



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH KUTYŁA

KIN-4101-06-02/2012
P/12/080

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/12/080 – Wdrażanie krajowego systemu poboru opłat drogowych.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury

Kontrolerzy

1. Jarosław Florkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82463 z dnia 28.08.2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

2. Jacek Zaremba, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82476 z dnia 10.10.2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 2-4)

Jednostka
kontrolowana

Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej ul. Chałubińskiego 4/6
00-928 Warszawa

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Pan Sławomir Nowak Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działania ministra właściwego do spraw transportu, podejmowane w celu: przygotowania koncepcji i wdrożenia krajowego systemu poboru opłat drogowych², nadzoru nad Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad oraz Głównym Inspektorem Transportu Drogowego, w zakresie wypełniania zadań związanych z funkcjonowaniem tego Systemu, a także implementacji do prawa polskiego regulacji wspólnotowych dotyczących Europejskiej Usługi Opłaty Elektronicznej³.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Ustalenia kontroli wykazały, że działania Ministra doprowadziły do uruchomienia KSPO z dniem 1 lipca 2011 r., przy czym zasadnicza część tego Systemu, związana z wdrożeniem I etapu poboru opłaty elektronicznej na drogach krajowych⁴, włączona została do eksploatacji z dwudniowym opóźnieniem⁵. Stan ten spowodował, że przez 2 dni wskazana opłata nie była pobierana za przejazd pojazdów samochodowych po sieci dróg płatnych, określonych w rozporządzeniu Rady

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

² System ten wdrożony został pn. Krajowy System Poboru Opłat (KSPO), w związku z wejściem w życie przepisów art. 13 ust.1 pkt 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.), wprowadzających z dniem 1 lipca 2011 r. opłatę elektroniczną za przejazd po drogach krajowych pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej (dmc) powyżej 3,5 t oraz autobusów. KSPO składa się z elektronicznego (ETC) i manualnego (MTC) systemu poboru opłat drogowych.

³ Europejska Usługa Opłaty Elektronicznej stanowi rozwiązanie prawne umożliwiające użytkownikom dróg płatnych w Unii Europejskiej zawarcie umowy z jednym podmiotem i używanie jednego urzędnika do naliczania opłaty za przejazd po drogach w krajach Wspólnoty, w których funkcjonuje ETC.

⁴ System ten pn. „viaTOLL” miał być wdrożony w 4 etapach, od lipca 2011 r. do stycznia 2014 r., przy czym I etap miał obejmować - 1573 km, II etap - 150 km, III etap - 970 km, a IV etap - 200 km dróg płatnych.

⁵ Z dniem 1 lipca 2011 r. rozpoczął funkcjonowanie MTC za przejazd po autostradzie A2 na odcinku Konin - Stryków pojazdów samochodowych o dmc do 3,5 t, natomiast ETC, którym objęte zostało 649 km autostrad, 554 km dróg ekspresowych oraz 370 km pozostałych dróg krajowych, uruchomiony został w dniu 3 lipca 2011 r.

Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej⁶. Należy jednak podkreślić, że KSPO uruchomiony został w terminie niespełna 8 miesięcy⁷, podczas gdy wdrażanie podobnych systemów w innych krajach trwało z reguły znacznie dłużej⁸. System wygenerował przy tym, w okresie od 1 lipca 2011 r. do 21 września 2012 r., wpływy w wysokości 1.093.181 tys. zł, w tym: 973.429 tys. zł z tytułu opłaty elektronicznej /ETC/⁹ oraz 119.752 tys. zł z tytułu opłat za przejazd autostradami¹⁰ /MTC/.

Formułując powyższą ocenę, Najwyższa Izba Kontroli wzięła również pod uwagę pozytywne działania ministra właściwego do spraw transportu związane z:

- powierzeniem Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad zadań w zakresie wdrożenia elektronicznego systemu poboru opłat 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 w szczególności 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,
- 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.¹¹

⁶ Dz. U. Nr 80, poz. 433.

⁷ Od czasu podpisania w dniu 2 listopada 2010 r. przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (w imieniu Skarbu Państwa) z Konsorcjum Kapsch, umowy na budowę i zarządzanie ww. Systemem.

⁸ Uruchomienie ETC trwało: w Austrii 18 miesięcy, w Czechach 9 miesięcy, w Niemczech 15 miesięcy, a na Słowacji 11 miesięcy.

⁹ Przy uwzględnieniu kwot potrąconych wykonawcy, z tytułu nieszczelności systemu w lipcu i sierpniu 2011 r.

¹⁰ Pobieranej na podstawie art. 37a ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 931), zwanej dalej ustawą o autostradach płatnych.

¹¹ 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 24.12.2008 r.¹¹ 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, celem zabezpieczenia wykonywania kontroli wnoszenia opłaty elektronicznej. W efekcie braku działań 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%.

- niedostatecznym sprawowaniu nadzoru nad Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad, 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 z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹², decyzji o pozwoleniu na ich budowę,
- niedostatecznym sprawowaniu nadzoru nad Głównym Inspektorem Transportu Drogowego 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 karania kierowców, którzy naruszyli obowiązek uiszczania opłaty elektronicznej, za jednorazowy przejazd po tej samej drodze krajowej,
- niepodjęciu rzetelnych działań w celu dostosowania regulaminów organizacyjnych ministerstwa właściwego ds. transportu do obowiązujących przepisów prawa w obszarze prowadzenia spraw nadzoru Ministra nad Głównym Inspektorem Transportu Drogowego w zakresie obowiązków GITD wynikających z ustawy o drogach publicznych¹³,
- nieprzestrzeganiu przepisów wewnętrznych i postanowień Kodeksu postępowania administracyjnego przy rozpatrywaniu skarg dotyczących KSPO.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Proces przygotowania i realizacji koncepcji KSPO, w tym nadzoru ministra właściwego ds. transportu nad Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad oraz Głównym Inspektorem Transportu Drogowego w zakresie wypełniania zadań związanych z funkcjonowaniem Systemu

1.1. Organizacja oraz przygotowanie kadrowe do realizacji zadań związanych z nadzorem nad wypracowaniem koncepcji, wdrażaniem i funkcjonowaniem KSPO

Opis stanu faktycznego

W 2006 r. Minister Transportu zainicjował pracę nad wdrożeniem w Polsce elektronicznego systemu poboru opłat. Powołał zespół, którego zadaniem było m.in. zidentyfikowanie problemów związanych z obowiązującym systemem opłat za korzystanie z dróg krajowych, w tym w szczególności związanych z równoczesnym funkcjonowaniem opłat przewidzianych przepisami o transporcie drogowym i opłat pobieranych zgodnie z przepisami o autostradach płatnych oraz KFD oraz opracowanie koncepcji uporządkowania systemu opłat i przedstawienie rekomendacji kierownictwu resortu. Projekt koncepcji został przedstawiony na posiedzeniu kierownictwa resortu w dniu 17.07.2007 r. Minister Transportu p. Jerzy Polaczek zdecydował zlikwidować obowiązek wykupu opłaty typu winietowego za użytkowanie sieci dróg krajowych w Polsce przez pojazdy ciężarowe, oraz przywrócić system myta bezpośredniego dla tych pojazdów na

¹² Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz.1623 ze zm.

¹³ 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 uiszczania opłaty elektronicznej weszła w życie 24.12.2008 r., to prowadzenie nadzoru nad GITD w zakresie kontroli systemów opłat za przejazd po drogach krajowych powierzono Departamentowi Dróg i Autostrad dopiero w regulaminie organizacyjnym obowiązującym od 08.10.2011 r., ponad dwa lata po zmianie przepisów i trzy miesiące po uruchomieniu KSPO.

wybranych drogach krajowych, stanowiących polską część Transeuropejskiej Sieci Transportowej¹⁴ oraz w miarę potrzeby na innych wybranych drogach równoległych i konkurencyjnych do dróg sieci TEN-T, na które może być przekierowywana istotna część ruchu ciężarowego. Departament Rządowego Programu Budowy Dróg i Autostrad Ministerstwa Transportu przygotował projekt ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw, który został przyjęty na posiedzeniu kierownictwa w dniu 18.09.2007 r. Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw weszła w życie 24.12.2008 r. z zastrzeżeniem, że art. 13 ust. 1 pkt 3 (obowiązek ponoszenia opłat za przejazdy po drogach krajowych pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony) stosuje się od dnia 01. 07. 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 20-22, 150-251, 391-436,)

Minister Infrastruktury polecił Zastępcy Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad przystąpić do przygotowania studium wykonalności systemu elektronicznego poboru opłat¹⁵. Powołał także zespół do spraw wdrożenia systemu elektronicznego poboru opłat elektronicznych, przewidzianego w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, który miał działać przy Generalnym Dyrektorsze Dróg Krajowych i Autostrad i był organem pomocniczym Ministra Infrastruktury¹⁶. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad poinformował¹⁷ Ministra Infrastruktury o zakończeniu prac nad dokumentem pt. Analiza techniczno – finansowo – prawna wdrożenia elektronicznego systemu poboru opłat w Polsce Etap I i II”, a także przedstawił rekomendacje w zakresie wyboru rozwiązania organizacyjno – prawnego wdrożenia systemu elektronicznego poboru opłat elektronicznych. Minister Infrastruktury¹⁸ postanowił przyjąć wszystkie rekomendacje dotyczące m.in.:

