



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Marian Banaś

KBF.410.003.01.2021

**Tadeusz Kościński**  
Minister Finansów, Funduszy  
i Polityki Regionalnej  
Ministerstwo Finansów  
ul. Świętokrzyska 12  
00-916 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 49/2021 Kolegium NIK z dnia 13 października 2021 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego

P/21/030 - Wdrażanie nowego krajowego systemu poboru opłat drogowych

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93  
[nik@nik.gov.pl](mailto:nik@nik.gov.pl)

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Kościński, Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej od 6 października 2020 r. oraz Minister Finansów od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działalność Ministra Finansów i Szefa Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem i rozwojem krajowego systemu poboru opłat drogowych, w tym wyborem opłaty elektronicznej oraz wypracowaniem koncepcji i przygotowaniem do wdrożenia nowego elektronicznego systemu poboru opłat drogowych.
Okres objęty kontrolą	Od 6 maja 2020 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.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Tomasz Przygodziński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/42/2021 z 27 maja 2021 r.</li><li>2. Michał Pindel, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/39/2021 z 27 maja 2021 r.</li><li>3. Robert Grzybko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/43/2021 z 27 maja 2021 r.</li></ol>

(akta kontroli str.1-6)

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Działania Ministra Finansów i Szefa KAS w zakresie opracowania koncepcji i przygotowania do wdrożenia nowego krajowego systemu poboru opłat drogowych (dalej NKSP0, a także e-TOLL, nowy system, SPOE KAS) nie doprowadziły do jego wdrożenia w pierwotnie zaplanowanym terminie. W 2020 r. wpływy do Krajowego Funduszu Drogowego (dalej KFD) z opłat za przejazd po drogach krajowych pobieranych w systemie elektronicznym i manualnym realizowano w kwotach zbliżonych do założonego planu, a w 2021 r. powyżej planu.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Przedstawioną ocenę uzasadnia to, że choć w odniesieniu do rozwoju Krajowego Systemu Poboru Opłat (dalej KSPO), w tym opracowania koncepcji i przygotowania do wdrożenia NKSP0, w Ministerstwie Finansów podjęto szereg działań od 1 lipca 2020 r., to jednak nie uruchomiono nowego systemu w pierwotnie zaplanowanym terminie, tj. 1 lutego 2021 r. Niemożliwe okazało się także uruchomienie e-TOLL w takim terminie, który umożliwiłby wyłączenie dotychczasowego systemu poboru opłat drogowych, tj. 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<sup>3</sup> (dalej ustawa zmieniająca z dnia 6 maja 2020 r.), tj. w takim terminie, który pozwoliłby zgodnie z intencją ustawodawcy zachować odpowiedni okres przejściowy, w którym równocześnie działałby dotychczasowy i nowy system poboru opłat. Przyczyniło się do tego przedłużanie się postępowań o zamówienia publiczne, prac programistycznych i terminów realizacji poszczególnych umów o zamówienie publiczne. Nie bez znaczenia dla długości prac nad e-TOLL pozostawały zmiany jego koncepcji, które wynikały z rozszerzenia zakresu narzędzi służących do pozycjonowania pojazdów o aplikację mobilną i zewnętrzne systemy lokalizacyjne<sup>4</sup> (dalej urządzenia ZSL) i przyjęcia założenia integracji nowego systemu z poszczególnymi istniejącymi systemami Ministerstwa Finansów, a także z przyjęcia strategii opłat za przejazd autostradami. Wydłużanie się prac nad e-TOLL doprowadziło do dwukrotnego przedłużenia umowy, na podstawie której zapewniano utrzymanie viaTOLL, najpierw o pięć miesięcy, do czerwca 2021 r., później do września 2021 r., w związku z czym utrzymanie tego systemu miało dodatkowo wynieść łącznie 178,6 mln zł.

NKSP0 uruchomiono 24 czerwca 2021 r. Wdrożono podstawowe funkcjonalności. Wciąż trwały prace nad wdrożeniem docelowych funkcjonalności nowego systemu. Zauważono, że napięty harmonogram prac, które mają jeszcze zostać wykonane w okresie przejściowym trującym zgodnie z wolą ustawodawcy do 30 września 2021 r., i złożoność nowego systemu stwarzały ryzyko dostarczenia usług niższej niż zakładano jakości.

Minister Finansów w związku ze wstąpieniem we wszystkie stosunki prawne, w tym umowy i porozumienia, których podmiotem był Główny Inspektor Transportu Drogowego (dalej Główny Inspektor TD) w związku z wykonywaniem zadań dotyczących poboru opłaty elektronicznej i opłaty za przejazd autostradą, rzetelnie weryfikował działania podmiotu wyznaczonego związane z realizacją zawartych z nim umów, których przedmiotem były działania dotyczące NKSP0.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup> Dz. U. poz. 1087.

