



KIN-4101-06/2012  
Nr ewid. 166/2013/P/12/080/KIN

Informacja o wynikach kontroli

## WDRAŻANIE KRAJOWEGO SYSTEMU POBORU OPŁAT DROGOWYCH

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

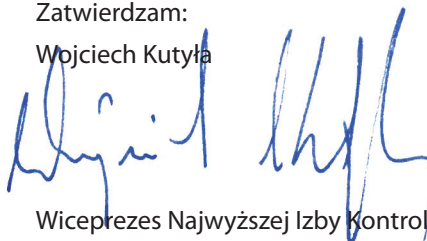
## WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Infrastruktury:  
Stanisław Jarosz



Zatwierdzam:  
Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli  
dnia 23.08.2013

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

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

<b>1. ZAŁOŻENIA KONTROLI .....</b>	<b>7</b>
1.1. Temat i numer kontroli.....	7
1.2. Ogólne tło badanej problematyki .....	7
1.3. Cel i zakres kontroli .....	7
1.4. Podstawa prawna i okres objęty kontrolą.....	8
<b>2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....</b>	<b>9</b>
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności .....	9
2.2. Synteza wyników kontroli.....	10
2.3. Uwagi końcowe i wnioski .....	14
<b>3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE.....</b>	<b>16</b>
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych .....	16
3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego.....	16
3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne .....	16
3.1.3. Uwarunkowania organizacyjne .....	17
3.2. Istotne ustalenia kontroli .....	18
3.2.1. Wykonywanie przez Ministra zadań w zakresie wdrażania KSPO, w tym sprawowanie nadzoru nad Generalnym Dyrektorem DKiA i Głównym Inspektorem TD.....	18
3.2.2. Implementacja do prawa polskiego regulacji wspólnotowych dotyczących EETS .....	23
3.2.3. Wykonywanie przez Generalnego Dyrektora DKiA zadań w zakresie wdrożenia i eksploatacji KSPO .....	24
3.2.4. Wykonywanie przez Głównego Inspektora TD zadań związanych z kontrolą uiszczania opłaty elektronicznej.....	45
<b>4. INFORMACJE DODATKOWE .....</b>	<b>53</b>
4.1. Przygotowanie kontroli .....	53
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	53
<b>5. ZAŁĄCZNIKI.....</b>	<b>55</b>

## Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

**autostrada państwowa** – autostrada lub odcinek autostrady objęty opłatą za przejazd pobieraną przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad

**bramownica** – budowla wzniesiona nad drogą objętą systemem elektronicznego poboru opłat drogowych, składająca się ze stalowej konstrukcji, wspartej na betonowych fundamentach trwale związanych z gruntem, na której umieszczone zostały urządzenia do poboru lub kontroli prawidłowości uiszczania opłaty

**budowla** – każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury (wolno stojące urządzenia techniczne; fundamenty pod urządzenia itp.)

**dmc** – dopuszczalna masa całkowita pojazdu samochodowego

**drogi płatne** – określone przez Radę Ministrów drogi krajowe lub ich odcinki, na których pobiera się opłatę elektroniczną

**drogi krajowe** – drogi publiczne stanowiące własność Skarbu Państwa

**EETS** – (European Electronic Toll Service – Ogólnoeuropejski System Poboru Opłat Drogowych), usługa umożliwiająca użytkownikom dróg na korzystanie, w ramach jednego kontraktu z dostawcą elektronicznej usługi poboru opłat drogowych, z jednego urządzenia pokładowego do poboru myta elektronicznego na terenie krajów Unii Europejskiej

**ESP** – (System Elektronicznego Poboru Opłat) – system poboru opłat za przejazd po drogach płatnych pojazdami samochodowymi o dmc powyżej 3,5 tony oraz autobusów

**Generalny Dyrektor DKiA** – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad

**Główny Inspektor TD** – Główny Inspektor Transportu Drogowego

**koncesjonariusz** – przedsiębiorca eksploatujący odcinek autostrady, na podstawie umowy podpisanej w oparciu o udzieloną pierwotnie koncesję w tym zakresie

**koncesyjny odcinek autostrady** – odcinek autostrady objęty opłatą za przejazd pobieraną przez koncesjonariusza

**KSPO lub System** – Krajowy System Poboru Opłat, w skład którego wchodzi elektroniczny i manualny system poboru opłat drogowych

**Minister** – minister właściwy ds. transportu

**manualna metoda poboru opłaty drogowej** – płatność za przejazd po autostradzie, dokonywana w miejscach poboru opłat

**MSP (Manualny System Poboru Opłat)** – system poboru opłat za przejazd po autostradach motocykli i pojazdów samochodowych o dmc nieprzekraczającej 3,5 tony

**opłata elektroniczna** – pobierana elektronicznie opłata za przejazd po drogach płatnych pojazdów samochodowych o dmc powyżej 3,5 tony i autobusów

**pojazd ciężarowy** – pojazd samochodowy o dmc powyżej 3,5 tony



**rozporządzenie w sprawie dróg na których pobiera się opłatę elektroniczną** – 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<sup>1</sup>

**rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz warunków ich umieszczania na drogach** – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach<sup>2</sup>

**rozporządzenie w sprawie znaków i sygnałów drogowych** – rozporządzenie Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 czerwca 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie znaków i sygnałów drogowych<sup>3</sup>

**sieć viaTOLL** – uruchomiony w lipcu 2011 r. system elektronicznego poboru opłat drogowych (ESP), oparty na technologii komunikacji bezprzewodowej krótkiego zasięgu, w skład którego wchodzi m.in. bramownice wyposażone w anteny i przekaźniki umożliwiające odbiór oraz przekazywanie do Centrum Zarządzania Operatora Systemu sygnałów radiowych, wysyłanych przez urządzenia viaBOX zamontowane w pojazdach samochodowych, co pozwala na rejestrację ich przejazdu, ustalenie stawek oraz automatyczne naliczanie i pobór opłat z konta

**system opłat winietowych** – obowiązujący do 30 czerwca 2011 r. system opłat ryczałtowych za czas korzystania z infrastruktury drogowej przez podmioty wykonujące na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przewóz drogowy, pobieranych do 23 grudnia 2008 r. za przejazd po drogach krajowych od pojazdów samochodowych o dmc powyżej 3,5 tony oraz autobusów, a następnie od pojazdów o dmc od 12 ton

**umowa na budowę i zarządzanie KSPO** – zawarta w dniu 2 listopada 2011 r., pomiędzy Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Generalnego Dyrektora DKiA, a Konsorcjum Kapsch, „Umowa na zaprojektowanie, dostawę oraz obsługę Krajowego Systemu Poboru Opłat Elektronicznych oraz Manualnego Systemu Poboru Opłat”

**ustawa o autostradach płatnych** – ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym<sup>4</sup>

**ustawa o drogach publicznych** – ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>5</sup>

**ustawa o transporcie drogowym** – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym<sup>6</sup>

**ustawa Prawo budowlane** – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 80, poz. 433 ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 124, poz. 705.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 931 ze zm.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 260.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2012 poz. 1265.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz.1623 ze zm.

**ustawa Prawo o miarach** – ustawa z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach<sup>8</sup>

**ustawa Prawo o ruchu drogowym** – ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym<sup>9</sup>

**ustawa Prawo zamówień publicznych lub Pzp** – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>10</sup>

**WITD** – wojewódzki inspektorat transportu drogowego

**winieta** – umieszczana na szybie samochodu karta, którą potwierdzane było, w okresie do 30 czerwca 2011 r., uiszczenie opłaty drogowej

**Wykonawca** – przedsiębiorca, który wygrał przetarg na budowę i zarządzanie KSPO

**viaAUTO** – elektroniczne urządzenie pokładowe dla pojazdów samochodowych o dmc ≤ 3,5 tony, które umożliwia automatyczne naliczenie i pobór opłaty za przejazd po określonych odcinkach autostrad eksploatowanych przez GDDKiA

**viaBOX lub OBU** – urządzenie pokładowe dla pojazdów o dmc powyżej 3,5 tony oraz autobusów, które umożliwia automatyczne naliczenie i pobór opłaty elektronicznej za przejazd po określonych odcinkach dróg krajowych (w tym autostrad) eksploatowanych przez GDDKiA

---

<sup>8</sup> Dz. U. z 2004 Nr 243, poz. 2441 ze zm.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

### 1.1 Temat i numer kontroli

- Temat: **Wdrażanie krajowego systemu poboru opłat drogowych**
- Numer kontroli: **P/12/080** (kontrola planowa, koordynowana)

### 1.2 Ogólne tło badanej problematyki

Elektroniczny system poboru opłat za przejazd drogami krajowymi o nazwie viaTOLL (stanowiący zasadniczą część Krajowego Systemu Poboru Opłat)<sup>11</sup> zastąpił od 1 lipca 2011 r. pobieranie opłat za pomocą kart opłaty drogowej (winiet). Opłata elektroniczna pobierana jest za przejazd po wybranych odcinkach dróg i zasila Krajowy Fundusz Drogowy. Opłacie podlegają pojazdy samochodowe lub zespoły pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony oraz autobusy niezależnie od dopuszczalnej masy całkowitej. Pozostałe pojazdy mogą dobrowolnie przystąpić do systemu i regulować należność bezobsługowo<sup>12</sup>, zamiast dokonywać płatności w miejscach poboru opłat. Do elementów tworzących system zalicza się przede wszystkim bramownice usytuowane przy drogach publicznych oraz urządzenia (zwane viaBOX i viaAUTO) umieszczone w pojazdach, służące do komunikowania się z aparaturą zainstalowaną na bramownicach.

Pobór opłaty elektronicznej rozpoczęty został z dniem 3 lipca 2011 r. Od początku działalności, funkcjonowanie sieci viaTOLL budziło bardzo duże zainteresowanie, głównie z uwagi na błędy w naliczaniu wysokości opłat i nadmiernie restrykcyjne kary za nieuiszczenie opłaty oraz brak konsultacji społecznych przy wznoszeniu bramownic w sąsiedztwie obiektów mieszkalnych. Do Najwyższej Izby Kontroli napłynęło szereg skarg i wniosków o przeprowadzenie kontroli w tym zakresie. Sygnały te zostały wzięte pod uwagę przez NIK przy podjęciu decyzji o przeprowadzeniu niniejszej kontroli.

### 1.3 Cel i zakres kontroli

**Celem głównym kontroli** była ocena działań administracji rządowej związanych z wdrożeniem i funkcjonowaniem KSPO oraz wskazanie barier organizacyjnych i prawnych, utrudniających prawidłowe funkcjonowanie elektronicznego systemu poboru opłat drogowych.

**Cele cząstkowe** kontroli obejmowały ocenę działań:

- ♦ Ministra w procesie przygotowania koncepcji KSPO, a następnie nadzoru nad Generalnym Dyrektorem DKiA i Głównym Inspektorem TD, w zakresie wypełniania zadań związanych z wdrożeniem i funkcjonowaniem sieci viaTOLL oraz wprowadzeniem do prawa polskiego regulacji wspólnotowych dotyczących europejskiej usługi opłaty elektronicznej (EETS)<sup>13</sup>;
- ♦ Generalnego Dyrektora DKiA w zakresie zapewnienia terminowości wdrożenia i prawidłowości funkcjonowania KSPO;
- ♦ Głównego Inspektora TD w zakresie wypełniania zadań związanych z kontrolą prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej.

We wszystkich skontrolowanych jednostkach ocenie podlegał system kontroli wewnętrznej, jako element nadzoru nad wdrożeniem i funkcjonowaniem KSPO.

<sup>11</sup> Uzupełnieniem Elektronicznego Systemu Poboru Opłat (ESP) jest Manualny System Poboru Opłat (MSP).

<sup>12</sup> Tj. opłatę za przejazd po płatnych odcinkach autostrad państwowych.

<sup>13</sup> Por. *Wykaz skrótów i pojęć specjalistycznych*, str. 4 – Minister, Generalny Dyrektor DKiA, Główny Inspektor TD oraz EETS.

**Zakres podmiotowy** kontroli obejmował Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej; Centralę i 8 oddziałów Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad<sup>14</sup>; Główny Inspektorat Transportu Drogowego oraz 8 wojewódzkich inspektoratów transportu drogowego<sup>15</sup>.

**Zakres przedmiotowy** kontroli obejmował:

- 1) W Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (MTBiGM):
  - ♦ przygotowanie koncepcji i nadzór nad wdrożeniem oraz funkcjonowaniem KSPO;
  - ♦ implementację do prawa polskiego regulacji wspólnotowych dot. EETS;
- 2) W Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA):
  - ♦ realizację zadań związanych z wdrożeniem i funkcjonowaniem KSPO, w tym organizację oraz przygotowanie kadrowe do wdrożenia ESP, przeprowadzenie przetargu na budowę i zarządzanie Systemem; zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa w umowie z Wykonawcą; nadzór nad realizacją zadań i rzetelnością rozliczeń wynikających z tej umowy; uzyskanie dokumentów uprawniających do budowy i eksploatacji KSPO; współpracę z koncesjonariuszami w zakresie wdrożenia ESP i zakończenia rozliczeń z tytułu rekompensat, za bezpłatne przejazdy autostradami pojazdów posiadających wykupione winiety<sup>16</sup>;
  - ♦ współpracę ze służbami uprawnionymi do kontroli uiszczania opłaty elektronicznej;
- 3) W Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego (GITD) oraz w wojewódzkich inspektoratach transportu drogowego (WITD):
  - ♦ przygotowanie organizacyjne, kadrowe i techniczne do kontroli prawidłowości uiszczania opłat drogowych;
  - ♦ realizację zadań związanych z kontrolą prawidłowości uiszczania opłat drogowych;
  - ♦ współpracę z innymi organami uprawnionymi do kontroli uiszczania opłaty elektronicznej.

#### 1.4 Podstawa prawna i okres objęty kontrolą

- ♦ Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>17</sup>, z uwzględnieniem kryteriów legalności, celowości, gospodarności i rzetelności.
- ♦ Badaniami kontrolnymi objęto lata 2009–2012.
- ♦ Kontrolę przeprowadzono w okresie od 3 września 2012 r. do 7 lutego 2013 r.

<sup>14</sup> Oddziały GDDKiA w: Katowicach, Kielcach, Krakowie, Łodzi, Opolu, Rzeszowie, Szczecinie i Wrocławiu.

<sup>15</sup> W tym: Dolnośląski ITD, Łódzki ITD, Małopolski ITD, Opolski ITD, Podkarpacki ITD, Śląski ITD, Świętokrzyski ITD, Zachodniopomorski ITD.

<sup>16</sup> Por. Wykaz skrótów i pojęć specjalistycznych, str. 4 i 5 – *koncesjonariusz* oraz *winieta*.

<sup>17</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., zwana dalej ustawą o Najwyższej Izbie Kontroli lub ustawą o NIK.

### 2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>18</sup>, działalność organów administracji rządowej odpowiedzialnych za uruchomienie KSPO. Działania Ministra Infrastruktury oraz Generalnego Dyrektora DKiA, a także Głównego Inspektora TD spowodowały, że wprowadzony z dniem 1 lipca 2011 r.<sup>19</sup> system wygenerował do 30 listopada 2012 r. wpływy w kwocie 1.269.083 tys. zł<sup>20</sup>, tj. na poziomie przyjętych założeń. Uruchomienie systemu stworzyło w Polsce warunki do wdrożenia europejskiej usługi opłaty elektronicznej, pozwalającej użytkownikom dróg na korzystanie z jednego urządzenia pokładowego do poboru myta elektronicznego na terenie krajów Unii Europejskiej. KSPO zastąpił ponadto wadliwie funkcjonujący system winietowy, w tym wyeliminował zagrożenia związane ze zbilansowaniem wpływów i wydatków KFD, z uwagi na wielkość rekompensat, wypłacanych koncesjonariuszom autostrad, za bezpłatne przejazdy pojazdów, za które uiszczona została opłata winietowa. Podkreślić również należy, że elektroniczny pobór opłat drogowych w Polsce uruchomiony został w niespełna 8 miesięcy od podpisania umowy na budowę sieci viaTOLL, podczas gdy wdrażanie podobnych systemów w innych krajach trwało znacznie dłużej.

Pozytywną ocenę obniżają jednak nieprawidłowości, ujawnione na etapie wdrożenia KSPO, tj. zarówno na etapie przygotowania, budowy i eksploatacji, jak też w fazie kontroli uiszczania opłat drogowych. Nieprawidłowości te spowodowane były, w znacznym stopniu, niedostatecznym przygotowaniem organów administracji rządowej do wypełniania obowiązków w zakresie poboru i kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej oraz zbyt krótkim okresem, wyznaczonym dla Wykonawcy, na realizację zadań związanych z budową sieci viaTOLL.

Nieprawidłowości na etapie przygotowania KSPO polegały przede wszystkim na:

- ♦ niewypracowaniu koncepcji funkcjonowania systemu poboru opłaty elektronicznej przed ogłoszeniem przetargu na budowę i zarządzanie KSP,
- ♦ niepodjęciu działań w celu zapewnienia weryfikacji rzetelności poboru opłaty elektronicznej<sup>21</sup>, w drodze objęcia urządzeń służących do poboru i kontroli prawidłowości uiszczania opłaty prawną kontrolą metrologiczną, uregulowaną przepisami rozdziału 3 ustawy Prawo o miarach,
- ♦ niewydaniu przepisów, w terminie umożliwiającym oznaczenie sieci viaTOLL znakami drogowymi (D-39a oraz T34) informującymi kierowców o poruszaniu się po drodze publicznej na której obowiązuje opłata za przejazd,
- ♦ niezapewnieniu interoperacyjności systemów poboru opłat za przejazd autostradami koncesyjnymi i drogami zarządzanymi przez GDDKiA – co spowodowało, że GDDKiA pobiera opłaty od pojazdów o dmc powyżej 3,5 t w systemie elektronicznym, a koncesjonariusze w sposób manualny.

<sup>18</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości oraz negatywna lub formułuje oceny w sposób opisowy.

<sup>19</sup> Działający w ramach KSPO system elektronicznego poboru opłaty ESP, został uruchomiony z dniem 3 lipca 2011 r.

<sup>20</sup> Szczegółową strukturę ww. wpływów przedstawiono w pkt 3.2.3. na str. 24 niniejszej Informacji.

<sup>21</sup> Mającej charakter daniny publicznej, o której mowa w art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

**W zakresie budowy i eksploatacji KSPO podstawowe nieprawidłowości związane były z:**

- ♦ uruchomieniem ESP w dniu 3 lipca 2011 r. pomimo niezakończenia budowy wszystkich planowanych punktów poboru opłat, w wyniku czego system ESP nie zapewniał do września 2011 r. szczelności poboru opłaty elektronicznej<sup>22</sup>,
- ♦ dokonaniem odbiorów technicznych bramownic i zamontowanych na nich urządzeń do poboru lub kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej po upływie ok. 14 miesięcy od rozpoczęcia eksploatacji ESP,
- ♦ nieuprawnionym zaliczeniem bramownic do urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i w konsekwencji wzniesieniu tych budowli bez uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę,
- ♦ dopuszczeniem - wskutek nieprawidłowej interpretacji przepisów art. 13k ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o drogach publicznych - do niezgodnego z tym przepisem wielokrotnego karania kierowców, którzy naruszyli obowiązek uiszczenia opłaty elektronicznej, za jednorazowy przejazd po tej samej drodze.

**Nieprawidłowości w obszarze sprawowania kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej dotyczyły głównie:**

- ♦ niezapewnienia szczelności systemu kontroli w zakresie uiszczenia opłaty elektronicznej przez GITD i WITD, szczególnie w dni wolne od pracy i w godzinach nocnych,
- ♦ wydania z opóźnieniem przez Głównego Inspektora TD instrukcji precyzującej wykonywanie czynności kontrolnych w zakresie prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej w listopadzie 2011 r., tj. dopiero w trakcie wykonywania tych kontroli,
- ♦ niezapewnienia innym niż GITD (WITD) organom uprawnionym do wykonywania kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty drogowej (Policja, Straż Graniczna, Służba Celna) warunków do wypełniania tych zadań.

**W następstwie zasygnalizowanych nieprawidłowości wprowadzono do eksploatacji system nieprzygotowany w pełni do wykonywania funkcji poboru opłat drogowych. Jego testowanie miało miejsce dopiero w trakcie eksploatacji, czego konsekwencje ponosili użytkownicy dróg krajowych. Skutki zasygnalizowanych nieprawidłowości mogą stanowić również obciążenie dla Krajowego Funduszu Drogowego. Wynika to przede wszystkim z faktu, że kary pieniężne (zasilające ten Fundusz) z tytułu nieprzestrzegania obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, w wielu przypadkach nakładane były na kierowców w sposób nieuprawniony. W okresie objętym kontrolą łączne wpływy KFD z kar za nieuiszczenie opłaty elektronicznej wyniosły – 16.406 tys. zł.**

## **2.2** Synteza wyników kontroli

**2.2.1. Minister przygotował projekty niezbędnych rozporządzeń Rady Ministrów dot. KSPO, w terminach umożliwiających ich wejście w życie przed dniem 1 lipca 2011 r. Minister doprowadził także do przygotowania projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych, umożliwiającej implementację do prawa polskiego regulacji wspólnotowych dotyczących EETS. Przygotowane projekty aktów prawnych dotyczyły: „*dróg krajowych lub ich***

<sup>22</sup> ESP przystosowany był w lipcu 2011 r. do poboru opłaty elektronicznej od 49% pojazdów samochodowych poruszających się po drogach płatnych, a w sierpniu i wrześniu 2011 r. – odpowiednio od 81 % i od 96% pojazdów objętych ww. opłatą.



odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej” i „obliczania maksymalnej stawki opłaty elektronicznej”. Minister przygotował także i wydał przed uruchomieniem KSPO rozporządzenia w sprawie: „trybu, sposobu i zakresu kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej” i „wnoszenia opłat elektronicznych i ich rozliczanie oraz przekazywanie opłat elektronicznych i kar pieniężnych na rachunek Krajowego Funduszu Drogowego” (str. 18-19, 23-24).

**2.2.2. Działania Generalnego Dyrektora DKiA doprowadziły do uruchomienia KSPO z dniem 1 lipca 2011 r., przy czym zasadnicza część tego systemu, związana z wdrożeniem pierwszego etapu poboru opłaty elektronicznej, włączona została do eksploatacji z dwudniowym opóźnieniem<sup>23</sup>.** Uruchomiony z dniem 1 lipca 2011 r. system wygenerował do 30 listopada 2012 r., wpływy w wysokości 1.269.083 tys. zł. Kwota ta kształtowała się na poziomie przyjętych założeń i pokrywała nakłady inwestycyjne poniesione w związku z zaprojektowaniem, budową i uruchomieniem sieci viaTOLL<sup>24</sup> (str. 24-45).

**2.2.3. Główny Inspektor TD doprowadził do wdrożenia kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej na wszystkich drogach i odcinkach dróg krajowych, określonych w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r.<sup>25</sup>, na których uruchomiony został z dniem 3 lipca 2011 r. pobór tej opłaty.** Działania te nie zapewniły jednakże przeprowadzania kontroli przez 24 godziny na dobę i we wszystkie dni tygodnia. Stan ten spowodowany był nieuzyskaniem przez Głównego Inspektora TD dodatkowych środków finansowych na realizację zadań związanych z kontrolą pojazdów objętych opłatą elektroniczną, w tym na zatrudnienie ponad 500 inspektorów w GITD (str. 45-52).

**2.2.4. Podjęte działania przez Ministra i Generalnego Dyrektora DKiA nie doprowadziły do wypracowania koncepcji działania ESP, przed przystąpieniem do przetargu na budowę i zarządzanie KSPO.** Sytuacja ta spowodowała, że wybór technologii poboru opłaty elektronicznej w Polsce nie nastąpił na podstawie optymalnych rozwiązań techniczno-ekonomicznych lecz na podstawie najkorzystniejszej cenowo oferty wdrożenia Systemu. W dniu 4 grudnia 2009 r. Generalny Dyrektor DKiA przekazał Ministrowi (przyjętą następnie) rekomendację w zakresie wyboru rozwiązania organizacyjno - prawnego wdrożenia ESP, w której wnosił m.in. o niewskazanie w postępowaniu przetargowym technologii poboru opłaty elektronicznej (str. 20, 26-29).

**2.2.5. ESP wdrożony został pomimo niezakończenia budowy wszystkich planowanych punktów poboru opłaty elektronicznej. Ponadto bramownice<sup>26</sup>, tj. konstrukcje wsporcze służące do instalacji w tych punktach urządzeń do poboru i kontroli prawidłowości uiszczania opłat<sup>27</sup>, wzniesione zostały w pasie drogowym bez uzyskania ostatecznej decyzji**

<sup>23</sup> Z dniem 1 lipca 2011 r. rozpoczął funkcjonowanie MSP za przejazd po autostradzie A2 na odcinku Konin – Stryków pojazdów samochodowych o dmc do 3,5 t, natomiast ESP, którym objętych zostało 649 km autostrad, 554 km dróg ekspresowych oraz 370 km pozostałych dróg krajowych, uruchomiony został w dniu 3 lipca 2011 r. Z tytułu opóźnienia w uruchomieniu systemu Wykonawca zapłacił karę umowną w wysokości 2 mln zł.

<sup>24</sup> Wg opracowanej przez MTBiGM informacji pt. „Aktualny stan funkcjonowania elektronicznego systemu poboru opłat viaTOLL i jego wpływu na finansowanie inwestycji infrastrukturalnych w przyszłości”, przygotowanej na posiedzenie Komisji Infrastruktury w dniu 11 lutego 2013 r., łączne przychody KSPO do 31 stycznia 2013 r. wyniosły 1.446 mln zł, przy poniesionych kosztach w wysokości 1.512,5 mln zł, w tym: kosztach inwestycyjnych w kwocie 1.262 mln zł i kosztach operacyjnych 251 mln zł.

<sup>25</sup> Por. Wykaz skrótów i pojęć specjalistycznych, str. 5 – rozporządzenie w sprawie dróg, na których pobiera się opłatę elektroniczną.

<sup>26</sup> Wg Umowy określenie „bramownica” – oznacza budowlę lub konstrukcję nad drogą, do której przytwierdza się urządzenia lub znaki.

<sup>27</sup> Z ponad 400 bramownic, przewidzianych do wzniesienia w ramach I etapu uruchomienia ESP, do dnia 3 lipca 2011 r., wybudowano ok.100.

**o pozwoleniu na budowę, o której mowa w art. 28 ust. 1 ustawy Prawo budowlane<sup>28</sup>.** Stan ten spowodowany był nieuprawnionym zakwalifikowaniem tych budowli przez MTBiGM do kategorii urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. W ocenie NIK działania takie były nielegalne, a spowodowany tym brak nadzoru ze strony właściwych organów nad budową tych obiektów, stwarza możliwość powstania niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz szkód w mieniu osób poruszających się po drogach objętych ESP. Naruszały ponadto uprawnienia właścicieli nieruchomości graniczących z tymi drogami, ponieważ bramownice wznoszone były bez konsultacji w sprawie ich lokalizacji oraz w związku z nadmierną emisją hałasu przez agregaty prądotwórcze, zasilające umieszczone na nich urządzenia<sup>29</sup> (str. 21-23; 32-36).

**2.2.6. Do wykonania 100 bramownic na drogach krajowych województw: śląskiego, małopolskiego oraz na odcinku autostrady państwowej A2 zastosowane zostały elementy konstrukcyjne, które dopuszczone zostały do użytkowania na podstawie sfałszowanych świadectw odbioru.** Wg informacji przekazanej przez Niemiecki Instytut Techniki Budowlanej, materiały użyte do budowy bramownic wprowadzone zostały do obrotu na podstawie sfałszowanych świadectw odbioru i nie spełniały wymagań norm EN 10210 i EN 10219, a tym samym ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych<sup>30</sup>. Uszkodzenia tych elementów, na podstawie przeprowadzonej przez ww. Instytut oceny, mogą prowadzić do powstania poważnego ryzyka w rozumieniu art. 20 Rozporządzenia WE Nr 765/2008 (str. 22).

**2.2.7. Sieć viaTOLL wykazywała, szczególnie w początkowym okresie funkcjonowania, liczne usterki, prowadzące do nieprawidłowości w naliczaniu opłat oraz nakładaniu kar pieniężnych, a jej układ pomiarowy, służący do naliczania opłaty elektronicznej i rejestracji przypadków naruszenia obowiązku jej uiszczenia, nie był objęty prawną kontrolą metrologiczną.** Stan ten spowodowany był niepodjęciem przez Generalnego Dyrektora DKiA działań w celu zapewnienia takiej kontroli, a tym samym weryfikacji rzetelności poboru opłaty elektronicznej i nakładania kar na podstawie wskazań układu pomiarowego sieci viaTOLL. W okresie od lipca 2011 r. do grudnia 2012 r. sieć viaTOLL wykazała m.in. ponad 522 tys. błędnych zapisów ewidencyjnych o braku urządzeń viaBOX w przejeżdżających po drogach płatnych pojazdach o dmc powyżej 3,5 t (str. 50-52).

**2.2.8. Kary pieniężne z tytułu nieprzestrzegania obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, nakładane były na kierowców w kwocie uzależnionej od liczby bramownic, pod którymi przejechał pojazd bez uiszczenia opłaty elektronicznej<sup>31</sup>, co prowadziło do niedozwolonej kumulacji wysokości tych kar, w kwotach niewspółmiernych do wysokości opłaty za przejazd po drodze krajowej.** Stan ten spowodowany był nieprawidłową interpretacją przez MTBiGM przepisów art.13k ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych (str. 19-21).

**2.2.9. Z uwagi na opóźnienia we wprowadzeniu zmian do rozporządzeń w sprawie: „znaków i sygnałów drogowych” oraz „szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz warunków ich umieszczenia na drogach”<sup>32</sup>, uruchomienie sieci viaTOLL, a tym**

<sup>28</sup> Por. Wykaz skrótów i pojęć specjalistycznych, str. 5 – *ustawa Prawo budowlane*.

<sup>29</sup> Urządzenia do poboru i kontroli uiszczenia opłaty elektronicznej, znajdujące się na ok. 100 z 400 bramownic, wzniesionych do września 2011 r., podłączone były do czerwca 2012 r. do agregatów prądotwórczych, ponieważ Wykonawca przed wybudowaniem bramownic nie uzyskał zgody zakładów energetycznych, na podłączenie ww. urządzeń do stałych źródeł zasilania.

<sup>30</sup> Dz. U. z 2004 nr 92, poz. 881 ze zm.

<sup>31</sup> Od września 2011 r. - od liczby bramownic z urządzeniami do kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej.

<sup>32</sup> Por. Wykaz skrótów i pojęć specjalistycznych, str. 5.



**samym rozpoczęcie poboru opłaty elektronicznej, nastąpiło pomimo braku wymaganego przepisami oznakowania dróg krajowych.** Nie zostały przy tym uwzględnione przez Ministra wnioski Generalnego Dyrektora DKiA, sformułowane w oparciu o analizy firm zewnętrznych, dotyczące wprowadzenia oznakowania dróg płatnych informacjami o konieczności uiszczenia opłaty elektronicznej przed wjazdem na drogę objętą ETS (str. 19, 34-35).

**2.2.10. Dokonanie przez GDDKiA odbiorów technicznych infrastruktury przydrożnej, wybudowanej w ramach pierwszego etapu wdrożenia KSPO<sup>33</sup> oraz kontroli wykonania zadań technicznych, wynikających z realizacji projektów stałej organizacji ruchu, nastąpiło po upływie roku od włączenia ich do eksploatacji w ramach ESP.** Opóźnienie działań w powyższym zakresie stanowiło naruszenie przepisu § 12 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem<sup>34</sup>, który stanowi, że *w przypadku stałej organizacji ruchu organ zarządzający ruchem<sup>35</sup> w terminie do 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji ruchu przeprowadza kontrolę wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu* (str. 33-34).

**2.2.11. Podejmowane działania w celu poprawy szczelności systemu kontroli, w drodze włączenia do realizacji zadań kontrolnych oprócz GITD innych uprawnionych organów, poprzez tworzenie mieszanych zespołów z udziałem funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i Służby Celnej - nie przyniosły rezultatów.** Sytuacja ta spowodowana była głównie tym, że GDDKiA przy opracowywaniu koncepcji systemu poboru opłat drogowych, nie zakładała udziału w kontrolach prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej innych służb. Wyrazem tego było wyposażenie jedynie GITD w sprzęt, umożliwiający dostęp i przetwarzanie danych z sieci viaTOLL na temat poruszających się po drogach krajowych pojazdów objętych ww. opłatą. Również prowadzone przez wykonawcę ESP szkolenia w zakresie obsługi tego sprzętu objęły wyłącznie inspektorów ITD. W tej sytuacji system kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej opierał się w zasadzie o niewystarczające dla zapewnienia szczelności tego systemu zasoby kadrowe ITD (str. 45-47).

**2.2.12. Główny Inspektor TD pomimo zobowiązania wojewódzkich inspektorów transportu drogowego do realizacji nowych zadań związanych z funkcjonowaniem ETC, nie przygotował i nie przekazał tym organom, przed wdrożeniem w lipcu 2011 r. kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej, właściwej interpretacji przepisów art. 13k ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o drogach publicznych.** Stan ten prowadził do sytuacji, w której kary z tytułu nieuiszczenia (lub uiszczenia w niepełnej wysokości) opłaty elektronicznej nakładane były za jednorazowy przejazd po drodze płatnej, w kwotach uzależnionych od liczby bramownic, służących do poboru tej opłaty, pod którymi przejechał pojazd samochodowy z naruszeniem ww. przepisów. W ocenie NIK, występowała w takich przypadkach niezgodna z prawem kumulacja kar pieniężnych nakładanych na kierujących pojazdami, w wysokości niezgodnej z przywołanymi przepisami ustawy o drogach publicznych (str. 48-49, 52).

<sup>33</sup> Tj. bramownic wraz z urządzeniami do poboru i kontroli poboru opłaty elektronicznej, barier ochronnych, oznakowania, przyłączy energetycznych itp.

<sup>34</sup> Dz. U. Nr 177, poz. 1729.

<sup>35</sup> W tym przypadku dyrektor oddziału GDDKiA.

### 2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Dokonane przez NIK ustalenia wskazują, że szereg nieprawidłowości ujawnionych w działaniach skontrolowanych jednostek, uczestniczących w procesie wdrażania i funkcjonowania KSPO, wymaga pilnego wyeliminowania, ponieważ w przypadku dalszego ich utrzymywania, może stanowić istotne ryzyka, w tym finansowe, dla prawidłowego funkcjonowania systemu poboru opłat drogowych. Do nieprawidłowości tych należy przede wszystkim:

- 1) Nieuprawnione zaliczenie bramownic, użytych jako konstrukcje wsporcze dla urządzeń służących do poboru i kontroli uiszczania opłaty elektronicznej, do kategorii urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, co prowadziło do niestosowania przy wznoszeniu tych obiektów na drogach publicznych, przepisów ustawy Prawo budowlane. Stan taki, zdaniem NIK, stwarza zagrożenie dla bezpieczeństwa użytkowników dróg lub powstania szkody w mieniu osób poruszających się po drogach płatnych;
- 2) Niepodjęcie działań w celu objęcia układu pomiarowego sieci viaTOLL, która generuje przychody z opłaty elektronicznej, prawną kontrolą metrologiczną. Stan taki, zdaniem NIK, prowadzi do braku weryfikacji ze strony Państwa prawidłowości naliczania i poboru tej opłaty oraz rzetelności nakładania, na podstawie wskazań sieci viaTOLL, kar pieniężnych.
- 3) Dokonanie nieuprawnionej interpretacji przepisu art. 13k ust.1 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych, co doprowadziło do nakładania na kierujących pojazdami, którzy naruszyli obowiązek uiszczenia opłaty elektronicznej, skumulowanej kwoty kar za przejazd po tej samej drodze krajowej, w wysokości nieprzewidzianej wskazanym przepisem, uzależnionej od liczby bramownic<sup>36</sup> wybudowanych na danej drodze. Ponadto przyjęte obecnie rozwiązanie prawne, związane z nakładaniem na kierujących pojazdami kar pieniężnych z tytułu nieuiszczenia opłaty elektronicznej, zdaniem NIK jest niewłaściwe, w przypadku gdy nie są oni stroną umowy z operatorem Systemu, a tym samym nie mają wpływu na stan konta, z którego automatycznie pobierana jest ta opłata.

