



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KIN.411.001.01.2017
I/17/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**Tekst ujednolicony wystąpienia pokontrolnego
uwzględniający zmiany wprowadzone Uchwałą
Nr 62/2018 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 12 grudnia 2018 r.**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	I/17/001 – Przygotowanie administracji rządowej do prowadzenia elektronicznego poboru opłat drogowych (KSPO) po 2018 roku
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
<i>Kontrolerzy</i>	1. Marcin Chmielewski, Doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/89/2017 z dnia 04.12.2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Agnieszka Sej, Specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/41/2018 z dnia 11.05.2018 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Infrastruktury ¹ , ul. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa (dalej: Ministerstwo)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Maria Wasiak - od 22 września 2014 r. do 16 listopada 2015 r. – Minister Infrastruktury i Rozwoju, Andrzej Adamczyk - od 16 listopada 2015 r. Minister Infrastruktury i Budownictwa, od 9 stycznia 2018 r. Minister Infrastruktury ² (dalej: Minister)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie³ działania podejmowane przez Ministra Infrastruktury w celu zapewnienia kontynuacji elektronicznego poboru opłat drogowych po 2018 roku.

W ocenie NIK działania te prowadzone były w sposób nierzetelny i skutkowały istotnym ograniczeniem czasu niezbędnego do wyboru wykonawcy nowego KSPO i przejęcia usługi poboru opłat od dotychczasowego operatora. Od chwili złożenia pierwszych wniosków przez GDDKiA dotyczących KSPO do wypracowania i zaakceptowania przez Ministra koncepcji elektronicznego poboru opłat drogowych minęło niemal dwa lata⁴, wskutek czego GDDKiA wszczęła postępowanie przetargowe dopiero dnia 14 grudnia 2016 r. W harmonogramie udzielenia zamówienia publicznego określono terminy poszczególnych czynności, które zakładały zbyt małą rezerwę czasową na ewentualne odwołania uczestników przetargu.

Ostatecznie na 11 miesięcy przed terminem wygaśnięcia umowy z aktualnym operatorem KSPO, z uwagi na złożone przez uczestników przetargu odwołania oraz

¹ Wcześniej Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju oraz Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa.

² Od 16 listopada 2007 r. do 07 listopada 2011 r. Ministrem był Cezary Grabarczyk, od 18 listopada 2011 r. do 27 listopada 2013 r. był Sławomir Nowak, od 27 listopada 2013 r. do 22 września 2014 r. była Elżbieta Bieńkowska.

³ 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.

⁴ Od stycznia 2015 r. do zaakceptowania przez Ministra w dniu 25 listopada 2016 r. rekomendacji zespołu ds. przygotowania koncepcji KSPO.

wynikającą z tego faktu konieczność powtórzenia czynności przez GDDKiA co skutkowało znacznym wzrostem ryzyka niezakończenia postępowania o zamówienie publiczne zgodnie z przyjętymi harmonogramami, dokonano zmiany koncepcji poboru opłaty elektronicznej poprzez wskazanie w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. *o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw*⁵ Głównego Inspektora Transportu Drogowego jako nowego organu obowiązującego do poboru opłat od dnia 3 listopada 2018 r.

W ocenie NIK, powierzenie poboru opłaty elektronicznej Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego (dalej GITD) nie było rozwiązaniem gwarantującym terminowe przejęcie elektronicznego systemu poboru opłat. Powierzenie poboru opłat podmiotowi publicznemu, który dotychczas nie odpowiadał za KSPO, wprowadzało nowe istotne ryzyko, że rozwój systemu i jego rozbudowa o nowe odcinki dróg nie będzie realizowana lub istotnie ograniczona, do czasu nabycia przez stronę publiczną wiedzy i doświadczenia w zakresie rozbudowy dotychczasowego KSPO lub zbudowania nowego systemu.

Ustalenia kontroli wskazują, że decyzja została podjęta bez posiadania rzetelnych analiz i informacji dotyczących zarówno realnych możliwości i zasobów posiadanych przez tę jednostkę, jak również liczby oraz złożoności wszystkich czynników ryzyka związanych z przejęciem samego systemu. Minister podjął ww. decyzję pomimo tego, że nie zostały spełnione wszystkie istotne warunki (np. możliwość wyłączenia stosowania przepisów prawa zamówień publicznych, w odniesieniu do zamówień związanych z przejęciem i utrzymaniem ciągłości operacyjnej systemu), od których w ocenie⁶ GITD było uzależnione powodzenie realizacji zadania zapewnienia kontynuacji poboru opłaty elektronicznej po dniu 2 listopada 2018 roku.

Potwierdzeniem tej oceny są wyniki analiz przeprowadzonych na późniejszych etapach przez:

- GITD, który w czerwcu 2018 roku wskazywał na brak możliwości skutecznego minimalizowania zidentyfikowanych zagrożeń, które są krytyczne dla kontynuowania działania elektronicznego systemu poboru opłat drogowych,
- Ministerstwo Cyfryzacji, w których jednostka wskazywała, że z uwagi na szereg zidentyfikowanych krytycznych problemów nie jest możliwe przejęcie systemu poboru opłat przez podmioty z Grupy MC w zakładanym terminie, tj. do dnia 3 listopada 2018 r.

W ocenie NIK, z uwagi na opisane powyżej nieprawidłowości oraz pozostające na dzień zakończenia kontroli:

- ryzyka związane z krytycznie krótkim czasem pozostałym do zakończenia obowiązywania umowy z obecnym operatorem KSPO,
- problemy związane z koniecznością stosowania Prawa zamówień publicznych, brakiem realnego transferu wiedzy o KSPO, brakiem wystarczających kompetencji po stronie GITD uniemożliwiające skuteczne minimalizowanie wskazanych zagrożeń,

istnieje bardzo wysokie ryzyko braku możliwości terminowego przejęcia systemu zgodnie z założeniami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. *o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz innych ustaw*.

W ocenie NIK na wspomniane powyżej nieprawidłowości mógł mieć wpływ fakt, że w okresie 2012-2018, tj. 6 lat, Minister nie przeprowadził w GDDKiA kontroli

⁵ Dz. U. z 2018 r., poz. 12.

⁶ Z 17 października 2017 roku.

w zakresie KSPO. Kontrole mogły z dużym wyprzedzeniem wskazać na ryzyka związane z przejściem systemu poboru opłaty elektronicznej i umożliwić podjęcie adekwatnych działań.