<sup>4</sup> Zewnętrzny system lokalizacji, zgodnie z ustawą z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (Dz. U. poz. 708 ze zm.), to system używany przez przewoźnika gromadzący dane geolokalizacyjne środka transportu przekazywane z zainstalowanego w tym środku transportu urządzenia wykorzystującego technologie pozycjonowania satelitarnego i transmisji danych wykorzystywany na potrzeby monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Ministra Finansów i Szefa Krajowej Administracji Skarbowej (dalej Szef KAS) związane z funkcjonowaniem KSP0. W 2020 r. wpływy do KFD z opłat za przejazd po drogach krajowych pobieranych w systemie elektronicznym i manualnym wyniosły 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.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>5</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

**Działalność Ministra Finansów i Szefa KAS w zakresie realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem i rozwojem krajowego systemu poboru opłat drogowych, w tym poborem opłaty elektronicznej i opracowaniem koncepcji i przygotowaniem do wdrożenia nowego elektronicznego systemu poboru opłat drogowych**

#### **1. Przygotowanie do poboru opłaty elektronicznej**

Opis stanu faktycznego

Ustawa zmieniająca z dnia 6 maja 2020 r. z dniem 1 lipca 2020 r. nałożyła na Szefa KAS obowiązek poboru opłaty elektronicznej na zasadach określonych w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>6</sup> (dalej ustawa o drogach publicznych) i opłaty za przejazd autostradą na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym<sup>7</sup>, a także podejmowania działań mających na celu wprowadzenie systemów elektronicznego poboru opłat i ich szerokiego zastosowania. Zgodnie z ustawą zmieniającą z 6 maja 2020 r. viaTOLL miał działać nie dłużej niż do 1 lipca 2021 r. Projekt ustawy zmieniającej z dnia 6 maja 2020 r. złożyła grupa posłów w dniu 24 kwietnia 2020 r.<sup>8</sup> Przedstawiciele Ministerstwa Finansów uczestniczyli w procesie legislacyjnym w Sejmie RP i Senacie RP i nie zgłaszali na etapie prac parlamentarnych uwag ani do projektu ustawy, ani do samej ustawy zmieniającej z 6 maja 2020 r.-

(akta kontroli str.8-14, 21)

W związku z przejściem przez Szefa KAS zadań Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego (dalej GITD) zmieniono strukturę organizacyjną Ministerstwa Finansów<sup>9</sup>. Zadania merytoryczne przeniesiono do Departamentu Poboru Opłat Drogowych (dalej DPO). Ministerstwo Finansów z 1 lipca 2020 r. przejęło 224 pracowników

<sup>5</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 2268 ze zm.

<sup>8</sup> Druk nr 342. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

<sup>9</sup> 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 przypisanie nowe zadania do Departamentu Zwalczenia Przemocności Ekonomicznej i Departamentu Finansów i Księgowości. Wprowadzono wewnętrzny regulamin organizacyjny DPO obowiązujący od 1 lipca 2020 r., a także zmiany w wewnętrznych regulaminach Departamentu Zwalczenia Przemocności Ekonomicznej, Departamentu Finansów i Księgowości i Departamentu Prawnego.

GITD, którzy wykonywali zadania przejmowane przez Szefa KAS. Ponadto m.in.: przejęto powierzchnię biurową przy Al. Jerozolimskich 134/136 w Warszawie; przejęto dokumentację kadrową i dokumentację finansowo-księgową dotyczącą KFD; zwiększono plan rzeczowo-finansowy centrali Ministerstwa Finansów; przeniesiono sprzęt serwerowy z GITD do Centrum Informatyki Resortu Finansów; przejęto dokumentację dotyczącą KSPO z kodami źródłowymi; przejęto oprogramowanie biurowe i zapewniono dostęp do systemów państwowych i aplikacji zewnętrznych wykorzystywanych przez przenoszonych pracowników; przejęto pojazdy z wyposażeniem; przejęto aktywne umowy związane z poborem opłaty elektronicznej i opłaty za przejazd autostradą; przejęto prowadzone postępowania o udzielenie zamówienia publicznego związane z poborem i kontrolą prawidłowości uiszczenia opłat drogowych.

(akta kontroli str.8-19, 47-50, 128-130)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie poprzedzającym wejście w życie ustawy zmieniającej 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 podejmowania 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 oraz na prowadzenie prac nad NKSP0.

## **2. Wyłonienie Podmiotu Wyznaczonego do realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem i rozwojem KSPO i sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem przez ten Podmiot zleconych usług**

Opis stanu  
faktycznego

Minister Infrastruktury w dniu 7 sierpnia 2019 r. wydał rozporządzenie 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<sup>10</sup> (dalej rozporządzenie z dnia 7 sierpnia 2019 r.). Na podstawie tego rozporządzenia wyznaczył Instytut Łączności – Państwowy Instytut Badawczy (dalej IŁ-PIB) jako Podmiot Wyznaczony 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 z 7 sierpnia 2019 r. wskazano, że IŁ-PIB posiada przygotowanie techniczne i doświadczenie w zakresie projektowania, budowy, rozwoju, wdrażania lub utrzymania technologii teleinformatycznych. W związku z rozporządzeniem z 7 sierpnia 2019 r. Główny Inspektor TD i IŁ-PIB zawarli umowę nr 251/2019 z 20 sierpnia 2019 r. (dalej umowa nr 251/2019), której przedmiotem było stworzenie projektu NKSP0, tj. wysokopoziomowej dokumentacji technicznej nowego systemu (dalej dokumentacja HLD).

<sup>10</sup> Dz. U. poz. 1492 ze zm.