W celu wyeliminowania przedstawionych nieprawidłowości, w tym ujawnionych barier prawnych i organizacyjnych związanych z funkcjonowaniem KSPO NIK sformułowała w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek odpowiednie wnioski pokontrolne. Niezależnie od tych wniosków, ustalenia kontroli uzasadniają również przedstawienie wniosków o charakterze systemowym dot. zmian w aktualnie obowiązujących przepisach prawa. W związku z powyższym, NIK wnosi o wdrożenie prac legislacyjnych przez:

- **Ministra Gospodarki** – w celu objęcia układu pomiarowego służącego do poboru i kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, prawną kontrolą metrologiczną uregulowaną przepisami rozdziału 3 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach<sup>37</sup>, w drodze nowelizacji rozporządzenia wydanego na podstawie art. 8 ust. 6 tej ustawy<sup>38</sup>.
- **Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej** – w celu wprowadzenia w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>39</sup>, w szczególności w art. 13 k ust. 1 i 2 tej ustawy, jednoznacznych i nie budzących wątpliwości przepisów regulujących wymierzanie kar

<sup>36</sup> Obecnie od liczby bramownic, na których zamocowane zostały przyrządy do kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej.

<sup>37</sup> Por. przypis nr 8.

<sup>38</sup> Rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie rodzajów przyrządów pomiarowych podlegających prawnej kontroli metrologicznej oraz zakresu tej kontroli (Dz. U. z 2008 r. Nr 3, poz.13 ze zm.).

<sup>39</sup> Por. przypis nr 5.

pieniężnych z tytułu nieuiszczenia lub uiszczenia w niepełnej wysokości opłaty elektronicznej, zapewniających prawidłowe funkcjonowanie systemu nakładania tych kar. Obowiązujące w tym zakresie regulacje prawne, powinny zapewniać prawidłową interpretację pojęcia przejazdu po drodze krajowej, w celu uniknięcia niedozwolonej kumulacji kar pieniężnych, w kwocie uzależnionej od liczby bramownic, pod którymi przejechał pojazd po drodze płatnej.

Ponadto **Prezes Rządowego Centrum Legislacji** - w związku z przekazaniem mu przez MTBiGM w dniu 17 sierpnia 2012 r. propozycji zapisów ustawowych, wdrażających postanowienia Decyzji 2009/750/WE Komisji Europejskiej z dnia 6 października 2009 r. w sprawie definicji europejskiej usługi opłaty elektronicznej oraz jej elementów technicznych - powinien podjąć działania w celu niezwłocznego opracowania ostatecznej wersji projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych, umożliwiających wprowadzenie do prawa krajowego europejskiej usługi opłaty elektronicznej.

### 3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

#### 3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego

Na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o drogach publicznych<sup>40</sup>, korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za przejazdy po drogach krajowych pojazdów samochodowych<sup>41</sup>, za które uważa się również zespół pojazdów składający się z pojazdu samochodowego oraz przyczepy lub naczepy o dmc powyżej 3,5 tony, w tym autobusów niezależnie od ich dmc. Z obowiązku uiszczenia opłaty zwolnione są pojazdy wymienione w art. 13 ust. 3a ustawy<sup>42</sup>. Zgodnie z art. 13ha ust. 1 ustawy, opłata wymieniona w art. 13 ust. 1 pkt 3, określona jako opłata elektroniczna, jest pobierana za przejazd po drogach krajowych lub ich odcinkach, określonych w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów, wydanego na podstawie art. 13ha ust. 6 ustawy.

Szczegółowa analiza stanu prawnego w zakresie problematyki objętej kontrolą przedstawiona została w załączniku nr 5.2 pt. *Stan prawny dotyczący kontrolowanej działalności* na str. 56 Informacji.

#### 3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne

Podejmowane przez organy administracji rządowej od 2006 r. działania w zakresie uporządkowania systemu poboru opłat za korzystanie z dróg krajowych przez pojazdy ciężarowe, miały na celu m.in. wyeliminowanie problemów związanych z równoczesnym funkcjonowaniem w Polsce systemów: opłat winietowych<sup>43</sup> oraz opłat za przejazd po autostradach płatnych. Wprowadzone w 2005 r. zmiany przepisów, zwalniały bowiem z opłat za przejazd autostradami pojazdy, za które uiszczona została opłata winietowa, co powodowało konieczność wypłacania koncesjonariuszom autostrad rekompensat, z tytułu utraconych środków finansowych. Z uwagi na znaczne różnice w wysokości opłat winietowych i opłat za przejazd autostradami<sup>44</sup> oraz nieprawidłowości w działaniu systemu winietowego, wielkość wypłacanych rekompensat zagrażała zbilansowaniu wpływów i wydatków KFD<sup>45</sup>. Wprowadzenie z dniem 1 lipca 2011 r. opłaty elektronicznej, w miejsce systemu winietowego, wyeliminowało te zagrożenia i doprowadziło do pozyskania w okresie niespełna 2 lat wpływów pokrywających dotychczasowe koszty budowy sieci viaTOLL, a zakładane do 2018 r.<sup>46</sup> przychody z tej opłaty, na poziomie 12 mld zł, mają zapewnić środki na finansowanie budowy i przebudowę dróg krajowych. Należy jednak zaznaczyć, że w ramach tej kwoty finansowane będą dalsze inwestycje

<sup>40</sup> Jw.

<sup>41</sup> W rozumieniu art. 2 pkt 33 ustawy Prawo o ruchu drogowym.

<sup>42</sup> Tj. pojazdy należące do sił zbrojnych, służb ratowniczych, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Służby Więziennej, Inspekcji Transportu Drogowego, Służby Celnej oraz Policji, a także pojazdy zarządców dróg krajowych, wykorzystywane do utrzymania tych dróg.

<sup>43</sup> System winietowy wprowadzony został ustawą z dnia 2 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego (Dz. U. Nr 106, poz. 677 ze zm.) i obejmował początkowo tylko transport międzynarodowy. Objęcie tym systemem transportu krajowego nastąpiło w 2002 r. na mocy ustawy o transporcie drogowym, która ustaliła, że podmioty wykonujące na terytorium Polski przewóz drogowy zobowiązane są do uiszczenia opłaty za przejazd pojazdów po drogach krajowych. Opłata za przejazd po drogach krajowych pobierana była: do 23 grudnia 2008 r. od pojazdów o dmc powyżej 3,5 tony, a od 24 grudnia 2008 r. o dmc od 12 ton.

<sup>44</sup> Opłaty winietowych za czas korzystania z sieci dróg krajowych były znacznie niższe od opłat za przejazd określonymi odcinkami autostrad.

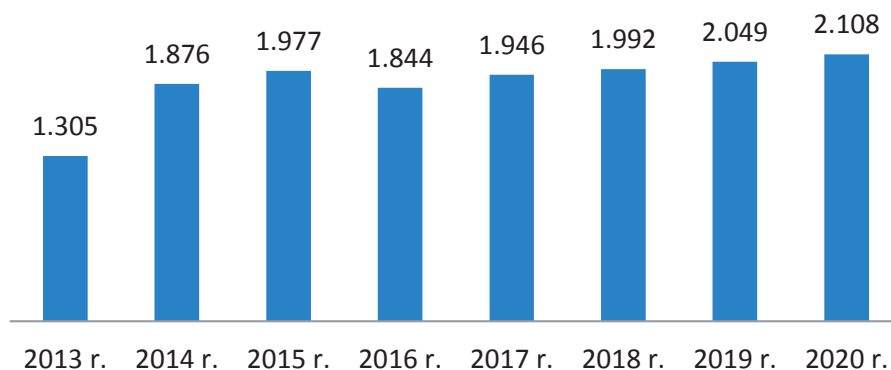
<sup>45</sup> Ustalenia w tym zakresie NIK przedstawiła w *Informacji o wynikach kontroli rozliczeń budżetu państwa z koncesjonariuszami z tytułu rekompensat za przejazdy autostradami*, Warszawa 2010 r., nr ewid. 151/2010/P/09/062/KKT.

<sup>46</sup> Okres na jaki zawarta została umowa z Wykonawcą i operatorem KSPO.

związane z rozszerzeniem ESP<sup>47</sup> oraz koszty wynagrodzenia wykonawcy z tytułu zarządzania KSPO<sup>48</sup>. Trzeba również podkreślić, że wpływy te nie są przeznaczone na obsługę kosztów realizacji zadań związanych z kontrolą prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, wykonywanych obecnie przede wszystkim przez GITD, gdzie szacunkowe potrzeby wzrostu zatrudnienia na stanowiskach inspektorskich, dla zapewnienia rzetelnej realizacji tych zadań, określone zostały na poziomie ok. 500 etatów.

System wygenerował do 30 listopada 2012 r., wpływy w łącznej wysokości 1.269.083 tys. zł. Przewidywane przychody ESP do 2020 r., wg danych pochodzących z wieloletniej projekcji Banku Gospodarstwa Krajowego opracowanej w grudniu 2012 r.<sup>49</sup> mają natomiast kształtować się następująco:

### Prognozowane wpływy z sieci viaTOLL w latach 2013 – 2020 (w mln zł)



#### 3.1.3. Uwarunkowania organizacyjne

Uruchomionym w dniach 1–3 lipca 2011 r. KSPO objętych zostało 1.565 km dróg krajowych, na których wybudowana została sieć viaTOLL, umożliwiająca elektroniczny pobór opłat drogowych. System zapewnił również manualny pobór opłat, za przejazd autostradami państwowymi, od pojazdów o dmc do 3,5 tony.

Zadania związane z wypracowaniem koncepcji i budową systemu poboru tej opłaty powierzone zostały przez ministra właściwego ds. transportu Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad<sup>50</sup>, który w dniu 2 listopada 2010 r. zawarł, z wyłonionym w drodze przetargu wykonawcą (Konsorcjum Kapsch<sup>51</sup>), umowę na budowę i zarządzanie krajowym systemem poboru opłat drogowych.

1) Komórką wiodącą w GDDKiA w sprawach związanych z wdrażaniem KSPO był Departament Partnerstwa Publiczno – Prywatnego Centrali, do którego zadań należało m.in. sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań związanych z budową sieci viaTOLL na drogach krajowych. Z kolei Oddziały GDDKiA wykonywały zadania związane z ustalaniem umiejscowienia bramownic

<sup>47</sup> Łączne koszty budowy sieci viaTOLL przewidywane na 8 lat, mają wynosić 3,6 mld zł,

<sup>48</sup> Koszty eksploatacji i świadczenia usługi poboru opłat, w okresie od lipca 2011 r. do stycznia 2012 r., wyniosły 250,7 mln zł.

<sup>49</sup> Źródło: materiały opracowane przez MTBiGM na posiedzenie sejmowej Komisji Infrastruktury w dniu 7 marca 2013 r.

<sup>50</sup> Uprawnionemu do poboru opłaty elektronicznej na podstawie art. 13hb ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

<sup>51</sup> W skład Konsorcjum Kapsch wchodzi: Kapsch Traffic Com AG, Kapsch Telematic Services sp. z o.o., Texel sp. z o.o.

i innych elementów infrastruktury przydrożnej sieci viaTOLL w pasie drogowym, wprowadzeniem związanych z tym zmian w organizacji ruchu, zapewnieniem właściwego oznakowania dróg płatnych oraz warunków bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Wg założeń przyjętych przez GDDKiA sieć viaTOLL miała być wprowadzana w 4 etapach:

- ◆ 1 etap – od 1 lipca 2011 r. ETC miał obejmować 649 km autostrad państwowych, 554 km dróg ekspresowych oraz ok. 370 km dróg krajowych (łącznie 1.573 km dróg płatnych)
- ◆ 2 etap – w styczniu 2012 r. do ETC miało zostać włączonych kolejne 150 km odcinków autostrad państwowych i dróg ekspresowych
- ◆ 3 etap – w styczniu 2013 r. do ETC miało zostać włączonych kolejne 970 km odcinków autostrad państwowych, dróg ekspresowych i pozostałych dróg krajowych
- ◆ 4 etap – w styczniu 2014 r. do ETC ma zostać włączone kolejne 200 km odcinków autostrad państwowych, dróg ekspresowych i pozostałych dróg krajowych<sup>52</sup>.

**2)** Zadania Ministra związane z nadzorem nad wprowadzeniem i funkcjonowaniem KSPO, realizował Departament Dróg i Autostrad MTBiGM, który był właściwy w sprawach wynikających m.in. z ustawy o drogach publicznych; ustawy o autostradach płatnych, a także ustawy Prawo o ruchu drogowym, w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Departament prowadził sprawy nadzoru Ministra m.in. nad: Generalnym Dyrektorem DKiA oraz Głównym Inspektorem TD – w zakresie kontroli systemów opłat za przejazd po drogach krajowych. Departament wykonywał również zadania Ministra wynikające z ustawy Prawo budowlane – w zakresie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie, warunków technicznych użytkowania obiektów budowlanych oraz upoważnień w sprawach odstępstw od przepisów techniczno-budowlanych, w zakresie dróg publicznych.

**3)** Zadania Głównego Inspektora TD, wynikające z ustawy o drogach publicznych, w zakresie kontroli oraz sankcjonowania niedopełnienia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej za przejazd po drogach krajowych, realizowało głównie Biuro do spraw Elektronicznego Systemu Poboru Opłat. Biuro analizowało ponadto dane, wygenerowane przez układ pomiarowy sieci viaTOLL. Do szczegółowych zadań Biura należało m.in. monitorowanie we współpracy z GDDKiA oraz Wykonawcą - operatorem elektronicznego systemu poboru opłat, wpłat kar pieniężnych z tytułu naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej.

### 3.2 Istotne ustalenia kontroli

#### 3.2.1. Wykonywanie przez Ministra zadań w zakresie wdrażania KSPO, w tym sprawowanie nadzoru nad Generalnym Dyrektorem DKiA i Głównym Inspektorem TD

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Ministra, podejmowane w celu przygotowania koncepcji i wdrożenia KSPO oraz sprawowania nadzoru nad Generalnym Dyrektorem DKiA oraz Głównym Inspektorem TD, w zakresie wypełniania zadań związanych z funkcjonowaniem tego Systemu.

Przy formułowaniu pozytywnej oceny działalności Ministra w zbadanym obszarze, NIK wzięła pod uwagę działania związane z:

<sup>52</sup> Źródło – oficjalna strona internetowa GDDKiA i Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej [www.viatoll.pl](http://www.viatoll.pl).



- ◆ powierzeniem Generalnemu Dyrektorowi DKiA zadań w zakresie wdrożenia ESP oraz powołania przy nim w tym celu zespołu wewnątrzresortowego;
- ◆ bieżącym monitorowaniem postępu prac nad przygotowaniem koncepcji i budową Systemu, w związku z wprowadzeniem cyklicznych posiedzeń poświęconych tym zagadnieniom, na których przedstawiany był przebieg realizacji zadań przyjętych do wykonania przez Kierownictwo resortu;
- ◆ przygotowaniem projektów rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie: *„dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej”* oraz *„obliczania maksymalnej stawki opłaty elektronicznej”*, w terminach umożliwiającym ich wejście w życie przed 1 lipca 2011 r.;
- ◆ przygotowaniem i podpisaniem rozporządzeń w sprawie: *„trybu, sposobu i zakresu kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej”* oraz *„wnoszenia opłat elektronicznych i ich rozliczanie oraz przekazywanie opłat elektronicznych i kar pieniężnych na rachunek Krajowego Funduszu Drogowego”*, w terminach umożliwiającym ich wejście w życie przed 1 lipca 2011 r.;
- ◆ przygotowaniem projektu ustawy, umożliwiającej wprowadzenie do prawa polskiego regulacji wspólnotowych dotyczących europejskiej usługi opłaty elektronicznej.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości polegały natomiast na:

- ◆ przygotowaniu z opóźnieniem zmian rozporządzeń w sprawie: *„znaków i sygnałów drogowych”* oraz *„szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach”*, co spowodowało rozpoczęcie eksploatacji systemu elektronicznego poboru opłat, mimo braku wymaganego przepisami oznakowania dróg<sup>53</sup>;
- ◆ niezapewnieniu w budżecie Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego wystarczających środków finansowych na rzetelne zorganizowanie systemu kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, przed uruchomieniem jej poboru w lipcu 2011 r.<sup>54</sup>;
- ◆ niedostatecznym sprawowaniu nadzoru nad Generalnym Dyrektorem DKiA w sposób umożliwiający wzniesienie na drogach krajowych obiektów budowlanych tzw. bramownic, na których umieszczone zostały urządzenia do poboru lub kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, bez uzyskania, wymaganej przepisem art. 28 ust. 1 *ustawy Prawo budowlane* ostatecznej, decyzji o pozwoleniu na ich budowę;
- ◆ niedostatecznym sprawowaniu nadzoru nad Głównym Inspektorem TD, polegającym na dopuszczeniu - wskutek nieprawidłowej interpretacji przepisów art. 13k ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o drogach publicznych - do możliwości niezgodnego z tym przepisem wielokrotnego karanie kierowców, którzy naruszyli obowiązek uiszczenia opłaty elektronicznej, za jednorazowy przejazd po tej samej drodze;

<sup>53</sup> Ww. rozporządzenia weszły w życie w dniu 30 czerwca 2011 r., tj. na jeden dzień przed terminem uruchomienia Systemu.

<sup>54</sup> Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw, nakładająca na GITD obowiązek sprawowania kontroli uiszczania opłaty elektronicznej weszła w życie 24 grudnia 2008 r. W projekcie budżetu na rok 2011 przygotowanym przez Ministra Infrastruktury nie uwzględniono w rozdziale 60055 – Inspekcja Transportu Drogowego zwiększenia kwot wydatków z przeznaczeniem na nowe etaty inspektorów ITD, w celu zabezpieczenia wykonywania kontroli wnoszenia opłaty elektronicznej. W wyniku braku dodatkowych środków kontrola GITD została uruchomiona w ten sposób, że oddelegowano od innych zadań 188 inspektorów ITD, co spowodowało zmniejszenia w porównaniu do roku poprzedniego ilość kontroli z zakresu transportu drogowego średnio o 20%.

- ♦ znacznym opóźnieniu w dostosowaniu regulaminów organizacyjnych ministerstwa do obowiązujących przepisów prawa w obszarze prowadzenia spraw nadzoru Ministra nad Głównym Inspektorem TD, w zakresie obowiązków GITD wynikających z ustawy o drogach publicznych<sup>55</sup>;
- ♦ nieprzebrzeganiu uregulowań wewnętrznych i przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>56</sup> przy rozpatrywaniu skarg dotyczących KSPO.

### 3.2.1.1. Wybór koncepcji funkcjonowania ESP w Polsce

Minister przyjął rekomendowane mu przez Generalnego Dyrektora DKiA rozwiązanie, dotyczące niewskazywania w przetargu na budowę i zarządzanie KSPO technologii w jakiej ma funkcjonować ESP i porzucenie na precyzyjnym opisanie w SIWZ oczekiwanej funkcjonalności Systemu. NIK zwraca uwagę, że Minister przyjął ww. rekomendację, pomimo że zebrane przez zespół wewnątrzresortowy opinie i materiały wskazywały, iż najlepszym rozwiązaniem dla Polski mógł być system oparty na technologii satelitarnej<sup>57</sup>, z uwagi na docelową wielkość sieci dróg objętych opłatą elektroniczną<sup>58</sup>. Należy jednak zaznaczyć, że w większości krajów europejskich funkcjonowały systemy oparte na technologii mikrofalowej<sup>59</sup> lub tzw. systemy hybrydowe, wykorzystujące obie te technologie<sup>60</sup>. Przyjęty przez Ministra sposób wyłonienia Wykonawcy, a tym samym technologii ESP nie pozostawał w sprzeczności z przepisami art. 2 ust. 1 oraz ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/52/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznych opłat drogowych we Wspólnocie<sup>61</sup>, które dopuszczają stosowanie technologii: satelitarnej i mikrofalowej oraz systemy hybrydowe<sup>62</sup>.

### 3.2.1.2. Działania w sprawie przedstawienia przez Ministra stanowiska w sprawie nakładania kar pieniężnych z tytułu naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej

We wrześniu 2011 r. Minister przedstawił GDDKiA i GITD stanowisko w sprawie nakładania kar za przejazd bez uiszczonej opłaty elektronicznej. Stwierdził m.in., że: w odniesieniu do informacji

<sup>55</sup> Mimo, że ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw, na mocy której GITD został uprawniony do kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej weszła w życie 24 grudnia 2008 r., to prowadzenie nadzoru nad GITD w zakresie kontroli systemów opłat za przejazd po drogach krajowych powierzono Departamentowi Dróg i Autostrad dopiero w obowiązującym od 8 października 2011 r. regulaminie organizacyjnym, tj. ponad dwa lata po zmianie przepisów i trzy miesiące po uruchomieniu KSPO.

<sup>56</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

<sup>57</sup> GNSS (*Global Navigation Satellite System*) - globalny system nawigacji satelitarnej.

<sup>58</sup> Wg przyjętych założeń, ETC miało zostać objętych ok. 2.893 km dróg, przy czym w świetle informacji przedstawionych w „Analizie techniczno-finansowo-prawnej wdrożenia elektronicznego systemu poboru opłat (ETC) w Polsce – Etap I”, opracowanej na podstawie danych firmy EFKON AG (Austria) „...koszty wdrożenia systemu opartego na pozycjonowaniu satelitarnym GPS i łączności GSM są na początku trochę wyższe (około 30%), w porównaniu z systemem DSRC, przy sieci dróg poniżej 1000 km. Przy długości sieci dróg 1000 km, koszty wdrożenia systemu DSRC lub opartego na GPS są takie same. Natomiast po osiągnięciu długości dróg 1000 km, koszty te dla systemu GPS zmniejszają się kilkukrotnie (przy sieci dróg 3000 km), natomiast przy systemie DSRC maleją zaledwie o kilka procent...”.

<sup>59</sup> DSRC (*Dedicated Short Range Communications*) – dedykowana komunikacji krótkiego zasięgu technologia oparta na falach o częstotliwości 5,8 GHz.

<sup>60</sup> Technologia DSRC zastosowana została: w Austrii, Czechach, Portugalii, Norwegii, a technologia GNSS + DSRC (dla czynności kontrolnych) na Słowacji i w Niemczech.

<sup>61</sup> (Dz. Urz. UE.L.166.124 z 30.04.2004 r.)

<sup>62</sup> Art. 2 ust. 3 dyrektywy 2004/52/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznych opłat drogowych we Wspólnocie zaleca jednak, aby nowe systemy poboru opłat elektronicznych wykorzystywały technologie pozycjonowania satelitarnego oraz łączności ruchomej wymienione w ust. 1 tego artykułu.



rejestrowanych w drodze kontroli stacjonarnej, o której mowa w § 2 pkt 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie trybu i zakresu kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, podstawą do wszczęcia postępowania administracyjnego, o wydanie decyzji określonej w art. 13 k ustawy o drogach publicznych, powinny być wyłącznie zapisy ewidencyjne zawierające obrazy pojazdu, za którego przejazd nie została uiszczona opłata elektroniczna (§ 4 ust. 2 pkt 1 cytowanego rozporządzenia). Stanowisko to zajęte zostało przez Ministra w związku z niejednolitym nakładaniem kar z tytułu naruszenia obowiązku uiszczania opłaty elektronicznej, w tym ustalaniem wysokości takich kar w wysokości stanowiącej iloczyn liczby bramownic pod którymi przejechał pojazd samochodowy i wysokości kary ustalonej przywołanymi przepisami ustawy. Podjęte w tym obszarze działania przez Ministra, jakkolwiek ograniczyły od września 2011 r. nieprawidłowości w zakresie nakładania ww. kar, to jednak nie doprowadziły do ich wyeliminowania, ponieważ wysokość kary uzależniona została od liczby bramownic kontrolnych, rejestrujących obraz pojazdu naruszającego obowiązek uiszczenia opłaty elektronicznej. NIK stwierdziła, że Główny Inspektor TD, w oparciu o opinię wyrażoną przez Ministra, w piśmie z dnia 9 września 2011 r. skierowanym do Zastępcy Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad<sup>63</sup>, polecił Wojewódzkim Inspektorom Transportu Drogowego i podległym im pracownikom, aby od 15 września 2011 r. podstawą do wszczynania postępowań administracyjnych, w zakresie naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, były tylko zapisy ewidencyjne z bramownic kontrolnych, zawierające obraz pojazdu. Powyższe działania są w świetle ustaleń kontroli nieprawidłowe, ponieważ przepisy art. 13k ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o drogach publicznych ustalają kary za przejazd drogą krajową pojazdu naruszającego obowiązek uiszczenia opłaty, a zatem nie uzależniają ich wysokości od liczby odcinków drogi krajowej, na których znajdują się punkty poboru lub kontroli prawidłowości uiszczania opłat, a tym samym liczby wzniesionych wybudowanych w ramach sieci viaTOLL bramownic (która może na danym odcinku drogi być dowolna, a tym samym nie może prowadzić do zwiększenia wysokości kary pieniężnej ustalonej przepisami prawa)<sup>64</sup>.

### 3.2.1.3. Zaliczenie bramownic do kategorii urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (BRD)

W dniu 22 marca 2011 r., tj. na niespełna 4 miesiące przed uruchomieniem ESP, Dyrektor Departamentu Rynku Budowlanego i Techniki Ministerstwa Infrastruktury poinformował GDDKiA, że bramownice oraz inne elementy sieci viaTOLL są urządzeniami BRD. Opinia ta wydana została w odpowiedzi na pismo skierowane przez GDDKiA o ujednolicającą interpretację przepisów, w związku z instalacją na drogach krajowych bramownic i innych urządzeń ESP. GDDKiA przedstawiła stanowisko, w którym stwierdziła m.in., że instalowane przez Wykonawcę elementy sieci viaTOLL są „urządzeniami bezpieczeństwa i organizacji ruchu (...). Do urządzeń organizacji ruchu należą znaki i tablice tekstowe zmiennej treści montowane na bramownicach. Na tego samego typu bramownicach montowane są urządzenia do poboru opłat, które GDDKiA klasyfikuje jako podsystem zarządzania ruchem (...)”. Powyższe pismo zostało przekazane 21 marca 2011 r. do Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego (GUNB), który w odpowiedzi (z dnia 22 marca 2011 r.) udzielonej przez Dyrektora Departamentu Prawno – Organizacyjnego stwierdził, że bramownice oraz

<sup>63</sup> Wg tej opinii, każdy zarejestrowany obraz pojazdu naruszającego obowiązek uiszczenia opłaty stanowi dowód na przejazd tego pojazdu po płatnym odcinku drogi w określonym miejscu i czasie i w związku z tym powinien stanowić odrębną podstawę do wszczynania postępowań administracyjnych.

<sup>64</sup> Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 24 kwietnia 2013 r., sygn. VI SA/Wa 2744/12, stwierdził m.in., że prawo nie przewiduje wielokrotnego karania za jeden przejazd danym odcinkiem drogi oraz że wysokości kar nie można uzależniać od ilości bramownic znajdujących się na jednej drodze, które zarejestrowały wykroczenie.

urządzenia wchodzące w skład ESP są urządzeniami BRD, o których mowa w § 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach<sup>65</sup>. GUNB wyjaśnił, że w związku z tym urządzenia te nie są obiektami budowlanymi ani urządzeniami budowlanymi, a wykonanie ich nie stanowi robót budowlanych i nie podlegają regulacjom ustawy Prawo budowlane. Na tej podstawie Dyrektor Departamentu Rynku Budowlanego i Techniki w dniu 22 marca 2011 r. poinformował GDDKiA, że zdaniem Departamentu bramownice oraz urządzenia wchodzące w skład ETC są urządzeniami BRD. W tym samym dniu zwrócił się do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego aby przekazał stanowisko GUNB w sprawie zaliczenia bramownic do kategorii urządzeń BRD wojewodom oraz wojewódzkim inspektorom nadzoru budowlanego. Na prośbę Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, w dniu 24 marca 2011 r. przedstawiono temu organowi opinię Departamentu Prawnego Ministerstwa Infrastruktury, zgodnie z którą nie ma przeszkód prawnych, aby organ wyraził swój pogląd w sprawie, w której istnieją rozbieżne interpretacje, niemniej opinia taka, w związku z brakiem upoważnienia ustawowego nie jest obowiązująca. Realizując tę dyspozycję, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego w dniu 25 marca 2011 r. powiadomił ww. organy, że wg opinii Ministerstwa Infrastruktury bramownice są urządzeniami bezpieczeństwa ruchu drogowego.

W związku z wydaniem ww. opinii bramownice, na których umieszczone zostały urządzenia służące do poboru lub kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, wzniesione zostały na drogach objętych ETC<sup>66</sup>, bez uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na ich budowę. Wzniesienie na drogach krajowych budowli, jakimi są bramownice, bez uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, narusza przepis art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego. W świetle ustaleń kontroli działania takie były nielegalne. Poza formalnym naruszeniem prawa, posadowienie bramownic bez zezwoleń stworzyło ryzyko powstania konkretnych niebezpieczeństw. Zagrożenia te można przedstawić w dwóch grupach:

- ♦ Ryzyko powstania niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz szkód w mieniu osób poruszających się po drogach objętych KSPO. Wskazują na to wyniki wspólnych kontroli przeprowadzonych przez NIK z wojewódzkimi inspektoratami nadzoru budowlanego, które doprowadziły do ujawnienia, że część wzniesionych na drogach publicznych bramownic, służących do poboru lub kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, zbudowana została z materiałów wprowadzonych do obrotu na podstawie sfałszowanych świadectw odbioru. Informacje uzyskane w tej sprawie od Niemieckiego Instytutu Techniki Budowlanej wskazują, że materiały te nie spełniają wymagań norm EN 10210 i EN 10219, a tym samym ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych<sup>67</sup>. O grożącym bezpośrednio niebezpieczeństwie poinformowano Generalnego Dyrektora DKiA oraz Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w trybie art. 51 ustawy o NIK .
- ♦ Naruszenie praw osób trzecich. Wybudowanie bramownic bez zezwoleń i bez konsultacji społecznych, uniemożliwiło właścicielom działek sąsiadujących z tymi budowlami oraz mieszkańcom wniesienie zastrzeżeń, co do ich usytuowania. Spowodowało to także przypadki nieuporządkowania terenu po zakończeniu budowy (np. na obszarze gminy Bolesław) oraz

<sup>65</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 220, poz. 2181 ze zm.

<sup>66</sup> Wg ustaleń kontroli NIK przeprowadzonej w GDDKiA, w I etapie budowy KSPO na drogach krajowych wzniesionych zostało ok. 438 bramownic, a po rozszerzeniu Systemu w ramach II etapu, łączna ich liczba wzrosła do 555.

<sup>67</sup> Por. przypis nr 30.

montowanie przy bramownicach, bez uzgodnień, agregatów prądotwórczych w pobliżu budynków mieszkalnych. Kilkumiesięczna hałaśliwa praca tych urządzeń przez całą dobę była przyczyną konfliktów mieszkańców z Wykonawcą, a w konsekwencji podjęcia interwencji przez Inspekcję Ochrony Środowiska. Między innymi Małopolski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, w dniu 12 lipca 2011 r. wezwał Wykonawcę systemu do natychmiastowego usunięcia nieprawidłowości w usytuowaniu i pracy agregatów, zasilających urządzenia do poboru i kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej, zamontowane na bramownicy, przy drodze krajowej nr 94 w rejonie Olkusza.

#### 3.2.1.4. Funkcjonowanie kontroli wewnętrznej i audytu wewnętrznego w zakresie wdrożenia i funkcjonowania KSPO

W latach 2009–2011 Departament Kontroli Ministerstwa Infrastruktury, a następnie MTBiGM nie przeprowadzał kontroli związanych z wdrożeniem i funkcjonowaniem KSPO. Kontrole takie nie zostały również ujęte w planie na 2012 r. Pracownicy Departamentu nie uczestniczyli także w kontrolach, w tym zakresie, koordynowanych przez inne jednostki organizacyjne ministerstwa. Wydział Audytu Wewnętrznego (działający w strukturach Departamentu Kontroli) w latach 2009–2011 nie zaplanował i nie realizował zadań audytowych w zakresie wdrożenia i funkcjonowania KSPO. Zagadnienia związane z wdrożeniem i funkcjonowaniem KSPO nadzorowane były jedynie przez komórkę właściwą merytorycznie, tj. Departament Dróg i Autostrad.

#### 3.2.2. Implementacja do prawa polskiego regulacji wspólnotowych dotyczących EETS

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Ministra podjęte w celu implementacji do prawa polskiego regulacji wspólnotowych dotyczących EETS<sup>68</sup>. Zgodnie z decyzją 2009/750/WE Komisji Europejskiej z dnia 6 października 2009 r. w sprawie definicji europejskiej usługi opłaty elektronicznej oraz jej elementów technicznych<sup>69</sup> (zwaną dalej Decyzją KE), EETS powinna zostać wdrożona do prawa krajowego w państwach członkowskich Unii Europejskiej w terminie do października 2012 r.

Decyzja KE uregulowała w szczególności: specyfikacje techniczne i wymagania niezbędne do prawidłowego zrealizowania EETS oraz przepisy dotyczące zasad jej świadczenia; prawa i obowiązki dostawców EETS, podmiotów pobierających opłatę oraz użytkowników EETS; wymianę informacji pomiędzy państwami członkowskimi, podmiotami pobierającymi opłaty, dostawcami usług i użytkownikami dróg w celu zapewnienia prawidłowości funkcjonowania systemu EETS; wprowadzenie wymagań technicznych, które powinny spełniać podmioty zaangażowane w dostarczanie usługi EETS oraz funkcjonowanie organu pojednawczego, którego zadaniem było ułatwienie mediacji pomiędzy podmiotami pobierającymi opłaty, a dostawcami EETS, którzy podpisali umowy lub prowadzili negocjacje z podmiotami pobierającymi opłaty.

Stosownie do posiadanych kompetencji w MTBiGM przygotowano projekt założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych, implementujący regulacje Decyzji KE dotyczące EETS.

<sup>68</sup> Europejska usługa opłaty elektronicznej stanowi rozwiązanie prawne, umożliwiające użytkownikom dróg płatnych w Unii Europejskiej zawarcie umowy z jednym podmiotem i używanie jednego urządzenia do naliczania opłaty za przejazd po drogach w krajach Wspólnoty, w których funkcjonuje ESP.

<sup>69</sup> Dz. Urz. UE.L.268.11 z dnia 13 października 2009 r.

Po przyjęciu przez Radę Ministrów tych założeń, Ministerstwo skierowało w dniu 17 sierpnia 2012 r. do Rządowego Centrum Legislacji (RCL) propozycję zapisów ustawowych, wdrażających postanowienia Decyzji KE. Kontrola wykazała, że RCL do końca listopada 2012 r. nie przekazało MTBiGM do zaopiniowania zaakceptowanego projektu ustawy<sup>70</sup>, co uniemożliwiło dalsze procedowanie, a w konsekwencji wejście w życie tych przepisów w terminie określonym Decyzją KE.

### 3.2.3. Wykonywanie przez Generalnego Dyrektora DKiA zadań w zakresie wdrożenia i eksploatacji KSPO

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działania Generalnego Dyrektora DKiA, podejmowane w celu wdrożenia KSPO i zapewnienia właściwego jego funkcjonowania. Działania te nie doprowadziły jednak, do uruchomienia poboru opłaty elektronicznej w terminie określonym ustawą oraz nie zapewniły, przez trzy miesiące, szczelności systemu poboru tej opłaty<sup>71</sup>. Wdrożony system wykazywał, w początkowym okresie funkcjonowania, liczne usterki skutkujące nieprawidłowym naliczaniem opłat i nakładaniem kar pieniężnych<sup>72</sup>, z tytułu naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty za przejazd po drogach płatnych. Stan ten spowodowany był, w znacznym stopniu, zbyt krótkim okresem przewidzianym na realizację przez GDDKiA zadań związanych z budową KSPO, w tym szczególnie ESP.