Ponadto należy zwrócić uwagę na fakt, że zakończenie dialogu konkurencyjnego na drugiej turze spowodowało, że strona publiczna nie osiągnęła jednego z celów tego postępowania, którym było *udzielenie zamawiającemu informacji o bieżących rozwiązaniach oraz warunkach rynkowych dotyczących systemów poboru opłat*. Kluczowym etapem miała być trzecia tura Dialogu, tj. przeprowadzenie indywidualnych spotkań z każdym Wykonawcą i pozyskanie informacji w zakresie możliwości terminowego przejęcia usługi elektronicznego poboru opłat drogowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania Ministra zmierzające do kontynuacji poboru opłaty elektronicznej po 2 listopada 2018 r.

Opis stanu faktycznego

W dniu 2 listopada 2010 r. zawarta została przez GDDKiA umowa na zaprojektowanie, dostawę oraz obsługę Krajowego Systemu Poboru Opłat elektronicznego oraz manualnego systemu poboru opłat (dalej Umowa KSPO). Umowa KSPO zawarta została z konsorcjum firm⁷ [...]⁸, na okres 8 lat, co oznacza, że wygaśnie ona 2 listopada 2018 r.

Dla zapewnienia kontynuacji poboru opłat na płatnych drogach państwowych po 2 listopada 2018 r., w dniu 30 lipca 2015 r. Ministerstwo po uprzednich pismach GDDKiA⁹, poleciło GDDKiA powołanie Zespołu roboczego ds. przygotowania postępowania przetargowego mającego na celu wybór podmiotu odpowiedzialnego za wdrożenie i obsługę systemu poboru opłat. GDDKiA została jednocześnie poinformowana, że decyzje w zakresie strategii poboru opłat po 2018 roku nie zapadły, ponieważ wdrożenie tzw. Zintegrowanego Systemu Poboru Opłat (dalej: ZSPO) uzależnione było od niepodjętej kierunkowej decyzji Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (koncepcja ZSPO była omówiona w dokumentacji złożonej do KPRM 3 marca 2015 r.). Ponownie 10 listopada 2015 r. Ministerstwo złożyło do KPRM wnioski ws. włączenia koncepcji ZSPO do Wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów. Ze względu na uwagi innych Ministerstw prace nad koncepcją ZSPO nie były kontynuowane.

Po listopadzie 2015 r., tj. po zakończeniu prac nad ZSPO, zostały podjęte nowe prace nad systemem poboru opłat drogowych. W tym celu w pierwszej kolejności dokonano przeglądu systemu poboru opłat funkcjonujących w innych krajach. GDDKiA dwukrotnie, tj. przy pismach z dnia 25 stycznia 2016 r. oraz z dnia 17 czerwca 2016 r., wniosła do Ministerstwa o akceptację założeń dla nowego systemu poboru opłat celem uruchomienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, co pozostawało bez formalnej odpowiedzi Ministerstwa. GDDKiA zaznaczała, że niepodjęcie przez władze resortu strategicznych decyzji w zakresie przyszłości KSPO może w istotny sposób zagrozić kontynuacji poboru opłat po

⁷ Konsorcjum firm [...] Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2018 r., poz.1330 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2019 r. poz. 1010) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazw członków Konsorcjum. Wyłączenia dokonano w interesie przedsiębiorców.

⁸ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2018 r., poz.1330 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2019 r. poz. 1010) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazw członków Konsorcjum. Wyłączenia dokonano w interesie przedsiębiorców.

⁹ W piśmie z dnia 23.01.2015 r. GDDKiA zawnioskowało o potwierdzenie kluczowych decyzji i założeń w zakresie Zintegrowanego Systemu Poboru Opłat (ZSPO). W piśmie z dnia 21.04.2015 r. GDDKiA prosiło o informacje bądź decyzje w zakresie dalszych prac nad koncepcją i wdrożeniem ZSPO.

zakończeniu okresu realizacji bieżącej umowy, a w konsekwencji stabilności źródła przychodów dla Krajowego Funduszu Drogowego (dalej: KFD). GDDKiA wskazywała, że z uwagi na czas potrzebny na przeprowadzenie postępowania przetargowego oraz na organizację procesów operacyjnych, technicznych i technologicznych przez nowego wykonawcę konieczne jest ogłoszenie przetargu na nowego wykonawcę, najpóźniej w dniu 2 listopada 2016 r., a zawarcie umowy powinno nastąpić najpóźniej w dniu 2 listopada 2017 r. W sierpniu 2016 r. GDDKiA został poinformowany przez Ministerstwo o planowanym powołaniu organu pomocniczego w postaci Zespołu.

(dowód: akta kontroli str. 5-10, 373-466, 586-622, 626-629, 905-908)

Zarządzeniem nr 39 Ministra Infrastruktury i Budownictwa z 14 września 2016 r. (dalej: Zarządzenie nr 39), powołany został Zespół do spraw przygotowania nowego systemu poboru opłat dla pojazdów ciężkich i lekkich (dalej: Zespół)¹⁰.

W okresie od 19 września 2016 r. do 27 października 2016 r. tj. od dnia pierwszego posiedzenia Zespołu do dnia przekazania do akceptacji Ministra wyników prac Zespołu wraz z rekomendacją do decyzji kierunkowej w zakresie poboru opłat drogowych po 2 listopada 2018 r. Zespół przeanalizował i wypracował m.in.:

- propozycje głównych założeń dla postępowania przetargowego na nowego wykonawcę systemu poboru opłat po 2018 r.;
- scenariusze dla nowego systemu poboru opłat, z uwzględnieniem wariantów działań strony publicznej w zakresie strategii poboru opłat w Polsce. Analizowano wariant umowy 10 letniej (długookresowej na lata 2018-2028) oraz wariant umowy krótkookresowej wraz z równoległymi pracami nad strategią poboru opłat tj. umowa 3 letnia (2018-2021) oraz umowa 5 letnia (2018-2023), z oszacowaniem kosztów, przychodów, korzyści, ryzyk i obszarów decyzyjnych;
- zakres danych o przejazdach jaki powinien być gromadzony w nowym systemie poboru opłat na potrzeby innych służb m.in. policji, straży granicznej, służby celnej;
- propozycje zmian w systemie czynności kontrolnych w ramach systemu uiszczania opłaty elektronicznej z uwzględnieniem rekomendowanych wariantów umów 3, 5 i 10 letniej¹¹.

Zgodnie z § 2 pkt. 6 Zarządzenia nr 39, Zespół przekazał 27 października 2016 r. Ministrowi wyniki prac wraz z rekomendacją do decyzji kierunkowej w zakresie systemu poboru opłat po 2 listopada 2018 r., której główny zakres dotyczył:

¹⁰ Zgodnie z par. 2 Zarządzenia do zadań Zespołu należało w szczególności:

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

¹¹ Jak również koncepcję nowej funkcjonalności dot. kontroli zezwoleń zagranicznych mającą na celu zwiększenie efektywności tych kontroli m.in. poprzez ustanowienie obowiązku wprowadzenia numerów zezwoleń do systemu viaTOLL przez przewoźników z Państw, z którymi wymieniany jest kontyngent zezwoleń zagranicznych, zakres wymagań jaki należy postawić nowemu wykonawcy w zakresie czynności kontrolnych.