- wariantu sieciowo-technologicznego obejmującego autostrady, drogi ekspresowe oraz drogi krajowe alternatywne z systemem opartym na technologii satelitarnej lub hybrydowej;
- nie wskazywania w dokumentacji przetargowej określonej technologii poprzestając na precyzyjnym opisanu oczekiwanej funkcjonalności;
- połączenia w postępowaniu przetargowym funkcji operatora systemu elektronicznego poboru opłat (ETC) z operatorem manualnego systemu poboru opłat na odcinkach autostrad budowanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad;

Powierzył także funkcję operatora systemu Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad oraz wyraził zgodę na wszczęcie procedury przetargowej przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

(dowód: akta kontroli str. 365-381, 6-11, 912-919)

Kierownictwo resortu otrzymywało kwartalne sprawozdania z prac nad wdrożeniem KSPO. Informowały one o postępach prac nad wdrożeniem i uruchomieniem Systemu. W okresie od czerwca do września 2011 r. informacje o postępach prac przy uruchomieniu systemu były prezentowane raz w tygodniu.

(dowód: akta kontroli str. 24-149, 150-251)

¹⁴ Określonej Decyzją Nr 1692/96 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnotowych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T w Polsce jest to sieć około 4,8 tys. km autostrad, dróg ekspresowych oraz innych dróg tranzytowych)

¹⁵ Pismo z dnia 16.02.2009 r.

¹⁶ Prace ww. zespołu, nie pozwoliły na wybór technologii, w jakiej miał funkcjonować ETC.

¹⁷ Pismo z dnia 04.12.2009 r.

¹⁸ Pismo z dnia 18.12.2009 r.

Ministerstwo Infrastruktury przygotowało projekty aktów wykonawczych do zmienionej ustawy o drogach publicznych, tj.:

- rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, oraz w sprawie wysokości stawek opłaty elektronicznej¹⁹, które weszło w życie 1 lipca 2011 r.;
- rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie obliczania maksymalnej stawki opłaty elektronicznej z 22.03.2011 r. ²⁰, które weszło w życie 27 kwietnia 2011 r.;
- rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23.06.2011 r. w sprawie trybu, sposobu i zakresu kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej²¹, które weszło w życie 1 lipca 2011 r.;
- rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 03.04.2011 r. w sprawie wnoszenia opłat elektronicznych i ich rozliczania oraz przekazywania opłat elektronicznych i kar pieniężnych na rachunek Krajowego Funduszu Drogowego²², które weszło w życie 2 maja 2011 r.
- 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 drogach²³, które weszło w życie 30 czerwca 2011 r.
- rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 czerwca 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie znaków i sygnałów drogowych²⁴, które weszło w życie 30 czerwca 2011 r.

Szczegółowe badanie procesu przygotowania dwóch projektów rozporządzeń, tj.:

- 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,
- rozporządzenia Ministra Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 czerwca 2011 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie znaków i sygnałów drogowych

wykazało, że stosowano przepisy wewnętrzne w tym zakresie tj. zarządzenie Ministra Infrastruktury nr 45 z dnia 21.07.2008 r. w sprawie prac nad projektami dokumentów rządowych, umów międzynarodowych oraz wewnętrznych aktów prawnych²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 511-676, 709-728, 946-958, 931-933)

W dniu 9 czerwca 2011 r. Ministrowie Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji podpisali rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie znaków i sygnałów drogowych. W dniu 3 czerwca 2011 r. Minister Infrastruktury podpisał rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach. Przedmiotowe rozporządzenia zostały wprowadzone w następstwie zmiany ustawy o drogach publicznych, która weszła w życie 24 grudnia 2008 r. i dotyczyły

¹⁹ Dz. U. Nr 80, poz. 433 ze zm.

²⁰ Dz. U. Nr 77, poz. 417.

²¹ Dz. U. Nr 133, poz. 773.

²² Dz. U. Nr 91, poz. 524.

²³ Dz. U. Nr 124, poz. 702.

²⁴ Dz. U. Nr 124, poz. 705.

²⁵ Dz. Urz. MI nr 10, poz. 54

wprowadzenia nowego znaku informacyjnego D-39a „opłaty drogowe” oraz tabliczki T-34 „tabliczka wskazująca pobór opłaty elektronicznej za przejazd drogą publiczną” oraz zasad umieszczania znaku D-39a na drogach oraz wymagań technicznych dla tego znaku. Rozporządzenia ogłoszone w dniu 15 czerwca 2011 r. weszły w życie 30 czerwca 2011 r. Pracę nad projektami ww. rozporządzeń rozpoczęto w styczniu 2011 r., w lutym 2011 r. przekazano projekty rozporządzeń dot. zmiany rozporządzeń w sprawie: znaków i sygnałów drogowych oraz szczegółowych warunków technicznych (...) do uzgodnień wewnątrzresortowych. Po zakończeniu uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych podpisane projekty ww. rozporządzeń przekazano (18.05.2011 r.) do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji celem podpisania. Pismem z dnia 09.06.2011 r. Departament Transportu Drogowego przekazał ww. rozporządzenia do Rządowego Centrum Legislacji z prośbą o opublikowanie w jednym dzienniku ustaw.

Zastępca Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad p. Magdalena Jaworska informowała Dyrektora Departamentu Dróg i Autostrad Ministra Infrastruktury, że w przypadku nie ukazania się zmiany rozporządzenia dot. znaków drogowych dla oznakowania początków odcinków drogi na którym obowiązuje ETC do dnia 08.05.2011 r. nie będzie możliwe rozpoczęcie produkcji znaków drogowych, co za tym idzie nie będzie możliwe oznakowanie dróg zgodnie z wymogami zawartymi w umowie.

(dowód: akta kontroli str. 709-728, 1176-1218, 946-958)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- rozporządzenia zmieniające rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych, a także w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach, weszły w życie 30.06.2011 r., tj. jeden dzień przed terminem uruchomienia Systemu.

Stan ten doprowadził do sytuacji, w której na dzień uruchomienia KSPO drogi objęte obowiązkiem uiszczenia opłaty elektronicznej nie zostały właściwie oznaczone. Rozporządzenia zmieniające rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych, a także w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach weszły w życie 30.06.2011 r., tj. jeden dzień przed planowanym terminem uruchomienia Systemu.

Ocena częściowa

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości²⁶ działalność Ministra ds. transportu w badanym obszarze.

NIK zwraca uwagę na fakt, że prace ww. zespołu, pomimo przeprowadzenia szczegółowych analiz działania systemów poboru opłat drogowych w innych krajach oraz ustalenia potrzeb i warunków wdrożenia poboru opłaty elektronicznej w Polsce, nie przyniosły zadawalających rezultatów. Prace te, w tym zlecone przez GDDKiA firmom zewnętrznym²⁷, nie pozwoliły na wybór technologii, w jakiej miał funkcjonować ETC. Zebrane przez zespół opinie i materiały wskazywały bowiem, że jakkolwiek

²⁶ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

²⁷ Poniesione przez GDDKiA koszty przygotowania przy udziale firm zewnętrznych analiz techniczno – finansowo – prawnych, poprzedzających wprowadzenie KSPO (marzec 2009 r. - grudzień 2009 r.) oraz koszty postępowania przetargowego (grudzień 2009 r. – wrzesień 2010 r.) wyniosły łącznie (wg pisma GDDKiA-DPP-PPP3-PC-071-4084/11 z dnia 28 grudnia 201 r. skierowanego do Dyrektora Departamentu Dróg i Autostrad w MTBiGM) 11.416 tys. zł.

najlepszym rozwiązaniem mógłby być zalecany przez Unię Europejską system²⁸ oparty na technologii satelitarnej²⁹, z uwagi na docelową wielkość sieci dróg objętych opłatą elektroniczną w Polsce³⁰, to jednak w większości krajów europejskich funkcjonowały systemy oparte na technologii mikrofalowej³¹ lub tzw. systemy hybrydowe, wykorzystujące obie te technologie³². W tej sytuacji Minister postanowił przyjąć rekomendowane mu przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad rozwiązanie, dotyczące niewskazywania w dokumentacji przetargowej technologii w jakiej ETC ma funkcjonować, poprzestając na precyzyjnym opisanie w SIWZ oczekiwanej funkcjonalności systemu. Przyjęty sposób wyłonienia wykonawcy i technologii ETC 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 Wspólnocie³³, które dopuszczają stosowanie zarówno technologii satelitarnej, jak i mikrofalowej lub systemy hybrydowe.

