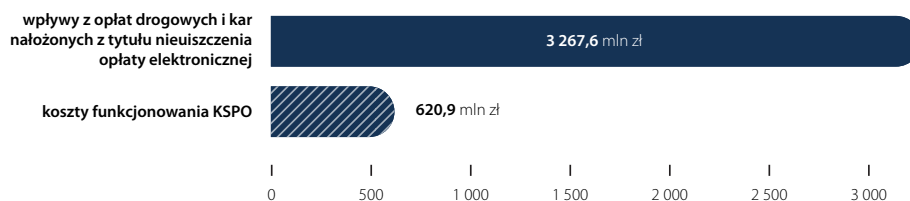
Pomimo rzetelnego wypełniania przez Ministra Infrastruktury zadań w zakresie nadzoru, Główny Inspektor TD do czasu wprowadzenia ww. zmiany zrealizował jedynie trzy pierwsze etapy projektu związanego z poborem opłaty elektronicznej przy użyciu technologii pozycjonowania satelitarnego. Z uwagi na opóźnienia w realizacji zadań związanych z zaprojektowaniem NKSP0, termin obowiązywania umowy zawartej w tym zakresie przez Skarb Państwa (reprezentowany przez Głównego Inspektora TD) z Podmiotem Wyznaczonym (Instytutem Łączności) przesunięty został z 20 grudnia 2019 r. do 31 stycznia 2020 r.⁷⁴

Przekazanie zadań z zakresu poboru opłat drogowych Szefowi KAS

Z dniem 1 lipca 2020 r. weszła w życie ustawa z dnia 6 maja 2020 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw, która wprowadziła zasadnicze zmiany w przepisach regulujących system poboru opłaty elektronicznej. W ustawie o drogach publicznych został dodany art. 13haa, w którym uregulowano kompetencje ministra właściwego do spraw transportu dotyczące realizowania polityki państwa w zakresie opłaty elektronicznej. Ustawa zniósła ponadto kompetencje Głównego Inspektora TD w zakresie poboru opłaty elektronicznej i ustanowiła organem odpowiedzialnym za pobór tej opłaty Szefa KAS.

Infografika nr 4

Wpływy i koszty funkcjonowania KSP0 w okresie od 3 listopada 2018 r. do 30 czerwca 2020 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Infrastruktury.

⁷³ Nr 601/0218 z dnia 25 października 2018 r.

⁷⁴ W drodze podpisania 20 grudnia 2019 r. aneksu nr 1 do umowy na zaprojektowanie NKSP0.

5.2. Wykonywanie przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego zadań w obszarze funkcjonowania i rozwoju KSPO, w tym związanych z wypracowaniem koncepcji i przygotowaniem do wdrożenia NKSP0

Główny Inspektor TD wykonywał zadania związane z funkcjonowaniem i rozwojem KSPO w sposób zapewniający ciągłość poboru opłaty elektronicznej i opłaty za przejazd autostradą płatną, po wygaśnięciu umowy na obsługę tego systemu przez operatora prywatnego⁷⁵. Działania te jakkolwiek nie doprowadziły do wdrożenia NKSP0 to umożliwiły zrealizowanie, przy udziale Podmiotu Wyznaczonego, trzech pierwszych etapów projektu związanego z poborem opłaty elektronicznej⁷⁶ przy użyciu technologii opartej na technologii pozycjonowania satelitarnej⁷⁷. Powyższą pozytywną ocenę działalności Głównego Inspektora TD obniża jednak brak dostatecznego nadzoru nad terminowym wykonaniem przez Podmiot Wyznaczony produktów umożliwiających budowę NKSP0, co skutkowało opóźnieniami w realizacji prac nad wdrożeniem tego systemu. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła również, że jakkolwiek przejęcie przez Głównego Inspektora TD zadań związanych z poborem opłat drogowych umożliwiło koncentrację wszystkich kompetencji w tym zakresie w ramach jednego organu administracji rządowej, to nie wpłynęło znacząco na uniezależnienie poboru opłaty elektronicznej od działalności firm zewnętrznych⁷⁸, a tym samym na obniżenie kosztów funkcjonowania KSPO z tego tytułu⁷⁹.

Główny Inspektor TD, realizując od 3 listopada 2018 r. zadania w zakresie poboru opłaty elektronicznej, właściwie przygotował strukturę organizacyjną podległego mu urzędu⁸⁰ do ich wykonywania, w tym powołał Zespół do spraw koordynacji prac związanych z przejęciem obsługi krajowego systemu poboru opłat od Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Auto-

Zapewnienie ciągłość poboru opłat drogowych

Brak dostatecznego nadzoru nad terminowością realizacji prac projektowych

Uzależnienie poboru opłaty elektronicznej od działalności firm zewnętrznych

Realizacja zadań zapewniających ciągłość poboru opłat i budowę NKSP0

⁷⁵ Por. przypis nr 17.

⁷⁶ Tzw. Kamieni Milowych nr 1-3 związanych z uzyskaniem produktów (omówionych na str. 31-33 informacji), określonych umową nr 251/2019 z 20 sierpnia 2019 r. zawartą pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez Głównego Inspektora TD (Zamawiającego) a Instytutem Łączności – Państwowym Instytutem Badawczym (Projektantem), dotyczącą świadczenia usług w zakresie zaprojektowania systemu teleinformatycznego służącego do poboru opłaty elektronicznej i kontroli prawidłowości uiszczenia tej opłaty, zwaną dalej umową HLD.

⁷⁷ Tj. systemu, który dostarcza na bieżąco informacje o położeniu danego pojazdu i wylicza opłaty za korzystanie z wybranych odcinków autostrad, dróg ekspresowych i pozostałych dróg krajowych zarządzanych przez Generalnego Dyrektora DKiA.

⁷⁸ Podmiot Wyznaczony (w celu zapewnienia ciągłości poboru opłat drogowych po 2 listopada 2018 r.) zawarł umowy m.in. z: Kapsch Telematic Services sp. z o. (na kwotę 281 400 000 zł netto), Zrzeszeniem Międzynarodowych Przewoźników Drogowych (na kwotę 33 278 748 zł netto), Traffic Services sp. z o.o. sp. k. (na kwotę 9 765 000 zł netto), Integrated Solutions sp. z o.o. (na kwotę 39 638 094,59 zł netto).

⁷⁹ Zgodnie z uzasadnieniem rządowego projektu uchwalonej następnie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych i niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 12) wprowadzane zmiany miały umożliwić: (...) koncentrację wszystkich kompetencji dotyczących KSPO w ramach jednego organu administracji rządowej, przy założeniu osiągnięcia maksymalnego uniezależnienia procesu poboru opłat drogowych od podmiotów trzecich (w tym z kapitałem zagranicznym) i maksymalizacji stopnia wykorzystania istniejących aktywów, które zostaną przejęte przez GITD od GDDKiA oraz docelowego obniżenia kosztów funkcjonowania systemu poboru opłaty elektronicznej (...) (druk sejmowy nr 2048 z 22 listopada 2017 r.)

⁸⁰ Tj. GITD.

Osiągnięcie trzech pierwszych Kamieni Milowych związanych z zaprojektowaniem NKSP0

strad. Wskazane działania zapewniły ciągłość poboru opłat drogowych po wygaśnięciu, w dniu 2 listopada 2018 r., umowy zawartej z operatorem prywatnym na obsługę systemu viaTOLL. Wykonywał przy tym rzetelnie zadania związane z wyborem podmiotu świadczącego usługi z zakresu projektowania i wdrożenia NKSP0 oraz uczestniczył w przygotowaniu projektu rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wyznaczenia tego podmiotu⁸¹. Uczestniczył również w pracach związanych z wyborem koncepcji funkcjonowania NKSP0. W ramach nadzoru nad realizacją zadań określonych w umowie HLD⁸², doprowadził do wykonania prac umożliwiających osiągnięcie trzech pierwszych Kamieni Milowych przyjętych w koncepcji funkcjonowania NKSP0, w tym do określenia wymagań biznesowych i operacyjnych umożliwiających m.in.: obsługę użytkowników systemu, transmisję danych pomiędzy jego elementami, kontrolę uiszczania opłat oraz zaktualizowanie produktów wytworzonych w ramach Kamieni Milowych nr 1 i nr 2. Aneks nr 2 do umowy HLD⁸³, zlecił Podmiotowi Wyznaczonemu realizację dwóch kolejnych etapów wdrażania NKSP0⁸⁴, które miały umożliwić zakończenie prac związanych z budową tego systemu do 30 czerwca 2020 r., w tym integrację z funkcjonującymi systemami informatycznymi resortu finansów.

Nieefektywny nadzór nad terminowym wykonaniem produktów przez Podmiot Wyznaczony

Jakkolwiek Główny Inspektor TD w ramach sprawowanego nadzoru prowadził kontrole wytwarzania przez Podmiot Wyznaczony produktów określonych umową HLD, to jednak nadzór ten był nieefektywny. Nie zostały bowiem wyeliminowane ryzyka związane z prawidłowym przebiegiem tego procesu, co doprowadziło do sytuacji, w której dwa z wytworzonych przez Projektanta produktów⁸⁵, składających się na Kamień Milowy nr 1, z uwagi na niewłaściwą ich jakość nie mogły zostać przyjęte przez Zamawiającego, w terminie określonym umową.

Pomimo nieterminowego wytworzenia tych produktów, Główny Inspektor TD odstąpił od zastosowania wobec Projektanta sankcji określonych w umowie⁸⁶ i nie naliczył mu kary umownej w kwocie 56 tys. zł z tytułu 28-dniowej zwłoki w ich wykonaniu⁸⁷. Ponadto 20 grudnia

⁸¹ Por. przypis nr 43.

⁸² Por. przypis nr 75.

⁸³ Podpisany 10 czerwca 2020 r.

⁸⁴ Tj. Kamieni Milowych nr 4 i 5 związanych z uzyskaniem produktów określonych umową HLD.

⁸⁵ Przekazane do weryfikacji, w dniu 20.09.2019 r., produkty: 1.2 Wymagania biznesowe i operacyjne dla Infrastruktury sieciowej i transmisji danych zapewniającej transmisję danych pomiędzy wszystkimi elementami sieciowymi i modułami ESPO oraz 1.3 Wymagania biznesowe i operacyjne dla oprogramowania Rozliczeń i płatności z uwzględnieniem obsługi użytkowników ESPO, w tym również za pośrednictwem operatorów kart flotowych oznaczone zostały przez Zamawiającego (GITD) statusem „Odrzucony bez weryfikacji”, co w świetle postanowień 2.1.2 załącznika nr 11 do umowy HLD pt. Procedura weryfikacyjna oznaczało, że uznane zostały za niezłożone przez Projektanta.

⁸⁶ Pkt 1.5 ppkt 2 załącznika nr 4 do umowy HLD pt. Odpowiedzialność Projektanta i kary umowne, zgodnie z którym Zamawiający był uprawniony do żądania zapłaty kary umownej w wysokości 2000 zł za każdy rozpoczęty dzień zwłoki w stosunku do terminów określonych w umowie lub wyznaczonych przez Zamawiającego.

⁸⁷ Umowa HLD ustalała m.in. uprawnienia Zamawiającego do odstąpienia od tej umowy w przypadku gdy (...) zwłoka Projektanta w przedstawieniu do odbioru kompletnego dowolnego Kamienia Milowego przekroczyła 10 Dni Roboczych.

2019 r., tj. w ustalonym terminie wykonania Przedmiotu Umowy⁸⁸, podpisał z Podmiotem Wyznaczonym aneks nr 1 do umowy HLD, którym wskazany termin przesunięty został do 31 stycznia 2020 r. Tym samym Główny Inspektor TD odstąpił od nałożenia na Projektanta przysługującej Skarbowi Państwa kary umownej w szacunkowej kwocie 1282 tys. zł, z tytułu zwłoki w osiągnięciu Kamienia Milowego nr 3, w terminie ustalonym w jej pierwotnym harmonogramie⁸⁹.

Niestosowanie kar z tytułu nieterminowego wykonania produktów przez Podmiot Wyznaczony

5.2.1. Stan przygotowania Głównego Inspektora TD do poboru opłaty elektronicznej oraz do wypracowania koncepcji i wdrożenia NKSP0

Przeprowadzona przez NIK analiza danych dotyczących kwalifikacji pracowników zatrudnionych w GITD na stanowiskach związanych z funkcjonowaniem KSP0 i poborem opłat drogowych wykazała, że w latach 2018-2020 osoby zatrudnione na takich stanowiskach posiadały właściwe przygotowanie i doświadczenie zawodowe. W ramach przygotowania GITD do realizacji zadań związanych z poborem opłaty elektronicznej Główny Inspektor TD:

Właściwe kwalifikacje pracowników związanych z funkcjonowaniem KSP0

- współpracował z Ministrem Infrastruktury przy przygotowaniu projektu ustawy nakładającej na Głównego Inspektora TD obowiązki w zakresie poboru opłaty elektronicznej i opłaty za przejazd autostradą oraz przy wypracowaniu koncepcji funkcjonowania i harmonogramu wdrażania NKSP0;
- współpracował z GDDKiA w zakresie przygotowania Szczegółowego Planu Zdawczo-Odbiorczego dotyczącego przekazania Głównemu Inspektorowi TD systemu viaTOLL;
- powołał decyzją nr 1/2017 z 8 listopada 2017 r. Zespół do spraw koordynacji prac związanych z przejściem krajowego systemu poboru opłat przez Głównego Inspektora TD;
- opracował założenia do koncepcji przejścia obsługi KSP0 przez Głównego Inspektora TD.

Opracowanie dotyczące założeń przejścia przez Głównego Inspektora TD obsługi KSP0 określało: główne ryzyka związane z realizacją tego przedsięwzięcia, warunki właściwej realizacji, argumenty przemawiające za przekazaniem Głównemu Inspektorowi TD zadań poborcy opłaty elektronicznej i opłat za przejazd autostradami płatnymi zarządzanymi przez GDDKiA, obszary procesu przekazania KSP0 przez dotychczasowego operatora systemu viaTOLL, założenia dotyczące podziału zadań w zakresie: rozbudowy struktury organizacyjnej GITD, zasobów kadrowych niezbędnych do przejścia KSP0, założenia dotyczące przejścia dokumentacji

Opracowanie założeń umożliwiających terminowe przejście przez GITD obsługi KSP0

⁸⁸ Osiągnięcia Kamienia Milowego nr 3, tj. przedstawienia GITD do odbioru kompletnej dokumentacji Projektu Systemu, obejmującej: zaktualizowane produkty wytworzone i przekazane przez Projektanta w ramach Kamieni Milowych nr 1 i nr 2, Katalog wymagań, Zawartość Projektu (HLD) – część biznesową i część techniczną oraz Dokumentację testową.

⁸⁹ Aneks nr 1 pierwotny termin przedstawienia do odbioru przez GITD dokumentacji Projektu Systemu (osiągnięcia przez Projektanta Kamienia Milowego nr 3) przesunięty został z 20 grudnia 2019 r. na 31 stycznia 2020 r., tj. o 42 dni.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

projektowej i operacyjnej KSPO, założenia kosztów inwestycyjnych oraz operacyjnych związanych z przejściem KSPO, wstępny harmonogram działań umożliwiających przejście KSPO.

Kontynuacja umów z podwykonawcami zapewniającymi obsługę systemu viaTOLL

Zgodnie z przyjętymi przez Głównego Inspektora TD założeniami, większość umów zawartych z podwykonawcami niezbędnymi do obsługi KSPO miała być kontynuowana przez okres do 2 lat od przejścia przez ten organ systemu viaTOLL. GDDKiA miała przy tym zlecić dokonanie audytu zewnętrznego kodów źródłowych i dokumentacji oprogramowania przekazanego przez dotychczasowego operatora systemu viaTOLL, nie później niż do końca listopada 2017 r.

Działania Głównego Inspektora TD po przejściu obsługi KSPO

Po wejściu w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw⁹⁰, tj. od 4 stycznia 2018 r. Główny Inspektor TD podjął m.in. następujące działania:

- zmodyfikował dotychczasową strukturę organizacyjną, m.in. powołał *Zespół do spraw koordynacji prac związanych z przejściem krajowego systemu poboru opłat przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego* – decyzją nr 1/2018⁹¹ z 5 stycznia 2018 r.;
- właściwie przygotował strukturę organizacyjną Biura KSPO utworzonego zarządzeniem nr 13 Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2018 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie nadania statutu Głównemu Inspektoratowi TD;
- dostosowywał strukturę organizacyjną GITD do realizacji zadań związanych z procesem przejścia KSPO;
- przeprowadził procesy rekrutacyjne mające na celu pozyskanie odpowiednich zasobów kadrowych;
- 31 stycznia 2018 r. zawarł z Generalnym Dyrektorem DKiA porozumienie nr 1/2018, określające zasady współpracy na etapie przekazywania systemu i zadań związanych z poborem opłat drogowych;
- powołał zastępcę Głównego Inspektora TD, któremu powierzył zadania nadzoru nad procesem przejścia KSPO;

Realizacja zadań związanych z przejściem obsługi KSPO od GDDKiA

W ramach realizacji zadań określonych w *Szczegółowym Planie Zdawczo-Odbiorczym* przekazania systemu viaTOLL, Główny Inspektor TD wykonał:

- weryfikację kompletności opisów procesów biznesowych w dokumentacji projektowej KSPO;
- działania związane z uruchomieniem postępowań o zamówienie publiczne na usługi doradztwa technicznego i finansowego w procesie przejścia KSPO;
- uzgodnienia z przedstawicielami konsorcjum spółek: Kapsch TrafficCom AG, Kapsch Telematic Services sp. z o.o.⁹² oraz Texel sp. z o.o., związane z przekazaniem KSPO;

⁹⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 12.

⁹¹ Zgodnie z §11 ust. 2 decyzji 1/2018 uprzednio wydana decyzja nr 1/2017 GITD z 8 listopada 2017 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw koordynacji prac związanych z przejściem KSPO straciła moc 5 stycznia 2018 r. Decyzją 1/2018 powołano 9 grup do realizacji zadań Zespołu.

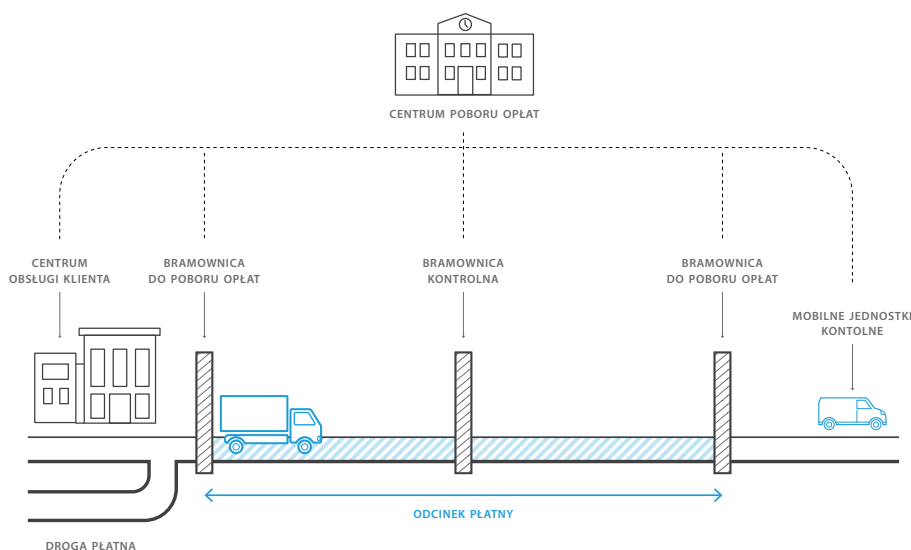
⁹² Uzgodnienia dotyczyły m.in. transferu pracowników tej spółki do GITD od 3 listopada 2018 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- działania związane z uzyskaniem zgody GDDKiA na przeprowadzenie analizy kodów źródłowych oprogramowania specjalnego KSP0, w tym dalsze udostępnianie tych kodów i dokumentacji podmiotom, z którymi Główny Inspektor TD współpracował przy przejmowaniu system;
- przygotowanie opisu przedmiotu zamówienia i zaproszenia do złożenia oferty na przegląd produktów projektu KSP0 (w tym kodów źródłowych oprogramowania specjalnego) przekazanych przez GDDKiA oraz weryfikację ich kompletności i szczegółowości w celu identyfikacji brakujących elementów;
- konsultacje z przedstawicielami Instytutu Łączności dotyczące rozwiązań teleinformatycznych opracowanych przez ten instytut na potrzeby Ministerstwa Finansów⁹³;
- w dniu 5 marca 2018 r. Główny Inspektor TD podpisał z WAT umowę nr 41/2018, której przedmiotem był przegląd produktów projektu KSP0 (w tym m.in. kodów źródłowych oprogramowania specjalnego systemu viaTOLL) oraz weryfikacja ich kompletności i szczegółowości w celu identyfikacji brakujących elementów.

Infografika nr 5

Schemat poboru i kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej w systemie viaTOLL



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GITD i GDDKiA.

Przeprowadzona przez WAT analiza przekazanych Głównemu Inspektorowi TD produktów projektu KSP0 wykazała, że dokumentacja architektoniczna oraz projektowa tego systemu jest niekompletna. WAT stwierdziła, że braki w dokumentacji nie pozwalają na odtworzenie systemu viaTOLL na podstawie jego specyfikacji, a co za tym idzie na jego rozwój i utrzymanie. Ustalenia te były jedną z przesłanek wskazujących na potrzebę budowy nowego systemu opłat drogowych, opartego na technologii niezależnej od praw autorskich wykonawcy systemu viaTOLL.

Wyniki przeprowadzonej przez WAT analizy dokumentacji systemu viaTOLL

⁹³ W związku z monitorowaniem przewozu drogowego towarów (aplikacja mobilna wykorzystująca technologię pozycjonowania satelitarnego). Instytut Łączności zadeklarował wówczas aktywny udział w pracach nad przygotowaniem NKSP0.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Udział w pracach Komitetu Sterującego ds. Elektronicznego Systemu Poboru Opłat

Główny Inspektor TD był członkiem Komitetu Sterującego do spraw Elektronicznego Systemu Poboru Opłat powołanego zarządzeniem nr 127 Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2018 r. jako organ odpowiedzialny za przygotowanie, wdrożenie, budowę i eksploatację oraz przejęcie KSPO.

Umowa dotycząca udziału Instytutu Łączności w przejęciu przez GITD obsługi KSPO

W dniu 28 sierpnia 2018 r. Główny Inspektor TD podpisał z Instytutem Łączności umowę nr 194/2018, której przedmiotem była realizacja czynności mających na celu przejęcie od GDDKiA i dalszą obsługę Elektronicznego Systemu Poboru Opłat z dniem 3 listopada 2018 r. w sposób umożliwiający świadczenie usługi poboru opłaty elektronicznej⁹⁴.