- Rekomendacja 1 - udzielenie zamówienia publicznego na wybór wykonawcy powinno być uruchomione na początku listopada 2016 r. w trybie dialogu konkurencyjnego.

- Rekomendacja 2 - dwóch wariantów działań tj. zawarcie 10-letniej umowy na podstawie obowiązujących przepisów prawa, z przewidzianą w umowie możliwością zmiany prawa w trakcie jej realizacji, z możliwością wprowadzenia zmian do umowy albo zawarcie umowy na krótszy okres (proponycja 3 lub 5 lat) i równoległe prace nad docelowym systemem poboru opłat w Polsce.

- Rekomendacja 3 - przyjęcia obecnych zasady kształtowania sieci opłat – opłaty wprowadzane są na wszystkich odcinkach autostrad i dróg ekspresowych oraz na wybranych odcinkach dróg krajowych, które powinny być zabezpieczone przed ucieczką ruchu lub które w przyszłości nie będą przebudowywane na drogi ekspresowe i charakteryzują się wysokim poziomem ruchu ciężkiego.

- Rekomendacja 4 - należy przewidzieć możliwość rozszerzenia manualnego systemu poboru opłat od pojazdów lekkich na inne odcinki autostrad, zgodnie z obecnymi przepisami.

W rekomendacji zaznaczono również, że rok wcześniej powinno rozpocząć się przejmowanie systemu przez nową firmę tj. należy wybrać i podpisać umowę z nowym wykonawcą do 2 listopada 2017 r.

Minister w dniu 25 listopada 2016 r., a więc po terminie wskazanym przez GDDKiA jako najpóźniejszy dla rozpoczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, zaakceptował bez uwag rekomendację nr 1, 2 oraz 4. Powierzył GDDKiA zadanie udzielenia zamówienia publicznego na wybór wykonawcy nowego systemu poboru opłat drogowych w trybie dialogu konkurencyjnego. W tym celu GDDKiA została zobowiązana do powołania Zespołu ds. zamówienia publicznego na system poboru opłat. Określił również, że umowa z wykonawcą zostanie zawarta na okres 6 lat (od 2018 r. do 2024 r.), plus jeden rok na przejęcie systemu od obecnego wykonawcy. Ponadto założył, że w okresie trwania ww. umowy w Ministerstwie prowadzone będą prace nad docelowym systemem poboru opłat w Polsce uwzględniające szerokie zmiany systemu prawnego. Umowa nie będzie przewidywała nowych funkcjonalności wymagających zmiany przepisów prawa, a nowe funkcjonalności niewymagające zmian przepisów prawa zostaną precyzyjnie określone na etapie dialogu z oferentami i zostaną wpisane w warunki drugiego etapu przetargu, a następnie w umowę. W zakresie rekomendacji nr 3 Minister wskazał, że opłaty od pojazdów ciężkich tj. o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony, wprowadzane będą na wszystkich odcinkach autostrad i dróg ekspresowych oraz na maksymalnie dużej sieci dróg krajowych, na których w rachunku ekonomicznym uzasadniony będzie pobór opłat¹².

Zgodnie z § 2 pkt. 3 i 4 Zarządzenia nr 39 Zespół zaopiniował dokumentację niezbędną do uruchomienia przez GDDKiA postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wybór wykonawcy nowego systemu poboru opłat drogowych oraz treść Materiału Informacyjno-Negocjacyjnego dla wykonawców dopuszczonych do II etapu postępowania przetargowego.

(dowód: akta kontroli str. 5-272)

¹² Uzupelnieniem do rekomendacji było pismo Ministerstwa z dnia 29 listopada 2016 r., w którym przekazano GDDKiA dodatkowe informacje potrzebne do uruchomienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego m.in. w zakresie sieci dróg krajowych do objęcia systemem poboru opłat, sieci, która powinna być objęta manualnym systemem poboru opłat, interoperacyjności z koncesjonariuszami, kwestii organizacyjnych dot. komisji przetargowej, środków na finansowanie systemu poboru opłat.

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

Niepodjęcie przez Ministerstwo, w okresie styczeń 2015 r. – sierpień 2016 r. skutecznych działań związanych z wypracowaniem koncepcji poboru opłat drogowych po 2 listopada 2018 r. Zaniechanie to spowodowało rozpoczęcie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przez GDDKiA w terminie, który znacznie ograniczał czas niezbędny do rzetelnego jego przeprowadzenia. Graniczna data rozpoczęcia postępowania o udzielenie zamówienia została określona przez GDDKiA na 2 listopada 2016 r., natomiast podpisanie nowej umowy powinno nastąpić najpóźniej 2 listopada 2017 r. Podpisanie nowej umowy rok przed zakończeniem aktualnej umowy było istotne z punktu widzenia mającego się rozpocząć w identycznym terminie procesu zwrotnego przejmowania KSPO od obecnego wykonawcy. GDDKiA odpowiednio wcześniej, tj. w styczniu 2015 r., zwracała uwagę Ministerstwa na pilną potrzebę podjęcia decyzji co do kształtu KSPO po 2 listopada 2018 r. Zespół do spraw przygotowania nowego systemu poboru opłat dla pojazdów ciężkich i lekkich, który miał przedstawić Ministrowi rekomendację do akceptacji, został powołany 16 września 2016 r., natomiast same rekomendacje zostały zaakceptowane 25 listopada 2016 r. W tym dniu GDDKiA mogła dopiero rozpocząć przygotowanie do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, które formalnie rozpoczęło się 14 grudnia 2016 r. Zgodnie z przygotowanym przez GDDKiA harmonogramem udzielenia zamówienia publicznego zawarcie umowy miało nastąpić w listopadzie 2017 r. (w wariantcie bez odwołań) albo w lutym 2018 r. (wariant z odwołaniami). Terminy określone w harmonogramie zakładały jednakże zbyt małe rezerwy czasowe na ewentualne odwołania, co w sytuacji faktycznego ziszczenia się tego scenariusza spowodowało, że planowany termin podpisania umowy został określony na lipiec 2018 r.