(akta kontroli str. 196-201)

W związku z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 20 maja 2020 r. zmieniającym rozporządzenie 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<sup>11</sup> (dalej rozporządzenie zmieniające z dnia 20 maja 2020 r.) Główny Inspektor TD i IŁ-PIB zawarli umowę nr 101/2020 z 10 czerwca 2020 r. (dalej umowa nr 101/2020), której przedmiotem było m.in. świadczenie usług z zakresu budowy i wdrożenia poszczególnych elementów systemu teleinformatycznego służącego do poboru opłaty elektronicznej i kontroli prawidłowości uiszczenia tej opłaty oraz elementu odpowiedzialnego za proces naliczania opłaty elektronicznej.

(akta kontroli str. 412-686)

Minister Finansów z dniem 1 lipca 2020 r. wobec wejścia w życie ustawy zmieniającej z dnia 6 maja 2020 r. wstąpił we wszystkie stosunki prawne, w tym umowy i porozumienia, których podmiotem był Główny Inspektor TD w związku z wykonywaniem zadań dotyczących poboru opłaty elektronicznej i opłaty za przejazd autostradą. Tym samym stał się stroną umów nr 251/2019 i nr 101/2020.

(akta kontroli str. 202-686)

Dyrektor DPO wskazał, że merytoryczny zespół na podstawie procedury weryfikacyjnej analizował produkty kamieni milowych lub kamienie milowe przekazane przez IŁ-PIB w związku z realizacją umowy nr 251/2019 i umowy nr 101/2020 pod kątem ich zgodności z wytycznymi. IŁ-PIB 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 IŁ-PIB 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.

(akta kontroli str. 707-756, 758-839)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

**OCENA CZĄSTKOWA**

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Minister Finansów i Szef KAS nie uczestniczyli w wyłonieniu Podmiotu Wyznaczonego ani w czynnościach związanych z zawieraniem z tym podmiotem umów, których przedmiotem były prace dotyczące NKSP0. Podmiot Wyznaczony wyłoniono na podstawie rozporządzenia z dnia 7 sierpnia 2019 r. Minister Finansów wobec wstąpienia we wszystkie stosunki prawne, w tym umowy i porozumienia, których podmiotem był Główny Inspektor TD w związku z wykonywaniem zadań dotyczących poboru opłaty elektronicznej i opłaty za przejazd autostradą, weryfikował działania Podmiotu Wyznaczonego dotyczące realizacji zawartych z nim umów.

### **3. Wypełnianie zadań związanych z funkcjonowaniem i rozwojem KSP0, w tym wypracowaniem koncepcji i przygotowaniem do wdrożenia nowego systemu poboru opłaty elektronicznej**

<sup>11</sup> Dz. U. poz. 948.

W czasie posiedzenia Komitetu Sterującego ds. Elektronicznego Systemu Poboru Opłat<sup>12</sup> (dalej Komitet) z 15 października 2019 r. zastępca Szefa KAS zgłosił zastrzeżenie co do koncepcji NKSP0, tj. tego, że tylko urządzenia OBU<sup>13</sup> przewidziano jako narzędzie do przekazywania danych geolokalizacyjnych. Zaproponował, w oparciu o doświadczenia Krajowej Administracji Skarbowej, zastosowanie także np. aplikacji mobilnej. Dokonane kalkulacje wskazywały na znaczne skutki finansowe realizacji koncepcji opartej na urządzeniach OBU, wynikające nie tylko z kosztów zakupu tych urządzeń, ale również z kosztów ich dystrybucji, utrzymania i utylizacji. Pomimo wątpliwości innych uczestników posiedzenia, wskazujących, że zmiana koncepcji w wyżej wskazanym zakresie może przyczynić się do niewdrożenia NKSP0 w lutym 2021 r., zastępca Szefa KAS zwrócił się o uruchomienia 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 skuteczność tych narzędzi w zakresie przekazywania danych geolokalizacyjnych, mimo podtrzymania wątpliwości przez Głównego Inspektora TD co do możliwości uruchomienia NKSP0 w lutym 2021 r. po zmianie jego koncepcji, zdecydowano o poszerzeniu projektu o strumień dotyczący aplikacji mobilnej. Przedstawiciel IŁ-PIB stwierdził, że decyzja ta będzie miała istotny wpływ na dokumentację HLD NKSP0. Na posiedzeniu Komitetu z 5 marca 2020 r. zaakceptowano nowe założenia elektronicznego systemu poboru opłat elektronicznych, zgodnie z którymi nowy system miał zostać zintegrowany z Systemem Elektronicznego Nadzoru Transportu (SENT) i miała zostać zapewniona możliwość korzystania z urządzeń OBU, urządzeń ZSL i aplikacji mobilnej, przy czym urządzenia OBU miały być dystrybuowane na zasadach komercyjnych, a aplikacja mobilna miała być udostępniana bezpłatnie przez administrację. Integracja systemów e-TOLL i SENT pozwalała na wykorzystanie jednego urządzenia służącego do przekazania danych geolokalizacyjnych na potrzeby uiszczania opłaty elektronicznej w nowym systemie, jak i na potrzeby związane z SENT. Na posiedzeniu Komitetu z 31 marca 2020 r. zwrócono uwagę, że ze względu na zaplanowane wprowadzenie do elektronicznego systemu poboru opłat wybranych systemów Ministerstwa Finansów niezbędna będzie zmiana umowy nr 251/2019. W wyniku prac legislacyjnych doszło do uchwalenia ustawy zmieniającej z 6 maja 2020 r., a także do wydania przez Ministra Infrastruktury rozporządzenia zmieniającego z dnia 20 maja 2020 r. Główny Inspektor TD i IŁ-PIB aneksem nr 2 z 10 czerwca 2020 r. zmienili umowę nr 251/2019, w wyniku czego powierzono IŁ-PIB wytworzenie dwóch kamieni milowych obejmujących opracowanie dokumentacji HLD uwzględniającej technologię ZSL i aplikację mobilną z ich wpływem na pozostałe moduły NKSP0 oraz opracowanie nowych wymagań techniczno-biznesowych wynikających z konieczności integracji z istniejącymi systemami resortu finansów<sup>14</sup>. W związku z wydaniem rozporządzenia zmieniającego z 20 maja 2020 r. w dniu 10 czerwca 2020 r. Główny Inspektor TD i IŁ-PIB zawarli umowę nr 101/2020.