5.2.2. Sposób wyłonienia Podmiotu Wyznaczonego do realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem i rozwojem KSPO

Realizacja zadań w zakresie wyłonienia Podmiotu Wyznaczonego

Główny Inspektor TD brał udział w wyłonieniu Podmiotu Wyznaczonego poprzez zebranie opinii poświadczających przygotowanie techniczne i doświadczenie Instytutu Łączności w zakresie projektowania technologii informatycznych. Następnie uczestniczył w przygotowaniu projektu rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wyznaczenia podmiotu świadczącego usługi w zakresie projektowania systemu teleinformatycznego służącego do poboru opłaty elektronicznej i kontroli prawidłowości uiszczenia tej opłaty oraz określenia zakresu usług realizowanych przez ten podmiot⁹⁵.

Przeprowadzone przez Głównego Inspektora TD analizy wykazały, że Instytut Łączności był zaangażowany w budowę (na rzecz Ministerstwa Finansów) systemu monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi⁹⁶ oraz że posiadał prawa autorskie do zastosowanych w nim rozwiązań. Tym samym jako jedyny podmiot krajowy mógł pracować nad technologiczną integracją NKSP0 z SENT i zapewniał:

- bezpieczeństwo danych, w szczególności w związku z planowaną współpracą systemów NKSP0 i systemu SENT, który przetwarza dane wrażliwe;
- zapewnienie kompatybilności i współpracy NKSP0 z innymi systemami teleinformatycznymi administracji państwowej, w tym przetwarzającymi dane wrażliwe;
- zapewnienie elastyczności architektury systemu NKSP0 umożliwiającej jego bieżące dostosowanie do potrzeb strony publicznej i rozwiązań technologicznych optymalizujących efektywność ekonomiczną systemu;
- budowanie potencjału krajowego niezależnego od podmiotów prywatnych.

5.2.3. Sprawowanie nadzoru nad świadczeniem usług w zakresie projektowania, budowy i wdrożenia NKSP0 przez Podmiot Wyznaczony

Podpisanie umowy HLD na zaprojektowanie NKSP0 przez Podmiot Wyznaczony

W dniu 20 sierpnia 2019 r. zawarta została pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez Głównego Inspektora TD (Zamawiającego), a Instytutem Łączności – Państwowym Instytutem Badawczym (Projek-

⁹⁴ Umowa obowiązywała do 31 stycznia 2021 r.

⁹⁵ Określonego rozporządzeniem, o którym mowa w przypisie nr 37.

⁹⁶ Dalej SENT.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

tantem) umowa nr 251/2019⁹⁷, dotycząca świadczenia usług w zakresie zaprojektowania systemu teleinformatycznego służącego do poboru opłaty elektronicznej i kontroli prawidłowości uiszczenia tej opłaty. Oczekiwanym przez strony rezultatem realizacji tej umowy miała być efektywna realizacja projektu NKSP0, potwierdzona zgromadzeniem wysokopoziomowej dokumentacji technicznej (HLD) składowych części tego systemu zgodnie z dostarczonymi przez Projektanta produktami składającymi się na Kamienie Milowe.

Według opracowanego przez Głównego Inspektora TD raportu pt. *Prace nad Nowym Krajowym Systemem Poboru Opłat* przedłożona przez Podmiot Wyznaczony dokumentacja projektowa miała umożliwić budowę i wdrożenie NKSP0 oraz zapewnić ciągły, nieprzerwany pobór opłaty elektronicznej. Dodatkowo umowa HLD zobowiązywała Podmiot Wyznaczony do zapewnienia, że projekt NKSP0, uwzględniający poziom szczegółowości określony w tej umowie, będzie umożliwiał zbudowanie takiego systemu, jako rozwiązania kompletnego i całościowego. Projekt miał także umożliwić realizację wszystkich wymagań Głównego Inspektora TD, bez konieczności dokonywania dodatkowych analiz lub uzupełnień oraz bez zobowiązania Zleceniodawcy do nabywania jakichkolwiek dodatkowych usług, produktów czy uprawnień.

Przewidywany czas wykonania przez Podmiot Wyznaczony produktów określonych umową HLD ustalony został na cztery miesiące od dnia podpisania tej umowy. Wynagrodzenie Projektanta z tytułu wykonania Przedmiotu Umowy ustalone zostało pierwotnie na 7632,6 tys. zł⁹⁸. Zaplanowano przy tym, że Przedmiot Umowy wykonany zostanie w trzech etapach, określonych jako Kamienie Milowe, związanych z uzyskaniem produktów niezbędnych do wypracowania koncepcji funkcjonowania, budowy i wdrożenia NKSP0.

- Kamień Milowy nr 1, który miał zostać zrealizowany w ciągu miesiąca od podpisania umowy (tj. do 20 września 2019 r.), obejmował:
 - Produkt 1.1 – Wymagania biznesowe i operacyjne CRM⁹⁹ i POS¹⁰⁰, obejmujące dostarczenie oprogramowania CRM z oprogramowaniem POS do obsługi użytkowników Systemu oraz sprzedaży i dystrybucji OBU/OBE101;
 - Produkt 1.2 – Wymagania biznesowe i operacyjne dla infrastruktury sieciowej i transmisji danych zapewniającej transmisję danych

Terminy wykonania produktów określonych umową HLD

⁹⁷ Tj. umowa HLD.

⁹⁸ Po wprowadzeniu zmian aneksem nr 2 do umowy HLD, podpisanym w dniu 10 czerwca 2020 r. wynagrodzenie Projektanta wzrosło do 9769,9 tys. zł.

⁹⁹ Oprogramowanie CRM – (Customer Relationship Management) – oprogramowanie służące do zarządzania kontaktami z potencjalnymi, obecnymi i przyszłymi klientami w celu zbudowania długotrwałej więzi i zdobycia lojalności klienta.

¹⁰⁰ Oprogramowanie POS – (point of sales) – oprogramowanie do obsługi sprzedaży, umożliwiające w pełni automatyczną obsługę sprzedaży towarów i usług.

¹⁰¹ OBU – (On Board Unit) – urządzenie zainstalowane w pojeździe samochodowym do celów poboru opłaty elektronicznej. OBE – (On Board Equipment) – komponent systemu poboru opłat zlokalizowany w poruszającym się pojeździe.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

pomiędzy wszystkimi elementami sieciowymi i modułami Elektronicznego Systemu Poboru Opłat¹⁰²;

- Produkt 1.3 – Wymagania biznesowe i operacyjne dla oprogramowania Rozliczeń i płatności z uwzględnieniem obsługi użytkowników ESPO, w tym również za pośrednictwem operatorów kart flotowych.
- Kamień Milowy nr 2, który miał zostać zrealizowany w ciągu dwóch miesięcy od podpisania umowy (tj. do 20 października 2019 r.), obejmował:
 - Produkt 2.1 – Wymagania biznesowe i operacyjne kontroli poboru opłat, obejmujące lokalizacje infrastruktury przydrożnej przeznaczonej do kontroli (budowa, wyposażenie i obsługa infrastruktury przydrożnej przeznaczonej do kontroli), oprogramowanie dla Ręcznej Weryfikacji Zdarzeń, wyposażenie pojazdów Mobilnych Jednostek Kontrolnych (MJK) i oprogramowanie do zarządzania zmianami MJK;
 - Produkt 2.2 – Wymagania biznesowe i operacyjne dla WWW+Aplikacje obejmujące m.in. stronę WWW, aplikację mobilną, internetowe konto klienta, integrację z systemami płatniczymi;
 - Produkt 2.3 – Wymagania biznesowe i operacyjne dla oprogramowania do obsługi map;
 - Produkt 2.4 – Wymagania biznesowe i operacyjne dla systemu raportowego obejmującego dostawę, instalację i konfigurację systemu raportowego łącznie z niezbędną infrastrukturą sieciową;
 - Produkt 2.5 – Wymagania biznesowe i operacyjne dla oprogramowania magazynowego;
 - Produkt 2.6 – Wymagania biznesowe i operacyjne dla wyposażenia i utrzymania Centrum Przetwarzania Danych obejmujące zakres dostawy i konfiguracji infrastruktury sprzętowej wraz z zakupem odpowiednich licencji i zapewnieniem zapasowego Centrum Przetwarzania Danych i ciągłości działania Systemu.
- Kamień Milowy nr 3, który miał zostać zrealizowany w ciągu czterech miesięcy od podpisania umowy (tj. do 20 grudnia 2019 r.), obejmował:
 - Zaktualizowane Produkty wytworzone i przekazane do Głównego Inspektora TD w ramach Kamieni Milowych nr 1 i nr 2;
 - Produkt 3.1 – Katalog wymagań,
 - Produkt 3.2 – Zawartość Projektu (HLD) – część biznesowa,
 - Produkt 3.3. – Zawartość Projektu (HLD) – część techniczna,
 - Produkt 3.4 – Dokumentacja testowa.

Procedura odbioru produktów określonych w umowie HLD

Zgodnie z § 8 umowy HLD pt. *Procedura odbioru* produkty stanowiące poszczególne elementy projektu NKSP0, miały być przedstawiane Zamawiającemu przez Projektanta do roboczej weryfikacji. Weryfikacja ta miała odbywać się w trybie roboczym, co oznaczało, że Główny Inspektor TD był uprawniony do przedstawienia uwag do produktów przekazanych przez Podmiot Wyznaczony. Projektant z kolei był zobowiązany do uwzględniania uwag zgłoszonych przez Zamawiającego do wersji

¹⁰² Dalej również: ESPO.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przedstawianych produktów, w ramach danego Kamienia Milowego. Strony w § 8.2 umowy HLD ustaliły, że Kamienie Milowe podlegały odbiorowi na zasadach określonych Procedurą Weryfikacyjną, ustaloną przez Głównego Inspektora TD i Podmiot Wyznaczony. Zgodnie z załącznikiem nr 11 do umowy HLD pt. *Procedura Weryfikacyjna* Zamawiający po dokonaniu weryfikacji produktów przedstawionych do odbioru przez Projektanta był zobowiązany do udzielenia mu odpowiedzi określającej status przekazanego produktu:

- a) „Odrzucony bez weryfikacji” – co oznaczało, (...) że *brak jest wymaganych elementów dokumentu lub elementy te są niepełne, lub w inny sposób uniemożliwiają Zamawiającemu weryfikację Produktu (...)*. Produkt oznaczony statusem „Odrzucony bez weryfikacji” uważany był za niezłożony przez Projektanta. W przypadku, jeśli terminowe złożenie Produktu obwarowane było karą umowną, Zamawiający uprawniony był do jej naliczenia. Zamawiający nie był przy tym zobowiązany do dokonania weryfikacji treści produktu o statusie „Odrzucony bez weryfikacji” do czasu jego ponownego przedłożenia przez Projektanta (...) *po dokonaniu jego poprawy i uzupełnieniu o wszystkie wymagane elementy lub usunięcie innej przyczyny (...)* wymienionej w zał. nr 11;
- b) „Niezaakceptowany” – co oznaczało, (...) że *Produkt po przeprowadzeniu weryfikacji nie został zaakceptowany przez Zamawiającego (...)*. W odpowiedzi Zamawiający miał określić, które z jego uwag stanowią przyczynę niezaakceptowania produktu oraz mógł zamieścić w niej dodatkowe uwagi, które samoistnie nie stanowiły przyczyn niezaakceptowania produktu. Projektant w tym przypadku miał (...) *obowiązek odniesienia się do uwag Zamawiającego oraz ponownego przedłożenia Produktu (...) po jego poprawie i uzupełnieniu o wszystkie wymagane elementy (...)* ;
- c) „Zaakceptowany” – co oznaczało, że Zamawiający nie zgłaszał uwag do produktu.

W terminach wskazanych w Harmonogramie stanowiącym załącznik nr 8 do umowy HLD, Projektant (zgodnie z postanowieniami pkt 8.3 § 8 umowy HLD) miał przedstawić do odbioru poszczególne produkty, w tym finalne, kompletne ich wersje, wymagane w ramach danego Kamienia Milowego. W uzasadnionych przypadkach Projektant był uprawniony do wystąpienia do Głównego Inspektora TD z wnioskiem o zmianę terminu przedstawienia do odbioru Kamieni Milowych nr 1 i nr 2, przy czym warunkiem uznania zmiany za wiążącą strony umowy HLD miała być: (...) *pisemna pod rygorem nieważności zgoda Zamawiającego oraz przedstawienie przez Projektanta nowego brzmienia załącznika nr 8, zmodyfikowanego w zakresie terminu przedstawienia do odbioru Kamienia Milowego nr 1 lub nr 2, zgodnie z zakresem zgody Zamawiającego (...)*. Strony ustaliły, że ww. przypadki nie powodowały konieczności zmiany umowy HLD w drodze aneksu oraz że Zamawiający mógł nie wyrazić zgody na zmianę terminu przedstawienia do odbioru Kamieni Milowych nr 1 i nr 2.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przebieg procesu wykonania produktów w ramach Kamieni Milowych nr 1 i nr 2

Projektant przedstawił Zamawiającemu do odbioru produkty zrealizowane w ramach Kamieni Milowych nr 1 i nr 2 w terminach określonych w umowie HLD¹⁰³, przy czym dwa z trzech produktów wytworzonych w ramach Kamienia Milowego nr 1 zostały przez Zamawiającego „Odrzucone bez weryfikacji”.

Zamawiający po dokonaniu weryfikacji dokumentów wytworzonych w ramach Kamienia Milowego nr 1, przedłożonych przez Projektanta do odbioru w dniu 20 września 2019 r., nadał poszczególnym produktom następujący status:

- 1) Produkt 1.1 – *Wymagania biznesowe i operacyjne CRM i POS, obejmujące dostarczenie oprogramowania CRM z oprogramowaniem POS do obsługi użytkowników Systemu oraz sprzedaży i dystrybucji OBU/OBE „Niezaakceptowany”;*
- 2) Produkt 1.2 – *Wymagania biznesowe i operacyjne dla Infrastruktury sieciowej i transmisji danych zapewniającej transmisję danych pomiędzy wszystkimi elementami sieciowymi i modułami ESPO – „Odrzucony bez weryfikacji”. Według stanowiska Zamawiającego dostarczony produkt nie posiadał wymaganej zawartości, w tym brakowało m.in.: (...) powiązań i relacji między wymaganiami i procesami z wykorzystaniem diagramów i schematów (...) przedstawienia i opisanie schematów sieci (...) przedstawienia i opisanie topologii sieciowych (...) relacji wymagań na infrastrukturę do wymagań biznesowych (...) odniesień do norm i standardów oraz słownika pojęć i definicji (...) informacji o wymaganiu na przygotowanie dokumentacji powykonawczej (...);*
- 3) Produkt 1.3 – *Wymagania biznesowe i operacyjne dla oprogramowania Rozliczeń i płatności z uwzględnieniem obsługi użytkowników ESPO, w tym również za pośrednictwem operatorów kart flotowych – „Odrzucony bez weryfikacji”. Według stanowiska Zamawiającego nadany produktowi status wynikał m.in. z braku: (...) wyodrębnienia dwóch zasadniczych modułów: moduł naliczania opłat i moduł rozliczania wpływów do KFD (...) wskazania procesów biznesowych (...). Zamawiający stwierdził ponadto m.in., że: (...) brak wymaganej treści Produktu (...) uniemożliwia jego weryfikację z uwagi na fakt, że nie jest możliwa ocena materiału z punktu widzenia: (...) poprawności – wskazane wymagania biznesowe i operacyjne nie wypełniają wszystkich potrzeb biznesowych Zamawiającego (...) kompletności wymagań biznesowych i operacyjnych (...) jednoznaczności wskazanych wymagań biznesowych i operacyjnych, powodując możliwość różnej ich interpretacji, w szczególności, że brak jest w Produkcie 1.3 opisu wskazanych wymagań (...).*
- 4) W przypadku produktów 1.2 oraz 1.3, składających się na Kamień Milowy nr 1, którym nadany został status „Odrzucony bez weryfikacji”, Główny Inspektor TD nie wyraził pisemnej zgody na zmianę określonego

¹⁰³ Według załącznika nr 8 do umowy HLD pt. Harmonogram główny i Kamienie Milowe, termin przekazania produktów Kamienia Milowego nr 2 przypadają na 20 października 2019 r. (niedziela), stąd przekazanie tych produktów w poniedziałek (21 października 2019 r.) uznane zostało za dotrzymanie ww. terminu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w umowie HLD terminu przedstawienia ich do odbioru przez Podmiot Wyznaczony. Tym samym produkty te uznane zostały za niezłożone do odbioru w terminie określonym w umowie HLD¹⁰⁴, tj. w dniu 20 września 2019 r.

- 5) W dniu 18 października 2019 r. Projektant po uzupełnieniu brakujących dokumentów lub ich elementów, składających się na produkty 1.2 i 1.3 wytworzone w ramach Kamienia Milowego nr 1, przedstawił Zamawiającemu produkty do odbioru. Po przeprowadzeniu weryfikacji, Zamawiający nadał produktom 1.2 i 1.3 status „Niezaakceptowany”.
- 6) W związku z powyższym Zamawiający uprawniony był do naliczenia i żądania od Projektanta zapłaty na rzecz Skarbu Państwa kary umownej¹⁰⁵ w kwocie 56 000 zł¹⁰⁶ z tytułu 28 dni zwłoki w przedstawieniu do odbioru produktów 1.2 oraz 1.3 wytworzonych w ramach Kamienia Milowego nr 1.
- 7) W notatce służbowej skierowanej, w dniu 24 października 2019 r., przez Kierownika Umowy (Naczelnika Wydziału Rozwoju i Strategii w GITD) do p.o. Zastępcy Głównego Inspektora TD znalazła się m.in. następująca rekomendacja: (...) Przystąpienie do naliczenia kar umownych już na pierwszym etapie realizacji umowy, może negatywnie wpłynąć na dalszą współpracę z Projektantem i jakość wypracowanych produktów (...). Z uwagi na powyższe, na obecnym etapie prac rekomenduje się odstąpienie od (...) prawa naliczenia przez Zamawiającego kar umownych. Jednakże mając na uwadze niewystarczającą jakość Produktów przedłożonych w ramach Kamienia Milowego nr 1 informuję, że identyfikuje się ryzyko niezrealizowania umowy w terminie (...). Na notatce znajduje się adnotacja p.o. zastępcy Głównego Inspektora TD aprobująca ww. rekomendację i zawierająca prośbę o (...) mitygację zaistniałych ryzyk i bieżące informowanie kierownictwa o zaistnieniu nowych (...).
- 8) Zgodnie z postanowieniami § 8 pkt 8.8. umowy HLD, procedura odbiorowa ww. produktów miała być prowadzona w sposób staranny i efektywny, co przekładać się miało na (...) niewielką ilość iteracji¹⁰⁷ w ramach Procedury Weryfikacyjnej (...). Strony umowy miały przy tym dążyć do kompleksowej weryfikacji produktów przedstawianych w ramach poszczególnych Kamieni Milowych do odbioru oraz pełnego uwzględnienia uwag.
- 4) Po czterokrotnym przedstawieniu do weryfikacji produktów 1.1; 1.2 i 1.3 wszystkim dokumentom wytworzonym w ramach Kamienia Milowego nr 1 zostały nadane przez Zamawiającego status „zaakceptowany”, a następnie w dniu 18 grudnia 2019 r. Główny Inspektor TD podpisał protokoły ich odbioru.

¹⁰⁴ Zgodnie z postanowieniami pkt. 2.1.2. załącznika nr 11 do umowy HLD pt. Procedura weryfikacyjna.

¹⁰⁵ Tj. kary, o której mowa w pkt. 1.5. ppkt 2 załącznika nr 4 do umowy HLD pt. Odpowiedzialność Projektanta i kary umowne.

¹⁰⁶ Naliczanej w wysokości 2000 zł za każdy rozpoczęty dzień zwłoki w stosunku do terminu określonego w umowie (do czasu uzupełnienia przez Projektanta brakujących dokumentów lub ich elementów i dokonania odbioru produktów przez Zamawiającego).

¹⁰⁷ Tzn. czynności powtarzania tej samej operacji, aż do spełnienia określonego warunku.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

9) Zamawiający po weryfikacji dokumentów wytworzonym w ramach Kamienia Milowego nr 2, przedłożonych przez Projektanta do odbioru 21 października 2019 r., nadał produktom 2.1–2.6 status „Niezaakceptowany”. Po trzykrotnym przedstawieniu do weryfikacji ww. produktów, wszystkim dokumentom wytworzonym w ramach Kamienia Milowego nr 2 zostały nadany przez Zamawiającego status „Zaakceptowany”, a następnie w dniu 18 grudnia 2019 r. Główny Inspektor TD podpisał protokoły ich odbioru.

Przebieg procesu wykonania produktów w ramach Kamienia Milowego nr 3

Zgodnie z postanowieniami § 3 pkt 3.3. umowy HLD Projektant zobowiązany był przedstawić do odbioru przez Zamawiającego kompletny, zgodny ze wszelkimi wymaganiami określonymi w tej umowie Projekt Systemu (Kamień Milowy nr 3), w terminie 4 miesięcy od dnia zawarcia umowy. Warunkiem przedstawienia Projektu Systemu do odbioru było osiągnięcie przez Projektanta Kamieni Milowych nr 1 i nr 2. Projektant oświadczył przy tym (§ 3 pkt 3.4.), iż (...) *ma świadomość tego, że terminowość realizacji Umowy, w tym w szczególności osiągnięcia Kamieni Milowych, ma kluczowe znaczenie dla Zamawiającego. W związku z tym Projektant zobowiązuje się do realizacji Umowy w terminach w niej wskazanych, w szczególności w terminach określonych dla osiągnięcia Kamieni Milowych.*

Podpisanie aneksu nr 1, wydłużającego termin wykonania umowy HLD

W dniu 20 grudnia 2019 r., tj. ustalonym w umowie HLD terminie zakończenia prac i przekazania Zamawiającemu wykonanego w jej ramach Przedmiotu Umowy, Podmiot Wyznaczony zwrócił się do Głównego Inspektora TD o podpisanie aneksu nr 1 do tej umowy, zakładającego wydłużenie terminu opracowania Kamienia Milowego nr 3 do 31 stycznia 2020 r., co uzasadnił opóźnieniem w opracowaniu Kamieni Milowych nr 1 i nr 2 zgodnie z wymaganiami Głównego Inspektora TD.

Główny Inspektor TD zaakceptował ww. wnioski i 20 grudnia 2019 r. podpisał z Podmiotem Wyznaczonym aneks nr 1 do umowy HLD, w którym ustalono wydłużenie terminu opracowania Kamienia Milowego nr 3 do 31 stycznia 2020 r. Jakkolwiek aneksem nr 1 zmieniony został termin dostarczenia Zamawiającemu produktów w ramach Kamienia Milowego nr 3, to umowa HLD nie została zmieniona w zakresie terminów dotyczących przekazania do odbioru produktów wytworzonych w ramach Kamieni Milowych nr 1 i nr 2.

