



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KIN.410.004.02.2021

Pan
Alvin Gajadhur
Główny Inspektor Transportu Drogowego
Aleje Jerozolimskie 94
00-807 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	GŁÓWNY INSPEKTORAT TRANSPORTU DROGOWEGO Aleje Jerozolimskie 94, 00-807 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Alvin Gajadhur, Główny Inspektor Transportu Drogowego, od 7 kwietnia 2017 r. ¹
Zakres przedmiotowy kontroli	Działalność Głównego Inspektora Transportu Drogowego ² w zakresie realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem i rozwojem krajowego systemu poboru opłat drogowych, w tym poborem opłaty elektronicznej oraz wypracowaniem koncepcji i przygotowaniem do wdrożenia nowego elektronicznego systemu poboru opłat drogowych
Okres objęty kontrolą	od 3 listopada 2018 r. do 30 czerwca 2020 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontroler/Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">Kinga Poprzycka - Harczuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/23/2021 z 21 kwietnia 2021 r.Adam Owsianik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/24/2021 z 21 kwietnia 2021 r. <p>(akta kontroli str. 1-4)</p>

¹ Pan Alvin Gajadhur od 6 stycznia 2016 r. do 6 kwietnia 2017 r. był p.o. Głównym Inspektorem Transportu Drogowego.

² Dalej również: GITD.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Główny Inspektor Transportu Drogowego wykonywał zadania związane z funkcjonowaniem i rozwojem krajowego systemu poboru opłat drogowych⁵ w sposób zapewniający ciągłość ich poboru⁶ po wygaśnięciu umowy na obsługę tego systemu przez operatora prywatnego⁷. Działania te jakkolwiek nie doprowadziły do wdrożenia nowego krajowego systemu poboru opłat drogowych⁸, to umożliwiły zrealizowanie, przy udziale Podmiotu Wyznaczonego⁹, trzech pierwszych etapów projektu¹⁰ związanego z poborem opłaty elektronicznej przy użyciu technologii opartej na lokalizacji satelitarnej¹¹. Powyższą pozytywną ocenę działalności Głównego Inspektora Transportu Drogowego obniża jednak brak dostatecznego nadzoru nad terminowym wykonaniem przez Podmiot Wyznaczony produktów umożliwiających budowę NKSP0, co skutkowało opóźnieniami w realizacji prac nad wdrożeniem tego systemu. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła również, że jakkolwiek przejęcie przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego zadań związanych z poborem opłat drogowych umożliwiło koncentrację wszystkich kompetencji w tym zakresie w ramach jednego organu administracji rządowej, to nie wpłynęło znacząco na uniezależnienie poboru opłaty elektronicznej od działalności firm zewnętrznych¹², a tym samym obniżenia kosztów funkcjonowania KSPO z tego tytułu¹³.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Główny Inspektor Transportu Drogowego, realizując od 3 listopada 2018 r. zadania w zakresie poboru opłaty elektronicznej, właściwie przygotował strukturę organizacyjną podległego mu urzędu¹⁴ do ich wykonywania, w tym powołał Zespół do spraw koordynacji prac związanych z przejęciem obsługi KSPO od Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Wskazane działania zapewniły ciągłość poboru opłat drogowych po wygaśnięciu, w dniu 2 listopada 2018 r., umowy zawartej z operatorem prywatnym na obsługę systemu viaTOLL. Wykonywał przy tym rzetelnie zadania związane z wyborem podmiotu świadczącego usługi w zakresie projektowania i wdrożenia NKSP0 oraz uczestniczył w przygotowaniu projektu

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej również KSPO lub viaTOLL.

⁶ W okresie od 3 listopada 2018 r. do 30 czerwca 2020 r.

⁷ Tj. „Umowy na zaprojektowanie, dostawę oraz obsługę Krajowego Systemu Poboru Opłat Elektronicznych oraz Manualnego Systemu Poboru Opłat”, zawartej w dniu 2 listopada 2011 r. (na 8 lat) pomiędzy Skarbem Państwa a Konsorcjum Kapsch.

⁸ Dalej również NKSP0.

⁹ Tj. Instytutu Łączności - Państwowego Instytutu Badawczego, wyznaczonego rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 7 sierpnia 2019 r. w sprawie wyznaczenia podmiotu świadczącego usługi w zakresie projektowania systemu teleinformatycznego służącego do poboru opłaty elektronicznej i kontroli prawidłowości uiszczenia tej opłaty oraz określenia zakresu usług realizowanych przez ten podmiot (Dz.U. z 2019 r. poz. 1492), zwanego dalej również rozporządzeniem.

¹⁰ Tzw. Kamieni Milowych nr 1-3 związanych z uzyskaniem produktów, omówionych w pkt. 1.3 na str. 8-9 wystąpienia pokontrolnego, określonych umową nr 251/2019 z 20 sierpnia 2019 r. zawartą pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego (Zamawiającego) a Instytutem Łączności – Państwowym Instytutem Badawczym (Projektantem), dotyczącą świadczenia usług w zakresie zaprojektowania systemu teleinformatycznego służącego do poboru opłaty elektronicznej i kontroli prawidłowości uiszczenia tej opłaty, zwaną dalej umową HLD.

¹¹ Tj. systemu, który dostarcza na bieżąco informacje o położeniu danego pojazdu i wylicza opłaty za korzystanie z wybranych odcinków autostrad, dróg ekspresowych i pozostałych dróg krajowych zarządzanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, dalej również GDDKiA.

¹² Podmiot Wyznaczony (w celu zapewnienia ciągłości poboru opłat drogowych po 2 listopada 2018 r.) zawarł umowy m.in. z: Kapsch Telematic Services sp. z o.o. (na kwotę 281.400.000 zł netto); Zrzeszeniem Międzynarodowych Przewoźników Drogowych (na kwotę 33.278.748 zł netto), Traffic Services sp. z o.o. sp. k. (na kwotę 9.765.000 zł netto); Integrated Solutions sp. z o.o. (na kwotę 39.638.094,59 zł netto).

¹³ Zgodnie z uzasadnieniem rządowego projektu uchwalonej następnie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych i niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 12) wprowadzane zmiany miały umożliwić: ...koncentrację wszystkich kompetencji dotyczących KSPO w ramach jednego organu administracji rządowej, przy założeniu osiągnięcia maksymalnego uniezależnienia procesu poboru opłat drogowych od podmiotów trzecich (w tym z kapitałem zagranicznym) i maksymalizacji stopnia wykorzystania istniejących aktywów, które zostaną przejęte przez GI TD od GDDKiA oraz docelowego obniżenia kosztów funkcjonowania systemu poboru opłaty elektronicznej ... (druk sejmowy nr 2048 z 22 listopada 2017 r.)

¹⁴ Tj. Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego.

rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wyznaczenia tego podmiotu¹⁵. Uczestniczył również w pracach związanych z wyborem koncepcji funkcjonowania NKSPo. W ramach nadzoru nad realizacją zadań określonych w umowie HLD, doprowadził do wykonania prac umożliwiających osiągnięcie trzech pierwszych Kamieni Milowych przyjętych w koncepcji funkcjonowania NKSPo, w tym określenia wymagań biznesowych i operacyjnych umożliwiających m.in.: obsługę użytkowników systemu, transmisję danych pomiędzy jego elementami, kontrolę uiszczania opłat oraz zaktualizowanie produktów wytworzonych w ramach Kamieni Milowych nr 1 i nr 2. Aneksem nr 2 do umowy HLD¹⁶, zlecił Podmiotowi Wyznaczonemu realizację dwóch kolejnych etapów wdrażania NKSPo¹⁷, które miały umożliwić zakończenie prac związanych z budową tego systemu do 30 czerwca 2020 r., w tym integrację z systemami informatycznymi resortu finansów.

Jakkolwiek Główny Inspektor Transportu Drogowego w ramach sprawowanego nadzoru prowadził kontrole wytwarzania przez Podmiot Wyznaczony produktów określonych umową HLD, to jednak nadzór ten był nieefektywny. Nie zostały bowiem wyeliminowane ryzyka związane z prawidłowym przebiegiem tego procesu, co doprowadziło do sytuacji, w której dwa z wytworzonych przez Projektanta produktów¹⁸, składających się na Kamień Milowy nr 1, z uwagi na niewłaściwą jakość nie mogły zostać przyjęte przez Zamawiającego, w terminie określonym umową. Pomimo nieterminowego wytworzenia tych produktów, Główny Inspektor Transportu Drogowego odstąpił od zastosowania wobec Projektanta sankcji określonych w umowie¹⁹ i nie naliczył mu kary umownej w kwocie 56 tys. zł z tytułu 28-dniowej zwłoki w ich wykonaniu²⁰. Ponadto 20 grudnia 2019 r., tj. w ustalonym terminie wykonania Przedmiotu Umowy²¹, podpisał z Podmiotem Wyznaczonym aneks nr 1 do umowy HLD, którym wskazany termin przesunięty został do 31 stycznia 2020 r. Tym samym Główny Inspektor Transportu Drogowego odstąpił od nałożenia na Projektanta przysługującej Skarbowi Państwa kary umownej w szacunkowej kwocie 1 282 tys. zł, z tytułu zwłoki w osiągnięciu Kamienia Milowego nr 3, w terminie ustalonym w jej pierwotnym harmonogramie²².

¹⁵ Tj. rozporządzenia, o którym mowa wyżej w przypisie nr 9.

¹⁶ Podpisanym 10 czerwca 2020 r.