(akta sprawy str. 25-50, 397-401, 412-450, 1487-1491, 2882-2895)

---

<sup>12</sup> Komitet koordynował działania podmiotów zaangażowanych w przygotowanie, wdrożenie, budowę, eksploatację i rozwój Elektronicznego Systemu Poboru Opłat. Powołano go Zarządzeniem nr 127 Prezesa Rady Ministrów z 24 lipca 2018 r. (M.P. nr 722). W sierpniu 2019 r. członkiem Komitetu został Szef KAS albo jego zastępca, a w marcu 2020 r. jego przewodniczącym został minister właściwy do spraw finansów publicznych.

<sup>13</sup> Urządzenia pokładowe On Board Unit, dzięki którym możliwe jest elektroniczne naliczanie należnej opłaty za przejazd drogami płatnymi.

<sup>14</sup> Zgodnie z preambułą do aneksu nr 2 zawarto go ze względu na zidentyfikowanie potrzeby rozszerzenia katalogu produktów Kamienia Milowego nr 3 w celu zapewnienia kompletności dokumentacji dla prawidłowej realizacji projektu NKSP0 i rozstrzygnięciem Komitetu o zaprojektowaniu nowego systemu z uwzględnieniem już istniejących systemów wykorzystywanych przez administrację państwową, w tym ministra właściwego do spraw finansów publicznych, i potrzebę jego integracji z innymi systemami.

W Ministerstwie Finansów w dniu 2 lipca 2020 r. 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)” (dalej projekt). Minister Finansów w dniu 23 lipca 2020 r. podjął decyzję o uruchomieniu projektu. Nowy system 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 albo darmowej aplikacji mobilnej. Przyjęto, że urządzenia OBU będą dystrybuowane na zasadach komercyjnych przez prywatnych przedsiębiorców, a aplikacja mobilna będzie udostępniana bezpłatnie przez administrację publiczną. W ramach nowego systemu miała być dostępna usługa EETS<sup>15</sup>. Przewidziano otwartą modułową architekturę NKSP0. Założono, że cztery moduły wytworzy IŁ-PIB, a pozostałe Ministerstwo Finansów własnymi zasobami lub z wykorzystaniem usług body leasing, usług świadczonych przez Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. (dalej AK sp. z o.o.) i postępowań o zamówienie publiczne. 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.

(akta kontroli str.943-957, 961-970)

IŁ-PIB na podstawie umowy nr 101/2020, z uwzględnieniem aneksów, zobowiązał się do dostarczenia 23 kamieni milowych<sup>16</sup>. Dla każdego kamienia milowego ustalono termin dostarczenia. IŁ-PIB zwracał się o zmianę terminu dostarczenia niektórych kamieni milowych, na co zamawiający się zgadzał. IŁ-PIB przekazywał kamienie milowe w obowiązujących terminach dostarczenia. Po dostarczeniu kamienia milowego rozpoczynała się procedura weryfikacyjna, wskutek której zamawiający określał jego status. Zamawiający po przeprowadzeniu procedury weryfikacyjnej nadawał kamieniom milowym status „zaakceptowany” albo „niezaakceptowany” i w tym przypadku zgłaszał uwagi, co zobowiązywało IŁ-PIB do odniesienia się do nich i przedstawienia poprawionych i uzupełnionych wersji kamieni milowych. Do 16 lipca 2021 r. zaakceptowano i odebrano trzynaście kamieni milowych. W przypadku pozostałych dziesięciu według stanu na 16 lipca 2021 r. dla sześciu, dla których upłynął termin przedstawienia, termin ten dotrzymano i trwa wobec nich procedura weryfikacyjna, a dla czterech nie upłynął termin przedstawienia.

(akta kontroli str.758-902)

W pracach nad poszczególnymi modułami NKSP0 korzystano z usług body leasing, tj. usług zapewnienia zasobów ludzkich z branży IT związanych z wytwarzaniem i wdrażaniem systemów informatycznych. Potrzeba korzystania z tych usług wynikała z braku odpowiednich zasobów kadrowych IT i trudności z zatrudnieniem specjalistów IT w administracji publicznej.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> Kamień milowy zgodnie z umową nr 101/2020 to etap jej realizacji określony w niej i w załączniku do niej.



(akta kontroli str. 943-957, 961-970, 1966-1986, 2057-2065, 2436-2446, 2453-2457, 2692-2693)

W pracach nad poszczególnymi modułami nowego systemu uczestniczyła AK 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 publiczne<sup>17</sup>. Spółce tej powierza się wykonywanie projektów informatycznych w celu zapewnienia ministrowi właściwemu do spraw budżetu i finansów publicznych i innym organom KAS, w tym Szefowi KAS, systemów i rozwiązań teleinformatycznych wspierających m.in. wyższą efektywność poboru opłat.