Pkt 3 ppkt 3.2 załącznika nr 11 do umowy HLD pt. *Procedura weryfikacyjna* ustalał, że Projektant nie ponosił odpowiedzialności za przekroczenie terminu realizacji przedmiotu zamówienia pod warunkiem, iż jego wyłączną przyczyną było przedłużenie przez Zamawiającego terminu przekazania odpowiedzi zgodnie z pkt. 2.3. tego załącznika¹⁰⁸. Stwierdzono, że Zamawiający w procesie weryfikacji dokumentów wytworzonych w ramach Kamieni Milowych nr 1 i nr 2 nie przedłużał ww. terminu przekazania odpowiedzi określającej status poszczególnych produktów.

¹⁰⁸ Wskazany pkt 2.3 ustalał m.in., że: (...) Jeśli zdaniem Zamawiającego, złożony Produkt wymaga dłuższego terminu na weryfikację i odpowiedź niż podany w pkt 2.2 (...) (10 dni roboczych) (...) Zamawiający może, w ciągu 7 dni roboczych od chwili złożenia Produktu, poinformować Projektanta o konieczności przedłużenia terminu na weryfikację i udzielenie odpowiedzi (...) oraz poinformuje Projektanta o nowym terminie przekazania odpowiedzi (...). Decyzja Zamawiającego w ww. sprawie była wiążąca dla Projektanta.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zgodnie z pkt 1.1 załącznika nr 4 do umowy HLD pt. *Odpowiedzialność Projektanta i kary umowne* Projektant ponosił pełną odpowiedzialność za należyte, w tym terminowe wykonanie umowy, a pkt. 1.5 ppkt 1 tego załącznika ustalał, że: (...) *W przypadku zwłoki w wykonaniu Przedmiotu Umowy, Zamawiający naliczy Projektantowi karę umowną w wysokości 0,4% kwoty brutto, o której mowa w § 10 ust. 10.1 Umowy*¹⁰⁹ za każdy rozpoczęty dzień zwłoki w wykonaniu Przedmiotu Umowy w stosunku do terminów określonych w Harmonogramie (...).

Podpisując w dniu 20 grudnia 2019 r. aneks nr 1 do umowy HLD¹¹⁰ oraz wyrażając zgodę na przesunięcie terminu osiągnięcia Kamienia Milowego nr 3 do 31 stycznia 2020 r., Główny Inspektor TD zrezygnował z naliczenia i żądania od Projektanta zapłaty na rzecz Skarbu Państwa kary umownej w szacunkowej kwocie 1 282 293 zł z tytułu 42 dni zwłoki w przedstawieniu do odbioru produktów wytworzonych w ramach Kamienia Milowego nr 3 w stosunku do terminu ustalonego pierwotnie w tej umowie¹¹¹.

W dniu 31 stycznia 2020 r., tj. w terminie ustalonym postanowieniami aneksu nr 1 do umowy HLD, Projektant przedłożył do odbioru produkty wykonane w ramach Kamienia Milowego nr 3.

W dniu 11 lutego 2020 r. Zamawiający poinformował Projektanta, że zgodnie z postanowieniami umowy HLD przesuwa do 16 marca 2020 r. termin weryfikacji produktów przedłożonych w ramach Kamienia Milowego nr 3¹¹². W uzasadnieniu tego stanowiska Zamawiający stwierdził m.in., że (...) *z uwagi na kluczowy charakter produktów stanowiących KM3, tj. wysokopoziomowej dokumentacji technicznej NKSP0, niezbędne jest przeprowadzenie wnikliwej analizy, weryfikacji oraz oceny zgodności przedłożonych dokumentów z przyjętymi produktami w ramach Kamienia Milowego nr 1 oraz Kamienia Milowego nr 2 (...).*

Zamawiający po dokonaniu weryfikacji przedłożonych do odbioru przez Projektanta dokumentów wytworzonych w ramach Kamienia Milowego nr 3, nadał poszczególnym produktom w dniu 16 marca 2020 r. status:

- 1) Zaktualizowane Produkty wytworzone i przekazane do Głównego Inspektora TD w ramach Kamieni Milowych nr 1 i nr 2 – „Niezaakceptowany”;
- 2) Produkt 3.1 Katalog wymagań – „Niezaakceptowany”;
- 3) Produkt 3.2 – Zawartość Projektu (HLD) – część biznesowa – „Niezaakceptowany”;

¹⁰⁹ Tj. od kwoty 9 769 912,98 zł.

¹¹⁰ Tj. w określonym w pkt 1 załącznika nr 8 do umowy HLD terminie zakończenia prac i przekazania Zamawiającemu wszystkich wykonanych w jej ramach produktów.

¹¹¹ Szacunkowa wielkość nienaliczonej przez GITD kary umownej stanowi iloczyn zwłoki w liczbie 42 dni w przedstawieniu do odbioru produktów wytworzonych w ramach Kamienia Milowego nr 3, w stosunku do ustalonego w umowie HLD pierwotnego terminu realizacji zamówienia (20 grudnia 2019 r.) i stawki dziennej tej kary w kwocie 30 530,79 zł za każdy dzień opóźnienia w wykonaniu Przedmiotu Umowy (stanowiącej 0,4% kwoty brutto wynagrodzenia przysługującego Projektantowi w kwocie 9 769 912,98 zł).

¹¹² Umowa HLD ustalała 10 Dni Roboczych, jako podstawowy termin dokonania weryfikacji produktów i udzielenia przez Zamawiającego odpowiedzi Projektantowi, przy czym w uzasadnionych przypadkach przewidywała możliwość wydłużenia tego terminu.

Negatywne skutki podpisania aneksu nr 1 do umowy HLD

Weryfikacja i odbiór produktów wykonanych w ramach Kamienia Milowego nr 3

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- 4) Produkt 3.3. – Zawartość Projektu (HLD) – część techniczna – „Niezaakceptowany”;
- 5) Produkt 3.4 – Dokumentacja testowa – „Niezaakceptowany”.

Zamawiający po dalszym trzykrotnym przedstawieniu przez Projektanta do odbioru ww. produktów wytworzonych w ramach Kamienia Milowego nr 3 (przy wydłużeniu terminu potrzebnego na weryfikację) w dniu 25 czerwca 2020 r. nadał tym produktom status „Zaakceptowany”, a następnie podpisał protokoły ich odbioru.

Podpisanie aneksu nr 2 do umowy HLD na wykonanie nowych rozwiązań projektowych w ramach Kamieni Milowych nr 4 i nr 5

Aneksem nr 2 z dnia 10 czerwca 2020 r. wprowadzone zostały dwa kolejne etapy realizacji umowy HLD – Kamienie Milowe nr 4 i 5¹¹³, związane z wypracowaniem koncepcji funkcjonowania, budowy i wdrożenia NKSP0.

Kamień Milowy nr 4, który miał zostać zrealizowany do 30 czerwca 2020 r. obejmował:

- Produkt 4.1 – Opracowanie wysokopoziomowego projektu nowego rozwiązania uwzględniającego technologie ZSL¹¹⁴ i aplikacji mobilnej, wraz z ich wpływem na pozostałe moduły NKSP0.

Kamień Milowy nr 5, który miał zostać zrealizowany do 30 czerwca 2020 r. obejmował:

- 1) Produkt 5.1 – Dokumentacja techniczna do wymagań techniczno-biznesowych w obszarze kontroli, na potrzebny opracowania dokumentacji opisu przedmiotu zamówienia, z uwzględnieniem wymagań biznesowych przekazanych przez Zamawiającego oraz uwzględnieniem wpływu przewidywanych do integracji systemów resortu finansów;
- 2) Produkt 5.2 – Analiza wykonalności wymagań techniczno-biznesowych w obszarze LDAP, pod kątem możliwości integracji z istniejącymi systemami resortu finansów z uwzględnieniem aspektu bezpieczeństwa i wpływu na inne moduły systemu;
- 3) Produkt 5.3 – Dokumentacja techniczna do wymagań techniczno-biznesowych w obszarze CPD, na potrzebny opracowania dokumentacji opisu przedmiotu zamówienia, z uwzględnieniem wymagań biznesowych przekazanych przez Zamawiającego oraz uwzględnieniem wpływu przewidywanych do integracji systemów resortu finansów;
- 4) Produkt 5.4 – Doszczegółowienie strategii testów wynikające z integracji z istniejącymi systemami resortu finansów.

Oczekiwany rezultat umowy HLD miała być efektywna realizacja projektu NKSP0, potwierdzona zgromadzeniem wysokopoziomowej

¹¹³ W związku z przejęciem przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, z dniem 1 lipca 2020 r., zadań związanych z poborem opłaty elektronicznej i opłaty za przejazd autostradą płatną (zarządzaną przez GDDKiA), produkty wytworzone przez Podmiot Wyznaczony w ramach osiągnięcia Kamieni Milowych nr 4 i 5 przekazane zostały do tego organu.

¹¹⁴ Tj. Zewnętrznego Systemu Lokalizacji – por. Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć, str. 6.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dokumentacji technicznej (HLD) składowych części tego systemu zgodnie z dostarczonymi przez Projektanta produktami składającymi się na Kamienie Milowe.

Objęte aneksem nr 2 do umowy HLD produkty wykonane przez Projektanta w ramach Kamieni Milowych nr 4 i nr 5, zostały w dniu 30 czerwca 2020 r. przekazane do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej¹¹⁵, a ich wykonanie potwierdzone zostało przez właściwą komórkę Ministerstwa Finansów.

5.2.4. Wywiązywanie się przez Głównego Inspektora TD z zadań związanych z funkcjonowaniem i rozwojem KSPO, w tym wypracowaniem koncepcji i przygotowaniem do wdrożenia NKSP0

W okresie od 3 listopada 2018 r. do 30 czerwca 2020 r. Główny Inspektor TD sporządzał sprawozdania miesięczne z działalności w zakresie poboru opłaty elektronicznej i opłaty za przejazd autostradą. Sporządzał również raporty dzienne i tygodniowe dotyczące realizacji zadań związanych z projektowaniem nowego systemu poboru opłat drogowych w ramach umowy HLD.

Wyniki ekonomiczne
KSPO w okresie poboru
opłat przez Głównego
Inspektora TD

Wpływy z opłaty elektronicznej od 3 listopada 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. wyniosły 280,9 mln zł, w 2019 r. – 1 798,1 mln zł, a w 2020 r. (do 30 czerwca) – 832,4 mln zł.

Wpływy z kar nałożonych z tytułu nieuiszczenia opłaty elektronicznej od 3 listopada 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. wyniosły 1,2 mln zł, w 2019 r. – 19,1 mln zł, a w 2020 r. (do 30 czerwca) – 8,7 mln zł.

Wpływy z opłat za przejazd autostradami płatnymi od 3 listopada 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. wyniosły 31,5 mln zł, w 2019 r. – 220,9 mln zł, a w 2020 r. (do 30 czerwca) – 74,8 mln zł.

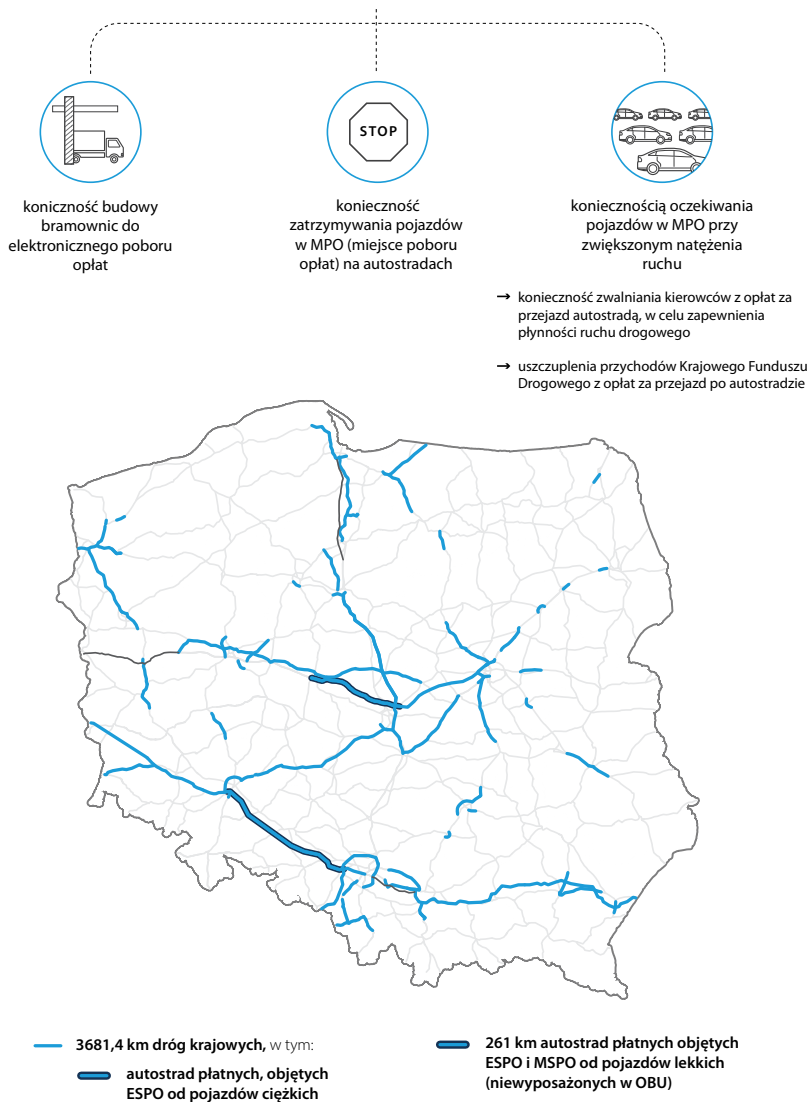
Koszty poboru opłaty elektronicznej i opłaty za przejazd autostradami płatnymi od 3 listopada 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. wyniosły 80,7 mln zł, w 2019 r. – 389,4 mln zł, a w 2020 r. (do 30 czerwca) – 150,8 mln zł.

¹¹⁵ Organu odpowiedzialnego za pobór opłaty elektronicznej i opłaty za przejazd autostradą płatną od 1 lipca 2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 6

Sieć dróg krajowych objętych do 30 września 2021 r. elektronicznym systemem poboru opłat (ESPO) i manualnym systemem poboru opłat (MSPO)



(od 24.06 do 30.09.2021 r. równoległe funkcjonującymi systemami viaTOLL i e-TOLL a następnie wyłącznie

(z dniem 1.12.2021 r. MSPO zastąpiony został systemem e-TOLL)

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GITD i GDDKiA.

Wypracowanie koncepcji funkcjonowania, budowy i wdrożenia NKSP0

Koncepcja NKSP0 została opracowana jako efekt prac badawczo-rozwojowych przeprowadzonych przez Instytut Łączności na podstawie umowy 601/2018 podpisanej z Głównym Inspektorem TD w dniu 25 października 2018 r. *Prace badawczo-rozwojowe pt. Opracowanie Studium przedwykonanołności i demonstracji technologicznej Nowego Krajowego Systemu Poboru Opłat (NKSP0)*, obejmowały opracowanie w szczególności następujących elementów:

- architektury funkcjonalnej, organizacyjnej, fizycznej i komunikacyjnej NKSP0,
- koncepcji poboru opłat dla pojazdów ciężkich i lekkich;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- koncepcji funkcjonowania Europejskiej Usługi Opłaty Elektronicznej (EETS) w ramach NKSP0;
- przygotowania instalacji testowej.

Prace uwzględniły również:

- analizę opcji dla NKSP0, tj. analizę porównawczą potencjalnej realizacji NKSP0 w technologiach wskazanych w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/52/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznych opłat drogowych we Wspólnocie;
- interoperacyjność krajową, tj. analizę możliwości współpracy z innymi systemami naliczania opłat drogowych w Polsce;
- estymację kosztów realizacji i wdrożenia wariantu rekomendowanego;
- analizę ryzyka.

W oparciu o ww. Koncepcję, Komitet Sterujący ESPO¹¹⁶ podjął dwie decyzje strategiczne o:

- realizacji NKSP0 w technologii satelitarnej GNSS (18 kwietnia 2019 r.),
- powierzenie Instytutowi Łączności projektowania NKSP0 (4 lipca 2019 r.).

Na potrzeby monitorowania i nadzorowania postępów prac związanych z procesem budowy NKSP0 były sporządzane raporty prezentujące stopień zaawansowania realizacji poszczególnych zadań.

W związku z brakami w dokumentacji systemu viaTOLL, dostarczonej Głównemu Inspektorowi TD przez GDDKiA¹¹⁷, niepozwalającymi na odtworzenie, rozwój i utrzymanie tego systemu, Instytut Łączności (Podmiot Wyznaczony) podpisał 11 umów o świadczenie usług techniczno-organizacyjnych, związanych z obsługą systemu viaTOLL, zapewniających ciągłość poboru opłat drogowych po 2 listopada 2018 r. z następującymi podwykonawcami:

- Kapsch Telematic Services sp. z o.o. (pięć umów zawartych 24 października 2018 r. na kwotę 371 952 000 zł brutto);
- Zrzeszenie Międzynarodowych Przewoźników Drogowych (umowa zawarta 24 października 2018 r. na kwotę 40 932 860,04 zł brutto);
- Traffic Services sp. z o.o. sp. k. (umowa zawarta 24 października 2018 r. na kwotę 12 010 950 zł brutto);
- Integrated Solutions sp. z o.o. (umowa zawarta 22 października 2018 r. na kwotę 48 754 856,76 zł brutto);
- Contact Center sp. z o.o. (umowa zawarta 24 października 2018 r. na kwotę 4 261 950 zł brutto);
- Diners Club CS, s.r.o. (umowa zawarta 2 listopada 2018 r. na kwotę 135 300 zł brutto);
- UPS SCS (Polska) sp. z o.o. (umowa zawarta 31 października 2018 r. na kwotę 1 107 000 zł brutto).

Działania związane z brakiem możliwości odtworzenia, rozwoju i utrzymania systemu viaTOLL

¹¹⁶ Powołany zarządzeniem nr 127 Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2018 r. w sprawie Komitetu Sterującego do spraw Elektronicznego Systemu Poboru Opłat.

¹¹⁷ Spowodowanymi niezyskaniem przez GDDKiA danych i rozwiązań objętych prawami autorskimi konsorcjum Kapsch.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W dniu 17 października 2018 r. Instytut Łączności złożył oświadczenie o odstąpieniu w części od umowy nr 194/2018 zawartej 28 sierpnia 2018 r. z Głównym Inspektorem TD¹¹⁸ (z mocą wsteczną od dnia jej podpisania), w zakresie dotyczącym¹¹⁹:

- 1) opieki autorskiej i serwisowej nad podsystemem rozliczeń płatności Accenture Learning Solution ESPO;
- 2) zapewniania autoryzacji i usługi rozliczenia transakcji bezgotówkowych dokonanych przy użyciu kart płatniczych w ESPO;
- 3) obsługi, utrzymania i rozwoju elementów ESPO;
- 4) usługi utrzymania strony internetowej e-sklepu;
- 5) świadczenia usługi kolokacji, utrzymania i dostarczania części zamiennych Centrum Przetwarzania Danych ESPO;
- 6) usługi wydruku i wysyłki not obciążeniowych, utrzymania aplikacji e-nota;
- 7) utrzymania bramki płatniczej, obsługi płatności i autoryzacji transakcji bezgotówkowych dokonywanych przy użyciu kart płatniczych i kart flotowych w ESPO.

Wartość wskazanych zadań, które miały być realizowane na podstawie umowy nr 194/2018, wyceniona została na kwotę 43 040 229 zł brutto, co stanowiło ok. 10% wynagrodzenia IŁ przewidzianego w tej umowie.

Wyniki audytu przeprowadzonego w GITD przez Izbę Administracji Skarbowej w Warszawie

Według sprawozdania z audytu przeprowadzonego w GITD przez Izbę Administracji Skarbowej w Warszawie, wartość usług świadczonych na podstawie umowy nr 194/2018 przez Instytut Łączności na rzecz Głównego Inspektora TD, po odstąpieniu od realizacji ww. siedmiu zadań, wyniosła 398 652 771 zł. W związku ze złożoną przez Instytut Łączności rezygnacją z realizacji siedmiu zadań związanych z zapewnieniem ciągłości funkcjonowania ESPO, Główny Inspektor TD (po przeprowadzeniu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego) zawarł w dniu 17 października 2018 r. z wyłonionymi w ich drodze kontrahentami siedmiu umów, obejmujących zakresem wszystkie sprawy wyłączone z umowy nr 194/2018.

Ryzyka w procesie przejścia przez GITD zadań związanych z poborem opłaty elektronicznej

W wyjaśnieniach na temat ryzyk występujących w procesie przejścia przez GITD zadań związanych z poborem opłaty elektronicznej p.o. Zastępca Głównego Inspektora TD stwierdziła m.in., że od samego początku realizowania procesu przejścia KSPO obserwowano i sygnalizowano trudności mogące mieć bezpośredni wpływ na opóźnienie terminu przejścia systemu. Jako czynniki utrudniające przejście przez Głównego Inspektora TD obsługi KSPO p.o. Zastępca Głównego Inspektora TD wymieniła m.in.: zbyt mało czasu na przekazanie systemu przez GDDKiA; zbyt mało czasu na przeprowadzenie postępowań przetargowych, luki dokumentacyjne i dług technologiczny systemu viaTOLL, braki w kodach źródłowych i niekompletna dokumentacja IT; niewystarczające wyspecjalizowane zasoby kadrowe, brak pełnej wiedzy na temat usług i dostaw niezbędnych dla funkcjonowania KSPO.

¹¹⁸ W oparciu o postanowienia § 25 ust. 25.9 tej umowy oraz przepis art. 492 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.).

¹¹⁹ Przedmiotem umowy nr 194/2018 była realizacja zadań związanych z przejściem przez GITD obsługi ESPO, w sposób zapewniający ciągłość poboru opłaty elektronicznej.