Zgodnie z wyjaśnieniami Ministerstwa kwestie poboru opłat są zagadnieniami bardzo skomplikowanymi i wymagającymi rozważnego działania. Opracowana w 2015 roku koncepcja zakładająca połączenie w obowiązkowym elektronicznym systemie poboru opłat zarówno opłat od pojazdów lekkich jak i ciężkich budziła istotne zastrzeżenia. Zastrzeżenia te dotyczyły zarówno fizycznej możliwości wdrożenia koncepcji w wyznaczonym czasie jak i kosztów jakie byłyby związane z jej wdrożeniem. Ministerstwo wyjaśniło, że koncepcja ta nigdy nie została uzgodniona na forum rządowym czego dowodzą zgłoszone zasadnicze uwagi Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Z tego też powodu nie zdecydowano się na kontynuację rozwiązania proponowanego przez ówczesne Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju. Rozpoczęto prace nad nową strategią poboru opłat. Pierwszym krokiem był przegląd systemów poborów opłat funkcjonujących w innych krajach. W celu lepszego rozeznania praktycznych uwarunkowań systemów poboru opłat temat ten poruszano podczas spotkań bilateralnych (np. Czechy, Korea Południowa) czy wyjazdów studyjnych (np. Węgry). Dokładne sprawdzenie praktycznych rozwiązań funkcjonujących w innych krajach miało na celu podjęcie decyzji co do optymalnego kształtu i formy funkcjonowania systemu poboru opłat. W związku z prowadzonymi przez Ministerstwo Finansów pracami związanymi z uszczelnianiem systemów podatkowych zaczęto rozważać ideę przejęcia KSPO od podmiotu komercyjnego, tak aby państwo posiadało pełną kontrolę nad tym systemem i danymi, które agreguje.(...) Zespół nie został powołany wcześniej oraz pisma GDDKiA z dnia 25 stycznia 2016 r. oraz dnia 17 czerwca 2016 r. pozostawały bez formalnej odpowiedzi, ponieważ w tym czasie nie zostały podjęte ostateczne decyzje – przede wszystkim z uwagi na ewoluującą koncepcję podejścia do kwestii KSPO. Nie oznacza to jednak, (...), że GDDKiA nie posiadała informacji

na temat kierunków prowadzonych prac. Odbywały się w tym temacie spotkania, przedstawiciel GDDKiA brał udział również w wyjazdach studyjnych czy spotkaniach, na których omawiano systemy poboru opłat w innych krajach. Efektem tych wszystkich prac była decyzja o konieczności powołania Zespołu, który przedstawi formalne rekomendacje dotyczące kontynuacji systemu poboru opłat biorąc pod uwagę istniejące uwarunkowania formalne i czasowe.

(dowód: akta kontroli str. 373-376, 586-588, 621-622)

W ocenie NIK skutkiem działań Ministerstwa było rozpoczęcie z opóźnieniem postępowania przetargowego oraz znaczne skrócenie czasu potrzebnego na wdrożenie rozwiązań umożliwiających kontynuację poboru opłat po 2 listopada 2018 r. Pomimo, że GDDKiA już na początku 2015 r. zwracała uwagę Ministerstwa na konieczność rozpoczęcia działań mających na celu zapewnienie poboru opłaty elektronicznej po 2 listopada 2018 r., Minister podejmował spóźnione decyzje skutkujące skróceniem czasu na wybór nowego operatora systemu. Ponadto GDDKiA zgodnie z art. 13 hd ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹³ może powierzyć budowę lub eksploatację systemu elektronicznego poboru opłat elektronicznych innemu podmiotowi wyłącznie za zgodą ministra właściwego ds. transportu. Rozpoczęcie przez GDDKiA przygotowania do rozpoczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego bez kierunkowej decyzji Ministra byłoby działaniem nielegalnym.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

Ocena cząstkowa

2. Powierzenie zadania poboru opłaty elektronicznej Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego

Opis stanu faktycznego

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na wybór wykonawcy nowego systemu poboru opłat drogowych zostało wszczęte przez GDDKiA 14 grudnia 2016 r.¹⁴. W dniu 20 lutego 2017 r. nastąpiło otwarcie wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, a 18 kwietnia 2017 r. zakończenie etapu weryfikacji wniosków. Lista wykonawców dopuszczonych do II etapu przetargu została ogłoszona w dniu 21 kwietnia 2017 r. W dniu 2 maja 2017 r. do Krajowej Izby Odwoławczej (dalej: KIO) zostały złożone dwa odwołania na decyzję GDDKiA dotyczące żądania wykluczenia wskazanych wykonawców lub powtórzenia weryfikacji wniosków (złożone przez konsorcja¹⁵).[...]¹⁶ Wyrok KIO z 8 czerwca 2017 r. nakazał m.in. unieważnienie czynności GDDKiA z 21 kwietnia 2017 r. tj. zawiadomienia o wynikach oceny spełnienia warunków udziału w postępowaniu oraz ponowną ocenę wniosków, co znacznie opóźniło przebieg postępowania przetargowego. Pełne wdrożenie ww. wyroku KIO, zakończone zostało w sierpniu 2017 r. powtórным ogłoszeniem listy wykonawców dopuszczonych do przetargu. Zgodnie z pierwotnym harmonogramem postępowania przetargowego zawarcie umowy z Wykonawcą planowane było na listopad 2017 r. (wariant bez odwołań). W czerwcu 2017 r. ze względu na

¹³ Dz. U. z 2017 r., poz. 2222, ze zm.

¹⁴ Przedmiot zamówienia „Krajowy system poboru opłat wraz z czynnościami związanymi z poborem opłaty elektronicznej oraz z czynnościami związanymi z poborem opłat za przejazd”.

¹⁵ Odwołania składane były również wcześniej na treść ogłoszenia.

¹⁶ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2018 r., poz.1330 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2019 r. poz. 1010) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazw członków Konsorcjum. Wyłączenia dokonano w interesie przedsiębiorców.

oszacowany czas na odwołania¹⁷ termin ten przesunięto na czerwiec 2018 r. Następnie we wrześniu 2017 r. kolejny raz zmieniono harmonogram postępowania przetargowego w zakresie terminu zawarcia umowy wyznaczając go na lipiec 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 233-267, 623-625, 626-629, 643-644, 890-900)

Zgodnie z wyjaśnieniami Ministerstwa mając na uwadze narastające opóźnienia oraz konieczność zapewnienia ciągłości funkcjonowania KSPO i stałego generowania przychodów z opłat drogowych do KFD, w lipcu 2017 r. rozpoczęło robocze analizy możliwych alternatywnych scenariuszy zabezpieczenia przychodów KFD, z uwzględnieniem możliwości dokonania zmian ustawowych w celu przejęcia poboru opłat przez stronę publiczną. Równolegle analizowana była ścieżka trwającego przetargu pod kątem ryzyka braku wyłonienia wykonawcy w terminie umożliwiającym płynne przejęcie systemu i kontynuację poboru opłat w ramach KSPO.