Należy jednak podkreślić, że KSPO uruchomiony został w ciągu niespełna 8 miesięcy<sup>73</sup>, podczas gdy wdrażanie podobnych systemów w innych krajach trwało z reguły znacznie dłużej<sup>74</sup>. KSPO zastąpił ponadto system opłat winietowych<sup>75</sup>, w tym wyeliminował zagrożenia związane ze zbilansowaniem wpływów i wydatków KFD, z uwagi na wielkość rekompensat, wypłacanych koncesjonariuszom autostrad, za bezpłatne przejazdy pojazdów, za które uiszczona została opłata winietowa.

Podjęte przez Generalnego Dyrektora DKiA działania związane z rozszerzeniem KSPO, w ramach budowy drugiego etapu tego systemu, pozwoliły na terminowe i zgodne z umową objęcie opłatą elektroniczną nowych odcinków dróg krajowych<sup>76</sup>.

System wygenerował do 30 listopada 2012 r., wpływ w wysokości 1.269.083 tys. zł, w tym z tytułu: elektronicznego poboru opłat - 1.093.472 tys. zł<sup>77</sup>, manualnego poboru opłat - 153.098 tys. zł<sup>78</sup>, kar za nieuiszczenie opłaty elektronicznej – 16.406 tys. zł oraz naliczonych odsetek w kwocie 6.106 tys. zł.<sup>79</sup>

<sup>70</sup> O którym mowa w § 6 ust. 1d uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów.

<sup>71</sup> Oszacowana wielkość przychodów utraconych z tytułu wymienionych opóźnień, w kwocie 47.869 tys. zł, potrącona została przez GDDKiA w ramach rozliczeń z Wykonawcą systemu.

<sup>72</sup> Ustalonych przepisami art.13k ust.1 i 2 ustawy o drogach publicznych.

<sup>73</sup> Od daty podpisania umowy na budowę i zarządzanie KSPO.

<sup>74</sup> Uruchomienie ESP trwało: w Austrii 18 miesięcy, w Czechach 9 miesięcy, w Niemczech 15 miesięcy, a na Słowacji 11 miesięcy.

<sup>75</sup> Obowiązek wnoszenia do dnia 30 czerwca 2011 r. tzw. opłat winietowych przez podmioty wykonujące na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przewóz drogowy za przejazd określonych pojazdów samochodowych po drogach krajowych, ustalony został przepisami art. 42 ustawy o transporcie drogowym.

<sup>76</sup> Ujętych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2012 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej (Dz. U. z 2012 r., poz. 715).

<sup>77</sup> Przy uwzględnieniu kwot potrąconych Wykonawcy, z tytułu nieszczelności systemu w trzech pierwszych miesiącach eksploatacji.

<sup>78</sup> Pobieranej na podstawie art. 37a ustawy o autostradach płatnych.

<sup>79</sup> Wg opracowanej przez MTBiGM informacji pt. „Aktualny stan funkcjonowania elektronicznego systemu poboru opłat *viaTOLL* i jego wpływu na finansowanie inwestycji infrastrukturalnych w przyszłości”, przygotowanej na posiedzenie Komisji Infrastruktury w dniu 11 lutego 2013 r., łączne przychody KSPO do 31 stycznia 2013 r. wyniosły 1.446 mln zł, przy poniesionych kosztach w wysokości 1.512,5 mln zł, w tym: kosztach inwestycyjnych w kwocie 1.262 mln zł i kosztach operacyjnych 251 mln zł.

Stwierdzone w działaniach GDDKiA nieprawidłowości polegały w szczególności na:

- ◆ niewypracowaniu koncepcji działania ESP, przed przystąpieniem do postępowania przetargowego na budowę i zarządzanie KSPO, co spowodowało, że wybór technologii poboru opłaty elektronicznej w Polsce nie nastąpił na podstawie optymalnych rozwiązań techniczno - ekonomicznych;
- ◆ nieuprawnionym zaliczeniu bramownic, przeznaczonych do przytwierdzenia na nich urządzeń umożliwiających pobór i kontrolę prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, do kategorii urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (BRD). Spowodowało to, że roboty budowlane związane z ich wzniesieniem na drogach, realizowane były bez uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, tj. niezgodnie z przepisem art. 28 ustawy Prawo budowlane;
- ◆ niedostatecznym nadzorze nad realizacją zadań przez Wykonawcę KSPO, co doprowadziło m.in. do sytuacji, w której uruchomiony w dniu 3 lipca 2011 r. ESP nie zapewniał do września 2011 r. szczelności poboru opłaty elektronicznej<sup>80</sup>;
- ◆ nienależytym zabezpieczeniu interesów Skarbu Państwa w umowie na budowę i zarządzanie KSPO, w związku z powierzeniem monitorowania i audytu funkcjonowania ESP podmiotowi zatrudnionemu przez Wykonawcę<sup>81</sup>, który w okresie 18 miesięcy od uruchomienia poboru opłaty elektronicznej<sup>82</sup> nie wykonywał zasadniczych zadań w ww. zakresie, ograniczając działania do weryfikacji poprawności zapisów ewidencyjnych systemu, przekazywanych mu przez Wykonawcę;
- ◆ niedostatecznym wykorzystywaniu uprawnień, pozwalających na stosowanie wobec Wykonawcy kar z tytułu naruszenia postanowień umowy, w związku z niewypełnieniem przez ponad rok obowiązku przekazywania Niezależnemu Podmiotowi Monitorującemu informacji umożliwiających ocenę jakości funkcjonowania ESP;
- ◆ nienałożeniu na Wykonawcę, w umowie na budowę i zarządzanie KSPO, obowiązku cyklicznego informowania Zamawiającego o jakości i terminowości znacznej części wykonywanych zadań związanych z obsługą użytkowników ESP, czego wynikiem był brak możliwości sprawowania przez GDDKiA rzetelnego nadzoru w tym obszarze;
- ◆ dokonaniu odbiorów technicznych bramownic i zamontowanych na nich urządzeń do poboru lub kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, barier ochronnych i poduszek zderzeniowych<sup>83</sup>, zabezpieczających bramownice przed skutkami ewentualnych kolizji, po upływie ok. 14 miesięcy od włączenia ich do eksploatacji w ramach ESP;
- ◆ niepodjęciu działań w celu zapewnienia weryfikacji rzetelności poboru opłaty elektronicznej<sup>84</sup>, w drodze objęcia urządzeń służących do poboru i kontroli prawidłowości uiszczania tej opłaty prawną kontrolą metrologiczną, uregulowaną przepisami rozdziału 3 ustawy Prawo o miarach;
- ◆ nieprzeprowadzaniu kontroli i audytów wewnętrznych, w obszarze dotyczącym wdrożenia KSPO, co uniemożliwiało sprawowanie efektywnego nadzoru nad procesem budowy, a następnie funkcjonowaniem tego systemu.

<sup>80</sup> Por. przypis nr 22.

<sup>81</sup> Tzw. *Niezależnemu Podmiotowi Monitorującemu*, zgodnie z pkt 4 zał. nr 10 do umowy na budowę i zarządzanie KSPO.

<sup>82</sup> Do grudnia 2012 r.

<sup>83</sup> Tj. urządzeń BRD.

<sup>84</sup> Por. przypis nr 21.



Ustalono ponadto, że GDDKiA uruchomiła pobór opłaty elektronicznej, pomimo nieoznakowania dróg, (objętych pierwszym etapem wdrożenia ESP) znakami informacyjnymi o poborze tej opłaty<sup>85</sup>, wskutek opóźnionego wejścia w życie przepisów rozporządzeń wprowadzających te znaki i regulujących warunki umieszczania ich na drogach<sup>86</sup>. Sytuacja ta spowodowała, że kierowcy nie byli informowani o rozpoczęciu przejazdu po drodze płatnej.

### 3.2.3.1. Przygotowanie organizacyjne i kadrowe GDDKiA do realizacji zadań związanych z wdrożeniem i eksploatacją KSPO

Zarządzeniem nr 16 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 16 czerwca 2008 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, ustalone zostało dla nowo utworzonego (w Centrali GDDKiA) Departamentu Partnerstwa Publiczno – Prywatnego (DPP) zadanie związane z wprowadzeniem ESP.

W związku z realizacją przez GDDKiA zadań związanych z wdrożeniem ESP nie dokonywano zmian, w tym zakresie, w regulaminach organizacyjnych oddziałów GDDKiA, właściwych do zarządzania drogami krajowymi (w tym: autostradami i drogami ekspresowymi), na których wdrażany był pobór opłaty elektronicznej.

W utworzonym od 2008 r. w Centrali GDDKiA Zespole ds. ESP zatrudnionych było 2 pracowników. Posiadane przez GDDKiA zasoby kadrowe i kwalifikacje zawodowe pracowników nie były wystarczające do samodzielnego wykonywania analiz związanych z wdrożeniem KSPO, w tym m.in. opracowania projektów: Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia oraz umowy na budowę i zarządzanie KSPO. W celu realizacji zadań w ww. zakresie GDDKiA korzystała z usług firm doradczych.

Wyniki kontroli wskazują, że nieustalenie zadań regulaminowych dla oddziałów GDDKiA, dotyczących wdrażania i funkcjonowania KSPO, ograniczało możliwości nadzoru tych jednostek nad budową i funkcjonowaniem systemu, na obszarach objętych zakresem ich działalności. Możliwości nadzoru ograniczało również niedostateczne wykorzystywanie przez GDDKiA uprawnień wynikających z umowy zawartej z firmą doradczą, zobowiązaną do wykonywania zadań w tym zakresie.

### 3.2.3.2. Przygotowanie koncepcji działania ESP

Pismem z dnia 16 lutego 2009 r. Minister Infrastruktury poinformował Zastępcę Generalnego Dyrektora DKiA, że zmiany do ustawy o drogach publicznych, które weszły w życie w dniu 24 grudnia 2008 r., jako podstawowy wariant realizacji Systemu przyjmują wdrożenie Systemu przez GDDKiA. Minister potwierdził, że GDDKiA powinna niezwłocznie przystąpić do przygotowania studium wykonalności Systemu, zgodnie z harmonogramem przyjętym przez Kierownictwo Resortu w dniu 10 grudnia 2008 r.

<sup>85</sup> Dot. znaku informacyjnego D-39a „opłaty drogowe” oraz tabliczki T-34 wskazującej „pobór opłaty elektronicznej za przejazd drogą publiczną”, które ustawiane były na drogach objętych ESP dopiero od 13 października 2011 r.

<sup>86</sup> Dotyczy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 czerwca 2011 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. Nr 124, poz. 702) oraz rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 czerwca 2011 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. Nr 124, poz. 705), które weszły w życie w dniu 30 czerwca 2011 r.

Dnia 27 kwietnia 2009 r. Minister Infrastruktury wydał zarządzenie Nr 13 w sprawie powołania Zespołu do spraw wdrożenia systemu elektronicznego poboru opłat elektronicznych, przewidzianego w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Zespół ten, jako organ pomocniczy Ministra, działał przy Generalnym Dyrektorsze DKiA.

Na zlecenie GDDKiA zostały przygotowane przez doradców zewnętrznych „Analizy techniczno-finansowo-prawne wdrożenia elektronicznego systemu opłat w Polsce - Etap I i II”. Celem nadrzędnym raportu, stanowiącego „Etap I” ww. analizy techniczno-finansowo-prawnej dla wdrożenia elektronicznego systemu poboru opłat w Polsce, było przedstawienie katalogu argumentów przemawiających za wdrożeniem oraz uwarunkowania z tym związane. Przedmiotem prac opisanych w „Etapie II” analizy było przedstawienie wstępnych rekomendacji wdrożenia ESP.

W „Analizie techniczno-finansowo-prawnej wdrożenia elektronicznego systemu poboru opłat w Polsce – Etap I”, w opracowaniu dotyczącym opłacalności wdrożenia systemów: DSRC lub GNSS/CN (GPS/GSM) dla budowy ESP stwierdzono m.in.: „Z danych przedstawionych przez firmę EFKON AG<sup>87</sup> (Austria) wynika, że koszty wdrożenia systemu opartego na pozycjonowaniu satelitarnym GPS i łączności GSM są na początku trochę wyższe (około 30%), w porównaniu z systemem DSRC, przy sieci dróg poniżej 1000 km. Przy długości sieci dróg 1000 km, koszty wdrożenia systemu DSRC lub opartego na GPS są takie same. Natomiast po osiągnięciu długości dróg 1000 km, koszty te dla systemu GPS zmniejszają się kilkukrotnie (przy sieci dróg 3000 km), natomiast przy systemie DSRC maleją zaledwie o kilka procent ...

- ♦ dla sieci drogowej > 1000 km wybór europejskiej usługi opłaty elektronicznej – EETS (European Electronic Toll Service) z wykorzystaniem GPS jest najbardziej ekonomiczny
- ♦ wybór EETS z wykorzystaniem GPS przy rozszerzeniu sieci dróg stanowi najlepsze rozwiązanie ekonomiczne i technologiczne”.

W „Analizie techniczno-finansowo-prawnej wdrożenia elektronicznego systemu poboru opłat („ESP”) w Polsce – Etap II, w opracowaniu dotyczącym funkcjonowania systemu poboru opłat w Czechach zbudowanego przez Konsorcjum Kapsch stwierdzono m.in., że: „System obecnie opiera się na technologii mikrofalowej, lecz planowane rozszerzenie sieci objętej opłatą elektroniczną i w związku z tym problemy z instalacją bramownic na drogach krajowych, skłaniają do przejścia na system satelitarny wykorzystujący hybrydowe OBU” (...). „W drugim etapie, gdzie opłatami objęte będą również drogi krajowe, planowane jest wdrożenie systemu satelitarnego w celu uniknięcia budowy bramownic na niższych kategoriach dróg i objęcia poborem opłat wszystkich pojazdów.” W wykonanej przez PwC Analizie finansowania wdrożenia Elektronicznego Systemu Poboru Opłat Etap II, Faza I „Analiza kosztów i korzyści oraz analiza opcji finansowania” w Polsce przyjęto do analizy 5 wariantów sieci (0-IV). Wariant zerowy zakłada, że drogi ekspresowe będą nieobjęte systemem do 2012 r., a drogi krajowe do 2020 r. Pozostałe warianty zakładają objęcie dróg ekspresowych ESP. Analiza wskazuje, że „z punktu widzenia optymalizacji poziomu kosztów technicznych, polegającej na wyborze najbardziej korzystnego z analizowanych wariantów technologicznych na danym wariantcie sieciowym: – W wariantcie 0 najbardziej optymalnym rozwiązaniem technologicznym jest system DSRC, – W wariantach I-IV najbardziej optymalnym rozwiązaniem technologicznym jest system GNSS” (...) poza Wariantem 0 w którym analizowana jest sieć najmniejsza system DSRC okazuje się w związku z tym najbardziej optymalny, w Wariantach I-IV system DSRC jest wyraźnie mniej korzystny niż rozwiązania GNSS i Hybrid. System Hybrid, będący w każdym z wariantów sieciowych nieznacznie

<sup>87</sup> Prezentacja przedstawiona została w GDDKiA w dniu 8 maja 2009 r.

droższym systemem od GNSS (...) staje się relatywnie bardziej niekorzystny w stosunku do GNSS wraz z rozszerzeniem się sieci". (Powyższe rekomendacje zostały powtórzone w Analizie techniczno-finansowo-prawnej wdrożenia elektronicznego systemu poboru opłat („ESP”) w Polsce – Etap II).

W „Analizie techniczno-finansowo-prawnej wdrożenia elektronicznego systemu poboru opłat („ESP”) w Polsce – Etap II” stwierdzono m.in, że: „System satelitarny charakteryzuje się małą ilością infrastruktury, która pokrywa duży obszar. Bramownice i place poboru opłat stają się niepraktyczne.” „Zaletą tej technologii jest brak konieczności budowy drogiej infrastruktury przydrożnej w każdym pkt wjazdu i wyjazdu z sieci dróg płatnych, jak w przypadku systemu opartego na technologii mikrofalowej: mała liczba bramek kontrolnych (w celu kontroli uiszczenia opłat), możliwość wsparcia innych systemów. Systemy satelitarne obniżają koszt infrastruktury przydrożnej ... W systemie opartym na technologii GNSS/CN nie jest wymagana budowa infrastruktury do identyfikacji pojazdów. Infrastruktura wymagana jest jedynie w celu kontroli ... Natomiast „W systemie opartym na technologii DSRC wymagane są bramownice w lokalizacjach pozwalających na ustalenie miejsca wjazdu i wyjazdu pojazdu z sieci dróg płatnych (...). W zależności od projektu opracowanego przez dostawcę systemu, w każdym pkt kontrolnym wymagana jest budowa jednej, dwóch lub trzech bramownic. Zależy to od szeregu czynników jak na przykład od wymogu uzyskania obrazu przedniej i tylnej tablicy rejestracyjnej pojazdu w celach ewidencyjnych”.

Wg wstępnych wyliczeń, sporządzonych przez doradców zewnętrznych, maksymalne nakłady inwestycyjne budowy ESP oszacowano na kwotę 671,0 mln zł brutto (koszt systemu mikrofalowego obejmującego autostrady i drogi ekspresowe, jako opcja najdroższa).

Pismem z dnia 4 grudnia 2009 r. Generalny Dyrektor DKiA przekazał Ministrowi Infrastruktury rekomendację w zakresie wyboru rozwiązania organizacyjno-prawnego wdrożenia ESP przygotowanego na podstawie ww. „Analizy techniczno-finansowo-prawnej wdrożenia elektronicznego systemu opłat w Polsce- Etap I i II”, w której stwierdził m.in., że: „Biorąc pod uwagę aspekt sieciowo-technologiczny rekomendowanym wariantem jest wariant sieciowy obejmujący autostrady, drogi ekspresowe oraz drogi alternatywne (wariant 4 analizy). Zgodnie z wynikami analiz, dla takiej sieci optymalnym rozwiązaniem technologicznym jest system satelitarny (technologia GNSS). Rozpatrując wariant 4 możliwy do zastosowania jest również system hybrydowy polegający na objęciu autostrad systemem mikrofalowym (DSRC), natomiast drogi ekspresowe zostałyby objęte systemem satelitarnym. Jednakże w postępowaniu przetargowym mając na uwadze zasady zachowania warunków konkurencji nie będzie miało miejsca wskazanie określonej technologii. W sposób precyzyjny opisana zostanie oczekiwana funkcjonalność, a oferenci sami wskażą technologię za pomocą której zrealizują wymagania określone w SIWZ. W analogiczny sposób przeprowadzone zostały procedury wdrażania ESP w innych krajach EU.” „W zakresie wyboru modelu organizacyjnego GDDKiA rekomenduje wdrożenie ESP przez stronę publiczną. Operatorem systemu może być Skarb Państwa jak i Drogowa Spółka Specjalnego Przeznaczenia (RSPV)”. „GDDiKA rekomenduje powierzenie funkcji operatora spółce (...) oraz połączenie w postępowaniu przetargowym funkcji operatora systemu ESP z operatorem manualnego systemu poboru opłat”. Konieczne będzie dokonanie notyfikacji o udzielonej pomocy publicznej (wymaga to uzgodnień z UOKiK przed wysłaniem do KE). Optymalnym okresem zawarcia umowy jest okres 8-10 lat nie dłuższy jednak niż 13 (...) Zgodnie z harmonogramem opracowanie SIWZ zostanie zakończone 19 lutego 2010 r. SIWZ stanowi podstawę przeprowadzenia II etapu procedury przetargowej. Etap I tj. ogłoszenie o wszczęciu postępowania przetargowego GDDKiA organizacyjno-prawnego”.



Pismem z dnia 18 grudnia 2009 r. Minister Infrastruktury przyjął m.in. ww. rekomendację oraz powierzył funkcję operatora systemu Generalnemu Dyrektorowi DKiA.

Biorąc pod uwagę kryterium celowości i rzetelności, w działalności Generalnego Dyrektora DKiA w przedstawionym wyżej zakresie NIK stwierdziła nieprawidłowość, polegającą na niewypracowaniu koncepcji działania ESP, przed przystąpieniem do postępowania przetargowego na budowę i zarządzanie KSPO, co spowodowało, że wybór technologii poboru opłaty elektronicznej w Polsce, nastąpił w drodze wyłonienia Wykonawcy Systemu, a nie na podstawie optymalnych rozwiązań techniczno – ekonomicznych. NIK ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w tym obszarze.

### 3.2.3.3. Przeprowadzenie przetargu na budowę i zarządzanie KSPO

Kontrolą objęto następujące zagadnienia:

- 1) Regulacje wewnętrzne GDDKiA dot. postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz działania poprzedzające wdrożenie przetargu na budowę i zarządzanie KSPO;
- 2) Działania GDDKiA w zakresie wszczęcia procedury postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na budowę i zarządzanie KSPO;
- 3) Przebieg postępowania przetargowego na budowę i zarządzanie KSPO.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezamieszczeniu w protokole postępowania (ZP-1) wartości zamówienia w złotych PLN, jej równowartości w euro, imienia i nazwiska osoby/osób dokonującej ustalenia. Stanowiło to naruszenie przepisu art. 96 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp, w zw. z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2007 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego<sup>88</sup>. Pomimo ww. nieprawidłowości NIK oceniła pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

Ustalono jednak, że poniesione przez GDDKiA łączne koszty przygotowania przy udziale firm zewnętrznych analiz techniczno-finansowo-prawnych, poprzedzających wprowadzenie KSPO (marzec 2009 r. – grudzień 2009 r.) przygotowania i przeprowadzenia postępowania przetargowego na budowę i eksploatację tego systemu (grudzień 2009 r. – wrzesień 2010 r.) oraz Umowy, wyniosły łącznie 11.416 tys. zł. Zatrudnienie firm zewnętrznych do realizacji zadań w tym zakresie spowodowane było, wg udzielonych wyjaśnień, brakiem odpowiednich kwalifikacji i doświadczenia u pracowników GDDKiA w zakresie budowy i funkcjonowania ESP.

### 3.2.3.4. Zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa w umowie na budowę i zarządzanie KSPO

#### W zakresie konstrukcji Umowy

W dniu 2 listopada 2010 r. zawarta została pomiędzy Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Generalnego Dyrektora DKiA, a Konsorcjum Kapsch (Wykonawcą) „Umowa na zaprojektowanie, dostawę oraz obsługę Krajowego Systemu Poboru Opłat Elektronicznych oraz Manualnego Systemu Poboru Opłat (zwana dalej Umową lub umową na budowę i zarządzanie KSPO). Do Umowy<sup>89</sup> podpisanych zostało 6 aneksów: nr 1 z dnia 10 maja 2011 r. wraz z porozumieniem dodatkowym; nr 2 z dnia 13 lipca 2011 r.; nr 3 z dnia 6 czerwca 2011 r.; nr 4 z dnia 14 lutego 2012 r.; nr 5 z dnia

<sup>88</sup> Dz. U. Nr 188, poz. 1154.

<sup>89</sup> Przy opisywaniu zagadnień związanych z zabezpieczeniem interesów Skarbu Państwa w umowie na budowę i zarządzanie KSPO, użyto dużych liter do podawania definicji, nazw lub określeń pisanych dużą literą w tej umowie.

23 maja 2012 r.; nr 6 z dnia 29 października 2012 r. Umowa składa się z części głównej (zwanej w jej treści Umową) obejmującej 54 paragrafy, zamieszczone na 90 stronach, oraz z 19 załączników do części głównej (oznaczonych numerami od 1 do 22<sup>90</sup>) umieszczonych na 626 stronach – „... stanowiących integralną część Umowy”. Wg § 54 pkt 54.3 Umowy „Punkty niniejszej Umowy i jej Załączniki są traktowane jako wzajemnie się uzupełniające. W przypadku wystąpienia niezgodności między dokumentami składającymi się na niniejszą Umowę, rozstrzygające znaczenie będą miały punkty niniejszej Umowy”.

W § 1 Umowy pt. „Definicje i interpretacja” zamieszczone zostały objaśnienia 83 pojęć (nazw, terminów, określeń, skrótów itp.) zapisanych w treści części głównej Umowy dużą literą „...w celu podkreślenia, że stanowią pojęcia zdefiniowane”<sup>91</sup>. Wyjaśnione zostało również, że „Wyrażenia i określenia zapisane w załącznikach dużą literą... nie są pojęciami zdefiniowanymi, chyba, że są bezpośrednio zdefiniowane w Załącznikach”.

Załącznik nr 1 do Umowy pt. „Definicje” zawiera definicje techniczne dotyczące 135 nazw lub skrótów użytych w Umowie, przy czym w niektórych przypadkach w innych Załącznikach zamieszczone zostały dalsze definicje terminów, jakie zostały w nich użyte.

Załącznik nr 2 do Umowy pt. Wymagania zamawiającego, Część 1 - Definicje, zawiera identyczne (powielone) definicje techniczne, takie jak zamieszczone w Załączniku nr 1 do Umowy, dotyczące 135 nazw lub skrótów.

Załącznik nr 11 do Umowy pt. Zasady Wynagradzania, Część 1 – Definicje, zawiera 13 definicji terminów lub skrótów użytych w tym załączniku. Między definicjami (interpretacjami) pojęć zamieszczonymi w § 1 Umowy oraz w Załącznikach nr 1, nr 2 i nr 11 do Umowy, w niektórych przypadkach występują różnice.

Umowa definiuje jej przedmiot, termin realizacji, obowiązki i uprawnienia stron, sposób wynagradzania wykonawcy itp. elementy w sposób opisowy, odsyłający niejednokrotnie do postanowień zawartych w Załącznikach, które również niejednokrotnie odnoszą się do dalszych dokumentów z nimi związanych. Podane w Załącznikach definicje terminów (określeń, nazw itp.) używanych w ich treści, w niektórych przypadkach wykazują różnice w stosunku do definicji tych terminów użytych w § 1 Umowy lub innych Załącznikach. W świetle ustaleń kontroli powyższy stan może powodować różnice w interpretacji postanowień Umowy ze strony Zamawiającego i Wykonawcy oraz prowadzić do konfliktów ich interesów.

#### W zakresie kar umownych

Umowa w § 37 zawierała niepełny katalog kar, np. w odniesieniu do terminowości osiągnięcia większości „Kamieni Milowych”<sup>92</sup>, co w świetle ustaleń dokonanych w ramach niniejszej kontroli, utrudniało egzekwowanie od wykonawcy odpowiedzialności z tytułu jej realizacji. W toku kontroli ustalono, że wykonawca dopuścił się kilkakrotnie opóźnień przy realizowaniu postanowień Umowy, w tym m.in. nie osiągnął Kamienia Milowego: *Rozpoczęcie udostępniania Elektronicznego Systemu Poboru Opłaty za Przejazd*, zgodnie z którym powinien zaoferować kierowcom Pojazdów lekkich możliwości korzystania z elektronicznego uiszczania Opłaty za Przejazd, co też zgodnie z pkt G5.3.11 Załącznika nr 2

<sup>90</sup> Załączniki nr 14 i 15 nie zostały wykorzystane.

<sup>91</sup> W wystąpieniu pokontrolnym, przy opisywaniu pojęć użytych w Umowie przyjęta została zasada pisowni ustalona w ww. § 1.

<sup>92</sup> Wg pkt 1.15 § 1 Umowy – „Kamień Milowy” oznacza „opisane w Planie Wdrożenia zdarzenia, których łączne wystąpienie oznacza spełnienie przez Wykonawcę warunków enumeratywnie określonych w Załączniku 4, to znaczy osiągnięcia danego Kamienia Milowego”.

do Umowy Wymagania Zamawiającego Część 3 G Pobór Opłaty za Przejazd, miało mieć miejsce najpóźniej 26 tygodni od Osiągnięcia Kamienia Milowego *Rozpoczęcie Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej*, czyli do dnia 23 stycznia 2012 r. Wykonawca otrzymał *Świadectwo Osiągnięcia* wyżej wskazanego Kamienia Milowego dopiero 31 maja 2012 r.

#### W zakresie zabezpieczenia należytego wykonywania Umowy

Zgodnie z § 36 Umowy Wykonawca zobowiązany był do wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania Umowy na warunkach oraz w wysokości określonej w Rozdziale I pkt 14 SIWZ, tj. kwotę 98.536 tys. zł. W dniu 29 października 2010 r. Oberbank AG Oddział w Wiedniu wystawił na zlecenie Wykonawcy Gwarancję Należytego Wykonywania Umowy na pokrycie zobowiązań z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania Umowy w wysokości 98.536 tys. zł, której beneficjentem był Skarb Państwa – Generalny Dyrektor DKiA. Ponadto zgodnie z tym zapisem Umowy, kwota zabezpieczenia miała zostać ograniczona o 70% zabezpieczenia w terminie 30 dni od osiągnięcia następujących Kamieni Milowych: *Rozpoczęcie Poboru Opłaty za Przejazd – Państwowe Autostrady Płatne na odcinku autostrady A2 Konin – Stryków*, *Rozpoczęcie Świadczenia Pełnego Zakresu Usług ESP* i *Rozpoczęcie Udostępniania Usługi Elektronicznego Poboru Opłaty za Przejazd* i uznania ich przez Zamawiającego, w tym zakresie, za należycie wykonane. W związku z tym w dniu 2 lipca 2012 r. Oberbank AG Oddział w Wiedniu wystawił na zlecenie Wykonawcy Gwarancję Należytego Wykonywania Umowy na pokrycie zobowiązań z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania Umowy w wysokości 29.560 tys. zł, której beneficjentem był Skarb Państwa – Generalny Dyrektor DKiA.

#### W zakresie kontroli metrologicznej urządzeń służących do poboru opłat drogowych

Umowa nie zobowiązywała Wykonawcy lub Zamawiającego, albo łącznie jej stron, do podjęcia działań w celu zapewnienia weryfikacji rzetelności poboru opłaty elektronicznej<sup>93</sup>, w drodze objęcia urządzeń służących do poboru lub kontroli prawidłowości uiszczania tej opłaty prawną kontrolą metrologiczną, uregulowaną przepisami rozdziału 3 ustawy Prawo o miarach<sup>94</sup>. Nie przewidywała takiej kontroli również w przypadku wykorzystywania urządzeń zastosowanych w ESP, w ramach sieci viaTOLL, do elektronicznego poboru opłat za przejazd autostradami pojazdów samochodowych o dmc do 3,5 t. Stan ten spowodowany był niezaliczeniem w przepisach rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie rodzajów przyrządów pomiarowych podlegających prawnej kontroli metrologicznej oraz zakresu tej kontroli, urządzeń służących do elektronicznego poboru opłat drogowych, do kategorii przyrządów pomiarowych dopuszczonych do stosowania przy pobieraniu opłat, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt 4 przywołanej ustawy Prawo o miarach. Pomimo realizacji przez GDDKiA zadań związanych z przygotowaniem studium wykonalności systemu, w tym zlecenia doradcom zewnętrznym przeprowadzenia m.in. analiz prawnych, umożliwiających wprowadzenia ESP w Polsce, Generalny Dyrektor DKiA nie podjął działań w celu wszczęcia procedury legislacyjnej, mającej na celu nowelizację powołanego wyżej rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie rodzajów przyrządów pomiarowych podlegających prawnej kontroli metrologicznej oraz zakresu tej kontroli, w sposób zapewniający prawną kontrolę metrologiczną urządzeń do poboru opłat stosowanych w ramach ESP. Należy przy tym zaznaczyć, że na podstawie wskazań tych przyrządów, m.in. urządzeń viaBOX, KSPO przy planowanych kosztach wdrożenia w wysokości ok. 4,9 mld zł, miał do 2018 r. wygenerować przychody z opłat drogowych w wysokości ok. 12 mld zł. Biorąc pod uwagę kryterium

<sup>93</sup> Mającej charakter daniny publicznej, por. przypis nr 21.

<sup>94</sup> Por. przypis nr 8.

celowości i rzetelności, w działalności GDDKiA w przedstawionym wyżej zakresie NIK stwierdziła nieprawidłowość polegającą na niepodjęciu działań w celu zapewnienia weryfikacji rzetelności poboru opłat drogowych, w drodze objęcia urządzeń służących do elektronicznego poboru i kontroli prawidłowości uiszczania tych opłat prawną kontrolą metrologiczną, uregulowaną przepisami rozdziału 3 ustawy Prawo o miarach. NIK oceniła negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w tym obszarze.

### 3.2.3.5. Wybudowanie bramownic na drogach objętych ESP

Ustalono, że poddane oględzinom bramownice zostały wzniesione w pasie drogowym bez uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>95</sup>. Przed przystąpieniem do wykonywania robót budowlanych związanych ze wzniesieniem na drogach ww. bramownic nie zostało również dokonane zgłoszenie do właściwego organu, o którym mowa w art. 30 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Poddane oględzinom bramownice nie stanowiły także obiektów, których budowa zgodnie z przepisami art. 29, 30 i n. ustawy Prawo budowlane nie wymaga wydania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę.

Wzniesione na drogach bramownice nie spełniały kryteriów przewidzianych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach<sup>96</sup>, określonych w załączniku nr 4 do tego rozporządzenia, który w pkt 1 *Zasady ogólne* stanowi m.in., że: „*Podstawowym celem stosowania urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego jest ochrona życia i w ograniczonym zakresie także mienia uczestników ruchu i osób pracujących na drodze, a w niektórych przypadkach także użytkowników terenów przyległych. Na drodze można umieszczać urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego dopuszczone do obrotu i powszechnego stosowania w budownictwie właściwie oznaczone, dla których: – wydano certyfikat na znak bezpieczeństwa, wykazujący, że zapewniono zgodność z kryteriami technicznymi określonymi na podstawie odpowiednich norm, aprobat technicznych oraz właściwych przepisów i dokumentów technicznych – w odniesieniu do wyrobów podlegających tej certyfikacji, – dokonano oceny zgodności i wydano certyfikat zgodności lub deklarację zgodności z odpowiednią normą lub aprobatą techniczną – w odniesieniu do wyrobów niepodlegających certyfikacji, – wydano atest lub certyfikat w kraju wytworzenia, co do których nie jest wymagane nadanie znaku bezpieczeństwa*”.

Stwierdzono, że jakkolwiek poszczególne elementy, z których wykonane były bramownice (takie jak: podłączenia bramownicy; cement; kruszywo; domieszki i dodatki; stal zbrojeniowa; stal kształtowa; kotwy chemiczne i mechaniczne; kable i włączniki) posiadały ww. atesty lub certyfikaty, to bramownice jako całość budowli wykonanych z tych materiałów, nie posiadały przed wzniesieniem ich na drogach takich atestów lub certyfikatów. Ponadto podstawowym celem zastosowania bramownic w ramach KSPO było zapewnienie poboru i kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej. Pomimo stwierdzenia nieprawidłowości polegającej na nielegalnym wybudowaniu w pasie drogowym ponad 500 bramownic, bez uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, o której mowa w art. 28 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, NIK oceniła

<sup>95</sup> Por. przypis nr 7.

<sup>96</sup> Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.



pozytywnie działalność GDDKiA w skontrolowanym obszarze<sup>97</sup>. Z ustaleń kontroli wynika bowiem, że w okresie objętym kontrolą nadzór nad Generalnym Dyrektorem DKiA sprawował Minister, do którego kompetencji należało m.in. „organizowanie kontroli sprawności działania, efektywności gospodarowania oraz przestrzegania prawa przez nadzorowaną jednostkę”<sup>98</sup>. W świetle powyższych uregulowań NIK uznała, że zwrócenie się przez centralny organ administracji rządowej (Generalnego Dyrektora DKiA) do nadzorującego go Ministra z pytaniem w sprawie interpretacji budzących wątpliwość przepisów (dopuszczalności kwalifikacji bramownic do kategorii urządzeń BRD) nie może zostać uznane za działanie nieprawidłowe. Wprawdzie skutkiem zainicjowanego w ten sposób wydania przez Ministra, a następnie rozpowszechnienia wśród wojewodów i organów nadzoru budowlanego - w istocie niewiążącej - opinii o zaliczeniu bramownic do urządzeń BRD było wnoszenie bramownic bez uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, to jednak były to opinie organów całkowicie niezależnych, a w przypadku Ministra – organu nadzorującego<sup>99</sup>.