5.3. Wykonywanie przez Ministra Finansów i Szefa Krajowej Administracji Skarbowej zadań w obszarze funkcjonowania i rozwoju KSPO, w tym związanych z wypracowaniem koncepcji i wdrożeniem NKSP0

Działania Ministra Finansów i Szefa KAS w zakresie wypracowania koncepcji i przygotowania do wdrożenia NKSP0 nie doprowadziły do wdrożenia tego systemu w pierwotnie zaplanowanym terminie. Pomimo występującego stanu epidemii COVID-19 zapewniły jednak, że wpływy do KFD z opłat za przejazd po drogach krajowych, pobierane w systemie elektronicznym i manualnym realizowane były w 2020 r. w kwotach zbliżonych do założonego planu, a w 2021 r. powyżej tego planu.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że w związku z przejściem przez Szefa KAS zadań związanych z poborem opłat drogowych, w tym wypracowania koncepcji i przygotowania do wdrożenia NKSP0, w Ministerstwie Finansów od 1 lipca 2020 r. podjęto szereg działań. Pomimo tego nie uruchomiono systemu e-TOLL w pierwotnie zaplanowanym terminie, tj. od 1 lutego 2021 r. Niemożliwe także okazało się jego uruchomienie w terminie, który umożliwiłby wyłączenie systemu viaTOLL do 1 lipca 2021 r., tj. tak, jak to pierwotnie założono w ustawie z dnia 6 maja 2020 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw. Przyczyniło się do tego przedłużanie postępowań o zamówienia publiczne oraz prac programistycznych i terminów realizacji poszczególnych umów o zamówienie publiczne. Nie bez znaczenia dla długości prac nad wdrożeniem systemu e-TOLL pozostawały zmiany jego koncepcji, które wynikały z rozszerzenia zakresu narzędzi służących do pozycjonowania pojazdów o aplikację mobilną i ZSL. Powyższe doprowadziło do dwukrotnego wydłużenia działania systemu viaTOLL, najpierw do czerwca 2021 r., później do września 2021 r., co sprawiło, że utrzymanie tego systemu miało dodatkowo wynieść 178,6 mln zł. NKSP0 uruchomiono 24 czerwca 2021 r. Wciąż jednak trwały prace związane z poszczególnymi modułami systemu. Ponadto pomimo podejmowania działań na rzecz integracji z NKSP0 operatorów urządzeń OBU, a także oferowanych przez nich urządzeń, wciąż istniało ryzyko wystąpienia niewystarczającej dostępności takich urządzeń na potrzeby systemu e-TOLL, co mogło uniemożliwić podmiotom zobowiązanym do uiszczania opłaty elektronicznej korzystanie z preferowanego przez nich narzędzia pozycjonowania pojazdów. W powyższym kontekście należy jednak mieć na uwadze, że działanie viaTOLL zgodnie z wolą ustawodawcy wydłużone zostało do 30 września 2021 r. Minister Finansów, w związku ze wstąpieniem we wszystkie stosunki prawne, których podmiotem był Główny Inspektor TD, rzetelnie weryfikował działania Podmiotu Wyznaczonego związane z realizacją zawartych z nim umów, których przedmiotem były działania związane z wdrożeniem NKSP0.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działania Ministra Finansów i Szefa KAS związane z zapewnieniem właściwego funkcjonowania KSPO. Pomimo stanu epidemii COVID-19 wpływy do KFD z opłat drogowych pobieranych w systemie elektronicznym i manualnym wyniosły w 2020 r.

Rzetelna realizacja zadania w obszarze poboru opłat drogowych

Nieuruchomienie NKSP0 w zaplanowanym terminie

Zapewnienie wpływów z opłat drogowych na poziomie zaplanowanej kwoty pomimo stanu epidemii COVID-19

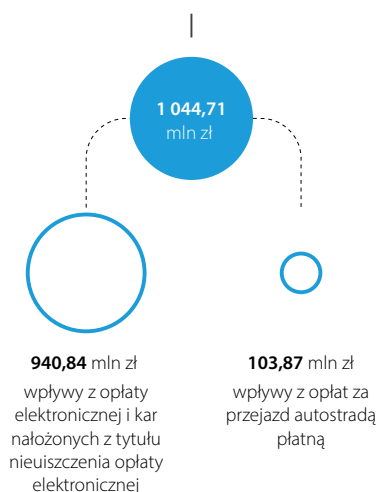
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

1951,9 mln zł, tj. blisko 95% zaplanowanej kwoty. Z kolei w pierwszej połowie 2021 r. wpływy z tych samych tytułów wyniosły 1027,8 mln zł, tj. były wyższe o 3,3% od planowanych.

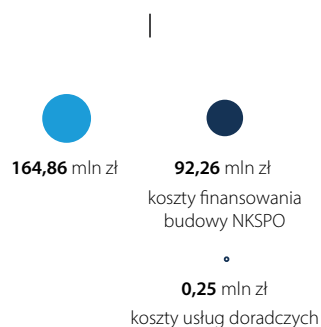
Infografika nr 7

Wpływy i koszty funkcjonowania KSPO w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2020 r.

wpływy z opłat drogowych i kar nałożonych z tytułu nieuiszczenia opłaty elektronicznej w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2020 r.



koszty poboru opłaty elektronicznej i opłaty za przejazd autostradą płatną



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Infrastruktury.

5.3.1. Sposób wyłonienia Podmiotu Wyznaczonego do realizacji zadań związanych z wypracowaniem koncepcji funkcjonowania i wdrożeniem NKSP

Ustawa z dnia 6 maja 2020 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw, z dniem 1 lipca 2020 r. nałożyła na Szefa KAS obowiązek poboru opłaty elektronicznej na zasadach określonych w ustawie o drogach publicznych i opłaty za przejazd autostradą płatną na zasadach określonych w ustawie o autostradach płatnych oraz o KFD. Szef KAS zobowiązany był przy tym podjąć działania mające na celu wdrożenie NKSP, a zgodnie z przywołaną wyżej ustawą z dnia 6 maja 2020 r., dotychczasowy system poboru opłat viaTOLL miał działać nie dłużej niż do 1 lipca 2021 r.

Zmiany organizacyjne Ministerstwa Finansów w związku z obsługą KSPO

W związku z przejęciem przez Szefa KAS zadań w zakresie poboru opłat drogowych zmieniono strukturę organizacyjną Ministerstwa Finansów¹²⁰. Zadania merytoryczne przeniesiono do Departamentu Poboru Opłat Drogowych (dalej DPO). Ministerstwo Finansów z dniem 1 lipca 2020 r. przejęło przy tym 224 pracowników GITD, którzy wykonywali zadania związane z obsługą KSPO oraz wdrożeniem NKSP. Ministerstwo Finansów przejęło ponadto m.in.: powierzchnię biurową przy

¹²⁰ Zarządzeniem nr 86 Prezesa Rady Ministrów z 24 czerwca 2020 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Finansów (M.P. poz. 569) utworzono DPO. Zarządzeniem Ministra Finansów z 30 czerwca 2020 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 83) ustalono zadania DPO i przypisano nowe zadania dla Departamentu Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej i Departamentu Finansów i Księgowości.

Al. Jerozolimskich 132–136 w Warszawie; dokumentację kadrową i dokumentację finansowo-księgową dotyczącą KFD; dokumentację dotyczącą KSPO z kodami źródłowymi; oprogramowanie biurowe; pojazdy z wyposażeniem; aktywne umowy związane z poborem opłaty elektronicznej i opłaty za przejazd autostradą; prowadzone postępowania o udzielenie zamówienia publicznego związane z poborem i kontrolą prawidłowości uiszczenia opłat drogowych.

W okresie poprzedzającym wejście w życie przywołanej wyżej ustawy z dnia 6 maja 2020 r. podjęto w Ministerstwie Finansów niezbędne czynności, by Szef KAS od 1 lipca 2020 r. przejął od Głównego Inspektora TD kompetencje w zakresie poboru opłaty elektronicznej i opłaty za przejazd autostradą oraz podejmowaniem działań mających na celu wprowadzenie systemów elektronicznego poboru opłat i ich szerokiego zastosowania. Proces ten obejmował m.in. działania o charakterze organizacyjnym, tj. przejście majątku i pracowników GITD. Z wejściem w życie wspomnianej wyżej ustawy Ministerstwo Finansów posiadało zatem zasoby, które pozwalały mu na realizację zadań związanych z poborem opłaty elektronicznej i opłaty za przejazd autostradą płatną oraz na prowadzenie prac związanych z wdrożeniem NKSP0.

5.3.2. Sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem przez Podmiot Wyznaczony zadań związanych z wdrożeniem NKSP0

Minister Infrastruktury na podstawie art. 13hb ust. 1n i 1o ustawy o drogach publicznych wydał rozporządzenie z dnia 7 sierpnia 2019 r., którym wyznaczył Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy, jako Podmiot Wyznaczony. Instytut Łączności wyznaczono do świadczenia usług z zakresu projektowania urządzeń i elementów systemu teleinformatycznego służącego do poboru opłaty elektronicznej i kontroli prawidłowości uiszczenia tej opłaty. W uzasadnieniu rozporządzenia wskazano, że Instytut Łączności posiada przygotowanie techniczne i doświadczenie w zakresie projektowania, budowy, rozwoju, wdrażania i utrzymania technologii teleinformatycznych.

Wobec wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 6 maja 2020 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw¹²¹ Minister Finansów z dniem 1 lipca 2020 r. wstąpił we wszystkie stosunki prawne, w tym umowy i porozumienia, których podmiotem był Główny Inspektor TD w związku z wykonywaniem zadań, o których mowa w art. 13hb ust. 1 ustawy o drogach publicznych i w art. 37a ustawy o autostradach płatnych oraz o KFD. Tym samym, Minister Finansów z dniem 1 lipca 2020 r. stał się stroną umów nr 251/2019 z dnia 20 sierpnia 2019 r. (tj. umowy HLD¹²²) i nr 101/2020 z dnia 10 czerwca 2021 r. Po 30 czerwca 2020 r. umowa HLD została zmieniona raz, a umowa nr 101/2020 r. – cztery razy.

Ustalono, że merytoryczny zespół na podstawie procedury weryfikacyjnej analizował produkty Kamieni Milowych oraz Kamienie Milowe przekazane przez Instytut Łączności w związku z realizacją umowy HLD i umowy

Powołanie Podmiotu Wyznaczonego i nadzór nad realizacją zadań związanych z wdrożeniem NKSP0

¹²¹ Art. 11 ust. 1 przywołanej ustawy zmieniającej.

¹²² Por. Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć, str. 6.

nr 101/2020 pod kątem ich zgodności z wytycznymi. Instytut Łączności przedstawiał m.in.: bieżące raporty z postępów prac; zestawienia kosztów, które weryfikowano pod kątem zgodności z umową; dokumenty potwierdzające prawidłowość wyliczenia wynagrodzenia określonego w zestawieniu kosztów; zestawienia częściowych prac; wymagane oświadczenia, w tym o wykonaniu kluczowych usług osobiście. Ponadto kierowano do Instytutu Łączności prośby o wyjaśnienie lub potwierdzenie podejmowanych lub planowanych czynności, jak i kosztów, które ich dotyczyły, oraz przeprowadzano spotkania robocze, na których omawiano założenia biznesowe i postęp prac.

5.3.3. Wypełnianie zadań związanych z wypracowaniem koncepcji i przygotowaniem do wdrożenia NKSP0

Zmiany w koncepcji budowy i wdrożenia NKSP0

W dniu 2 lipca 2020 r. w Ministerstwie Finansów wydano pozytywną rekomendację w zakresie przygotowania i uruchomienia inicjatywy biznesowej o nazwie „Budowa i wdrożenie Elektronicznego Systemu Poboru Opłat KAS (ESPO)”. Pełnomocnik Ministra Finansów ds. Informatyzacji w dniu 8 lipca 2020 r. podpisał „Kartę projektu” dotyczącą projektu „Budowa i wdrożenie Systemu Poboru Opłaty Elektronicznej KAS (SPOE KAS)”. Minister Finansów w dniu 23 lipca 2020 r. podjął decyzję o uruchomieniu tego projektu. Nowy SPOE KAS miał opierać się na technologii wykorzystującej pozycjonowanie satelitarne GNSS i bezprzewodową transmisję danych za pośrednictwem operatorów sieci komórkowych oraz na analizie danych lokalizacyjnych. Opłata elektroniczna miała być uiszczana z wykorzystaniem urządzeń OBU, urządzeń ZSL oraz darmowej aplikacji mobilnej. W ramach nowego systemu miała być dostępna usługa EETS¹²³. Przewidziano otwartą architekturę systemu, na którą, zgodnie z „Kartą projektu”, składało się 31 modułów. Założono, że cztery moduły wytworzy Instytut Łączności (Podmiot Wyznaczony), a pozostałe Ministerstwo Finansów własnymi siłami z wykorzystaniem usług *body leasing*¹²⁴ oraz usług świadczonych przez podmioty zewnętrzne. Dla każdego modułu określono termin dostarczenia. Do wdrożenia systemu o bazowych funkcjonalnościach miało dojść w lutym 2021 r., a jego docelowej wersji – w grudniu 2021 r. Jako główne ryzyka związane z realizacją projektu wskazano m.in. ryzyko przedłużania się procedur wyboru wykonawcy i podpisania umowy o zamówienie publiczne ze względu na znaczną kwotę zamówień, co miało prowadzić do dużej konkurencji, i ryzyko wydłużania się łańcucha dostaw w warunkach pandemii COVID-19.

Podpisanie umowy i wykonanie produktów w ramach 23 Kamieni Milowych

Instytut Łączności na podstawie umowy nr 101/2020, z uwzględnieniem aneksów, zobowiązał się do dostarczenia 23 Kamieni Milowych., dla których ustalono terminy ich dostarczenia. W pewnych przypadkach zwracał się do Ministra Finansów o zmianę terminu dostarczenia niektórych Kamieni

¹²³ Europejska Usługa Opłaty Elektronicznej zapewniająca możliwość uiszczenia należności na obszarach elektronicznego poboru opłat na terenie Unii Europejskiej przy użyciu jednego urządzenia OBU, jednego konta użytkownika i na podstawie jednej umowy.

¹²⁴ Tj. usług zapewnienia zasobów ludzkich z branży IT związanych z wytwarzaniem i wdrażaniem systemów informatycznych, zawartych z 12 podmiotami zewnętrznymi.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Milowych, na co zamawiający wyrażał zgodę. Stwierdzono, że Instytut Łączności przekazywał Kamienie Milowe w obowiązujących terminach dostarczenia.

Po dostarczeniu Kamienia Milowego rozpoczynała się procedura weryfikacyjna, wskutek której zamawiający mógł określić jego status. Zamawiający po przeprowadzeniu procedury weryfikacyjnej kamieniom milowym przedstawionym w terminie dostarczenia nadawał status „zaakceptowany” albo „niezaakceptowany” i w tym przypadku zgłaszał uwagi, co zobowiązało Instytut Łączności do odniesienia się do nich oraz przedstawienia poprawionych i uzupełnionych wersji. Do 16 lipca 2021 r. zaakceptowano i odebrano 13 Kamieni Milowych. W przypadku pozostałych dziesięciu, według stanu na 16 lipca 2021 r. dla sześciu, dla których upłynął termin przedstawienia, termin ten dotrzymano i trwała wobec nich procedura weryfikacyjna, a dla czterech nie upłynął termin przedstawienia.

W pracach nad poszczególnymi modułami NKSP0 korzystano z usług *body leasing*. Potrzeba korzystania z tych usług wynikała z braku odpowiednich zasobów kadrowych IT i trudności z zatrudnieniem specjalistów IT w administracji publicznej.

W pracach nad poszczególnymi modułami NKSP0 uczestniczył wykonawca Aplikacje Krytyczne sp. z o.o., tj. spółka celowa Skarbu Państwa utworzona na podstawie ustawy z dnia 29 kwietnia 2016 r. o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań dotyczących informatyzacji w zakresie działów administracji rządowej budżet i finanse publiczne¹²⁵. Spółce tej powierza się wykonywanie projektów informatycznych w celu zapewnienia Ministrowi Finansów i innym organom KAS, systemów i rozwiązań teleinformatycznych wspierających m.in. wyższą efektywność poboru opłat.

W czasie posiedzenia Komitetu Sterującego do spraw Elektronicznego Systemu Poboru Opłat w dniu 15 października 2019 r. zastępca Szefa KAS zgłosił zastrzeżenie do koncepcji NKSP0 wypracowanej w GITD, związanej z tym, że tylko urządzenia OBU przewidziano jako narzędzie do przekazywania danych geolokalizacyjnych. Zaproponował, w oparciu o doświadczenia KAS, zastosowanie także np. aplikacji mobilnej. Pomimo wątpliwości innych uczestników posiedzenia wskazujących, że zmiana koncepcji w tym zakresie może przyczynić się do niewdrożenia NKSP0 w lutym 2021 r. i że dla dochowania tego terminu do końca października 2019 r. powinno rozpocząć się postępowanie o zamówienie publiczne w przedmiocie dostarczenia urządzeń OBU, zastępca Szefa KAS zwrócił się o uruchomienie dodatkowego strumienia związanego z aplikacją mobilną. Na następnym posiedzeniu Komitetu, w dniu 10 grudnia 2019 r., po przedstawieniu wyników testów działania urządzeń OBU i aplikacji mobilnej, wskazujących na podobną ich skuteczność, zdecydowano o uruchomieniu w NKSP0 aplikacji mobilnej i urządzeń ZSL jako kolejnych narzędzi przekazujących dane geolokalizacyjne. Z prezentacji przedstawionej na posiedzeniu wynikało,

Rozszerzenie narzędzi do przekazywania danych geolokalizacyjnych w NKSP0

¹²⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 186.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

że w viaTOLL aktywnych było około 1,35 mln urządzeń OBU oraz że na potrzeby NKSP0 powinno być dostępnych około 1,65 mln takich urządzeń, w tym 0,15 mln urządzeń zapasowych.

Rezygnacja z zapewnienia dystrybucji urządzeń OBU przez organ uprawniony do poboru opłaty elektronicznej

Zgodnie z „Kartą projektu” KAS urządzenia OBU miały być dystrybuowane na zasadach komercyjnych przez prywatnych przedsiębiorców. Natomiast w czasie, gdy za podejmowanie działań związanych z budową i wdrożeniem NKSP0 odpowiadał Główny Inspektor TD, rekomendowano wariant, zgodnie z którym urządzenia OBU miał zapewniać GITD.

Ministerstwo Finansów w związku z uwagami zgłoszonymi na spotkaniu z przedstawicielami przewoźników w dniu 19 kwietnia 2021 r. zauważyło, że ma świadomość, że kwestia zapewnienia urządzeń OBU pozostaje dla środowiska przewoźników drogowych niezwykle istotna i poczyni starania, żeby dostępność tych urządzeń była jak największa. Wskazało jednak przy tym, że z przyczyn operacyjnych nie było możliwe uzależnienie wdrożenia e-TOLL od przeprowadzenia przez administrację przetargu na zakup urządzeń OBU, gdyż przetarg z dostawą tych urządzeń opóźniłby uruchomienie systemu co najmniej o 1,5 roku. Na kolejnych spotkaniach z przedstawicielami przewoźników z 10 maja 2021 r. i z 7 czerwca 2021 r. Ministerstwo Finansów i KAS wskazały, że są świadome zapotrzebowania na dużą ilość urządzeń OBU i że gdy zidentyfikują problem z ich dostępnością na rynku, będą na bieżąco podejmować działania mające za zadanie zapewnienie ciągłości działania systemu.

Strategia poboru opłat za przejazd autostradą przez Szefa KAS

W dniu 27 sierpnia 2020 r. przyjęto w Ministerstwie Finansów „Strategię poboru opłaty za przejazd autostradą przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej”, która określiła, że sposób poboru opłaty za przejazd autostradą dla pojazdów lekkich powinien zapewniać nieograniczoną przepustowość autostrad, tj. odbywać się bez szlabanów i bramek (przejazd typu *free-flow*). W związku z przyjęciem Strategii m.in. rozpoczęto prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o KFD oraz niektórych innych ustaw. W dniu 6 listopada 2020 r. projekt ustawy skierowano do uzgodnień i konsultacji publicznych, w których zgłoszono wiele uwag. Rada Ministrów w dniu 30 marca 2021 r. przyjęła projekt tej ustawy i zdecydowała o skierowaniu go do Sejmu, co nastąpiło w dniu 9 kwietnia 2021 r. W uzasadnieniu projektu wskazano m.in., że celem tego projektu było wprowadzenie poboru opłaty za przejazd autostradą, który nie ogranicza przepustowości ruchu, co miało nastąpić przez rezygnację z manualnego poboru opłat. Projektowane przepisy stanowiły podstawę wykorzystania NKSP0 do poboru opłaty za przejazd autostradą i wprowadzały możliwość zmiany sposobu poboru tej opłaty na odcinkach koncesyjnych autostrad. W trakcie prac sejmowych wprowadzono do projektu tej ustawy przepisy nowelizujące ustawę z dnia 6 maja 2020 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych i niektórych innych ustaw, które ustalały, że system viaTOLL ma działać nie dłużej niż do 30 września 2021 r. Sejm RP w dniu 15 kwietnia 2021 r. uchwalił ustawę o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz niektórych innych ustaw. Ustawa weszła w życie 17 czerwca 2021 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ze względu na napięty harmonogram projektu, każde opóźnienie prac nad modułami NKSP0 stwarzało ryzyko dotyczące terminu i zakresu jego dostarczenia. Prace nad poszczególnymi modułami wydłużały się ze względu na długotrwałość postępowań o zamówienie publiczne, do czego przyczyniły się konieczność udzielenia odpowiedzi na liczne zapytania potencjalnych oferentów i składanie przez wykonawców odwołań do Krajowej Izby Odwoławczej. Ryzyko przedłużania się postępowań urzeczywistniło się we wrześniu 2020 r. W związku z powyższym, do przeprowadzenia niektórych postępowań zaangażowano poszczególne izby administracji skarbowej.

Na wydłużanie się realizacji poszczególnych modułów systemu wpływał postęp prac programistycznych. Przeprowadzanie tych prac zależało w szczególności od stanu realizacji prac w innych modułach. Prace wydłużały się także w zakresie testów oprogramowania, których przedmiotem miały być moduły systemu. Do wydłużenia prac nad poszczególnymi modułami przyczyniło się także przyjęcie strategii przejazdu typu *free flow* na autostradach płatnych, w związku z czym musiały one zostać zmodyfikowane i rozszerzone o funkcjonalności dotyczące pojazdów lekkich. Modyfikacja modułów spowodowała przesunięcie terminu ich dostarczenia.

W przypadku poszczególnych umów o zamówienie publiczne dochodziło do przesunięcia terminów ich wykonania, co w niektórych przypadkach wynikało ze składania przez zamawiającego jednostronnych oświadczeń (dotyczyło to m.in. usługi obsługi klienta Systemu Poboru Opłaty Elektronicznej (SPOE) KAS za pośrednictwem operatorów kart flotowych i usługi bezpośredniej obsługi klienta w punktach dystrybucji oraz przygranicznych punktach obsługi klienta). Wpływ na opóźnienia w realizacji NKSP0 miały również trudności z dostarczeniem przedmiotu zamówienia w warunkach pandemii COVID-19.