1.2. Nadzór nad realizacją zadań związanych z wdrożeniem i funkcjonowaniem KSPO

Opis stanu faktycznego

1.2.1. Nadzór nad GITD w zakresie sprawowania kontroli opłaty elektronicznej

W styczniu 2010 r. Główny Inspektor Transportu Drogowego (GITD) informował Departament Dróg i Autostrad w Ministerstwie Infrastruktury o potrzebach Inspekcji Transportu Drogowego (ITD) w zakresie sprawowania funkcji kontrolnych w ramach ETC. Obejmowały one zakup 141 pojazdów oraz zapewnienie 513 etatów inspektorów. W wymiarze finansowym koszty tych potrzeb (umundurowanie, wynagrodzenie, pojazdy, system informatyczny) oszacowano na poziomie 63.006 tys. zł.

W przygotowanym przez Ministra Infrastruktury projekcie budżetu na rok 2011 nie umieszczono w rozdziale 60055 Inspekcja Transportu Drogowego, wynikających z ww. potrzeb, większych kwot z przeznaczeniem na wynagrodzenia, tj. zwiększenie liczby etatów Inspektorów ITD w celu zabezpieczenia wykonywania kontroli wnoszenia opłaty elektronicznej. Kwoty ujęte w projekcie były zgodne z wnioskiem GITD z 12.08.2010 r., w którym również nie zgłoszono potrzeby znacznego zwiększenia kwoty przyznanych środków w związku z obowiązkiem prowadzenia kontroli ETC.

W projekcie budżetu Państwa na 2011 r. nie przewidziano dodatkowych środków na etaty dla ITD przeznaczonych na budowę systemu kontroli opłaty elektronicznej. GITD wielokrotnie informował o tym fakcie Ministerstwo Infrastruktury stwierdzając m.in. że działania inspekcji w zakresie kontroli ETC, w związku z nieprzekazaniem dodatkowych środków finansowych, będą miały doraźny i tymczasowy charakter.

²⁸ 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 (Dz. Urz. UE.L.166.124 z 30.04.2004 r.) zaleca, aby nowe systemy poboru opłat elektronicznych wykorzystywały technologie pozycjonowania satelitarnego oraz łączności ruchomej wymienione w ust. 1 tego artykułu.

²⁹ GNSS (*Global Navigation Satellite System*) - globalny system nawigacji satelitarnej.

³⁰ Wg przyjętych założeń, ETC miało zostać objętych ok. 2893 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...”.

³¹ DSRC (*Dedicated Short Range Communications*) – dedykowana komunikacji krótkiego zasięgu technologia oparta na falach o częstotliwości 5,8 GHz.

³² Technologia DSRC zastosowana została: w Austrii, Czechach, Portugalii, Norwegii, a technologia GNSS + DSRC (dla czynności kontrolnych) na Słowacji i w Niemczech.

³³ Por. przypis nr 17.

W związku z przyjęciem przez Sejm Rzeczypospolitej w dniu 20.01.2011 r. ustawy budżetowej na rok 2011 Minister Infrastruktury pismem z dnia 31.01.2011 r. zwrócił się do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów o przyznanie dla GITD środków w wysokości 5 mln zł z przeznaczeniem na wynagrodzenia wraz z pochodnymi ze środków rezerwy płacowej (rezerwa ta została zwiększona w toku prac parlamentarnych przez Ministerstwo Finansów na wiosek Ministerstwa Infrastruktury). Pismem z dnia 21.02.2011 r. Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przekazano wniosek o uruchomienie środków z rezerwy celowej wraz z uzasadnieniem. Minister Infrastruktury w okresie od 30.03.2011 r. do 27.04.2011 r. ośmiokrotnie zwracał się do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z pytaniem o termin uruchomienia środków z rezerwy celowej (pisma pozostały bez odpowiedzi). Pismem z dnia 29.04.2011 r. Minister Infrastruktury zwrócił się do Ministra Finansów o wsparcie wniosków kierowanych do KPRM o uruchomienie rezerwy celowej na utworzenie dodatkowych etatów w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego. Uchwałą nr 109/2011 z dnia 4 lipca 2011 r. Rada Ministrów dokonała podziału środków z rezerwy celowej, przyznając GITD kwotę 1.669 tys. zł na sfinansowanie wynagrodzeń dla co najmniej 72 etatów. Na rok 2012 Rada Ministrów przyznała środki finansowe dla GITD z przeznaczeniem zwiększenie zatrudnienia o 313 etatów

(dowód: akta kontroli str. 966-977, 441-475, 978-988, 441-475, 989-999, 801, 1111-1145)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- Minister Infrastruktury nie podjął efektywnych działań w celu zapewnienia GITD wystarczających środków na uruchomienie systemu kontroli w pełnym zakresie, przed uruchomieniem KSPO.

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 24.12.2008 r.³⁴ 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, celem zabezpieczenia wykonywania kontroli wnoszenia opłaty elektronicznej. W wyniku braku działań kontrola GITD została uruchomiona w ten sposób, że oddelegowano od wykonywania innych zadań 188 inspektorów ITD, co spowodowało zmniejszenia w porównaniu do roku poprzedniego ilość kontroli z zakresu transportu drogowego średnio o 20%.

(dowód: akta kontroli str. 966-977, 441-475, 978-988, 441-475, 989-999, 801, 1151-1152)

Opis stanu
faktycznego

1.2.2. Nakładanie kar za przejazd bez uiszczonej opłaty elektronicznej

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

³⁴ Z zastrzeżeniem, że art. 13 ust. 1 pkt 3 (obowiązek ponoszenia opłat za przejazdy po drogach krajowych pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony) stosuje się od dnia 1 lipca 2011 r.

opłata elektroniczna (§ 4 ust. 2 pkt 1 cytowanego rozporządzenia). Pozostałe zapisy ewidencyjne rejestrowane przez urządzenia stacjonarne i nie zawierające obrazu pojazdu należy wykorzystywać pomocniczo w celach dowodowych w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez ITD na podstawie art. 13k ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych. Stanowisko to zajęte zostało przez Ministra w związku niejednorodnym nakładaniem kar z tytułu naruszenia obowiązku uiszczenia 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. Stwierdzono, że Główny Inspektor Transportu Drogowego, w oparciu o opinię wyrażoną przez Ministra w piśmie z dnia 9 września 2011 r. skierowanym do Zastępcy Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad³⁵, 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. Działania takie w ocenie NIK są 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 tym samym nie uzależniają ich wysokości od liczby odcinków drogi krajowej, na których znajdują się ww. bramownice.

(dowód: akta kontroli str. 750-767, 1094-1110)

Biegły powołany przez NIK stwierdził w przedmiotowej sprawie, m.in. że: „(...) karę na podstawie art. 13k ust. 1 i 2 u.d.p.³⁶. nakłada się za każdorazowy, ciągły przejazd drogą krajową bez opłaty lub po uiszczeniu opłaty w niepełnej wysokości. Ponadto, przepisy art. 13k ust. 1 i 2 u.d.p. są przepisami o charakterze karnoadministracyjnym, stąd też niedopuszczalna jest w tym przypadku wykładnia rozszerzająca. Przepisy takie powinny być interpretowane ściśle. (...) Nie można nałożyć kary za każdy przejazd pod bramownicą z zainstalowanymi urządzeniami kontrolnymi po danej drodze krajowej, albowiem jest to w istocie ta sama droga, a w konsekwencji, ta sama sprawa administracyjna. Skoro bowiem, ustawodawca wyraźnie wymienia w przepisie „drogę krajową” w liczbie pojedynczej, to należy interpretować to pojęcie jako całą długość danej, konkretnej drogi. (...) W przypadku, w którym kierujący pojazdem samochodowym bez uiszczonej opłaty za przejazd lub opłaty uiszczonej w niepełnej wysokości, realizował przejazd o charakterze ciągłym po kilku drogach krajowych, to wraz ze zmianą drogi krajowej powstawałaby nowa sprawa administracyjna. Co prawda element podmiotowy tj. kierujący, pozostawałby bez zmian, to jednak aspekt przedmiotowy sprawy byłby już inny, albowiem sytuacja ta dotyczyłaby innej drogi krajowej. Stąd też możliwe jest nałożenie kary na podstawie odrębnej decyzji administracyjnej, wydanej w nowym postępowaniu. Powyższe oznacza, że przejazd nieopłacony w ogóle, lub opłacony w niepełnej wysokości, po danej drodze krajowej pojazdem samochodowym, jest jedną sprawą administracyjną, w której właściwy organ wymierza karę na podstawie art. 13k ust. 1 lub ust. 2 u.d.p. Jeśli kierujący pojazdem korzysta z kilku dróg krajowych nie uiszczając uprzednio opłaty za przejazd, bądź

³⁵ 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,

³⁶ Przytoczony w ww. opinii skrót oznacza ustawę o drogach publicznych.

uiszczając tę opłatę w niepełnej wysokości, organ wymierza karę w każdej sprawie administracyjnej odrębnie (...).”