(dowód: akta kontroli str. 5-10, 890-900)

Podsumowaniem analiz możliwych alternatywnych scenariuszy zabezpieczenia interesów Państwa w zakresie systemu poboru opłat drogowych, była 6 stronicowa informacja robocza¹⁸ sporządzona w Ministerstwie w lipcu 2017 r. Informacja ta wskazywała 6 scenariuszy¹⁹ alternatywnych wraz ze wskazaniem ich zalet i ryzyk. W dokumencie wskazano, że GDDKiA powinna dalej prowadzić postępowanie przetargowe, dążyć do jego możliwie najszybszego zakończenia i zawarcia nowej umowy z wykonawcą systemu w terminie, który pozwoli na jego przejęcie²⁰, jako alternatywne rozwiązanie, generujące największe korzyści i najmniejsze ryzyko wskazano powierzenie poboru opłat drogowych GITD.

Ww. informacja robocza wskazywała, że powierzenie systemu poboru opłat drogowych czterem wymienionym w scenariuszach alternatywnych podmiotom (poza GDDKiA i GITD) obarczone było ryzykiem opodatkowania opłaty za przejazd podatkiem od towarów i usług oraz ryzykiem udzielenia podmiotowi pobierającemu te opłaty niedozwolonej pomocy publicznej w rozumieniu Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dlatego scenariusze te zostały wykluczone.

W przypadku powierzenia ww. zadań bezpośrednio do wykonywania wskazanemu organowi administracji rządowej - GDDKiA lub GITD, konieczne było unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia prowadzonego przez GDDKiA. Przesłanką, która mogła mieć zastosowanie do unieważnienia postępowania był art. 93 ust. 1 pkt 6 ustawy prawo zamówień publicznych²¹ (dalej: Pzp) tj.: *„wystąpienie istotnej zmiany okoliczności powodującej, że prowadzenie postępowania lub wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym, czego nie można było wcześniej przewidzieć”*.

¹⁷ Szacunkowy czas na odwołania (złożenie odwołań, wyznaczenie terminu rozprawy, wykonanie czynności wynikających z wyroku KIO).

¹⁸ Pełna nazwa: „Informacja dotycząca analizowanych scenariuszy zapewnienia ciągłości poboru opłat za przejazd po 2 listopada 2018 r.”.

¹⁹ Scenariusz 1 – Opłaty pobiera samodzielnie Główny Inspektor Transportu Drogowego, co do zasady bez udziału wykonawców i podwykonawców; Scenariusz 2 – Opłaty pobiera samodzielnie Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, co do zasady bez udziału wykonawców i podwykonawców; Scenariusz 3 – Opłaty pobiera nowo powołany podmiot publiczny (np.: w formie państwowej osoby prawnej lub agencji wykonawczej); Scenariusz 4 – Opłaty pobiera jeden z Instytutów podległych MIB (Instytut Budowy Dróg i Mostów lub Instytut Transportu Samochodowego); Scenariusz 5 – Opłaty pobiera spółka prawa handlowego (np. drogowa spółka specjalnego przeznaczenia); Scenariusz 6 – Opłaty pobiera [...]Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2018 r., poz.1330 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2019 r. poz. 1010) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazwy firmy. Wyłączenia dokonano w interesie przedsiębiorców.

²⁰ Rekomendowano również wstrzymanie się z podjęciem ewentualnych działań alternatywnych, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, iż należy na bieżąco monitorować postępy postępowania przetargowego i każdorazowo po zakończeniu danego etapu postępowania przetargowego dokonywać analizy, czy konieczne jest podjęcie działań alternatywnych.

²¹ Dz.U. 2017.1579 j.t.

W opinii Ministerstwa taką istotną zmianą okoliczności była w szczególności zmiana prawa²².

Ponadto zgodnie z wyjaśnieniami Ministerstwa w związku z informowaniem przez GDDKiA o zagrożeniu przedłużania postępowania przetargowego mogącym skutkować brakiem wyboru operatora KSPO w odpowiednim terminie, jednostka ta została zobowiązana, na spotkaniu wewnętrznym, aby rozważyć i opracować koncepcję samodzielnej obsługi systemu poboru opłat bez korzystania z kompleksowych usług podmiotu komercyjnego. Zgodnie z wyjaśnieniami Ministerstwa GDDKiA takiego materiału nie opracowała, przy czym nie przedstawiło żadnych udokumentowanych dowodów potwierdzających, że takie spotkanie się odbyło.

Wobec powyższego oraz biorąc pod uwagę opóźnienia w prowadzonym przetargu, Ministerstwo zaproponowało pobieranie opłaty elektronicznej GITD, która zadeklarowała możliwość przejęcia systemu w celu zapewnienia ciągłości poboru opłat po 2 listopada 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 341-372, 467-473, 712-714, 888-889)

GITD po zadeklarowaniu możliwości przejęcia systemu i zapewnieniu ciągłości poboru opłat po 2 listopada 2018 r. przygotował 17 października 2017 r. dokument „Założenia do koncepcji wykonywania zadań z zakresu systemu elektronicznego poboru opłat przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego” (dalej: Założenia). Dokument ten zawierał m.in. ryzyka związane z realizacją koncepcji, warunki pomyślności koncepcji, kwestie wymagające wyjaśnienia, mocne i słabe strony koncepcji, obszary procesu przekazania systemu poboru opłat, założenia dotyczące podziału zadań i kompetencji, niezbędne zasoby kadrowe, założenia dotyczące przejęcia dokumentacji, koszty inwestycyjne i operacyjne oraz harmonogram. Dokument ten wskazywał m.in. słabe strony koncepcji tj.: czas na wykonanie procesu przejęcia, strukturę organizacyjną GITD nieprzystosowaną do przejęcia KSPO, wysokość wynagrodzenia ograniczoną przepisami ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej²³, stosowanie przepisów Prawa zamówień publicznych, brak pełnej wiedzy dotyczącej sposobu funkcjonowania KSPO na podstawie dokumentacji wykonawcy.

Określone zostały również potencjalne główne ryzyka związane z realizacją koncepcji, w tym 2 ryzyka krytyczne tj.: brak możliwości zawarcia umów z podwykonawcami z pominięciem stosowania przepisów Pzp oraz brak przepisów w ustawie zmieniającej ustawę o drogach publicznych, które stanowiłyby podstawę prawną do niestosowania przepisów Pzp do zamówień związanych z procesami przekazania KSPO do GITD.

GITD wskazywało, że jednym z zasadniczych warunków pomyślności koncepcji jest to, że stosowanie przepisów Pzp zostanie wyłączone w odniesieniu do zamówień związanych z przejęciem i utrzymaniem ciągłości operacyjnej systemu przez okres 3 lat od dnia wejście w życie przepisów ustawy zmieniającej.