Nie dochowano pierwotnie przyjętego terminu uruchomienia NKSP0, tj. 1 lutego 2021 r. W końcu listopada 2020 r. Ministerstwo Finansów poinformowało Komitet Sterujący do spraw Elektronicznego Systemu Poboru Opłat o konieczności przesunięcia terminu uruchomienia systemu o dwa-trzy miesiące, tj. na marzec-kwiecień 2021 r. Pomimo przesunięcia terminu uruchomienia NKSP0 harmonogram projektu pozostał napięty, a ze względu na wydłużanie prac nad projektem w połowie marca 2021 r. zaproponowano uruchomienie NKSP0 od 9 czerwca 2021 r. W końcu maja 2021 r. stwierdzono, że uruchomienie NKSP0 z dniem 9 czerwca 2021 r. będzie niemożliwe ze względu na postęp prac nad projektem.

W dniu 4 maja 2021 r. uruchomiono stronę www.etoll.gov.pl, na której udostępniano m.in. informacje o: systemie e-TOLL i sposobach rejestracji w tym systemie; sposobach płatności za przejazd drogami płatnymi objętymi systemem e-TOLL; obsłudze klienta; poborze manualnym na autostradach płatnych zarządzanych przez Generalnego Dyrektora DKiA itp. Dopiero w dniu 24 maja 2021 r. uruchomiono Telefoniczne Centrum Obsługi Klienta, a w dniu 26 maja 2021 r. – Internetowe Konto Klienta, dzięki któremu możliwe było zarejestrowanie się w systemie e-TOLL.

Wydłużenie czasu prac nad NKSP0 z uwagi na przewlekłość postępowań przetargowych i stan epidemii COVID-19

Opóźnienia w procesie uruchomienia NKSP0

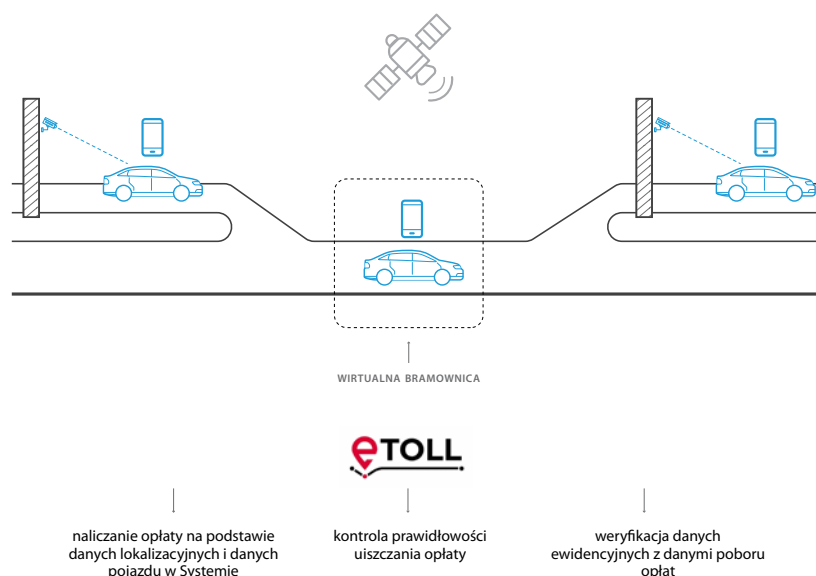
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Uruchomienie systemu e-TOLL pomimo niezakończenia prac nad modułami tego systemu

W dniu 23 czerwca 2021 r. ogłoszono obwieszczenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 22 czerwca 2021 r. w sprawie informacji o uruchomieniu Systemu Poboru Opłaty Elektronicznej KAS w dniu 24 czerwca 2021 r. Uruchomienie SPOE KAS pn. handlową e-TOLL nastąpiło zgodnie z tym obwieszczeniem. Na posiedzeniu Komitetu Sterującego ds. Elektronicznego Systemu Poboru Opłat w dniu 31 maja 2021 r. wskazano, że z perspektywy użytkownika końcowego wdrożenie systemu e-TOLL było pełne ponieważ: obejmowało rejestrację w tym systemie, wykorzystanie wybranej metody przekazywania danych geolokalizacyjnych, jak i rozliczanie się za przejazd po drogach płatnych w oparciu o system e-TOLL. Po uruchomieniu systemu e-TOLL trwały jednak prace związane z poszczególnymi modułami tego systemu.

Infografika nr 8

Schemat poboru i kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej w systemie e-TOLL



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów – KAS.

Wydłużenie okresu funkcjonowania systemu viaTOLL

W związku z powyższym na podstawie ustawy z dnia 15 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o KFD oraz niektórych innych ustaw, wydłużony został termin funkcjonowania systemu viaTOLL do 30 września 2021 r. W dniu 29 lipca 2021 r. ogłoszono obwieszczenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 28 lipca 2021 r. w sprawie informacji związanych z poborem opłaty elektronicznej wykorzystującym technologię komunikacji bliskiego zasięgu (DSRC), wskazując, że opłata elektroniczna za pośrednictwem viaTOLL będzie pobierana do 30 września 2021 r. Pomimo wydłużenia działania viaTOLL w tygodniowej informacji zarządczej o kluczowych projektach Ministerstwa Finansów z 25 czerwca 2021 r. stwierdzono, że napięty harmonogram prac nad e-TOLL, które mają jeszcze zostać wykonane i złożoność nowego systemu stwarzały ryzyko dostarczenia usług niższej niż zakładano jakości. W informacji wskazano, że wdrożono podstawowe funkcjonalności i że nadal trwają prace nad wdrożeniem docelowych funkcjonalności systemu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Według stanu na 16 lipca 2021 r. aplikację mobilną pobrano 48,6 tys. razy, założono 42,4 tys. kont w Internetowych Kontach Klienta KAS oraz zarejestrowano w systemie 59,1 tys. pojazdów, w tym 43,3 pojazdów ciężkich.

W dniu uruchomienia systemu e-TOLL żaden dostawca EETS nie świadczył tej usługi. Nawiązano współpracę w zakresie przystąpienia do akredytacji w e-TOLL z sześcioma dostawcami EETS, z którymi zawarto umowy o poufności. Szef KAS od 7 maja 2021 r. był gotowy do rozpoczęcia testów akredytacyjnych. Poszczególni dostawcy EETS zadeklarowali gotowość do przystąpienia do testów akredytacyjnych na przełomie września i października 2021 r.

Zaplanowano, że w ramach e-TOLL zostanie udostępniona usługa, dzięki której będzie możliwe wnoszenie opłaty elektronicznej za pośrednictwem operatorów kart flotowych. W tym celu Skarb Państwa zawarł umowę z podmiotem, za którego pośrednictwem miały być udostępniane usługi operatorów kart flotowych. Zgodnie z harmonogramem przyjętym przez zamawiającego i wykonawcę rejestracja w e-TOLL za pośrednictwem wybranych operatorów kart flotowych miała rozpocząć się od 3 sierpnia 2021 r. Szef KAS niezależnie od powyższego rozpoczął prace nad bezpośrednią integracją e-TOLL z operatorami kart flotowych, co ze względu na konieczność wytworzenia oprogramowania, przetestowania integracji oraz stworzenie wzorów umów i dokumentacji, ma być wdrożone od 1 lipca 2022 r.

W Planie Finansowym KFD na 2020 r. zaplanowano, że wpływy z poboru opłat za przejazd w systemie elektronicznym wyniosą 1867,3 mln zł, a w systemie manualnym – 192,7 mln zł. W Planie Finansowym KFD na 2021 r. zaplanowano, że wpływy z poboru opłat za przejazd w systemie elektronicznym wyniosą 1825,2 mln zł, a w systemie manualnym – 210,5 mln zł.

W 2020 r. wpływy z poboru opłat za przejazd w systemie elektronicznym wyniosły 1773,3 mln zł, z czego w drugiej połowie roku – 940,8 mln zł, a w systemie manualnym – 178,8 mln zł, z czego w drugiej połowie roku – 103,9 mln zł. W 2020 r. oprócz standardowej sezonowości wpływów wystąpiły istotne spadki natężenia ruchu na sieci dróg objętych opłatami w miesiącach, w których gospodarka była czasowo „zamrażana” w związku z wprowadzeniem stanu pandemii, tj. na przełomie pierwszego i drugiego kwartału 2020 r. i w mniejszym stopniu w okresie październik–listopad 2021 r. W pierwszej połowie 2021 r. wpływy z poboru opłat za przejazd w systemie elektronicznym wyniosły 942,4 mln zł, a w systemie manualnym – 85,4 mln zł.

W Planie Finansowym KFD na 2020 r. zaplanowano, że wydatki związane z finansowaniem poboru opłat drogowych wyniosą 469,7 mln zł, w tym na finansowanie KSPO 242,4 mln zł, na finansowanie NKSP0 220,0 mln zł oraz że finansowanie usług doradczych wyniesie 7,3 mln zł. W Planie Finansowym KFD na 2021 r. zaplanowano, że wydatki związane z finansowaniem poboru opłat drogowych wyniosą 851,1 mln zł, w tym na finansowanie KSPO 314,4 mln zł, na finansowanie NKSP0 530,6 mln zł, a finansowanie usług doradczych wyniesie 6 mln zł.

Brak możliwości korzystania z usługi EETS w początkowym okresie funkcjonowania NKSP0

Opóźnienia w stosowaniu kart flotowych w systemie e-TOLL

Wpływy z opłat drogowych i koszty funkcjonowania KSPO w 2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

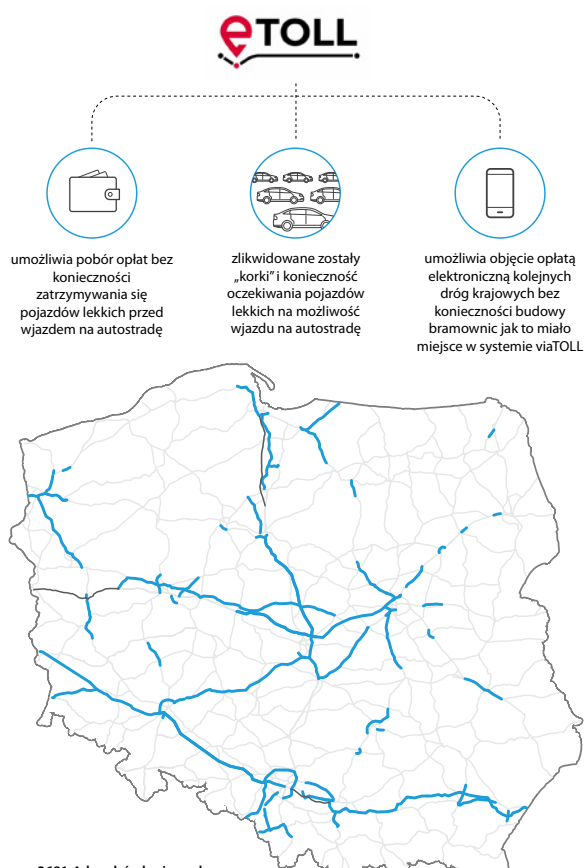
W 2020 r. wydatki związane z finansowaniem systemów poboru opłat drogowych wyniosły 416,1 mln zł, z czego w drugiej połowie roku – 257,4 mln zł, w tym na finansowanie KSP0 315,7 mln zł, z czego w drugiej połowie roku – 164,9 mln zł, na finansowanie NKSP0 99,9 mln zł, z czego w drugiej połowie roku – 92,3 mln zł oraz że finansowanie usług doradczych wyniesie 0,51 mln zł, z czego w drugiej połowie roku – 0,25 mln zł. W pierwszej połowie 2021 r. wydatki związane z finansowaniem systemów poboru opłat drogowych wyniosły 176,4 mln zł, w tym na finansowania KSP0 – 112,5 mln zł, na finansowania budowy NKSP0 – 63,4 mln zł, a na usługi doradcze – 0,45 mln zł.

Przedłużenie umowy z Instytutem Łączności na obsługę systemu viaTOLL

W dniu 21 grudnia 2020 r. aneksem nr 11 wydłużono o pięć miesięcy, tj. do końca czerwca 2021 r., umowę nr 194/2018 z 28 sierpnia 2018 r. zawartą z Instytutem Łączności na utrzymanie systemu viaTOLL. Przedłużenie umowy uzasadniono potrzebą zapewnienia okresu przejściowego, w którym działałyby dotychczasowy i nowy system poboru opłat, opóźnieniami w zamówieniach publicznych i niewystarczającym stanem zaawansowania prac nad NKSP0 w dniu 1 lipca 2020 r. Wartość prac objętych aneksem wynosiła 105 mln zł. W dniu 30 czerwca 2020 r. aneksem nr 12 wydłużono umowę nr 194/2018 po raz kolejny, tym razem do końca września 2021 r. W ten sposób miał zostać zapewniony okres przejściowy, w którym działałyby równocześnie dotychczasowy i nowy system poboru opłat. Wartość prac objętych aneksem wynosiła 73,6 mln zł.

Infografika nr 9

Sieć dróg krajowych objętych od 1 grudnia 2021 r. elektronicznym systemem poboru opłat e-TOLL



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Ministerstwa Finansów – KAS.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Czy działania organów administracji rządowej doprowadziły do wybrania optymalnej koncepcji funkcjonowania nowego krajowego systemu poboru opłat drogowych oraz terminowego i rzetelnego wdrożenia tego systemu?

Cel główny kontroli

1. Czy Minister Infrastruktury rzetelnie realizował politykę państwa w zakresie opłaty elektronicznej i opłaty za przejazd autostradą płatną oraz sprawował nadzór nad działalnością Generalnego Dyrektora DKiA, a następnie Głównego Inspektora TD, w obszarze funkcjonowania i rozwoju KSPO, w tym nad wypracowaniem koncepcji i przygotowaniem do wdrożenia NKSP0?
2. Czy działalność Głównego Inspektora TD w zakresie realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem i rozwojem KSPO, w tym poborem opłaty elektronicznej oraz wypracowaniem koncepcji i przygotowaniem do wdrożenia NKSP0 prowadzona była rzetelnie, w sposób zapewniający ciągłość poboru opłaty elektronicznej?
3. Czy działalność Ministra Finansów i Szefa KAS w zakresie realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem i rozwojem KSPO, w tym poborem opłaty elektronicznej oraz wypracowaniem koncepcji i przygotowaniem do wdrożenia NKSP0 prowadzona była rzetelnie, w sposób zapewniający właściwe działanie i terminowe uruchomienie systemu e-TOLL?

Cele szczegółowe

Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Finansów, GITD.

Zakres podmiotowy

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹²⁶ pod względem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości działalności jednostek kontrolowanych.

Kryteria kontroli

Od 31 października 2018 r. do 2 sierpnia 2021 r., z możliwością wykorzystania dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, związanych z wyborem koncepcji, wdrożeniem i funkcjonowaniem krajowego systemu poboru opłat drogowych.

Okres objęty kontrolą

1. Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy własnej NIK¹²⁷, w okresie od 21 kwietnia do 3 września 2021 r. Wyniki kontroli przedstawione zostały w wystąpieniach pokontrolnych:
 - KIN 410.004.01.2021 z 3 września 2021 r. do Ministra Infrastruktury,
 - KIN 410.004.02.2021 z 3 września 2021 r. do Głównego Inspektora TD,
 - KBF 410.004.03.2021 z 12 sierpnia 2021 r. do Ministra Finansów.
2. Na podstawie wyników kontroli sformułowane zostały dwa wnioski pokontrolne skierowane do Głównego Inspektora TD oraz uwagę dotyczącą działalności Ministra Finansów i Szefa KAS w obszarze wdrażania NKSP0.
 - a) Wnioski pokontrolne skierowane przez NIK do Głównego Inspektora TD o:
 - Zapewnienie skutecznego nadzoru nad realizacją umów zawieranych przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego,

Pozostałe informacje

¹²⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm.

¹²⁷ Potrzeba przeprowadzenia przez NIK badań kontrolnych procesu wdrażania NKSP0 zgłoszona została przez sejmową Komisję Infrastruktury.

w sposób umożliwiający wyeliminowanie ryzyk związanych z nienależytym ich wykonywaniem, w szczególności zwracając uwagę na terminowość oraz jakość wytwarzanych produktów i świadczonych usług.

- Wyeliminowanie przypadków niestosowania sankcji z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umów zawieranych przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego, w tym bezwarunkowe egzekwowanie należnych Skarbowi Państwa kar umownych,

– zostały zrealizowane w drodze działań organizacyjnych i nadzorczych podjętych przez Generalnego Dyrektora GITD.

- b) W uwadze, sformułowanej w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Finansów NIK stwierdziła, że: *Działania Ministra Finansów i Szefa KAS w zakresie opracowania koncepcji i przygotowania do wdrożenia nowego krajowego systemu poboru opłat drogowych nie doprowadziły do jego wdrożenia w pierwotnie zaplanowanym terminie. Wobec wystąpienia obiektywnych trudności, które według ustawodawcy były podstawą do przedłużenia terminu zakończenia prac nad pełnym wdrożeniem nowego systemu poboru opłat, w ocenie NIK niezbędne jest podjęcie pozostałych do realizacji prac nad e-TOLL w taki sposób, by nowy system osiągnął założoną jakość przed wyłączeniem viaTOLL.*

Do czasu opracowania niniejszej *Informacji* do NIK nie wpłynęła odpowiedź Ministra Finansów na temat sposobu wykorzystania ww. uwagi.

- c) W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w działaniach Ministra Infrastruktury w skontrolowanym obszarze, w wystąpieniu pokontrolnym KIN 410.004.01.2021 nie zostały sformułowane uwagi i wnioski.

3. Do wystąpień pokontrolnych skierowanych do Głównego Inspektora TD oraz Ministra Finansów zgłoszone zostały zastrzeżenia.

Zastrzeżenia zgłoszone przez Głównego Inspektora TD w zakresie dotyczącym ocen i wniosków sformułowanych przez NIK w obszarze sprawowania nadzoru nad procesem projektowania, budowy i wdrożenia NKSP0 oddalone zostały w całości.

Zastrzeżenie zgłoszone przez Ministra infrastruktury w zakresie:

- uzupełnienia opisu zmian koncepcji NKSP0 w zakresie rozszerzenia narzędzi stosowanych do przekazywania danych geolokalizacyjnych oraz wdrożenia urządzeń OBU i ZSL – uwzględnione zostało w części,
- uzupełnienia opisu integracji systemu e-TOLL i Systemu Elektronicznego Nadzoru Transportu – uwzględniono w całości,
- uzasadnienia oceny ogólnej w formie opisowej – oddalono w całości.

4. Finansowe skutki ustalonych w ramach kontroli nieprawidłowości, polegających na uszczupleniu środków budżetu państwa z tytułu nienaliczenia i niepobrania przez Głównego Inspektora TD przysługujących Skarbowi Państwa kar umownych wyniosły 1 338 293 zł.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Infrastruktury	Ministerstwo Infrastruktury	Andrzej Adamczyk Minister Infrastruktury
2.	Departament Infrastruktury	Główny Inspektorat Transportu Drogowego	Alvin Gajadhur Główny Inspektor Transportu Drogowego
3.	Departament Budżetu i Finansów	Ministerstwo Finansów	Tadeusz Kościński Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej

Wykaz jednostek kontrolowanych

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Analiza stanu prawnego dotyczącego kontrolowanej działalności

Uwagi ogólne dotyczące poboru opłat drogowych

Na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹²⁸, korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za przejazdy po drogach krajowych pojazdów samochodowych (opłata elektroniczna), w rozumieniu art. 2 pkt 33 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹²⁹, za które uważa się także zespół pojazdów składający się z pojazdu samochodowego oraz przyczepy lub naczepy o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony, w tym autobusów niezależnie od ich masy całkowitej.

Zgodnie z art. 13ha ust. 1 ustawy, opłatę elektroniczną pobiera się za przejazd po drogach krajowych lub ich odcinkach, określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów, wydanym na podstawie art. 13ha ust. 6 ustawy. Opłatę elektroniczną ustala się jako iloczyn liczby kilometrów przejazdu i stawki tej opłaty za kilometr dla danej kategorii pojazdu (ustalanej zgodnie z art. 13 ha ust. 3). Na podstawie art. 13ha ust. 5 omawianej ustawy, Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie obliczania maksymalnej stawki opłaty elektronicznej¹³⁰, które obowiązuje nadal w aktualnym stanie prawnym. Wysokość maksymalnej stawki opłaty elektronicznej oblicza się na podstawie kosztów, wymienionych w § 3 rozporządzenia. Natomiast na podstawie art. 13ha ust. 6 ustawy Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej¹³¹, które również jest aktem aktualnie obowiązującym.

Stan prawny w zakresie poboru opłat drogowych na 3 listopada 2018 r.

Zgodnie z art. 13hb ust. 1 ustawy o drogach publicznych, do dnia 2 listopada 2018 r. opłatę elektroniczną pobierał Generalny Dyrektor DKiA, który na podstawie art. 13hd ust. 1 ustawy, za zgodą ministra właściwego do spraw transportu i po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, mógł w drodze umowy powierzyć budowę lub eksploatację systemu elektronicznego poboru opłat innemu podmiotowi, zwanemu „operatorem”, wybranemu w trybie określonym w art. 13hd ust. 2 ustawy. Umowa mogła upoważnić operatora do poboru tych opłat.

W dniu 3 stycznia 2018 r. została opublikowana ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw¹³², która weszła w życie z dniem 3 listopada 2018 r.

Na podstawie art. 13hb ust. 1 zmienionej ustawy o drogach publicznych, od dnia 3 listopada 2018 r. opłatę elektroniczną pobierał Główny Inspektor TD, który zgodnie z art. 13hb ust. 1a mógł powierzyć w drodze porozumienia, wykonywanie w jego imieniu niektórych czynności zwią-

¹²⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 470, ze zm.

¹²⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 450, ze zm.

¹³⁰ Dz. U. Nr 77, poz. 417.

¹³¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 32.

¹³² Dz. U. z 2018 r. poz. 12.

zanych poborem opłaty, w tym przygotowanie, wdrożenie, budowę lub eksploatację elektronicznego systemu poboru opłaty, wraz z kontrolą prawidłowości jej uiszczenia. W powołanym przepisie ustawy wymieniono następujące podmioty, z którymi Główny Inspektor TD mógł zawrzeć takie porozumienie:

- 1) organy administracji rządowej,
- 2) Bank Gospodarstwa Krajowego,
- 3) instytuty badawcze w rozumieniu ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych¹³³,
- 4) instytucje gospodarki budżetowej,
- 5) inne podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1-3a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹³⁴, którym wyłączne prawo do wykonywania tych czynności przyznano w drodze ustawy lub innego aktu normatywnego, który podlega publikacji.

Na podstawie art. 13hb ust. 1b ustawy, w porozumieniu regulowało się w szczególności wzajemne rozliczenia finansowe¹³⁵.