Do ww. opinii zgłosił uwagi i złożył wyjaśnienia p. Tadeusz Jarmuziewicz Sekretarz Stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, który przedstawił szereg wątpliwości, co do sposobu interpretacji przez biegłego przede wszystkim art. 13k ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³⁷. Główne zastrzeżenie zgłoszone przez Ministra dotyczyło rozumienia zwrotu ustawy „przejazd po drodze”. W przedłożonej opinii wskazano, że karę na podstawie ww. art. 13k ust. 1 i 2 nakłada się za każdorazowy, ciągły przejazd drogą krajową bez opłaty lub po uiszczeniu opłaty w niepełnej wysokości. Minister zakwestionował jednak przedstawioną interpretację wskazując, że organy administracji nie są w stanie weryfikować, czy dany przejazd miał charakter ciągły czy też nie. Ponadto wątpliwości Ministra wzbudziła m.in. sytuacja, w której kierujący pojazdem zobowiązany do uiszczenia opłaty, prowadzi pojazd po drodze krajowej, złożonej zarówno z odcinków, na których pobierana jest ta opłata jak i odcinków bezpłatnych.

NIK po przeprowadzeniu szczegółowej analizy tych zagadnień, w tym uzyskaniu uzupełniającej opinii biegłego stwierdza, że nie może podzielić stanowiska Ministra dotyczącego omawianej opinii. Zgłoszone uwagi i wyjaśnienia, jakkolwiek przedstawiają złożoność interpretacji przepisów ustawy o drogach publicznych, w zakresie dotyczącym stosowania ich przez Inspekcję Transportu Drogowego, to jednak nie wnoszą okoliczności faktycznych i prawnych, które wpłynęłyby na zmianę powyższej oceny, wydanej m.in. w oparciu o przedmiotową opinię biegłego.

(dowód: akta kontroli str. 1146-1150, 1163-1175)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- W ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością Głównego Inspektora Transportu Drogowego, Minister właściwy do spraw transportu nie wyeliminował nieprawidłowości w zakresie niezgodnego z przepisami art. 13k ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o drogach publicznych, karania kierowców za przejazd po drodze krajowej pojazdu naruszającego obowiązek uiszczenia opłaty elektronicznej, tzn. uzależniania wysokości kary (w początkowym okresie) od liczby bramownic naliczających opłatę, a następnie (od 15 września 2011 r.) od liczby bramownic kontrolnych, dokonujących zapisy ewidencyjne zawierające obrazy pojazdu.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Należy zauważyć, że przygotowane w Ministerstwie Infrastruktury interpretacje przepisów ustawy o drogach publicznych były nieprecyzyjne w zakresie sposobu karania kierowców za przejazd bez uiszczonej opłaty elektronicznej. Dopuszczały możliwość różnej interpretacji art. 13k ust. 1 ustawy o drogach publicznych³⁸.

W ocenie NIK jednak nieuprawnione było przyjęcie przez Ministra Infrastruktury rozwiązania przedstawionego w opinii z września 2011 r. Dopuszczało ono możliwość wielokrotnego karania kierowcy za przejazd bez uiszczonej opłaty elektronicznej po tej samej drodze.

Opis stanu
faktycznego

1.2.3. Włączenie Straży Granicznej, Służby Celnej oraz Policji do kontroli KSP0

³⁷ Pismem TA4-dp-024-76/12 z dnia 3 grudnia 2012 r.

³⁸ Stanowi on, że kara jest nakładana za przejazd po drodze krajowej, za który pobiera się opłatę elektroniczną bez uiszczenia tej opłaty bądź bez uiszczenia tej opłaty w pełnej wysokości.

W kwietniu 2011 r. Ministerstwo Infrastruktury poinformowało GDDKiA o odbytych w marcu 2011 r. spotkaniach roboczych z przedstawicielami służb uprawnionych do podejmowania czynności kontrolnych w ramach KSPO (Służba Celna, Straż Graniczna, Policja i GITD). W efekcie spotkań uzyskano informację, że wszystkie służby wskazują na obowiązujące priorytety i cele każdej z nich, które nie są związane z czynnościami kontrolnymi w KSPO i ich rola powinna mieć charakter uzupełniający w stosunku do GITD. W odpowiedzi GDDKiA (05.05.2011 r.) stwierdziła, że włączenie innych służb kontrolnych w kontrolę KSPO jest rozwiązaniem właściwym, jednak w świetle wcześniejszej korespondencji tylko GITD była brana pod uwagę jako służba wykonująca czynności kontrolne.

W piśmie z dnia 08.08.2011 r. Straż Graniczna zwróciła się z do GDDKiA o przekazanie nr rachunku bankowego, na który należy wpłacać należności z kar pieniężnych nakładanych przez Straż Graniczną. Po wymianie korespondencji pomiędzy GDDKiA a Ministerstwem w ww. sprawie, Z-ca Dyrektora Departamentu Dróg i Autostrad w Ministerstwie Infrastruktury³⁹ zwróciła się do GDDKiA o niezwłoczne przekazanie do Ministerstwa nr rachunku bankowego na który Straż Graniczna ma przekazywać należności z kar. W odpowiedzi (dnia 01.12.2011 r.) GDDKiA przekazała nr rachunku i informacje, jakie mają się znajdować na przelewie. Pismem z dnia 26.01.2012 r. MTBiGM przekazało Straży Granicznej nr rachunku, na który należy wносить środki z tytułu nałożonych kar administracyjnych.

GDDKiA przekazała do wiadomości Ministerstwa Infrastruktury korespondencję kierowaną (03.11.2011 r.) do Komendanta Głównego Policji⁴⁰, w której informowała o funkcjonującym systemie kontroli KSPO oraz możliwości udziału Policji w kontrolowaniu systemu ETC. Po wymianie korespondencji w opisanej sprawie, pismem z dnia 26.01.2012 r. Z-ca Dyrektora Departamentu Dróg i Autostrad MTBiGM poleciła GDDKiA zastosować w przypadku Policji analogiczne rozwiązanie jak wypracowano ze Strażą Graniczną, a także przekazać nr rachunku bankowego na który należy wpłacać środki z nałożonych kar (odpowiedź GDDKiA 03.02.2012 r.) W korespondencji z dnia 08.02.2012 r. MTBiGM przekazało Policji nr rachunku, na który należy wносить środki z tytułu nałożenia kar administracyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 803-852)

Stosownie do raportów przekazywanych do ministerstwa właściwego ds. transportu przez GDDKiA, inne podmioty uprawnione do kontroli ETC od początku funkcjonowania systemu nałożyły kary w łącznej kwocie 9 tys. zł (kary nałożone wyłącznie przez Policję).

(dowód: akta kontroli str. 854-856, 861-891, 1013-1017)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- Minister właściwy ds. transportu nie podjął efektywnych działań w celu zapewnienia rzetelnego udziału funkcjonariuszy Policji, Służby Celnej i Straży Granicznej w podejmowaniu (poza Inspekcją Transportu Drogowego) czynności kontrolnych związanych z prawidłowością uiszczania opłaty elektronicznej, pomimo posiadania przez te służby ustawowych uprawnień w tym zakresie oraz trudności w zapewnieniu szczelności ww. systemu kontroli przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego.

³⁹ Pismo z dnia 26.10.2011 r.

⁴⁰ W odpowiedzi na pismo Komendy Miejskiej Policji we Wrocławiu (z dnia 07.10.2011 r.), która zwróciła się o przekazanie nr rachunku bankowego na który należy przekazywać kary z tytułu nie uiszczenia opłat KSPO.

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę na fakt, że przekazanie informacji o numerze rachunku bankowego poprzedziła blisko sześciomiesięczna wymiana korespondencji pomiędzy GDDKiA, a Ministerstwem i dopiero na wyraźne polecenie Ministerstwa przekazano ww. informację. Jednocześnie ustalenia kontroli wskazują, że Służba Celną nie została poinformowana o numerze rachunku bankowego, na który należy przekazywać środki z kar.

(dowód: akta kontroli str. 803-852, 1011-1012)

Opis stanu faktycznego

1.2.4. Nadzór ministra właściwego ds. transportu nad Głównym Inspektorem Transportu Drogowego w zakresie zadań GITD wynikających z ustawy o drogach publicznych

Departament Dróg i Autostrad MTBiGM otrzymywał raporty GDDKiA dotyczące systemu viaTOLL w zakresie rejestracji użytkowników i przychodów systemu (raporty były przekazywane z częstotliwością 1-2 dni). Raporty zawierały m.in. szczegółowe informacje dot. dziennych wpływów do Systemu (opłaty manualnego poboru, opłaty elektronicznego poboru, kary nałożone przez GITD oraz inne podmioty uprawnione do kontroli, a także kary nałożone na wykonawcę systemu). Otrzymywał także z Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) dzienną informację o przepływach na kontach w ramach poboru opłat za przejazd drogami płatnymi. W oparciu o przedstawione informacje, w Departamencie Dróg i Autostrad MTBiGM konstruowane były zestawienia – analizy wpływów z funkcjonowania KSPO. Przedstawiciele ministerstwa właściwego ds. transportu byli członkami Rady Kontraktu⁴¹ (Dyrektor Departamentu Dróg i Autostrad p. J. Waszkiewicz oraz Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego p. Hanna Tataj-Kuć). Podczas spotkań Rady omawiane były najistotniejsze sprawy związane z funkcjonowaniem systemu.