(akta kontroli str. 943-957, 961-970, 1966-2012)

W Ministerstwie Finansów w dniu 27 sierpnia 2020 r. przyjęto dokument pt. „Strategia poboru opłaty za przejazd autostradą przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej” (dalej Strategia), który określił, że sposób poboru opłaty za przejazd autostradą dla pojazdów lekkich<sup>18</sup> 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 autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz niektórych innych ustaw. Prace te trwały już we wrześniu 2020 r. 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 i zdecydowała o jego skierowaniu do Sejmu, co nastąpiło w dniu 9 kwietnia 2021 r. W uzasadnieniu projektu wskazano m.in., że jego celem było wprowadzenie poboru opłaty za przejazd autostradą, który nie ogranicza przepustowości ruchu, co miało nastąpić przez rezygnację z manualnego poboru opłaty i likwidację szlabanów. 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, wskutek poselskiej poprawki, wprowadzono do projektu ustawy przepisy nowelizujące ustawę zmieniającą z 6 maja 2020 r., zgodnie z którymi 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 (dalej ustawa zmieniająca z 15 kwietnia 2021 r.). Ustawa ta weszła w życie 17 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str.57-108, 943-952, 1641-1645)

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. Przedłużały się postępowania dotyczące m.in. zapewnienia dostępności środowiska chmurowego, usługi transmisji danych we wskazanych lokalizacjach, usługi zaprojektowania, budowy i uruchomienia punktów kontroli dla systemu kontroli SPOE KAS, dostawy pojazdów mobilnych jednostek kontrolnych i mobilnych punktów kontrolnych, a także usługi zaprojektowania, dostosowania, budowy i utrzymania punktów kontroli oraz dostawy i utrzymanie przenośnych punktów kontrolnych dla systemu kontroli SPOE KAS. Ryzyko przedłużania się postępowań urzeczywistniło się już we wrześniu 2020 r. Ze

<sup>17</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 230 ze zm.

<sup>18</sup> O dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 t.

względu na obciążenie Ministerstwa Finansów do przeprowadzenia niektórych postępowań zaangażowano poszczególne izby administracji skarbowej. Przedłużanie się postępowań w poszczególnych przypadkach wymusiło opracowanie i zastosowanie rozwiązań alternatywnych, w tym dostawę, dzierżawę i instalację zestawów transmisji danych<sup>19</sup> oraz instalację zestawów ANPR<sup>20</sup>.

(akta kontroli str. 51-127, 1178-1251, 1694-1720, 1727-1736, 2078-2087, 2131-2151, 2185-2194)

Na wydłużanie się realizacji poszczególnych modułów e-TOLL wpływał przebieg prac programistycznych. Przeprowadzanie tych prac zależało m.in. od stanu realizacji prac w innych modułach. Prace wydłużały się także w zakresie testów dotyczących oprogramowania i procesów realizowanych w systemie. W wyniku przeprowadzenia testów zarejestrowano kilkaset zgłoszeń (w tym błędy) wskazujących na niewłaściwe działanie oprogramowania i niewłaściwą realizację procesów w systemie. Zgłoszenia stopniowo rozwiązywano.

(akta kontroli str. 51-108, 1178-1251)

Do wydłużenia prac nad e-TOLL przyczyniło się przyjęcie strategii przejazdu typu free-flow na autostradach płatnych i podjęcie wobec tego prac nad projektem ustawy zmieniającej ustawę o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz niektórych innych ustaw. Poszczególne moduły zmodyfikowano i rozszerzono o funkcjonalności dotyczące pojazdów lekkich, przez co przesunięto termin ich dostarczenia. We „Wniosku nr 1 o zmianę karty projektu” wskazano, że ze względu na decyzję o odejściu od manualnego systemu poboru opłat za przejazd autostradami i o objęciu poboru opłat za przejazd autostradami przez nowy system, przetestowany, zintegrowany i wdrożony system poboru opłat o bazowych funkcjonalnościach zostanie dostarczony w maju 2021 r.

(akta kontroli str. 57-108, 943-957, 971-976, 1641-1645)

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 SPOE KAS za pośrednictwem operatorów kart flotowych i usługi bezpośredniej obsługi klienta SPOE KAS w punktach dystrybucji i przygranicznych punktach obsługi klienta) albo ze zgłaszania przez wykonawców trudności z dostarczeniem przedmiotu zamówienia w warunkach pandemii COVID-19 (dotyczyło to dostawy zestawów stanowiskowych do miejsc obsługi klienta i dostawy pojazdów mobilnych jednostek kontrolnych i mobilnych punktów kontrolnych).

(akta kontroli str. 1694-1720, 1727-1736, 2078-2087, 2106, 2131-2151, 2185-2194, 2234, 2302, 2409-2427)

Na posiedzeniu Komitetu z 9 listopada 2020 r. wskazano, że NKSPO zostanie uruchomiony najpóźniej 1 kwietnia 2021 r. Zgodnie z informacją zarządczą o projektach kluczowych Ministerstwa Finansów (dalej informacja zarządcza) z 27 listopada 2020 r. doszło do przesunięcia terminu uruchomienia e-TOLL na przełom marca i kwietnia 2021 r. Kierownik projektu na posiedzeniu Komitetu z 9 grudnia 2020 r. potwierdził, że przesunięto datę uruchomienia nowego systemu, tj. 1 lutego 2021 r., wskazując, że zostanie on uruchomiony 1 kwietnia 2021 r. Zgodnie z informacją zarządczą z 8 stycznia 2021 r. nowy ramowy harmonogram przewidywał rozpoczęcie poboru opłaty w nowym systemie w okresie od 29 marca 2021 r. do 18 kwietnia 2021 r. Zakładano, że do wygaszenia viaTOLL dojdzie

<sup>19</sup> Na zestawy składa się sprzęt IT z akcesoriami (m.in. routery GSM, anteny zewnętrzne LTE, anteny zewnętrzne dookólne LTE) zapewniające usługi transmisji danych między punktem końcowym a operatorem GSM.