Art. 13hb ust. 1c stanowił, że Główny Inspektor TD w związku z poborem opłaty elektronicznej oraz kontrolą prawidłowości jej uiszczenia może zlecić podmiotom innym, niż wskazane w art. 13hb ust. 1a, wyłącznie następujące czynności:

- 1) produkcję, dostawę, serwis i wymianę urządzeń, o których mowa w art. 13i ust. 3;
- 2) produkcję, dostawę, instalację, usuwanie a także utrzymanie, serwis i wymianę urządzeń, o których mowa w art. 13o ust. 3, służących do poboru lub kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej;
- 3) produkcję, dostawę, serwis i utrzymanie pojazdów służących do kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej;
- 4) świadczenie usług telekomunikacyjnych zapewniających wymianę danych pomiędzy urządzeniami i elementami elektronicznego systemu poboru opłat, a także innych usług towarzyszących, umożliwiających pobór opłaty lub kontroli prawidłowości jej uiszczenia;
- 5) produkcję, dostawę, instalację oraz wdrożenie urządzeń elektronicznego systemu poboru opłat, w tym infrastruktury teleinformatycznej oraz oprogramowania, a także ich serwis i utrzymanie;
- 6) obsługę użytkowników elektronicznego systemu poboru opłaty elektronicznej, w tym w zakresie udostępniania urządzeń, o których mowa w art. 13 i ust. 3, oraz wnoszenia opłaty elektronicznej;
- 7) usługi doradcze, bankowe, płatnicze i ubezpieczeniowe.

Na podstawie art. 13hb ust. 1d ustawy obsługę użytkowników elektronicznego systemu poboru opłaty elektronicznej oraz wnoszenia opłaty elektronicznej, Główny Inspektor TD mógł zlecić w szczególności:

- 1) przedsiębiorcom prowadzącym stacje benzynowe,

¹³³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1383.

¹³⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.

¹³⁵ Omówione zmiany ustawy o drogach publicznych weszły w życie z dniem 30 kwietnia 2019 r.

- 2) organizacjom zrzeszającym przewoźników drogowych o zasięgu ogólnokrajowym,
- 3) operatorom pocztowym, o których mowa w art. 3 pkt 12 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe¹³⁶.

Wykonywanie czynności, o których mowa w art. 13hb ust. 1d, odbywało się na zasadach określonych w porozumieniu, które określało w szczególności sposób zabezpieczenia środków z tytułu wnoszonej opłaty elektronicznej.

Zgodnie z art. 13hb ust. 1f, jeżeli do zamówienia, o którym mowa w ust. 1c lub 1d, nie stosowało się przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych, albo ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi¹³⁷, zastosowanie miały przepisy ust. 1g–1j.

Przepis art. 13hb ust. 1g zobowiązywał Głównego Inspektora TD, w przypadku udzielenia zamówienia wymienionego w ust. 1f, do zamieszczenia w BIP na swojej stronie podmiotowej ogłoszenia o udzielanym zamówieniu. Zamówienie takie powinno być udzielane w sposób zapewniający przejrzystość, równe traktowanie podmiotów zainteresowanych wykonaniem zamówienia, oraz z uwzględnieniem okoliczności mogących mieć wpływ na jego udzielenie (ust. 1h). Główny Inspektor TD nie mógł udostępniać informacji o zamówieniu stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa¹³⁸ (ust. 1i). Stosownie do ust. 1j, GITD miał obowiązek niezwłocznie podać do publicznej wiadomości w BIP, na swojej stronie podmiotowej, informację o udzieleniu zamówienia wymienionego w ust. 1f, podając nazwę (firmę) albo imię i nazwisko podmiotu, któremu zlecono wykonanie czynności, o których mowa w ust. 1c, lub z którym zawarł porozumienie, o którym mowa w ust. 1e, albo informację o nieudzieleniu tego zamówienia.

Na podstawie art. 13hb ust. 2, opłata elektroniczna stanowiła przychód KFD.

Art. 13hc stanowił, że uiszczenie opłaty elektronicznej następuje w systemie elektronicznego poboru opłat, stosownie do art. 13i ustawy.

Przepisy art. 13i regulowały wymagania technologiczne elektronicznego poboru opłat. Zgodnie z tymi przepisami, wprowadzane po dniu 1 stycznia 2007 r. systemy elektronicznego poboru opłat powinny wykorzystywać co najmniej jedną z technologii wymienionych w ust. 1 pkt 1–3. Stosownie do wymogu art. 13i ust. 1a, uiszczanie opłat za pomocą systemu elektronicznego poboru opłat, mogło następować z wykorzystaniem usługi EETS. Podmioty pobierające opłaty z wykorzystaniem elektronicznego systemu poboru opłat były obowiązane umożliwić świadczenie usługi EETS oraz oferować urządzenia na potrzeby pobierania tych opłat do instalacji w pojazdach samochodowych (odpowiednio art. 13i ust. 2 i 3 ustawy).

¹³⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1041, ze zm.

¹³⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1528, ze zm.

¹³⁸ W rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913), jeżeli podmiot zainteresowany wykonaniem zamówienia, nie później niż przed zleceniem, o którym mowa w ust. 1c, albo zawarciem porozumienia, o którym mowa w ust. 1e, zastrzegł, że informacje te nie mogą być udostępniane.

W przepisach art. 13k uregulowano zasady wymierzania kar pieniężnych za naruszenie obowiązków związanych z opłatą elektroniczną. Kary pieniężne wymierzano za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3 (art. 13k ust. 1, w którym określono również wysokość kar w zależności od rodzaju pojazdu) oraz za naruszenie obowiązku, o którym mowa w art. 13i ust. 4a i 4b¹³⁹ (jeżeli skutkowało ono uiszczeniem opłaty w niepełnej wysokości). Ponadto kary pieniężne wymierzano za naruszenie obowiązków, o których mowa w art. 13k ust. 2a–2d¹⁴⁰ (w wysokości określonej w tych przepisach). W art. 13k ust. 4 i 5 wymieniono podmioty, które podlegały karze pieniężnej w zależności od rodzaju naruszenia (właściciel albo posiadacz lub użytkownik pojazdu, kierujący pojazdem).

Kary pieniężne nakładało się w drodze decyzji administracyjnej. Do nakładania i pobierania kar pieniężnych był uprawniony Główny Inspektor TD, który na podstawie przepisów art. 13l ustawy o drogach publicznych sprawował kontrolę prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej. Szczegółowy tryb, zakres i sposób kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej określało rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 17 października 2016 r. w sprawie kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej¹⁴¹.

Stosownie do przepisów art. 13m ustawy, kary pieniężne były przekazywane na wyodrębniony rachunek bankowy Głównego Inspektora TD w terminie 21 dni od dnia, w którym decyzja o wymierzeniu kary stała się ostateczna. Termin przedawnienia wszczęcia postępowania w sprawie nałożenia kar pieniężnych wynosił 6 miesięcy od dnia popełnienia naruszenia.

Ustawą z dnia 15 marca 2019 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych¹⁴² uchylone zostały przepisy art. 13hb ust. 1a i 1b, uprawniające Głównego Inspektora TD do powierzenia, w drodze porozumienia, wykonywania w jego imieniu niektórych czynności związanych z poborem opłaty elektronicznej podmiotom wymienionym w art. 13hb ust. 1a. W art. 13hb ust. 1c pkt 5, uprawniającym Głównego Inspektora TD do zlecenia innym podmiotom niektórych zadań związanych z poborem opłaty elektronicznej, dodano pkt 6 i 7, zwiększające zakres tych zadań. Uchylone natomiast zostały przepisy art. 13hb ust. 1d i 1e, uprawniające Głównego Inspektora TD do zlecenia obsługi użytkowników elektronicznego systemu poboru opłat przedsiębiorcom prowadzącym stacje benzynowe, organizacjom zrzeszającym przewoźników drogowych o zasięgu ogólnokrajowym oraz operatorom pocztowym. Ponadto w art. 13hb zostały dodane przepisy ust. 1k–1t, określające możliwość i zasady świadczenia usług z zakresu projektowania, budowy i rozwoju, wdrożenia lub wsparcia urządzeń i elementów systemu teleinformatycznego służącego do poboru opłaty

Zmiany zasad poboru opłat drogowych od 3 listopada 2018 r. do 1 lipca 2021r.

¹³⁹ Dotyczące stosowania urządzeń na potrzeby poboru opłaty elektronicznej.

¹⁴⁰ Przepis art.13k ust. 2a–2d ustawy o drogach publicznych obowiązywały od 1 lipca 2020 r

¹⁴¹ Dz. U. poz. 1859

¹⁴² Dz. U. poz. 698. (Wprowadzone zmiany weszły w życie z dnia 30 kwietnia 2019 r.).

Stan prawny w zakresie poboru opłat drogowych od 1 lipca 2020 r.

elektronicznej oraz kontroli prawidłowości jej uiszczania, przez podmiot, o którym mowa w art. 3 ust.1 1–3a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Podmiot Wyznaczony).

Z dniem 1 lipca 2020 r. weszła w życie ustawa z dnia 6 maja 2020 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw¹⁴³, która wprowadziła zasadnicze zmiany w przepisach regulujących system poboru opłat elektronicznych. W ustawie o drogach publicznych został dodany art. 13haa, w którym uregulowano kompetencje ministra właściwego do spraw transportu dotyczące realizowania polityki państwa w zakresie opłaty elektronicznej, do których należy m.in.:

- określanie kierunków rozwoju sieci dróg objętych poborem opłaty elektronicznej;
- prowadzenie analizy kierunków rozwoju sieci drogowej, stawek opłaty elektronicznej na poszczególnych drogach lub ich odcinkach oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej, z uwzględnieniem polityki transportowej państwa;
- prowadzenie działalności analitycznej i prognostycznej w szerokim zakresie, obejmującym sprawy wymienione w art. 13haa ust. 2 pkt 3, w tym dotyczącej działań i rozwoju systemów poboru i kontroli prawidłowości uiszczenia opłat za korzystanie z infrastruktury drogowej stosowanych w Rzeczypospolitej Polskiej i na świecie, w szczególności w Unii Europejskiej, oraz rozwiązań w nich wykorzystywanych.

Ustawa zmieniająca zniósła kompetencje Głównego Inspektora TD w zakresie poboru opłaty elektronicznej i ustanowiła organem odpowiedzialnym za pobór tej opłaty Szefa Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) (art. 13hb, w którym uchylono ust. 1 i dodano ust. 1ba oraz ust. 1bb, stanowiący, że opłata elektroniczna jest pobierana za pomocą systemu teleinformatycznego, zwanego „Systemem Poboru Opłaty Elektronicznej KAS”). W związku ze zmianą podmiotu pobierającego opłaty elektroniczne, uchylone zostały przepisy art. 13hb ust. 1c i ust. 1f–1j, uprawniające GITD do zlecenia określonych czynności związanych z poborem opłaty elektronicznej innym podmiotom.

Zgodnie z wprowadzonym brzmieniem art. 13hb ust. 1k zmienionej ustawy, świadczenie usług z zakresu projektowania, budowy, rozwoju, wdrożenia, utrzymania lub wsparcia urządzeń i elementów Systemu Poboru Opłaty Elektronicznej KAS oraz kontroli prawidłowości uiszczenia tej opłaty może być realizowane przez podmiot, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1–3a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁴⁴ (Podmiot Wyznaczony). Usługi te, zgodnie z nową treścią art. 13hb ust. 1m, Podmiot Wyznaczony wykonuje na rzecz Skarbu Państwa reprezentowanego przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

¹⁴³ Dz. U. poz. 1087.

¹⁴⁴ Od 1 stycznia 2021 r. – art. 4 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2019, ze zm.).

Na podstawie art. 13hb ust. 1n i 1o w aktualnym brzmieniu, minister właściwy do spraw finansów publicznych może, w drodze rozporządzenia, wyznaczyć Podmiot Wyznaczony oraz określić zakres realizowanych przez niego usług, uwzględniając kryteria, o których mowa w ust. 1i, a także mając na względzie interes Skarbu Państwa oraz zapewnienie możliwości wykorzystania Systemu Poboru Opłaty Elektronicznej KAS do udostępniania danych osobowych w sposób określony w art. 51a ust. 3 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 505, ze zm.). Jeżeli Podmiot Wyznaczony jest nadzorowany albo podlega innemu ministrowi niż minister właściwy do spraw finansów publicznych, rozporządzenie wydaje się w porozumieniu z właściwym ministrem.

Na podstawie art. 13hb ust. 1r zmienionej ustawy minister właściwy do spraw finansów publicznych zawiera z Podmiotem Wyznaczonym umowę o świadczenie usług, która określa w szczególności sprawy wymienione w tym przepisie. Zgodnie z art. 13hb ust. 1t, wynagrodzenie Podmiotu Wyznaczonego określone w umowie obejmuje uzasadnione koszty oraz rozsądny zysk Podmiotu Wyznaczonego.

Na podstawie dodanego art. 13hf ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych, w związku z poborem opłaty elektronicznej Szef KAS gromadzi informacje i dane dotyczące elektronicznego systemu poboru opłaty elektronicznej w zakresie niezbędnym do wykonania przez ministra właściwego do spraw transportu obowiązku przekazania Komisji Europejskiej informacji i danych zgodnie z art. 7h dyrektywy 1999/62/WE¹⁴⁵.

W art. 13i zmienianej ustawy zostały dodane ust. 3a–3f, ustalające, że na potrzeby poboru opłaty elektronicznej za pomocą Systemu Poboru Opłaty Elektronicznej KAS są stosowane urządzenia mobilne, zewnętrzne systemy lokalizacyjne oraz urządzenia pokładowe, wykorzystujące technologie pozycjonowania satelitarnego i transmisji danych. Zgodnie z ust. 3d, Szef KAS udostępni nieodpłatnie oprogramowanie przeznaczone do instalacji na urządzeniu mobilnym.

Na podstawie dodanego w art. 13i ust. 4c ustawy o drogach publicznych właściciel, posiadacz albo użytkownik pojazdu samochodowego obowiązany jest wyposażyć pojazd w prawidłowo funkcjonujący zewnętrzny system lokalizacyjny albo prawidłowo funkcjonujące urządzenie pokładowe albo urządzenie mobilne wraz z oprogramowaniem i zapewnić przekazywanie aktualnych danych geolokalizacyjnych z tego urządzenia, przez okres przejazdu po drogach, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 13ha ust. 6 ustawy. Dodano również art. 13ia–13ie, określające obowiązek właściciela, posiadacza lub użytkownika pojazdu dot. dokonania rejestracji w rejestrze uiszczających opłatę elektroniczną, w celu jej uiszczenia z wykorzystaniem Systemu Poboru Opłaty Elektronicznej KAS (z wyjątkiem uiszczenia opłaty elektronicznej z wykorzystaniem usługi EETS). Na podstawie art. 13ia ust. 3, rejestr ten jest prowadzony przez Szefa KAS w Systemie Poboru Opłaty Elektronicznej KAS. Zgodnie

¹⁴⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe, Dz.U.U.E. L.99.187.42.

z art. 13ia ust. 4, Szef KAS jest administratorem danych, w tym danych osobowych, przetwarzanych w Systemie Poboru Opłaty Elektronicznej KAS. Dokonanie rejestracji wymaga uwierzytelnienia (art. 13ia ust. 9). Sposób uwierzytelniania korzystającego z dróg publicznych określa minister właściwy do spraw finansów publicznych w drodze rozporządzenia, wydanego na podstawie art. 13ia ust. 20 zmienionej ustawy.

Na podstawie dodanego art. 13ie ust. 1 ustawy Szef KAS udostępnia ministrowi właściwemu do spraw transportu w celu realizacji jego ustawowych zadań, w tym kształtowania polityki transportowej, sieci dróg płatnych oraz stawek opłaty elektronicznej, dane zgromadzone w Systemie Poboru Opłaty Elektronicznej KAS. Sposób udostępniania tych danych określa porozumienie zawarte pomiędzy ministrem właściwym do spraw transportu a Szefem KAS (art. 13ie ust. 2). W porozumieniu określa się w szczególności sprawy wymienione w art. 13ie ust. 3 ustawy. Ponadto na podstawie art. 13ie ust. 4 Szef KAS przekazuje corocznie do dnia 31 marca ministrowi właściwemu do spraw transportu informację dotyczącą poboru opłaty elektronicznej i funkcjonowania Systemu Poboru Opłaty Elektronicznej KAS za rok poprzedni.

Na podstawie uregulowań zawartych w art. 13 id zmienionej ustawy analizę danych gromadzonych w Systemie Poboru Opłaty Elektronicznej KAS może prowadzić wyznaczona jednostka sektor finansów publicznych lub instytuty badawcze, o których mowa w ustawie z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych¹⁴⁶. Wymienioną jednostkę lub instytut badawczy może wyznaczyć minister właściwy do spraw finansów publicznych w drodze rozporządzenia (jeżeli wyznaczany podmiot jest nadzorowany przez ministra innego, niż minister właściwy do spraw finansów publicznych, rozporządzenie wydaje się w porozumieniu z właściwym ministrem), wskazując zakres danych podlegających tej analizie (art. 13 id ust. 3 i 4). Podmiot ten przekazuje na bieżąco Szefowi KAS wyniki analizy danych gromadzonych w Systemie Poboru Opłaty Elektronicznej KAS.

W przepisach art. 13k ustawy o drogach publicznych wprowadzono dodatkowe regulacje (ust. 2a–2d) dotyczące wymierzania korzystającym z dróg publicznych kar pieniężnych za niewykonanie obowiązków związanych z poborem opłaty elektronicznej, określonych w art. 13ia oraz 13ib ustawy.

Na podstawie art. 13l ust. 1 ustawy organem właściwym do kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej oraz do nakładania i pobierania kar pieniężnych jest nadal Główny Inspektor TD. Omawiana ustawa zmieniająca dodała w art. 13l ust. 1a–1d, w których:

- upoważniono Głównego Inspektora TD do wykorzystywania przy kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej Systemu Poboru Opłaty Elektronicznej KAS, na zasadach określonych w porozumieniu zawartym między Głównym Inspektorem TD a Szefem KAS;
- upoważniono Głównego Inspektora TD do dostępu do danych osobowych zawartych w Systemie Poboru Opłaty Elektronicznej KAS;

¹⁴⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1383.

- upoważniono do kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej również funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej.

Na podstawie wprowadzonego w zmienianej ustawie art. 13na w przypadku stwierdzenia w trakcie kontroli niedopełnienia obowiązku, o którym mowa w art. 13i ust. 4aa albo w art. 13c ust. 1, kierujący pojazdem samochodowym podlega karze grzywny w wysokości 1500 zł. Prawo do nakładania tej grzywny, w drodze mandatu karnego, przysługuje inspektorom Inspekcji Transportu Drogowego oraz funkcjonariuszom Służby Celno-Skarbowej. Orzekanie w sprawie nałożenia kary grzywny odbywa się w trybie określonym w ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia¹⁴⁷.

Na podstawie art. 22 ustawy zmieniającej, do dnia wejścia w życie nowego rozporządzenia ministra właściwego do spraw transportu określającego szczegółowy tryb, sposób i zakres kontroli wykonywanej przez GITD, wydanego na podstawie art. 13l ust. 2 ustawy zmienianej, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, jednak nie dłużej niż przez 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej¹⁴⁸, zachowuje moc rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 27 października 2016 r. w sprawie kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej¹⁴⁹.

Zgodnie z art. 40a ustawy o drogach publicznych w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, kary pieniężne są przekazywane na wyodrębniony rachunek bankowy GITD, a opłaty elektroniczne i kary grzywny – na wyodrębniony rachunek pomocniczy urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Szef KAS przekazuje wpłacone opłaty elektroniczne oraz kary grzywny na rachunek Krajowego Funduszu Drogowego.

Na podstawie art. 2 ustawy zmieniającej w art. 39i ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym¹⁵⁰ wprowadzono ust. 2, stanowiący, że minister właściwy do spraw transportu oraz minister właściwy do spraw finansów publicznych zawiera z Bankiem Gospodarstwa Krajowego porozumienie określające sprawy wymienione w pkt 1–3, w tym m. in. sposób i tryb przekazywania przychodów z opłaty elektronicznej, na potrzeby opracowania planu finansowego, o którym mowa w art. 39n ust. 1 tej ustawy.

W art. 9–22 ustawy zmieniającej zostały zawarte przepisy regulujące sposób przejścia kompetencji związanych z poborem opłaty elektronicznej przez KAS i dostosowania funkcjonowania systemu poboru opłat do nowego stanu prawnego. Stanowią one m. in., że Szef KAS do dnia wskazanego w obwieszczeniu ministra właściwego do spraw finansów publicznych, pobiera opłatę elektroniczną na zasadach określonych w przepisach zmienianej ustawy o drogach publicznych w brzmieniu dotychczasowym

¹⁴⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 457.

¹⁴⁸ Czyli do 1 stycznia 2022 r.

¹⁴⁹ Dz. U. po. 1859.

¹⁵⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 2268.

(art. 9 ust. 1 ustawy zmieniającej). Obwieszczenie to minister właściwy do spraw finansów publicznych ogłosi w Monitorze Polskim oraz Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu (art. 9 ust. 3).

Na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy zmieniającej, z dniem 1 lipca 2020 r. minister właściwy do spraw finansów publicznych wstępuje we wszystkie stosunki prawne, w tym umowy i porozumienia, których podmiotem był Główny Inspektor TD w związku z wykonywaniem zadań, o których mowa w art. 13hb ust. 1 ustawy zmienianej, bez względu na charakter prawny tych stosunków. Umowy i porozumienia zawarte przez Głównego Inspektora TD zachowują ważność.

Art. 13 ustawy zmieniającej zobowiązuje Szefa KAS do podjęcia wszelkich czynności faktycznych i prawnych, mających na celu budowę, wdrożenie, przejęcie lub eksploatację elektronicznego systemu poboru opłat, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o drogach publicznych, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą. Na podstawie art. 16 ustawy zmieniającej Szef KAS staje się administratorem danych osobowych, których administratorem był GITD w związku z wykonywaniem zadań, o których mowa w art. 13hb ust. 1 zmienianej ustawy o drogach publicznych.

KAS działa na podstawie ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej¹⁵¹. Zgodnie z art. 1 ust. 2 tej ustawy, KAS stanowi wyspecjalizowaną administrację rządową wykonującą zadania z zakresu realizacji dochodów z tytułu podatków, należności celnych, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, ochrony interesów Skarbu Państwa oraz ochrony obszaru celnego Unii Europejskiej, a także zapewniającej obsługę i wsparcie podatnika i płatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych oraz obsługę i wsparcie przedsiębiorcy w wykonywaniu obowiązków celnych. Zadania KAS określa art. 2 ust. 1 ustawy. Ustawą z dnia 6 maja 2020 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (omówioną wyżej) wprowadzono z dniem 1 lipca 2020 r. w art. 2 ust. 1 ustawy o KAS pkt 16d i 16f, zgodnie z którymi do zadań KAS należy pobór opłaty elektronicznej na zasadach określonych w ustawie o drogach publicznych oraz podejmowanie działań mających na celu wprowadzenie systemów elektronicznego poboru opłat i szerokiego ich zastosowania. Organami KAS, wymienionymi w art. 11 ust. 1 ustawy, są m. in. minister właściwy do spraw finansów publicznych i Szef KAS. Zadania Szefa KAS określa art. 14 ust. 1 ustawy.