W styczniu 2012 r. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad przekazał do MTBiGM raport z funkcjonowania systemu viaTOLL, w którym m.in. poinformował o kwocie przychodów z Systemu (w okresie od 01.07.2011 r. do 31.12.2011 r. łączne opłaty z manualnego systemu poboru opłat, elektronicznego systemu poboru opłat oraz opłaty z tytułu kar i odsetek wyniosły 386.107 tys. zł) a także karach nałożonych na wykonawcę systemu firmę Kapsch (w wysokości 2 mln zł za dwudniowe opóźnienie uruchomienia systemu). Podano ponadto kwotę utraconego przychodu za okres od 01 lipca do 29 września 2011 r., tj. 47.869.tys. zł. Kwota utraconego przychodu została potwierdzona przez wykonawcę i według przekazanych w toku kontroli informacji miała być potrącona z faktur wykonawcy. Według stanu na dzień 29.11.2012 r. Ministerstwo nie posiadało wiedzy o potrąceniu ww. kwot z wynagrodzenia wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 854-856, 861-891, 1013-1017, 894-911, 960)

W MTBiGM funkcjonowały procedury udzielania zamówień publicznych wprowadzone zarządzeniami Dyrektora Generalnego nr 6 z dnia 21 kwietnia 2010 r. i nr 18 z dnia 9 marca 2012 r. W okresie objętym kontrolą Ministerstwo nie zamawiało usług zewnętrznych związanych z przygotowaniem, wdrożeniem i uruchomieniem KSPO. Wszystkie analizy, ekspertyzy, opracowania itp. były zamawiane przez GDDKiA jako organ wskazany do poboru opłat.

Koszty postępowania przetargowego (grudzień 2009 – wrzesień 2010) oraz koszty przygotowania analiz techniczno – finansowo - prawnych, poprzedzających

⁴¹ Powołanej zgodnie z punktem 12.5 umowy zawartej z wykonawcą Systemu na zasadach określonych w pkt 1.4 Załącznika nr 10 do Umowy.

wprowadzenie KSPO (marzec 2009 - grudzień 2009), wyniosły w GDDKiA 11.416. tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 437-438, 439-440, 937-938)

W latach 2009-2012 Departament Dróg i Autostrad Ministerstwa nie przeprowadzał odrębnych kontroli w zakresie przygotowania i funkcjonowania KSPO w jednostkach, w których prowadził sprawy nadzoru Ministra tj. GITD i GDDKiA. Od 2009 r. w Departamencie Dróg i Autostrad stanowisko, którego wyłącznym zakresem działań była tematyka elektronicznego systemu poboru opłat obsadzone było przez jedną osobę, a inni pracownicy Departamentu byli angażowani w przedmiotowe prace w miarę potrzeb.

(dowód: akta kontroli str. 961-962)

Stosownie do obowiązujących w latach 2009-2012 regulaminów organizacyjnych ministerstwa właściwego ds. transportu obowiązek prowadzenia spraw nadzoru nad GITD - w zakresie kontroli systemów opłat za przejazd po drogach krajowych - został przypisany dla Departamentu Dróg i Autostrad, w regulaminie obowiązującym od 8 października 2011 r. Zapisy dotyczące nadzoru nad GITD zostały wprowadzone do regulaminu organizacyjnego Departamentu Dróg i Autostrad w regulaminie zatwierdzonym 17 listopada 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 892-893, 857-860)

GITD nie przekazywał do Departamentu Dróg i Autostrad ministerstwa właściwego ds. transportu raportów lub informacji o charakterze cyklicznym, w których zawarte byłyby informacje o ilości przeprowadzonych kontroli, prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, wysokości nałożonych kar, ilości rozpoczętych postępowań administracyjnych. Departament Dróg i Autostrad nie posiadał informacji nt. szczelności systemu kontroli uiszczania opłaty elektronicznej, tłumacząc to złożonością procesu kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 699-708, 961)

Departament Transportu Drogowego Ministerstwa, przygotował projekt dokumentu pn. „Szczegółowy tryb nadzoru Ministra Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej nad działalnością Głównego Inspektora Transportu Drogowego wykonywanego przez komórki organizacyjne MTBiGM.” W projekcie określono cel nadzoru, zakres nadzoru oraz zasady nadzoru (w tym podział kompetencji pomiędzy Departament Transportu Drogowego oraz Departament Dróg i Autostrad). Przedmiotowy projekt według stanu na 30.10.2012 r. nie został zatwierdzony przez Ministra Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

(dowód: akta kontroli str. 709, 729-733, 931-933, 946)

Główny Inspektor Transportu Drogowego w licznej korespondencji informował ministra właściwego ds. transportu o trudnościach we współpracy z wykonawcą systemu firmą Kapsch oraz wskazywał na błędy w funkcjonowaniu systemu. Departament Dróg i Autostrad przekazywał uzyskane informacje do GDDKiA w celu sprawdzenia, która informowała Ministerstwo o podjętych działaniach w ww. zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 768-800, 1000-1008, 1078-1088, 699-708)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- Minister właściwy ds. transportu nie sprawował dostatecznego nadzoru nad Głównym Inspektorem Transportu Drogowego w zakresie zadań GITD wynikających z ustawy o drogach publicznych. Departament Dróg i Autostrad zobowiązany w regulaminie organizacyjnym do prowadzenia m.in. spraw nadzoru Ministra nad Głównym Inspektorem Transportu Drogowego w ww. zakresie nie dysponował cyklicznymi informacjami z GITD, na temat kontroli uiszczania opłaty elektronicznej (w tym m.in. informacjami o liczbie przeprowadzonych kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, liczbie rozpoczętych, zakończonych i umorzonych postępowań administracyjnych). Nie przeprowadzał też żadnych kontroli w nadzorowanej jednostce. W MTBiGM nie przyjęto do stosowanie także zasad nadzoru nad GITD. Stosownie do złożonych wyjaśnień „nadzór nad realizacją zadań przez GITD odbywał się w drodze bieżącej współpracy z Biurem ds. Elektronicznego Poboru Opłat wykonującym w jego imieniu zadania wynikające z ustawy o drogach publicznych w zakresie kontroli oraz sankcjonowania niedopełnienia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej za przejazd po drogach krajowych.”

(dowód: akta kontroli str. 709, 729-733, 931-933, 946, 699-708, 1094-1110)

- Nie podjęto rzetelnych działań w celu dostosowania regulaminów organizacyjnych ministerstwa właściwego ds. transportu do obowiązujących przepisów prawa w obszarze prowadzenia spraw nadzoru Ministra nad Głównym Inspektorem Transportu Drogowego w zakresie obowiązków GITD wynikających z ustawy o drogach publicznych. 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 24.12.2008 r., to prowadzenie nadzoru nad GITD w zakresie kontroli systemów opłat za przejazd po drogach krajowych powierzono Departamentowi Dróg i Autostrad dopiero w regulaminie organizacyjnym obowiązującym od 08.10.2011 r., ponad dwa lata po zmianie przepisów i trzy miesiące po uruchomieniu KSPO.
- Działania nadzorcze ministra właściwego do spraw transportu nad działalnością Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad nie doprowadziły do uruchomienia poboru opłaty elektronicznej w dniu 1 lipca 2011 r., tj. wejścia w tym zakresie przepisów przywołanej ustawy o drogach publicznych. Jakkolwiek Elektroniczny System Poboru Opłat rozpoczął funkcjonowanie w dniu 3 lipca 2011 r. to do września 2011 r. był nieszczelny.