### 3.2.3.6. Odbiór infrastruktury przydrożnej wykonanej w ramach pierwszego etapu wdrażania KSPO

Odbiór techniczny infrastruktury przydrożnej miał polegać w pierwszym etapie na weryfikacji dokumentacji powykonawczej bramownic, związanej ze sprawdzeniem czy Wykonawca złożył wszystkie wymagane, prawidłowo sporządzone dokumenty. Następnie miał odbywać się odbiór prac w zakresie robót budowlanych – drogowych i robót energetycznych. Odbioru technicznego miała dokonywać komisja<sup>100</sup> podczas wizji lokalnej w terenie. W wyniku odbioru miał być sporządzony protokół podpisany przez uczestników komisji, zawierający potwierdzenie odbioru robót lub wykaz usterek wraz z deklarowanymi terminami ich usunięcia. Ostatecznie odbiór techniczny, miały stanowić łącznie dwa pozytywne odbiory częściowe: *Protokół Odbioru Prac Robót Budowlanych* oraz *Protokół Odbioru Przyłącza Energetycznego*. W przypadku, gdy bramownica zasilana była tymczasowo agregatem prądotwórczym, dopuszczono dwuetapowy odbiór w terenie, gdzie w pierwszym etapie miał następować odbiór warunkowy dla wszystkich robót, poza robotami związanymi z przyłączem energetycznym. Po wybudowaniu docelowego przyłącza energetycznego, miał nastąpić odbiór ostateczny.

Prace budowlane związane ze wnoszeniem bramownic na drogach objętych I etapem wdrożenia ESP, w tym montażem na nich urządzeń do poboru lub kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej i podłączeniem tych urządzeń do stałych źródeł zasilania, w przypadku ponad 400 bramownic zostały zakończone w drugiej połowie 2011 r. Bramownice te włączone zostały do eksploatacji (w okresie od lipca do września 2011 r.) i przejęte przez Zamawiającego od Wykonawcy bez dokonywania ww. odbiorów przez oddziały GDDKiA. Przejęcie bramownic nastąpiło w drodze podpisania przez Zastępcę Generalnego Dyrektora DKiA z Wykonawcą, w dniu

<sup>97</sup> Kolegium NIK po rozpatrzeniu zastrzeżeń zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego dokonało zmiany, w podjętej uchwale z dnia 19 lipca 2013 r., uprzednio sformułowanej negatywnej działalności jednostki kontrolowanej w tym obszarze.

<sup>98</sup> Ówczesna podstawa prawna tego uprawnienia i jednocześnie obowiązku ministra właściwego do spraw transportu (art. 35 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów) została uchylona z dniem 1 stycznia 2012 r. przez ustawę z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092).

<sup>99</sup> Ocenę działań tego organu Kolegium NIK zawarło w uchwale z dnia 24 kwietnia 2013 r. (nr 24/2013) w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń zgłoszonych przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej do wystąpienia pokontrolnego NIK, skierowanego w związku z przeprowadzoną w tym Ministerstwie kontrolą wdrażania KSPO.

<sup>100</sup> W skład której mieli wchodzić: przedstawiciele Oddziału GDDKiA, przedstawiciel Wykonawcy, inspektorzy nadzoru ze strony Wykonawcy oraz kierownicy robót.

3 lipca 2011 r., protokołu zdawczo – odbiorczego środków trwałych, będących częścią KSPO, wśród których znajdowały się bramownice. Następnie GDDKiA udzieliła Wykonawcy *prawa do korzystania z Systemu*.

Infrastruktura przydrożna (w tym bramownice), wybudowana na drogach krajowych w ramach sieci viaTOLL nie została przy tym objęta kontrolą wykonania zadań technicznych, wynikających z realizacji projektu stałej organizacji ruchu, wymaganą przepisami § 12 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem<sup>101</sup>. Kontrola taka, jak i odbiory techniczne bramownic i pozostałych elementów Infrastruktury przydrożnej, przeprowadzane były przez oddziały GDDKiA po upływie od 10 do 14 miesięcy po ich wybudowaniu i włączeniu do eksploatacji.

Nieprzeprowadzenie kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektów stałej organizacji ruchu dot. Infrastruktury Przydrożnej, wykonanej w ramach ESP (bramownic wraz z urządzeniami do poboru i kontroli opłaty elektronicznej, przyłączy energetycznych, barier ochronnych itp.), w terminie 14 dni wynikającym z § 12 ust. 3 przywołanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. NIK oceniła negatywnie.

#### 3.2.3.7. Oznakowanie sieci drogowej objętej opłatą elektroniczną

Na podstawie pkt I1.5 Załącznika nr 2 do umowy na budowę i eksploatację KSPO Część 3 I Obsługa Infrastruktury Wykonawca zobowiązany był przygotować i przedłożyć Zamawiającemu w ramach Projektu Systemu i Usług projekt Organizacji ruchu (System Oznakowania) zgodny ze strategią oznakowania Zamawiającego, który powinien zapewnić, jako minimum:

- informowanie kierowców Pojazdów Uiszczających Opłaty o konieczności jej uiszczenia,
- informowanie kierowców o Miejscach Obsługi Klienta,
- informowanie kierowców o wjazdach na Sieć Dróg Płatnych i zjazdach,
- przypominanie kierowcom, że znajdują się na Sieci Dróg Płatnych.

System Oznakowania miał być w pełni zgodny z przepisami dotyczącymi znaków drogowych oraz normami projektowania autostrad. Ponadto zgodnie ze Strategią Oznakowania Zamawiającego, Wykonawca był zobowiązany zainstalować znaki przydrożne, na obszarze każdego z państw sąsiadujących, w miejscu poprzedzającym lokalizację najbliższego Miejsca Obsługi Klienta. Wykonawca został również zobowiązany do: utrzymywania znaków, bieżącej ich kontroli, wymiany uszkodzonych lub skradzionych znaków oraz powiązanych z nimi elementów infrastruktury.

W dniu 26 stycznia 2011 r. w siedzibie Ministerstwa Infrastruktury odbyło się spotkanie w sprawie tablic drogowych i znaków drogowych dla Elektronicznego Systemu Poboru Opłat, na którym przedstawiciele Ministerstwa zaprezentowali projekt tablicy D-39 umieszczanej na Polskich granicach oraz projekt znaku dla oznakowania początku i końca odcinka objętego opłatą elektroniczną. Ponadto GDDKiA została zobowiązana do przedstawienia stanowiska w odniesieniu do zaproponowanego wzoru graficznego znaków drogowych informujących o opłacie elektronicznej. Dnia 31 stycznia 2011 r. GDDKiA przedstawiła swoje stanowisko, w którym zaprezentowała negatywne uwagi do proponowanych wzorów graficznych, zarzucając m.in., że tablica D-39 odbiega w znaczący sposób od wzorów stosowanych w innych krajach UE oraz że tabliczka E-15a,c,d uzupełniona dopiskiem „płatna” nie określa jednoznacznie zbioru pojazdów

<sup>101</sup> Dz.U. Nr 177, poz.1729.

objętych elektronicznym poborem opłat, jak również nie określa w sposób jasny sposobu uiszczenia opłaty. Ponadto GDDKiA przesłała swoje projekty znaków drogowych niezbędnych dla oznakowania obszarów objętych systemem elektronicznego poboru opłat. Zaproponowano m.in. znak D-49c informujący o drodze płatnej, który miałby być ustawiany przed skrzyżowaniem lub miejscem, gdzie kierowca może zawrócić, i który ponadto kieruje na drogę płatną; znak D-49b informujący o Punkcie Obsługi Klienta i kierujący do niego; znak D-49a informujący o Punkcie sprzedaży i kierujący do niego; znak D-49d informujący o początku odcinka płatnego; znak D-49e informujący o końcu odcinka płatnego; znak D-49f informujący o dalszym przebiegu drogi płatnej i kierujący do drogi niepłatnej. GDDKiA zasugerowała wprowadzenie ich jako oddzielnej grupy zatytułowanej np. „Znaki drogowe definiujące sieć dróg krajowych objętych elektronicznym systemem poboru opłat”. Minister Infrastruktury oraz Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w rozporządzeniu z dnia 9 czerwca 2011 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie znaków i sygnałów drogowych uwzględnili jednak wprowadzenie tylko dwóch nowych kategorii znaków: D-39a<sup>102</sup> oraz tabliczki T-34<sup>103</sup>. Tym samym rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 czerwca 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach, odnosiło się do ww. 2 znaków.

Ustalenia kontroli wykazały, że z uwagi na opóźnienia w pracach nad zmianami ww. rozporządzeń umożliwiającymi wprowadzenie przepisów dot. ww. znaku D-39a i T-34, które weszły w życie w dniu 30 czerwca 2011 r., uruchomienie sieci viaTOLL, a tym samym rozpoczęcie poboru opłaty elektronicznej, nastąpiło pomimo braku wymaganego tymi przepisami oznakowania dróg krajowych. Opóźnienia w ww. oznakowaniu spowodowały brak przystępnych i jednoznacznych informacji dla kierowców o poruszaniu się po odcinkach dróg objętych ww. opłatą. Pierwsze znaki drogowe w tym zakresie pojawiły się na drogach objętych ESP dopiero w październiku 2011 r. W działalności GDDKiA w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

W świetle wyników kontroli uzasadnione jest ponowne podjęcie przez GDDKiA działań mających na celu wprowadzenie znaków, które informowałyby kierowców o wjeździe na drogę płatną oraz o początku i końcu odcinka objętego ESP (zgodnie ze stanowiskiem GDDKiA z dnia 31 stycznia 2011 r.). Brak proponowanego oznakowania na drogach dojazdowych do odcinków dróg płatnych, w praktyce uniemożliwia kierowcom ewentualne zawrócenie i dokonanie zapłaty za przejazd lub wybrania drogi nieobjętej tym obowiązkiem.

### 3.2.3.8. Budowa przyłączy energetycznych zasilających aparaturę służącą do poboru i kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej instalowaną na bramownicach

Zgodnie z pkt I1.1.8 Załącznika nr 2 do Umowy, Wymagania Zamawiającego, Wykonawca nie mógł, bez wyraźnego zezwolenia Zamawiającego, zastosować agregatów prądotwórczych, jako źródła zasilania Infrastruktury Przydrożnej, tj. urządzeń do poboru lub kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej, umieszczonych na bramownicach. Zezwolenie to mogło zostać wydane wyłącznie w przypadkach wyjątkowych i jako rozwiązanie tymczasowe.

<sup>102</sup> Znak stosuje się na drogach w pobliżu granicy, w celu poinformowania osób wjeżdżających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej o opłatach wnoszonych za przejazd po drogach publicznych.

<sup>103</sup> Tabliczka wskazuje, że za przejazd drogą publiczną pobierana jest opłata elektroniczna od pojazdów o dmc powyżej 3,5 t.

Pismem z dnia 21 czerwca 2011 r. Wykonawca zwrócił się do GDDKiA z prośbą o zaakceptowanie instalacji agregatów prądotwórczych stwierdzając, że liczba zainstalowanych generatorów dostępnych do instalacji wynosi 250 sztuk. Wykonawca stwierdził, że urządzenia te są dostarczane w dwóch rodzajach pokryw dźwiękoszczelnych: do 75db/7m oraz do 65db/7m.

Wykonawca ponadto stwierdził, że zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Infrastruktury z dnia 22 marca 2011 r., bramownice oraz urządzenia wchodzące w skład elektronicznego systemu poboru opłat są urządzeniami kwalifikowanymi do urządzeń BRD. Generatory, jako urządzenia służące do zapewnienia zasilania pozostałych urządzeń zamontowanych na bramownicy można traktować jako urządzenia wchodzące w skład elektronicznego systemu poboru opłat i w konsekwencji, jako urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Pismem z dnia 22 czerwca 2011 r. GDDKiA wyraziła zgodę na zastosowanie ww. agregatów stwierdziła, że ich wykorzystywanie będzie tymczasowe, a następnie zastąpione one zostaną stałym zasilaniem z sieci energetycznej, w możliwie szybkim terminie. Zamawiający zwrócił Wykonawcy uwagę, że będzie on odpowiedzialny za zapewnienie zgodności z przepisami prawa parametrów zastosowanych generatorów oraz sposobu ich ustawienia i eksploatacji w pasie drogowym.

Wydanie przez GDDKiA zbiorczej zgody na zastosowanie agregatów prądotwórczych do zasilania urządzeń przy braku wiedzy na temat ich dokładnej liczby i lokalizacji, było działaniem nierzetelnym, wskazującym na brak właściwego nadzoru nad realizowanymi w tym zakresie pracami przez Wykonawcę. Stanowiło również naruszenie postanowień pkt 1.1.2 lit. b Załącznika nr 12 do Umowy, ponieważ wniosek o wydanie zgody na zainstalowanie agregatów prądotwórczych nie został poddany wymaganej Procedurze Weryfikacyjnej, co uniemożliwiło Zamawiającemu adnotację na Poziomie 2b lub 3, w stosunku do dokonanej przez Wykonawcę, nieprawidłowej interpretacji przepisów prawa, na temat uznania generatorów za urządzenia BRD. Wydanie zgody na umieszczenie w pasie drogowym ok. 250 agregatów służących do zasilania urządzeń zamontowanych na ok. 57% bramownic stanowiło również naruszenie pkt 11.1.8 Załącznika nr 2 do Umowy pt. Wymagania Zamawiającego, zgodnie z którym zastosowanie generatorów prądotwórczych w ESP miało być rozwiązaniem wyjątkowym. NIK oceniła negatywnie działalność GDDKiA w tym obszarze.

#### 3.2.3.9. Rozliczenia GDDKiA z wykonawcą związane z Terminowością Osiągnięcia Kamienia Milowego Rozpoczęcie Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej (TCSSE)

Zgodnie z § 6 Umowy Wykonawca zobowiązał się do Wdrożenia Systemu w taki sposób, aby osiągnąć Kamień Milowy Rozpoczęcie Świadczenia Usług Poboru Opłaty Elektronicznej do dnia 1 lipca 2011 r. oraz Rozpoczęcia Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej z rozpoczęciem dnia 1 lipca 2011 r. (tj. od godziny 0.00.). Ponadto zgodnie z pkt 1.7 Załącznika nr 4 do Umowy, Kamienie Milowe rozpoczęcie świadczenia Usług Poboru Opłaty Elektronicznej może nastąpić po osiągnięciu Kamienia milowego: Rozpoczęcie Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej. Dokumentem potwierdzającym osiągnięcie Kamienia Milowego: Rozpoczęcie Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej jest Świadectwo Rozpoczęcia Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej. Wykonawca może wnioskować do Zamawiającego o wydanie Świadectwa Rozpoczęcia Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej, jeżeli Wykonawca: spełnił odpowiednie wymogi określone w Załączniku 7 Testy i Próby w odniesieniu do Testów i Prób i Zamawiający zaakceptował wyniki Testów i Prób dla wszystkich aspektów usług opisanych



w Załączniku 2 do Umowy, Część 3 A, B, C, D, E, F, H, I i J (Próby End-to-End: usługi związane z OBU, usługa obsługi użytkownika, gromadzenie danych dotyczących poboru opłaty elektronicznej i przychodów, zarządzanie przychodami z poboru opłaty elektronicznej; Próby OpSys systemu operacyjnego obejmujące wykazanie prawidłowego naliczania opłat na wszystkich odcinkach płatnych), gdzie akceptacja oznacza brak uwag na poziomie 2b lub 3 (zgodnie z Procedurą Weryfikacyjną). Zamawiający jest uprawniony nie przyznać *Świadectwa Rozpoczęcia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej*, jeżeli Wykonawca:

- a) Nie umożliwił Zamawiającemu przedsięwzięcia odpowiednich działań zgodnie z Załącznikiem 3, pkt 1.6;
- b) Nie uzyskał Świadectwa Dostępności Usługi Obsługi Klienta i Dystrybucji OBU;
- c) Nie wdrożył wszystkich niezbędnych elementów Systemu ESP, urządzeń i procesów zgodnie z Projektem Systemu i Usług ESP;
- d) Nie zapewnił wystarczającej liczby OBU w celu Rejestracji wszystkich Pojazdów;
- e) Nie wdrożył działań naprawczych zidentyfikowanych w wyniku uwag Zamawiającego do zaktualizowanych dokumentów wymienionych w Załączniku 3 do Części 3 Załącznika 2 do Umowy.

Wykonawca złożył wnioski o wydanie ww. Kamienia Milowego w dniu 3 lipca 2011 r. o godzinie 5<sup>15</sup>. Wykonawca stwierdził, że w ramach projektu KSPO wdrożył elementy i funkcjonalność systemu zgodnie z Zakresem Rozpoczęcia Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej określonym w Załączniku 2, Część 3 A, B, C, D, E, F, G, H i J. Zgodnie z tym wnioskiem System KSPO był gotowy do Rozpoczęcia Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej w dniu 3 lipca 2011 r. o godz. 6<sup>00</sup>. We wniosku napisano również, że niezbędne elementy, funkcjonalności, wyposażenie systemu i usług dotyczące TCSSE zostały wdrożone zgodnie z projektem systemu i usług zatwierdzonym przez Zamawiającego, zgodnie z procedurą weryfikacyjną. Zgodnie z wnioskiem wymagane elementy systemu, sprzęt i oprogramowanie zostały zweryfikowane w ramach Testów Produktu Finalnego (FRT), a następnie wdrożone do środowiska testowego Odbioru Systemu w celu przeprowadzenia testów i prób. Etap Odbioru Systemu był aktywnie wspierany w celu usunięcia wykrywanych nieprawidłowości. Wymagane usługi systemowe i eksploatacyjne zostały przygotowane a procesy wdrożone do środowiska testowego Odbioru Systemu w celu przeprowadzenia testów integracyjnych i prób eksploatacyjnych. Etap Odbioru Systemu był aktywnie wspierany w celu usunięcia wykrywanych nieprawidłowości. Podsumowanie statusu wdrożenia systemu w uzgodnionym zakresie Rozpoczęcia Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej opracowane zostało w dokumencie „Raport Podsumowujący Status TCSSE”. Dokument został załączony do powyższego wniosku o wydanie Świadectwa Rozpoczęcia Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej (TCSSE). Zgodnie z wnioskiem Wykonawca przeprowadził wszystkie niezbędne testy i próby w zakresie uzgodnionym dla Rozpoczęcia Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej (TCSSE). Harmonogramy testów i prób zostały przedłożone w ramach procedury weryfikacyjnej i zatwierdzone przez Zamawiającego na poziomie 1 lub 2a. Istotne testy i próby zostały przeprowadzone w obecności przedstawicieli Zamawiającego. Odpowiednie wymagania dotyczące testów i prób określone w Załączniku 7 do umowy dla wszystkich aspektów usług opisanych w Załączniku 2 do Umowy, Wymagania Zamawiającego, Część 3 A, B, C, D, E, F, H, I i J zostały spełnione na poziomie zaakceptowanym przez Zamawiającego. Podsumowanie statusu testów i prób systemu w uzgodnionym zakresie Rozpoczęcia Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej opracowane zostało w dokumencie „Raport Podsumowujący

*Testy i Próby TCSSE*”, stanowiącym załącznik do niniejszego wniosku. Ponadto Wykonawca prześle Zamawiającemu składniki majątku w formie uzgodnionej z Zamawiającym w Aneksie nr 3 i Aneksie nr 4 do wniosku o wydanie certyfikatu Osiągnięcia Kamienia Milowego.

W odpowiedzi na powyższy wniosek, dnia 3 lipca 2011 r. o godzinie 6.00 Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA wydała Świadczenie Rozpoczęcia Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej, które zgodnie z pkt 1.7.1. Załącznika 4 do Umowy, Kamienie Milowe potwierdziło osiągnięcie przez Wykonawcę Kamienia Milowego: Rozpoczęcie Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej. Zamawiający jednocześnie stwierdził, że nie weryfikował zapisów wniosku o wydanie przedmiotowego Świadczenia zawartych w pkt 4, a dotyczących podstaw do wypłaty i sposobu obliczania wynagrodzenia. Wydanie Świadczenia nastąpiło przy uruchomieniu przez Wykonawcę ok. 100 punktów poboru opłat, na planowane do wykonania w pierwszy etapie uruchomienia ESP ponad 400 bramownic z urządzeniami do poboru opłaty elektronicznej.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie NIK stwierdziła nieprawidłowość, polegająca na wydaniu Świadczenia Osiągnięcia Kamienia Milowego w sytuacji niewybudowania całej infrastruktury służącej do poboru opłaty elektronicznej, na drogach objętych pierwszym etapem wdrożenia ESP. Zgodnie bowiem z pkt 1.7 Załącznika nr 4 do Umowy pt. Kamienie Milowe, Zamawiający może nie przyznać Świadczenia Rozpoczęcia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej, jeżeli Wykonawca m.in. nie wdrożył wszystkich niezbędnych elementów Systemu ESP, urządzeń i procesów zgodnie z Projektem Systemu i Usług ESP. Zdaniem NIK Umowa, mimo istnienia interpretacji doradcy prawnego, nie umożliwiała wydania Świadczenia Osiągnięcia Kamienia Milowego: Rozpoczęcie Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej w sytuacji niewybudowania całej infrastruktury służącej do poboru opłaty elektronicznej. W Załączniku nr 22 do Umowy określono Sieć Dróg Płatnych, na których należy pobierać opłatę elektroniczną. W części tej sieć dróg płatnych została uszczegółowiona w ten sposób, że każdy odcinek dróg płatnych określony w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. został rozbity na odcinki międzywęzłowe, np. odcinek drogi ekspresowej S1 Dąbrowa Górnicza – Tychy został rozbity na 11 odcinków międzywęzłowych. Zgodnie z Planem Wdrożenia KSPO system urządzeń przydrożnych oraz stacje poboru opłat i kontroli musiały być zrealizowane przed rozpoczęciem próbnego Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej na sieci podstawowej. Należy zatem zauważyć, że dopiero objęcie możliwością poboru opłaty elektronicznej wszystkich wymienionych w Załączniku nr 22 do Umowy odcinków międzywęzłowych dróg umożliwiło GDDKiA wydanie Świadczenia osiągnięcia przedmiotowego Kamienia Milowego. Pogląd ten potwierdza również stanowisko:

- GDDKiA przedstawione w piśmie z dnia 24 września 2010 r. w którym Generalny Dyrektor DKiA poinformował Ministra m.in., iż „...oba konsorcja zobowiązały się do wdrożenia systemu w ustawowym terminie, tj. z dniem 01.07.2011 r. Niemniej jednak, w ocenie Komisji Przetargowej, istnieje pewne ryzyko dotrzymania tego terminu przez Konsorcjum Kapsch, wynikające z konieczności montażu infrastruktury przydrożnej, stanowiącej ok. 550 bramownic i słupów niezbędnych do instalacji sprzętu do poboru opłat w terminie do końca kwietnia, czyli w okresie zimowym. ... za każdy dzień opóźnienia w rozpoczęciu świadczenia usługi, Wykonawca zapłaci Zamawiającemu stosowne kary umowne”;
- GDDKiA przedstawione w pierwszym wezwaniu do usunięcia uchybień, z dnia 2 maja 2011 r., w którym Zamawiający wskazał, że Wykonawca zobowiązał się do wybudowania 447 bramownic w terminach pozwalających na instalację dodatkowych, związanych z bramownicami urządzeń, na przyłączenie bramownic do sieci elektrycznej oraz na przeprowadzenie prób i testów zgodnie

z wymaganiami określonymi w Załączniku nr 7 do Umowy, tak, aby zapewnić Rozpoczęcie Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej (TCSSE) z dniem 1 lipca 2011 r.;

– Ministerstwa Infrastruktury, gdyż na posiedzeniu Kierownictwa Resortu w dniu 20 czerwca 2011 r. stwierdzono, że *system powinien generować zamkniętą całość, być zgodny z przepisami prawa i minimum kontraktowym, a bilans przychodów Skarbu Państwa musi być zerowy.*

Należy zatem przyjąć, że zgodnie ze stanem faktycznym dotyczącym budowy poszczególnych bramownic, Świadczenie Osiągnięcia ww. Kamienia Milowego mogło zostać wydane najwcześniej 30 września 2011 r., kiedy to zamontowano tzw. „jokera”<sup>104</sup> w miejscu lokalizacji A2-L8A-C2. Należy ponadto zauważyć, że zgodnie z pkt 1.7.3 Załącznika nr 4 do Umowy, Kamienie Milowe Wykonawca mógł wnioskować o wydanie Świadczenia Osiągnięcia tego Kamienia Milowego tylko i wyłącznie w przypadku, gdy spełnił odpowiednie wymogi określone w Załączniku 7 Testy i Próby w odniesieniu do Testów i Prób i Zamawiający zaakceptował wyniki Testów i Prób dla wszystkich aspektów usług opisanych w Załączniku 2 do Umowy, Część 3 A, B, C, D, E, F, H, I i J. Doradca techniczny w opisaney wyżej opinii stwierdził, że *Wykonawca nie zakończył jeszcze wszystkich prób, natomiast monitorowane są na bieżąco wyniki tych prób, które w większości zakończyły się powodzeniem. Próby zakończone są niezbędnie wymagane do Rozpoczęcia Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej. Dla przypadków dla których próby zakończyły się niepowodzeniem, Wykonawca przygotował manualne obejścia, które nie wpłyną na poziom świadczenia usługi.* Zdaniem NIK bez znaczenia jest tu fakt, czy Wykonawca wystosował działania zastępcze czy też nie, w stosunku do prób zakończonych niepowodzeniem, ponieważ Umowa jednoznacznie stanowi, że Wykonawca powinien zakończyć z powodzeniem wszystkie testy i próby określone w Załączniku nr 7 do Umowy, w celu zapewnienia odpowiedniej procedury weryfikacyjnej. W przypadku zakończenia prób niepowodzeniem, również procedura weryfikacyjna nie mogła zostać zakończona.

W ocenie NIK wydanie Świadczenia Rozpoczęcia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej wbrew postanowieniom Umowy było działaniem niespełniającym kryterium legalności. Zdaniem NIK, z punktu widzenia zapisów Umowy, zasadnym było wstrzymanie się z wydaniem Wykonawcy Świadczenia Osiągnięcia Kamienia Milowego, do czasu uzyskania przez niego wymaganego Umową zaawansowania prac, a następnie wszczęcie procedury odszkodowawczej, określonej w pkt. 38.1 Umowy. Podkreślić należy, że doradcy GDDKiA, którzy wydali opinie w zakresie dopuszczalności wystawienia ww. Świadczenia, w świetle opisanych ustaleń kontroli, nie mieli podstaw do wydania takich opinii.

Należy zauważyć, że zdaniem doradcy prawnego GDDKiA, Świadczenie Rozpoczęcia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej mogło zostać wydane mimo nieistnienia wszystkich wymaganych Punktów Poboru Opłat, tylko i wyłącznie z jednoczesnym zagwarantowaniem, że wszystkie odcinki dróg płatnych wymienione w przywołanym powyżej rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. będą objęte możliwością poboru tej opłaty. Jednakże pobór opłaty elektronicznej nie był zapewniony na drodze krajowej DK77 na odcinku Radymno – Przemyśl i drodze krajowej DK6 odcinek Gościcino – granica m. Gdynia, ponieważ nie zmieniono odpowiednich ustawień w systemie. Zatem pobór opłaty elektronicznej nie był zapewniony na wszystkich odcinkach dróg przewidzianych ww. rozporządzeniem. Ponadto niespójność danych dostarczanych przez

<sup>104</sup> Tzw. „montażem jokera” określano przypadki, w których urządzenia służące do pobierania opłaty elektronicznej umieszczane były tymczasowo na innych obiektach niż bramownice (na przykład na wiaduktach), w celu umożliwienia uruchomienia ESP.

Wykonawcę powoduje, że nie można było stwierdzić, czy na drodze krajowej DK4 znajdowała się jakakolwiek bramownica, służąca do poboru opłaty elektronicznej.

Zdaniem NIK fakt wydania Świadectwa Rozpoczęcia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej w sytuacji niezapewnienia możliwości poboru opłaty elektronicznej był działaniem nierzetelnym oraz niespełniającym kryterium legalności. Ustalenia kontroli wskazują również, że Zamawiający nie posiadał rzetelnych informacji o stanie budowy infrastruktury służącej do poboru opłaty elektronicznej, co wynikało w dużej mierze z nienależytego wykonywania zadań przez doradcę technicznego GDDKiA. W przywołanej wyżej opinii na temat wniosku o wydanie Kamienia Milowego, doradca techniczny nie przedstawił m.in. szczegółowych danych na temat możliwości pobierania opłaty elektronicznej na każdym odcinku dróg z osobna, tylko przedstawił ogólne stwierdzenie o takiej możliwości.

Drugą przyczyną braku dostatecznych informacji GDDKiA na wyżej wskazany temat, było niezaangażowanie poszczególnych oddziałów terenowych GDDKiA w sprawdzenie stanu faktycznego budowy bramownic na poszczególnych odcinkach dróg płatnych, w dniu poprzedzającym wydanie Świadectwa Osiągnięcia Kamienia Milowego.

NIK oceniła negatywnie działalność GDDKiA w powyższym obszarze.

#### 3.2.3.10. Zatrudnienie tzw. Niezależnego Podmiotu Monitorującego

Zgodnie z zapisami pkt 4.1.1. Załącznika nr 10 do Umowy pt. *Procedury*, wykonawca był zobowiązany, w uzgodnieniu z zamawiającym, dokonać wyboru i zatrudnić Niezależny Podmiot Monitorujący (NOMA)<sup>105</sup>. W pkt 1.1.1. określono, iż Niezależny Podmiot Monitorujący będzie pełnił swoje obowiązki od momentu Kamienia Milowego: Rozpoczęcie Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej do zakończenia Umowy. W pkt 4.2.2. Załącznika nr 10 do Umowy, określono, iż Niezależny Podmiot Monitorujący będzie zobowiązany, przy pomocy prób istotnych statystycznie, do ciągłej weryfikacji Poziomu Usług (KPI) i danych przy pomocy których te poziomy zostały obliczone dla Wymaganych Poziomów Usług, zgodnie z tabelą w Załączniku 11.

W dniu 9 maja 2011 r. Wykonawca podpisał umowę o świadczenie usług niezależnego Monitoringu i Audytu z firmą Logica Czech Republic s.r.o. (NOMA). Z analizy umowy Wykonawcy - Konsorcjum Kapsch z NOMA wynika, iż nie jest ten podmiot zobowiązany do zbierania danych z urzędzeń niezależnych od urzędzeń Wykonawcy, który to wymóg został określony w pkt 4.2.3 i 4.2.4. Załącznika nr 10 do Umowy pt. *Procedury*, zgodnie z którym NOMA odpowiada m.in. za: „... zdefiniowanie metod zbierania istotnych statystycznie próbek, o których mowa w sekcji 4.2.2, oraz metod obliczania, które mają być stosowane, a także za wdrożenie tych metod. Obejmuje to zbieranie wszelkich danych wymaganych przez Niezależny Organ ds. Monitorowania i Audytów z urzędzeń niezależnych od systemów...”.

Stwierdzono, że pomimo powtarzających się braków w sprawozdaniach miesięcznych NOMA, spowodowanych nieprzekazywaniem danych przez Wykonawcę, nie był on wzywany systematycznie (co miesiąc) przez Zamawiającego do usunięcia tych nieprawidłowości. GDDKiA nie skorzystała również z zapisów Umowy, pkt : 41.1.; 41.2; 37.11.

<sup>105</sup> NOMA miał niezależnie od Wykonawcy i Zamawiającego sprawdzać prawidłowość działania ESP i przekazywać na ten temat sprawozdania stronom umowy, w celu zapewnienia właściwej jakości elektronicznego poboru opłat i rzetelności związanych z tym rozliczeń.



Wybór podmiotu świadczącego Usługi Niezależnego Monitoringu i Audytu, który zgodnie z zapisami umowy pełni funkcję kontrolną w stosunku do Wykonawcy, powierzono temu Wykonawcy. Podmiot ten wynagradzany był ze środków publicznych przekazanych Wykonawcy przez GDDKiA<sup>106</sup>. W wyniku takich rozwiązań, przedmiotowy wybór nie był dokonywany w oparciu o przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych. Zdaniem NIK, wyboru podmiotu świadczącego Usługi Niezależnego Monitoringu i Audytu powinien dokonać Zamawiający, finansujący wynagrodzenie za te usługi ze środków publicznych. Należy przy tym podkreślić, że zadania realizowane przez Niezależny Podmiot Monitorujący miały istotne znaczenie dla zapewnienia prawidłowości funkcjonowania systemu poboru opłaty elektronicznej. Prawidłowość funkcjonowania ESP jest przy tym istotna nie tylko z punktu widzenia Zamawiającego, odpowiedzialnego za pobór opłaty elektronicznej, ale również dla podmiotów zobowiązanych do uiszczania tej opłaty. Ponadto konsekwencją pozostawienia Wykonawcy procesu wyboru NOMA, było niekorzystne dla GDDKiA ukształtowanie omówionych powyżej zapisów umowy pomiędzy Konsorcjum Kapsch i Logica, związanych m.in. brakiem możliwości dokonania przez Zamawiającego zmiany podmiotu pełniącego funkcje kontrolne wobec Wykonawcy, w przypadku niewywiązywania się z powierzonych zadań. NIK zwraca uwagę, że brak współpracy Wykonawcy z NOMA, a zwłaszcza niezapewnienie dostępu do danych pozwalających na bieżąco monitorować KPR<sup>107</sup>, może spowodować nieuzasadnione zwiększenie wynagrodzenia Wykonawcy związane z brakiem możliwości naliczenia Punktów Karnych. Podpisanie przez strony Umowy aneksu nr 2 z dnia 13 lipca 2011 r., którym wykreślone zostały postanowienia Umowy, związane z powołaniem przez Wykonawcę podmiotu, który miał wykonywać audyt techniczny, z uwagi na dysponowanie przez Zamawiającego Doradcą technicznym, zdolnym wykonywać takie czynności wskazuje, że analogicznie w przypadku dysponowania przez Zamawiającego podmiotem świadczącym Usługi Niezależnego Monitoringu i Audytu, podmiot wykonujący takie zadania w ramach umowy na budowę i funkcjonowanie KSPO, wyłoniony zostałby na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych. Biorąc pod uwagę kryterium celowości i rzetelności, w badanym obszarze stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- ◆ Podjęciu decyzji o powierzeniu Wykonawcy zadań w zakresie wyboru i zatrudnienia Niezależnego Podmiotu Monitorującego, na zasadach ustalonych w pkt 4.1 cz.4 Załącznika nr 10 i pkt 2.6 Załącznika nr 11 do Umowy, pomimo wynagradzania tego Podmiotu ze środków publicznych, przekazywanych Wykonawcy przez Zamawiającego, jako Kwoty Warunkowej, stanowiącej zwrot kosztów usługi Niezależnego Podmiotu Monitorującego. Decyzja ta spowodowała niestosowanie przy wyborze NOMA przepisu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którymi GDDKiA przy wydatkowaniu na ten cel środków w wysokości 42.341 tys. zł<sup>108</sup>, zobowiązana była do przestrzegania przepisów przywołanej ustawy.
- ◆ Braku efektywnych działań w celu wypełnienia przez Wykonawcę postanowień pkt 4.2.3 i 4.2.4. Załącznika nr 10 do Umowy, zgodnie z którymi Niezależny Organ ds. Monitorowania i Audytów zobowiązany był m.in. do zbierania wszelkich wymaganych danych również za pomocą urządzeń niezależnych od systemów Wykonawcy.