¹⁷ Tj. Kamieni Milowych nr 4 i 5 związanych z uzyskaniem produktów, omówionych szczegółowo w pkt. 7 na str. 16 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

¹⁸ Przekazane do weryfikacji, w dniu 20.09.2019 r., produkty: 1.2 *Wymagania biznesowe i operacyjne dla Infrastruktury sieciowej i transmisji danych zapewniającej transmisję danych pomiędzy wszystkimi elementami sieciowymi i modułami ESPO* oraz 1.3 *Wymagania biznesowe i operacyjne dla oprogramowania Rozliczeń i płatności z uwzględnieniem obsługi użytkowników ESPO, w tym również za pośrednictwem operatorów kart flotowych* oznaczone zostały przez Zamawiającego (GITD) statusem „Odrzucony bez weryfikacji”, co w świetle postanowień 2.1.2 załącznika nr 11 do umowy HLD pt. *Procedura weryfikacyjna* oznaczało, że uznane zostały za niezłożone przez Projektanta.

¹⁹ Pkt 1.5 ppkt 2 załącznika nr 4 do umowy HLD pt. *Odpowiedzialność Projektanta i kary umowne*, zgodnie z którym Zamawiający był uprawniony do żądania zapłaty kary umownej w wysokości 2000 zł za każdy rozpoczęty dzień zwłoki w stosunku do terminów określonych w umowie lub wyznaczonych przez Zamawiającego.

²⁰ Umowa HLD ustalała m.in. uprawnienia Zamawiającego do odstąpienia od tej umowy w przypadku gdy *...zwłoka Projektanta w przedstawieniu do odbioru kompletnego dowolnego Kamienia Milowego przekroczyła 10 Dni Roboczych*.

²¹ Osiągnięcia Kamienia Milowego nr 3, tj. przedstawienia GITD do odbioru kompletnej dokumentacji Projektu Systemu, obejmującej: zaktualizowane produkty wytworzone i przekazane przez Projektanta w ramach Kamieni Milowych nr 1 i nr 2, Katalog wymagań, Zawartość Projektu (HLD) – część biznesową i część techniczną oraz Dokumentację testową.

²² Aneksem nr 1 pierwotny termin przedstawienia do odbioru przez GITD dokumentacji Projektu Systemu (osiągnięcia przez Projektanta Kamienia Milowego nr 3) przesunięty został z 20 grudnia 2019 na 31 stycznia 2020 r., tj. o 42 dni.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe²³ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Stan przygotowania Głównego Inspektora Transportu Drogowego do poboru opłaty elektronicznej, tj. zadania określonego przepisem art. 13hb ust. 1 ustawy o drogach publicznych oraz do wypracowania koncepcji i wdrożenia NKSP
Opis stanu faktycznego	<p>1.1. Przeprowadzona przez NIK analiza danych dotyczących kwalifikacji pracowników zatrudnionych w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego na stanowiskach związanych z funkcjonowaniem KSPO i poborem opłat drogowych²⁴ wykazała, że w latach 2018-2020 osoby zatrudnione na takich stanowiskach posiadały właściwe przygotowanie i doświadczenie zawodowe.</p> <p>(akta kontroli str. 522-725, 754-1185)</p> <p>1.2. W ramach przygotowania Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego do realizacji zadań związanych z poborem opłaty elektronicznej Główny Inspektor Transportu Drogowego:</p> <ul style="list-style-type: none">- współpracował z Ministrem Infrastruktury przy przygotowaniu projektu ustawy nakładającej na Głównego Inspektora Transportu Drogowego obowiązki w zakresie poboru opłaty elektronicznej i opłaty za przejazd autostradą płatną oraz przy wypracowaniu koncepcji funkcjonowania i harmonogramu wdrażania NKSP;- współpracował z GDDKiA w zakresie przygotowania Szczegółowego Planu Zdawczo-Odbiorczego dotyczącego przekazania Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego systemu viaTOLL;- powołał decyzją nr 1/2017 z 8 listopada 2017 r. Zespół do spraw koordynacji prac związanych z przejściem krajowego systemu poboru opłat przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego;- opracował założenia do koncepcji przejścia obsługi KSPO przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego. <p>(akta kontroli str. 168-264, 323-332, 338-345, 373-426)</p> <p>1.2.1. Opracowanie dotyczące założeń przejścia przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego obsługi KSPO określało: główne ryzyka związane z realizacją tego przedsięwzięcia, warunki właściwej jego realizacji, argumenty przemawiające za przekazaniem Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego zadań poborcy opłaty elektronicznej i opłat za przejazd autostradami płatnymi zarządzanymi przez GDDKiA, obszary dotyczące procesu przekazania KSPO przez dotychczasowego operatora systemu viaTOLL, założenia dotyczące podziału zadań i kompetencji oraz potrzeb w zakresie: rozbudowy struktury organizacyjnej Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, zasobów kadrowych niezbędnych do wykonania skutecznego przejścia KSPO oraz poboru opłat, założenia dotyczące przejścia dokumentacji projektowej i operacyjnej KSPO, założenia dotyczące kosztów inwestycyjnych oraz operacyjnych związanych z przejściem KSPO, wstępny harmonogram działań umożliwiających przejście KSPO.</p> <p>(akta kontroli str. 180-214)</p>

²³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

²⁴ Analizę przeprowadzono została na próbie 10 pracowników realizujących zadania związane z funkcjonowaniem KSPO.

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

(akta kontroli str. 185)

1.3. Po wejściu w życie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw²⁵, tj. od 4 stycznia 2018 r. Główny Inspektor Transportu Drogowego podjął m.in. następujące działania:

- zmodyfikował dotychczasową strukturę organizacyjną, m.in. powołał Zespół do spraw koordynacji prac związanych z przejściem krajowego systemu poboru opłat przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego – decyzją nr 1/2018²⁶ z 5 stycznia 2018 r.
- właściwie przygotował strukturę organizacyjną Biura Krajowego Systemu Poboru Opłat utworzonego zarządzeniem nr 13 Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2018 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie nadania statutu Głównemu Inspektoratowi Transportu Drogowego;
- dostosowywał strukturę organizacyjną Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego do realizacji zadań związanych z procesem przejęcia KSPO;
- przeprowadził procesy rekrutacyjne mające na celu pozyskanie odpowiednich zasobów kadrowych;
- 31 stycznia 2018 r. zawarł z GDDKiA porozumienie nr 1/2018, określające zasady współpracy na etapie przekazywania systemu i zadań związanych z poborem opłat drogowych;
- powołał zastępcę Głównego Inspektora Transportu Drogowego, któremu powierzył zadania nadzoru nad procesem przejęcia KSPO;
- prowadził prace związane z realizacją zadań określonych w Szczegółowym Planie Zdawczo-Odbiorczym, dotyczącym przekazania Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego funkcjonującego systemu viaTOLL, w ramach których wykonano:
 - weryfikację kompletności opisów procesów biznesowych w dokumentacji projektowej KSPO,
 - działania związane z uruchomieniem postępowań o zamówienie publiczne na usługi doradztwa technicznego i finansowego w procesie przejęcia KSPO,
 - uzgodnienia z przedstawicielami konsorcjum spółek: Kapsch TrafficCom AG, Kapsch Telematic Services sp. z o.o.²⁷ oraz Texel sp. z o.o., związane z przekazaniem KSPO Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego,
 - działania związane z uzyskaniem zgody GDDKiA na przeprowadzenie analizy kodów źródłowych oprogramowania specjalnego KSPO, w tym dalsze udostępnianie tych kodów i dokumentacji podmiotom, z którymi

²⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 12.

²⁶ Zgodnie z §11 ust. 2 decyzji 1/2018 uprzednio wydana decyzja nr 1/2017 GITD z 8 listopada 2017 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw koordynacji prac związanych z przejściem KSPO straciła moc z dniem 5 stycznia 2018 r. Decyzją 1/2018 powołano 9 grup do realizacji zadań wskazanego Zespołu.

²⁷ Uzgodnienia dotyczyły m.in. transferu pracowników tej spółki do Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego od 3 listopada 2018 r.

Główny Inspektor Transportu Drogowego współpracował przy przejmowaniu systemu,

- przygotowanie opisu przedmiotu zamówienia i zaproszenia do złożenia oferty na przegląd produktów projektu KSPO (w tym kodów źródłowych oprogramowania specjalnego) przekazanych przez GDDKiA oraz weryfikację ich kompletności i szczegółowości w celu identyfikacji brakujących elementów (tzw. „mała analiza kodów źródłowych”);
- konsultacje z przedstawicielami Instytutu Łączności – Państwowego Instytutu Badawczego²⁸ dot. rozwiązań teleinformatycznych opracowanych przez ten instytut na potrzeby Ministerstwa Finansów²⁹;
- podpisanie w dniu 5 marca 2018 r. z Wojskową Akademią Techniczną³⁰ umowy nr 41/2018, której przedmiotem był przegląd produktów projektu KSPO (w tym m.in. kodów źródłowych oprogramowania specjalnego) oraz weryfikacja ich kompletności i szczegółowości w celu identyfikacji brakujących elementów.

(akta kontroli str. 323-330, 752)

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

(akta kontroli str. 752)

1.4. Główny Inspektor Transportu Drogowego był członkiem Komitetu Sterującego do spraw Elektronicznego Systemu Poboru Opłat powołanego zarządzeniem nr 127 Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2018 r. jako organ odpowiedzialny za przygotowanie, wdrożenie, budowę i eksploatację oraz przejęcie KSPO. Na posiedzeniu Komitetu w dniu 26 lipca 2018 r. przyjęto i zaaprobowano podmioty³¹, które miały uczestniczyć w negocjacjach w zakresie zawarcia porozumienia dotyczącego przejęcia KSPO od GDDKiA.