(dowód: akta kontroli str. 892-893, 857-860)

Opis stanu
faktycznego

1.2.5. Wydanie interpretacji przepisów dot. budowy bramownic

Pismem z dnia 18.03.2011 r. p. Joanna Gaczewska Dyrektor Departamentu Partnerstwa Publiczno – Prywatnego GDDKiA zwróciła się do Dyrektora Departamentu Rynku Budowlanego i Techniki MI o ujednociającą interpretację przepisów w związku z instalacją bramownic i urządzeń systemu KSPO. W korespondencji przedstawiła stanowisko, że instalowane elementy KSPO 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 21.03.2011 r. do Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego, który w odpowiedzi (22.03.2011 r.) stwierdził, że zdaniem GUNB bramownice oraz urządzenia wchodzące w skład ETC są urządzeniami 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.⁴² W związku z tym urządzenia te nie są obiektami budowlanymi ani urządzeniami budowlanymi, wykonanie ich nie stanowi robót budowlanych i nie podlegają regulacjom ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁴³. Pismo podpisała p. Anna Macińska Dyrektor Departamentu Prawno – Organizacyjnego GUNB. Dnia 22.03.2011 r. p. Krzysztof Antczak Dyrektor Departamentu Rynku Budowlanego i Techniki MI poinformował GDDKiA, że zdaniem Departamentu bramownice oraz urządzenia wchodzące w skład ETC są urządzeniami bezpieczeństwa ruchu drogowego, o których mowa w § 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. Pismem z dnia 22.03.2011 r. p. Krzysztof Antczak Dyrektor Departamentu Rynku Budowlanego i Techniki MI zwrócił się do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego aby przekazał stanowisko Departamentu Prawno – Organizacyjnego GUNB w sprawie instalacji elementów KSPO Wojewodom oraz Wojewódzkim Inspektorom Nadzoru Budowlanego. W uzupełnieniu tego pisma 24.03.2011 r. przedstawił opinię Departamentu Prawnego MI, 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 powiadomił ww. organy, pismem z dnia 25.03.2011r., że wg opinii Ministerstwa Infrastruktury bramownice są urządzeniami bezpieczeństwa ruchu drogowego (BRD).

(dowód: akta kontroli str. 479-494)

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że w związku z wydaniem przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego ww. opinii i przekazaniem takiego stanowiska przez Ministerstwo Infrastruktury do GDDKiA, obiekty budowlane pn. bramownice⁴⁴, na których umieszczone zostały urządzenia służące do poboru lub kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej⁴⁵, wzniesione zostały na drogach objętych ETC⁴⁶, bez uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na ich budowę⁴⁷, o której mowa art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴⁸. W ocenie NIK działania takie były nielegalne, a spowodowany tym brak nadzoru ze strony właściwych organów architektoniczno - budowlanych nad budową tych obiektów, stwarza możliwość powstania niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz szkód w mieniu osób poruszających się po drogach objętych KSPO. Wskazują na to wyniki

⁴² Dz. U. z 2003 r., Nr 220, poz. 2181 ze zm.

⁴³ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

⁴⁴ Wg załącznika nr 2 , część 1 „Definicje techniczne”, do podpisanej pomiędzy Skarbem Państwa – Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad, a Konsorcjum Kapsch „Umowy na zaprojektowanie, dostawę oraz obsługę krajowego systemu poboru opłat elektronicznych oraz manualnego systemu poboru opłat”, użyte w załącznikach do tej umowy określenie „bramownica” – oznacza budowlę lub konstrukcję nad drogą, do której przytwierdza się urządzenia lub znaki.

⁴⁵ Wg informacji uzyskanej przez NIK od Instytutu Badawczego Dróg i Mostów, na podstawie art. 29 ust. 1, pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82), zwanej dalej ustawą o NIK, w sprawie zasad funkcjonowania i przeznaczenia ww. „bramownic”, są to bramowe konstrukcje wsporcze dla KSPO, które „...składają się ze słupów łączonych na górze rygłem i są przeznaczone do zamocowania urządzeń radiowych komunikujących się z pokładowymi urządzeniami odbiorczymi instalowanymi w samochodach. Służą do automatycznego poboru opłat drogowych... Będą mogły być na nich również montowane: kamery do pomiaru prędkości i identyfikacji pojazdów, znaki pionowe o zmiennej treści, sygnalizatory i tablice informacyjne. Bramowe konstrukcje wsporcze są montowane nad jezdnią lub jezdniami dróg, na fundamentach trwale związanych z gruntem ... Zdaniem IBDiM bramowe konstrukcje wsporcze nie zbadane PN-EN 1276 lub zaliczone do klasy „J” wg PN-EN 12767 można stosować na autostradach i drogach ekspresowych pod warunkiem zastosowania stałych barier zabezpieczających, spełniających wymagania PN-EN 1317 „Systemy ograniczające drogi”...”.

⁴⁶ Wg ustaleń kontroli NIK przeprowadzonej w GDDKiA, w I etapie budowy KSPO na drogach krajowych wzniesionych zostało ok. 438, a po rozszerzeniu Systemu w ramach II etapu, łączna ich liczba wzrosła do 555.

⁴⁷ Kontrolą NIK P/12/080 pt. „Wdrażanie krajowego systemu opłat drogowych”, poza Ministerstwem Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, objęte zostały następujące jednostki: Centrala GDDKiA i 8 oddziałów GDDKiA (w: Katowicach, Kielcach, Krakowie, Łodzi, Opolu, Rzeszowie, Szczecinie i Wrocławiu), Główny Inspektorat Transportu Drogowego i 8 wojewódzkich inspektoratów transportu drogowego (WITD) (Śląskim, Świętokrzyskim, Małopolskim, Łódzkim, Opolskim, Podkarpackim, Zachodniopomorskim, Dolnośląskim).

⁴⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

wspólnej kontroli wdrożonej przez NIK z Inspekcją Nadzoru Budowlanego⁴⁹, 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 budowlanych⁵⁰.

Biegły z dziedziny prawa budowlanego i prawa administracyjnego powołany przez NIK w sprawie dotyczącej legalności wzniesienia ww. bramownic w pasie drogowym stwierdził, m.in. że: „ (...) Z uwagi na cel stosowania urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, którym - jak już podnoszono - jest ochrona życia i w ograniczonym zakresie także mienia uczestników ruchu i osób pracujących na drodze, a w niektórych przypadkach także użytkowników terenów przyległych. W związku z tym należy zauważyć, że cel posadowienia bramownicy jest całkowicie odmienny od powyższego, gdyż dotyczy on pobierania i kontroli pobierania opłat elektronicznych za przejazd po drogach krajowych. Bramownica nie spełnia zatem kryterium celowościowego przewidzianego dla kategorii „urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego”. (...) Bramownica nie jest urządzeniem bezpieczeństwa ruchu drogowego w rozumieniu cytowanych przepisów. Podlega ona reżimowi przepisów Prawa budowlanego, które normuje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych. (...) Konsekwencją zakwalifikowania bramownicy jako budowli będzie wymóg uzyskania na jej posadowienie zgody w postaci pozwolenia na budowę, gdyż przepis art. 29 nie wymienia w swoim zamkniętym katalogu robót nie wymagających pozwolenia na budowę instalowania wolnostojących urządzeń technicznych (...)”.

Z ustaleniami dotyczącymi nielegalnego wzniesienia bramownic w pasie drogowym, nie zgadza się GDDKiA, która wniosła zastrzeżenia do opinii wydanej w tej sprawie przez biegłego. W uzupełnieniu tej opinii, po przekazaniu mu zgłoszonych przez GDDKiA zastrzeżeń, dotyczących potencjalnych możliwości przyszłego wykorzystania bramownic, jako „... elementu systemu wykrywania zdarzeń niebezpiecznych czy sterowania natężeniem potoków ruchu ...” uznał, że bramownica może być zakwalifikowana, jako urządzenie BRD pod warunkiem, że nie będzie pełnił funkcji związanych wyłącznie z poborem opłat, lecz wykorzystana będzie również w sposób wpływający na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Biorąc pod uwagę ustalenia kontroli przeprowadzonej w GDDKiA, które wykazały, że do końca 2012 r. na bramownicach funkcjonujących w ramach systemu viaTOLL, zamocowane były, (zgodnie z postanowieniami umowy dot. budowy i zarządzania KSPO) jedynie urządzenia do poboru lub kontroli uiszczania opłaty elektronicznej, a także fakt nieposiadania przez te budowle jako całość atestów lub certyfikatów, określonych przepisami dotyczącymi urządzeń BRD, NIK nie podzieliła ww. zastrzeżeń. Odnosząc się do stanowiska GDDKiA należy przy tym stwierdzić, że kwalifikacja bramownic do kategorii urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego nie może zależeć od potencjalnych lub ubocznych możliwości wykorzystania ich w przyszłości. Ponadto podstawowym celem stosowania urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego jest ochrona życia oraz w ograniczonym zakresie także mienia uczestników ruchu i osób pracujących na drodze, a w niektórych przypadkach także użytkowników terenów przyległych, natomiast zasadniczym celem budowy bramownic wchodzących w skład ETC jest zapewnienie poboru opłaty elektronicznej.

⁴⁹ Por. przypis nr 39 – wspólna kontrola NIK z Wojewódzkimi Inspektoratami Nadzoru Budowlanego została przeprowadzona na obszarze działalności skontrolowanych przez NIK Oddziałów GDDKiA

⁵⁰ Dz. U. z 2011 r. Nr 102, poz. 586 ze zm.

(dowód: akta kontroli str. 1146-1149, 1163-1175)

Ustalono
nieprawidłowości

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

- Przedstawiony przez Departamentu Rynku Budowlanego i Techniki Ministerstwa Infrastruktury pogląd w sprawie zaliczenia bramownic do kategorii urządzeń BRD był sprzeczny z obowiązującymi przepisami prawa.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Brak właściwych działań ministra właściwego ds. transportu w opisanym zakresie powodował niestosowanie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, przy wznoszeniu bramownic stanowiących element KSPO.