(dowód: akta kontroli str. 643-707)

W październiku 2017 r.²⁴ rozpoczęto w Ministerstwie prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw. W dniu 9 listopada 2017 r. Ministerstwo przekazało Przewodniczącemu Komitetu

²² Zmiana prawa, ponieważ jest ona czynnikiem zewnętrznym, niezależnym od woli zamawiającego, a sam fakt częstych zmian w przepisach nie przesądza zaliczenia ich do kategorii zdarzeń przewidywalnych, podobnie jak fakt występowania jakichkolwiek powiązań pomiędzy zamawiającym a inicjatorem zmian.

²³ Dz. U. z 2018 r., poz. 1559.

²⁴ Pierwsza wersja projektu ustawy została przedstawiona do opiniowania GITD w dniu 12 października 2017 r.

Ekonomicznego Rady Ministrów „Koncepcję powierzenia GITD poboru opłat drogowych w ramach Krajowego Systemu Poboru Opłat” oraz projekt ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw. KERM 14 listopada 2017 r. rozpatrzył i pozytywnie zaopiniował projekt.

Jako główne zalety powierzenia GITD poboru opłat drogowych po 2 listopada 2018 r. wskazano w projekcie ustawy m.in.: docelową optymalizację kosztów funkcjonowania KSPO, nadzór i kontrola ministra właściwego do spraw transportu nad organem realizującym pobór opłat, należyta ochronę danych osobowych oraz uniezależnienie procesu poboru opłat drogowych od podmiotów trzecich (w tym z kapitałem zagranicznym). Szczególnie podkreślono doświadczenie GITD w prowadzeniu czynności kontrolnych w KSPO oraz w budowaniu i utrzymaniu systemów teleinformatycznych.

W dniu 8 grudnia 2017 r. ustawa o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa z 8 grudnia 2017 r. o zmianie u.o.d.p.) została uchwalona przez Sejm, natomiast opublikowana 3 stycznia 2018 r.

Ministerstwo nie wydało polecenia zakończenia prowadzonego przez GDDKiA przetargu na wybór nowego wykonawcy KSPO. Ministerstwo wyjaśniło, że z wejściem w życie ww. ustawy GDDKiA utraciła podstawy prawne do dalszego prowadzenia postępowania przetargowego na wybór wykonawcy systemu poboru opłat.

(dowód: akta kontroli str. 5-10, 273-340, 811-877)

W Ocenie Skutków Regulacji ustawy z 8 grudnia 2017 r. o zmianie u.o.d.p. przyjęto, że koszty utrzymania i rozwoju KSPO finansowane będą z KFD. Z budżetu państwa finansowane będą koszty placowe pracowników GITD²⁵. Założono, że łączne koszty związane z przejściem przez GITD utrzymania i rozwoju KSPO²⁶ w okresie 2018-2027 wyniosą 5,3 mld zł.

Zgodnie z wyjaśnieniami Ministerstwa do dnia zakończenia czynności kontrolnych z budżetu państwa dla GITD została uruchomiona rezerwa w kwocie 18,1 mln zł na pokrycie kosztów osobowych oraz nie zgłoszono do Ministerstwa, że środki zabezpieczone w planie są niewystracające.

(dowód: akta kontroli str. 626-627, 630-642, 643-644, 793-810, 811-877)

W okresie 2012-2018 Ministerstwo nie przeprowadziło w GDDKiA kontroli w zakresie KSPO²⁷. Ministerstwo wyjaśniło, że nadzór nad GDDKiA w zakresie systemu poboru opłat sprowadzał się do monitoringu przekazywanych codziennie raportów z przychodów KSPO oraz raportów dot. zestawień płatności oraz ich porównywania z raportami przekazywanymi przez BGK. Dodatkowo w ujęciu miesięcznym, kwartalnym i rocznym dane dot. wpływów i wydatków niezbędnych do działania systemu przekazywane były również przez KFD. Wszelkie inne bieżące zagadnienia związane z KSPO były przedmiotem bieżących rozmów z GDDKiA,

²⁵ Koszty placowe związane ze stanowiskiem drugiego zastępcy GITD, stanowiskami inspektorskimi, stanowiskami do obsługi KSPO oraz do realizacji zadań związanych z udzielaniem ulg, egzekucją i prowadzeniem postępowań administracyjnych. Również z budżetu państwa finansowane będą koszty elastycznego czasu pracy inspektorów oraz wybranych pracowników, w przypadku konieczności wykonywania przez nich pracy w systemie zmianowym.

²⁶ Oraz koszty wprowadzenia elastycznego czasu pracy inspektorów i konieczności zwiększenia ilości pracowników kontrolujących szczelność systemu opłaty elektronicznej – te dwie kategorie nie są bezpośrednio powiązane z przejściem systemu opłat przez GITD natomiast w zakresie wprowadzenia elastycznego czasu pracy stanowią realizację postulatu zgłaszanego również przez służby ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

²⁷ W 2015 r. rozpoczęta została kontrola w zakresie realizacji umowy zawartej pomiędzy GDDKiA a Konsorcjum [...] Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2018 r., poz. 1330 ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2019 r., poz. 1010) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie nazw członków Konsorcjum. Wyłączenia dokonano w interesie przedsiębiorców. Kontrola została jednak zawieszona, ze względu na planowany audyt prawny umowy.

a w przypadku wystąpienia istotnych ryzyk organizowane były spotkania ad hoc w celu pilnego wypracowania rozwiązania.

(dowód: akta kontroli str. 708-711, 905-908)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Zarekomendowanie GITD jako podmiotu pobierającego opłatę elektroniczną po dniu 2 listopada 2018 r. bez dokonania szczegółowej analizy możliwości realizacji ww. zadania przez ten podmiot oraz pomimo identyfikacji istotnych ryzyk realizacji tego zadania przez GITD.