(akta kontroli str. 1279)

1.5. W dniu 28 sierpnia 2018 r. Główny Inspektor Transportu Drogowego podpisał z IŁ umowę nr 194/2018, której przedmiotem była realizacja czynności mających na celu przejęcie od GDDKiA i dalszą obsługę Elektronicznego Systemu Poboru Opłat (wchodzącego w skład KSPO) z dniem 3 listopada 2018 r. w sposób umożliwiający świadczenie usługi poboru opłaty elektronicznej³².

(akta kontroli str. 114-442)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Głównego Inspektora Transportu Drogowego w zbadanym zakresie.

²⁸ Zwanego dalej również IŁ.

²⁹ W związku z monitorowaniem przewozu drogowego towarów (aplikacja mobilna wykorzystująca technologię pozycjonowania satelitarnego). IŁ zadeklarował wówczas aktywny udział w pracach nad przygotowaniem NKSP0.

³⁰ Dalej WAT.

³¹ IŁ oraz Naukową i Akademicką Sieć Komputerową.

³² Umowa obowiązywała do 31 stycznia 2021 r.

OBSZAR	2. Sposób wyłonienia Podmiotu Wyznaczonego do realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem i rozwojem KSPO.
Opis stanu faktycznego	<p>2.1. Główny Inspektor Transportu Drogowego brał udział w wyłonieniu Podmiotu Wyznaczonego poprzez zebranie opinii poświadczających przygotowanie techniczne i doświadczenie IŁ w zakresie projektowania technologii informatycznych. Następnie uczestniczył w przygotowaniu projektu rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wyznaczenia podmiotu świadczącego usługi w zakresie projektowania systemu teleinformatycznego służącego do poboru opłaty elektronicznej i kontroli prawidłowości uiszczenia tej opłaty oraz określenia zakresu usług realizowanych przez ten podmiot³³.</p>
	(akta kontroli str. 1191)
	<p>2.1.1. Przeprowadzone przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego analizy wykazały, że IŁ był zaangażowany w budowę³⁴ systemu monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opalowymi³⁵ i posiadał prawa autorskie do wykorzystania zastosowanych w nim rozwiązań. Tym samym jako jedyny podmiot krajowy mógł pracować nad technologiczną integracją NKSP0 z SENT. Zapewniał przy tym:</p>
	<ol style="list-style-type: none"> 1) bezpieczeństwo danych, w szczególności w związku z planowaną współpracą systemów NKSP0 i systemu SENT, który przetwarza dane wrażliwe, 2) zapewnienie kompatybilności i współpracy NKSP0 z innymi systemami teleinformatycznymi administracji państwowej, w tym przetwarzającymi dane wrażliwe, 3) zapewnienie elastyczności architektury systemu NKSP0 umożliwiającej jego bieżące dostosowanie do potrzeb strony publicznej i rozwiązań technologicznych optymalizujących efektywność ekonomiczną systemu, 4) budowanie potencjału krajowego niezależnego od podmiotów prywatnych.
	(akta kontroli str. 1191)
Stwierdzone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.
OCENA CZĄSTKOWA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Głównego Inspektora Transportu Drogowego w zbadanym zakresie.
OBSZAR	3. Sprawowanie nadzoru nad świadczeniem przez Podmiot Wyznaczony usług z zakresu projektowania, budowy i wdrożenia systemu teleinformatycznego do poboru opłaty elektronicznej i kontroli prawidłowości uiszczenia tej opłaty
Opis stanu faktycznego	<p>3.1. W dniu 20 sierpnia 2019 r. zawarta została pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego (Zamawiającego), a Instytutem Łączności – Państwowym Instytutem Badawczym (Projektantem) umowa nr 251/2019³⁶, dotycząca świadczenia usług w zakresie zaprojektowania systemu teleinformatycznego służącego do poboru opłaty elektronicznej i kontroli prawidłowości uiszczenia tej opłaty. Oczekiwanym przez</p>

³³ Określonego rozporządzeniem, o którym mowa w przypisie nr 9.

³⁴ Na rzecz Ministerstwa Finansów.

³⁵ Dalej SENT.

³⁶ Zwana w treści wystąpienia umową HLD.

strony rezultatem realizacji tej umowy miała być efektywna realizacja projektu NKSP0, potwierdzona zgromadzeniem wysokopoziomowej dokumentacji technicznej (HLD) składowych części tego systemu zgodnie z dostarczonymi przez Projektanta produktami składającymi się na Kamienie Milowe.

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

(akta kontroli str. 47-74)

3.2. Przewidywany czas wykonania przez Podmiot Wyznaczony produktów określonych umową HLD ustalony został na cztery miesiące od dnia podpisania tej umowy. Wynagrodzenie Projektanta z tytułu wykonania Przedmiotu Umowy ustalone zostało pierwotnie na 7.632.697,76 zł³⁷. Zaplanowano przy tym, że Przedmiot Umowy wykonany zostanie w trzech etapach, określonych jako Kamienie Milowe, związanych z uzyskaniem produktów niezbędnych do wypracowania koncepcji funkcjonowania, budowy i wdrożenia NKSP0.

Kamień Milowy nr 1, który miał zostać zrealizowany w ciągu miesiąca od podpisania umowy (tj. do 20 września 2019 r.), obejmował:

- Produkt 1.1 – Wymagania biznesowe i operacyjne CRM³⁸ i POS³⁹, obejmujące dostarczenie oprogramowania CRM wraz z oprogramowaniem POS do obsługi użytkowników Systemu oraz sprzedaży i dystrybucji OBU/OBE⁴⁰;
- Produkt 1.2 – Wymagania biznesowe i operacyjne dla infrastruktury sieciowej i transmisji danych zapewniającej transmisję danych pomiędzy wszystkimi elementami sieciowymi i modułami Elektronicznego Systemu Poboru Opłat⁴¹;
- Produkt 1.3 – Wymagania biznesowe i operacyjne dla oprogramowania Rozliczeń i płatności z uwzględnieniem obsługi użytkowników ESPO, w tym również za pośrednictwem operatorów kart flotowych.

Kamień Milowy nr 2, który miał zostać zrealizowany w ciągu 2 miesięcy od podpisania umowy (tj. do 20 października 2019 r.), obejmował:

- Produkt 2.1 – Wymagania biznesowe i operacyjne kontroli poboru opłat, obejmujące lokalizacje infrastruktury przydrożnej przeznaczonej do kontroli (budowa, wyposażenie i obsługa infrastruktury przydrożnej przeznaczonej do kontroli), oprogramowanie dla Ręcznej Weryfikacji Zdarzeń, wyposażenie

³⁷ Po wprowadzeniu zmian aneksem nr 2 do umowy HLD, podpisanym w dniu 10 czerwca 2020 r. wynagrodzenie Projektanta wzrosło do 9.769.912,98 zł.

³⁸ Oprogramowanie CRM – (Customer Relationship Management) - oprogramowanie służące do zarządzania kontaktami z potencjalnymi, obecnymi i przyszłymi klientami w celu zbudowania długotrwałej więzi i zdobycia lojalności klienta.

³⁹ Oprogramowanie POS – (point of sales) - oprogramowanie do obsługi sprzedaży, umożliwiające w pełni automatyczną obsługę sprzedaży towarów i usług.

⁴⁰ OBU – (On Board Unit) – urządzenie zainstalowane w pojeździe samochodowym do celów poboru opłaty elektronicznej. OBE – (On Board Equipment) – komponent systemu poboru opłat zlokalizowany w poruszającym się pojeździe.

⁴¹ Dalej ESPO.

pojazdów Mobilnych Jednostek Kontrolnych (MJK) i oprogramowanie do zarządzania zmianami MJK;

- Produkt 2.2 – Wymagania biznesowe i operacyjne dla WWW+Aplikacje obejmujące m.in. stronę WWW, aplikację mobilną, internetowe konto klienta, integrację z systemami płatniczymi;
- Produkt 2.3 – Wymagania biznesowe i operacyjne dla oprogramowania do obsługi map;
- Produkt 2.4 – Wymagania biznesowe i operacyjne dla systemu raportowego obejmującego dostawę, instalację i konfigurację systemu raportowego łącznie z niezbędną infrastrukturą sieciową;
- Produkt 2.5 – Wymagania biznesowe i operacyjne dla oprogramowania magazynowego;
- Produkt 2.6 – Wymagania biznesowe i operacyjne dla wyposażenia i utrzymania Centrum Przetwarzania Danych obejmujące zakres dostawy i konfiguracji infrastruktury sprzętowej wraz z zakupem odpowiednich licencji i zapewnieniem zapasowego Centrum Przetwarzania Danych i ciągłości działania Systemu.

Kamień Milowy nr 3, który miał zostać zrealizowany w ciągu 4 miesięcy od podpisania umowy (tj. do 20 grudnia 2019 r.), obejmował:

- Zaktualizowane Produkty wytworzone i przekazane do Głównego Inspektora Transportu Drogowego w ramach Kamieni Milowych nr 1 i nr 2;
- Produkt 3.1 – Katalog wymagań;
- Produkt 3.2 – Zawartość Projektu (HLD) – część biznesowa;
- Produkt 3.3. – Zawartość Projektu (HLD) – część techniczna;
- Produkt 3.4 – Dokumentacja testowa.