Analiza uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

**Wprowadzenie
opłaty elektronicznej
za przejazd po drogach
krajowych**

Z dniem 1 lipca 2011 r. wprowadzona została w Polsce *opłata elektroniczna* za korzystanie z dróg krajowych przez pojazdy samochodowe lub zespoły pojazdów o dmc powyżej 3,5 tony oraz autobusy bez względu na dmc, której wielkość uzależniona została od liczby kilometrów przejechanych po ustalonych przepisami drogach publicznych¹⁵². Wprowadzona opłata

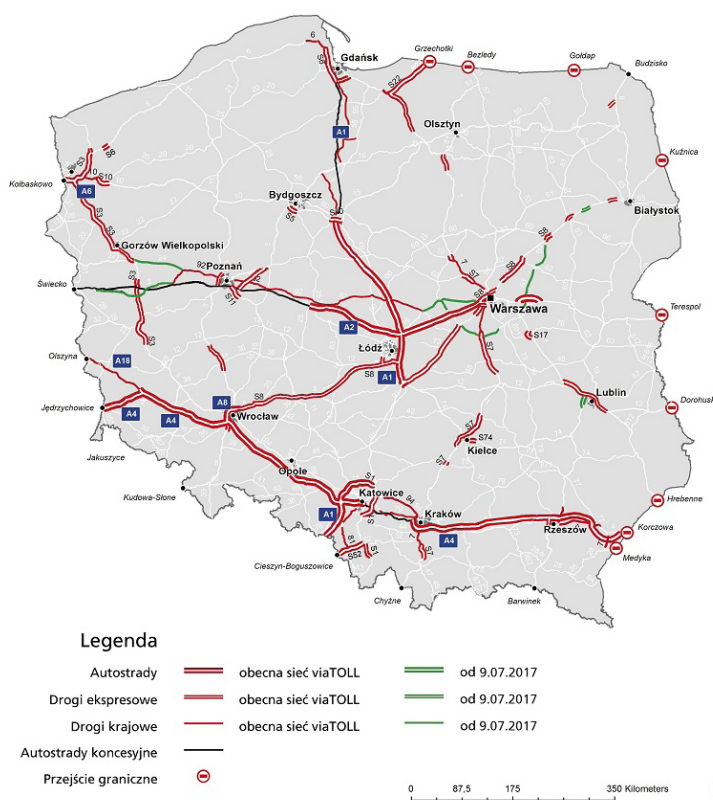
¹⁵¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 422, ze zm.

¹⁵² Opłata ta zastąpiła pobierane uprzednio opłaty winietowe, których wielkość uzależniona była od czasu korzystania z dróg publicznych przez określone przepisami pojazdy samochodowe.

nazwana została *opłatą elektroniczną*, z uwagi na uiszczanie jej w systemie elektronicznym. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych korzystający z dróg publicznych w Polsce obowiązani są do ponoszenia opłaty za przejazd po określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów drogach krajowych lub ich odcinkach¹⁵³ (w tym autostradach płatnych i drogach ekspresowych) wszystkich pojazdów samochodowych¹⁵⁴ oraz zespołów pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony, a także autobusów niezależnie od ich dopuszczalnej masy całkowitej. Sieć dróg krajowych objętych elektronicznym systemem poboru opłat via-TOLL po rozszerzeniu w 2017 r. wynosiła 3673 km i przedstawiała następująco:

Infografika nr 10

Sieć dróg krajowych objętych w 2018 r. elektronicznym systemem poboru opłat drogowych za przejazd pojazdów samochodowych i ich zespołów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony, w tym autobusów niezależnie od ich dopuszczalnej masy całkowitej¹⁵⁵



Źródło: Ministerstwo Finansów – KAS, GDDKiA.

¹⁵³ Na podstawie art 13 ust 1 pkt 3 ustawy o drogach publicznych. Drogi krajowe lub ich odcinki na których pobiera się opłatę elektroniczną oraz wysokość stawek tej opłaty określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 32), wydane na podstawie art 13 ha ust. 6 powołanej ustawy.

¹⁵⁴ W rozumieniu art 2 pkt 33 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 450, ze zm.).

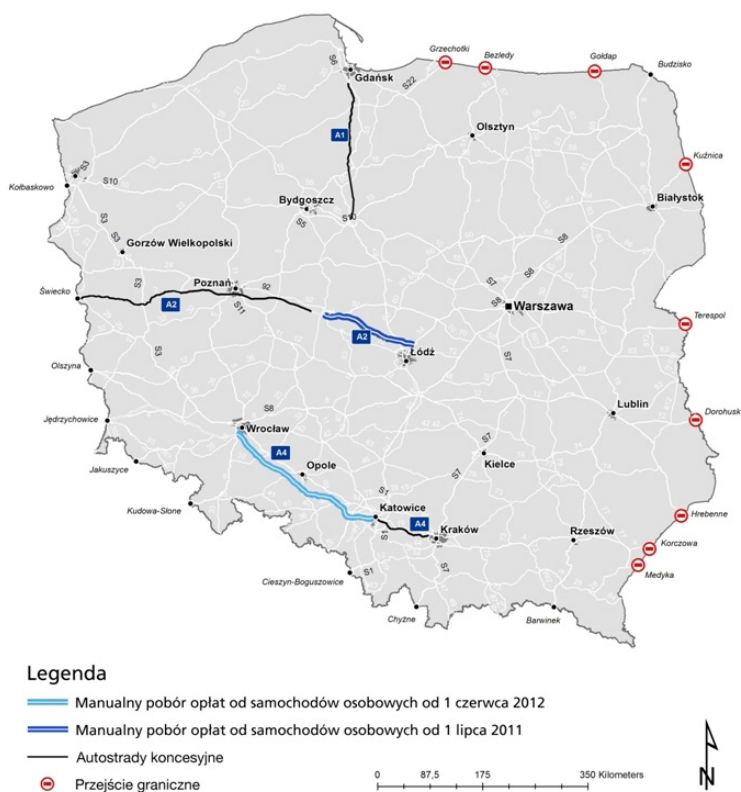
¹⁵⁵ Prezentowana sieć dróg krajowych objęta była: do 23.06.2021 r. systemem viaTOLL, od 24.06. do 30.09.2021 r. systemami viaTOLL i e-TOLL, a następnie wyłącznie systemem e-TOLL.

ZAŁĄCZNIKI

Z kolei kierowcy pojazdów samochodowych oraz zespołów pojazdów o dmc poniżej lub równej 3,5 tony, od 1 lipca 2011 r. zobowiązani zostali do uiszczania opłat za przejazd po wybranych odcinkach autostrad zarządzanych przez Generalnego Dyrektora DKiA i w związku z tym mogli korzystać z manualnego systemu poboru opłat drogowych (MSPO). MSPO miał charakter zamknięty, co oznaczało, że kierowca wjeżdżający na którykolwiek z odcinków autostrad pobierał bilet, na podstawie którego dokonywał opłaty w miejscu poboru opłat, gdy opuszczał ten odcinek autostrady. Opłata za przejazd była zróżnicowana w zależności od rodzaju pojazdu oraz liczby przejechanych kilometrów. Sieć autostrad płatnych objętych MSPO, w latach 2018–2021 (do 30 listopada) przedstawiała następująco:

Infografika nr 11

Odcinki autostrad zarządzanych przez GDDKiA, objęte w latach 2018–2021 (do 30 listopada) manualnym systemem poboru opłat za przejazd pojazdów samochodowych oraz zespołów pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej poniżej lub równej 3,5 tony¹⁵⁶



Źródło: Ministerstwo Finansów – KAS, GDDKiA.

Wpływy z poboru opłat za przejazd po drogach krajowych zasilają KFD i kształtowały się następująco: 1561,9 mln zł – w 2015 r.; 1714,3 mln zł – w 2016 r.; 1890,7 mln zł – w 2017 r., 2027,5 mln zł – w 2018 r. Wpływy

¹⁵⁶ Z dniem 1 grudnia 2021 r. na płatnych odcinkach autostrad, zarządzanych przez GDDKiA, zlikwidowany został manualny system poboru opłat i zastąpiony systemem e-TOLL.

te przeznaczane były na inwestycje związane z rozbudową sieci drogowej, modernizacją istniejącej infrastruktury drogowej oraz utrzymanie systemów poboru opłat (ESPO i MSPO).

Zgodnie z uchwaloną w 2017 r. zmianą ustawy o drogach publicznych¹⁵⁷ od 3 listopada 2018 r. Główny Inspektor TD przejął od Generalnego Dyrektora DKiA zadania związane z poborem opłat drogowych. Celem wprowadzenia tej zmiany¹⁵⁸ było umożliwienie samodzielnego poboru opłaty elektronicznej przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego, tj. bez pomocy podmiotów prywatnych (szczególnie z kapitałem zagranicznym). Jednak z powodu braku właściwego przygotowania kadrowego i kompetencyjnego, pomimo wsparcia ze strony Instytutu Łączności, pobór opłaty elektronicznej dokonywany był przy pomocy dotychczasowego operatora systemu (spółki Kapsch). Zgodnie z deklaracjami ze strony Głównego Inspektora TD i Ministra Infrastruktury oraz Instytutu Łączności, przedstawionymi w Sejmie RP w sierpniu 2019 r., prace nad wdrożeniem nowego KSPO, opartego o technologię satelitarną i obsługiwanego wyłącznie przez podmioty publiczne były w istotnym stopniu zaawansowane, a nowy system miał być przygotowany do końca 2020 r.

Pomimo tych deklaracji ustawą z dnia 6 maja 2020 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw¹⁵⁹ od 1 lipca 2020 r. nastąpiła kolejna zmiana organu uprawnionego do poboru opłaty elektronicznej. Nowym poborcą opłaty elektronicznej został Szef KAS. Wdrożony w dniu 24 czerwca 2021 r. elektroniczny system poboru opłat drogowych e-TOLL oparty został na technologii pozycjonowania satelitarnego. Rozwiązanie to przyjęte zostało przez Szefa KAS m.in. w związku z wprowadzoną w październiku 2018 r. nowelizacją¹⁶⁰ ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi¹⁶¹. Nowelizacja ta nałożyła bowiem na przewoźników obowiązek udostępniania lokalizacji każdego pojazdu przewożącego towary, podlegające na jej podstawie zgłoszeniu do rejestru zgłoszeń przewozu towaru¹⁶². Zgodnie z nowelizacją, przewoźnik w trakcie całej trasy przewozu objętego zgłoszeniem, jest obowiązany zapewnić przekazywanie do prowadzonego przez KAS rejestru aktualnych danych geolokalizacyjnych wskazanego środka transportu.

¹⁵⁷ Art. 13hb ust. 1 ustawy o drogach publicznych zmieniony został przez art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 12) zmieniającej nin. ustawę z dniem 3 listopada 2018 r.

¹⁵⁸ Zgodnie z uzasadnieniem rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw, skierowanego do Sejmu 22 listopada 2017 r. (druk nr 2048), który w Ocenie skutków regulacji nowelizacji ustawy o drogach publicznych (druk sejmowy nr 2048 z 22 listopada 2017 r.) zakładał, że w związku z przejęciem przez państwo samodzielną obsługę KSPO koszty związane z utrzymaniem tego systemu zmniejszą się o ok. 20% (średnioroczny koszty utrzymania systemu wynosiły ok. 389 mln zł).

¹⁵⁹ Dz. U. poz. 1087.

¹⁶⁰ Wprowadzoną ustawą z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów (Dz. U. poz. 1539).

¹⁶¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 859, ze zm.

¹⁶² Obejmującego przewóz określonej ilości tego samego rodzaju towaru albo określonych ilości różnych rodzajów towaru przewożonych od jednego nadawcy towaru do jednego odbiorcy, do jednego miejsca dostarczenia towaru, jednym środkiem transportu.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Dyrektywa 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe (Dz. Urz. UE L 187 z 20.07.1999, str. 42).
2. Dyrektywa 2004/52/WE – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/52/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznych opłat drogowych we Wspólnocie (Dz. Urz. UE L 166 z 30.04.2004, str. 124, ze zm. – Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 34, str. 856).
3. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1376, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz.12).
5. Ustawa z dnia 6 maja 2020 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2020.1087).
6. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 450, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 2268, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (Dz. U. z 2020 r. poz. 859, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 919 ze zm.).
10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 32).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
9. Przewodniczący Senackiej Komisji Infrastruktury
10. Minister Infrastruktury
11. Minister Finansów
12. Sekretarz Stanu, Szef Krajowej Administracji Skarbowej
13. Główny Inspektor Transportu Drogowego
14. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad

6.5. Stanowisko Ministra Finansów do informacji o wynikach kontroli



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

Warszawa, 7 lutego 2022 roku

Sprawa: Kontrola P/21/030 – Wdrażanie
nowego krajowego systemu poboru
opłat drogowych

Znak sprawy: P/21/30

Kontakt: Kancelaria MF
tel. +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższa Izba Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w związku z przekazaniem Informacji o wynikach kontroli „P/21/030 – Wdrażanie nowego krajowego systemu poboru opłat drogowych” przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli, przekazanej pismem KIN.430.007.2021 z dnia 18 stycznia 2022 roku, przedstawiam stanowisko Ministra Finansów w odniesieniu do uzasadnienia oceny ogólnej i opisu ustalonego stanu faktycznego w zakresie wpływu na termin wdrożenia Systemu Poboru Opłaty Elektronicznej KAS (dalej „SPOE KAS” lub „e-TOLL”), dotyczące:

1. uruchomienia systemu pomimo niezakończenia prac nad jego modułami w kontekście:
 - a) niezapewnienia poboru opłat za przejazd pojazdów lekkich autostradą A2 (Konin-Stryków) oraz A4 (Wrocław-Sośnica) i uiszczania opłat przy użyciu kart flotowych oraz
 - b) możliwości korzystania z usługi EETS (strona 10 i 11);
2. niezapewnienia właściwej jakości usług związanych z poborem opłaty elektronicznej w planowanym terminie i poniesieniem przez Skarb Państwa dodatkowych kosztów obsługi i utrzymania systemu viaTOLL w okresie równoległego funkcjonowania systemów viaTOLL i e-TOLL (strona 10);
3. urządzeń OBU:
 - a) udostępniania ich użytkownikom dróg publicznych na zasadach komercyjnych przez przedsiębiorców prywatnych przy jednoczesnym niezapewnieniu przez Szefa KAS ich wystarczającej liczby i właściwej dostępności przed uruchomieniem systemu e-TOLL (strona 10);

- b) niekorzystnego dla przedsiębiorców transportowych sposobu ich udostępniania (strona 9);
- c) brak dystrybucji przez Skarb Państwa stwarzający utrudnienia dla przedsiębiorców transportowych niekorzystających z innych narzędzi uiszczania opłaty elektronicznej dostępnych w systemie e-TOLL (strona 11),

oraz przedstawionych wniosków dotyczących:

- 4. przeprowadzenia w porozumieniu ze stroną społeczną analiz umożliwiających ocenę:
 - a) wpływu na bezpieczeństwo ruchu drogowego uiszczenia przez kierujących pojazdami ciężkimi opłaty elektronicznej przy użyciu aplikacji mobilnej i urządzeń ZSL,
 - b) dostępności na rynku urządzeń OBU dystrybuowanych na zasadach komercyjnych przez prywatnych przedsiębiorców oraz wypracowanie rozwiązań dotyczących dystrybucji urządzeń OBU w przypadku niewystarczającej ich dostępności;
- 5. wdrożenia zmian legislacyjnych mających na celu zmianę brzmienia art. 13i ust. 3a ustawy o drogach publicznych, w zakresie dotyczącym nałożenia na podmioty pobierające opłatę elektroniczną obowiązku oferowania instalowanych w pojazdach samochodowych urządzeń na potrzeby jej poboru, bez względu na system stosowany do elektronicznego poboru opłat – odniesienie się w Ad 3.

Ad 1

Uruchomienie poboru opłat w systemie e-TOLL nastąpiło 24 czerwca 2021 roku. Możliwość rejestracji w SPOE KAS została natomiast uruchomiona już 24 maja 2021 roku. Niezależnie od powyższego – w celu ułatwienia kierowcom tzw. pojazdów ciężkich (o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony) wypełnienia obowiązków związanych z dostosowaniem do nowego systemu poboru opłat drogowych – do 30 września 2021 roku funkcjonował okres przejściowy, w którym użytkownicy mogli wносить opłaty w obu systemach poboru opłat – viaTOLL i e-TOLL. Od 1 października 2021 roku system e-TOLL w pełni zastąpił dotychczas funkcjonujący system viaTOLL i od tego momentu stał się jedynym, obowiązującym systemem poboru opłat drogowych w Polsce. Przedstawiony, wydłużony termin wygaszenia systemu viaTOLL - 30 września 2021 roku był wynikiem oczekiwań branży transportowej, która potrzebowała więcej czasu na przejście ze starego systemu do nowego.

1 października 2021 roku w ramach systemu e-TOLL zapewniono prawidłowe funkcjonowanie wszystkich usług niezbędnych do wnoszenia przez użytkowników opłaty elektronicznej zgodnie z obowiązującymi przepisami wobec czego wygaszenie systemu viaTOLL z dniem 30 września 2021 roku nie stanowiło zagrożenia dla utrzymania nieprzerwanych wpływów do Krajowego Funduszu Drogowego (KFD). W ocenie resortu finansów uruchomienie systemu e-TOLL przebiegło w sposób planowany i zgodny z obowiązującymi przepisami. Brak osiągnięcia pełnej funkcjonalności przez wszystkie moduły nie wpłynął na możliwość skutecznego uiszczenia opłaty elektronicznej przez użytkowników. System pomimo okresu stabilizacji funkcjonował sprawnie.

Od początku uruchomienia rejestracji w systemie e-TOLL poprzez Internetowe Konto Klienta (online) zarejestrowało się ponad 80% wszystkich użytkowników. Samodzielna rejestracja w systemie z jednej strony umożliwiła łatwy i szybki dostęp do systemu, ale jednocześnie mogła być powodem trudności dla użytkowników, którzy dotychczas nie korzystali z tego

typu funkcjonalności. To rozwiązanie umożliwiło szybki dostęp do systemu w przeciwieństwie do systemu viaTOLL, gdzie wszelkie formalności musiały być wykonywane osobiście w Miejscach Obsługi Klienta.

Ad 1 a

Zgodnie z założeniami ustawy z dnia 27 października 1994 roku o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 2268, ze zm.) od 1 grudnia 2021 roku na płatnych odcinkach autostrady A2 (Konin – Stryków) i A4 (Wrocław – Sośnica) zarządzanych przez GDDKiA nastąpiła zmiana systemu poboru opłat dla samochodów osobowych i motocykli (pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej poniżej 3,5 tony). System e-TOLL zastąpił obowiązujący do 30 listopada 2021 roku. Manualny System Poboru Opłat (MSPO). Przejazd przez miejsca poboru opłat od tego dnia odbywa się bez szlabanów.

Przed wygaszeniem MSPO, od 24 czerwca 2021 roku, tj. od dnia uruchomienia systemu e-TOLL, kierowcy samochodów osobowych mogli również wносить opłaty za przejazd tymi odcinkami autostrad, korzystając z systemu e-TOLL. Użytkownicy pojazdów lekkich mogli wносить opłaty za przejazdy z wykorzystaniem tych samych narzędzi i funkcji, co użytkownicy pojazdów ciężkich, wykorzystując aplikację e-TOLL PL lub urządzenia pokładowe OBU/ZSL.

Ponieważ w okresie od 24 czerwca 2021 roku do 30 listopada 2021 roku na odcinkach autostrad A2 i A4 zarządzanych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad równolegle funkcjonowały ww. sposoby wnoszenia opłat, w tym okresie nastąpiła zmiana organizacji ruchu w Miejscach Poboru Opłat (MPO) – zostały wyznaczone pasy do obsługi pojazdów korzystających z systemu e-TOLL (dla zarejestrowanych w systemie e-TOLL użytkowników) oraz pasy funkcjonujące w trybie manualnego poboru opłat, na których kierowcy pojazdów lekkich mogli wносить opłaty za przejazd autostradą za pomocą karty płatniczej lub gotówką.

Od 1 grudnia 2021 roku kierowcom pojazdów lekkich udostępniona została także możliwość wnoszenia opłaty za przejazd po płatnych odcinkach autostrad objętych systemem e-TOLL poprzez [e-bilet autostradowy](#) dostępny w formie elektronicznej w nowej [aplikacji e-TOLL PL BILET](#), w [aplikacjach partnerów](#) systemu e-TOLL, a od 19 stycznia br. również poprzez stronę [etoll.gov.pl](#). Bilet autostradowy w formie papierowej jest dostępny także w stacjonarnych sieciach obsługi partnerów systemu e-TOLL (aktualna lista partnerów i stacji znajduje jest na stronie [etoll.gov.pl](#)).

Tym samym system e-TOLL został w Polsce wprowadzony dla wszystkich użytkowników dróg płatnych etapowo, umożliwiając im przygotowanie się do wprowadzanych zmian. Nie jest zatem prawdziwe stwierdzenie, że system uruchomiono, nie zapewniając poboru opłat dla pojazdów lekkich.

Odnosząc się do akceptacji kart flotowych w systemie e-TOLL jako sposobu płatności za przejazd drogami płatnymi, należy wskazać, że jest to tylko jeden ze sposobów zapłaty za przejazd, możliwy do zastosowania w systemie e-TOLL. Użytkownik systemu e-TOLL – w zależności od wybranego przez niego sposobu rozliczania się z Szefem KAS – może dokonywać płatności gotówką, kartą płatniczą, przelewem, kartą flotową, BLIK i pay by link.

Usługa płatności kartą flotową jako sposobu płatności za przejazd drogami płatnymi jest usługą towarzyszącą, która została udostępniona użytkownikom 10 września 2021 roku.

Usługi związane z obsługą kart flotowych w systemie e-TOLL zostały uruchomione przed wyłączeniem systemu viaTOLL.