<sup>20</sup> Automatic Number Plates Recognition (automatyczne rozpoznawanie tablic rejestracyjnych).

z upływem 30 czerwca 2021 r. Nowy harmonogram ramowy przedstawiono na posiedzeniu Komitetu z 26 stycznia 2021 r. Na posiedzeniu Komitetu z 26 lutego 2021 r. wskazano, że nastąpi przesunięcie terminu uruchomienia NKSP0 na przełom kwietnia i maja 2021 r. W tygodniowej informacji zarządczej o kluczowych projektach Ministerstwa Finansów (dalej tygodniowa informacja) z 5 marca 2021 r. wskazano, że ze względu na opóźnianie się prac testowych, do czego przyczyniło się niezakończenie prac programistycznych nad modułami, zaistniało ryzyko dla terminów przyjętych w ramowym harmonogramie. Zgodnie z tygodniową informacją z 19 marca 2021 r. zaproponowano, by pobór opłaty w e-TOLL rozpoczął się 9 czerwca 2021 r. Na posiedzeniu Komitetu z 6 kwietnia 2021 r. potwierdzono, że do uruchomienia nowego systemu ma dojść w pierwszej połowie czerwca 2021 r. W tygodniowej informacji z 28 maja 2021 r. wskazano, że zagrożone stało się uruchomienie NKSP0 w dniu 9 czerwca 2021 r. Zgodnie z tygodniową informacją z 18 czerwca 2021 r. podjęto decyzję o rozpoczęciu poboru opłat w nowym systemie z 24 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str.61-99, 1205-1217, 1231-1251)

W dniu 4 maja 2021 r. uruchomiono stronę [www.etoll.gov.pl](http://www.etoll.gov.pl), na której udostępniano m.in. informacje o: e-TOLL; sposobach rejestracji w e-TOLL; sposobach płatności za przejazd drogami płatnymi objętymi e-TOLL; obsłudze klienta; poborze manualnym na autostradach płatnych zarządzanych przez Generalną Dyрекcyję Dróg Krajowych i Autostrad, w tym o organizacji ruchu na nich. W dniu 24 maja 2021 r. uruchomiono Telefoniczne Centrum Obsługi Klienta, a w dniu 26 maja 2021 r. - Internetowe Konto Klienta, dzięki któremu umożliwiono zarejestrowanie się w e-TOLL.

(akta kontroli str.943-952, 996-1005, 1966-1986, 2078-2087)

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.<sup>21</sup> Uruchomienie SPOE KAS nastąpiło w dniu wskazanym w obwieszczeniu. Zgodnie z tygodniową informacją z 25 czerwca 2021 r. wdrożono podstawowe funkcjonalności NKSP0, przy czym nadal trwały prace nad wdrożeniem jego rozszerzonych docelowych funkcjonalności. Z perspektywy użytkownika końcowego wdrożenie e-TOLL obejmowało rejestrację w systemie, wykorzystanie wybranej metody przekazywania danych geolokalizacyjnych, jak i rozliczanie się za przejazd po drogach płatnych w oparciu o system. Zgodnie z ustawą zmieniającą z 15 kwietnia 2021 r. viaTOLL ma zostać wyłączony nie później niż 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)<sup>22</sup>, wskazujące, że opłata elektroniczna za pośrednictwem viaTOLL będzie pobierana do 30 września 2021 r.

(akta kontroli str.943-952, 1249, 2896-2897)

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

(akta kontroli str.2630-2643)

W dniu uruchomienia e-TOLL na terenie obszaru poboru opłat zarządzanym przez Szefa KAS żaden dostawca EETS nie świadczył jeszcze usługi EETS. 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

<sup>21</sup> M. P. poz. 587.

<sup>22</sup> M. P. poz. 707.

r. był gotowy do rozpoczęcia testów akredytacyjnych. Poszczególni dostawcy EETS zadeklarowali gotowość do przystąpienia do testów akredytacyjnych na przełomie września i października 2021 r. Informacje o akredytowanych dostawcach EETS zostaną umieszczone na stronie internetowej KAS.

(akta kontroli str.2057-2065)

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 (integratorem), za którego pośrednictwem miały być udostępniane usługi operatorów kart flotowych. W dniu uruchomienia nowego systemu nie było jednak możliwe korzystanie z funkcjonalności kart flotowych. Zgodnie z harmonogramem przyjętym przez zamawiającego i wykonawcę proces rejestracji w e-TOLL za pośrednictwem wybranych operatorów kart flotowych miał być dostępny od 3 sierpnia 2021 r. Dyrektor DPO wskazał, że harmonogram zakłada dostępność funkcjonalności pośredniej obsługi klienta z wykorzystaniem kart flotowych do końca września 2021 r.