Ministerstwo wyjaśniło, że kwestia zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa w związku z przedłużającym się przetargiem na kontynuację systemu poboru opłat była analizowana na licznych spotkaniach roboczych organizowanych przez podsekretarza stanu odpowiadającego w resorcie za infrastrukturę drogową. Ze spotkań tych nie były sporządzane oficjalne notatki. Natomiast jako podsumowanie wszystkich narad, dyskusji i analiz roboczych sporządzony został dokument agregujący wyniki przeprowadzonych działań wskazujący wady i zalety poszczególnych scenariuszy. Informacja ta miała postać dokumentu roboczego, i była dokumentem nieformalnym oraz wewnętrznym. Ministerstwo wyjaśniło ponadto, że nie sporządzono analiz finansowych dla scenariuszy zawartych w Informacji – nie było takiej potrzeby, ponieważ ich cel był inny – miały ukazać potencjalne dostępne możliwości działania oraz określić ryzyka dla poszczególnych ścieżek decyzyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 341-372, 467-473)

Ministerstwo wyjaśniło, że nie otrzymało zapewnienia, że GITD ma wystarczające zasoby kadrowe do przejścia systemu. Zgodnie z wyjaśnieniami Ministerstwa zasoby kadrowe zostały zabezpieczone na podstawie przyjętej ustawy z 8 grudnia 2017 r. Potrzeby w tym zakresie zostały oszacowane samodzielnie przez GITD, który składając deklarację kierownictwu resortu odnośnie możliwości przejścia i utrzymania systemu poboru opłat oszacował jednocześnie niezbędne do pozyskania zasoby w perspektywie wieloletniej. (...) Główny Inspektor Transportu Drogowego złożył deklaracje zapewniające o tym, że GITD przejmie skutecznie pobór opłat, również podczas prac nad ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie u.o.d.p. w Parlamencie RP²⁸.

W celu umożliwienia GITD dostępu do odpowiednich zasobów kadrowych, kompetencyjnych oraz organizacyjnych wprowadzone zostały, zgodnie z wyjaśnieniami Ministerstwa, w ustawie o zmianie u.o.d.p. rozwiązania mające na celu zapewnienie finansowania nowych zadań GITD, zarówno z KFD, jak i budżetu państwa. Dla zapewnienia dostępu do zasobów kompetencyjnych innych jednostek sektora publicznego, wprowadzono przepisy umożliwiające współpracę przedmiotowych jednostek przy poborze opłat za przejazd, w możliwie najszerszym zakresie, z zachowaniem zasady, że GITD w każdym przypadku pozostaje organem odpowiedzialnym za pobór tych opłat.(...) W odniesieniu do niektórych czynności gdzie konieczny może być udział podmiotów komercyjnych, wprowadzono przepisy umożliwiające powierzenie enumeratywne wymienionych czynności przez GITD również innym podmiotom. Zapewniono możliwość finansowania ze środków KFD usług doradczych. Przepisami ustawy zapewniono, że GITD przejmie całą

²⁸ Przedmiotowe deklaracje zostały złożone zarówno podczas posiedzenia Komisji Infrastruktury Sejmu RP (nr 149) 5 grudnia 2017 r. (link do pełnego zapisu przebiegu posiedzenia <http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy8.nsf/wgskmr/INF-149>), jak i Komisji Infrastruktury Senatu RP (nr 115) w dniu 12 grudnia 2017 r. (link do zapisu stenograficznego posiedzenia: <http://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/przebieg.7483.1.html>).

infrastrukturę i inne zasoby, które obecnie wykorzystuje GDDKiA do poboru opłat. W zakresie zapewnienia zasobów kadrowych, ustawa przewidziała przeniesienie, w krótkim czasie po jej wejściu w życie, części pracowników GDDKiA, posiadających doświadczenie w pracach nad rozwojem systemu poboru opłat oraz przygotowaniu i obsłudze przetargu na nowego Wykonawcę KSPO, do GITD.

(dowód: akta kontroli str. 586-588, 621-622)

Ministerstwo wyjaśniło, że, w odniesieniu do krytycznych ryzyk wskazywanych przez GITD na etapie przygotowania Założeń tj. *brak możliwości zawarcia umów z podwykonawcami z pominięciem stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych oraz brak przepisów w ustawie zmieniającej ustawę o drogach publicznych, które stanowiłyby podstawę prawną do niestosowania przepisów Prawa zamówień publicznych do zamówień związanych z procesami przekazania Systemu GITD*, że kwestia wyłączenia stosowania Prawa zamówień publicznych w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie u.o.d.p. została uregulowana w art. 13 hb ust. 1a ustawy o drogach publicznych oraz art. 6 ust. 2 ww. ustawy z 8 grudnia 2017 r. Przepisy te umożliwiają GITD powierzenie w drodze porozumienia wykonywania w jego imieniu niektórych czynności związanych z poborem opłaty elektronicznej organom administracji rządowej, Bankowi Gospodarstwa Krajowego, instytutom badawczym²⁹, instytucjom gospodarki budżetowej oraz innym podmiotom³⁰. W opinii Ministerstwa oznacza to, że powierzenie przez GITD innym podmiotom publicznym następuje w drodze porozumienia administracyjnego, w wyniku którego podmiot realizuje zadania w imieniu GITD bez wynagrodzenia. Nie jest to więc świadczenie usług w rozumieniu prawa cywilnego, a zatem nie mają również zastosowania przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych. Z drugiej jednak strony Ministerstwo w czerwcu 2018 r. w odpowiedzi na zapytanie GITD dot. interpretacji art. 13 hb ust. 1a ustawy o drogach publicznych oraz art. 6 ust. 2 ustawy z 8 grudnia 2017 r. o zmianie u.o.d.p. wskazało, że dla każdego przypadku powierzenia zadań czy czynności na podstawie omawianych przepisów należy dokonywać oddzielnej analizy, czy rzeczywiście mamy do czynienia z zamówieniem publicznym. Ministerstwo nie wskazało również jednoznacznie czy zawarcie porozumienia w sprawie przekazania uprawnień i obowiązków związanych z wykonywaniem zadań publicznych między instytucjami zamawiającymi wraz z zastosowaniem zasady zwrotu poniesionych kosztów oznacza brak konieczności stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych. W opinii Ministerstwa kwestia odpłatności porozumień powinna zostać poddana dalszej analizie. Ministerstwo wskazało GITD na konieczność jak najszybszego przygotowania analizy poruszanych kwestii dotyczących przedmiotu planowanego porozumienia oraz jego odpłatności, w kontekście wymaganego stosowania do tego porozumienia przepisów Prawa zamówień publicznych. Co istotne, Ministerstwo wskazało również na bezwzględną konieczność skonsultowania się GITD w omawianych tematach z Urzędem Zamówień Publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 878-887)

W ocenie NIK podejmowanie strategicznej decyzji, jaką jest rekomendowanie podmiotu, który ma zagwarantować kontynuację poboru opłat drogowych oraz wpływów do KFD powinno być poparte wnikliwymi i udokumentowanymi analizami możliwych scenariuszy realizacji tego zadania, z uwzględnieniem szczegółowej analizy możliwości kompetencyjnych, organizacyjnych wybranych podmiotów oraz

²⁹ W rozumieniu ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. 2017 r., poz. 1158, 1452, 2201).