(akta kontroli str. 7-8,15-16,61-66, 501-502)

3.3. Zgodnie z § 8 umowy HLD pt. *Procedura odbioru* produkty stanowiące poszczególne elementy projektu NKSP0, miały być przedstawiane Zamawiającemu przez Projektanta do roboczej weryfikacji. Weryfikacja ta miała odbywać się w trybie roboczym, co oznaczało, że Główny Inspektor Transportu Drogowego był uprawniony do przedstawienia uwag do produktów przekazanych przez Podmiot Wyznaczony. Projektant z kolei był zobowiązany do uwzględniania uwag zgłoszonych przez Zamawiającego do wersji przedstawianych produktów, w ramach danego Kamienia Milowego. Strony w § 8.2 umowy HLD ustaliły, że Kamienie Milowe podlegały odbiorowi na zasadach określonych Procedurą Weryfikacyjną, ustaloną przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego i Podmiot Wyznaczony. Zgodnie z załącznikiem nr 11 do umowy HLD pt. *Procedura Weryfikacyjna* Zamawiający po dokonaniu weryfikacji produktów przedstawionych do odbioru przez Projektanta był zobowiązany do udzielenia mu odpowiedzi określającej status przekazanego produktu:

- a) „Odrzucony bez weryfikacji” – co oznaczało, ...*że brak jest wymaganych elementów dokumentu lub elementy te są niepełne, lub w inny sposób uniemożliwiają Zamawiającemu weryfikację Produktu...* . Produkt oznaczony statusem „Odrzucony bez weryfikacji” uważany był za niezłożony przez Projektanta. W przypadku, jeśli terminowe złożenie Produktu obwarowane było karą umowną, Zamawiający uprawniony był do jej naliczenia. Zamawiający nie był przy tym zobowiązany do dokonania weryfikacji treści produktu o statusie „Odrzucony bez weryfikacji” do czasu jego ponownego przedłożenia przez Projektanta ... *po dokonaniu jego poprawy i uzupełnieniu*

o wszystkie wymagane elementy lub usunięcie innej przyczyny ... wymienionej w załączniku nr 11;

- b) „Niezaakceptowany” – co oznaczało, *...że Produkt po przeprowadzeniu weryfikacji nie został zaakceptowany przez Zamawiającego. W odpowiedzi Zamawiający miał określić, które z jego uwag stanowią przyczynę niezaakceptowania produktu oraz mógł zamieścić w niej dodatkowe uwagi, które samoistnie nie stanowiły przyczyn niezaakceptowania produktu. Projektant w tym przypadku miał ...obowiązek odniesienia się do uwag Zamawiającego oraz ponownego przedłożenia Produktu ... po jego poprawie i uzupełnieniu o wszystkie wymagane elementy...;*
- c) „Zaakceptowany” – co oznaczało, że Zamawiający nie zgłaszał uwag do produktu.

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

(akta kontroli str. 443-512)

- 3.4. Projektant przedstawił Zamawiającemu do odbioru produkty zrealizowane w ramach Kamieni Milowych nr 1 i nr 2 w terminach określonych w umowie HLD⁴², przy czym dwa z trzech produktów wytworzonych w ramach Kamienia Milowego nr 1 zostały przez Zamawiającego „Odrzucone bez weryfikacji”.
- 3.4.1. Zamawiający po dokonaniu weryfikacji dokumentów wytworzonym w ramach Kamienia Milowego nr 1, przedłożonych przez Projektanta do odbioru w dniu 20 września 2019 r., nadał poszczególnym produktom następujący status:
- 1) Produkt 1.1 – *Wymagania biznesowe i operacyjne CRM i POS, obejmujące dostarczenie oprogramowania CRM wraz z oprogramowaniem POS do obsługi użytkowników Systemu oraz sprzedaży i dystrybucji OBU/OBE „Niezaakceptowany”;*
 - 2) Produkt 1.2 – *Wymagania biznesowe i operacyjne dla Infrastruktury sieciowej i transmisji danych zapewniającej transmisję danych pomiędzy wszystkimi elementami sieciowymi i modułami ESPO – „Odrzucony bez weryfikacji” (wg stanowiska Zamawiającego dostarczony produkt nie posiadał wymaganej zawartości, w tym brakowało: ...powiązań i relacji między wymaganiami i procesami z wykorzystaniem diagramów i schematów ... przedstawienia i opisanie schematów sieci... przedstawienia i opisanie topologii sieciowych (rysunków, diagramów, wykresów ... relacji wymagań na infrastrukturę do wymagań biznesowych ... odniesień do norm i standardów*

⁴² Wg załącznika nr 8 do umowy HLD pt. *Harmonogram główny i Kamienie Milowe*, termin przekazania produktów Kamienia Milowego nr 2 przypadł na 20 października 2019 r. (niedziela), stąd przekazanie tych produktów w poniedziałek (21 października 2019 r.) uznane zostało za dotrzymanie ww. terminu.

oraz słownika pojęć i definicji... informacji o wymaganiu na przygotowanie dokumentacji powykonawczej... wymagań dla bezpieczeństwa systemu zgodnych z OPZ dot. załącznika nr 7 do Umowy...);

- 3) Produkt 1.3 – Wymagania biznesowe i operacyjne dla oprogramowania Rozliczeń i płatności z uwzględnieniem obsługi użytkowników ESPO, w tym również za pośrednictwem operatorów kart flotowych – „Odrzucony bez weryfikacji” (wg stanowiska Zamawiającego nadany produktowi status wynikał z braku: ...wyodrębnienia dwóch zasadniczych modułów: moduł naliczania opłat i moduł rozliczania wpływów do KJFD ... wskazania procesów biznesowych... powiązań wymagań biznesowych z procesami biznesowymi ... powiązań wymagań biznesowych z wymaganiami funkcjonalnymi i niefunkcjonalnymi. Zamawiający stwierdził ponadto, że ... Nowe wymagania – dodane w wyniku spotkań i prac Grupy Roboczej ... zostały przekopiowane z materiału przekazanego przez Zamawiającego, który stanowił tylko i wyłącznie materiał poglądowy dla Wykonawcy nt. obszarów, w ramach których niezbędne jest dokonanie usprawnień określonych procesów biznesowych. Brak przełożenia przedstawionych wymagań biznesowych na wymagania funkcjonalne i pozafunkcjonalne ... Opisy wymagań pokrywają się z nazwą wymagań - tym samym nie wnosi to żadnej wartości dodanej do Produktu. Brak informacji o funkcjonalnościach zapewniającej wymianę danych (np. z CRM, obsługą użytkownika, raportowaniem). Podsumowując - brak wymaganej treści Produktu, o której mowa powyżej, uniemożliwia jego weryfikację z uwagi na fakt, że nie jest możliwym ocena materiału z punktu widzenia: ...poprawności – wskazane wymagania biznesowe i operacyjne nie wypełniają wszystkich potrzeb biznesowych Zamawiającego ... kompletności wymagań biznesowych i operacyjnych... jednoznaczności wskazanych wymagań biznesowych i operacyjnych, powodując możliwość różnej ich interpretacji, w szczególności, że brak jest w Produkcie 1.3 opisu wskazanych wymagań...).

3.4.2. W przypadku produktów 1.2 oraz 1.3, składających się na Kamień Milowy nr 1, którym nadany został status „Odrzucony bez weryfikacji”, Główny Inspektor Transportu Drogowego nie wyraził pisemnej zgody na zmianę określonego w umowie HLD terminu przedstawienia ich do odbioru przez Podmiot Wyznaczony. Tym samym produkty te uznane zostały za niezłożone do odbioru w terminie określonym w umowie HLD⁴³, tj. w dniu 20 września 2019 r.

3.4.3. W dniu 18 października 2019 r. Projektant po uzupełnieniu brakujących dokumentów lub ich elementów, składających się na produkty 1.2 i 1.3 wytworzone w ramach Kamienia Milowego nr 1, przedstawił Zamawiającemu ww. produkty do odbioru. Po przeprowadzeniu weryfikacji, Zamawiający nadał zarówno produktowi 1.2 jak i 1.3 status „Niezaakceptowany”.

W związku z powyższym Zamawiający uprawniony był do naliczenia i żądania od Projektanta zapłaty na rzecz Skarbu Państwa kary umownej⁴⁴ w kwocie 56 000 zł⁴⁵ z tytułu 28 dni zwłoki w przedstawieniu do odbioru produktów 1.2 oraz 1.3 wytworzonych w ramach Kamienia Milowego nr 1.

⁴³ Zgodnie z postanowieniami pkt. 2.1.2. załącznika nr 11 do umowy HLD pt. *Procedura weryfikacyjna*.

⁴⁴ Tj. kary, o której mowa w pkt. 1.5. ppkt. 2 załącznika nr 4 do umowy HLD pt. *Odpowiedzialność Projektanta i kary umowne*.

⁴⁵ Naliczanej w wysokości 2000 zł za każdy rozpoczęty dzień zwłoki w stosunku do terminu określonego w umowie (do czasu uzupełnienia przez Projektanta brakujących dokumentów lub ich elementów i dokonania odbioru produktów przez Zamawiającego).