NIK oceniła negatywnie działalność GDDKiA w tym obszarze.

<sup>106</sup> Z puli środków przeznaczonych na wdrożenie Systemu, przewidzianych w umowie na budowę i zarządzanie KSPO.

<sup>107</sup> Tzn. określony w umowie na budowę i zarządzanie KSPO wymagany poziom usług, określony poprzez opisane w załączniku do tej umowy tzw. „Wymagania Poziomu Usługi” (KPR – Key Performance Requirements).

<sup>108</sup> Po zmianach wprowadzonych aneksem nr 2 do Umowy, podpisanym w dniu 13 lipca 2011 r.



### 3.2.3.11. Wybór i przeprowadzenie audytu Technicznego

#### Wybór Audytu Technicznego

Zgodnie z zapisami załącznika do umowy nr 18 *Obowiązki Zamawiającego* w części dotyczącej Niezależnego Podmiotu Monitorującego i Audytu Technicznego 14.2 Zamawiający zobowiązany był wybrać Audyt Techniczny zgodnie z procedurą i w terminach określonych w Załączniku 10. Zgodnie z zapisami załącznika nr 10 do umowy, w pkt 5.2.1. określono, iż Audyt Techniczny zobowiązany jest do wsparcia Zamawiającego w wykonywaniu obowiązków wynikających z monitorowania wykonania Umowy w okresie 12 miesięcy od podpisania umowy z Audytem Technicznym, w szczególności (pkt 5.2.2.) do wykonywania obowiązków związanych z Procedurą Weryfikacyjną, jak to zostało określone w Załączniku 18 oraz reprezentować Zamawiającego, uczestnicząc w Testach i Próbach, zgodnie z opisem zawartym w Załączniku 7. Ponadto Umowa określała, iż Audyt Techniczny będzie zobowiązany do wsparcia i reprezentowania Zamawiającego w jego obowiązkach, zgodnie z Załącznikiem 18 (pkt 5.2.3.), dot. reprezentowania Zamawiającego i działania w jego imieniu w Radzie Kontraktu (pkt 5.2.4.), w przypadku gdy Zamawiający będzie tego wymagać, do uwzględniania w ramach swoich czynności, wskazówek Zamawiającego (pkt 5.2.5.). Na podstawie aneksu nr 2 do Umowy, strony zrezygnowały z wyboru Audytu Technicznego przez Wykonawcę i powierzyły zadania w tym zakresie firmie Scott Wilson (później URS), z którą GDDKiA miała zawartą umowę o świadczenie usług Audytu Technicznego. Firma Scott Wilson (URS) zwana dalej Audytem technicznym realizowała większość prac związanych z technicznymi aspektami nadzoru nad prawidłowością realizacji Umowy.

Zamawiający na podstawie czynności prowadzonych przez Audytora Technicznego w dniu 7 września 2011 r., działając na podstawie pkt. 39.1 Umowy, oczekiwał od Wykonawcy podjęcia czynności, mających na celu ochronę Zamawiającego przed roszczeniami użytkowników, którzy nie zostali przez Wykonawcę prawidłowo rozliczeni w związku z powstaniem błędu w funkcjonowaniu systemu. Konsekwencją tego błędu stało się naliczanie przez Wykonawcę zarówno użytkownikom korzystającym z kont w trybie dokonywania przedpłaty, jak i z kont w trybie z odroczonej płatnością, należności z tytułu opłaty elektronicznej w zawyżonej wysokości.

Wykonawca rozpoczął sprawdzanie przedmiotowego problemu dopiero po uzyskaniu informacji - mailowej od doradcy Zamawiającego (tj. 2 września 2012 r. o godz. 3:30). Gdyby nie czynności kontrolne dokonane przez Zamawiającego, Wykonawca nie miałby wiedzy na temat zaistniałej sytuacji, jak również informacji, że to zmiany dokonane w systemie w dniu 24 sierpnia 2012 r. (polegające na modyfikacji sposobu działania bazy danych w celu zwiększenia jej wydajności), spowodowały wystąpienie błędu polegającego na wielokrotnym naliczaniu transakcji za jeden przejazd na konta użytkowników. Ponadto GDDKiA wskazała, iż biorąc pod uwagę okoliczności przedmiotowej sprawy, w ocenie Zamawiającego jedyną czynnością, podjęcie której przez Wykonawcę da możliwość ochrony Zamawiającego przed roszczeniami użytkowników zmierzającymi do odzyskania nienależnie pobranych od nich kwot, jest dokonanie natychmiastowych rozliczeń w zakresie nadwyżki w pobranej opłacie elektronicznej od poszczególnych użytkowników i dokonanie na ich rzecz zwrotu nienależnie pobranych kwot.

Zgłaszane problemy w funkcjonowaniu systemu związane były z:

- niesprawnością i brakiem funkcjonalności działania Mobilnych Jednostek Kontrolnych (MJK) zgłaszanych przez inspektorów ITD.;

- wątpliwością po stronie Zamawiającego czy Wykonawca należycie wywiąże się ze zobowiązania do przygotowania i przekazania Zamawiającemu raportu Rb-N.

Wykonawca, wyjaśniając przyczyny wystąpienia błędu poinformował, iż po zalogowaniu się do strefy samoobsługowej na stronie [www.viaTOLL.pl](http://www.viaTOLL.pl), użytkownicy widzą wiadomość następującej treści: *Proszę zauważyć, że ze względu na ciągłą pracę nad aktualizacją systemu, dane o statusie tymczasowo pobranych opłat mogą nie odzwierciedlać rzeczywistej sytuacji. Wszelkie niezgodności będą poprawiane automatycznie i nie wymagają interwencji użytkownika. Przepraszamy za niedogodności, które wkrótce zostaną usunięte.* Po ustanowieniu procedur zwrotów środków naliczonych niewłaściwie Wykonawca zmieni komunikację na bardziej spersonalizowaną.

#### Przeprowadzenie Audytu Technicznego

GDDKiA zleciła przeprowadzenie Audytu Technicznego, którego celem miało być zbadanie prawidłowości i jakości wykonywanych usług przez Wykonawcę (do chwili zakończenia kontroli nie zakończono przedmiotowych działań). W dniu 26 października 2012 r. Zamawiający poinformował Wykonawcę, iż czynności audytu technicznego wymagają między innymi:

- ♦ dostępu do wszystkich skarg i reklamacji użytkowników;
- ♦ pełnego dostępu do aplikacji CRM i DP w środowisku staging, wraz ze stosownymi prawami dostępu, nazwami użytkownika i hasłami;
- ♦ dostępu do narzędzia CRM w środowisku produkcyjnym, wraz ze stosownymi nazwami użytkownika i hasłami, tj. do wszystkich informacji o użytkowniku – w tym do nazwisk i danych adresowych, dostępu do wszystkich danych, dotyczących transakcji, dostęp do wszystkich zgłoszeń problemów (trouble ticket) zgłoszonych w systemie;
- ♦ nieograniczonego dostępu do systemu SolveDirect (zgłoszenia problemów – trouble tickets), bez ograniczeń w wyszukiwaniach, dostępu do wszystkich zapisów, wraz z pełnym dostępem do opisów każdego zgłoszenia. Zamawiający żądał dostępu do aplikacji CRM i DP, a także do systemu SolveDirect.

Zdaniem NIK, działania GDDKiA polegające na przeprowadzeniu Audytu Technicznego pod koniec 2012 r., a więc po półtora roku od uruchomienia Systemu zostały podjęte zbyt późno (zgodnie z raportem za IV kwartał 2011 r. przesłanym do Ministra przyczyna problemu w zakresie poprawności zapisów ewidencyjnych miała zostać zdiagnozowana na początku 2012 r.). Wg danych posiadanych przez GDDKiA, Inspekcja Transportu Drogowego w okresie od lipca 2011 r. do listopada 2012 r. odrzuciła 62.339 zapisów ewidencyjnych przekazanych przez Wykonawcę.

Treść korespondencji pomiędzy Zamawiającym a Wykonawcą, wskazuje na odmienną interpretację przez obie strony postanowień Umowy w odniesieniu do zakresu kontroli oraz dostępu GDDKiA do dokumentów i danych administrowanych przez Kapsch.

#### **3.2.3.12. Współpraca GDDKiA z Inspekcją Transportu Drogowego (ITD) i innymi organami uprawnionymi do kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej**

W dniu 10 maja 2011 r. podpisane zostało pomiędzy GDDKiA a Głównym Inspektoratem Transportu Drogowego (GITD) Porozumienie, dot. realizowania przez ITD zadań kontrolnych w zakresie prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej. Zgodnie z art. 12 Porozumienia, GITD zobowiązany był sporządzać miesięczne raporty dotyczące realizowanych czynności kontrolnych i przekazywać je do GDDKiA oraz Wykonawcy w ciągu 5 dni roboczych od zakończenia danego

okresu raportowania<sup>109</sup>. Wg art. 12 pkt 5 Porozumienia Wykonawca miał przeprowadzać analizy raportów w ciągu 5 dni roboczych i przedkładać ich wyniki GDDKiA oraz GITD.

Ustalono, że GDDKiA nie posiadała ww. analiz oraz że dopiero w dniu 16 listopada 2012 r., wystąpiła do Wykonawcy o przeprowadzenie analizy raportu za październik 2012 r.

W działalności kontrolowanej jednostki NIK stwierdziła nieprawidłowość, polegającą na braku działań w celu zapewnienia przeprowadzania przez Wykonawcę analiz sporządzanych przez GITD raportów z wykonywanych czynności kontrolnych. Brak analiz ww. raportów, w okresie od lipca 2011 r. do października 2012 r., ograniczał w istotny sposób możliwość eliminowania ewentualnych pomyłek w procesie nakładania przez ITD kar z tytułu niedopełnienia obowiązku uiszczania opłaty elektronicznej.

GDDKiA nie podejmowała ponadto działań w celu zapewnienia udziału w kontrolach prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, funkcjonariuszy wszystkich organów uprawnionych do takich kontroli, na podstawie art. 13l ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Z przyczyn m.in. braku środków nie zapewniła Policji, Straży Granicznej i służbom celnym dostępu do sprzętu i danych z ESP oraz szkoleń umożliwiających rzetelne przeprowadzanie kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej służb przed uruchomieniem ESP. W tej sytuacji organy te nie mogły przeprowadzać pełnych kontroli w tym obszarze, ograniczając je jedynie do sprawdzenia czy pojazd wyposażony jest w urządzenie viaBOX. Organy administracji rządowej pomimo uruchomienia w lipcu 2011 r. poboru opłaty elektronicznej oraz wdrożenia kontroli prawidłowości jej uiszczania, do końca 2012 r. nie miały przy tym wypracowanego jednolitego i zgodnego z przepisami stanowiska w sprawie nakładania kar na kierujących pojazdami na podstawie art. 13k ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych.

NIK oceniła pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność GDDKiA w tym obszarze.

### 3.2.3.13. Współpraca z koncesjonariuszami autostrad w zakresie wdrożenia ESP

Ustalenia kontroli wykazały, że rozmowy prowadzone przez GDDKiA z koncesjonariuszami nie doprowadziły do zapewnienia interoperacyjności systemów poboru opłat za przejazd koncesyjnymi odcinkami autostrad. W tej sytuacji na drogach krajowych, w tym autostradach zarządzanych przez GDDKiA, pobór opłat za przejazd samochodów o dmc powyżej 3,5 t odbywa się elektronicznie w ramach ESP, a na koncesyjnych odcinkach autostrad manualnie. GDDKiA nie ponosi jednak odpowiedzialności za brak efektów prowadzonych z koncesjonariuszami w tej sprawie negocjacji, których wyniki uzależnione są w głównej mierze od zakończenia prac legislacyjnych i wprowadzenia zmian w przepisach umożliwiających interoperacyjności poboru opłat drogowych.

### 3.2.3.15. Funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej w obszarze dotyczącym wdrożenia i funkcjonowania KSPO

Zarówno Biuro Kontroli Wewnętrznej, jak i Biuro Audytu Wewnętrznego Centrali GDDKiA nie przeprowadzały kontroli i audytów dotyczących KSPO. System kontroli wewnętrznej nie obejmował tym samym zagadnień związanych z pracami GDDKiA nad przygotowaniem koncepcji funkcjonowania KSPO, realizacją harmonogramu wdrażania tego systemu, wydatkowania środków w ramach projektu, prawidłowości działania ESP itp. Nieprzeprowadzanie kontroli

<sup>109</sup> Trzy z piętnastu, analizowanych przez NIK raportów, zostały przekazane do GDDKiA z opóźnieniem.

i audytów wewnętrznych, w obszarze dotyczącym wdrożenia KSPO, zdaniem NIK, uniemożliwiało sprawowanie rzetelnego nadzoru GDDKiA nad procesem budowy, a następnie funkcjonowaniem Systemu.

W wyniku braku dostatecznego nadzoru nad wdrożeniem KSPO doszło m.in. do uruchomienia MTC na odcinku autostrady A4, zarządzanym przez Oddział GDDKiA w Opolu, pomimo braku opracowania przez Wykonawcę „Planu ratownictwa na autostradzie A4”, jak również braku skutecznego poinformowania służb ratunkowych o zasadach sprawnego przejazdu pojazdów uprzywilejowanych przez Stacje Poboru Opłat. Powyższe zaniechanie spowodowało utrudnione korzystanie z płatnej autostrady A4 przez ww. służby, w miejscach manualnego poboru opłat, a także mogło stwarzać zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzkiego. Powyższa nieprawidłowość ujawniła - w pierwszych dniach wdrażania manualnego systemu poboru opłat – brak odpowiedniego przygotowania pracowników obsługi na Stacjach Poboru Opłat, jak i służb ratowniczych, do zapewnienia bezkolizyjnego przejazdu pojazdów uprzywilejowanych, za co odpowiedzialność ponosi m.in. ww. Oddział wykonujący zadania zarządcy drogi i zarządzającego ruchem na tej autostradzie.

NIK oceniła negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w tym obszarze.

#### 3.2.4. Wykonywanie przez Głównego Inspektora TD zadań związanych z kontrolą uiszczania opłaty elektronicznej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania podejmowane przez Głównego Inspektora TD w celu zapewnienia kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, o której mowa w art. 13l ust.1 ustawy o drogach publicznych.

Działania te nie doprowadziły jednak do zapewnienia pełnej szczelności systemu tej kontroli oraz rzetelnego nakładania kar pieniężnych, ustalonych przepisem art. 13k ust. 1 i 2 przywołanej ustawy, z tytułu naruszenia obowiązku uiszczania opłaty elektronicznej za przejazd pojazdu samochodowego po drogach krajowych objętych tą opłatą. Stan ten spowodowany był nieuzyskaniem przez GITD środków finansowych na zwiększenie zatrudnienia w związku z nałożeniem na tę jednostkę zadań związanych z kontrolą prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej oraz nieprawidłową interpretacją wskazanego przepisu art.13k ust.1 i 2 ustawy o drogach publicznych.

##### 3.2.4.1. Organizacja przygotowanie kadrowe i techniczne oraz współpraca GITD z innymi organami uprawnionymi do kontroli prawidłowości uiszczania opłat drogowych

Ustalenia kontroli wykazały, że działania Głównego Inspektora TD doprowadziły do wdrożenia kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej na wszystkich drogach i odcinkach dróg krajowych, określonych w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r., na których uruchomiony został z dniem 3 lipca 2011 r. pobór tej opłaty<sup>110</sup>. Działania te jednak nie

<sup>110</sup> Służąca do poboru opłaty elektronicznej sieć pn. „viaTOLL”, oparta na technologii komunikacji bezprzewodowej krótkiego zasięgu składa się z 3 podstawowych elementów: urządzeń viaBOX (montowanych w pojazdach) służących do naliczania opłaty; bramownic (umieszczonych na drogach płatnych) wyposażonych w anteny, umożliwiające komunikację między urządzeniami viaBOX a przekaźnikami, służącymi do poboru lub kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty oraz centrum poboru opłat (Back Office), gdzie przetwarzane są dane dotyczące poboru lub naruszenia obowiązku uiszczania opłaty elektronicznej. Dane dot. prawidłowości uiszczenia opłaty przekazywane są do Mobilnych Jednostek Kontrolnych (MJK), tj. pojazdów wyposażonych m.in. w urządzenia przeznaczone do ich analizy, wykorzystywanych w ramach kontroli przeprowadzanych przez Inspekcję Transportu Drogowego.

zapewniły przeprowadzania kontroli przez Inspekcję Transportu Drogowego (ITD), w planowanym trybie pełnienia służby na odcinkach dróg objętych jej nadzorem, przez 24 godziny na dobę, we wszystkie dni tygodnia. Stan ten spowodowany był niezyskaniem przez Głównego Inspektora TD dodatkowych środków finansowych na realizację zadań związanych z kontrolą pojazdów objętych opłatą elektroniczną, w tym na zatrudnienie ponad 500 inspektorów w GITD<sup>111</sup>.

W tej sytuacji Główny Inspektor TD podjął decyzję o oddelegowaniu przez wojewódzkich inspektorów transportu drogowego ok. 35 % stanu osobowego pracowników, przeprowadzających kontrole drogowe na obszarze działalności wojewódzkich inspektoratów transportu drogowego (WITD), do realizacji zadań związanych z kontrolą uiszczania opłaty elektronicznej, w tym nakładania kar na kierujących pojazdami, w przypadkach określonych przepisami art. 13k ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych. Przyjęte przez Głównego Inspektora TD rozwiązanie ograniczyło możliwość wykonywania przez WITD innych zadań<sup>112</sup>, nałożonych przepisami ustawy o transporcie drogowym<sup>113</sup>.

Wobec braku zasobów kadrowych GITD do kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, zadania kontrolne w początkowym okresie wdrożenia jej poboru wykonywało 188 inspektorów WITD, w ramach 55 załóg obsługujących Mobilne Jednostki Kontrolne (MJK). Podejmowane przez Głównego Inspektora TD działania w celu poprawy szczelności tak zorganizowanego systemu kontroli, w drodze włączenia do realizacji zadań kontrolnych innych uprawnionych organów, poprzez tworzenie mieszanych zespołów z udziałem funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i Służby Celnej lub wykorzystywania przez te organy MJK, nie przyniosły oczekiwanych rezultatów<sup>114</sup>. Stan ten spowodowany był m.in. tym, że GDDKiA<sup>115</sup> przy opracowywaniu koncepcji systemu poboru opłat drogowych<sup>116</sup>, nie zakładała udziału w kontrolach prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej innych służb<sup>117</sup>. Wyrazem tego było wyposażenie jedynie GITD w MJK<sup>118</sup>,

<sup>111</sup> Ostatecznie potrzeby związane z zapewnieniem szczelności systemu kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej oszacowane zostały przez GITD na 513 etatów inspektorskich do przeprowadzania kontroli na drogach płatnych oraz 88 etatów, w celu zapewnienia takich kontroli na przejściach granicznych. Założenia te wynikały z matematycznego wyliczenia zapotrzebowania kadrowego, umożliwiającego pracę na 3 zmiany 2 osobowych załóg, w 47 punktach kontrolnych (na odcinkach dróg o długości 1.668 km, jakie miały być objęte od lipca 2011 r. ww. systemem viaTOLL) oraz zapewnienia całodobowej kontroli (w systemie trzyzmianowym) na 8 wschodnich przejściach granicznych.

<sup>112</sup> Ograniczenia takie określał, zatwierdzony przez Ministra Infrastruktury, Ramowy Plan Kontroli Inspekcji Transportu Drogowego na rok 2011, który przewidywał możliwość zmniejszenia liczby innych kontroli drogowych, proporcjonalnie do liczby inspektorów zaangażowanych w działania kontrolne związane z prawidłowością uiszczania opłaty elektronicznej.

<sup>113</sup> Por. przypis nr 6.

<sup>114</sup> Z informacji uzyskanych od tych organów, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o NIK wynika, że służby te przeprowadzały kontrole dot. obowiązku uiszczania opłaty elektronicznej w ograniczonym zakresie – przy wykonywaniu innych zadań kontrolnych, a kwota kar nałożonych z tego tytułu (jedynie przez Policję) wyniosła w badanym okresie 33 tys. zł.

<sup>115</sup> Minister właściwy ds. transportu powierzył zadania związane z: wdrożeniem, budową i eksploatacją systemu poboru opłaty elektronicznej Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad, odpowiedzialnemu za pobór tej opłaty na podstawie art. 13hb ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

<sup>116</sup> KSPO wdrożony został w związku z wejściem w życie przepisów art. 13 ust.1 pkt 3 ustawy o drogach publicznych, wprowadzających z dniem 1 lipca 2011 r. opłatę elektroniczną za przejazd po drogach krajowych. KSPO składa się z elektronicznego (ETC lub SEPO) i manualnego (MTC) systemu poboru opłat drogowych.

<sup>117</sup> Upoważnionych, poza inspektorami ITD, do kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej na podstawie art. 13l ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

<sup>118</sup> Na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy GDDKiA a GITD w dniu 10 maja 2011 r., w oparciu o postanowienia „Umowy na zaprojektowanie, dostawę oraz obsługę krajowego systemu poboru opłat elektronicznych oraz manualnego systemu poboru opłat”, podpisanej w dniu 2 listopada 2010 r. pomiędzy Skarbem Państwa – Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad, a Konsorcjum Kapsch, zgodnie z którą wykonawca zobowiązany był do wyposażenia służb kontrolnych w MJK.



umożliwiający dostęp i przetwarzanie danych z sieci viaTOLL, na temat poruszających się po drogach krajowych pojazdów objętych ww. opłatą. Również prowadzone przez Wykonawcę Elektronicznego Systemu Poboru Opłat (ETC) szkolenia w zakresie obsługi MJK objęły wyłącznie inspektorów ITD. Należy jednak zaznaczyć, że zgodnie z przepisem art. 51 ust. 6 pkt 1 lit. b ustawy o transporcie drogowym oraz ustawy o drogach publicznych<sup>119</sup> (ustalającego podział zadań w ramach ITD) Główny Inspektor TD jest organem właściwym w sprawach związanych z kontrolą uiszczania opłaty elektronicznej za przejazd po drogach krajowych. W tej sytuacji system kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej opierał się w zasadzie wyłącznie o niewystarczające, dla zapewnienia szczelności tego systemu, zasoby kadrowe ITD.

Pomimo podejmowania przez Głównego Inspektora TD działań w zakresie przygotowania struktury organizacyjnej GITD do kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej z wielomiesięcznym wyprzedzeniem, środki na zatrudnienie pracowników do realizacji zadań w tym zakresie przekazane zostały (w kwocie 1.963 tys. zł<sup>120</sup>) po upływie ok. 3 tygodni od uruchomienia sieci viaTOLL<sup>121</sup>. W związku z powyższym zatrudnienie na stanowiskach inspektorskich w GITD zwiększone zostało do końca 2011 r. o 32 pracowników przeniesionych z WITD<sup>122</sup>. Dalszy wzrost zatrudnienia w grupie tych pracowników – do 264 we wrześniu 2012 r.<sup>123</sup> nie spowodował jednak zwiększenia liczby kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej<sup>124</sup>. Kontrole w tym zakresie przeprowadzało bowiem nadal ogółem 188 inspektorów, w tym: 66 zatrudnionych w WITD i 122 w GITD. W tej sytuacji liczba kontroli w dni wolne od pracy oraz w godzinach nocnych ograniczona była, w badanym okresie, do działań kilku patroli ITD w skali całego kraju. Brak właściwego zabezpieczenia środków finansowych, na realizację zadań w zakresie kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, prowadził również do dodatkowych działań utrudniających właściwą organizację pracy ITD, związanych z:

- przekazywaniem WITD (na przełomie czerwca i lipca 2011 r.) MJK oraz ponownym przejmowaniem ich przez GITD już po upływie kilku miesięcy,
- przeszkoleniem 525 pracowników WITD w zakresie obsługi MJK, przy wykorzystywaniu do kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, w początkowym okresie 188, a następnie 98 inspektorów<sup>125</sup>.

Główny Inspektor TD w świetle ustaleń kontroli - nie ponosi jednak pełnej odpowiedzialności, za stwierdzone nieprawidłowości, spowodowane w głównej mierze niezapewnieniem odpowiednich środków finansowych, umożliwiających właściwe funkcjonowanie systemu kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej. W związku z powyższym NIK oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność GITD w zbadanym obszarze.

<sup>119</sup> W brzmieniu ustalonym przez art.1 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz ustawy o drogach publicznych, z dniem 1 sierpnia 2011 r. (Dz. U. Nr 159, poz. 945).

<sup>120</sup> Środki te przeznaczone zostały na „sfinansowanie wynagrodzeń dla co najmniej 72 (nie więcej niż 100) etatów w grupie członków korpusu służby cywilnej”.

<sup>121</sup> Środki te przyznane zostały GITD na podstawie decyzji Ministra Infrastruktury z dnia 22 lipca 2011 r., po podjęciu w tej sprawie przez Radę Ministrów uchwały nr 109/2011 z dnia 4 lipca 2011 r. oraz wydaniu przez Ministra Finansów decyzji nr FS1/4135/61/ EMR/11/6035 z dnia 20 lipca 2011 r.

<sup>122</sup> Zatrudnienie w GITD wzrosło, w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2011 r., ogółem o 137 pracowników.

<sup>123</sup> Stan zatrudnienia w GITD na 30 września 2012 r. wyniósł ogółem 685 pracowników.

<sup>124</sup> Od dnia 1 lipca 2012 r. liczba odcinków dróg objętych ETC wzrosła z 46 do 50.

<sup>125</sup> W tym: 32 inspektorów, którzy przeszli do pracy w GITD oraz 66 wykonujących w WITD zadania kontrolne dot. ETC (wg stanu na 30 września 2012 r.).

### 3.2.4.2. Kontrola prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej

#### Realizacja propozycji GITD dot. wprowadzenia zmian przepisów dotyczących kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej

1. Ustalenia kontroli wykazały, że nie zostały uwzględnione przez Ministra postulaty Głównego Inspektora TD, dotyczące wprowadzenia zmian w przepisach dotyczących kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej, w tym związanych z nakładaniem kar na kierowców z tytułu nieuiszczenia (lub niepełnego uiszczenia) tej opłaty. Zdaniem Głównego Inspektora TD, przewidziane w przepisach sankcje dla kierowców w sytuacji, w której opłatę elektroniczną miał obowiązek uiszczać przedsiębiorca wykonujący przewóz drogowy, były nieuzasadnione. Kierowca nie był bowiem stroną umowy podpisanej przez tego przedsiębiorcę z operatorem ETS i nie miał wpływu na przebieg rozliczeń z tytułu opłaty elektronicznej, zarówno w trybie „pre-paid”, jak i „post-paid”. Ponoślił tym samym odpowiedzialność za nieprawidłowe działania swojego pracodawcy, realizującego przewóz pojazdem samochodowym, którym jedynie kierował w ramach łączącego go z tym pracodawcą stosunku pracy. Za niezgodne z systemem prawa Główny Inspektor TD uznał również przepisy, w myśl których w stosunku do kierowców zagranicznych, naruszających obowiązek uiszczenia opłaty, podejmowane miały być działania w postaci zatrzymania pojazdu i skierowania go na płatny parking strzeżony. Zaproponował przy tym, aby odpowiedzialnym za nieuiszczenie (lub niepełne uiszczenie) opłaty elektronicznej uczynić przedsiębiorcę, którego pojazd poruszał się po drodze płatnej oraz wprowadzić szczególną procedurę pozwalającą na automatyzację w procesie identyfikacji danych pojazdu i ww. przedsiębiorcy. Zgłoszone przez GITD rozwiązania, poza przypisaniem odpowiedzialności za naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty przedsiębiorcy, do którego należał pojazd, miały na celu skrócenie czasu związanego z wydaniem decyzji administracyjnych o nałożeniu z tego tytułu kary pieniężnej oraz jej windykacji. Ustalono, że proponowane zmiany przepisów nie zostały do zakończenia niniejszej kontroli wprowadzone oraz że utrudnienia związane z identyfikacją osób kierujących pojazdami, za których przejazd nie została uiszczona opłata elektroniczna, przed dniem przeprowadzenia czynności kontrolnych<sup>126</sup>, wydłużały znacznie (nawet do kilku miesięcy) ww. procedury. Na powyższe niekorzystne dla kierujących pojazdami rozwiązania prawne nakładały się negatywnie częste błędy urządzeń sieci viaTOLL, służących do poboru lub kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej, co w związku z koniecznością weryfikacji danych, dotyczących braku jej uiszczenia lub uiszczenia w niepełnej wysokości, jeszcze bardziej wydłużało proces nakładania kar oraz ich windykacji.

#### 2. Interpretacja przepisów ustawy o drogach publicznych dot. poboru i kontroli opłat

Ustalono, że Główny Inspektor TD nieprawidłowo interpretował przepisy art. 13k ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o drogach publicznych. Prowadziło to do sytuacji, w której nieprzestrzegane były uregulowania ustalające, że: „*Za przejazd po drodze krajowej kierującemu pojazdem samochodowym, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3, za który pobiera się opłatę elektroniczną: 1) bez uiszczenia tej opłaty - wymierza się karę pieniężną w wysokości 3.000 zł; 2) bez uiszczenia tej opłaty w pełnej wysokości - wymierza się karę pieniężną w wysokości 1.500 zł*”. W początkowym okresie funkcjonowania ETC, występowały bowiem przypadki, w których WITD wszczywały postępowania administracyjne, związane z nakładaniem kar na kierowców, w przypadku nieuiszczenia opłaty elektronicznej lub uiszczenia jej w niepełnej wysokości, w oparciu o zapisy ewidencyjne z bramownic naliczających

<sup>126</sup> MJK umożliwiają inspektorom ITD, na podstawie danych otrzymywanych z sieci viaTOLL, identyfikację wszystkich zdarzeń, jakie miały miejsce w przeszłości, związanych z nieuiszczeniem lub niepełnym uiszczeniem opłaty elektronicznej za przejazd kontrolowanego pojazdu po drogach płatnych.

te opłaty. Stan ten prowadził do sytuacji, w której kary nakładane były za jednorazowy przejazd po drodze płatnej w kwotach uzależnionych od liczby bramownic, służących do poboru opłaty, pod którymi przejechał pojazd samochodowy z naruszeniem ww. przepisów, a tym samym do niezgodnej z prawem kumulacji ich wysokości. Należy jednak zaznaczyć, że taka interpretacja tych przepisów zgodna była ze stanowiskiem GDDKiA, ponoszącej odpowiedzialność za właściwe funkcjonowanie ETS.

Podjęte w tym obszarze działania przez Ministra, a następnie Głównego Inspektora TD, jakkolwiek ograniczyły od września 2011 r. skalę tych nieprawidłowości, to jednak nie doprowadziły do ich wyeliminowania, ponieważ wysokość kary uzależniona została od liczby bramownic kontrolnych, rejestrujących obraz pojazdu naruszającego obowiązek uiszczenia opłaty elektronicznej. Stwierdzono, że Główny Inspektor TD, w oparciu o opinię wyrażoną przez Ministra w piśmie z dnia 9 września 2011 r. skierowanym do Zastępcy Generalnego Dyrektora DKiA<sup>127</sup>, polecił wojewódzkim inspektorom transportu drogowego, aby od 15 września 2011 r. podstawą do wszczynania postępowań administracyjnych, w zakresie naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, były tylko zapisy ewidencyjne z bramownic kontrolnych, zawierające obraz pojazdu.

Działania takie - w świetle ustaleń niniejszej kontroli - są nieprawidłowe, ponieważ przepisy art. 13k ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o drogach publicznych ustalają kary za przejazd drogą płatną pojazdu przy naruszeniu obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej, a tym samym nie uzależniają ich wysokości od liczby odcinków drogi krajowej, na których znajdują się ww. bramownice. W świetle przywołanych przepisów nie jest dopuszczalne wielokrotne karanie kierującego pojazdem samochodowym za nieuiszczenie opłaty elektronicznej w całości lub w części w przypadku jednorazowego charakteru przewozu po danej drodze krajowej, co oznacza, że nie należy nakładać takich kar za przejazd pod każdą bramownicą kontrolną znajdującą się na tej samej drodze krajowej. Sankcje określone w przepisie art. 13k ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o drogach publicznych nie mogą być ponadto uzależnione od liczby bramownic kontrolnych, bowiem wysokość kary ustalonej przywołanymi przepisami nie jest uzależniona od liczby bramownic (wyposażonych w urządzenia kontrolne), lecz od przejazdu po drodze płatnej bez uiszczenia lub bez uiszczenia w pełnej wysokości opłaty elektronicznej.

Ustalono, że ITD przeprowadziła, w okresie od lipca 2011 r. do października 2012 r., ogółem:

- ♦ 2.433.259 zeskanowań pojazdów, w tym: w 2011 r. – 848.280, a w 2012 r. (do 31 października) – 1.490.608;
- ♦ 19.213 kontroli pojazdów objętych obowiązkiem uiszczenia opłaty elektronicznej, w tym: krajowych – 12.579 i zagranicznych – 6.634.

W 2011 r. (od lipca) skontrolowano 7.327 pojazdów, a w 2012 r. 11.886 pojazdów.

Liczba kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej przeprowadzonych w wybranych losowo dniach wolnych od pracy oraz dni powszednie wynosiła:

- ♦ w soboty: – 14 października 2011 r. – 70 kontroli, – 29 września 2012 r. – 9 kontroli;
- ♦ w niedziele: – 10 września 2011 r. – 14 kontroli, – 9 września 2012 r. – 7 kontroli;
- ♦ inne dni wolne: – 25 grudnia 2011 r. – nie pełniono służby, – 15 sierpnia 2012 r. – 5 kontroli;
- ♦ dni powszednie: – 21 września 2011 r. (środa) – 63 kontrole, – 18 lipca 2012 r. (środa) – 46 kontroli.

<sup>127</sup> Wg tej opinii, każdy zarejestrowany obraz pojazdu naruszającego obowiązek uiszczenia opłaty stanowi dowód na przejazd tegoż pojazdu po płatnym odcinku drogi w określonym miejscu i czasie i w związku z tym powinien stanowić odrębną podstawę do wszczynania postępowań administracyjnych.

W okresie od lipca do 31 grudnia 2011 r. ITD wydała łącznie 3.119 decyzji o nałożeniu kary pieniężnej, na podstawie przepisów art. 13k ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych. Wysokość nałożonych kar wyniosła ogółem 12 657 tys. zł, w tym 4.483,5 tys. zł na podstawie 364 decyzji o karach przekraczających 3 tys. zł.

Ustalono następujące przyczyny anulowania zapisów ewidencyjnych o braku opłat za przejazd:

(1) Konsorcjum Kapsch nie dostarczyło użytkownikom informacji ostrzegawczej o pobranych środkach w kwocie poniżej ustalonego progu doładowania na koncie klienta oraz informacji ostrzegawczej powiadamiającej o braku środków na danym koncie użytkownika;

(2) system, z powodu wielokrotnego niesłusznego obciążenia użytkowników pojazdów, wygenerował ok. 450 tys. zapisów ewidencyjnych o braku wystarczających środków na kontach użytkowników dróg płatnych w systemie „pre-paid”, dla niektórych użytkowników dróg powstała konieczność zwrotu pobranych kar;

(3) w okresie pomiędzy od 24 sierpnia do 3 września 2011 r., Konsorcjum Kapsch naliczyło nadmiernie wysokie kwoty należności z tytułu poboru opłaty elektronicznej. Konsorcjum Kapsch zwróciło się z prośbą o wszczęcie procedury refundacyjnej. Liczba przypadków niesłusznego ukarania użytkowników dróg wyniosła łącznie 30 208, w tym 507 przypadków użytkowników którzy zapłacili kary w warunkach drogowych;

(4) w dniach 27-28 grudnia 2011 r. w wyniku błędu systemowego, skutkującego zablokowaniem urządzeń podkładowych wygenerowane zostały mylne zapisy ewidencyjne o nieuiszczeniu opłaty elektronicznej;

(5) 109 zapisów ewidencyjnych zostało błędnie wygenerowanych z powodu opóźnienia w aktualizacji stanu konta;

(6) niewłaściwe ustawienie parametrów stałych i przenośnych urządzeń kontrolnych.