³⁰ Podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1-3a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U.2017 r. poz. 1579 i 2018), którym wyłączone prawo do wykonywania tych czynności przyznano w drodze ustawy lub innego aktu normatywnego, który podlega publikacji.

skutków finansowych wdrożenia poszczególnych rozwiązań. Brak udokumentowanych, szczegółowych analiz, jakiemu podmiotowi należy powierzyć pobór opłat drogowych po 2 listopada 2018 r. oraz rekomendowanie powierzenia tego zadania podmiotowi, który sam wskazywał na ryzyka krytyczne oraz warunki powodzenia przedsięwzięcia, które nie zostały w pełni zniwelowane, jest w ocenie NIK działaniem nierzetelnym. W ocenie NIK powyższe nieprawidłowości potwierdza treść Notatki służbowej³¹ przekazanej przez GITD w czerwcu 2018 r., tj. na około 4 miesiące przed planowaną datą przejęcia przez GITD systemu poboru opłat, do wiadomości Ministerstwa. Z-ca Głównego Inspektora Transportu Drogowego odpowiedzialny za KSPO wskazał na główne ryzyka realizowanego projektu, m.in. zbyt mało czasu na przejęcie KSPO, zbyt mało czasu na przeprowadzenie postępowań przetargowych, istotne luki dokumentacyjne systemu, dług technologiczny KSPO (infrastruktura techniczno-systemowa KSPO jest przestarzała), braki w kodach źródłowych i niekompletna dokumentacja IT, niewystarczające wyspecjalizowane zasoby kadrowe, brak pełnej wiedzy na temat usług i dostaw niezbędnych dla funkcjonowania KSPO (m.in. brak wszystkich umów podwykonawczych). Zdecydowana większość wskazanych powyżej ryzyk została zidentyfikowana przez GITD już w styczniu 2018 r. GITD podkreślił, że dokłada wszelkich starań, by wskazane ryzyka ograniczać, niemniej jednak krytycznie krótki czas pozostały do 3 listopada, konieczność stosowania Prawa zamówień publicznych oraz brak realnego transferu wiedzy o KSPO i brak wystarczających kompetencji po stronie GITD uniemożliwia skuteczne minimalizowanie wskazanych zagrożeń.

(dowód: akta kontroli str. 603-619, 621-622)

Ponadto w dokumencie pn: *„KSPO – Analiza możliwości udzielenia wsparcia IT, w zakresie utrzymania i rozwoju elektronicznego systemu poboru opłat, przez Grupę MC”*³² Ministerstwo Cyfryzacji stwierdziło, że na podstawie przeprowadzonych analiz *„przy obecnych założeniach dot. harmonogramu i podziału zadań między Wykonawcą KSPO i Zamawiającym, przejęcie do utrzymania i rozwoju Elektronicznego Systemu Poboru Opłat nie jest możliwe w terminie do 3 listopada 2018, przez podmioty Grupy MC. Brak możliwości przejęcia wynika przede wszystkim z ograniczonego dostępu do wiedzy obecnego Wykonawcy, niewystarczającej ilości szkoleń z obsługi systemów i rozwiązywania błędów. Poważnym problemem jest także zdiagnozowana przez nas kwestia długu technologicznego infrastruktury informatycznej i braku wsparcia producentów sprzętu oprogramowania i oprogramowania specjalnego w zakresie utrzymania, asysty technicznej i naprawy błędów”*. Co istotne GITD w ww. Założeniach wskazywało, że jedynym z ryzyk o wysokim prawdopodobieństwie materializacji jest brak możliwości pozyskania pełnej wiedzy dotyczącej działania i rozwoju KSPO. W ocenie NIK oznacza to, że zarówno GITD, jak i inne podmioty publiczne wskazane w ustawie o zmianie u.o.d.p, nie posiadają wystarczających zasobów kadrowych i kompetencyjnych do samodzielnego przejęcia KSPO i prowadzenia poboru opłaty elektronicznej po 2 listopada 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 643-707, 712-792)

³¹ Notatka służbowa przekazana 18 czerwca 2018 r., przez p.o. Zastępcy Głównego Inspektora Transportu Drogowego do Głównego Inspektora Transportu Drogowego, do wiadomości Ministerstwa Infrastruktury, dotycząca aktualnego statusu prac nad przejęciem KSPO przez GITD oraz decyzji wymagających podjęcia w toku kolejnego posiedzenia Komitetu Sterującego projektem „Przejęcie KSPO przez GITD”.

³² Analiza sporządzona przez Ministerstwo Cyfryzacji i prezentowana na spotkaniu w dniu 21 lutego 2018 r. Analiza została opracowana po podpisaniu w dniu 19 stycznia 2018 r. listu intencyjnego pomiędzy GITD a Ministerstwem Cyfryzacji przy współudziale Ministerstwa Infrastruktury w zakresie rozważenia udzielenia przez Ministerstwo Cyfryzacji wraz z Podmiotami Grupy MC wsparcia GITD w obszarze: przejęcia, a także zapewnienia bieżącej eksploatacji, utrzymania, rozbudowy oraz rozwoju oprogramowania, sprzętu informatycznego i teleinformatycznego KSPO oraz nadzoru nad funkcjonowaniem usług transmisji danych w KSPO.

W okresie 2012-2018 Ministerstwo nie przeprowadziło w GDDKiA kontroli w zakresie funkcjonowania KSPO. Kontrola taka mogła wykazać ww. zdiagnozowane przez GITD oraz Ministerstwo Cyfryzacji problemy z przejęciem systemu np.: istotne luki dokumentacyjne systemu, dług technologiczny, braki w kodach źródłowych, czy też niekompletną dokumentację IT. Również bieżący nadzór Ministerstwa nad GDDKiA w zakresie KSPO, który sprowadzał się głównie do monitorowania wpływów i wydatków, nie zapewnił pełnej informacji o funkcjonowaniu systemu poboru opłat, w tym o możliwości wystąpienia ww. ryzyk, które pojawiły się przy przejęciu systemu przez GITD.

(dowód: akta kontroli str. 708-711, 905-908)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę na fakt, że zakończenie dialogu konkurencyjnego na ówczesnym etapie spowodowało, że nie zostały osiągnięte jego główne cele, w tym m.in. uzyskanie przez stronę publiczną informacji na temat najnowszych, innowacyjnych i najbardziej optymalnych rozwiązań w zakresie usług elektronicznego poboru opłat.³³

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. 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 o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

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.

Warszawa, dnia 8 października 2018 r.

Tekst ujednoczony wystąpienia pokontrolnego uwzględniający zmiany wprowadzone Uchwałą Nr 62/2018 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 12 grudnia 2018 r.

p.o. Dyrektora
Departamentu Infrastruktury

//Tomasz Emiljan//

³³ Na podstawie załącznika nr 2 do zaproszenia do Dialogu pt. „REGULAMIN DIALOGU”.