(akta kontroli str.2131-2151, 2175-2178, 2195-2234)

W czasie, gdy za podejmowanie działań związanych z budowa i wdrożeniem NKSP0 odpowiadał Główny Inspektor TD, rekomendowano rozwiązanie, zgodnie z którym urządzenia OBU miał zapewniać GITD. Ustawą zmieniającą z 6 maja 2020 r. dodano jednak art. 13i ust. 3a do ustawy o drogach publicznych, który stanowi m.in., że na potrzeby poboru opłaty elektronicznej za pomocą SPOE KAS są stosowane m.in. urządzenia pokładowe wykorzystujące technologie pozycjonowania satelitarnego i transmisji danych, przy czym w celu poboru opłaty elektronicznej urządzenia te mogą być zapewnione przez Szefa KAS, w przypadku niewystarczającej ich dostępności. Ponadto w razie wykorzystywania SPOE KAS nie ma zastosowania regulacja mówiąca o tym, że podmioty pobierające opłaty z wykorzystaniem systemów elektronicznego poboru opłat powinny oferować urządzenia na potrzeby pobierania tych opłat do instalacji w pojazdach samochodowych. Wobec powyższego w „Karcie projektu” wskazano, że urządzenia OBU będą dystrybuowane na zasadach komercyjnych przez prywatnych przedsiębiorców i że ze względu na przyjęcie modelu otwartego w zakresie urządzeń dostępowych do nowego systemu zostanie zapewniona możliwość korzystania nie tylko z urządzeń OBU, ale też z urządzeń ZSL i aplikacji mobilnej. Od grudnia 2020 r. odbywały się testy integracyjne operatorów urządzeń OBU i ZSL oraz oferowanych przez nich urządzeń OBU i ZSL w celu dopuszczenia ich do NKSP0. Minister Finansów w związku z uwagami zgłoszonymi na spotkaniu z przedstawicielami przewoźników z 19 kwietnia 2021 r. zauważył, 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. Wskazał jednak przy tym, że z przyczyn operacyjnych nie było możliwe uzależnienie wdrożenia e-TOLL od przeprowadzenia przetargu na zakup urządzeń OBU, gdyż z dostawą tych urządzeń opóźniłby uruchomienie systemu co najmniej o 1,5 roku. Dyrektor DPO wyjaśnił, że według stanu na 12 lipca 2021 r. dopuszczono 64 urządzenia do przekazywania danych geolokalizacyjnych, z czego 10 to urządzenia OBU, 43 urządzenia ZSL a 11 urządzenia hybrydowe OBU/ZSL. Dostawcy urządzeń OBU i ZSL przed uruchomieniem e-TOLL wyrażali zdecydowanie mniejsze zainteresowanie dopuszczeniem do nowego systemu niż po jego uruchomieniu. Powyższe jest wynikiem działań resortu finansów m.in. w obszarze kampanii informacyjnej i sprawnej komunikacji i wymiany informacji z każdym dostawcą chcącym zintegrować swoje urządzenia z systemem.

(akta kontroli str.27-50, 961-970, 2560-2568, 2644-2666, 2673-2676)

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.

(akta kontroli str.1403-1450)

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.

(akta kontroli str.1403-1459, 2527-2528)

W Planie Finansowym KFD na 2020 r. zaplanowano, że wydatki związane z finansowaniem systemów poboru za przejazd wyniosą 469,7 mln zł, w tym na finansowanie systemów poboru opłat za przejazd 242,4 mln zł, na finansowanie nowego systemu poboru opłat za przejazd 220,0 mln zł, a na usług doradcze 7,3 mln zł. W Planie Finansowym KFD na 2021 r. zaplanowano, że wydatki związane z finansowaniem systemów poboru za przejazd wyniosą 851,1 mln zł, w tym na finansowanie systemów poboru opłat za przejazd 314,4 mln zł, na finansowanie nowego systemu poboru opłat za przejazd 530,6 mln zł, a na usługi doradcze 6 mln zł.

(akta kontroli str.1403-1450)

W 2020 r. wydatki związane z finansowaniem systemów poboru opłat za przejazd po drogach krajowych wyniosły 416,1 mln zł, z czego w drugiej połowie roku – 257,4 mln zł, w tym na finansowanie systemów poboru opłat za przejazd 315,7 mln zł, z czego w drugiej połowie roku – 164,9 mln zł, na finansowanie nowego systemu poboru opłat za przejazd 99,9 mln zł, z czego w drugiej połowie roku – 92,3 mln zł, na usługi doradcze 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 za przejazd wyniosły 176,4 mln zł, w tym na finansowania systemów poboru opłat za przejazd – 112,5 mln zł, na finansowania budowy nowego KSPO - 63,4 mln zł, a na usługi doradcze – 0,45 mln zł.

(akta kontroli str.1525-1432, 1451-1459, 1527-1528)

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 IŁ-PIB na utrzymanie viaTOLL<sup>23</sup>. Przedłużenie umowy uzasadniono potrzebą zapewnienia okresu przejściowego, w którym działałyby dotychczasowy i nowy system poboru opłat, opóźnieniami w zamówieniach publicznych i stanem zaawansowania prac nad nowym systemem w dniu 1 lipca 2020 r. Wartość prac objętych aneksem wynosiła 105 mln zł<sup>24</sup>. W dniu 30 czerwca 2021 r. aneksem nr 12 umowę nr 194/2018, wydłużono po raz kolejny, tym razem do końca września 2021 r. W ten sposób miał zostać zapewniony okres przejściowy, w którym działałyby równocześnie

<sup>23</sup> Pierwotnie umowa obowiązywała od 3 listopada 2018 r. do 31 stycznia 2021 r.