(dowód: akta kontroli str. 479-498, 748-749, 941-943, 1163-1176)

Opis stanu
faktycznego

1.2.6. Prace legislacyjne w zakresie zapewnienia krajowej interoperacyjności dróg

Minister właściwy ds. transportu podjął działania na rzecz zapewnienia interoperacyjności krajowej, pozwalającej w przyszłości na eliminację uciążliwości dla użytkowników autostrad płatnych, związanych obecnie z poborem opłat przez różne podmioty⁵¹. Efektem takich rozwiązań ma być docelowo możliwość zastosowania jednolitego sposobu poboru opłat, tj. rozliczania się użytkowników autostrad wyłącznie z jednym podmiotem pobierającym opłatę za przejazd autostradą, mimo korzystania z odcinków zarządzanych przez różne spółki koncesyjne oraz GDDKiA.

Stwierdzono, że prace legislacyjne w celu wprowadzenia stosownych uregulowań prawnych służących wdrożeniu wyżej wskazanej interoperacyjności rozpoczęto w MI – z inicjatywy GDDKiA⁵² – wkrótce po rozpoczęciu działania systemu viaTOLL. W efekcie tych prac, Departament Dróg i Autostrad MTBiGM opracował projekt założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o KFD oraz niektórych innych ustaw, który w dniu 20 sierpnia 2012 r. przekazany został do uzgodnień wewnątrzresortowych⁵³.

Niezależnie od prac legislacyjnych realizowanych przez MTBiGM, GDDKiA prowadziła z poszczególnymi spółkami koncesyjnymi negocjacje w sprawie koncepcji oraz ustalenia szczegółowych warunków interoperacyjności systemów poboru opłat za przejazd autostradami, mającymi na celu zawarcie stosownych umów pomiędzy tymi podmiotami. Zgodnie z ostateczną instrukcją negocjacyjną opracowaną⁵⁴ w powyższej sprawie przez MTBiGM, w dniu 14 września 2012 r. GDDKiA przedstawiła spółkom koncesyjnym główne założenia techniczne, prawno – podatkowe oraz finansowe, w oparciu o które należałoby stworzyć podstawy funkcjonowania interoperacyjności krajowej.

(dowód: akta kontroli, str. 1693-1940)

⁵¹ Obecnie funkcjonuje pięć podmiotów uprawnionych do poboru opłat za przejazd autostradą, w tym Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad oraz cztery spółki koncesyjne, które zawarły z ministrem właściwym ds. transportu umowy o budowę i eksploatację autostrady albo wyłącznie o eksploatację autostrady, tj.: Gdańsk Transport Company SA, Stalexport Autostrada Małopolska SA, Autostrada Wielkopolska SA oraz Autostrada Wielkopolska II SA.

⁵² W dniu 3 czerwca 2011 r. GDDKiA przekazała koncesjonariuszom autostrad płatnych (do wiadomości Departamentu Dróg i Autostrad MI) materiał dotyczący możliwości interoperacyjności KSPO (pt. Interoperacyjność KSPO z systemami Elektronicznego Poboru Opłat na autostradach zarządzanych przez koncesjonariuszy), opracowany przez GDDKiA przy udziale firmy Kapsch (wykonawcy KSPO) oraz wezwała koncesjonariuszy zainteresowanych współpracą i podjęciem rozmów z GDDKiA w zakresie zapewnienia współdziałania systemów na poziomie krajowym o przedstawienie pisemnych stanowisk przedstawiających koncepcję takiej współpracy.

⁵³ Decyzja o uzupełnieniu wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów o projekt założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o KFD oraz niektórych innych ustaw została podjęta przez Zespół ds. Programowania Prac Rządu w dniu 9 marca 2012 r.

⁵⁴ W oparciu o założenia, wynikające z postanowień zawartych w opracowanym w MTBiGM projekcie założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o KFD oraz niektórych innych ustaw.

Ustalono
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ze względu na wstępny charakter negocjacji, prowadzonych przez GDDKiA ze spółkami koncesyjnymi w sprawie wdrożenia interoperacyjności krajowej, wynikający w głównej mierze z braku odpowiednich uregulowań prawnych, NIK zwraca uwagę na zasadność przyspieszenia prac legislacyjnych nad projektem ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o KFD oraz niektórych innych ustaw. W ocenie NIK, wpływ na termin wdrożenia interoperacyjności krajowej ma nie tylko przebieg prac nad projektem wyżej przywołanej ustawy, lecz również złożoność procesu uzgadniania stanowisk przez spółki koncesyjne, w trakcie negocjacji prowadzonych przez GDDKiA. W przedmiotowych negocjacjach uczestniczy bowiem kilka spółek koncesyjnych, z których każda prezentowała dotychczas odmienne stanowiska i oczekiwania.

(dowód: akta kontroli str. 1693-1940)

Opis stanu
faktycznego

1.2.7. Zwiększenie możliwości działania GITD w zakresie kontroli KSPO

W Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej prowadzone były prace mające na celu m.in. zapewnienie możliwości i warunków prowadzenia kontroli przez Inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego również w porze nocnej w soboty, niedziele i święta. W korespondencji z 11 maja 2012 r. z GITD przekazano do Departamentu Transportu Drogowego Ministerstwa projekt ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz zmianie niektórych innych ustaw (wersja z 27 kwietnia 2012 r.). W projekcie zawarto m.in. zapisy umożliwiające pracę inspektorom ITD w porze nocnej w soboty, niedziele i święta. Dnia 14 maja 2012 r. projekt został uzupełniony o uzasadnienie, a 24 maja 2012 r. przekazany do uzgodnień wewnątrzresortowych które do dnia 21 listopada 2012 r. nie zostały jeszcze zakończone.

(dowód: akta kontroli str. 1018-1074, 1075-1077, 1012)

Ustalono
nieprawidłowości

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

- Minister właściwy do spraw transportu podjął z opóźnieniem - dopiero w maju 2012 r. - działania w celu zapewnienia możliwości i warunków prowadzenia kontroli ITD również w porze nocnej w niedziele i święta, pomimo że GITD informował Ministra o istniejących ograniczeniach prawnych w ww. zakresie już na początku 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 801, 1018-1074, 1075-1077, 1012)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Ministra ds. transportu w badanym obszarze.

1.3. Funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej.

Opis stanu
faktycznego

W latach 2009-2011 Departament Kontroli Ministerstwa nie przeprowadzał kontroli związanych z wdrożeniem i funkcjonowaniem KSPO. Kontrole takie nie zostały również ujęte w planie na rok 2012. Pracownicy Departamentu nie uczestniczyli także w kontrolach koordynowanych przez inne jednostki organizacyjne ministerstwa.

W związku z wdrożeniem i uruchomieniem KSPO w Departamencie Kontroli nie wprowadzono zmian organizacyjnych, a w związku z racjonalizacją zatrudnienia w resorcie nie zwiększono także liczby etatów.

Wydział Audytu Wewnętrznego (działający w strukturach Departamentu Kontroli) w latach 2009-2011 nie realizował w strukturach Ministerstwa zadań audytowych w zakresie wdrożenia i funkcjonowania KSPO.

Stosownie do uzyskanych wyjaśnień „KSPO funkcjonuje od 01 lipca 2011 r., zadanie to jest nadzorowane na bieżąco przez komórkę merytoryczną za pomocą wypracowanych w Ministerstwie narzędzi i nie jest także przewidziane do kontroli w roku 2012.⁵⁵

(dowód: akta kontroli str. 256-302)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- Brak działań kontrolnych związanych z nadzorem ministra właściwego do spraw transportu, ze strony Departamentu Kontroli, nad działalnością Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad oraz Głównego Inspektora Transportu Drogowego w obszarze wdrażania i funkcjonowania KSPO, ograniczał możliwości ustalenia nieprawidłowości w zakresie realizowanych zadań przez te organy.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Z uwagi na istotną wartość zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu zawartego kontraktu dotyczącego budowy i zarządzania KSPO (4.926.803 tys. zł brutto w okresie do 2018 r.) oraz wysokie koszty przygotowywania i wdrożenia koncepcji KSPO (11.416. tys. zł)⁵⁶, w ocenie NIK wskazana problematyka powinna stanowić przedmiot kontroli wewnętrznej resortu.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność ministra właściwego ds. transportu w badanym obszarze.