W okresie od lipca 2011 r. do grudnia 2012 r. Konsorcjum Kapsch (Wykonawca – operator Systemu) zgłosiło łącznie 1.283.303 zapisów ewidencyjnych o braku viaBOX w przejeżdżającym pojeździe, z tego 522.531 zapisów zostało przez GITD odrzuconych (40,7 %). Najwięcej zgłoszeń było w sierpniu 2011 r. - 139.821, w tym 127.352 odrzuconych ( 91,1 %).

W okresie od 1 lipca 2011 r. do 30 września 2012 r., GITD otrzymała od wykonawcy 5.144.533 zapisy ewidencyjne pochodzące z bramownic kontrolnych i naliczających, z tego 597.023 zapisów (co stanowi 11,6 % przekazanych zapisów ewidencyjnych), które zostały anulowane z następujących powodów:

- braku informacji ostrzegawczej o pobranych środkach w kwocie poniżej ustalonego progu doładowania – 17.831 zapisów ewidencyjnych, pochodzących z okresu od 1 do 4 sierpnia 2011 r., tj. 2,99% wszystkich zapisów ewidencyjnych podlegających anulowaniu;
- zwielokrotnionego naliczania opłat – 539.442 zapisów ewidencyjnych pochodzących z okresu od 21 sierpnia do 3 września 2011 r., tj. 90,35% wszystkich zapisów ewidencyjnych podlegających anulowaniu;
- blokady urządzeń pokładowych – 10.786 zapisów ewidencyjnych pochodzących z okresu od 27 do 28 grudnia 2011 r., tj. 1,81% wszystkich zapisów ewidencyjnych podlegających anulowaniu;
- opóźnienia w aktualizacji sald – 109 zapisów ewidencyjnych pochodzących z okresu od 2 do 5 lutego 2012 r., tj. 0,02% wszystkich zapisów ewidencyjnych podlegających anulowaniu;

- błędów w działaniu algorytmów STC – 26.695 zapisów ewidencyjnych pochodzących z okresu wrzesień 2011 r. - styczeń 2012 r., tj. 4,47% wszystkich zapisów ewidencyjnych podlegających anulowaniu;
- opóźnień w aktualizacji sald klientów – 2.160 zapisów ewidencyjnych pochodzących z okresu 4 – 11 maja 2012 r., tj. 0,36% wszystkich zapisów ewidencyjnych podlegających anulowaniu. Ilości te miały wpływ na uzyskanie, określonego w porozumieniu z GDDKiA (art. 11 pkt 6), wskaźnika procentu zapisów ewidencyjnych, skutkujących wydaniem decyzji administracyjnej w przedmiocie nałożenia kary.

Ustalono, że określona Umową tzw. Strategia Czynności Kontrolnych nie przewiduje możliwości anulowania lub korygowania zapisów ewidencyjnych. Wykonawca zobowiązany jest do przesyłania zweryfikowanych zapisów ewidencyjnych – takich, które jednoznacznie wskazują na nieuiszczenie lub uiszczenie w niepełnej wysokości opłat elektronicznych. Stwierdzono jednak następujące przypadki anulowania zapisów ewidencyjnych, zgłoszone przez Wykonawcę do GITD we wskazanym powyżej okresie:

- a) Wykonawca zgłosił w terminie miesiąca od pierwotnej transakcji 471.968 zapisów ewidencyjnych podlegających, anulowaniu, tj. 79,05% wszystkich anulowań;
- b) Wykonawca zgłosił w terminie dwóch miesięcy od pierwotnej transakcji 78.260 zapisów ewidencyjnych podlegających anulowaniu tj. 13,1% wszystkich anulowań;
- c) Wykonawca zgłosił w terminie trzech miesięcy od pierwotnej transakcji 5.909 zapisów ewidencyjnych, podlegających anulowaniu, tj. 1% wszystkich anulowań;
- d) Wykonawca zgłosił w terminie ośmiu miesięcy od pierwotnej transakcji 20.786 zapisów ewidencyjnych podlegających anulowaniu, tj. 3,48% wszystkich anulowań.

W toku prowadzonych postępowań administracyjnych, GITD wzywała operatora systemu, tj. Konsorcjum Kapsch, do składania wyjaśnień związanych z zarejestrowanymi naruszeniami poboru opłat, a w szczególności do potwierdzenia każdego zgłoszonego zapisu ewidencyjnego (czy istotnie miało miejsce naruszenie przepisów). Na 1917 zapytań w 825 przypadkach informacja uzyskana z Konsorcjum Kapsch wskazywała na błąd w systemie. Oznaczało to, że 43 % otrzymanych od operatora zapisów ewidencyjnych, na podstawie których wszczęto postępowania administracyjne, było błędnych. W tych przypadkach postępowania zostały umorzone. Ponadto w ramach prowadzonych postępowań, GITD otrzymywała od operatora szereg różniących się między sobą odpowiedzi (np. przesyłano zapisy ewidencyjne mimo oświadczenia, że zapisy te nie są prawidłowe lub zarejestrowano incydent, ale nie zarejestrowano przejazdu pojazdu). W znacznej części odpowiedzi udzielane przez operatora ESP pozostawały w sprzeczności z danymi zawartymi w poszczególnych zapisach ewidencyjnych wygenerowanych przez system, bądź udzielane były w sposób nie odnoszący się do istoty problemu lub zbyt ogólnikowy, jak na potrzeby prowadzonych postępowań. Prowadziło to do nieprawidłowego rozstrzygnięcia tych spraw.

W postępowaniach o sygnaturach BEPO.702.276.2012.0372 oraz BEPO.702.6402012.0375, GITD otrzymywała kilkakrotnie sprzeczne ze sobą informacje, niepoparte żadnymi dowodami. Istniejące rozbieżności nie były też rzeczowo uzasadnione. W konsekwencji GITD wydała odmienne rozstrzygnięcia (decyzję nakładającą karę pieniężną oraz decyzję o umorzeniu postępowania) w stosunku do kierujących pojazdami zarejestrowanych na tym samym koncie viaTOLL, którzy wykonywali przejazd tym samym odcinkiem drogi w tym samym czasie (w sposób tzw. „jeden za drugim” i którzy dysponowali jedną pulą środków pieniężnych na uiszczenie opłaty elektronicznej.



Przedstawione nieprawidłowości dotyczące 43% spraw, uniemożliwiające szybkie i skuteczne egzekwowanie przez GITD egzekwowanie obowiązków wynikających z przepisów ustawy o drogach publicznych wskazują, że Konsorcjum Kapsch nie spełniało funkcji jakie zostały na nią nałożone jako operatora systemu. Ponadto skutkiem wydawania rozstrzygnięć opartych na niewiarygodnych, wymagających wielokrotnej weryfikacji informacji, mogą być nadmierne koszty związane z prowadzeniem spraw na etapie sądowo – administracyjnym, jak i koszty społeczne wynikające z niesprawiedliwego traktowania osób niesłusznie ukaranych.

W działalności GITD w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- ♦ GITD nie była przygotowana kadrowo do realizacji zadań w zakresie zapewnienia kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, pomimo utworzenia z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym, struktur organizacyjnych do realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem ETC. Stan ten spowodowany był brakiem odpowiednich środków finansowych, przede wszystkim na zatrudnienie ponad 500 inspektorów niezbędnych wg analiz GITD, do zapewnienia szczelności systemu kontroli uiszczania opłaty elektronicznej;
- ♦ Podjęte przez Głównego Inspektora TD działania związane z oddelegowaniem przez wojewódzkich inspektorów transportu drogowego ok. 35% zasobów kadrowych do realizacji zadań w zakresie kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, spowodowały proporcjonalne zmniejszenie liczby innych kontroli drogowych, jakie WITD zobowiązane były przeprowadzać na obszarze swojej działalności, zgodnie z zakresem kompetencji ustalonym przepisami ustawy o transporcie drogowym;
- ♦ Realizacja zadań kontrolnych w zakresie prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej początkowo przez 188 inspektorów WITD, a następnie taką samą liczbę inspektorów GITD i WITD, nie zapewniała szczelności systemu tej kontroli, szczególnie w dni wolne od pracy i w godzinach nocnych;
- ♦ Brak właściwego zabezpieczenia środków finansowych, na realizację zadań w zakresie kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, prowadził do dodatkowych działań, utrudniających właściwą organizację pracy ITD, związanych z: - przekazywaniem WITD (na przełomie czerwca i lipca 2011 r.) MJK oraz ponownym przejmowaniem ich przez GITD, już po upływie kilku miesięcy, - przeszkoleniem 525 pracowników WITD w zakresie obsługi MJK, przy wykorzystywaniu do kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, w początkowym okresie 188, a następnie 98 inspektorów;
- ♦ Zarządzenia Głównego Inspektora TD regulujące w sposób całościowy zasady prowadzenia kontroli przez inspektorów ITD, w tym instrukcja precyzująca wykonywanie czynności kontrolnych w zakresie prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej zostały wydane z opóźnieniem, w lipcu i listopadzie 2011 r., tj. po uruchomieniu tych kontroli;
- ♦ Główny Inspektor TD pomimo zobowiązania wojewódzkich inspektorów transportu drogowego do realizacji nowych zadań, związanych z funkcjonowaniem ETC, nie przygotował i nie przekazał tym organom, przed wdrożeniem w lipcu 2011 r. kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, właściwej interpretacji przepisów art. 13k ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o drogach publicznych. Stan ten prowadził do sytuacji, w której kary z tytułu nieuiszczenia (lub uiszczenia w niepełnej wysokości) opłaty elektronicznej, nakładane były za jednorazowy przejazd po drodze płatnej, w kwotach uzależnionych od liczby bramownic służących do poboru tej opłaty, pod którymi przejechał pojazd samochodowy, z naruszeniem ww. przepisów.

### 4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrolę planową pn. *Wdrażanie krajowego systemu poboru opłat drogowych* przeprowadziło 8 delegatur NIK: w Katowicach, Kielcach, Krakowie, Łodzi, Opolu, Rzeszowie, Szczecinie i Wrocławiu oraz Departament Infrastruktury, jako jednostka koordynująca.

Kontrola przeprowadzona została z własnej inicjatywy NIK, jako kontrola wykonania zadań. Jak dotychczas NIK nie prowadziła badań w zakresie objętym niniejszą kontrolą.

Przy programowaniu kontroli wykorzystane zostały informacje, uzyskane w trybie art. 29 pkt 1 ustawy o NIK: z Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

Do objęcia kontrolą wytypowano jednostki, na które nałożone zostały zadania zarówno w zakresie przygotowania, budowy i eksploatacji KSPO, jak też przeprowadzania kontroli uiszczania opłat drogowych. Z tego względu kontrole przeprowadzono w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (i jej terenowych oddziałach) a także w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego i w wojewódzkich inspektoratach transportu drogowego. Łącznie kontrolą objęto 19 jednostek.

### 4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

1. W związku z prowadzonym postępowaniem kontrolnym, kontrolerzy NIK działając w trybie art. 29 ust.1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK zasięgaliby informacji w jednostkach nieobjętych kontrolą. Uzyskane informacje dotyczyły głównie wykonywania przez Policję, Straż Graniczną oraz Służbę Celną, kontroli uiszczania opłat drogowych.

W toku kontroli nawiązano współpracę z Głównym Inspektoratem Nadzoru Budowlanego. Na podstawie art. 12 pkt 2 ustawy o NIK, przeprowadzone zostały wspólne kontrole (pod kierownictwem NIK), którymi objęto zagadnienia dot. prawidłowości umieszczania w pasie drogowym urządzeń i budowli, umożliwiających funkcjonowanie KSPO.

O ustaleniach kontroli, wskazujących na możliwość wystąpienia bezpośredniego zagrożenia dla życia i zdrowia ludzkiego, w związku z użyciem do budowy niektórych bramownic materiałów budowlanych o niewłaściwej jakości<sup>128</sup>, wprowadzonych do obrotu na podstawie sfałszowanych świadectw odbioru, NIK poinformowała GDDKiA oraz organy nadzoru budowlanego, w celu zapobieżenia występującemu niebezpieczeństwu lub szkodzie<sup>129</sup>.

Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne, zawierające oceny, uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych złożyli: Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Generalny Dyrektor DKiA oraz 6 dyrektorów oddziałów GDDKiA.

Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej złożył 3, zastrzeżenia z których 2 zostały oddalone, zaś 1 uwzględnione. Wnioski pokontrolne skierowane do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej dotyczyły m.in.:

- ♦ Zwiększenia nadzoru nad GITD w zakresie realizacji obowiązków wynikających z ustawy o drogach publicznych, a także wprowadzenia pisemnych zasad sprawowania tego nadzoru.

<sup>128</sup> Pęknięte, zgrzewane szwy metalowych kształtowników.

<sup>129</sup> Na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK.

- ◆ Podjęcia działań, mających na celu usunięcie nieprawidłowego stanu w sprawie zaliczenia bramownic do urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.
- ◆ Podjęcia działań, mających na celu wyeliminowanie nieprawidłowości w interpretacji przepisów art.13 k ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych, w zakresie dotyczącym nakładania wielokrotnych kar na kierujących pojazdami, naruszającymi obowiązek uiszczenia opłaty elektronicznej.
- ◆ Zintensyfikowania prac mających na celu umożliwienie interoperacyjności systemów poboru opłat, funkcjonujących na autostradach zarządzanych przez GDDKiA oraz koncesjonariuszy.

Generalny Dyrektor DKiA złożył 18 zastrzeżeń, z których 3 zostały uznane w całości, 2 w części, zaś pozostałe zostały oddalone. Wnioski skierowane do Generalnego Dyrektora DKiA dotyczyły m.in.:

- ◆ Zapewnienia rzetelnego monitorowania i audytu funkcjonowania ESP oraz udostępniania w tym zakresie niezbędnych dla GDDKiA informacji przez Niezależny Podmiot Monitorujący i podmiot realizujący zadania Audytu Technicznego.
- ◆ Wyeliminowania przypadków dopuszczania do użytkowania bramownic z zamontowanymi na nich urządzeniami i wymaganymi elementami infrastruktury przydrożnej, bez przeprowadzania kontroli wykonania zadań technicznych, wynikających z realizacji projektów stałej organizacji ruchu.
- ◆ Objęcia kontrolą i audytem wewnętrznym działań GDDKiA w obszarze wdrażania KSPO, w celu zapewnienia efektywnego nadzoru nad procesem budowy i funkcjonowania tego systemu.

Ogółem we wszystkich 19 wystąpieniach sformułowano 47 wniosków pokontrolnych. Z tej liczby – jak dotychczas – zrealizowano 11 wniosków, w trakcie realizacji jest 16 wniosków, zaś 20 wniosków nie zostało zrealizowanych.

## 2. Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe skutki nieprawidłowości ujawnionych w ramach kontroli, na które składały się kwoty nienależnie uzyskane, wyniosły 2.542.5 tys. zł.

### 5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

LP.	Jednostka objęta kontrolą *	Kierownik jednostki kontrolowanej	Jednostka kontrolująca
1.	Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej	Pan Sławomir Nowak Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej	Departament Infrastruktury NIK
2.	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Centrala w Warszawie	Pan Lech Witecki p.o. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad	Departament Infrastruktury NIK
3.	Główny Inspektorat Transportu Drogowego	Pan Tomasz Połeć Główny Inspektor TD	Departament Infrastruktury NIK
4.	Oddział Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Katowicach	Pani Ewa Tomala - Borucka Dyrektor Oddziału GDDKiA w Katowicach	Delegatura NIK w Katowicach
5.	Oddział Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Kielcach	Pani Ewa Saylor Dyrektor Oddziału GDDKiA w Kielcach	Delegatura NIK w Kielcach
6.	Oddział Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Krakowie	Pan Jacek Gryga Dyrektor Oddziału GDDKiA w Krakowie	Delegatura NIK w Krakowie
7.	Oddział Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Łodzi	Pani Iwona Zatorska - Sytyk Dyrektor Oddziału GDDKiA w Łodzi	Delegatura NIK w Łodzi
8.	Oddział Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Opolu	Pan Bolesław Pustelnik Dyrektor Oddziału GDDKiA w Opolu	Delegatura NIK w Opolu
9.	Oddział Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Rzeszowie	Pan Wiesław Kaczor Dyrektor Oddziału GDDKiA w Rzeszowie	Delegatura NIK w Rzeszowie
10.	Oddział Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Szczecinie	Pan Tadeusz Rajkiewicz Dyrektor Oddziału GDDKiA w Szczecinie	Delegatura NIK w Szczecinie
11.	Oddział Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad we Wrocławiu	Pan Robert Radoń Dyrektor Oddziału GDDKiA we Wrocławiu	Delegatura NIK we Wrocławiu
12.	Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Katowicach	Pan Bogusław Piotrowski Śląski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego	Delegatura NIK w Katowicach
13.	Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Kielcach	Pan Józef Bryk Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego	Delegatura NIK w Kielcach
14.	Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Krakowie	Pan Michał Pierzchała Małopolski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego	Delegatura NIK w Krakowie
15.	Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Łodzi	Pan Adam Lepa Łódzki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego	Delegatura NIK w Łodzi
16.	Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Opolu	Pan Jan Książek Opolski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego	Delegatura NIK w Opolu
17.	Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Rzeszowie	Pan Łukasz Tur Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego	Delegatura NIK w Rzeszowie
18.	Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego we Wrocławiu	Pan Jarosław Łaganowski Zastępca Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego	Delegatura NIK we Wrocławiu
19.	Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Szczecinie	Pan Marek Rupental Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego	Delegatura NIK w Szczecinie

\* Działalność wszystkich skontrolowanych jednostek oceniona została w wystąpieniach pokontrolnych, sporządzonych przez NIK, pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

## 5.2. Stan prawny dotyczący kontrolowanej działalności

### 5.2.1. Wprowadzenie opłaty elektronicznej w ustawie o drogach publicznych

Na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>130</sup> (zwanej dalej ustawą), korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za przejazdy po drogach krajowych pojazdów samochodowych, za które uważa się również zespół pojazdów składający się z pojazdu samochodowego oraz przyczepy lub naczepy o dmc powyżej 3,5 tony, w tym autobusów niezależnie od ich dmc. Z obowiązku uiszczenia opłaty zwolnione są pojazdy wymienione w art. 13 ust. 3a ustawy<sup>131</sup>. Zgodnie z art. 13ha ust. 1 ustawy, opłata wymieniona w art. 13 ust. 1 pkt 3, określona jako opłata elektroniczna, jest pobierana za przejazd po drogach krajowych lub ich odcinkach, określonych w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów, wydanego na podstawie art. 13ha ust. 6 ustawy.

Art. 13 ust. 1 pkt 3 oraz dalsze przepisy ustawy o drogach publicznych, regulujące zasady pobierania opłat elektronicznych, zostały wprowadzone w ustawie na podstawie przepisów art. 1 ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw<sup>132</sup> (zwanej dalej ustawą nowelizującą). W wyniku tej nowelizacji została dokonana implementacja do krajowego porządku prawnego postanowień dyrektywy 2006/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2006 r., zmieniająca dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe<sup>133</sup>. Opłata elektroniczna, która obowiązuje od dnia 1 lipca 2011 r.<sup>134</sup> i zastąpiła opłatę pobieraną w tzw. systemie winietowym<sup>135</sup>. Opłaty za przejazd pojazdami samochodowymi po drogach krajowych były pobierane do dnia 30 czerwca 2011 r.<sup>136</sup> Karty opłaty za przejazd pojazdami samochodowymi po drogach krajowych zachowywały ważność przez okres, na jaki zostały wydane, jednak nie dłużej niż do dnia 30 czerwca 2011 r.<sup>137</sup>

### 5.2.2. Ustalanie stawek opłaty elektronicznej

Zgodnie z przepisami art. 13ha ust. 2-4 ustawy o drogach publicznych, opłatę elektroniczną ustala się w kwocie stanowiącej iloczyn liczby kilometrów przejazdu i stawki opłaty za kilometr dla danej kategorii pojazdu. Kryterium zaliczenia pojazdów samochodowych do określonej kategorii, w celu określenia stawki opłaty elektronicznej, stanowi jego dmc, przy czym odrębną kategorię, bez względu na dmc, stanowią autobusy. Przepis art. 13ha ust. 3 ustala następujące kategorie pojazdów:

- 1) kategoria 1 – pojazdy samochodowe o dmc powyżej 3,5 tony i poniżej 12 ton,
- 2) kategoria 2 – pojazdy samochodowe o dmc co najmniej 12 ton,
- 3) kategoria 3 – autobusy.

<sup>130</sup> Por. przypis nr 5.

<sup>131</sup> Tj. pojazdy należące m.in.: do sił zbrojnych, służb ratowniczych itp. oraz pojazdy zarządców dróg krajowych.

<sup>132</sup> Dz. U. Nr 218, poz. 1391.

<sup>133</sup> Dz. Urz. UE. L. 157 z 9.06.2006 r.

<sup>134</sup> Zgodnie z art. 9 ustawy nowelizującej weszła ona w życie z dniem 24 grudnia 2008 r. (z wyjątkiem niektórych przepisów wymienionych w art. 9 pkt 2) z tym, że art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o drogach publicznych stosuje się od dnia 1 lipca 2011 r.

<sup>135</sup> Z uzasadnienia do projektu ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (druk 562) wynika, że system poboru opłaty za przejazd po drogach krajowych, uwzględniający liczbę przejechanych kilometrów (typu „myto”) jest oceniany jako wydajniejszy niż system winietowy i jednocześnie korzystniejszy dla użytkowników dróg. Winieta jest bowiem opłatą ryczałtową, natomiast myto jest opłatą za rzeczywistą liczbę przejechanych kilometrów.

<sup>136</sup> Na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy nowelizującej.

<sup>137</sup> Na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy nowelizującej.



Górna granica stawki opłaty elektronicznej za przejazd jednego kilometra drogą krajową, dla wszystkich kategorii pojazdów objętych tą opłatą, nie może być wyższa niż 2 zł oraz nie może przekroczyć stawki tej opłaty, obliczonej zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów, wydanym na podstawie art. 13ha ust. 5 ustawy. Wykonaniem wymienionej delegacji ustawowej jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie obliczania maksymalnej stawki opłaty elektronicznej<sup>138</sup>. Zgodnie z przepisami rozporządzenia, maksymalną stawkę opłaty elektronicznej oblicza się odrębnie dla autostrad i dróg ekspresowych (dróg krajowych klasy A i S) oraz dla dróg krajowych głównych ruchu przyspieszonego i głównych (tj. dróg klasy GP i G). Na podstawie § 3 ust. 1 rozporządzenia, wysokość maksymalnej stawki opłaty elektronicznej oblicza się na podstawie kosztów: budowy drogi krajowej, kosztów finansowych, kosztów utrzymania, remontów, ochrony oraz zarządzania drogą, a także kosztów poboru opłaty elektronicznej; koszty wchodzące w skład wymienionych kosztów określa § 3 ust. 2 - 8 rozporządzenia. Wysokość maksymalnej stawki opłaty elektronicznej określa się według wzoru opisanego w § 4 ww. rozporządzenia. Ponadto, zgodnie z § 5, przy ustalaniu maksymalnej stawki uwzględnia się przewidywany okres amortyzacji drogi krajowej.

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<sup>139</sup> w załącznikach nr 3 i 4 określa odpowiednio wysokość stawek opłaty elektronicznej dla autostrad i dróg ekspresowych oraz dla dróg głównych o ruchu przyspieszonym i dróg głównych. Opłatę elektroniczną pobiera się na drogach krajowych lub ich odcinkach klasy: A i S – określonych w załączniku nr 1 do rozporządzenia oraz GP i G – określonych w załączniku nr 2. Zgodnie z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia, wysokości stawek opłaty elektronicznej dla autostrad i dróg ekspresowych, w zależności od kategorii pojazdów i ich klasy w EURO w zależności od limitów emisji spalin, wynoszą od 0,20 zł do 0,53 zł za kilometr. Natomiast w załączniku nr 4 określono, że wysokości stawek opłaty elektronicznej dla dróg krajowych klasy GP i G oraz ich odcinków, w zależności od kategorii pojazdów i ich klasy w EURO w zależności od limitów emisji spalin, wynoszą od 0,16 zł do 0,42 zł za kilometr. Preferencyjnie traktowane są zatem pojazdy ekologiczne, o wyższej klasie w EURO w zależności od limitów emisji spalin (najniższe stawki obowiązują dla pojazdów minimum EURO 5, a najwyższe - dla pojazdów maksymalnie EURO 2).

### 5.2.3. Zasady poboru opłaty elektronicznej

Organem uprawnionym do poboru opłaty elektronicznej jest Generalny Dyrektor DKiA<sup>140</sup>. Do zadań Generalnego Dyrektora należy m.in. podejmowanie działań mających na celu wprowadzenie systemów elektronicznego poboru opłat i szerokiego zastosowania tych systemów, w zakresie określonym w ustawie<sup>141</sup>. Opłata stanowi przychód KFD. Minister właściwy do spraw transportu, za zgodą Rady Ministrów, może powierzyć przygotowanie, wdrożenie, budowę lub eksploatację systemu elektronicznego poboru opłat elektronicznych, w tym pobór opłaty elektronicznej, drogowej spółce specjalnego przeznaczenia, utworzonej w trybie ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia<sup>142</sup>.

<sup>138</sup> Dz. U. Nr 77, poz. 417.

<sup>139</sup> Por. przypis nr 1.

<sup>140</sup> Por. przepisy art. 13hb i art. 18 ust. 2 pkt 8a ustawy.

<sup>141</sup> Por. art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy.

<sup>142</sup> Dz. U. Nr 23, poz. 136 ze zm.

Generalny Dyrektor DKiA albo drogowa spółka specjalnego przeznaczenia – za zgodą ministra właściwego do spraw transportu i po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, może w drodze umowy powierzyć budowę lub eksploatację systemu elektronicznego poboru opłat elektronicznych innemu podmiotowi, zwanemu operatorem<sup>143</sup>. Wybór operatora następuje zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych<sup>144</sup> oraz innymi ustawami, wymienionymi w art.13hd ust. 2 ustawy. Umowa może upoważnić operatora do poboru opłat elektronicznych. Umowa przewiduje coroczne prawo odkupu, za wynagrodzeniem ustalonym na podstawie jej postanowień, na rzecz Generalnego Dyrektora DKiA lub drogowej spółki specjalnego przeznaczenia, systemu elektronicznego poboru opłat elektronicznych, w przypadku gdy system ten został sfinansowany ze środków operatora.

Na podstawie art. 13hc ustawy, uiszczenie opłaty elektronicznej następuje w systemie elektronicznego poboru opłat, zgodnie z przepisami art. 13i<sup>145</sup>, które określają następujące zasady funkcjonowania tego systemu, a przede wszystkim ramy technologiczne systemu i podstawowe obowiązki kierującego pojazdem:

1) Wprowadzane po dniu 1 stycznia 2007 r. systemy elektronicznego poboru opłat wymienionych w art. 13i ust. 1, w tym opłaty elektronicznej, powinny wykorzystywać co najmniej jedną z następujących technologii:

- a) lokalizację satelitarną,
- b) system łączności ruchomej opartej na standardzie GSM-GPRS, zgodny z normami państw członkowskich Unii Europejskiej wdrażających normę GSM TS 03.60/23.060,
- c) system radiowy do obsługi transportu i ruchu drogowego pracujący w paśmie częstotliwości 5,8 GHz.

2) Podmioty pobierające opłaty z wykorzystaniem systemów elektronicznego poboru opłat powinny umożliwiać świadczenie europejskiej usługi opłaty elektronicznej, począwszy od daty określonej w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 13i ust. 6<sup>146</sup>, jednak nie wcześniej niż od dnia:

- a) 1 stycznia 2009 r. – dla pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej nie mniejszej niż 3,5 tony<sup>147</sup> oraz pojazdów samochodowych przewożących więcej niż 9 pasażerów,
- b) 1 stycznia 2011 r. – dla pozostałych pojazdów samochodowych<sup>148</sup>.

<sup>143</sup> Por. przepisy art. 13hd ustawy.

<sup>144</sup> Por. przypis nr 10.

<sup>145</sup> Przepisy art. 13i ustawy o drogach publicznych implementują uregulowania zawarte w dyrektywie 2004/52/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznych opłat drogowych we Wspólnocie (Dz. Urz. UE.L.166.124 z 30.04.2004 r. ze zm.), która przewiduje stworzenie europejskiej usługi opłaty elektronicznej (EETS). Zasadnicze znaczenie dla EETS ma decyzja Komisji Europejskiej z dnia 6 października 2009 r. w sprawie definicji europejskiej usługi opłaty elektronicznej oraz jej elementów technicznych (Dz. Urz. UE.L.268.11 z dnia 13 października 2009 r.).

<sup>146</sup> Art. 13i ust. 6 zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw transportu do określenia w drodze rozporządzenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw łączności, po wydaniu przez Komisję Europejską przepisów w sprawie europejskiej usługi opłaty elektronicznej: - szczegółowych wymagań technicznych lub operacyjnych dla systemów elektronicznego poboru opłat, - szczegółowych wymagań technicznych dla urządzeń, o których mowa w art. 13i ust 3,- daty udostępnienia europejskiej usługi opłaty elektronicznej dla pojazdów samochodowych, z zachowaniem przepisu art. 13i ust. 2 ustawy. Przy wydaniu rozporządzenia, minister powinien mieć na uwadze zapewnienie interoperacyjności systemów elektronicznego poboru opłat oraz zapewnienie możliwie szerokiego i niedyskryminującego dostępu do systemu dla użytkowników.

<sup>147</sup> Zatem dla pojazdów wymienionych w art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy, za przejazd których pobiera się opłatę elektroniczną.

<sup>148</sup> Art. 13i ust. 2 ustawy.

3) Podmioty pobierające opłaty z wykorzystaniem systemów elektronicznego poboru opłat powinny oferować urządzenia na potrzeby pobierania tych opłat do instalacji w pojazdach samochodowych; urządzenia te powinny być interoperacyjne i zdolne do komunikowania się między systemami elektronicznego poboru opłat na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wszystkimi systemami używanymi na terytorium pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej<sup>149</sup>.

4) Kierujący pojazdem samochodowym, wyposażonym w urządzenie, o którym mowa wyżej, jest obowiązany do:

- a) włączenia urządzenia podczas przejazdu po drodze, na której pobiera się opłatę,
- b) wprowadzenia do urządzenia prawidłowych danych o rodzaju pojazdu,
- c) używania urządzenia zgodnie z przeznaczeniem,
- d) niezwłocznego zjechania z drogi objętej obowiązkiem uiszczenia opłaty elektronicznej, w przypadku stwierdzenia niesprawności urządzenia<sup>150</sup>.

5) Urządzenia zainstalowane dla potrzeb pobierania opłat mogą być również wykorzystywane do innych celów w transporcie drogowym pod warunkiem, że nie prowadzi to do dodatkowych obciążeń użytkowników lub stworzenia dyskryminacji między nimi. Urządzenia mogą być połączone z zainstalowanym w pojeździe samochodowym tachografem<sup>151</sup>.

Art. 13hc ust. 2 ustawy zezwala, by podmioty pobierające opłaty elektroniczne z wykorzystaniem systemów elektronicznego poboru opłat mogły umożliwić użytkownikom dróg krajowych uiszczenie tych opłat bez konieczności instalacji ww. urządzenia. Do systemów elektronicznych opłat, które nie wymagają instalowania w pojazdach samochodowych urządzeń na potrzeby poboru opłat, nie stosuje się przepisów art. 13i ustawy<sup>152</sup>.

Dla realizacji systemu elektronicznego poboru opłat przewidziano odpowiednie oznakowanie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej na drogach krajowych. Stosownie do przepisów rozporządzenia:

- Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 czerwca 2011 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie znaków i sygnałów drogowych<sup>153</sup>,
- Ministra Infrastruktury z dnia 3 czerwca 2011 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach<sup>154</sup>, wprowadzony został wzór nowego znaku drogowego o charakterze informacyjnym D – 39a „Opłaty drogowe” i tabliczki T – 34 oraz warunki zastosowania ww. znaku i tabliczki.

<sup>149</sup> Art. 13i ust. 3 i 4.

<sup>150</sup> Art. 13i ust. 4a i 4b.

<sup>151</sup> Art. 13i ust. 5.

<sup>152</sup> Zgodnie z art. 13j pkt 2 ustawy.

<sup>153</sup> Dz. U. Nr 124, poz. 705. Na podstawie § 1 pkt 1 rozporządzenia zmieniającego, wprowadzony został § 57a w rozporządzeniu Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych, określający znak D – 39a „Opłaty drogowe” (Dz. U. Nr 170, poz. 1393 z ww. zmianą).

<sup>154</sup> Dz. U. Nr 124, poz. 702, które zmieniło rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. Nr 220, poz. 2181 z ww. zmianą).

#### 5.2.4. Kary pieniężne związane z naruszeniem obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej

Kierującemu pojazdem samochodowym, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy, za przejazd po drodze krajowej, za który pobiera się opłatę elektroniczną:

- 1) bez uiszczenia tej opłaty – wymierza się karę pieniężną w wysokości 3.000 zł,
- 2) bez uiszczenia tej opłaty w pełnej wysokości – wymierza się karę pieniężną w wysokości 1.500 zł.<sup>155</sup>

Karą pieniężną jest zagrożone również naruszenie obowiązków, określonych w art. 13i ustawy. Kar tych nie wymierza się, gdy kierujący uiszczył w inny sposób opłatę elektroniczną<sup>156</sup>. Kary pieniężne nakładają, w drodze decyzji administracyjnej, uprawnieni do kontroli, o których mowa w art. 13l ust. 1. Decyzjom tym nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności, z tym, że zobowiązany do uiszczenia kary pieniężnej, który kieruje pojazdem samochodowym, mający miejsce stałego zamieszkania w kraju, uiszcza tę karę w terminie do 21 dni od dnia jej nałożenia oraz jest obowiązany do niezwłocznego przekazania dowodu uiszczenia kary organowi, który ją nałożył<sup>157</sup>. Inne kwestie związane z uiszczaniem kar pieniężnych określają przepisy art. 13g ust. 5-7 oraz 9-12 ustawy<sup>158</sup>. W przypadku uwzględnienia odwołania ukaranego, uiszczona kara pieniężna podlega zwrotowi z rachunku bankowego GDDKiA, o którym mowa w art. 40 ust. 1 ustawy, w terminie 14 dni od dnia uchylecia decyzji o nałożeniu kary<sup>159</sup>.

#### 5.2.5. Kontrola realizacji obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej

Zgodnie z art. 13l ustawy, do kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej, w tym kontroli używanego w pojeździe urządzenia, zainstalowanego dla potrzeb pobierania tych opłat (jeżeli jest ono wymagane) oraz do nakładania i pobierania kar pieniężnych, określonych w art. 13k ustawy, uprawnieni są:

- 1) funkcjonariusze Policji,
- 2) inspektorzy Inspekcji Transportu Drogowego,
- 3) naczelnicy urzędów celnych i dyrektorzy izb celnych,
- 4) funkcjonariusze Straży Granicznej.

Na podstawie art. 13l ust. 2 ustawy zostało wydane rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2011 r. w sprawie trybu, sposobu i zakresu kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej<sup>160</sup>. Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia, kontrola prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej polega na sprawdzeniu, czy kontrolowany nie naruszył obowiązków, o których mowa w art. 13i ust. 4a i 4b ustawy oraz sprawdzeniu, czy nie zaistniała jedna z okoliczności, o których mowa w art. 13k ust. 1 ustawy. Kontrola może być przeprowadzana jako kontrola stacjonarna lub mobilna. Kontrola może być przeprowadzana poprzez wykonanie czynności, wymienionych w § 3 ust. 3 rozporządzenia. W przypadku, gdy w trakcie kontroli mobilnej zostało stwierdzone naruszenie prawidłowości uiszczenia opłaty, kontrolujący sporządza protokół z przeprowadzonych czynności, o zawartości określonej w § 6 ust. 2 rozporządzenia.