<sup>24</sup> Wynagrodzenie przysługujące IŁ-PIB zwiększono z 561,5 mln zł (brutto) do 666,5 mln zł (brutto).

dotychczasowy i nowy system poboru opłat. Wartość prac objętych aneksem wynosiła 73,6 mln zł.

(akta kontroli str.1481-1491, 1600-1631,)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Ministra Finansów i Szefa KAS związane z funkcjonowaniem KSPO. Wpływy do KFD w 2020 r. z opłat za przejazd po drogach krajowych pobieranych w systemie elektronicznym i manualnym osiągnęły 1951,9 mln zł, tj. blisko 95% zaplanowanej kwoty. Z kolei w pierwszej połowie 2021 r. wpływy do KFD z tych samych tytułów wyniosły 1027,8 mln zł, tj. były wyższe o 3,3% od zaplanowanych.

W odniesieniu do rozwoju KSPO, w tym opracowania koncepcji i przygotowania do wdrożenia NKSP0, choć w Ministerstwie Finansów podjęto szereg działań w tym zakresie od 1 lipca 2020 r., to jednak nie uruchomiono e-TOLL w pierwotnie zaplanowanym terminie, tj. 1 lutego 2021 r. Niemożliwe także okazało się jego uruchomienie w takim terminie, który umożliwiłby wyłączenie dotychczasowego systemu poboru opłat drogowych, viaTOLL, nie później niż do 1 lipca 2021 r., tak, jak to pierwotnie założono w ustawie zmieniającej z dnia 6 maja 2020 r., tj. w takim terminie, który pozwoliłby zgodnie z intencją ustawodawcy zachować odpowiedni okres przejściowy, w którym równocześnie działałby nowy i dotychczasowy system poboru opłat. Przyczyniło się do tego przedłużanie się postępowań o zamówienia publiczne, prac programistycznych i terminów realizacji poszczególnych umów o zamówienie publiczne. Nie bez znaczenia dla długości prac nad e-TOLL pozostawały zmiany jego koncepcji, które wynikały z rozszerzenia zakresu narzędzi służących do pozycjonowania pojazdów o aplikację mobilną i urządzenia ZSL i przyjęcia założenia integracji nowego systemu z poszczególnymi istniejącymi systemami Ministerstwa Finansów, a także z przyjęcia strategii opłat za przejazd autostradami. Wydłużanie się prac nad e-TOLL doprowadziło do dwukrotnego przedłużenia umowy, na podstawie której zapewniano utrzymanie viaTOLL, najpierw o pięć miesięcy do czerwca 2021 r., później do września 2021 r., w związku z czym utrzymanie tego systemu miało dodatkowo wynieść łącznie 178,6 mln zł.

NKSP0 uruchomiono 24 czerwca 2021 r. Wdrożono podstawowe funkcjonalności. Wciąż trwały prace nad wdrożeniem docelowych funkcjonalności nowego systemu. W szczególności dotyczyło to pośredniej obsługi klientów systemu przez operatorów kart flotowych, bezpośredniej obsługi klienta SPOE KAS w sieci Punktów Dystrybucji i Przygranicznych Punktów Obsługi Klienta oraz dostawy zestawów stanowiskowych do miejsc obsługi klienta. Na terenie obszaru poboru opłat zarządzanym przez Szefa KAS żaden dostawca EETS nie świadczył jeszcze usługi EETS. Nie zapewniono kolokacji zapasowego centrum przetwarzania danych i jego fizycznego połączenia z podstawowym centrum przetwarzania danych. Wciąż podejmowano działania dotyczące m.in. usługi transmisji danych we wskazanych lokalizacjach, usługi związanej z zaprojektowaniem, budową i uruchomieniem punktów kontroli dla systemu kontroli SPOE KAS i dostawy pojazdów mobilnych jednostek kontrolnych i mobilnych punktów kontrolnych, jednakże w związku z trudnościami z ich realizacją opracowano i zastosowano rozwiązania alternatywne, w tym mające na celu uszczelnienie system kontroli, tj. zapewnienie, że będzie można efektywnie reagować na wszelkie naruszenia i wykroczenia. Zauważono, że napięty harmonogram prac, które mają jeszcze zostać wykonane w okresie przejściowym trwającym zgodnie z wolą ustawodawcy do 30 września 2021 r., i złożoność nowego systemu stwarzały ryzyko dostarczenia usług niższej niż zakładano jakości.

Ponadto Szef KAS podejmował działania związane z dopuszczeniem do nowego systemu operatorów OBU i ZSL oraz oferowanych przez nich urządzeń.

#### **IV. Uwagi i wnioski**

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 Najwyższej Izby Kontroli niezbędne jest podjęcie pozostałych do realizacji prac nad e-TOLL w taki sposób, by nowy system osiągnął założoną jakość przed wyłączeniem viaToll.

#### **V. Pozostałe informacje i pouczenia**

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 12 sierpnia 2021 r.

Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Marian Banaś

/-/

.....  
*podpis*

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Stanisław Jarosz

Dyrektor

Departamentu Budżetu i Finansów