1.4. Rozpatrywanie skarg w obszarze dot. wprowadzania i funkcjonowania KSPO

Opis stanu
faktycznego

Skargi w ministerstwie właściwym do spraw transportu rozpatrywane były bezpośrednio przez departamenty merytoryczne, natomiast koordynacja rozpatrywania skarg należała do Departamentu Kontroli⁵⁷. W okresie od 01.01.2009 r. do 30.09.2012 r. do Departamentu Kontroli wpłynęło 7 skarg dotyczących KSPO, do Departamentu Dróg i Autostrad wpłynęło 29 skarg w ww. zakresie. Wszystkie skargi zostały rozpatrzone terminowo, lub przekazane zgodnie z właściwością innym organom. W przekazanej do kontroli dokumentacji brak było informacji dla skarżących o przekazaniu ich sprawy do innych organów stosownie do art. 231 i 232 §3 kodeksu postępowania administracyjnego. Ustalono, że Departament Dróg i Autostrad nie przekazywał otrzymywanych skarg oraz ich rozstrzygnięć do Departamentu Kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 303-364)

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁵⁵ Zadanie pn. „zarządzanie jednolitym systemem poboru opłat od pojazdów samochodowych na drogach krajowych” znalazło się na jedenastym miejscu listy rankingowej sporządzonej po przeprowadzeniu analizy ryzyka.

⁵⁶ Poniesione przez GDDKiA.

⁵⁷ Zarządzenie nr 9 Ministra Infrastruktury z dnia 27 grudnia 2007 r. oraz zarządzenie nr 28 Ministra Infrastruktury z dnia 02 lipca 2010 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Ministerstwie Infrastruktury.

- W przekazanej do kontroli dokumentacji (skargi i wnioski wraz z rozstrzygnięciem) z Departamentu Dróg i Autostrad brak było informacji dla skarżących o przekazaniu ich sprawy do innych organów w celu rozpatrzenia stosownie do obowiązku określonego w art. 231 i 232 § 3 kodeksu postępowania administracyjnego.
- Departament Dróg i Autostrad nie przekazywał otrzymywanych skarg i wniosków oraz ich rozstrzygnięć do Departamentu Kontroli stosownie do § 3 pkt. 2 obowiązujących w Ministerstwie zarządzeń Ministra Infrastruktury nr 9 z dnia 27 grudnia 2007 r. oraz nr 28 z 02 lipca 2010 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Ministra ds. transportu w badanym obszarze.

2. Wprowadzenie do prawa polskiego regulacji wspólnotowych dotyczących Europejskiej Usługi Opłaty Elektronicznej (EETS)

Opis stanu faktycznego

Decyzja 2009/750/WE Komisji Europejskiej z dnia 6 października 2009 r. w sprawie definicji europejskiej usługi opłaty elektronicznej oraz jej elementów technicznych⁵⁸ (zwana dalej Decyzją KE), wydana została na podstawie art. 4 dyrektywy 2004/52/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznych opłat drogowych we Wspólnocie⁵⁹ (zwanej dalej Dyrektywą). Decyzja KE nie określiła terminu implementacji do prawa krajowego państw członkowskich regulacji wspólnotowych dotyczących europejskiej usługi opłaty elektronicznej (EETS), natomiast zgodnie z art. 3 ust. 4 Dyrektywy – EETS powinna zostać wdrożona w tych państwach w terminie do 3 lat po wydaniu Decyzji KE, tj. do października 2012r. 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 opłatę, dostawcami usług i użytkownikami dróg w celu zapewnienia prawidłowości funkcjonowania systemu EETS;
- wprowadzenie wymagań technicznych, które powinny spełniać podmioty zaangażowane w dostarczanie usługi EETS;
- funkcjonowanie organu pojednawczego, którego zadaniem było ułatwienie mediacji pomiędzy podmiotami pobierającymi opłatę, a dostawcami EETS, którzy podpisali umowy lub prowadzili negocjacje z podmiotami pobierającymi opłatę.

Stosownie do posiadanych kompetencji, zgodnie z postanowieniami § 6 ust. 1 uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002r. Regulamin pracy Rady Ministrów⁶⁰, w MTBiGM przygotowano projekt założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych (zwany dalej projektem założeń)⁶¹, implementujący regulacje Decyzji KE dotyczące EETS. W związku z przyjęciem w dniu 3 lipca 2012 r. przez Radę Ministrów projektu założeń, pismem z dnia 9 lipca 2012 r. Wiceprezes

⁵⁸ Dz. Urz. UE.L.268.11 z dnia 13 października 2009 r.

⁵⁹ Dz. Urz. UE.L.166.124 z dnia 30 kwietnia 2004 r. ze zm.

⁶⁰ M.P. Nr 13, poz. 221 ze zm.

⁶¹ Opracowany w MTBiGM projekt założeń został w dniu 10 maja 2012 r. przekazany Sekretarzowi Komitetu Stałego Rady Ministrów, a następnie na posiedzeniu komitetu w dniu 24 maja 2012 r. przyjęty i rekomendowany Radzie Ministrów.

Rządowego Centrum Legislacji (RCL) wezwał MTBiGM do przekazania⁶² szczegółowych propozycji rozwiązań niezbędnych do opracowania projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych (zwanego dalej projektem ustawy). W odpowiedzi na powyższe, pismem z dnia 17 sierpnia 2012 r. Sekretarz Stanu w MTBiGM przekazał do RCL propozycję zapisów ustawowych, wdrażających postanowienia Decyzji KE.

Zgodnie z § 6 ust. 1d pkt 1 wyżej przywołanej uchwały Rady Ministrów, do zadań RCL należało w dalszej kolejności opracowanie projektu ustawy i przekazanie go do MTBiGM w celu uzyskania uwag do tego projektu. W kolejnym etapie prac legislacyjnych, przygotowany przez RCL projekt ustawy uwzględniający uwagi MTBiGM, powinien zostać przedłożony przez RCL Komitetowi Stałemu Rady Ministrów, Komitetowi do Spraw Europejskich oraz Komitetowi Rady Ministrów do Spraw Cyfryzacji. Następnie projekt ten powinien zostać przyjęty przez Radę Ministrów i skierowany do prac parlamentarnych.

Kontrola wykazała, że RCL będące od dnia 17 sierpnia 2012 r. gospodarzem prac legislacyjnych nad projektem ustawy⁶³ oraz posiadające wyłączną inicjatywę w tym zakresie, do końca listopada 2012 r. nie przekazało MTBiGM do zaopiniowania zaakceptowanego projektu ustawy⁶⁴, co uniemożliwiło dalsze procedowanie, a w konsekwencji wejście w życie tych przepisów w terminie określonym w art. 3 ust. 4 Dyrektywy.

(dowód: akta kontroli str. 1500-1692)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność ministra właściwego ds. transportu w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶⁵, wnosi o:

1. Zwiększenie nadzoru nad GITD w zakresie realizacji obowiązków wynikających z ustawy o drogach publicznych, a także wprowadzenie pisemnych zasad sprawowania tego nadzoru.
2. Podjęcie działań mających na celu usunięcie nieprawidłowego stanu powstałego wskutek przyjęcia poglądu Departament Rynku Budowlanego i Techniki Ministerstwa Infrastruktury w sprawie zaliczenia bramownic do kategorii urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.
3. Podjęcie działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości w interpretacji przepisów art. 13k ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych w zakresie dotyczącym nakładania wielokrotnych kar na kierujących pojazdami,

⁶² Zgodnie z par. 6 ust. 1c uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, określającym że opracowanie przez RCL projektu ustawy następuje we współpracy z organem wnioskującym, który przekazuje RCL szczegółowe propozycje rozwiązań niezbędnych do opracowania projektu ustawy oraz przedstawia informacje i wyjaśnienia dotyczące projektu ustawy.

⁶³ Od dnia przekazania przez MTBiGM do RCL propozycji zapisów ustawowych wdrażających postanowienia Decyzji KE, celem dalszego procedowania.

⁶⁴ O którym mowa w § 6 ust. 1d uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów.

⁶⁵ Dz. U. z 2012 r., poz.82

naruszających obowiązek uiszczenia opłaty elektronicznej, za jednorazowy, nieprzerwany przejazd po drodze objętej tą opłatą.

4. Zintensyfikowanie prac mających na celu umożliwienie wdrożenia interoperacyjności systemów poboru opłat funkcjonujących na autostradach zarządzanych przez GDDKiA i koncesjonariuszy autostrad.
5. Zintensyfikowanie prac legislacyjnych, mających na celu zapewnienie warunków do prowadzenia przez ITD kontroli w porze nocnej oraz w dni wolne od pracy.
6. Podjęcie działań w celu zapewnienia rzetelnego udziału w kontrolach prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej, przez służby upoważnione do takich działań na podstawie art. 13 I ustawy o drogach publicznych.
7. Objęcie kontrolą wewnętrzną i audytem problematyki związanej z wdrożeniem i funkcjonowaniem KSPO, ze szczególnym uwzględnieniem sprawowania nadzoru Ministra nad GDDKiA i GITD.
8. Stosowanie przy rozpatrywaniu skarg i wniosków dot. KSPO przepisów kodeksu postępowania administracyjnego oraz instrukcji wewnętrznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

***Tekst ostateczny wystąpienia pokontrolnego ujednolicony
na podstawie uchwały Nr 24/2013 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 24 kwietnia 2013 r.***

Warszawa, dnia 13 maja 2013 r.

RADCA PREZESA NIK
p.o. DYREKTORA
Departament Infrastruktury

Stanisław Jarosz