<sup>155</sup> Por. art. 13k ust. 1 ustawy.

<sup>156</sup> Por. art. 13k ust. 2 i 3.

<sup>157</sup> Por. przepisy art. 13k ust. 4-6.

<sup>158</sup> Stosowane odpowiednio na podstawie art. 13k ust. 7.

<sup>159</sup> Stosownie do art. 13k ust. 8 ustawy.

<sup>160</sup> Dz. U. Nr 133, poz. 773, weszło w życie z dniem 1 lipca 2011 r.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym<sup>161</sup> określa m. in. kompetencje i zasady funkcjonowania Inspekcji Transportu Drogowego (zwanej dalej Inspekcją). Przepisy powołanej ustawy stosuje się do kontroli przez Inspekcję prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej, o której mowa w art.13 ust. 1 pkt 3 ustawy o drogach publicznych.<sup>162</sup> Zadania Inspekcji, określone w przepisach rozdziału 9 ww. ustawy, wykonują: Główny Inspektor TD oraz wojewoda działający za pośrednictwem wojewódzkiego inspektora transportu drogowego, jako kierownika wojewódzkiej inspekcji transportu drogowego wchodzącej w skład wojewódzkiej administracji zespolonej. Główny Inspektor TD jest organem właściwym w sprawach związanych z kontrolą uiszczenia opłaty elektronicznej za przejazd po drogach krajowych, na zasadach określonych w ustawie o drogach publicznych, przy czym może upoważnić do działania w swoim imieniu wojewódzkiego inspektora transportu drogowego<sup>163</sup>.

Inspektorzy transportu drogowego, przy wykonywaniu zadań określonych w art. 50 ustawy o transporcie drogowym, mają prawo m. in. do kontroli używanego w pojeździe urządzenia, o którym mowa w art. 13i ust. 3 ustawy o drogach publicznych<sup>164</sup>. Inspektorzy mają prawo do nakładania kar pieniężnych, m. in. w zakresie określonym w ustawie o drogach publicznych<sup>165</sup>.

---

<sup>161</sup> Por. przypis nr 6.

<sup>162</sup> Por. art. 48 i art. 3 ust. 1a pkt 2 oraz art. 50 pkt 1 lit. j ustawy o transporcie drogowym.

<sup>163</sup> Por. przepisy art. 51 ustawy o transporcie drogowym.

<sup>164</sup> Por. art. 55 ust. 1 pkt 3a ustawy o transporcie drogowym.

<sup>165</sup> Na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 3 ustawy o transporcie drogowym.



### 5.3. Zdjęcia bramownic użytych do budowy sieci viaTOLL, mapa dróg objętych KSPO i schemat działania ESP

Zdjęcie nr 1

Bramownica z urządzeniami służącymi do poboru opłaty elektronicznej



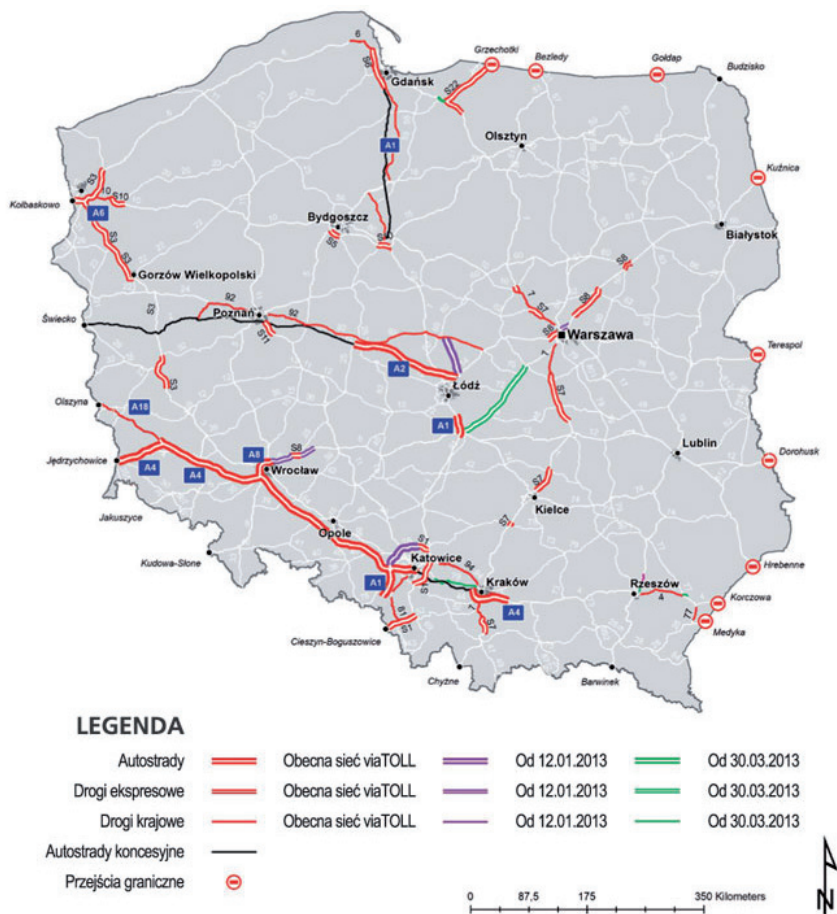
Zdjęcie nr 2

Bramownica z urządzeniami służącymi do poboru i kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej

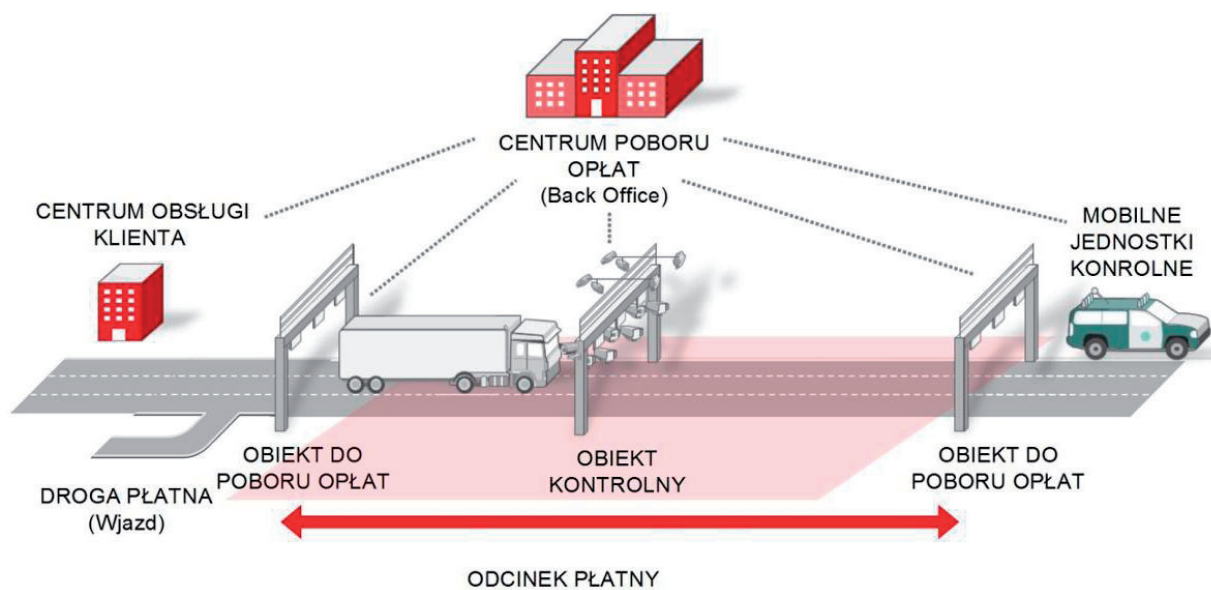


Źródło: Zdjęcia wykonane zostały przez NIK podczas oględzin przeprowadzonych na terenie województwa mazowieckiego

Rysunek nr 1  
Mapa dróg krajowych, objętych KSPO\*



Rysunek nr 2  
Schemat funkcjonowania poboru opłat w sieci viaTOLL\*



\* Źródło: strona internetowa MTBiGM oraz GDDKiA [www.viatoll.pl](http://www.viatoll.pl)

#### 5.4. Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260).
2. Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 218, poz. 1391).
3. Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 931).
4. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1265).
5. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013, poz. 267).
7. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz.1623 ze zm.).
8. Ustawa 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz. U. z 2004 nr 92, poz. 881 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach (Dz. U. z 2004 nr 243, poz. 2441 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2004 r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych (Dz. U. Nr 128, poz. 1334 ze zm.).
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie autostrad płatnych (Dz. U. Nr 121, poz.1034 ze zm.).
13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie obliczania maksymalnej stawki opłaty elektronicznej (Dz. U. Nr 77, poz. 417).
14. 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. Nr 80, poz. 433).
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46).
16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.).
17. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. z 2003 r., Nr 177, poz. 1729 ze zm.).
18. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).
19. Zarządzenie Nr 5 Ministra Infrastruktury z dnia 5 grudnia 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli przez Ministerstwo Infrastruktury w jednostkach podległych lub nadzorowanych (Dz. Urz. Ministra Infrastruktury Nr 1 z dnia 19 grudnia 2007 r.).
20. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie rodzajów przyrządów pomiarowych podlegających prawnej kontroli metrologicznej oraz zakresu tej kontroli (Dz. U. z 2008 r. Nr 3, poz. 13 ze zm.).
21. Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 6 października 2009 r. w sprawie definicji europejskiej usługi opłaty elektronicznej oraz jej elementów technicznych (Dz. Urz. UE.L.268.11 z 13 października 2009 r.).

22. 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. U. UE. WE L. 1999.187.42).
23. Dyrektywa 2004/52/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznych opłat drogowych we Wspólnocie (Dz. Urz. UE. L. 166.124 z 30.04.2004 r.).
24. Dyrektywa 2006/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2006r., zmieniająca dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe (Dz. Urz. UE. L. 157 z 9.06.2006 r.).

## 5.5. Wykaz organów, 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. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej
8. Minister Gospodarki
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Sejmowa Komisja Infrastruktury
11. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad
12. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
13. Główny Inspektor Transportu Drogowego
14. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
15. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
16. Prezes Głównego Urzędu Miar
17. Prezes Rządowego Centrum Legislacji





**MINISTER  
TRANSPORTU, BUDOWNICTWA  
I GOSPODARKI MORSKIEJ**

Warszawa, dnia 12 września 2013 r.

DK-5cg-0911-3/13

**Pan  
Krzysztof Kwiatkowski  
Prezes Najwyższej Izby Kontroli**

*Szanowny Panie Prezesie,*

w związku z pismem nr KIN-4101-06/2012 z dnia 28 sierpnia 2013 r. przekazującym *Informację o wynikach kontroli wdrażania krajowego systemu poboru opłat drogowych*, zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ( Dz. U. z 2012 r. poz. 82 z późn. zm.), przedstawiam poniżej stanowisko odnośnie do ww. dokumentu.

Pragnę zauważyć, że w wyniku działań podejmowanych przez Ministerstwo oraz Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) w najkrótszym możliwym czasie stworzono Krajowy System Poboru Opłat (KSPO), generujący przychody na prognozowanym poziomie przy kosztach zgodnych z zakładanym budżetem. System ten zastąpił niesprawiedliwy i przestarzały system winietowy nowoczesnym i wydajnym narzędziem realizacji polityki transportowej państwa oraz polityki przewozowej indywidualnych przewoźników. Zapewniono wieloletnie podstawy finansowe funkcjonowania Krajowego Funduszu Drogowego, który jest podstawowym źródłem finansowania inwestycji na drogach krajowych i mechanizmem pozwalającym na absorpcję środków z budżetu UE w obecnej i kolejnej perspektywie finansowej. Koszty budowy i uruchomienia systemu, zarówno sieci podstawowej jak i wszystkich dotychczasowych rozszerzeń, zwróciły się już po 19 miesiącach funkcjonowania systemu.

Odnosząc się do opinii Najwyższej Izby Kontroli, zgodnie z którą brak koncepcji działania elektronicznego systemu poboru opłat przed przystąpieniem do przetargu na budowę i zarządzanie systemem spowodował, że „*wybór technologii poboru opłaty elektronicznej w Polsce nie nastąpił na podstawie optymalnych rozwiązań techniczno-ekonomicznych, lecz na podstawie najkorzystniejszej cenowo oferty wdrożenia Systemu*” zauważyć należy, że żadne przepisy, zarówno rangi europejskiej, jak i krajowej nie narzucają obowiązku wdrożenia elektronicznego poboru opłat z zastosowaniem jednej, konkretnej technologii. *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/52/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznych opłat drogowych we Wspólnocie* przewiduje możliwość zastosowania w tym zakresie trzech technologii, tj. pozycjonowania satelitarnego,

łącności ruchomej GSM-GPRS oraz technologii mikrofalowej. Decyzja o tym, że w specyfikacji przetargowej na wybór wykonawcy elektronicznego systemu poboru opłat nie zostanie wskazana określona technologia została podjęta na podstawie rekomendacji Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, która wynikała z opracowanej w 2009 r. przez konsorcjum renomowanych firm doradczych „*Analizy techniczno-finansowo-prawnej wdrożenia elektronicznego systemu poboru opłat („ETC”) w Polsce*”. Rekomendacja została zatem wówczas przygotowana na podstawie najbardziej aktualnych danych krajowych i światowych z uwzględnieniem najistotniejszych warunków technicznych, finansowych i prawnych z perspektywy naszego kraju, w tym także doświadczeń państw, w których procedury wdrażania elektronicznego systemu poboru opłat zostały już przeprowadzone.

Jednocześnie informuję, że zalecenie dot. wykorzystania technologii satelitarnej lub ruchomej, o którym mowa w art. 2 pkt 3 dyrektywy 2004/52/WE, zostało sformułowane w 2004 r. na podstawie wówczas dostępnych doświadczeń i analiz, prowadzonych z perspektywy europejskiej, a nie polskiej. Obowiązek doprecyzowania przez Komisję Europejską kwestii wyboru technologii, tudzież ewentualnej migracji technologicznej, w formie przedstawienia sprawozdania do dnia 31 grudnia 2009 r., świadczy o indykatywnym charakterze przedmiotowego zalecenia. Co więcej, Komisja Europejska nigdy nie opublikowała ww. sprawozdania. Co prawda w ramach prowadzonych prac został wówczas przygotowany na zlecenie Komisji Europejskiej raport pn. „*Study on possible migration to toll systems using satellite positioning and mobile communications technologies by systems using other technologies*” z datą 19 marca 2010 r., jednakże stanowił on jedynie materiał wyjściowy do opracowania sprawozdania Komisji Europejskiej, o którym mowa w art. 2 ust 3 dyrektywy 2004/52/WE. Z treści raportu warto jakkolwiek wyróżnić następujące stwierdzenie zamieszczone na str. 2: „*Technologically GNSS/CN systems can be used in a European-wide environment. This is important for its use in EETS. On the other hand, tolling is currently a national responsibility. Within a national context, and depending on the specific purposes of tolling, DSRC technologies<sup>1</sup> can be a more effective and efficient solution.<sup>2</sup>*”, które potwierdza słuszność podjętej przez ówczesnego Ministra Infrastruktury decyzji z dnia 18 grudnia 2009 r. Nadmienię, że w chwili obecnej systemy oparte na technologii satelitarnej funkcjonują w UE jedynie w Niemczech i na Słowacji. W pozostałych państwach, podobnie jak w Polsce, funkcjonują technologie oparte o technologię mikrofalową. Dodam, że w innych państwach, w których wprowadzono elektroniczny pobór opłat, w specyfikacjach przetargowych również nie wskazano obowiązku zastosowania określonej technologii poboru opłat.

Podkreślić wreszcie należy, że rekomendacja GDDKiA była w tym zakresie uzasadniona treścią art. 7 ust. 1 ustawy dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, statuującego obowiązek organizowania postępowań o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji. Wskazanie jednej, konkretnej technologii mogłoby natomiast tę konkurencję ograniczać.

---

<sup>1</sup> DSRC - technologia mikrofalowa

<sup>2</sup> „Biorąc pod uwagę kwestie technologiczne, systemy satelitarne mogą być używane w systemach opłat o zasięgu europejskim. Jest to istotne w kontekście zastosowania tej technologii w usłudze EETS. Z drugiej strony, kwestia pobierania opłat spoczywa w chwili obecnej na poszczególnych państwach. W kontekście danego państwa i stosownie do konkretnego celu poboru opłat, technologie mikrofalowe mogą być bardziej efektywnym i skutecznym rozwiązaniem.” (tłumaczenie robocze MTBiGM).

Odnosnie do niezapewnienia interoperacyjności systemów poboru opłat za przejazd autostradami koncesyjnymi i drogami zarządzanymi przez GDDKiA, co w ocenie NIK spowodowało, że GDDKiA pobiera opłaty od pojazdów o dmc powyżej 3,5 tony w systemie elektronicznym, a koncesjonariusze w sposób manualny, należy wskazać, że koncepcja budowy i eksploatacji autostrad płatnych przez spółki koncesyjne wprowadzona została przepisami *ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych* (Dz. U. Nr 127, poz. 627). Jako, że spółki koncesyjne są spółkami prawa handlowego, a więc podmiotami prawa cywilnego, przepisy regulujące kwestię poboru opłat od początku pozostawiały tym spółkom swobodę podejmowania decyzji w sprawie sposobu poboru opłat na danym odcinku autostrady (w sposób manualny albo elektroniczny). Znalazło to odzwierciedlenie w postanowieniach umów zawieranych przez ministra właściwego do spraw transportu z koncesjonariuszami. Stanowi to więc realizację jednej z podstawowych zasad prawa cywilnego, czyli zasady swobody umów.

Decyzją wszystkich funkcjonujących spółek koncesyjnych opłaty na autostradach płatnych pobierane są w sposób manualny, czyli bezpośrednio w punktach poboru opłat. Taki też stan rzeczy istniał w okresie wdrażania elektronicznego systemu poboru opłat na drogach krajowych zarządzanych przez GDDKiA na podstawie przepisów *ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 218, poz. 1391). Wszelkie ewentualne jednostronne ingerencje państwa w kwestie sposobu poboru opłat przez spółki wymagałyby więc zmiany obowiązujących przepisów powszechnie obowiązującego prawa, co mogłoby zostać uznane nie tylko za naruszenie zasady ochrony praw nabytych (budziłoby to wątpliwości odnośnie do zgodności tego typu przepisów z Konstytucją RP), lecz również prowadzić by mogło do wystąpień spółek z roszczeniami wobec Skarbu Państwa o wypłatę stosownych odszkodowań.

Dlatego też Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej prowadzi wraz z Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad prace mające na celu umożliwienie wdrożenia interoperacyjności systemów poboru opłat funkcjonujących na autostradach zarządzanych przez GDDKiA i koncesjonariuszy na zasadzie dobrowolnego udziału zainteresowanych podmiotów. Prace w tym zakresie prowadzone są dwutorowo. Z jednej strony resort proceduje *projekt założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowy oraz niektórych innych ustaw*, wprowadzający ramy prawne dla umów, które w przyszłości mogłyby być zawierane przez podmioty pobierające opłaty, a z drugiej – GDDKiA rozpoczęła negocjacje ze spółkami koncesyjnymi. Należy jednak zauważyć, że obie te kwestie są ze sobą nierozzerwalnie związane, ponieważ zawarcie odpowiednich umów uzależnione jest od wejścia w życie ustawy według procedowanego projektu założeń.

Jest to temat skomplikowany, co potwierdzają dotychczas prowadzone rozmowy z koncesjonariuszami. Każdy z koncesjonariuszy prezentuje inne podejście do wdrożenia interoperacyjności, wynikające z odmiennych oczekiwań, efektów końcowych oraz odmiennych postanowień zawartych z nimi umów koncesyjnych, w szczególności w zakresie spraw prawno-finansowych. W toku prowadzonych dotychczas prac ustalono wstępny model interoperacyjności, uwzględniający zarówno pobór opłat w sposób manualny, jak i elektroniczny. Model ten miałby charakter agencyjny, a pobierający opłatę powierzaliby



sobie w nim wzajemnie do wykonania czynności techniczne związane z poborem opłat, co przewiduje przywołany projekt założeń.

Niemniej nadal wiele podstawowych kwestii wymaga analizy i rozstrzygnięcia, przy czym każda z tych kwestii generuje problemy, które mogą w praktyce uniemożliwić wdrożenie interoperacyjności systemów opłat. Z prowadzonych rozmów wynika, że kluczową kwestię stanowi problem pokrycia kosztów wdrażania interoperacyjności systemów opłat. Pamiętać należy, że umowy koncesyjne w różny sposób rozstrzygają kwestię wynagrodzeń dla koncesjonariuszy (mogą to być opłaty bezpośrednie – przychody z opłat trafiają wówczas bezpośrednio do koncesjonariuszy, lub opłaty za dostępność - koncesjonariusz pobiera od użytkowników drogi opłatę za przejazd, która zasila Krajowy Fundusz Drogowy a on jest wynagradzany za zapewnienie dostępności/przejezdności drogi), co ma również wpływ na treść i formę modeli finansowych zawartych w poszczególnych umowach. Sytuacja taka utrudnia lub wręcz uniemożliwia stosowanie jednolitych zasad sfinansowania kosztów wprowadzenia interoperacyjności na poszczególnych odcinkach autostrad koncesyjnych. Co więcej, strona publiczna w każdym przypadku musi zapewnić, że czynności wykonywane przez GDDKiA na rzecz koncesjonariuszy nie będą prowadzić do udzielenia przedsiębiorcom niedozwolonej pomocy publicznej w rozumieniu przepisów prawa unijnego.

Oprócz tego, w kontekście zapewnienia interoperacyjności manualnych systemów opłat, pojawia się problem terminu wybudowania infrastruktury do poboru opłat na odcinkach autostrad zarządzanych przez GDDKiA. W każdym bowiem przypadku podejmując decyzję o rezygnacji z budowy lub rozbudowy punktów poboru opłat na styku autostrad koncesyjnych i autostrad zarządzanych przez GDDKiA należy mieć na uwadze konieczność zapewnienia pełnej szczelności funkcjonujących systemów poboru opłat oraz zachowania odpowiednich postanowień umów koncesyjnych dotyczących obowiązku zapewnienia należytego poziomu przepustowości w punktach poboru opłat.

Należy przy tym pamiętać, że strona publiczna dąży do zwiększenia komfortu użytkowników autostrad, mając jednocześnie na uwadze konieczność maksymalnego zabezpieczeniu interesów Skarbu Państwa, co ma istotny wpływ na postęp prowadzonych prac.

W odniesieniu do zapisu dot. nieprawidłowej interpretacji przepisów art. 13k ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych należy podkreślić, że przepisy rangi ustawowej, regulujące założenia elektronicznego systemu poboru opłat, były procedowane od 2006 r. Przepisy te ostatecznie zostały uchwalone przez Sejm RP jako *ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 218, poz. 1391). Ustawa wyznaczyła termin rozpoczęcia poboru opłaty elektronicznej na dzień 1 lipca 2011 r. Należy podkreślić, że uchwalone w 2008 r. przepisy przewidywały stosunkowo długi okres *vacatio legis* (ponad 2,5 roku) dla nowych rozwiązań. Wiązało się to z faktem, że wdrożenie elektronicznego systemu poboru opłat oznaczało wprowadzenie zupełnie nowego systemowego podejścia do poboru opłat drogowych w Polsce, co wymagało podjęcia stosownych przygotowań ze strony zarówno właściwych organów administracji publicznej, jak i podmiotów zobowiązanych do uiszczania nowej opłaty. Podkreślić przy tym należy, że podejmując decyzję o wprowadzeniu ogólnokrajowego, elektronicznego systemu opłat w zależności od liczby rzeczywiście przejechanych kilometrów i procedując ustawę regulującą tę kwestię, organy uczestniczące w procesie legislacyjnym nie posiadały praktycznych doświadczeń odnośnie do stosowania

tego typu systemu opłat. Co więcej, w momencie uchwalania ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. tego typu systemy funkcjonowały jedynie w trzech państwach członkowskich Unii Europejskiej: w Austrii, Niemczech i Czechach. W takich okolicznościach przepisy ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. musiały mieć charakter abstrakcyjny, ponieważ dotyczyły systemu opłat, który miał powstać jako pierwszy w Polsce, dopiero po upływie kilku lat od ich uchwalenia. W efekcie niektóre wątpliwości związane z rozwiązaniami przyjętymi jeszcze w 2008 r. mogły się uzewnętrznić dopiero po określonym czasie funkcjonowania systemu.

Jak się okazało, w szczególności treść art. 13k ust. 1 ustawy o drogach publicznych wywołała istotne wątpliwości interpretacyjne organów zaangażowanych w funkcjonowanie systemu. Konieczne było więc wydanie przez Ministra Infrastruktury interpretacji w sprawie zakresu wykorzystywania zapisów ewidencyjnych generowanych przez urządzenia kontrolne stosowane w KSPO do wszczynania postępowań administracyjnych dotyczących naruszeń obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej. Interpretacja powyższa wydana została w związku z pismem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, w którym zwrócono się do Ministerstwa o przedstawienie stanowiska w sprawie sposobu traktowania zapisów ewidencyjnych generowanych przez bramownice naliczające, funkcjonujące w KSPO. Przypomnę, że głównym zadaniem bramownic naliczających jest pobór opłaty elektronicznej i nie generują one zdjęć pojazdów naruszających obowiązek uiszczenia opłaty. Minister zajął stanowisko, że w odniesieniu do informacji rejestrowanych w drodze kontroli stacjonarnej podstawą do wszczynania postępowań administracyjnych w sprawie naruszeń obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej powinny być wyłącznie zapisy ewidencyjne zawierające obrazy pojazdu, za którego przejazd nie została uiszczona opłata elektroniczna. Powyższe stanowisko zostało uzasadnione faktem, iż dopuszczenie sytuacji, w której kary nakładane byłyby również na podstawie bramownic naliczających dyskryminowałoby kierowców, którzy zawarli umowę z GDDKiA i zainstalowali w pojeździe urządzenie pokładowe viaBOX, lecz w momencie przejazdu pod bramownicą nie posiadali środków na rachunku. Bramownice naliczające są bowiem w stanie stwierdzić brak uiszczenia opłaty tylko jeśli urządzenie zostało prawidłowo zamontowane w pojeździe. W przypadku braku urządzenia viaBOX naruszenie nie może więc zostać zarejestrowane przez tego typu bramownicę. W takiej sytuacji kierowcy nie posiadający urządzeń byłiby traktowani preferencyjnie, ponieważ popełnione przez nich naruszenia mogłyby być rejestrowane tylko i wyłącznie przez bramownice kontrolne, rejestrujące obrazy pojazdów, które stanowią niewielki procent wszystkich urządzeń stacjonarnych systemu. Zaproponowane przez resort rozwiązanie miało doprowadzić do stosowania jednolitej praktyki w zakresie wszczynania postępowań administracyjnych, o których mowa w art. 13k *ustawy o drogach publicznych* (Dz. U. z 2013 r. poz. 260), wobec wszystkich kierujących pojazdami, naruszających obowiązek uiszczenia opłaty elektronicznej, bez względu na przyczynę powstania tego naruszenia.

Niemniej istotne wątpliwości budzić może interpretacja niedookreślonego w przepisach pojęcia „*przejazdu po drodze krajowej*”, funkcjonującego w art. 13k ust. 1 ustawy o drogach publicznych, w kontekście stosowanych w systemie metod rejestracji naruszeń obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej przez urządzenia stacjonarne KSPO. W opinii przedstawionej przez ówczesny resort infrastruktury, każdy zarejestrowany zapis ewidencyjny zawierający obraz pojazdu powinien być podstawą do wszczynania postępowań administracyjnych na podstawie art. 13k ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Przyjmując



taką a nie inną interpretację ówczesny Minister Infrastruktury musiał wziąć pod uwagę zarówno treść art. 13k ust. 1 ustawy o drogach publicznych, jak i specyfikę wdrożonej w Polsce technologii poboru opłat i przyjętego systemu kontroli prawidłowości jej uiszczenia. Wydając ww. interpretację przyjęto, że z naruszeniem obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej mamy do czynienia w sytuacji, gdy stwierdzone zostanie łącznie, że przejazd odbywał się:

- 1) drogą krajową, na której pobiera się opłatę elektroniczną,
- 2) pojazdem samochodowym, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o drogach publicznych,
- 3) bez uiszczenia opłaty elektronicznej albo gdy opłata ta nie została uiszczona w pełnej wysokości.

Przyjęto, że ziszczenie się tych trzech przesłanek konstituuje sprawę administracyjną i powinno prowadzić każdorazowo do wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie braku uiszczenia opłaty elektronicznej w całości lub jej uiszczenia w niepełnej wysokości. Oznacza to bowiem stwierdzenie/zarejestrowanie faktu, że w określonym miejscu i czasie kierujący pojazdem dokonywał przejazdu drogą krajową z naruszeniem przepisów ustawy o drogach publicznych.

Inne stanowisko w przedmiotowej sprawie wyraził NIK, opierając się na opinii biegłego, który stwierdził, że niezgodne z art. 13k ust. 1 ustawy o drogach publicznych jest wielokrotne karanie kierowców, którzy naruszyli obowiązek uiszczenia opłaty elektronicznej, za jednorazowy przejazd po tej samej drodze.

Należy w tym miejscu powołać się na orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach dotyczących stosowania art. 13k ustawy o drogach publicznych, wskazujące na skalę problemów związanych z interpretacją tego przepisu. W uzasadnieniu prawomocnego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 lutego 2013 r., sygn. akt: VIII SA/Wa 688/12, padło następujące stwierdzenie: *„Odnosząc się do zarzutu trzykrotnego ukarania za jeden przejazd, Sąd zgadza się z twierdzeniami organu, iż każdy zarejestrowany zapis ewidencyjny (obraz pojazdu) wskazujący na naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej powinien stanowić odrębną podstawę do wszczynania postępowań administracyjnych.”*. Informację o 12 innych wyrokach, dotyczących wielokrotności decyzji z jednego protokołu lub naruszeń stwierdzonych w niezbyt odległym okresie czasu, resort otrzymał od Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego (GITD) i są to sprawy o następujących sygnaturach: VI SA/Wa 1707/12, VI SA/Wa 1991/12, VI SA/Wa 1992/12, VI SA/Wa 2351/12, VI SA/Wa 2352/12, VI SA/Wa 2353/12, VI SA/Wa 2354/12, VI SA/Wa 2355/12, VI SA/Wa 2356/12, VI SA/Wa 2161/12, VI SA/Wa 2162/12 i VI SA/Wa 2163/12. We wszystkich tych sprawach skargi zostały oddalone.

Jednocześnie z informacji uzyskanych z GITD w okresie od dnia 20 marca do 5 czerwca 2013 r. sądy administracyjne w 18 przypadkach uchylły decyzje GITD w związku z nieprawidłową wykładnią art. 13k ustawy o drogach publicznych polegającą na utożsamieniu incydentu wygenerowanego przez bramownicę kontrolną z przejazdem po drodze płatnej. Przekazuję sygnatury tego typu spraw, w przypadku których uzasadnienia wyroków dostępne są bazie orzeczeń sądów administracyjnych: VI SA/Wa 2320/12, VI SA/Wa 2701/12, VI SA/Wa 2744/12, VI SA/Wa 83/13, VI SA/Wa 364/13, VI SA/Wa 366/13, VI SA/Wa 367/13, VIII SA/Wa 29/13.

Podkreślenia wymaga przy tym fakt, że sądy administracyjne utożsamiają przejazd drogą krajową, o którym mowa w art. 13k ust. 1 ustawy, z przejazdem odcinkiem drogi krajowej, na której pobierana jest opłata elektroniczna, wymienionym w przepisach rozporządzenia 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. Nr 80, poz. 433, z późn. zm.). W wyroku z dnia 26 marca 2013 r., sygn. akt: VI SA/Wa 2320/12, WSA w Warszawie stwierdził, że nie podziela „(...) zarzutu skarżącego, iż za przejazd po płatnych odcinkach autostrady można nałożyć tylko jedną karę pieniężną, zaś skarżący został ukarany trzykrotnie za to samo przewinienie tj. za przejazd bez uiszczenia opłaty. Ustosunkowując się do tego zarzutu, Sąd zauważa, że z art.13k ust. 1 pkt 1 u.d.p. oraz powołanego wyżej rozporządzenia 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 wynika, że karę 3.000 złotych nakłada się;

- na kierującego pojazdem samochodowym,
- za przejazd po drodze krajowej
- bez uiszczenia opłaty elektronicznej.

Oznacza to, że za każdy odrębny odcinek drogi krajowej wymieniony w ww. rozporządzeniu powinna być uiszczona stosowna opłata elektroniczna.”. Podobnie w wyrokach z dnia 1 lipca 2013 r., sygn. akt: VI SA/Wa 254/13, VI SA/Wa 255/13 i VI SA/Wa 257/13, oraz z dnia 2 lipca 2013 r., sygn. akt: VI SA/WA 256/13, WSA w Warszawie stwierdził, że nie ma „(...) wątpliwości, że naruszenie art. 13k ust. 1 pkt 1 w związku ze stosownym załącznikiem do rozporządzenia 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, w odniesieniu do wyodrębnionych w tych załącznikach płatnych dróg lub ich odcinków jest z założenia odrębnym naruszeniem, jeżeli dotyczy wyodrębnionej w powołanym rozporządzeniu drogi lub jej odcinka. Nie można zatem – jak w rozpatrywanej sprawie – traktować nawet ciągłego przejazdu po autostradzie A4 jako jednego przejazdu; w takiej sytuacji opłata elektroniczna powinna być pobierana za każdy wyodrębniony w załączniku rozporządzenia odcinek tej drogi. Konsekwentnie – brak opłaty powoduje nałożenie kary, przy czym – wbrew zarzutom skarżącego – dopuszczalne jest nałożenie kary pieniężnej stanowiącej wielokrotność (mnożnik) wyodrębnionych w powołanym rozporządzeniu odcinków drogi, za które nie została uiszczona opłata. Należy też zauważyć, że zarówno ustawa o drogach publicznych, jak i powołane rozporządzenie, nie posługują się pojęciem ciągłego albo jednego i jednorazowego przejazdu po drodze płatnej, lecz określają (w rozporządzeniu) enumeratywnie drogi płatne lub ich odcinki, za przejazd którymi należy wnieść stosowną, indywidualnie naliczoną opłatę elektroniczną (zależną m. in. od rodzaju pojazdu samochodowego). Sąd podziela również stanowisko organu odwoławczego, że każdy taki przejazd – a właściwie nałożenie kary pieniężnej za przejazd bez wniesienia opłaty elektronicznej, stanowi odrębną sprawę administracyjną, która powinna być załatwiona odrębną decyzją administracyjną.”. Przywołane uzasadnienia orzeczeń WSA wydają się więc pozostawać w sprzeczności z tezami zawartymi w opinii biegłego powołanego przez NIK, w której przyjęto, że „karę na podstawie art. 13k ust. 1 i 2 u.d.p. nakłada się za każdoczesny, ciągły przejazd drogą krajową bez opłaty lub po uiszczeniu opłaty w niepełnej wysokości”. Dodam, że Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej pismem z dnia 3 grudnia 2012 r., a więc przed wydaniem ww. wyroków przez WSA

w Warszawie, zgłosił wątpliwości co do słuszności posługiwania się przez biegłego pojęciem „*każdoczesnego, ciągłego przejazdu drogą krajową*” w opinii sporządzonej dla NIK.