Ad 1 b

Prace nad modułem EETS tj. modułem do obsługi Europejskiej Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej zostały zakończone w założonym terminie i moduł EETS był gotowy wraz z uruchomieniem systemu e-TOLL. Komplet dokumentów (m.in. projekt umowy akredytacyjno-operacyjnej) wraz z informacją o gotowości do rozpoczęcia testów akredytacyjnych dostawcy otrzymali 7 maja 2021 roku. Ministerstwo Finansów wielokrotnie spotykało się z dostawcami EETS, żeby zachęcić ich do szybkiej akredytacji w systemie e-TOLL. Na przełomie września i października 2020 roku część dostawców EETS otrzymała dokumentację integracyjną umożliwiającą rozpoczęcie prac implementacyjnych po stronie dostawców związanych z integracją ich rozwiązań informatycznych z Systemem SPOE KAS. Brak gotowości do świadczenia usługi EETS wynikał z nieprzygotowania dostawców EETS. W związku z brakiem gotowości po stronie dostawców EETS na świadczenie usługi duża część z nich zastosowała alternatywne rozwiązanie i akredytowała swoje urządzenia do systemu e-TOLL, korzystając z możliwości dopuszczenia urządzeń OBU/ZSL na podstawie zapisów ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1376 z późn. zm.). Rozwiązanie to umożliwiło użytkownikom korzystającym z usług dostawców EETS na terenie innych krajów europejskich i posiadającym w pojazdach urządzenie pokładowe na korzystanie z tego samego urządzenia w systemie e-TOLL. Dzięki skorzystaniu przez dostawców EETS z modelu dopuszczenia urządzeń OBU/ZSL 1 października 2021 roku ponad 230 tys. urządzeń OBU dopuszczonych do systemu stanowiły urządzenia dostawców EETS.

Ad 2

Twierdzenie, że niezapewnienie właściwej jakości usług związanych z poborem opłaty elektronicznej w planowanym terminie było powodem przesunięcia terminu wygaszenia systemu viaTOLL, jest zbyt daleko idące.

Zmiana terminu wygaszenia systemu viaTOLL z 30 czerwca 2021 roku na 30 września 2021 roku i tym samym dalszej obsługi tego systemu nie była zawarta w projekcie ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz niektórych innych ustaw przedłożonego przez Radę Ministrów (numer w wykazie prac programowych i legislacyjnych Rady Ministrów: 145). Poprawka zmieniająca ten termin została złożona na posiedzeniu Komisji Infrastruktury w dniu 14 kwietnia 2021 roku przez posła Jerzego Polaczka. Wnioskodawca wskazał, że poprawka odpowiada na postulaty branży i jej celem jest płynne wdrożenie nowego systemu oraz zagwarantowanie czasu na dostosowanie się przewoźników do nowego systemu.

Szef KAS na posiedzeniu Komisji przedstawił pozytywną opinię dla przedłożonej poprawki, uwzględniając ocenę stopnia gotowości branży do przejścia na system e-TOLL, w szczególności brak zaawansowanych działań na rzecz wyposażenia pojazdów w urządzenia OBU/ZSL. Należy podkreślić, że dokumentacja integracyjna z systemem e-TOLL została opublikowana na stronie internetowej Ministerstwa Finansów w dniu 2 lipca 2020 roku, zatem operatorzy OBU/ZSL mieli roczny termin na rozpoczęcie testów dopuszczających oraz dostosowanie swoich urządzeń do wymagań technicznych systemu e-TOLL.

Warto też zaznaczyć, że w trakcie trwania projektu e-TOLL wystąpiły niezależne od zespołu projektowego zjawiska utrudniające dostosowanie branży przewozowej m. in. pandemia COVID wydłużająca łańcuchy dostaw, w tym komponentów elektronicznych niezbędnych do produkcji urządzeń OBU/ZSL.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności oraz chcąc zagwarantować branży transportowej optymalny czas na przejście do systemu e-TOLL działanie systemu viaTOLL zostało wydłużone do 30 września 2021 roku.

Uwzględniając podniesione kwestie należy jednoznacznie stwierdzić, że utrzymywanie i obsługa systemu viaTOLL równoległe do systemu e-TOLL nie była wynikiem niezapewnienia właściwej jakości usług związanych z poborem opłaty elektronicznej w planowanym terminie, ale wyjściem naprzeciw potrzebom sektora transportowego.

Ad 3 a

System Poboru Opłaty Elektronicznej KAS został oparty na koncepcji, zgodnie z którą nabycie urządzenia pokładowego do przekazywania danych geolokalizacyjnych do systemu e-TOLL odbywa się w oparciu o model wolnorynkowy. KAS i MF wprowadzając nowy system poboru opłat drogowych zgodnie z obowiązującymi w Polsce przepisami, wprowadził otwarty model dystrybucji urządzeń OBU i ZSL, którego celem było to ażeby sposób i rodzaj dystrybucji, w tym ceny urządzeń pokładowych, określali sami dostawcy. W związku z tym użytkownicy pojazdów ciężkich i lekkich mogą nabyć urządzenia u dostawców zewnętrznych, których urządzenia pokładowe z wynikiem pozytywnym przeszły testy dopuszczające do systemu. Model nabywania tych urządzeń określają dostawcy, natomiast poborca opłaty – SzeF KAS – nie dostarcza urządzeń dla użytkowników. Ministerstwo Finansów stoi na stanowisku, że przyjęty model jest rozwiązaniem racjonalnym z punktu widzenia ekonomicznego. Pozwala on na wykorzystanie wszelkich możliwych rozwiązań do przekazywania koordynatów GPS każdego operatora, który pozytywnie przejdzie testy dopuszczające, także tych urządzeń, które dziś są wykorzystywane przez kierowców w innych krajach UE w celu wniesienia opłaty drogowej (m.in. urządzenia EETS) lub tych, które są dziś wykorzystywane w celu monitorowania transportu towarów wrażliwych w systemie SENT (System Elektronicznego Nadzoru Transportu).

Według stanu na dzień 1 października 2021 roku, tj. w dniu, kiedy system e-TOLL stał się jedynym obowiązującym systemem poboru opłaty elektronicznej w Polsce, użytkownicy mieli do wyboru 383 typy urządzeń oferowanych przez 98 dopuszczonych do systemu e-TOLL dostawców OBU/ZSL (obecnie liczba dostawców OBU/ZSL wzrosła do 133, którzy oferują 567 typów urządzeń). Na dzień 1 października 2021 roku liczba urządzeń aktywowanych w systemie wyniosła prawie 650 tys. W chwili obecnej użytkownicy sami wybierają urządzenia spełniające ich wymagania w obszarze technicznym (dodatkowe funkcjonalności, np. monitorowanie czasu pracy kierowców), formalno-prawnym czy w zakresie kosztu zakupu.

Urządzenia, które uzyskały pozytywny wynik testów oraz zostały dopuszczone do systemu e-TOLL, były i są dostępne w sieci dystrybucji operatorów, których aktualna lista dostępna jest na stronie etoll.gov.pl ([OBU](#) i [ZSL](#)). Od 22 września 2021 roku urządzenia były również dostępne w sieci otwartych [Przygranicznych Punktów Obsługi Klienta](#) systemu e-TOLL.

Liczba zintegrowanych modeli i typów urządzeń z systemem e-TOLL dowodzi, że otwarty model dystrybucji pozwala na większą konkurencję i dostarczenie urządzeń dostosowanych do jednostkowych potrzeb. Przeprowadzona analiza ofert operatorów OBU/ZSL wykazała, że cena jednostkowa wybranych urządzeń zintegrowanych z e-TOLL jest wyraźnie niższa, niż oszacowana na potrzeby wyceny zamówienia na urządzenia OBU dostarczane przez administrację.

Za przyjęciem komercyjnego modelu dystrybucji urządzeń OBU przemawiały także dokonane kalkulacje, które wskazywały na bardzo duże koszty cyklu życia urządzenia. Zadaniem

administracji nie jest ich produkcja ani utrzymanie. Odejście od obowiązku zakupu wyłącznie dedykowanych urządzeń pokładowych OBU służących do poboru opłaty elektronicznej związane było także z wykorzystaniem technologii pozycjonowania satelitarnego, która jest powszechnie stosowana m.in. w telefonach komórkowych czy systemach lokalizacyjnych fabrycznie montowanych w pojazdach oraz w systemach do nawigacji drogowej. Budowa systemu SPOE KAS w modelu otwartym pozwoliła na pełne wykorzystanie przedmiotowej technologii pozycjonowania satelitarnego i możliwość użycia różnych urządzeń z odbiornikiem GPS w celu uiszczenia opłat drogowych, co oznaczało również odejście od przestarzałej i kosztownej technologii radiowej DSRC.

Należy wspomnieć, że wdrożenie przyjętej koncepcji miało na celu także wzmocnienie nadzoru i kontroli nad systemem oraz samodzielny jego rozwój przy równoczesnym uniezależnieniu się od podmiotów komercyjnych, co zostało osiągnięte przez przyjęty model dystrybucji urządzeń oraz uruchomienie aplikacji mobilnej e-TOLL PL jako metody naliczania opłaty elektronicznej.

Ponadto warto zaznaczyć, że niewystarczającą dostępność urządzeń OBU/ZSL na rynku można byłoby stwierdzić jedynie w przypadku, gdyby te urządzenia stwarzałyby jako jedyne możliwość na przekazywanie danych geolokalizacyjnych do systemu. Taka sytuacja nie miała jednak miejsca, gdyż resort finansów udostępnił użytkownikom pojazdów ciężkich alternatywne rozwiązanie w postaci aplikacji mobilnej e-TOLL PL (dostępnej do pobrania w sklepach Google Play i App Store) i zachęcał ich do korzystania z tego rozwiązania wyjaśniając, że jest ona bezpiecznym i darmowym narzędziem służącym do poboru opłaty elektronicznej za przejazd po płatnych odcinkach dróg krajowych w Polsce w systemie e-TOLL.

Otwarty model dystrybucji urządzeń pozwolił Szefowi KAS jako poborcy opłaty na zminimalizowanie ryzyk projektowych, które mogły wyniknąć z wydłużających się procedur przetargowych oraz z pandemii COVID, która spowodowała m.in. brak elementów półprzewodnikowych na rynkach światowych.

Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, że przyjęty model dystrybucji urządzeń w systemie e-TOLL znajduje uzasadnienie i obecne statystyki w systemie jednoznacznie wskazują, że przyjęty przez Szefa KAS model był właściwy.

Ad 3 b

1. Preferencje użytkowników dotyczące wyboru urządzeń

Warto podkreślić, że obecnie użytkownicy korzystają ze wszystkich rozwiązań wnoszenia opłaty elektronicznej dostępnych w e-TOLL.

Jak wskazują wyniki ankiety przeprowadzonej wśród użytkowników (3643 respondentów) systemu viaTOLL w zakresie preferencji urządzenia do wnoszenia opłaty elektronicznej, która została przeprowadzona w okresie od 22 października do 30 listopada 2020 roku, na etapie wdrażania nowego Systemu Poboru Opłaty Elektronicznej KAS większość badanych, bo aż 57% ankietowanych twierdziło, że chciało wносить opłaty elektroniczne wykorzystując urządzenia OBU, 36% użytkowników zadeklarowało skorzystanie z aplikacji mobilnej e-TOLL PL i tylko 7% wskazało na urządzenia ZSL.

Obecnie, jak pokazują statystyki, wg stanu na 1 lutego 2022 roku tendencja względem wyboru urządzenia do wnoszenia opłaty elektronicznej się odwróciła. Blisko 56% użytkowników spośród blisko 1,7 mln pojazdów powiązanych z OBE korzysta z aplikacji

mobilnej e-TOLL PL, 24% użytkowników wykorzystuje OBU do wnoszenia opłat i tylko 20% to użytkownicy korzystający z ZSL.

Jak pokazują przedstawione dane, użytkownicy systemu e-TOLL z powodzeniem korzystają ze wszystkich udostępnionych przez resort finansów sposobów na przekazywanie danych geolokalizacyjnych.

2. Formy wsparcia w dostosowaniu do nowego modelu dystrybucji urządzeń OBU

Ponadto ponad wszelką wątpliwość należy stwierdzić, że resort finansów wsparł przedsiębiorców w dostosowywaniu się do nowych zasad związanych z koniecznością wyposażania pojazdów w urządzenia OBU udostępnione w modelu wolnorynkowym poprzez:

- 1) wdrożenie ulgi podatkowej dla przewoźników na wyposażenie pojazdów w urządzenia pokładowe do przekazywania danych GPS do systemu: OBU, ZSL. Limit odliczenia to 500 PLN (netto) na każde urządzenie,
- 2) do końca września 2021 roku obowiązywała 25% zniżki w opłatach za przejazd zarówno dla kierowców pojazdów ciężkich oraz lekkich, a od 1 października 2021 roku do końca roku 2021 za przejazdy z e-TOLL użytkownicy pojazdów ciężkich płacili 30% mniej. Obniżka stawek miała za zadanie zrekompensować branży transportowej koszty dostosowania do nowego systemu.

Zmniejszenie wysokości opłaty elektronicznej o 30% zostało wprowadzone na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 września 2021 roku zmieniającego rozporządzenie w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej (Dz.U. poz. 1780). Rozporządzenie to ustanowiło od dnia 1 października 2021 roku do dnia 31 grudnia 2021 roku wysokość stawek opłaty elektronicznej za przejazd kilometra drogi krajowej lub jej odcinka klasy w wysokości 70% wysokości stawek określonych w załącznikach nr 3 i 4 do rozporządzenia.

Wprowadzenie ulgi podatkowej dla przewoźników na wyposażenie pojazdów w urządzenia pokładowe OBU i ZSL oraz obniżonej o 30% stawki opłaty elektronicznej dla wszystkich korzystających z dróg stanowi formę partycypacji państwa w kosztach poniesionych na wyposażenie pojazdów w urządzenia służące do elektronicznego naliczenia opłaty za przejazd. Tym samym było to wyjście naprzeciw oczekiwaniom rynku, w tym przewoźników, którzy są zobowiązani do wyposażenia pojazdów w dedykowane urządzenia pokładowe pozwalające na przekazywanie danych geolokalizacyjnych do systemu e-TOLL (tzw. OBU i ZSL) lub w urządzenia mobilne (tablety i smartfony) obsługujące aplikację mobilną udostępnioną przez Szefa KAS.

3. Konkluzja

Podsumowując, dotychczasowe doświadczenia potwierdzają, że rynek dostosował się do obowiązujących standardów i użytkownicy końcowi z powodzeniem korzystają z zaproponowanego rozwiązania. Przyjęta koncepcja modelu dystrybucji urządzeń OBU z tego też względu nie wymaga zmiany. Przeprowadzenie procesu legislacyjnego zmieniającego ww. założenie, o co wnosi Najwyższa Izba Kontroli we wnioskach z przeprowadzonej kontroli, nie ma na obecnym etapie uzasadnienia.

Ad 4 a

Szef KAS na bieżąco prowadzi analizy funkcjonalne aplikacji e- TOLL PL wynikiem czego wprowadza zmiany w funkcjonalnościach aplikacji, które uproszczą to narzędzie. Obecnie też Szef KAS analizuje wszystkie opinie użytkowników zamieszczone w sklepach Google Play i App Store, które także stanowią istotny głos w ocenie funkcjonalności i komfortu korzystania z udostępnionego narzędzia. Podstawą prac rozwojowych w aplikacji e-TOLL PL są uwagi pochodzące bezpośrednio od użytkowników.

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom użytkowników aplikacji e-TOLL PL w połowie grudnia 2021 roku został wprowadzony widok zminimalizowany aplikacji umożliwiający monitorowanie stanu baterii urządzenia mobilnego, stanu nadajnika GPS oraz transmisji danych w trakcie korzystania z innych aplikacji np. służących do nawigacji. Obecnie trwają prace zmierzające do udostępnienia funkcjonalności „trybu nocnego” aplikacji.

Zdaniem Szefa KAS przeprowadzenie dodatkowych konsultacji ze stroną społeczną nie jest niezbędne do momentu zakończenia prac nad aplikacją e-TOLL PL.

W tym miejscu podkreślenia wymaga fakt, że aplikacja e-TOLL PL nie wymusza na użytkownika obsługi telefonu, jak i samej aplikacji w trakcie jazdy, która to okoliczność wielokrotnie podkreślana jest przez użytkowników – aktywowanie opcji rozpoczęcia przejazdu, skutkującej rozpoczęciem przekazywania danych geolokalizacyjnych do systemu e-TOLL, należy przeprowadzić w bezpiecznym miejscu, tuż po wejściu do pojazdu. Opłata elektroniczna lub opłata za przejazd pobierana jest jedynie na płatnych odcinkach dróg krajowych i system odrzuca dane, które wykraczają poza siatkę dróg płatnych zaimplementowaną w systemie e- TOLL.

Urządzenia ZSL co do zasady są bezobsługowe – nie wymagają dodatkowego monitorowania po stronie użytkownika, stanowią bowiem integralną część pojazdu lub dystrybuowane są (i mogą być montowane) przez operatorów, którzy pozytywnie przeszli testy integracyjne w systemie e-TOLL. Konieczność ingerowania w pracę urządzenia dystrybuowanego przez operatorów leży poza odpowiedzialnością Szefa KAS.

Ad 4 b

Szef KAS zaproponował użytkownikom systemu e-TOLL dowolność w wyborze urządzenia do przekazywania danych geolokalizacyjnych do systemu: OBU, ZSL i aplikację mobilną e-TOLL PL. Na etapie prac projektowych trudno było precyzyjnie oszacować jak rynek zareaguje na przedmiotowe możliwości i z jakiego rozwiązania sami użytkownicy będą najczęściej korzystać dlatego resort finansów przeprowadził ankietę wśród użytkowników pojazdów ciężkich, w której zbadał preferencje użytkowników w zakresie m.in. wybranego urządzenia do wnoszenia opłaty. W chwili obecnej 56% przewoźników korzysta z aplikacji e-TOLL PL, co wskazuje, że urządzenia OBU wcale nie są najchętniej wybieraną przez użytkowników formą rejestracji realizowanych przejazdów. Tym nie mniej jak zostało wskazane w Ad. 3 a) Szef KAS dokłada wszelkich starań ażeby liczba urządzeń OBU kompatybilnych z systemem e-TOLL dostępnych na rynku była jak największa. Fakt ten potwierdza duża liczba typów urządzeń dopuszczonych do dystrybucji.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia

Ministra Finansów

Sekretarz Stanu Szef Krajowej Administracji
Skarbowej
\$Departament/Biuro

Magdalena Rzeczkowska

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Finansów



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAS

KIN.430.007.2021

Warszawa, 16 lutego 2022 r.

OPINIA

**Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Finansów przedstawionego do
Informacji o wynikach kontroli P/21/030 „Wdrażanie nowego krajowego systemu poboru opłat
drogowych”**

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm.) przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Finansów, w sprawie Informacji o wynikach kontroli „Wdrażanie nowego krajowego systemu poboru opłat drogowych”, zawartej w piśmie z dnia 7 lutego 2022 r.

W świetle analizy stanowiska Ministra Finansów do niniejszej Informacji, Najwyższa Izba Kontroli nie może zgodzić się z wyrażonym w nim poglądem na temat terminowego uruchomienia systemu e-TOLL. Ustalenia kontroli wykazały bowiem, że przyczyną określonego w stanowisku tzw. „etapowego wdrażania” tego systemu był brak możliwości uruchomienia jego wszystkich funkcji i zapewnienia właściwej jakości poboru opłaty elektronicznej w planowanym terminie.

Przedstawiona w tym stanowisku decyzja Ministra Finansów o niewdrażaniu do realizacji wniosków naczelnego organu kontroli państwowej, prowadzących do usprawnienia funkcjonowania systemu e-TOLL i poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz do naprawy niespójnych rozwiązań ustawowych, zadaniem Najwyższej Izby Kontroli jest nietrafna. Decyzja ta ogranicza możliwość udziału strony społecznej, w tym przede wszystkim przedsiębiorców transportowych, w dyskusji na temat wprowadzenia do systemu e-TOLL rozwiązań przyjaznych dla funkcjonowania i rozwoju transportu drogowego w Polsce.

Odmowa realizacji wniosku w sprawie wdrożenia prac legislacyjnych w zakresie dotyczącym obowiązku oferowania przez podmioty pobierające opłatę elektroniczną urządzeń OBU, prowadzi z kolei do braku działań administracji rządowej w celu ujednoczenia przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹. W obecnym brzmieniu przepis art. 13i przywołanej ustawy, nakłada w ust. 3 taki obowiązek na podmioty pobierające opłatę, natomiast w ust. 3a wyłącza stosowanie tego obowiązku w przypadku systemu e-TOLL.

Stan ten prowadzi do sytuacji, w której Szef Krajowej Administracji Skarbowej, będąc organem uprawnionym do poboru opłaty elektronicznej w systemie e-TOLL, zwolniony jest z obowiązku zapewnienia urządzeń OBU użytkownikom ponad 90% dróg płatnych, w tym przedsiębiorcom transportowym niewykorzystującym do uiszczania opłat drogowych aplikacji mobilnej². Przepis ten

¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 1376 ze zm.

² Na pozostałych drogach płatnych (koncesjonowanych odcinkach autostrad), opłaty pobierane są w systemie manualnym lub w drodze wykorzystywania telefonicznej aplikacji połączonej z kontem bankowym (Autopay), tzn. bez wykorzystywania urządzeń OBU.

w odbiorze społecznym odbierany jest ponadto jako „niesprawiedliwy”, ponieważ zmienia obowiązującą od ponad 10 lat zasadę, zgodnie z którą podmiot uprawniony do poboru opłaty elektronicznej zapewniał przedsiębiorcom transportowym urządzenia do uiszczania tej opłaty, bez ponoszenia kosztów ich nabycia.

Podkreślić także należy, że przepis art. 13i ust. 3 w świetle brzmienia ust. 3a ustawy o drogach publicznych jest i prawdopodobnie pozostanie tzw. „przepisem martwym”³, który nie będzie stosowany, ponieważ wg założeń polityki transportowej państwa elektroniczny systemem poboru opłat e-TOLL ma być ostatecznym systemem, obejmującym docelową sieć dróg płatnych w Polsce.

W Informacji o wynikach kontroli omówione zostały, poza przebiegiem procesu uruchomienia nowego krajowego systemu poboru opłat, zarówno efekty organizacyjno-ekonomiczne uzyskane przez organy administracji rządowej w tym procesie, jak utrudnienia we właściwym funkcjonowaniu systemu e-TOLL. Przedstawiona w stanowisku Ministra Finansów decyzja o niewdrażaniu wnioskowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli działań w celu usunięcia tych utrudnień, prowadzi do braku poprawy jakości funkcjonowania systemu poboru opłat drogowych oraz wyeliminowania potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, związanych z uiszczaniem opłat przy wykorzystaniu aplikacji mobilnej przez kierujących pojazdami ciężkimi.


PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banas

³ Jeżeli do wygaśnięcia w 2030 r. koncesji na budowę i eksploatację autostrad, koncesjonariusze będą pobierali opłaty za przejazd na dotychczasowych zasadach, tj. bez konieczności poniesienia wysokich kosztów wdrożenia elektronicznego systemu ich poboru.