3.4.4. W notatce służbowej skierowanej, w dniu 24 października 2019 r., przez Panią Martynę Kaźmierczak - Buła Kierownika Umowy, Naczelnika Wydziału Rozwoju i Strategii w GITD do Pani Anity Oleksiak p.o. Zastępcy Głównego Inspektora Transportu Drogowego znalazły się następujące rekomendacje: *Przystąpienie do naliczenia kar umownych już na pierwszym etapie realizacji umowy, może negatywnie wpłynąć na dalszą współpracę z Projektantem i jakość wypracowanych produktów. Projektant dokłada wszelkich starań w celu przekazania poprawionych produktów do Zamawiającego. Bezzwłocznie po otrzymaniu ze strony GITD komunikatu o złej jakości dostarczanych Produktów Projektant zintensyfikował prace i obecnie: angażuje większy personel do prac nad umową, proponuje dodatkowe spotkania grup roboczych, przedstawia rozszerzony materiał na spotkania w zespołach, prezentuje lepsze przygotowanie merytoryczne do spotkań. Z uwagi na powyższe, na obecnym etapie prac rekomenduje się odstąpienie od prawa naliczenia przez Zamawiającego kar umownych. Jednakże mając na uwadze niewystarczającą jakość Produktów przedłożonych w ramach Kamienia Milowego nr 1 informując, że identyfikuje się ryzyko niezrealizowania umowy w terminie. Jednocześnie podjęto już działania zaradcze, m.in. poprzez zintensyfikowanie liczby spotkań z Personelem Projektanta i zorganizowanie dodatkowych podgrup zespołów roboczych. Na ww. notatce znajduje się adnotacja p.o. zastępcy Głównego Inspektora Transportu Drogowego aprobująca powyższą rekomendację i zawierająca prośbę o ...mitygację zaistniałych ryzyk i bieżące informowanie kierownictwa o zaistnieniu nowych.*

3.4.5. Zgodnie z postanowieniami § 8 pkt 8.8. umowy HLD, procedura odbiorowa ww. produktów miała być prowadzona w sposób staranny i efektywny, co przekładać się miało na ...niewielką ilość iteracji⁴⁶ w ramach Procedury Weryfikacyjnej. Strony umowy miały przy tym dążyć do kompleksowej weryfikacji produktów przedstawianych w ramach poszczególnych Kamieni Milowych do odbioru oraz pełnego uwzględnienia uwag.

3.4.6. Po czterokrotnym przedstawieniu do weryfikacji produktów 1.1; 1.2 i 1.3 wszystkim dokumentom wytworzonym w ramach Kamienia Milowego nr 1 zostały nadany przez Zamawiającego status „Zaakceptowany”, a następnie w dniu 18 grudnia 2019 r. Główny Inspektor Transportu Drogowego podpisał protokoły ich odbioru.

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

(akta kontroli str. 47-74, 75-76, 101-107, 453-454, 501-502, 518-519, 1355, 1357, 1399)

3.5. Zgodnie z postanowieniami § 3 pkt 3.3. umowy HLD Projektant zobowiązany był przedstawić do odbioru przez Zamawiającego kompletny, zgodny ze wszelkimi wymaganiami określonymi w tej umowie Projekt Systemu (Kamień Milowy nr 3), w terminie 4 miesięcy od dnia zawarcia umowy. Warunkiem przedstawienia Projektu Systemu do odbioru było osiągnięcie przez Projektanta Kamieni Milowych nr 1 i nr 2. Projektant oświadczył przy tym (§ 3 pkt 3.4.), iż ...ma

⁴⁶ Tzn. czynności powtarzania tej samej operacji, aż do spełnienia określonego warunku.

świadomość tego, że terminowość realizacji Umowy, w tym w szczególności osiągnięcia Kamieni Milowych, ma kluczowe znaczenie dla Zamawiającego. W związku z tym Projektant zobowiązuje się do realizacji Umowy w terminach w niej wskazanych, w szczególności w terminach określonych dla osiągnięcia Kamieni Milowych.

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

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

3.5.2. Pkt 3 ppkt 3.2 załącznika nr 11 do umowy HLD pt. *Procedura weryfikacyjna* ustalał, że Projektant nie ponosił odpowiedzialności za przekroczenie terminu realizacji przedmiotu zamówienia pod warunkiem, iż jego wyłączną przyczyną było przedłużenie przez Zamawiającego terminu przekazania odpowiedzi zgodnie z pkt. 2.3. tego załącznika⁴⁷. Stwierdzono, że Zamawiający w procesie weryfikacji dokumentów wytworzonych w ramach Kamieni Milowych nr 1 i nr 2 nie przedłużał ww. terminu przekazania odpowiedzi określającej status poszczególnych produktów.

3.5.3. Zgodnie z pkt 1.1 załącznika nr 4 do umowy HLD pt. *Odpowiedzialność Projektanta i kary umowne* Projektant ponosił pełną odpowiedzialność za należyte, w tym terminowe wykonanie umowy, a pkt. 1.5 ppkt. 1 tego załącznika ustalał, że: *W przypadku zwłoki w wykonaniu Przedmiotu Umowy, Zamawiający naliczy Projektantowi karę umowną w wysokości 0,4% kwoty brutto, o której mowa w § 10 ust. 10.1 Umowy⁴⁸ za każdy rozpoczęty dzień zwłoki w wykonaniu Przedmiotu Umowy w stosunku do terminów określonych w Harmonogramie.*

Podpisując w dniu 20 grudnia 2019 r. aneks nr 1 do umowy HLD⁴⁹ oraz wyrażając zgodę na przesunięcie terminu osiągnięcia Kamienia Milowego nr 3 do 31 stycznia 2020 r., Główny Inspektor Transportu Drogowego zrezygnował z naliczenia i żądania od Projektanta zapłaty na rzecz Skarbu Państwa kary umownej w szacunkowej kwocie 1 282 293 zł z tytułu 42 dni zwłoki w przedstawieniu do odbioru produktów wytworzonych w ramach

⁴⁷ Wskazany pkt 2.3 ustalał m.in., że: *...Jeśli zdaniem Zamawiającego, złożony Produkt wymaga dłuższego terminu na weryfikację i odpowiedź niż podany w pkt 2.2 ... (10 Dni Roboczych)... Zamawiający może, w ciągu 7 Dni Roboczych od chwili złożenia Produktu, poinformować Projektanta o konieczności przedłużenia terminu na weryfikację udzielenie odpowiedzi ... oraz poinformuje Projektanta o nowym terminie przekazania odpowiedzi... . Decyzja Zamawiającego w ww. sprawie była wiążąca dla Projektanta.*

⁴⁸ Tj. od kwoty 9.769.912,98 zł.

⁴⁹ Tj. w określonym w pkt 1 załącznika nr 8 do umowy HLD terminie zakończenia prac i przekazania Zamawiającemu wszystkich wykonanych w jej ramach produktów.

Kamienia Milowego nr 3 w stosunku do terminu ustalonego pierwotnie w tej umowie⁵⁰.

(akta kontroli str. 47-74, 107, 453-454, 501-502, 507, 1399)

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

W dniu 11 lutego 2020 r. Zamawiający poinformował Projektanta, że zgodnie z postanowieniami umowy HLD przesuwa do 16 marca 2020 r. termin weryfikacji produktów przedłożonych w ramach Kamienia Milowego nr 3⁵¹. W uzasadnieniu tego stanowiska Zamawiający stwierdził m.in., że *...z uwagi na kluczowy charakter produktów stanowiących KM3, tj. wysokopoziomowej dokumentacji technicznej NKSP0, niezbędne jest przeprowadzenie wnikliwej analizy, weryfikacji oraz oceny zgodności przedłożonych dokumentów z przyjętymi produktami w ramach Kamienia Milowego nr 1 oraz Kamienia Milowego nr 2.*

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

- 1) Zaktualizowane Produkty wytworzone i przekazane do Głównego Inspektora Transportu Drogowego w ramach Kamieni Milowych nr 1 i nr 2 – „Niezaakceptowany”;
- 2) Produkt 3.1 Katalog wymagań – „Niezaakceptowany”;
- 3) Produkt 3.2 – Zawartość Projektu (HLD) – część biznesowa – „Niezaakceptowany”;
- 4) Produkt 3.3. – Zawartość Projektu (HLD) – część techniczna – „Niezaakceptowany”;
- 5) Produkt 3.4 – Dokumentacja testowa – „Niezaakceptowany”.

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

(akta kontroli str. 107 i 1399)

3.7. Aneks nr 2 z dnia 10 czerwca 2020 r. wprowadzone zostały dwa kolejne etapy realizacji umowy HLD – Kamienie Milowe nr 4 i 5⁵², związane z wypracowaniem koncepcji funkcjonowania, budowy i wdrożenia NKSP0.

Kamień Milowy nr 4, który miał zostać zrealizowany do 30 czerwca 2020 r. obejmował: Produkt 4.1 – Opracowanie wysokopoziomowego projektu nowego

⁵⁰ Szacunkowa wielkość nienaliczonej przez GITD kary umownej stanowi iloczyn zwłoki w liczbie 42 dni w przedstawieniu do odbioru produktów wytworzonych w ramach Kamienia Milowego nr 3, w stosunku do ustalonego w umowie HLD pierwotnego terminu realizacji zamówienia (20 grudnia 2019 r.) i stawki dziennej tej kary w kwocie 30 530,79 zł za każdy dzień opóźnienia w wykonaniu Przedmiotu Umowy (stanowiącej 0,4% kwoty brutto wynagrodzenia przysługującego Projektantowi w kwocie 9.769.912,98 zł).

⁵¹ Umowa HLD ustalała 10 Dni Roboczych, jako podstawowy termin dokonania weryfikacji produktów i udzielenia przez Zamawiającego odpowiedzi Projektantowi, przy czym w uzasadnionych przypadkach przewidywała możliwość wydłużenia tego terminu (pkt 2.3 załącznika nr 11 pt. *Procedura weryfikacyjna*). Decyzja Zamawiającego w tej sprawie była wiążąca dla Projektanta.

⁵² W związku z przejściem przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, z dniem 1 lipca 2020 r., zadań związanych z poborem opłaty elektronicznej i opłaty za przejazd autostradą płatną (zarządzaną przez GDDKiA), produkty wytworzone przez Podmiot Wyznaczony w ramach osiągnięcia Kamieni Milowych nr 4 i 5 przekazane zostały do tego organu.

rozwiązania uwzględniającego technologie ZSL⁵³ i aplikacji mobilnej, wraz z ich wpływem na pozostałe moduły NKSP0.

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

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

Oczekiwanym rezultatem umowy HLD miała być efektywna realizacja projektu NKSP0, potwierdzona zgromadzeniem wysokopoziomowej dokumentacji technicznej (HLD) składowych części tego systemu zgodnie z dostarczonymi przez Projektanta produktami składającymi się na Kamienie Milowe.

3.7.1. Objęte aneksem nr 2 do umowy HLD produkty wykonane przez Projektanta w ramach Kamieni Milowych nr 4 i nr 5, zostały w dniu 30 czerwca 2020 r. przekazane do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej⁵⁴, a ich wykonanie potwierdzone zostało przez właściwą komórkę Ministerstwa Finansów.

(akta kontroli str. 7-14, 47-74, 508-512, 1399)

3.8. W 2020 r. Izba Administracji Skarbowej w Warszawie przeprowadziła w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego audyt w zakresie gospodarowania środkami publicznymi oraz wykorzystania i rozporządzania mieniem państwowym przez Główny Inspektorat Transportu Drogowego w ramach zadania związanego z utrzymaniem KSPO i budową NKSP0 w latach 2018-2020. W sprawozdaniu z audytu Izba Administracji Skarbowej pozytywnie oceniła działania Głównego Inspektora Transportu Drogowego w zakresie wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na realizację zadań związanych z utrzymaniem KSPO i budowę NKSP0, mimo stwierdzonych nieprawidłowości dotyczących realizacji umowy nr 194/2018 z 28 sierpnia 2018 r. zawartej przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego z IŁ. Stwierdzone przez Izbę Administracji Skarbowej nieprawidłowości dotyczyły:

- wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania ww. umowy w kwocie 3.975.237 zł nie przez IŁ, tylko przez inną firmę⁵⁵;
- zawarcia przez IŁ ubezpieczenia ww. umowy niezgodnie z postanowieniami umowy⁵⁶.

⁵³ Tj. Zewnętrznego Systemu Lokalizacji.

⁵⁴ Organu odpowiedzialnego za pobór opłaty elektronicznej i opłaty za przejazd autostradą płatną od 1 lipca 2020 r.

⁵⁵ Nask 4Innovation Sp. z o.o.

Ponadto, Izba Administracji Skarbowej w Warszawie negatywnie oceniła działania Głównego Inspektora Transportu Drogowego w zakresie rozporządzania mieniem państwowym ESPO, ponieważ Główny Inspektor Transportu Drogowego przekazał łącznie 57 środków trwale wchodzące w skład tego systemu (o łącznej wartości 2.074.446,71 zł), które nie zostały mu przekazane przez GDDKiA i które nie zostały przez audytowanego nabyte. Główny Inspektor Transportu Drogowego (jako audytowany) złożył wyjaśnienia oraz zastrzeżenia do tych ustaleń, jednakże Izba Administracji Skarbowej podtrzymała, w sprawach stwierdzonych nieprawidłowości, stanowisko przedstawione w sprawozdaniu z audytu. W wyjaśnieniach dotyczących wykorzystania wyników wskazanego audytu, Pani Joanna Smolińska p.o. Zastępca Głównego Inspektora Transportu Drogowego stwierdziła, m.in., że: *...wyniki audytu zostały przekazane do Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego po przejęciu zadania związanego z poborem opłaty elektronicznej oraz opłaty za przejazd autostradą przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej. Tym samym, nie mogły one zostać wykorzystane przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego. Niemniej zalecenia wydane na podstawie tego audytu przez Izbę Administracji Skarbowej w Warszawie zostały ocenione przez Ministra Infrastruktury i przekazane do stosowania w bieżącej działalności Głównego Inspektora Transportu Drogowego.*

(akta kontroli str. 15, 17-31)

3.9. W dniu 26 lipca 2019 r. Minister Infrastruktury skierował do Głównego Inspektora Transportu Drogowego wystąpienie pokontrolne z kontroli doraźnej w zakresie: prawidłowości i skuteczności działań podejmowanych przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego w związku z poborem opłaty elektronicznej. Przedstawione w wystąpieniu ustalenia kontroli wykazały, że Główny Inspektor Transportu Drogowego:

- podjął działania, które umożliwiły przejęcie od GDDKiA zadań związanych z poborem opłaty elektronicznej w terminie wskazanym w ustawie,
- zapewnił ciągłość funkcjonowania ESPO,
- do wyłonienia wykonawców zadań z zakresu KSPO stosował przepisy ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵⁸ lub przepisy wewnętrzne obowiązujące w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego,
- zabezpieczył interesy Skarbu Państwa w umowach zawieranych w związku z poborem opłaty elektronicznej oraz kontrolą jej uiszczenia,
- uczestniczył w sporządzaniu *Planu finansowego Krajowego Funduszu Drogowego na 2019 r.*

Minister Infrastruktury stwierdził w badanej działalności Głównego Inspektora Transportu Drogowego jedynie jedno uchybienie, polegające na niezamieszczeniu na stronie internetowej ogłoszenia o udzieleniu zamówienia, w przypadku umowy nr 1290/2018 na realizację usług oponiarskich, na potrzeby sezonowej wymiany, przechowywania i naprawy opon pojazdów Mobilnych Jednostek Kontrolnych.

(akta kontroli str. 32-46)

⁵⁶ Wg załącznika nr 12 do umowy 194/2018 Wymagania w zakresie ubezpieczenia: „Ubezpieczonym mają być: Skarb Państwa, Główny Inspektor Transportu Drogowego wraz z Głównym Inspektoratem Transportu Drogowego, Wykonawca, jego Podwykonawcy, wszystkie osoby, które mają ubezpieczalny interes przy wykonywaniu umowy, jeśli Ubezpieczający i/lub Ubezpieczony zobowiązany został umową lub inną umową do zapewnienia ubezpieczenia takiej osobie. Przedstawiona przez GITD polisa PZU zawarta przez IL na okres od 03.11.2018 r. do 02.11.2019 r. nie spełniała ww. wymogu, ponieważ Ubezpieczonym był jedynie IL.

⁵⁷ Na podstawie umowy 194/2018 z dnia 28 sierpnia 2018 r.

⁵⁸ Dz. U. z 2019 r. poz.2019 ze zm.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Brak dostatecznego nadzoru Głównego Inspektora Transportu Drogowego nad wykonaniem przez Projektanta, właściwej jakości produktów w terminach określonych umową HLD, w tym podjęcie decyzji o nienaliczeniu, a tym samym niewyegzekwowaniu od Podmiotu Wyznaczonego przysługującej Skarbowi Państwa kary umownej w kwocie 56 000 zł, z tytułu 28-dniowej zwłoki w przedstawieniu do odbioru produktów nr 1.2 i nr 1.3 wytwarzanych w ramach Kamienia Milowego nr 1.
2. Podjęcie przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego decyzji o odstąpieniu od naliczenia i żądania od Podmiotu Wyznaczonego zapłaty przysługującej Skarbowi Państwa kary umownej w szacunkowej kwocie 1 282 293 zł⁵⁹, z tytułu zwłoki w przedstawieniu do odbioru produktów wytworzonych w ramach Kamienia Milowego nr 3, w drodze podpisania aneksu nr 1 do umowy HLD.

W wyjaśnieniach dotyczących nadzoru Głównego Inspektora Transportu Drogowego nad realizacją umowy HLD przez Podmiot Wyznaczony Pani Joanna Smolińska p.o. Zastępca Głównego Inspektora Transportu Drogowego stwierdziła m.in., że zgodnie z § 11 tej umowy *...Zamawiający prowadził bieżącą kontrolę prawidłowości jej wykonania. Czynności z tym związane prowadzone były niezależnie od formalnych uprawnień Zamawiającego do weryfikacji i zatwierdzania raportów i zestawień sporządzanych przez Podmiot Wyznaczony. Bieżąca kontrola była zatem prowadzona m.in. poprzez organizację roboczych spotkań i warsztatów mających na celu omówienie postępu prac czy kontrolę prawidłowości i jakości wykonania Przedmiotu Umowy. Tym samym taki sposób realizacji umowy zapewniał po stronie Głównego Inspektora Transportu Drogowego aktualną informację na temat postępu prac i sposobu realizacji poszczególnych zadań. Pozwalał na bieżącą reakcję na pojawiające się trudności oraz zapewniał efektywność realizowanych działań nadzorczych.*

P.o. Zastępca Głównego Inspektora Transportu Drogowego stwierdziła ponadto, że *...na potrzeby realizacji postanowień umowy HLD oraz zaplanowania prac opracowano harmonogram spotkań pomiędzy stronami umowy HLD, który zakładał 110 spotkań, co biorąc pod uwagę pierwotny czas trwania realizacji tej umowy (Kamieni Milowych nr 1,2 i 3) na 123 dni kalendarzowe, gdzie 87 dni stanowiło dni robocze, zaś 36 dni wolne od pracy, dawało średnio co najmniej jedno spotkanie / warsztat dziennie. W ramach zaplanowanego harmonogramu nie uwzględniono jednak ewentualnych dodatkowych czynności realizowanych w ramach umowy, tj. czasu poświęcanego na weryfikację przedkładanych wyników prac czy dodatkowy kontakt oraz korespondencję w przedmiocie realizacji umowy. Nie bez znaczenia był fakt, że kilkukrotna weryfikacja przedłożonych tych samych, obszernych i złożonych produktów wymagała od Głównego Inspektora Transportu Drogowego dużego zaangażowania personelu, w tym zespołu odbiorczego. Weryfikacja dokumentacji projektowej wiązała się ze zgłoszeniem dużej liczby szczegółowych uwag, jakie Projektant powinien rozważyć podczas poprawy dokumentacji. Niewystarczająca jakość produktów umowy oraz idące za tym opóźnienie w jej realizacji, skutkowało ustaleniami spotkania statusowego z dnia 27 listopada 2019 r. zgodnie z którymi Główny Inspektor Transportu Drogowego miał przejąć inicjatywę w prowadzeniu prac nad*

⁵⁹ Szacunkowa wielkość nienaliczonej przez GITD kary umownej stanowi iloczyn zwłoki w liczbie 42 dni w przedstawieniu do odbioru produktów wytworzonych w ramach Kamienia Milowego nr 3, w stosunku do ustalonego w umowie HLD pierwotnego terminu realizacji zamówienia i stawki dziennej tej kary w kwocie 30 530,79 zł za każdy dzień opóźnienia w wykonaniu Przedmiotu Umowy (stanowiącej 0,4% kwoty brutto wynagrodzenia przysługującego Projektantowi w kwocie 9.769.912,98 zł).

realizacją umowy. Ponadto Główny Inspektor Transportu Drogowego jako podmiot sfery finansów publicznych obowiązany był do przestrzegania zasad prawidłowej gospodarki finansowej środkami publicznymi. Odbiór Przedmiotu Umowy, który nie spełniał wymagań jakościowych i nie gwarantował realizacji ustawowych obowiązków w zakresie poboru opłat, stanowiłby rażące naruszenie dyscypliny finansów publicznych, narażając jednocześnie na wielomilionowe straty Skarb Państwa. Mając na względzie powyższe, trudno uznać, aby sprawowany nadzór i zaangażowanie w realizację umowy HLD były niewystarczające, bowiem podejmowane przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego działania wykraczały poza standardowy poziom uczestnictwa Zamawiającego w tego typu kontraktach. Dodatkowo mając świadomość pilności i priorytetowego charakteru budowy NKSP0, Główny Inspektor Transportu Drogowego dołożył wszelkich starań, aby Przedmiot Umowy mógł zostać zrealizowany w założonych terminach i zgodnie z przyjętymi standardami w tym zakresie.

NIK nie podziela argumentów przedstawionych w tych wyjaśnieniach ponieważ ustalenia kontroli wykazały, że Główny Inspektor Transportu Drogowego nie podjął wystarczających działań aby zagwarantować efektywny nadzór nad umową HLD. W zakresie sprawowanego nadzoru nad realizacją zobowiązań przez Podmiot Wyznaczony, Główny Inspektor Transportu Drogowego był uprawniony do sprawdzania na bieżąco prawidłowości wytwarzania produktów w ramach poszczególnych Kamieni Milowych, a jednak nie wykonywał tego skutecznie. Ustalenia kontroli wykazały bowiem, że przedłożone do odbioru przez Projektanta dokumenty były niewystarczającej jakości i wymagały kilkukrotnych uzupełnień i poprawek. Skutkiem tego były opóźnienia w realizacji umowy HLD, a tym samym we wdrożeniu NKSP0. Ponadto zgodnie z postanowieniami załącznika nr 4 pkt 1.5 ppkt 1 i nr 2 do umowy HLD Zamawiający w przypadku zwłoki w wykonaniu Przedmiotu Umowy miał uprawnienia do naliczania Projektantowi kar umownych. Wskazane postanowienia związane były z ustawowym obowiązkiem⁶⁰ określenia w umowie o świadczenie usług, zawartej pomiędzy organem uprawnionym do poboru opłaty elektronicznej a Podmiotem Wyznaczonym, skutków nienależytego wykonania i niewykonania umowy. Tym samym odstąpienie przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego od naliczenia i żądania od Podmiotu Wyznaczonego zapłaty kar umownych z tytułu nienależytego wykonania umowy HLD prowadziło jedynie do pozornego wypełniania dyspozycji przepisu art. 13hb ust. 1r pkt 7 ustawy o drogach publicznych. Ustalenia kontroli wykazały bowiem, że jakkolwiek umowa ta określała skutki nienależytego wykonania Przedmiotu Umowy i innych obowiązków przez Projektanta, to zapisane w niej sankcje nie były stosowane⁶¹. Należy przy tym zaznaczyć, że aneks nr 1 do umowy HLD podpisany został 20 grudnia 2019 r., tj. w dniu, w którym upływał umowny termin przedstawienia przez Projektanta Zamawiającemu do odbioru produktów wytworzonych w ramach Kamienia Milowego nr 3, stanowiących Projekt Systemu umożliwiającego zbudowanie i wdrożenie w pełni funkcjonalnego NKSP0. Ponieważ Projektant wykonał produkty przewidziane do uzyskania w ramach Kamieni Milowych nr 1 i nr 2 ze znacznym opóźnieniem oraz koniecznością

⁶⁰ Przepis art. 13hb ust. 1r pkt 7 ustawy o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.) ustala, że umowa o świadczenie usług zawarta pomiędzy organem uprawnionym do poboru opłaty elektronicznej a Podmiotem Wyznaczonym powinna określać skutki nienależytego wykonania i niewykonania tej umowy.

⁶¹ Jakkolwiek umowa HLD zawierała postanowienia odnoszące się do odpowiedzialności Projektanta z tytułu jej niewykonania lub nienależytego wykonania, to poza skutkiem związanym z możliwością rozwiązania, ustalała wysokość kar umownych jedynie w przypadku nienależytego wykonania tej umowy.

dokonania co najmniej trzykrotnej iteracji⁶² wszystkich produktów, wskazana dokumentacja zaakceptowana została przez Zamawiającego dopiero 18 grudnia 2019 r., tj. na dwa dni przed upływem wskazanego terminu wykonania jej Przedmiotu. Tym samym Główny Inspektor Transportu Drogowego miał pełną wiedzę zarówno o braku możliwości osiągnięcia Kamienia Milowego nr 3 w terminie określonym umową HLD, z przyczyn leżących po stronie Projektanta, jak i o wskazanej przez niego liczbie dni potrzebnych na przedstawienie do odbioru wytwarzanych na tym etapie produktów. W związku z powyższym podpisanie przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego aneksu nr 1 do umowy HLD nie dotyczyło wprowadzenia zmiany zakresu zadań lub zwiększenia wymagań w zakresie jakości usług wykonywanych przez Projektanta na podstawie umowy HLD. Jedynym jego skutkiem było usankcjonowanie opóźnień w realizacji zobowiązań przez Projektanta, a w konsekwencji nienaliczenie i nieegzekwowanie od niego przysługującej Skarbowi Państwa kary umownej, z tytułu nieterminowego wykonania Przedmiotu Umowy, w szacunkowej kwocie 1 282 293 zł.

(akta kontroli str. 64, 75-84, 94-99, 101,105,518-519,1355-1357,1399)

OCENA CZĄSTKOWA

Główny Inspektor Transportu Drogowego wykonywał zadania w zakresie nadzoru nad świadczeniem usług przez Projektanta w sposób niezapewniający terminowej realizacji prac związanych z zaprojektowaniem systemu teleinformatycznego służącego do poboru opłaty elektronicznej i kontroli prawidłowości jej uiszczenia.

Podjął niecelową i niegospodarną decyzję o odstąpieniu od naliczenia i żądania zapłaty od Projektanta kary umownej, przysługującej Skarbowi Państwa w kwocie 56 000 zł, z tytułu zwłoki w przedstawieniu do odbioru produktów nr 1.2 i nr 1.3, wytwarzanych w ramach Kamienia Milowego nr 1.

W związku z brakiem możliwości terminowego osiągnięcia Kamienia Milowego nr 3, z przyczyn leżących po stronie Projektanta, podjął decyzję o podpisaniu aneksu nr 1 do umowy HLD, którym o 42 dni wydłużony został termin jej realizacji. Podpisanie wskazanego aneksu było działaniem niecelowym i niegospodarnym, ponieważ miało na celu jedynie usankcjonowanie zwłoki w wykonaniu Przedmiotu Umowy przez Projektanta oraz uniemożliwiło dochodzenie z tego tytułu kary umownej, przysługującej Skarbowi Państwa, w szacunkowej kwocie 1 282 293 zł.

OBSZAR

4. Wywiązywanie się przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego z zadań związanych z funkcjonowaniem i rozwojem KSPO, w tym wypracowaniem koncepcji i przygotowaniem do wdrożenia nowego systemu poboru opłaty elektronicznej

Opis stanu faktycznego

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

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

⁶² Por. przypis nr 46.

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

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

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

(akta kontroli str. 5-9, 15, 103)

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

- architektury funkcjonalnej, organizacyjnej, fizycznej i komunikacyjnej NKSP0,
- koncepcji poboru opłat dla pojazdów ciężkich i lekkich,
- koncepcji funkcjonowania Europejskiej Usługi Opłaty Elektronicznej w ramach NKSP0,
- przygotowania instalacji testowej.

Prace uwzględniały również:

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

W oparciu o ww. Koncepcję, Komitet Sterujący ESPO⁶³ podjął dwie strategiczne decyzje o:

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

W wyjaśnieniach na temat sposobu realizacji koncepcji funkcjonowania NKSP0 Pani Joanna Smolińska p.o. Zastępca Głównego Inspektora Transportu Drogowego wyjaśniła m.in., że na potrzeby monitorowania i nadzorowania postępów prac związanych z procesem budowy NKSP0 były sporządzane raporty prezentujące stopień zaawansowania realizacji poszczególnych zadań.

(akta kontroli str. 77-78, 84-87, 517)

⁶³ Powołany zarządzeniem nr 127 Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2018 r. w sprawie Komitetu Sterującego do spraw Elektronicznego Systemu Poboru Opłat.

4.4. W wyjaśnieniach na temat przyczyn przejęcia realizowanych uprzednio przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego zadań związanych z budową i wdrożeniem NKSP0 przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, Pani Joanna Smolińska p.o. Zastępca Głównego Inspektora Transportu Drogowego odnosząc się do uzasadnienia ustawy z dnia 6 maja 2020 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw⁶⁴. Stwierdziła m.in., że *...przejęcie zadania poboru opłaty elektronicznej oraz opłaty za autostrady przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej nastąpiło w celu konsolidacji zadań administracji w obszarze poboru danin i opłat oraz ograniczenia kosztów wdrożenia nowego systemu po stronie administracji ze względu na wykorzystanie doświadczeń i komponentów technicznych systemu SENT*. Stwierdziła również, że zmiana ta spowodowana była potrzebą kontynuacji wdrażania strategii uszczelniania wpływów skarbowych, w tym wpływów do KFD. Miała przy tym na celu umożliwienie integracji NKSP0 z innymi systemami teleinformatycznymi państwa w celu zapewnienia efektywniejszego wykonywania zadań administracji publicznej, m.in. z zakresu monitorowania przewozu drogowego towarów. Ponadto podyktowana była posiadaniem przez resort finansów optymalnych i efektywnych narzędzi i zasobów służących kontrolowaniu uiszczania podatków i danin publicznych, co miało umożliwić *...efektywne działania w celu ograniczenia tzw. „szarej strefy”, wyłudzeń podatku VAT i tzw. „karuzeli podatkowych” oraz eliminowanie towarów nielegalnych*.

(akta kontroli str. 9-10)

4.5. W związku z brakami w dokumentacji systemu viaTOLL, dostarczonej Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego przez GDDKiA⁶⁵, niepozwalającymi na odtworzenie, rozwój i utrzymanie tego systemu, IŁ⁶⁶ w celu zapewnienia ciągłości poboru opłat drogowych po 2 listopada 2018 r. podpisał 11 umów z następującymi podwykonawcami:

- Kapsch Telematic Services sp. z o.o. (5 umów zawartych 24 października 2018 r. na kwotę 371 952 000 zł brutto);
- Zrzeszenie Międzynarodowych Przewoźników Drogowych (umowa zawarta 24 października 2018 r. na kwotę 40 932 860,04 zł brutto);
- Traffic Services sp. z o.o. sp. k. (umowa zawarta 24 października 2018 r. na kwotę 12 010 950 zł brutto);
- Integrated Solutions sp. z o.o. (umowa zawarta 22 października 2018 r. na kwotę 48 754 856,76 zł brutto);
- Contact Center sp. z o.o. (umowa zawarta 24 października 2018 r. na kwotę 4 261 950 zł brutto);
- Diners Club CS, s.r.o. (umowa zawarta 2 listopada 2018 r. na kwotę 135 300 zł brutto);
- UPS SCS (Polska) sp. z o.o. (umowa zawarta 31 października 2018 r. na kwotę 1 107 000 zł brutto).

(akta kontroli: str. 1206)

4.6. W dniu 17 października 2018 r. IŁ złożył oświadczenie o odstąpieniu w części od umowy nr 194/2018 zawartej 28 sierpnia 2018 r. r. z Głównym Inspektorem

⁶⁴ Por. przypis nr 25.

⁶⁵ Spowodowanymi nieuzyskaniem przez GDDKiA danych i rozwiązań objętych prawami autorskimi konsorcjum Kapsch.

⁶⁶ Działając jako Podmiot Wyznaczony – por. przypis nr 10.

Transportu Drogowego⁶⁷ (z mocą wsteczną od dnia jej podpisania), w zakresie dotyczącym⁶⁸:

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

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

(akta kontroli str. 15, 114-442, 1377)

- 4.6.1. Według sprawozdania z audytu przeprowadzonego w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego przez Izbę Administracji Skarbowej w Warszawie⁶⁹, wartość usług świadczonych przez łącznie na rzecz Głównego Inspektora Transportu Drogowego, na podstawie umowy nr 194/2018 po odstąpieniu od realizacji ww. 7 zadań, wynosiła 398 652 771 zł.

(akta kontroli str. 15)

W związku ze złożoną przez łącznie rezygnacją z realizacji ww. 7 zadań związanych z zapewnieniem ciągłości funkcjonowania ESPO, Główny Inspektor Transportu Drogowego (po przeprowadzeniu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego) zawarł z wyłonionymi w ich drodze kontrahentami 7 umów, obejmujących zakresem wszystkie sprawy wyłączone z umowy nr 194/2018 w dniu 17 października 2018 r.

(akta kontroli str. 32-46, 114-442, 1206)

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

⁶⁷ W oparciu o postanowienia § 25 ust. 25.9 tej umowy oraz przepis art. 492 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.).

⁶⁸ Przedmiotem umowy nr 194/2018 była realizacja zadań związanych z przejęciem przez GITD obsługi ESPO, w sposób zapewniający ciągłość poboru opłaty elektronicznej (por. pkt 5 na str. 7 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

⁶⁹ Por. pkt 3.8 na str. 16 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

zapewnić płynne przejście KSPO i zachowanie ciągłości poboru opłat oraz wpływów środków do KFD, podjął szereg działań polegających na powierzeniu poszczególnych obszarów kompetencyjnych w zakresie poboru opłat drogowych wybranym podwykonawcom realizując jednocześnie część zadań samodzielnie oraz dążąc do przejmowania kolejnych obszarów. Jeszcze przed formalnym przejściem obecnie funkcjonującego systemu, Główny Inspektor Transportu Drogowego podjął celu stworzenie NKSPD. Decyzja o zainicjowaniu prac nad budową nowego systemu determinowana była przede wszystkim faktem braku możliwości pozyskania pełnego know-how w zakresie funkcjonowania KSPO oraz obciążeniem funkcjonującej infrastruktury sprzętowej i systemowej długim technologicznym. Dodatkowym czynnikiem determinującym podjęcie ww. decyzji był fakt, że tylko w ten sposób możliwe było pełne uniezależnienie procesu poboru opłaty elektronicznej od podmiotów komercyjnych, stosujących rozwiązania typu vendor lock-in⁷⁰. Wydatki na przygotowanie, wdrożenie, budowę i eksploatację systemów poboru opłaty elektronicznej i opłaty za przejazd autostradą płatną oraz koszty usług doradczych z tym związanych, finansowane były ze środków KFD. Porównanie skali wydatków na przygotowanie, wdrożenie, budowę lub eksploatację systemów poboru opłaty oraz kosztów usług doradczych z tym związanych, jakie ponoszone były na ten cel z KFD, od początku uruchomienia ESPO, jak również ocena poziomu tych kosztów, jaka nastąpiła w związku ze zmianą podmiotu odpowiedzialnego za pobór opłaty mogła być dokonana jedynie przez ministra właściwego do spraw transportu, który dysponował pełną informacją w tym zakresie.

(akta kontroli str. 10-13)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Głównego Inspektora Transportu Drogowego w zbadanym zakresie. Stwierdzono, że jakkolwiek przejście przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego zadań związanych z poborem opłat drogowych umożliwiło koncentrację wszystkich kompetencji w tym zakresie w ramach jednego organu administracji rządowej, to nie spowodowało pełnego uniezależnienia procesu poboru opłaty elektronicznej od działalności firm zewnętrznych oraz obniżenia z tego tytułu kosztów funkcjonowania KSPO.

⁷⁰ Uzależnienie klienta od dostawcy w sposób uniemożliwiający mu zmianę dostawcy bez poniesienia dodatkowych kosztów.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

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

1. Zapewnienie skutecznego nadzoru nad realizacją umów zawieranych przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego, w sposób umożliwiający wyeliminowanie ryzyk związanych z nienależytym ich wykonywaniem, w szczególności zwracając uwagę na terminowość oraz jakość wytwarzanych produktów i świadczonych usług.
2. Wyeliminowanie przypadków niestosowania sankcji z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umów zawieranych przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego, w tym bezwarunkowe egzekwowanie należnych Skarbowi Państwa kar umownych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

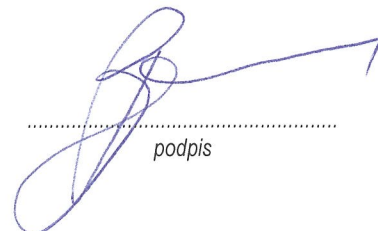
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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.

Warszawa, 03.09.2021

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś



.....
podpis