W mojej opinii tezy powyższych orzeczeń pokazują stopień skomplikowania art. 13k ust. 1 ustawy i zakres możliwych interpretacji tego przepisu. Przy czym w praktyce orzeczenia te częściowo potwierdzają stanowisko Ministerstwa, zgodnie z którym każde zarejestrowane naruszenie obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej powinno stanowić podstawę do wszczęcia odrębnego postępowania administracyjnego, z tym, że za jednorazowy przejazd określonym odcinkiem płatnym (a nie całą drogą krajową) nie może zostać wymierzona więcej niż jedna kara administracyjna. Należy przyjąć więc, że dopuszczalne jest prowadzenie postępowań na podstawie zapisów zarejestrowanych w odstępach kilkunastominutowych bądź kilkunastokilometrowych, o ile stwierdzone zostały podczas przejazdu (nawet ciągłego) różnymi odcinkami dróg płatnych wymienionymi w przepisach ww. rozporządzenia Rady Ministrów.

Przywołane orzecznictwo, niejednokrotnie rozbieżne, a także treść zapytania prawnego skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego, w którym WSA w Warszawie postawił tezę, zgodnie z którą przepis art. 13k ust. 1 został zredagowany w sposób nieprecyzyjny, w pełni uzasadniają działania zmierzające do wprowadzenia bardziej przejrzystych zasad odpowiedzialności administracyjnej użytkowników naruszających obowiązek uiszczenia opłaty elektronicznej. W związku z powyższym przewiduje się wprowadzenie zasady, zgodnie z którą za poszczególne naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej popełnione w trakcie danej doby nie będzie mogła zostać nałożona więcej niż jedna kara administracyjna. Co istotne, nowelizacja ma swoim zakresem objąć postępowania administracyjne, które nie zostaną zakończone przed dniem wejściem w życie nowych przepisów, przy czym zauważyć należy, że w związku ze skierowaniem przez WSA w Warszawie wyżej już wymienionego zapytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego GITD zawiesza postępowania administracyjne prowadzone w oparciu o art. 13k ust. 1 ustawy o drogach publicznych na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 Kodeksu postępowania administracyjnego. W ramach projektowanej nowelizacji przewiduje się również zmianę adresata większości sankcji z kierującego pojazdem na właściciela/posiadacza pojazdu (przewoźnika).

Uchwalenie projektowanej zmiany przepisów w praktyce stanowić będzie realizację skierowanego do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wniosku o wdrożenie prac legislacyjnych polegających na zmianie przepisów ustawy o drogach publicznych (str. 12 Informacji NIK), przy czym podkreślę, że odpowiednie decyzje w przedmiotowym zakresie podjęte zostały przed otrzymaniem Informacji NIK.

Niezależnie od kwestii prawnych dotyczących interpretacji art. 13k ust. 1 ustawy o drogach publicznych oraz wydanej przez Ministra Infrastruktury opinii w sprawie wykorzystywania zapisów ewidencyjnych generowanych przez urządzenia KSPO pragnę opisać praktyczne skutki ww. interpretacji resortu. Jeszcze raz należy podkreślić, że nie wszystkie urządzenia kontrolne zainstalowane na sieci dróg objętych KSPO rejestrują obrazy pojazdu. Taką funkcję posiadają bowiem jedynie bramownice kontrolne oraz urządzenia przenośne, które mogą być instalowane na tzw. bramownicach naliczających. Bramownice kontrolne są rozmieszczone w miejscach, w których duże natężenie ruchu umożliwia przeprowadzanie kontroli jak największej liczby pojazdów. System ten wzmocniony jest przez urządzenia przenośne, które są czasowo umieszczane na niektórych bramownicach



naliczających na podstawie między innymi analiz natężenia ruchu na odcinkach płatnych. Łącznie jedynie ok. 7% wszystkich bramownic, które jak dotychczas zainstalowano na ww. sieci generuje obrazy pojazdów. Jedna bramownica rejestrująca obrazy pojazdu przypada średnio raz na ok. 50 km dróg krajowych objętych opłatą elektroniczną. Pozostałe bramownice, tzw. bramownice naliczające, nie powinny natomiast, zgodnie ze stanowiskiem resortu, stanowić podstawy do wszczynania postępowań administracyjnych, o których mowa w art. 13k ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

Z informacji powyższej wynika, że przyjęta interpretacja miała na celu zapobieżenie nakładaniu kar za każdą przejechaną bramownicę i ograniczenie ewentualnej, nadmiernej represyjności sankcji, skoro obrazy naruszeń, nie zawierające zarazem zdjęcia pojazdu dokonującego przejazdu na drodze krajowej objętej opłatą, rejestrowane przez zdecydowaną większość urządzeń kontrolnych systemu (ponad 90%), nie powinny stanowić podstawy do wszczynania postępowań administracyjnych dotyczących naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej.

Odnosząc się do niezapewnienia innym niż GITD organom uprawnionym do wykonywania kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej (Policja, Straż Graniczna, Służba Celna) warunków do wypełniania tych zadań należy podkreślić, że jeszcze przed rozpoczęciem funkcjonowania elektronicznego poboru opłat podjęta została decyzja, że Główna Inspekcja Transportu Drogowego będzie wiodącą służbą dedykowaną do pełnienia zadań w zakresie kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej. Jest to bowiem służba, która wcześniej kontrolowała system winietowy, a więc posiada doświadczenie, odpowiednie kwalifikacje oraz wykwalifikowany personel do kontroli systemów opłat. W związku z tym przeznaczono dodatkowe środki na zatrudnienie i przeszkolenie nowo zatrudnianych inspektorów. GITD otrzymał również pojazdy służące do dokonywania kontroli mobilnej, tzw. Mobilne Jednostki Kontrolne – MJK (94 pojazdy + 6 zapasowych). Wdrożony został interfejs pomiędzy komputerem MJK a laptopem GITD. W GITD utworzone zostało również Centrum Kontroli i Dowodzenia oraz zaplecze operacyjne do planowania pracy MJK, a także odbierania informacji o zarejestrowanych naruszeniach. W połowie maja 2011 r. rozpoczęto szkolenia inspektorów, tak aby zakończyły się przed lipcem 2011 r.

Podkreślić również należy, że kontrola prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej odbywa się na dwa sposoby. Oprócz kontroli mobilnej, do której wykorzystywane są ww. MJK, kontrola wykonywana jest również przez urządzenia stacjonarne, zainstalowane na sieci dróg płatnych (są to między innymi bramownice kontrolne i przenośne urządzenia kontrolne). Rejestrowanie naruszeń w ramach kontroli stacjonarnej odbywa się bez udziału GITD, który dopiero po przekazaniu stosownych informacji przez Operatora elektronicznego systemu poboru opłat wszczyna w uzasadnionych przypadkach postępowania administracyjne w związku z naruszeniem obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej.

Wszystkie przedstawione powyżej informacje zmierzają do uzasadnienia konkluzji, iż przyjęte rozwiązania dotyczące kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej zapewniają odpowiednią szczelność systemu i w należyty sposób zabezpieczają przychody Krajowego Funduszu Drogowego. W szczególności biorąc pod uwagę stały poziom generowanych przychodów, który niemal pokrywa się z przyjętymi w tym zakresie

szacunkami, nie ma podstaw do podważania tego stanowiska. Co więcej, GITD nie zgłasza postulatów zwiększenia liczby inspektorów przydzielonych do kontroli elektronicznego systemu poboru opłat ani stanu ich wyposażenia. Obecne stanowisko GITD świadczy, o tym że liczba inspektorów jest odpowiednia do wykonywanych obowiązków nałożonych na GITD, a także poddaje w wątpliwość zasadność zwiększenia zaangażowania innych służb w wykonywanie czynności kontrolnych, zwłaszcza, że służby nie są obowiązane, lecz jedynie uprawnione do wykonywania tych czynności.

W stosunku do pozostałych służb ustalono, że mogą one pełnić rolę wyłącznie wspomagającą. Po pierwsze, jeszcze przed uruchomieniem systemu służby te prezentowały stanowisko, zgodnie z którym posiadają one inne priorytety niż wykonywanie czynności kontrolnych w elektronicznym systemie poboru opłat. Resort nie ma informacji, aby stanowisko to zmieniło się po dniu 1 lipca 2011 r. Po drugie, brak jest ekonomicznego uzasadnienia, w związku z obserwowaną, należytą szczelnością systemu zapewnianą przez GITD, ponoszenia przez Skarb Państwa wysokich kosztów związanych z udostępnieniem służbom odpowiedniego wyposażenia, które pozwoliłoby na pełne uczestnictwo tych służb w kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej. W przypadku, gdyby służby miały być w pełni zaangażowane w kontrolę mobilną należałoby je wyposażać w Mobilne Jednostki Kontrolne. Koszt jednej Mobilnej Jednostki Kontrolnej (samochód wraz z wyposażeniem) wynosi ok. 806 tys. zł. W Inspekcji Transportu Drogowego (Głównym Inspektoracie i Wojewódzkich Inspektoratach) 325 z 697 Inspektorów zajmuje się kontrolą prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej, co stanowi ok. 47% stanu osobowego. W przypadku podjęcia decyzji o zaangażowaniu podobnej ilości zasobów Straży Granicznej i Służby Celnej w wykonywanie tych czynności koszt wyposażenia obu tych służb w same MJK wyniósłby ok. 1,8 mld złotych. Oprócz tego ww. służby należałoby doposażyć w odpowiedni sprzęt komputerowy i oprogramowanie, wdrożyć stosowne interfejsy, a także przeszkolić funkcjonariuszy. Wysokość przewidywanych kosztów, które musiałyby w tym zakresie ponieść Skarb Państwa powoduje, że pełne zaangażowanie tylko dwóch wymienionych służb (nie biorąc pod uwagę Policji) w procedurę kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej należy uznać za niecelowe.

Niemniej nawet pomimo braku stosownego wyposażenia, o którym mowa powyżej, pozostałe służby są w stanie wykonywać podstawowe czynności z zakresu kontroli mobilnej, to jest sprawdzać, czy pojazd poruszający się po drodze płatnej został wyposażony w urządzenie wykorzystywane do naliczania opłat. Dlatego też, resort przekazał służbom, które sygnalizowały taką potrzebę (Policji i Straży Granicznej), propozycję podstawowych zasad, które powinny zostać przyjęte podczas wykonywania działań kontrolnych przez te służby oraz numer rachunku bankowego, na który powinny zostać przekazywane środki z tytułu pobranych kar. Pomimo to jak dotychczas jedynie Policja nakładała kary pieniężne w związku z brakiem uiszczenia opłaty elektronicznej (3 decyzje administracyjne nakładające kary pieniężne w wysokości 3 tys. każda, wydane w roku 2012).

Informacje powyższe potwierdzają okoliczności, które resort zaobserwował przed uruchomieniem systemu, czyli brak zainteresowania pozostałych służb poważniejszym zaangażowaniem się w proces czynności kontrolnych w elektronicznym systemie poboru opłat.

W kwestii niezapewnienia w budżecie Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego (GITD) wystarczających środków finansowych na rzetelne zorganizowanie systemu kontroli



prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, przed uruchomieniem jej poboru w lipcu 2011 r. pragnę podkreślić, że minister właściwy do spraw transportu podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie w budżecie GITD środków finansowych na rzetelne zorganizowanie kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej. Ówczesne Ministerstwo Infrastruktury, biorąc pod uwagę doświadczenia innych państw europejskich oraz dążąc do zagwarantowania sprawnego i szczelnego systemu kontroli wnioskowało o zapewnienie środków na ten cel (etatyzacja dla GITD) w ustawie budżetowej na rok 2011. Gdy nie zostało to uwzględnione w budżecie Ministerstwa, pismem z dnia 31 stycznia 2011 r., znak: GI-074-4/2011, a potem pismem z dnia 21 lutego 2011 r. - znak: MB-6tb-0731-103/11 skierowano wniosek o uruchomienie środków rezerwy celowej na wynagrodzenia wraz z pochodnymi dla Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego w łącznej wysokości 5.000.000 zł.

Wskazywane przez GITD zapotrzebowanie na 513 etatów było wówczas planowanym stanem docelowym. Planowano, że etaty będą uruchamiane sukcesywnie gdy sieć objęta KSPO będzie się rozwijać. Ustalono, że w początkowym okresie, gdy system będzie obejmował ok. 1.600 km dróg krajowych, do kontroli systemu wystarczy ok. 180 inspektorów. GITD spośród swojej kadry miała zapewnić ok. 80 inspektorów (osoby, które dotychczas zajmowały się kontrolą systemu winietowego), a ówczesne Ministerstwo Infrastruktury występowało o środki na zatrudnienie kolejnych 100 kosztem wnioskowanych przez resort infrastruktury 5 mln zł na 100 etatów dedykowanych dla zadań kontrolnych w ramach KSPO.

GITD zaproponował, iż przez pierwszych kilka miesięcy funkcjonowania systemu ponad 200 inspektorów transportu drogowego zostanie oddelegowanych ze wszystkich 16 Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego i skierowanych do kontroli w ramach systemu KSPO. Z uwagi na zastąpienie z dniem 1 lipca 2011 r. systemu opłat za korzystanie z infrastruktury drogowej, tzw. systemu winietowego, elektronicznym systemem poboru opłat inspektorzy, którzy dotychczas zajmowali się kontrolą winiet, zostali przesunięci do zadań związanych z obsługą KSPO.

Dodam, że w dniu 5 maja 2011 r. na posiedzeniu Rady Ministrów został przyjęty wniosek dotyczący uwzględnienia we wstępnym projekcie ustawy budżetowej na rok 2012 środków finansowych na wynagrodzenia dla pracowników GITD w związku ze zwiększeniem zatrudnienia o 313 etatów w roku 2012. Ponadto wystosowano osiem pism do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z prośbą i pytaniem w sprawie przewidywanego terminu uruchomienia rezerwy celowej. W dniu 4 lipca 2011 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie częściowego podziału rezerwy celowej i przeznaczyła kwotę 1.669.248 zł, z uwzględnieniem terminu zwiększenia od 1 lipca 2011 r. na sfinansowanie wynagrodzeń dla co najmniej 72 (nie więcej niż 100) etatów w GITD, w celu zapewnienia skutecznej kontroli w ramach KSPO.

W odniesieniu do stwierdzenia dot. nieprzestrzegania uregulowań wewnętrznych i przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego przy rozpatrywaniu skarg dotyczących KSPO podkreślić należy, że w Wystąpieniu pokontrolnym przygotowanym przez NIK (znak: KIN-4101-06-02/2012) po kontroli w sprawie wdrażania krajowego systemu poboru opłat drogowych przeprowadzonej w resorcie transportu stwierdza się, że wszystkie skargi dotyczących wprowadzania i funkcjonowania KSPO zostały

rozpatrzone terminowo lub przekazane zgodnie z właściwością innym organom. Jedyne zarzuty NIK dotyczyły braku informowania skarżących o przekazaniu ich sprawy w celu rozpatrzenia zgodnie z właściwością przez inny organ (stosownie do art. 231 i art. 232 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego), a także nie przekazywania kopii otrzymanych skarg oraz ich rozstrzygnięć do Departamentu Kontroli, co wynika z przepisów wewnętrznych obowiązujących w resorcie transportu.

Odnosnie do wskazanej nieprawidłowości polegającej na „nieuprawnionym zaliczeniu bramownic, użytych jako konstrukcje wsporcze, dla urządzeń służących do poboru i kontroli uiszczania opłaty elektronicznej, do kategorii urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, co prowadziło do niestosowania przy wznoszeniu tych obiektów na drogach publicznych, przepisów *ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane* (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623) pragnę podtrzymać swoje stanowisko, sformułowane w piśmie stanowiącym odpowiedź na Wystąpienie pokontrolne oraz podtrzymane w czasie obrad Kolegium Najwyższej Izby Kontroli w dniu 24 kwietnia 2013 r. Ponadto podtrzymuję pogląd o niemożności realizacji wniosku pokontrolnego polegającego na podjęciu działań mających na celu usunięcie nieprawidłowego stanu w sprawie zaliczenia bramownic do urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (BRD).

Niemożność wykonania zalecenia pokontrolnego wynika z faktu, że w obowiązujących przepisach prawa brak jest ogólnej podstawy prawnej dla wydawania przez organy administracji wiążących interpretacji przepisów prawa powszechnie obowiązującego. W związku z tym stanowiska zajmowane przez komórki organizacyjne ministerstw mają charakter niewiążących opinii, nie mogących służyć jako dowody w postępowaniach prowadzonych w oparciu o przepisy prawa lub jako podstawy podejmowanych przez inne organy rozstrzygnięć. Należy zauważyć, że opinie i stanowiska ministerstw wydawane są często w sytuacji istnienia dwóch rozbieżnych linii orzeczniczych sądów administracyjnych, jednak ich wydanie nie powoduje rozstrzygnięcia sporu prawnego, lecz jedynie dostarcza informacji na temat poglądu ministerstwa lub jego komórki organizacyjnej na określonej kwestii

Organami interpretującymi przepisy prawa powszechnie obowiązującego są wyłącznie organy stosujące te przepisy, którymi w przedmiotowej sprawie będą organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz organy nadzoru budowlanego. Pogląd prawny w zakresie sposobu interpretacji norm przez te organy wyrażać będą również organy odwoławcze (administracyjne) oraz sądy administracyjne – badające prawidłowość zastosowania przepisów w konkretnych stanach faktycznych. Pogląd prawny innego organu nie ma wpływu na rozstrzygnięcia podejmowane przez te organy.

Ponadto należy ponownie zauważyć, że w opisanym przez Izbę stanie faktycznym trudno jest mówić o związku pomiędzy wydaniem interpretacji prawnej a skutkiem w postaci czynności lub zaniechania inwestora lub organu administracji architektoniczno-budowlanej. Zgodnie bowiem z przepisem art. 80 *ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego*, organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona. Przepis ten, jak wskazują komentatorzy, ustanawia zasadę swobodnej oceny dowodów, w ramach której „organ prowadzący postępowanie >według swojej wiedzy, doświadczenia oraz wewnętrznego przekonania ocenia wartość dowodową poszczególnych środków dowodowych, wpływ udowodnienia jednej okoliczności na inne okoliczności<.” (A. Wróbel (red.) – Komentarz aktualizowany do Kodeksu

postępowania administracyjnego, stan prawny na dzień 30 grudnia 2012 r., w: LEX nr 139456). Wyjaśnienia w zakresie dopuszczalności sporządzenia omawianego stanowiska przez Dyrektora Departamentu w MTBiGM zostały także zawarte w piśmie z dnia 20 listopada 2012 r. znak BP3j-0731-31-1/12, kierowanym w odpowiedzi na pismo kontrolerów KIN-P/12/080/JF/021 z dnia 9 listopada 2012 r. Skoro zatem możliwe jest zajmowanie przez komórki organizacyjne ministerstw stanowisk w kwestii niewiążącej interpretacji przepisów prawa powszechnie obowiązującego, to nie można stwierdzić, że doszło do sprzeczności z przepisami prawa w sytuacji, gdy jeden z tych poglądów okazał się być kwestionowany przez inną osobę, także nie dysponującą prawem do dokonywania wiążącej wykładni (w tym przypadku: biegłego powołanego przez Najwyższą Izbę Kontroli).

Przede wszystkim należy zauważyć, że elektroniczny system poboru opłat wpływa pozytywnie na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Polityka zróżnicowania stawek opłat w zależności od klasy emisyjnej EURO ma na celu doprowadzenie do progresywnego odmłodzenia taboru, co skutkuje wzrostem udziału nowoczesnych i bardziej bezpiecznych pojazdów o wyższej klasie EURO. Modernizacja taboru niesie ze sobą zarówno pozytywne skutki środowiskowe, jak i wpływa korzystnie na poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego. W ciągu roku od uruchomienia systemu stwierdzono wzrost udziału nowoczesnej klasy EURO 5 oraz spadki starszych, mniej ekonomicznych i ekologicznych klas EURO 1, 2 i 3.

Jednym z celów wdrożenia systemu było wprowadzenie mechanizmu ekonomicznego wpływającego na decyzje podejmowane przez nadawców ładunków. W wyniku wprowadzenia opłaty ETC oczekiwać można przeniesienia części ruchu z dróg na kolej, w szczególności w segmencie przewozów intermodalnych. Od chwili uruchomienia systemu ETC w Polsce przewozy te dynamicznie rosły.

Doświadczenia innych krajów związanych z zastosowaniem systemów ETC wskazują, że dzięki zastosowaniu systemu ograniczeniu ulega liczba przejazdów pustych, a więc wykorzystanie sieci drogowej następuje w sposób bardziej ekonomiczny, a zbędne przejazdy są na niej ograniczane.

Ponadto infrastruktura viaTOLL może pełnić istotne funkcje związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego. Należy podkreślić, że system viaTOLL posiada techniczne możliwości o funkcjonalności zbliżonej do urządzeń o charakterze ITS (*Intelligent Transport System*). Na podstawie obecnego systemu transakcyjnego istnieje możliwość wygenerowania dla danego pojazdu zestawienia zarejestrowanych przejazdów pod bramownicami naliczającymi opłaty. Stwarza to zatem możliwość przeanalizowania trasy przejazdu danego pojazdu (np. pojazdu ponadnormatywnego) na drogach objętych systemem viaTOLL. Z takiej możliwości korzystają już obecnie regularnie służby związane z bezpieczeństwem państwa, które posiadają odpowiednie uprawnienia do dostępu do tego rodzaju danych transakcyjnych. System może być również wykorzystywany do nadzoru nad prędkością pojazdów ciężarowych, zapewniając informacje dla firm ubezpieczeniowych o użytkownikach wielokrotnie naruszających ograniczenia prędkości.

Uznanie y bramownic za urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego, o których mowa w § 1 pkt 4 *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach* nastąpiło w oparciu o informację dotyczącą faktu montowania na ww. bramownicach tablic



informacyjnych o zmiennej treści. W zapytaniu GDDKiA (pismo z dnia 18 marca 2011 r. znak GDDKiA-DPP-PPP3-JKi-647/2011) wskazano, że na bramownicach montowane są zarówno urządzenia związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego, jak i urządzenia służące do poboru opłat za korzystanie z drogi. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, kwalifikacja bramownicy jako urządzenia związanego z bezpieczeństwem ruchu drogowego lub jako obiektu budowlanego następuje niezależnie od cech konstrukcyjnych oraz gabarytów ww. instalacji, jedynie w oparciu o rodzaje zamontowanych urządzeń. W związku z tym kluczowe jest określenie, jakie typy urządzeń stanowią „urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego”, a co za tym idzie przesadzają o właściwym trybie administracyjnym poprzedzającym rozpoczęcie robót budowlanych dotyczących bramownic.

Podkreślić należy, że biegły (powołany przez NIK) w opinii uzupełniającej stwierdził, że w jego ocenie fakt instalowania na bramownicach urządzeń będących elementem systemu wykrywania zdarzeń niebezpiecznych czy sterowania natężeniem potoków ruchu (powodujących niwelowanie poziomu hałasu oraz liczby zatorów i zdarzeń w ruchu drogowym) może stanowić o uznaniu bramownicy za „urządzenie bezpieczeństwa ruchu drogowego”, bowiem – jak stwierdza biegły – katalog tych urządzeń ma charakter otwarty, a zatem kwalifikacja danego urządzenia jako związanego z bezpieczeństwem nie jest automatyczna, lecz wymaga analizy wpływu tego urządzenia na ten aspekt ruchu drogowego. Nie ma zatem przeciwwskazań do uznania systemu poboru opłat za element infrastruktury technicznej mającej na celu między innymi poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego w sposób opisany w piśmie GDDKiA-DPP-PPP3-AGr-64-4219/2012, stanowiącym polemikę z opinią biegłego. Odnosząc się do treści opinii biegłego należy wskazać, że jako podstawę swoich twierdzeń autor ww. opinii przyjął nie tylko obowiązujące przepisy prawa, ale również treść umowy pn. „Krajowy System Poboru Opłat, w tym czynności związane z poborem Opłaty Elektronicznej” zawartej między GDDKiA a Konsorcjum Kapsch. Biegły podważa interpretację, zgodnie z którą bramownicy nie wymagają pozwolenia na budowę i zgłoszenia, na podstawie postanowień tejże umowy. Należy jednak zaznaczyć, że umowy, w tym również zawarte przez GDDKiA, nie mogą być traktowane jako powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Tym samym dokonywanie wykładni powszechnie obowiązującego prawa na podstawie zawartej przez inwestora umowy, zwłaszcza na podstawie definicji „bramownicy” zawartej w umowie, budzi poważne wątpliwości co do zasadności wniosków opinii. Trzeba przy tym podkreślić, że stanowisko Departamentu nie rozstrzygało postanowień zawartej przez GDDKiA umowy, lecz dotyczyło przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w związku z tym definicje pojęć stosowane na potrzeby ww. umowy są bez znaczenia dla przedmiotowej sprawy.

Należy podkreślić, iż w początkowej fazie funkcjonowania systemu viaTOLL na bramownicach montowane były urządzenia związane z poborem opłat, jednakże w chwili obecnej trwają zaawansowane prace mające na celu zamontowanie na bramownicach innych urządzeń, tj. czujników stacji meteorologicznych, kamer CCTV oraz tablic VMS. W dniu 11 czerwca 2013 r. został ogłoszony przetarg nieograniczony na dostawę wraz z instalacją i utrzymaniem, pilotażowego modułu informacji meteorologicznej z funkcją oddziaływania na ruch drogowy (GDDKiA/DPR/2012/I/5/BP/Ce). Otwarcia ofert dokonano w dniu 2 września 2013 r., zaś wykonawca ma według specyfikacji 4 miesiące na zainstalowanie modułu na bramownicach.

Zgodnie z przepisami *ustawy o wyrobach budowlanych*, aby wyrób budowlany można było wprowadzić do obrotu, producent takiego wyrobu musi wydać stosowną deklarację zgodności (np. w oparciu o Polskie Normy) i na tej podstawie oznakować wyrób budowlany znakiem budowlanym lub oznakowaniem CE. Deklaracja zgodności jest dokumentem,

w którym producent oświadcza o zgodności wyrobu budowlanego np. z Polską Normą. Producent wyrobu budowlanego nie jest jednak obowiązany przekazać deklaracji zgodności konsumentowi (np. inwestorowi). Tym samym inwestor konkretnej inwestycji nie ma obowiązku dysponować takim dokumentem. Biorąc powyższe pod uwagę, organy administracji architektoniczno-budowlanej przy wydawaniu pozwoleń na budowę lub przy rozpatrywaniu zgłoszeń nie mogą żądać od inwestora deklaracji zgodności, skoro inwestor nie ma prawa żądać przekazania tego dokumentu od producenta wyrobu budowlanego, który ma być zastosowany przy robotach budowlanych. Ponadto żaden przepis nie obliguje organów administracji architektoniczno-budowlanej do sprawdzania, czy w obiekcie budowlanym są stosowane wyłącznie wyroby budowlane prawidłowo wprowadzone do obrotu.

Ponadto przepisy ustawy - Prawo budowlane określają procedury związane z uzyskaniem zgody budowlanej, nie regulują kwestii „świadectw odbioru”. Oznacza to, że organy administracji architektoniczno-budowlanej nie mają prawa żądać od inwestorów przedstawienia takich świadectw i sprawdzać ich prawdziwości. Przepisy *ustawy o wyrobach budowlanych* również nie regulują spraw dotyczących „świadectw odbioru”.

Ponadto wskazać należy, iż Wojewódzcy Inspektorzy Nadzoru Budowlanego wspólnie z przedstawicielami NIK przeprowadzili kontrole dotyczące utrzymania i użytkowania odcinków dróg wraz z urządzeniami bezpieczeństwa ruchu, w tym bramownicami na terenie 8 województw (dolnośląskie, łódzkie, małopolskie, opolskie, podkarpackie, śląskie, świętokrzyskie, zachodniopomorskie). Kontroli poddano łącznie 59 urządzeń bezpieczeństwa ruchu - bramownic (dolnośląskie - 9, łódzkie - 10, małopolskie - 10, opolskie - 0, podkarpackie - 10, śląskie - 8, świętokrzyskie - 7, zachodniopomorskie - 5). W wyniku przeprowadzonych kontroli w żadnym przypadku nie wydano zakazu użytkowania skontrolowanego odcinka drogi, jak również nie nałożono innego rodzaju obowiązków. Niezależnie jednak od tego, w związku z informacjami przekazanymi przez Niemiecki Instytut Techniki Budowlanej dotyczącymi zastosowania do wykonania bramownic kształtowników mogących nie spełniać wymogów norm EN 10210 i EN 10219, podjęto dodatkowe czynności kontrolne, w wyniku których Małopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego wszczął postępowania wyjaśniające.

Podsumowując należy stwierdzić, że w opisywanym przypadku, zarówno wzniesienie bramownic bez udziału organów administracji architektoniczno-budowlanej, jak i uzyskanie zgody na tę inwestycję w jednym z trybów regulowanych przepisami *ustawy – Prawo budowlane*, w żaden sposób nie przyczyniłoby się do możliwości wykrycia przez organy administracji architektoniczno-budowlanej faktu użycia nieprawidłowych materiałów budowlanych. Tym samym nie można mówić o jakimkolwiek związku pomiędzy działaniem tych organów, a faktem powstania hipotetycznego zagrożenia. Nawet gdyby założyć istnienie stanu prawnego, w których organ administracji architektoniczno-budowlanej zobowiązany jest badać dopuszczalność użytych materiałów budowlanych, z ustaleń Najwyższej Izby Kontroli wynika, że w przedmiotowej sprawie materiały te zostały „*wprowadzone do obrotu na podstawie sfałszowanych świadectw odbioru*”. W opisywanej sytuacji zatem doszło do popełnienia przestępstwa posłużenia się sfałszowanym dokumentem, zaś wykrycie tego faktu przez pracowników administracji architektoniczno-budowlanej nie byłoby możliwe, bowiem nie posiadają oni w tym zakresie żadnych faktycznych ani prawnych możliwości.

Osobnego omówienia wymaga zapis dotyczący niedostatecznego poszanowania praw osób trzecich w związku ze wzniesieniem bramownic z wyłączeniem reglamentacji *ustawy – Prawo budowlane*. Zgodnie z przepisem art. 28 ust. 2 *ustawy – Prawo budowlane*, stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy



wieczysci lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. Obszar oddziaływania obiektu jest pojęciem zdefiniowanym w przepisach ww. ustawy jako teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu tego terenu (art. 3 pkt 20 ustawy – Prawo budowlane). Katalog stron w postępowaniu w przedmiocie udzielenia pozwolenia na budowę określa się zatem wyłącznie w oparciu o kategorię obszaru oddziaływania obiektu, który to obszar wyznaczany jest na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego na skutek stwierdzenia, że realizacja inwestycji prowadzi do ograniczenia w sposobie zagospodarowania działki sąsiedniej. W *Informacji* nie wskazano na żaden przepis, który mógłby powodować objęcie właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości sąsiadujących z pasem drogowym, obszarem oddziaływania jednego z lokalizowanych w tym pasie obiektów. Jednocześnie należy wskazać, że realizacja drogi publicznej wiąże się z wprowadzeniem na nieruchomościach sąsiadujących określonych ograniczeń w zagospodarowaniu (art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych). Wobec tego, w hipotetycznej sytuacji prowadzenia postępowania w przedmiocie pozwolenia na budowę bramownicy, udział w tym postępowaniu na prawach stron właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości przylegających do pasa drogowego nie jest automatyczny, lecz musi wynikać z obszaru oddziaływania tej inwestycji. W *Informacji* zaś nie zawarto żadnej informacji sugerującej, że obszar ten powodowałby zaliczenie do kręgu stron osób innych niż inwestor.

Z poważaniem

Z upoważnienia  
MINISTRA TRANSPORTU,  
BUDOWNICTWA I GOSPODARKI MORSKIEJ



Zbigniew Rynasiewicz  
Sekretarz Stanu



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KIN-4101-06/2012

Warszawa, 10 października 2013 r.

OPINIA

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.) przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej do „*Informacji o wynikach kontroli wdrażania krajowego systemu poboru opłat drogowych*”.

Argumenty przedstawione w stanowisku Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej nie dają podstaw do zmiany ocen, uwag i wniosków zawartych w przedmiotowej *Informacji*. Dotyczy to w szczególności ustaleń kontroli, które wykazały nieprawidłowości na etapie przygotowania, budowy i eksploatacji Krajowego Systemu Poboru Opłat (KSPO) oraz w zakresie kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej. Przywołane w stanowisku argumenty są w większości powtórzeniem treści zastrzeżeń, zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego po kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, które zostały oddalone uchwałą Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 24 kwietnia 2013 r. W tej sytuacji ponowne ich podnoszenie jest bezprzedmiotowe.

W *Informacji* zawierającej pozytywną ocenę mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działań organów administracji rządowej odpowiedzialnych za wdrożenie KSPO, przedstawione zostały efekty uruchomienia tego systemu. Należy do nich zaliczyć m.in. likwidację nieefektywnie funkcjonującego systemu winietowego, wygenerowanie zaplanowanych przychodów oraz stworzenie w Polsce warunków do wdrożenia Europejskiej Usługi Opłaty Elektronicznej.

W *Informacji* przedstawione zostały również nieprawidłowości, zweryfikowane w drodze procesu odwoławczego związanego z wniesieniem zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych, które obniżają ogólną ocenę. Do najważniejszych należy zaliczyć nieobjęcie układu pomiarowego sieci viaTOLL, służącego do naliczania i poboru opłat drogowych, prawną kontrolą metrologiczną; nieuprawnione zaliczenie bramownic - tj. ciężkich metalowych konstrukcji wsporczych, służących do montowania urządzeń do naliczania opłaty elektronicznej - do urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i wybudowanie ich z tego względu bez uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę oraz dopuszczenie do niezgodnego z przepisami wielokrotnego karania kierowców za nieuiszczenie opłaty za jednorazowy przejazd po tej samej drodze.

Osobnego omówienia - w świetle przedstawionego stanowiska - wymagają niektóre kwestie dot. budowy bramownic bez pozwoleń budowlanych oraz wyboru technologii stosowania elektronicznego poboru opłat.

W kwestii odnoszącej się do wzniesienia bramownic bez pozwoleń na budowę należy zauważyć, że nie znajduje uzasadnienia zaprezentowany w stanowisku pogląd, że nieprzestrzeganie przy budowie bramownic przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.), nie naruszało praw właścicieli działek graniczących z pasem drogowym, na którym były one wznoszone. Wskazują na to przepisy art. 28 ust. 1 i 2 tej ustawy, które postanawiają właśnie, że roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę oraz że stronami ustalonymi w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. Przeprowadzenie postępowania w sprawie uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę ma służyć m. in. ustaleniu stron postępowania i realizacji ich uprawnień.

Nieuzasadniony jest również pogląd, że dokonanie wyboru technologii funkcjonowania wprowadzanego w Polsce systemu poboru opłaty elektronicznej, przed przystąpieniem do postępowania przetargowego, naruszałoby obowiązek zachowania w postępowaniu uczciwej konkurencji, nałożony przepisem art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.). Przepis ten określa bowiem zasady przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia i nie odnosi się do samego procesu ustalenia rodzaju dostawy lub usługi, jakie w ramach tego postępowania ma zamiar pozyskać zamawiający. Uwzględnienie w opisie przedmiotu zamówienia wymogu wykorzystywania jednej z technologii dopuszczonych obowiązującymi przepisami stanowiłoby wyraz dozwolonej autonomii zamawiającego przy określaniu pożądanych przez niego cech przedmiotu zamówienia – co nie jest sprzeczne z przepisami powołanej ustawy o zamówieniach publicznych. Należy przy tym nadmienić, że istotą zarzutu sformułowanego przez NIK w tym zakresie było niewypracowanie koncepcji funkcjonowania systemu poboru opłaty elektronicznej przed ogłoszeniem przetargu na budowę i zarządzanie KSPO.

Przedstawiając powyższą opinię wyrażam jednocześnie przekonanie, że wykorzystanie przez organy administracji rządowej ocen, uwag i wniosków zawartych w niniejszej *Informacji* przyczyni się do poprawy funkcjonowania KSPO oraz wyeliminowania potencjalnych nieprawidłowości, które mogłyby powstać w kolejnych etapach budowy tego systemu.

*Liczę na wyrozumiałość*

*Wojciech Kutyła*

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyła