



KRAJOWY SYSTEM POBORU OPŁAT: CZY NASTĄPIŁA DOBRA ZMIANA?

**Analiza Instytutu Staszica
poświęcona funkcjonowaniu
Krajowego Systemu Poboru Opłat w latach 2011-2019,
ze szczególnym uwzględnieniem funkcjonowania po przejęciu
zadań operatora systemu przez GITD**

Warszawa, czerwiec 2019 r.

SPIS TREŚCI

| | |
|--|----|
| 1. Uwagi wstępne..... | 3 |
| 2. Autostrady i pieniądze..... | 4 |
| 3. Pobór opłat drogowych w Europie..... | 7 |
| 4. Przegląd systemów w poszczególnych krajach UE..... | 11 |
| 5. Geneza systemu poboru opłat drogowych w Polsce..... | 17 |
| 6. System viaTOLL 2011-2018 – podsumowanie, fakty, liczby..... | 19 |
| 7. Czy nowe (i państwowe) jest lepsze? Nowy system poboru opłat..... | 32 |
| 8. Niewykorzystane szanse systemu..... | 42 |
| 9. Konkluzje i wnioski..... | 49 |

1. UWAGI WSTĘPNE

Celem niniejszego raportu jest całościowa analiza problematyki poboru opłat za korzystanie z dróg krajowych i autostrad. Analizie poddane zostaną zarówno koncepcje rozważane od początków III RP, wdrożony i obowiązujący obecnie system poboru a także rozważane i wdrożone koncepcje jego zmiany i modyfikacji. Przedmiotem analizy obecnie działającego systemu będzie także swego rodzaju analiza szans i możliwości, jakie system ten generuje, pod kątem, jak zostały wykorzystane, lub które zostały pominięte w fazie wdrażania i eksploatacji systemu.

System poboru opłat został poddany analizie z kilku perspektyw: przede wszystkim strategicznej - czy i w jakim stopniu spełnia zakładane w strukturze państwa cele oraz czy środki zainwestowane w niego w relacji do celów, jakie spełnia są optymalne, z drugiej – technologicznej, czyli czy wybór narzędzi technologicznych odpowiada celom wspomnianym w części pierwszej. Szczególna uwaga poświęcona będzie dokonany w ostatnich 2 latach zmianom systemu i wprowadzeniu tam elementów systemu hybrydowego, czyli wprowadzenia w system poboru opłat - poza prywatnym operatorem - instytucji państwowych, które miały uczynić go bardziej „państwowym”. Uwaga autorów została skierowana także na kwestie finansowe – czyli w jakim stopniu system generuje požądane przez skarb państwa przychody, przy jakich kosztach i czy relacja owa ma charakter optymalny.

Dodatkowo, raport zajmuje się także ścieżkami dojścia do zarówno pierwotnie planowanego kształtu systemu, jak i po zmianach ustawowych, także na tle porównywalnych rozwiązań w innych krajach. Raport sporządzony został na podstawie materiałów ogólnodostępnych oraz własnych analiz i działań analityczno-badawczych.

2. AUTOSTRADY I PIENIĄDZE

Już w dwudziestoleciu międzywojennym polski rząd miał ambitną koncepcję polskiej sieci autostradowej, zakładającą budowę 6 tys. km dróg o najwyższym standardzie technicznym. Zdaniem ekspertów ten plan raczej przekraczał możliwości finansowe państwa, czego jednak nie można w 100 proc. potwierdzić, ze względu na wybuch II Wojny Światowej. Po zakończeniu wojny pojawiły się nowe założenia: budowa ok. 4 tys. autostrad w ciągu 30 lat. Tych kompletnie nie udało się zrealizować: podczas gdy po II Wojnie Światowej Polska posiadała łącznie 160 km autostrad, w 1989 r. było ich niewiele więcej, bo 210 km. Długość naszych autostrad była wówczas dziesięciokrotnie mniejsza w porównaniu do wskaźnika wynikającego z proporcji pomiędzy zwykłymi drogami a szlakami szybkiego ruchu w państwach Europy Zachodniej. Reasumując, na przełomie lat 80 i 90. pod względem długości autostrad byliśmy na końcu europejskich statystyk¹. Dwie kolejne dekady przyniosły wreszcie oczekiwane zmiany. W 1993 r., za czasów rządu Hanny Suchockiej, powstał program budowy autostrad z trasami: A1 (Rusocin – Gorzyczki), A2 (Świecko – Terespol; do dziś powstał odcinek łączący Świecko i Kałuszyn), A3 (Szczecin – Lubawka; ostatecznie zrezygnowano z jej budowy, decydując się na drogę ekspresową S3, różniącą się miejscami od przebiegu planowanej A3), A4 (Zgorzelec – Korczowa), A8 (Łódź – Bolków – skrócona dziś do obwodnicy Wrocławia) i A12 (Golnice – Krzywa; włączona ostatecznie do A18 i A4). Zakładano, że te autostrady, liczące w sumie 2,3 tys. km powstaną w ciągu 15 lat. Inwestycje zostały wycenione na 7-8 mld dolarów, przy czym rząd zakładał, że w budowę zaangażuje się kapitał prywatny. Znow się przeliczono: prywatne spółki nie porwały się na te projekty, z wyjątkiem budowy wielkopolskiego szlaku A2, na którą umowę koncesyjną w 1997 r. podpisała spółka Autostrada Wielkopolska. W tym samym roku koncesję na A4 Kraków – Katowice podpisała firma Stalexport SA, a koncesję na A1 Gdańsk – Toruń otrzymała Gdańsk Transport Company, ale dopiero w 2004 r.

Jednocześnie ustawą z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 2014, z późn. zm.) utworzony został Krajowy Fundusz Drogowy (KFD), działający od 2004 r. w strukturach Banku Gospodarstwa Krajowego. Fundusz powstał w celu usprawnienia procesu inwestycyjnego budowy dróg krajowych oraz podniesienia efektywności wykorzystania środków publicznych poprzez wsparcie realizacji rządowego programu budowy dróg krajowych. Jego głównym zadaniem jest gromadzenie środków finansowych i finansowanie budowy i przebudowy sieci dróg krajowych zarządzanych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA). Rola KFD w procesie finansowania inwestycji drogowych znacząco wzrosła w 2009 r. i obecnie środki zgromadzone w Funduszu są głównym źródłem finansowania budowy i przebudowy dróg krajowych w Polsce.

¹ A. Serbeńska „Polskie drogi: Zapał rządowych planów studził brak środków cz. I” 30 12 2016 r.; Rynek Infrastruktury

Źródła zasilania KFD:

1. Stałe wpływy z opłaty paliwowej od paliw silnikowych i gazu do napędu pojazdów, przy czym 80 proc. wpływów zasila KFD, a 20 proc. wpływów jest przeznaczanych do Funduszu Kolejowego.
2. Środki przekazywane przez GDDKiA z tytułu płatności dokonywanych przez operatorów autostrad płatnych oraz opłat za dokumentacje przetargowe.
3. Inne wpływy z opłat drogowych – opłaty i kary pobierane na podstawie ustawy o transporcie drogowym i ustawy o drogach publicznych.

Obecnie Polska ma siatkę ponad 3,7 tys. km dróg szybkiego ruchu, w tym ponad 1,6 tys. km autostrad oraz prawie 2,1 tys. km ekspresówek. Najdłuższa autostrada A4 liczy ponad 672 km, z kolei A2 ma długość 657 km, a A1 - 568 km. Z zapowiedzi GDDKiA, wynika, że do końca br. pojawi się 490 km kolejnych dróg. GDDKiA planuje też ogłoszenie przetargów na ok. 435 km nowych dróg, czyli w sumie siedemnaście odcinków: obwodnic, dróg ekspresowych i autostrad, które po oddaniu do użytku wydłużą istniejące ciągi tras. Szacowana wartość ich realizacji to ok. 20 mld zł. Z kolei zaktualizowany w lipcu 2017 r. Program Budowy Dróg Krajowych (PBDK) na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.) zakłada w sumie budowę 3262,7 km dróg, w tym: 253,2 km autostrad, 2568,7 km dróg ekspresowych i 43 obwodnic o łącznej długości 445,8 km. Do tej pory, w ramach tego programu, do ruchu oddano ponad 725 km nowych dróg. Wydatki na realizację PBDK podniesiono z pierwotnie planowanych 107 mld zł do 135 mld zł².

Jak wypadamy na tle Europy? Według serwisu motoryzacyjnego Oponeo.pl, który przeanalizował 27 europejskich krajów (dane za 2017 r.), ten ranking bezapelacyjnie wygrywa Hiszpania z ponad 17 tys. km autostrad. Na drugim miejscu plasują się Niemcy: 15,3 tys. km. Warto też pamiętać, że Niemcy były jednymi z pierwszy europejskich państw budujących autostrady – pierwszy odcinek oddano u naszych zachodnich sąsiadów już w 1921 r. a więc prawie 100 lat temu. Trzecie miejsce, pod względem długości autostrad zajmuje Francja, oferując kierowcom do dyspozycji 11, 6 tys. km autostrad.

Tymczasem Polska z łączną długością 1,6 tys. km autostrad znalazła się na 12. pozycji, wyprzedzając jednak takie kraje jak np. Czechy, Szwajcaria, Chorwacja, Dania, Węgry czy Słowacja.

Wraz z rosnącą siatką połączeń będziemy się zmagać z problemem utrzymania dobrej infrastruktury. *„Ten kłopot mają nasi zachodni sąsiedzi, którzy m.in. z*

² <https://www.gddkia.gov.pl/pl/a/32041/Programu-Budowy-Drog-Krajowych-na-lata-2014-2023-z-perspektywa-do-2025-r-najwazniejsze-liczby-z-dotychczasowej-realizacji> a także: <https://www.gddkia.gov.pl/pl/a/31913/W-tym-roku-oglosimy-przetargi-na-ponad-435-km-drog>

braku wystarczających środków na utrzymanie dróg wprowadzają opłaty za ich używanie. Realnie patrząc, także w Polsce w przyszłości można się spodziewać coraz większej liczby płatnych odcinków. Bo o ile do zbudowania infrastruktury nad Wisłą mocno dolożyła się Unia Europejska, o tyle już za jej utrzymanie płacić będziemy sami”³.

2.1. Rodzaje dróg płatnych i opłaty za korzystanie z infrastruktury drogowej w Polsce

Mówiąc o drogach płatnych w Polsce należy wyjść od rodzaju pojazdu, który takie opłaty wnosi. W przypadku tzw. pojazdów lekkich, czyli takich o dopuszczalnej masie całkowitej nie przekraczającej 3,5 t w Polsce opłaty występują na dwóch typach autostrad:

- Na odcinkach zarządzanych na podstawie umów przez prywatnych operatorów. Są to: autostrada A1, na odcinku Rusocin – Nowa Wieś, autostrada A2 (odcinki: Świecko – Nowy Tomyśl oraz Nowy Tomyśl – Konin) oraz autostrada A4 (odcinek: Katowice – Kraków). Opłaty na tych odcinkach są pobierane bezpośrednio do kieszeni koncesjonariusza (A4 Katowice – Kraków i A2 Nowy Tomyśl – Konin) lub na rzecz GDDKiA, która następnie wypłaca operatorom tzw. opłatę za dostępność (A1 Rusocin – Nowa Wieś i A2 Nowy Tomyśl – Świecko). Na odcinkach tych pobór odbywa się w systemie manualnym (bramki i szlabany). Od niedawna wspomagany jest również poborem elektronicznym – w technologii DSRC na A4 (A4Go) i tzw. videotollingiem z aplikacją mobilną na A1 (AmberGo)
- Na odcinkach zarządzanych przez GDDKiA: A2 na odcinku Konin-Stryków i A4 na odcinku Bielany Wrocławskie – Sośnica. Tutaj również pobór opłat wspomagany jest elektronicznie, za pomocą urządzenia viaAUTO działającego w ramach systemu viaTOLL.

Nieco inaczej sprawa wygląda w przypadku pojazdów ciężkich, czyli o DMC powyżej 3,5 t. Pojazdy te są zobowiązane do wnoszenia opłat za korzystanie z wybranych odcinków dróg krajowych, ekspresowych i autostrad za pośrednictwem systemu viaTOLL. Obecnie objętych nim jest 1144 km dróg krajowych, 1354 km ekspresowych i 1163 km autostrad, co daje łącznie ok. 3660 km. W skład systemu viaTOLL nie wchodzi odcinki koncesyjne, tam więc kierowcy pojazdów ciężkich muszą uiszczać odpowiednią opłatę za pomocą dostępnych metod.

³ M. Miłośz; „Autostrada do nieba - tylko dla wybranych. Będzie coraz więcej płatnych odcinków dróg”; 19 01 2019 r.; Dziennik Gazeta Prawna

3. POBÓR OPŁAT DROGOWYCH W EUROPIE

W Eurolandzie podstawą do rozpoczęcia poboru opłat drogowych stała się Dyrektywa 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe (Dz.U. L 187 z 20.7.1999, str. 42). Ma ona na celu harmonizację warunków, na których wszystkie państwa unijne mogą nakładać podatki, opłaty za przejazd czy transport towarów. Każdy kraj ma przy tym prawo do samodzielnego ustalania wysokości opłat.

Główne zadania dyrektywy to:

- dostosowanie krajowych systemów obciążeń dotyczących pojazdów komercyjnych;
- zharmonizowanie zasad opłat;
- zróżnicowanie podatków oraz opłat w zależności od emisji zanieczyszczeń;
- ustalenie stawek minimalnych podatków transportowych ⁴.

Dyrektywa o „eurowiniecie” otworzyła więc furtkę do odzyskiwania kosztów poniesionych na infrastrukturę drogową. Zezwala ona państwom członkowskim na pobieranie opłat za korzystanie z infrastruktury lub opłat za przejazd. Ogranicza się jednak do regulacji obejmujących transport ciężarowy. Oznacza to, że tzw. pojazdy lekkie, nie stanowią przedmiotu unormowań europejskich.

1 czerwca 2011 r. Parlament Europejski przegłosował nowe przepisy umożliwiające państwom członkowskim obciążanie pojazdów ciężarowych kosztami związanymi nie tylko z utrzymaniem infrastruktury, ale także dodatkową opłatą z tytułu hałasu i zanieczyszczenia powietrza. Ta regulacja dała również możliwość do elastycznej regulacji opłat zależnie od pory dnia. Stworzyła też mechanizm umożliwiający przeznaczenie dochodów z nowych opłat na modernizację infrastruktury transportowej.

3.1. European Electronic Toll Service

Unia Europejska od wielu lat dąży także do zintegrowania systemów poboru opłat drogowych w państwach członkowskich. Docelowym rozwiązaniem ma być możliwość dokonywania zbiorczej opłaty u jednego operatora poboru opłat na terenie Europy. W 2004 r. przyjęto dyrektywę 2004/52/WE w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznych opłat drogowych we Wspólnocie. Jednym z jej podstawowych założeń jest doprowadzenie do utworzenia uniwersalnej europejskiej usługi opłaty elektronicznej (European Electronic Toll Service – EETS), na którą miały składać się wzajemnie kompatybilne systemy ETC (electronic toll collection czyli elektroniczne rozwiązania) działające w

⁴ P. Wiecha, P. Czech, K. Turoń, K. Koldys, R. Urbańczyk, A. Ziola „Opłaty drogowe w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej”, Logistyka, tom 12, 2017 r.

poszczególnych państwach członkowskich UE. Szczegółowe wytyczne dotyczące rozwiązań organizacyjnych i technologicznych oraz zasad jej świadczenia określono dopiero kilka lat później, w 2009 r. decyzją 2009/750/WE Komisji w sprawie definicji europejskiej usługi opłaty elektronicznej oraz jej elementów technicznych. Według pierwotnych założeń EETS miał działać już w pełni 2012 r., ale ze względu na duży stopień skomplikowania całej operacji system zaczął być wdrażany znacznie później.

W 2011 r. po raz kolejny zmieniono również dyrektywę eurowinietową, zwracając w niej uwagę na potrzebę tworzenia krajowych elektronicznych systemów poboru opłaty drogowej. Jednocześnie, ze względu na brak jakichkolwiek sukcesów przy wdrażaniu EETS, Komisja Europejska wydała podręcznik wyjaśniający problematyczne kwestie oraz ułatwiający przeprowadzenie procedury implementacji usługi w poszczególnych państwach członkowskich. Okazało się jednak, że utworzenie wspólnej europejskiej usługi opłaty elektronicznej wymaga jeszcze wiele czasu i wysiłku, a prace nad stworzeniem systemu kompatybilnego z EETS dalej się przedłużały. Co więcej, dotychczas stworzone regulacje wspólnotowe koncentrowały się głównie na systemach płatności dla pojazdów transportujących towary. Pewne ogólne założenia dotyczące systemów poboru opłat pojazdów lekkich przedstawione zostały Białej Księdze Transportu z 2011 r. a w 2012 r. KE wydała komunikat w sprawie pobierania od lekkich pojazdów prywatnych opłat za użytkowanie krajowej infrastruktury drogowej, wspominając w nim o wyższości elektronicznego systemu poboru opłat nad systemem winietowym. Natomiast w rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 11 czerwca 2013 r. w sprawie strategii dotyczącej elektronicznego pobierania opłat i systemu winiet dla lekkich pojazdów prywatnych w Europie podkreślono m.in., że to właśnie użytkownicy pojazdów prywatnych mogą pomóc przyspieszenie rozwoju EETS⁵. Finalnie system zadebiutował w 2018 r. w Belgii i zaczął być sukcesywnie stosowany w kolejnych krajach, takich jak Austria, Węgry, Francja, Hiszpania, Portugalia czy Włochy.

3.2. Rodzaje systemów poboru opłat w Europie

Sieć europejskich dróg zwykle jest budowana i eksploatowana w formie mieszanej – partnerstwa publiczno-prywatnego. W efekcie zarówno podmioty państwowe, jak i prywatne pobierają opłaty drogowe, aczkolwiek w większości przypadków, autostrady są państwowe i finansowane z podatków i ceł. Na takim systemie opierają się kraje Beneluksu (Belgia, Luksemburg, Holandia), kraje bałtyckie (Estonia, Łotwa, Litwa), Skandynawia (Dania, Islandia, Norwegia, Szwecja), ale także Albania, Malta i Czarnogóra oraz jeszcze ciągle Niemcy⁶.

⁵ A. Ważna, K. Ważny „Elektroniczne systemy poboru opłat w drogowym transporcie pasażerskim w Unii Europejskiej”, Logistyka, tom 3, 2015 r.

⁶ S. Dobrowolski, „Polskie autostrady najdroższe w Europie?” 01 09 2018 r; Motofakty.pl

Opłaty za korzystanie z infrastruktury drogowej zależą od takich czynników jak: długości pokonywanej trasy, danego odcinka drogi, kategorii pojazdu, liczby osi i klasy emisji spalin, czy też i konkretnej pory przejazdu, czy nawet sezonu – np. w Czechach opłata za przejazd wzrasta w piątki od godziny 15 do 20. Co istotne, w wielu krajach korzystanie z elektronicznych urządzeń pokładowych (ang. on board unit, OBU) może wiązać się z udzieleniem rabatów na opłatę drogową. Ta polityka ma przede wszystkim na celu rozładowanie korków przy bramkach wjazdowych/ wyjazdowych na odcinkach objętych manualnym poborem opłat.

Stopniowo wdrażane w państwach UE elektroniczne systemy poboru opłat, choć mają sporo cech wspólnych, jak np. wykorzystanie OBU, nie są ze sobą kompatybilne i opierają się na różnych technologiach, np. mikrofalowej albo satelitarnej, które na równych prawach dopuszcza odpowiednia dyrektywa UE.

Jednocześnie opłaty drogowe od samochodów osobowych w Europie opierają się na winietach, systemach manualnych, czyli opłatach „na bramkach” oraz systemach elektronicznych.

Jak przekonują eksperci, „każdy kraj ma swoje własne urządzenie do pobierania opłat, co powoduje, że zawodowi kierowcy na desce rozdzielczej posiadają całą gamę urządzeń. We Francji i Hiszpanii za autostrady pobierana jest opłata z cennika, tak jak na Polskiej autostradzie A4. Za pobór opłat odpowiedzialni są koncesjonariusze, prywatne podmioty. W Holandii, Luksemburgu, Danii i Szwecji należy przed wjazdem do kraju wykupić winietę dniową, tygodniową, miesięczną lub roczną, jedynie te kraje nie posiadają urządzeń do pobierania opłat”⁷.

Winiety

Stosowane jako podstawowy system znakowania i kontroli pojazdów korzystających z dróg płatnych. Można je kupić na przejściach granicznych, stacjach benzynowych, sklepach, w kioskach, w urzędach pocztowych, czy też przez Internet lub SMSem. W sprzedaży są winiety całoroczne, a także na krótsze okresy, np. 7 - 10 dni. Ich cenę determinują takie czynniki, jak termin ważności, rodzaj samochodu czy jego masa. Winiety dla pojazdów lekkich są stosowane w takich krajach jak: Austria, Bułgaria, Czechy, Mołdawia, Słowenia oraz Szwajcaria. W Polsce system winiet obowiązywał do 30 czerwca 2011 r. Był obowiązkowy dla pojazdów o DMC powyżej 12 ton poruszających się po autostradach i drogach krajowych.

Elektroniczne systemy poboru opłat

E-winiety czyli elektroniczne systemy poboru opłat budowane w oparciu o zróżnicowane technologie. Wspólnym ich elementem jest urządzenie pokładowe

⁷ P. Wiecha, P. Czech, K. Turoń, K. Koldys, R. Urbańczyk, A. Ziola „Opłaty drogowe w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej”, Logistyka, tom 12, 2017 r.

OBU (on-board unit), instalowane w pojazdach. OBU może funkcjonować w technologii radiowej DSRC (dedicated short range communication), w satelitarnej (GNSS) lub w systemie łączności ruchomej GSM-GPRS. Równolegle działają też systemy wykorzystujące tzw. video tolling czyli wideorejestrację pojazdów⁸.

ETC dla pojazdów ciężkich obowiązuje m.in. w takich państwach jak: Białoruś, Turcja, Słowacja, Węgry, Rumunia, Irlandia, Polska, Czechy, Belgia, Niemcy, Francja, Hiszpania, Portugalia, Włochy.

Opłaty manualne

Opłaty są zbierane w miejscach poboru opłat, czyli na bramkach wjazdowych i wyjazdowych. Wysokość opłat zależy od odcinka drogi, jaki chce przejechać kierowca oraz kategorii pojazdu. Ten system opłat obowiązuje na terenie wielu państw, m.in.: Chorwacja, Francja, Grecja, Hiszpania i Norwegia.

W niektórych krajach działają systemy hybrydowe, np. w Polsce opłaty zbierane są bezpośrednio na bramkach przez opłatę elektroniczną viaTOLL albo wcale (np. autostrada A4 Gliwice-Katowice-Mysłowice). W Norwegii można natomiast płacić za poszczególne odcinki na bramkach lub w ramach systemu elektronicznego AutoPASS lub bezpośrednio „na bramkach”. Podobne rozwiązanie funkcjonuje w Macedonii, Serbii, Portugalii i we Włoszech.

Z reguły opłaty drogowe wprowadza się najpierw na drogach najwyższej kategorii, jak autostrady czy drogi ekspresowe. Opłaty drogowe pobierane są w niemal wszystkich krajach europejskich. *„W krajach lepiej rozwiniętych oraz posiadających dobrze rozwiniętą sieć autostrad takich jak: Niemcy, Austria, Francja czy Włochy opłata jest uzależniona z reguły od liczby osi pojazdu, jego wagi czy normy Euro. Czasami nawet od pory dnia lub sezonu. Natomiast w krajach o słabiej rozwiniętej infrastrukturze takich jak Litwa, Łotwa, Estonia lub Rumunia z reguły skupiono się na opłacie za liczbę dni pobytu pojazdu w danym obszarze. Stopniowo obserwuje się przy tym odchodzenie od systemu płatności za dni pobytu w kierunku płatności elektronicznej”⁹.*

⁸ A. Ważna, K. Ważny „Elektroniczne systemy poboru opłat w drogowym transporcie pasażerskim w Unii Europejskiej”, Logistyka, tom 3, 2015 r.

⁹ T. Sosnowski, R. Czech, M. Zabochnicka-Świątek, P. Czech, K. Turoń, Logistyka, tom 12, 2018 r.

4. PRZEGLĄD SYSTEMÓW W POSZCZEGÓLNYCH KRAJACH UE

Austria

Od 1997 r. przejazd wszystkimi autostradami i drogami ekspresowymi (również w granicach administracyjnych miast) jest płatny. Zarządcą i operatorem wszystkich autostrad oraz dróg ekspresowych w Austrii jest utworzona w 1982 r. spółka akcyjna ASFINAG (Autobahnen - und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft). Austriacy używają elektronicznego systemu poboru opłaty drogowej o nazwie GO Maut, który został wprowadzony do użycia 1 stycznia 2004 r. System obejmuje ponad 2,2 tys. kilometrów autostrad i dróg ekspresowych. Opłatami drogowymi są objęte wszystkie samochody ciężarowe oraz autobusy o masie całkowitej powyżej 3,5 tony poruszające się po austriackich autostradach i drogach szybkiego ruchu. Rozliczać się można za pomocą urządzenia pokładowego GO-Box. Samochody osobowe za korzystanie z dróg płacą w postaci winiet.

Belgia

W Belgii do 2016 r. obowiązywał system eurowiniet. Swoją nową system poboru opłat Belgia zrealizowała w systemie zaprojektuj-zbuduj-sfinansuj-utrzymaj i zarządzaj. Przetarg został ogłoszony 23 maja 2013 r. i rozstrzygnięty w lipcu 2014 roku. Wygrała firma Satellic NV., która w październiku 2014 r. przystąpiła do realizacji przedsięwzięcia. Rok później rozpoczęły się już testy systemu, a od 2016 r. nowy system ruszył oficjalnie. Opłaty drogowe od pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony mają zróżnicowane stawki, w poszczególnych regionach kraju czyli we Flandrii, Regionie Stołecznym Brukseli oraz Walonii. Należności za przejazdy są rozliczane przez Viapass z wykorzystaniem technologii satelitarnej. Operator systemu czyli Satellic NV., wypłatę za dostawę i zarządzanie systemem otrzymuje w kwartalnych transzach, podzieloną na dwie części: pierwsza jest stała i dotyczy zwrotu poniesionych kosztów, druga zaś jest uzależniona od liczby obsługiwanych urządzeń pokładowych oraz kwoty zebranych pieniędzy. Umowa z operatorem została podpisana na 12 lat, z opcją przedłużenia na trzy lata, opiewa na całkowitą sumę 1,5 mld euro¹⁰. Dla publicznego budżetu system przynosi ok. 800 mln euro dochodów rocznie¹¹.

Bułgaria

W Bułgarii do 2018 r. obowiązywały winiety. Od bieżącego roku pojawiły się na płatnych drogach e-winiety. Zarządcą systemu opłat jest BGToll. Warto wiedzieć, że rok 2019 jest okresem przejściowym, w którym nadal można używać winiet zakupionych rok wcześniej. W przypadku pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony winiety będą ważne do 15 sierpnia 2019 r. Od 16 sierpnia 2019 r. samochody te będą podlegały opłacie elektronicznej .

¹⁰ K. Kapczyńska „Starcie gigantów w batalii o e-myto”, 23 11 2016 r. Puls Biznesu

¹¹ E. Pałys; „Jak to się robi w Belgii: Zarządzanie ruchem przez system poboru opłat” Rynek Infrastruktury, 25 11 2016 r.

Chorwacja

Chorwacja używa systemu opłat drogowych opartego na bramkach autostradowych, jak i czytników drogowych ETC. Wysokość opłaty jest uzależniona od klasy pojazdu i liczby przejechanych kilometrów, przy czym nie ma ustalonej, konkretnej stawki za przejechany kilometr - jest tylko opublikowana kwota za przejazd od konkretnego punktu do zjazdu. Operatorem systemu jest Croatian Motorways Maintenance and Toll Payment Ltd. Jeśli chodzi o samochody osobowe, to manualnym systemem poboru opłat objęte są niektóre odcinki dróg.

Czechy

W Czechach używany jest elektroniczny system poboru myta MYTO CZ, wprowadzony od 2007 r. Działa w technologii mikrofalowej. Obowiązuje pojazdy oraz autobusy o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony. W systemie tym opłaty naliczane są za pomocą urządzenia pokładowego Premid-Box. Dla samochodów osobowych obowiązują winiety.

Estonia

W Estonii od ubiegłego roku działa system poboru opłat drogowych oparty na e-winiecie obowiązujący dla pojazdów o masie ponad 3,5 tony. Kierowcy płacą na całej publicznej sieci drogowej w tym kraju. Samochody osobowe jeżdżą po drogach estońskich bezpłatnie

Francja

TIS-PL to nazwa francuskiego automatycznego systemu poboru myta uruchomionego od 2007 r. Jego operatorem jest firma ASFA (Association of French Motorway and Toll-road Concession-holders and Operators). System działa w oparciu o technologię DSRC i obowiązuje wszystkie samochody ciężarowe kategorii 3 i 4. Opłaty pobierane są na ok. 9 tys. kilometrów francuskich autostrad oraz za przejazd największymi tunelami, mostami, wiaduktami i drogami wysokogóorskimi. Opłaty drogowe są rejestrowane za pomocą urządzenia Liber-t BOX. We Francji usługi świadczy 22 koncesjonariuszy dróg. Na francuskich autostradach znajdują się specjalne pasy przejazdu dla pojazdów wyposażonych w OBU TIS-PL. Opłaty wnoszone są w systemie *slow&go* (należy zwolnić na pasie poboru opłat i poczekać na podniesienie się szlabanu). Dodatkowo wprowadzono pas ruchu przeznaczony wyłącznie dla pojazdów klasy 4. Automatyczny tryb rozliczeń daje we Francji (podobnie w Hiszpanii) dostęp do rabatów na e-myto. Rabaty określone są ogólnie i zależą od ustaleń państwa z koncesjonariuszem. Kierowcy samochodów osobowych mogą korzystać zarówno z manualnego, jak i elektronicznego sposobu wnoszenia opłat.

Hiszpania

W Hiszpanii elektroniczny system poboru opłat Via-T funkcjonuje od 2002 r. Obowiązuje wszystkie pojazdy korzystające z hiszpańskich autostrad. Opiera się na technologii mikrofalowej, a jego operatorem jest firma Autopistas. Via-T działa na części autostrad, zarządzanych przez SEOPAN – zrzeszenie hiszpańskich koncesjonariuszy autostrad i innych obiektów inżynieryjnych, obejmujące ponad 30 prywatnych podmiotów. Na niektórych fragmentach autostrad płatność za pomocą systemu Via-T jest jedyną obowiązującą metodą rozliczeniową. Hiszpański Via-T jest kompatybilny, od 2013 r., z niektórymi autostradami we Francji i Portugalii.

Irlandia

W Irlandii system o nazwie eToll funkcjonuje od 2007 r., obejmując swoim zasięgiem wszystkie autostrady w kraju. Dodatkowo, na irlandzkiej autostradzie M50 funkcjonuje odrębny, „bezbramkowy” system eFlow, który polega na płatności typu post-paid działającej w oparciu o zapis obrazu numeru rejestracyjnego pojazdu klienta (videotolling). Opłaty dotyczą zarówno pojazdów lekkich, jak i ciężkich.

Norwegia

System opłat w Norwegii pozwala na dokonywanie płatności na bramkach za przejazd poszczególnymi drogami (kartą i gotówką) lub w ramach systemu elektronicznego AutoPASS. Z tego systemu można skorzystać na dwa sposoby - wykupując specjalne urządzenie AutoPASS lub po prostu rejestrując pojazd w systemie internetowym.

Niemcy

Niemcy uruchomili swój elektroniczny system opłat drogowych TollCollect w 2005 r., oparty na technologii satelitarnej. Jest to system dualny, a więc oferuje dwie możliwości wnoszenia opłat: automatyczną, przy użyciu urządzenia pokładowego oraz manualną, przy terminalu stacjonarnym lub via internet. Operatorem niemieckiego systemu jest rządowa spółka TollCollect GmbH. Od każdego poruszającego się po niemieckich autostradach samochodu ciężarowego o masie całkowitej 7,5 tony lub większej operator Toll Collect pobiera opłaty drogowe. Oprócz autostrad opłaty obowiązują również na około 4,7 tys. km dróg federalnych.

Toll Collect we współpracy z austriackim operatorem systemu poboru opłat drogowych ASFINAG oferuje usługę TOLL2GO, pozwalającą na dokonywanie opłat od samochodów ciężarowych na terenie Austrii i Niemiec za pośrednictwem jednego urządzenia pokładowego czyli Toll Collect.

Od października 2020 r. za przejazd dotychczas bezpłatnymi dla samochodów osobowych autostradami, będą również pobierane opłaty na terenie Niemiec. Opłaty te de facto będą obciążeniem tylko dla obcokrajowców, gdyż mieszkańcy Niemiec będą mogli odliczyć koszty winiet od podatku drogowego.

Portugalia

W Portugalii dla pojazdów ciężarowych i osobowych możliwe są trzy formy wnoszenia opłat drogowych:

- manualna – przy wjeździe na płatny odcinek autostrady,
- e-winieta z videotollingiem,
- OBU ViaVerde w technologii DSRC.

Słowacja

Słowacja od 2010 r. używa czytników drogowych do poboru opłaty drogowej. System o nazwie MYTO, korzysta z technologii lokalizacji pojazdu przez GPS, GSM/GPRS i technologię mikrofalową. Jego operatorem jest Sky-Toll. Opłaty drogowe na Słowacji obejmują samochody ciężarowe i autobusy powyżej 3,5 tony. Są pobierane na autostradach, trasach szybkiego ruchu oraz na głównych drogach, liczących w sumie 2,6 tys. km.

Kierowcy samochodów osobowych zobowiązani są do wykupienia winiet.

Słowenia

1 kwietnia 2018 r. Słowenia zmieniła bramkowy system poboru opłat drogowych na elektroniczny, o nazwie DarsGo. Jest on obowiązkowy dla wszystkich pojazdów o masie powyżej 3,5 tony. System ten obsługuje wszystkie autostrady, łącznie z tunelem Karawanken. Cała sieć dróg podlegających opłacie wynosi 618 km.

Dla samochodów osobowych obowiązują winiety.

Szwajcaria

Od wszystkich pojazdów ciężarowych i przyczep o masie całkowitej powyżej 3,5 tony, poruszających się po drogach w Szwajcarii, pobierana jest opłata LSVA. Jej wysokość zależy od dopuszczalnej masy całkowitej pojazdu lub zestawu, liczby pokonywanych kilometrów, klasy emisji spalin.

Jeśli chodzi o samochody osobowe, kierowcy wnoszą opłaty za pomocą winiet.

Węgry

System opłat drogowych, HU-GO, wszedł do użycia w 2013 r., obejmując odcinki dróg o łącznej długości ponad 6,5 tys. km. Na Węgrzech opłaty drogowe

obowiązkowe są dla pojazdów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony. Operatorem HU-GO jest Nemzeti Útdíjfizetési Szolgálat Zrt. (NÚSZ Zrt.). Czytniki tego systemu działają w technologii GPS/GSM. HU-GO jest zgodny z wymaganiami Unii Europejskiej i dyrektywą o europejskiej usłudze elektronicznej opłaty drogowej.

Dla samochodów osobowych obowiązują e-winiety wspomagane videotollingiem.

Wielka Brytania

W Wielkiej Brytanii system opłat drogowych - podatek drogowy o nazwie HGV Levy - wprowadzono 1 kwietnia 2014 r. Obejmuje 3,6 tys. km dróg. Operatorem systemu jest Northgate Public Services. Opłata myta HGV Levy opiera się na systemie elektronicznych winiet czasowych (dziennych, tygodniowych, miesięcznych, półrocznych, rocznych). Wysokość opłaty jest uzależniona od liczby osi oraz masy pojazdu. Ponadto, od lutego 2019 r. pojazdy spełniające klasę Euro 6 zostały objęte bonifikatą 10 proc. opłaty, natomiast starsze płacą 20 proc. więcej.

Kierowcy samochodów osobowych korzystają z dróg bezpłatnie, za wyjątkiem autostrady M6.

Włochy

We Włoszech system ETC był wdrażany już od 1989 r. obejmując od razu swoim zasięgiem całą sieć autostrad włoskich. Z kolei w 2008 r. powstał system Telepass-IT. Rozliczanie opłat odbywa się za pomocą urządzenia Telepass – OBU, używającego technologii DSRC. Poszczególnymi autostradami we Włoszech zarządza kilku koncesjonariuszy, zrzeszonych w Associazione Italiana Società Concessionarie Autostrade e Trafori (AISCAT). Największą spółką odpowiedzialną za ok. 3408 km jest Autostrade per l'Italia. Samym zaś systemem Telepass zarządza natomiast odrębna spółka Telepass S.p.A.

Kierowcy mogą również korzystać z płatności manualnych i kartą przedpłaconą.

Eurowinieta

Eurowinieta to załączek wspólnego systemu winietowego. Eurowinieta zaczęła funkcjonować w 1995 r., obejmując dodatkowo Niemcy. Wprowadzono wówczas system opłat rocznych, a opłata dokonana w jednym kraju upoważniała do poruszania się po wszystkich państwach objętych umową. Poszczególne kraje czerpały zysk według udziału procentowego, np. Niemcy 74 proc., a Dania tylko 4 proc. System ten obowiązywał do 2008 r. w Belgii, Holandii, Luksemburgu, Danii i Szwecji. Następnie został zastąpiony przez elektroniczny system VirtualVignette, ale dalej nazywany Eurowinieta. Elektroniczne winiety na przejazd w tych krajach zamawiane są na wybrany okres ważności - od jednej

do jednego roku. Firmą zarządzającą systemem jest AGES Maut System GmbH & Co. KG .

Obecnie wykupione eurowiniety muszą mieć pojazdy o masie 12 ton i większej, aby mogły poruszać się po autostradach w Holandii, Luksemburgu, Danii i Szwecji. Obowiązek ten nie dotyczy autobusów. W przypadku eurowiniety wszystkie niezbędne dane (numer rejestracyjny i kraj zarejestrowania pojazdu, klasa emisji spalin, liczba osi oraz termin ważności winiety) są ewidencjonowane elektronicznie.

Elektroniczne systemy poboru opłat drogowych obejmujące transport pasażerski w krajach Unii Europejskiej

| Kraj | Rok uruchomienia systemu | Kategorie dróg objęte systemem | Nazwa systemu |
|-----------------|--------------------------|--|---------------------------------|
| Włochy | 1989 r. | Autostrady | Telepass |
| Francja | 1990 r. | Autostrady (niektóre) | Liber-T |
| Portugalia | 1991 r. | Autostrady | ViaVerde |
| Hiszpania | 2002 r. | Autostrady (niektóre, zarządzane przez koncesjonariuszy) | Via-T |
| Wielka Brytania | 2003 r. | Autostrada M6 Toll – fragment autostrady M6 (Birmingham North Relief Road) | M6 Toll Tag |
| Chorwacja | 2006 r. | Autostrady | Elektroniczna napłata cestarine |
| Irlandia | 2007 r. | Autostrady | eToll |
| Polska | 2012 r. | Autostrady (niektóre) | viaTOLL/viaAUTO |

źródło: A. Ważna, K. Ważny „Elektroniczne systemy poboru opłat w drogowym transporcie pasażerskim w Unii Europejskiej”, Logistyka, tom 3, 2015 r.

5. GENEZA SYSTEMU POBORU OPŁAT DROGOWYCH W POLSCE

Podstawę systemu poboru opłat w Polsce stanowią następujące akty prawne:

- Ustawa z 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. 1994 nr 127 poz. 627). Określa ona m.in. zasady finansowania budowy autostrad płatnych, zawierania umów o budowę i eksploatację autostrad oraz pobierania opłat za przejazd autostradami. Ustawa określa także zasady finansowania dróg krajowych, w tym autostrad, ze środków KFD.

- Ustawa z 6 września 2001r. o transporcie drogowym (Dz. U. Nr 125, poz. 1371), która określa zasady podejmowania i wykonywania m.in. krajowego transportu drogowego oraz Rozporządzenie Ministra Transportu z 8 sierpnia 2006 r. w sprawie opłat za przejazd po drogach krajowych, określające m.in. rodzaj oraz stawki opłat za przejazd po drogach krajowych.

Akty te ze względu na konieczność dostosowania prawa krajowego do unijnych przepisów (Dyrektywa 1999/62/WE; Dyrektywa 2004/52/WE) zostały w 2005 r. znowelizowane ustawą z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz ustawy o transporcie drogowym (Dz. U. Nr 155, poz. 1297) – wówczas m.in. zniesiono podwójne opłaty za przejazd autostradą płatną, umożliwiając pojazdom ciężarowym posiadającym ważną winietę korzystanie z tych autostrad bez dodatkowych opłat.

W 2008 r. ze względu na konieczność dostosowania polskich przepisów (ustawa o drogach publicznych) do znowelizowanej dyrektywy eurowinietowej, zaimplementowano „opłatę elektroniczną”. Nowy system, uzależniający wysokość opłaty za przejazd od liczby przejechanych kilometrów miał docelowo zastąpić winiety okresowe. Uzasadnienie projektu nowelizacji przepisów wskazywało, że „system opłat za przejazd typu myto jest uznawany za system wydajniejszy niż system winietowy oraz bardziej sprawiedliwy dla użytkowników dróg. Winieta bowiem jest opłatą ryczałtową, natomiast myto jest opłatą za rzeczywistą liczbę przejechanych kilometrów”. Ponieważ wdrażane regulacje unijne odwoływały się do funkcjonowania transportu towarów, również i przyjęte w Polsce rozwiązania ograniczyły się do tego sektora. System elektroniczny objął trasy o statusie drogi krajowej, jak również ich wybrane odcinki. Ustawa o drogach publicznych ustala też trzy kategorie pojazdów podlegających obowiązkowemu dokonywaniu opłaty elektronicznej. Są to:

1. Pojazdy samochodowe o dopuszczalnej masie całkowitej (dmc) powyżej 3,5 tony i poniżej 12 ton,
2. Pojazdy samochodowe o dopuszczalnej masie całkowitej co najmniej 12 ton,

3. Autobusy, rozumiane jako pojazdy samochodowe przeznaczone konstrukcyjnie do przewozu więcej niż 9 osób łącznie z kierowcą.

Zgodnie z założeniami dyrektywy 2006/38/WE, obligatoryjny system opłaty elektronicznej nie objął pojazdów osobowych o dmc nieprzekraczającej 3,5 tony, czyli lekkich.

Zasady obliczania wartości opłaty dla poszczególnych kategorii pojazdów zostały określone w dwóch rozporządzeniach – Rozporządzeniu Rady Ministrów z 22 marca 2011 r. w sprawie obliczania maksymalnej stawki opłaty elektronicznej (Dz.U. 2011 nr 77 poz. 417) oraz Rozporządzeniu z 22 marca 2011 r. w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej (Dz.U. 2011 nr 80 poz. 433)

Środki pochodzące z opłaty elektronicznej stanowią, w całości, przychód Krajowego Funduszu Drogowego, dzięki czemu mogą zostać spożytkowane na finansowanie budowy i przebudowy dróg krajowych oraz systemów poboru opłat. Choć za pobór opłat odpowiada GDDKiA, ówczesne przepisy pozwoliły na powierzenie eksploatacji systemu spółce specjalnego przeznaczenia (SPV) należącej do Skarbu Państwa bądź też zewnętrznemu operatorowi.

Przy tworzeniu systemów elektronicznego poboru opłat ustawodawca stwierdził, że w Polsce mogą być wykorzystane rozwiązania oparte na technologiach lokalizacji satelitarnej (GNSS), systemie łączności ruchomej opartej na standardzie GSM-GPRS oraz systemie radiowym pracującym w paśmie o częstotliwości 5,8 GHz (DSRC). We wszystkich wymienionych technologiach zakłada się korzystanie z urządzenia OBU, przewidzianego do instalacji w pojazdach samochodowych przez samych użytkowników. Ustawa dopuszcza również możliwość pobrania opłaty elektronicznej bez konieczności instalacji jednostki pokładowej¹².

¹² A. Ważna, K. Ważny „Elektroniczne systemy poboru opłat w drogowym transporcie pasażerskim w Unii Europejskiej”, Logistyka, tom 3, 2015 r.

6. SYSTEM VIATOLL 2011-2018 – PODSUMOWANIE, FAKTY, LICZBY

W średniowieczu myto oznaczało opłatę pobieraną za przewożone towary, dokonywaną w komorach celnych na szlakach handlowych. Na przełomie wieku XV myto przybrało postać opłaty za przejazd, przewóz lub przeprawę.

Obecnie jest to opłata pobierana za przejazd drogą, autostradą, tunelem, mostem. Może być także egzekwowana jako podatek centralny, lokalny bądź przez właściciela obiektu. Sposób poboru należności może być w formie opłaty za pojedynczy przejazd, opłaty okresowej lub opłaty naliczanej od kilometra przejechanego odcinka drogi płatnej.

6.1. Lata 2010-2011

Kontrakt na zaprojektowanie, budowę i eksploatację Krajowego Systemu Poboru Opłat (KSPO) został podpisany 2 listopada 2010 r. Zakładał on uruchomienie elektronicznego systemu poboru opłat od pojazdów i zespołów pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej (DMC) powyżej 3,5t oraz manualnego systemu poboru opłat od pojazdów i zespołu pojazdów o DMC nieprzekraczającym 3,5 t w terminie 1 lipca 2011 r., zgodnie z ustawą o drogach publicznych.

System elektroniczny miał zastąpić nieefektywne kosztowo i przychodowo karty opłaty drogowej, czyli winiety¹³.

Pierwszy etap przetargu na wprowadzenie Krajowego Systemu Poboru Opłat (KSPO) w tym Elektronicznego Systemu Poboru Opłat viaTOLL, czyli e-myta, został ogłoszony przez GDDKiA pod koniec 2009 r. Wzięło w nim udział 10 firm. Zamówienie obejmowało zaprojektowanie, dostawę i obsługę systemu wraz z czynnościami związanymi z poborem opłaty elektronicznej na autostradach, drogach ekspresowych i drogach o klasie niższej niż autostrady (drogi alternatywne) oraz zaprojektowanie, dostawę oraz obsługę systemu wraz z czynnościami związanymi z poborem opłat na autostradach. Ostatecznie, 16 sierpnia 2010 r. GDDKiA otworzyła dwie koperty: znajdowały się w nich oferty złożone przez konsorcja My Toll i Kapsch.

Oferta firmy MyToll zakładała, że cena za rozpoczęcie świadczenia pełnego zakresu usług na sieci podstawowej ESP wyniesie 1,79 mld zł. Cena za każdorazowe rozpoczęcie świadczenia pełnego zakresu usług na rozszerzeniach sieci dodatkowej ESP dla autostrad wynosiła 2,14 mln zł za 25 km nowych autostrad, dla dróg ekspresowych - 1,09 mln zł dla 20 km nowych dróg, w przypadku dróg krajowych stawkę oszacowano na 1,78 mln zł za 10 km nowych dróg a cena za świadczenie usługi ESP na sieci podstawowej ESP (za 1 pełny miesiąc kalendarzowy) w ofercie firmy MyToll sięgała 18,36 mln zł. Proponowana stawka za świadczenie usługi ESP na sieci dodatkowej ESP (za 1 pełny miesiąc

¹³ Raport: „Krajowy System Poboru Opłat w Polsce”, Instytut Jagielloński, Warszawa 2016

kalendaryzowy) dla autostrad sięgała 11,29 tys. zł za 25 km nowych autostrad, dla dróg ekspresowych 5,95 tys. zł za 20 km nowych dróg ekspresowych, dla dróg krajowych 5,09 tys. zł za 10 km nowych dróg krajowych.

Oferta firmy Kapsch zakładała, że cena za rozpoczęcie świadczenia pełnego zakresu usług ESP na sieci podstawowej ESP wyniesie 1,16 mld zł. Cena za każdorazowe rozpoczęcie świadczenia pełnego zakresu usług ESP na rozszerzeniach sieci dodatkowej ESP dla autostrad - 2,37 mln zł za 25 km nowych autostrad, dla dróg ekspresowych - 3,28 mln zł dla 20 km nowych dróg ekspresowych a dla dróg krajowych - 3,39 mln zł za 10 km nowych dróg krajowych. Cena za świadczenie usługi ESP na sieci podstawowej ESP (za 1 pełny miesiąc kalendarzowy) w ofercie firmy Kapsch wyniosła 15,82 mln zł. Z kolei cena za świadczenie usługi ESP na sieci dodatkowej ESP (za 1 pełny miesiąc kalendarzowy) dla autostrad została oszacowana na poziomie 9,41 tys. zł za 25 km nowych autostrad, dla dróg ekspresowych - 14,68 tys. zł za 20 km nowych dróg ekspresowych, dla dróg krajowych - 15,16 tys. zł za 10 km nowych dróg krajowych¹⁴.

Reasumując: austriackie konsorcjum zaoferowało GDDKiA budowę systemu w technologii komunikacji mikrofalowej (DSRC), funkcjonującym w oparciu o wydzieloną łączność radiową krótkiego zasięgu w pasmie 5,8 GHz, w cenie 4,9 mld zł, natomiast MyToll przedstawiło propozycję budowy systemu w oparciu o technologię satelitarną za 6,5 mld zł

Przetarg został rozstrzygnięty w jesienią 2010 r. Wygrało go konsorcjum Kapsch, które podobne rozwiązania wprowadzało już wcześniej w Austrii, Czechach i Szwajcarii.

6.2. Lata 2011-2018

Zwycięskie konsorcjum od 1 lipca 2011 r. uruchomiło KSPO viaTOLL, którego częścią jest również Elektroniczny System Poboru Opłat (ESPO) oparty na technologii DSRC, przystosowany przede wszystkim do transportu ciężarowego. Rok później, na zasadzie dobrowolności, włączeni do niego zostali kierowcy samochodów osobowych (viaAUTO). ViaTOLL obejmuje ruch samochodowy na autostradach, drogach ekspresowych i innych wybranych drogach krajowych, zarządzanych przez GDDKiA. Podobne systemy poboru opłat oparte na DSRC działają w Czechach i Austrii, a poza krajami Unii — również w Norwegii, Szwajcarii i na Białorusi.

Do dokonywania opłat elektronicznych na trasach objętych siecią dróg, wymienioną w rozporządzeniu RM z dnia 22 marca 2011 r., zobligowane są następujące grupy pojazdów:

¹⁴ <https://www.gddkia.gov.pl/a/7069/oferty-w-przetargu-na-krajowy-system-poboru-oplat-otwarte>

Ciagniki siodłowe:

- z naczepą o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony
- bez naczepy o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony

Samochody ciężarowe:

- o dopuszczalnej masie całkowitej pomiędzy 3,5 a 12 ton
- o dopuszczalnej masie całkowitej pomiędzy 3,5 a 12 ton z przyczepą
- o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 12 ton
- o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 12 ton z przyczepą z dyszlem

Autobusy/autokary:

- z liczbą miejsc siedzących powyżej 9 (łącznie z kierowcą), niezależnie od dopuszczalnej masy całkowitej
- z liczbą miejsc siedzących powyżej 9 (łącznie z kierowcą) z przyczepą niezależnie od ich dopuszczalnej masy całkowitej

Pojazdy osobowe z przyczepą:

- samochód osobowy z przyczepą o łącznej dopuszczalnej masie całkowitej pojazdu i przyczepy powyżej 3,5 tony
- mikrobus z liczbą miejsc siedzących poniżej 9 z przyczepą o łącznej dopuszczalnej masie całkowitej pojazdu i przyczepy powyżej 3,5 tony

Elektroniczne pobieranie opłat drogowych w Polsce jest dokonywane za pośrednictwem urządzenia viaBOX, przy czym system via-TOLL nie pobiera opłat na odcinkach autostrad zarządzanych przez prywatnych koncesjonariuszy.

W ramach systemu viaTOLL istnieją dwie podstawowe formy rozliczeń: pre-pay i post-pay. W przypadku tej pierwszej, użytkownik, podpisuje umowę, wpłaca kaucję oraz minimalne doładowanie. Na tej podstawie otrzymuje i może zainstalować viaBOX. Środki na koncie zmniejszają się w miarę jazdy drogami płatnymi, a po zejściu do poziomu minimalnego trzeba ponownie wykupić doładowanie. W przypadku metody post-pay, płatność jest przesunięta na koniec okresu rozliczeniowego. Jak wynika ze statystyk viaTOLL, w Polsce dominują wpływy generowane w modelu pre-pay (ok. 70 proc. wszystkich wpływów). Z kolei w Europie Zachodniej znacznie więcej klientów korzysta z formuły post-pay.

Obok systemu viaTOLL w Polsce funkcjonują dwa inne elektroniczne systemy poboru opłat:

AmberGO – na autostradzie A1 (odcinek: od Torunia do Gdańska) wprowadzony przez jej koncesjonariusza, firmę Gdańsk Transport Company. System ten

umożliwia dokonywanie opłat przez smartfony dzięki aplikacji obsługującej płatności: autopay transport.

A4Go – na autostradzie A4 (odcinek: Kraków-Katowice), której koncesjonariuszem jest Stalexport Autostrada Małopolska. By z niego skorzystać, należy za kaucją 50 zł pobrać od koncesjonariusza urządzenie A4Go w technologii DSRC.

Umowa z Kapsch Telematic Services, zawarta przez GDDKiA 2 listopada 2010 r. obowiązywała do 2 listopada 2018 r. Na jej mocy firma zbudowała i rozwijała sieć viaTOLL, umożliwiającą elektroniczny pobór opłat za przejazdy samochodów ciężarowych po drogach publicznych. Wielkość przychodów z systemu ETC w ciągu obowiązywania umowy, czyli w latach 2011-2018 była szacowana na 19,5 mld zł. Według założeń system miał objąć docelowo ok. 2000 km autostrad, 5000 km dróg ekspresowych i 600 km dróg krajowych. W poszczególnych latach przychody Skarbu Państwa miały natomiast wynosić od ponad 360 mln zł do 3,7 mld zł.

Kontrakt zakładał budowę i uruchomienie systemu poboru opłat w ciągu ośmiu miesięcy od podpisania umowy. W ramach tej budowy operator był zobowiązany do:

- **stworzenia systemu centralnego** – zestawu aplikacji informatycznych, pozwalających m.in. na zarejestrowanie pojazdów objętych obowiązkiem wnoszenia opłat elektronicznych, prawidłowe naliczenie opłat, monitorowanie sieci bramownic (infrastruktura przydrożna, pozwalająca na identyfikację urządzenia w pojeździe i naliczenie opłaty) i włączanie do systemu nowych odcinków, monitorowanie łączności miejsc obsługi klienta z bazami danych oraz automatyczną kontrolę prawidłowości wnoszonych opłat oraz szereg funkcji raportowych, w tym 32 kluczowe wskaźniki efektywności (tzw. KPI).
- **budowy i eksploatacji infrastruktury przydrożnej.** Chodzi o bramownice, czyli kratownicowe konstrukcje umieszczone nad odcinkami dróg płatnych, na których zawieszane są anteny umożliwiające komunikację pomiędzy systemem centralnym a urządzeniem pokładowym w pojeździe, a tym samym – identyfikację urządzenia w systemie i naliczenie opłaty. W zależności od typu drogi, na odcinku płatnym, definiowanym jako fragment drogi pomiędzy skrzyżowaniami, znajduje się jedna lub dwie bramownice. Każda z lokalizacji wymaga oddzielnej dokumentacji i uzgodnień, a także przyłączy do sieci energetycznej i telekomunikacyjnej.
- **budowy sieci placówek obsługi użytkowników viaTOLL i dystrybucji urządzeń pokładowych oraz Telefonicznego Centrum Obsługi Klienta**

(TCOK), jak również kompleksowego portalu internetowego. Zgodnie z dokumentacją projektu, operator zobowiązany był do przygotowania Punktu Dystrybucji w odległości nie większej niż 15 km od wjazdu na odcinek drogi płatnej. W Punkcie Dystrybucji użytkownik może zarejestrować pojazd w systemie viaTOLL, doładować konto przedpłacone, złożyć reklamację i uzyskać podstawowe informacje. Placówki te zlokalizowane są najczęściej na stacjach benzynowych i dostępne są całodobowo. Ponadto, do sieci Miejsc Obsługi Klienta należy 18 Punktów Obsługi Klienta (po jednym w każdym województwie) oraz Graniczne Punkty Dystrybucji – zlokalizowane tam, gdzie odcinek płatny zaczyna się w pobliżu granicy państwa.

W ramach obsługi klienta operator odpowiedzialny był również za wszystkie procesy związane z reklamacjami i obsługą zgłoszeń użytkowników, a także pełną logistykę – dostawę urządzeń pokładowych do Miejsc Obsługi Klienta, odbiór zwróconych przez użytkowników oraz naprawę i wymianę uszkodzonych egzemplarzy, a także zapewniał materiały eksploatacyjne dla punktów oraz odpowiednie ich oznakowanie.

Częścią obsługi użytkownika jest także infolinia (TCOK), działająca całodobowo w czterech podstawowych językach: polskim, angielskim, rosyjskim i niemieckim. Przez telefon można uzyskać kompleksowe informacje o systemie viaTOLL, opłatach od pojazdów osobowych, o stanie konta użytkownika, sieci dróg płatnych i lokalizacji placówek obsługi klienta.

Operator miał uruchomić również dziewięciojęzyczny (PL, EN, DE, RU, SK, CZ, BY, UA, LT) portal internetowy. Na stronie znajdują się szczegółowe informacje dla wszystkich użytkowników sieci dróg płatnych – zarówno kierowców pojazdów ciężarowych i autokarów, którzy obowiązkowo korzystają z systemu viaTOLL, jak i dla kierowców pojazdów osobowych, którzy mogą korzystać z systemu viaTOLL na państwowych autostradach płatnych lub wybierają płatność manualną (A2 Konin-Stryków, A4 Bielany Wrocławskie – Sośnica). Na stronie www znajduje się również serwis samoobsługowy, gdzie po zalogowaniu użytkownicy mogą sprawdzić stan salda, sprawdzić historię transakcji i przygotować zestawienia, jak również doładować konto. Strona zapewnia również interaktywną mapę sieci dróg płatnych, kalkulator opłat (myto wyliczane jest w zależności od klasy drogi, klasy wagowej pojazdu i klasy emisji spalin), kalkulator gwarancji, niezbędny do obliczenia wysokości zabezpieczenia koniecznego do zawarcia umowy z odroczoną płatnością, wyszukiwarkę Miejsc Obsługi Klienta, najczęściej zadawane pytania i serwis dla mediów.

- **budowy i eksploatacji systemu automatycznej i manualnej kontroli naruszeń.** Kapsch był zobowiązany do wybudowania w określonych przez GDDKiA we współpracy z GITD lokalizacjach tzw. bramownic kontrolnych, czyli takich, które oprócz funkcji naliczania opłat, mają możliwość identyfikacji samego pojazdu. Polega ona na mechanizmie wykrycia pojazdu (czujnik laserowy), sfotografowaniu przedniej i tylnej tablicy rejestracyjnej, zmierzenia pojazdu i wykrycia przyczepy. Dane z bramownicy kontrolnej trafiają do systemu centralnego do dalszej obróbki. Ponadto, do celów kontrolnych, dostarczono 100 pojazdów do wykorzystania przez Główny Inspektorat Transportu Drogowego (GITD), które mają funkcjonalność podobną do bramownicy kontrolnej, a dzięki specjalnemu wyposażeniu mogą sprawdzić dane pojazdu w systemie viaTOLL także w trakcie jazdy. Serwisowanie i utrzymanie Mobilnych Jednostek Kontrolnych było kosztem operatora.
- **budowy i obsługi systemu płatności i rozliczeń.** Operator odpowiadał za pobieranie opłat i monitorowanie przepływu środków pieniężnych z kont użytkowników w systemie viaTOLL na konto Krajowego Funduszu Drogowego w Banku Gospodarstwa Krajowego. W ten sposób rozliczane są płatności w obydwu typach kont użytkowników (przedpłacone – zasilane przed wjazdem na sieć dróg płatnych oraz z odroczoną płatnością – przejazdy opłacane są po zakończeniu miesięcznego okresu rozliczeniowego), a także przejazdy pojazdów osobowych po państwowych autostradach płatnych zarówno opłacane elektronicznie (w systemie viaTOLL z wykorzystaniem urządzenia viaAUTO), jak i manualnie – na bramkach na placach poboru opłat. W tym zakresie obowiązków mieści się również rozliczanie gwarancji zabezpieczających umowy z odroczoną płatnością i zapewnianie użytkownikom dostępu do dokumentów rozliczeniowych – not obciążeniowych.
- **prowadzenia kampanii reklamowo-informacyjnych i biura prasowego systemu viaTOLL.** Wprowadzenie systemu viaTOLL zostało poprzedzone kompleksową kampanią informacyjno-reklamową. Odpowiednie komunikaty emitowane były w telewizji, radiu, reklamy ukazały się w prasie codziennej, tygodnikach, miesięcznikach, prasie branżowej. Przy planowanych odcinkach płatnych umieszczono billboardy z informacją o zmianie systemu opłat, w tym w rejonach przygranicznych billboardy były również w odpowiednich wersjach obcojęzycznych. Specjalna kampania została przygotowana do emisji w CB radio. Wykorzystano również szereg działań niestandardowych.

Kapsch był kontraktowo zobowiązany do informowania użytkowników o wszelkich zmianach w sieci dróg płatnych, które były poprzedzane kampaniami informacyjnymi, kierowanymi zarówno do użytkowników, jak i do mediów czy interesariuszy. Ponadto kontrakt obejmował również dbanie o dobre imię zamawiającego, czyli GDDKiA.

Trzeba podkreślić, iż całość systemu viaTOLL stanowi własność Skarbu Państwa, reprezentowanego przez GDDKiA, a obecnie – przez GITD. Wszystkie części systemu, jego poszczególne funkcjonalności i usługi z nim związane zostały przed wdrożeniem odpowiednio uzgodnione, udokumentowane i przetestowane zgodnie z wymogami kontraktu.

Teoretycznie system zastąpił pobieranie opłat za pomocą winiet od 1 lipca 2011 r. Jednak Kapsch nie zdążył na czas podłączyć wszystkich urządzeń naliczających przejechane kilometry do systemu informatycznego. Faktycznie viaTOLL zaczął więc funkcjonować 3 lipca 2011 r. System ten obejmuje zarówno elektroniczny pobór opłat dla pojazdów ciężkich i opłaty elektroniczne oraz manualne (na bramkach) na dwóch odcinkach państwowych autostrad, na odcinkach Łódź - Konin (A2) oraz Gliwice - Wrocław (A4).

Na przychody viaTOLL składają się opłaty pobierane od pojazdów lekkich: manualnie, na bramkach, bądź za pośrednictwem urządzeń viaAUTO oraz opłaty za przejazdy samochodów ciężarowych, busów i autobusów po sieci dróg płatnych. W miarę rozwoju systemu i pod wpływem badań satysfakcji kierowców operator sukcesywnie wprowadzał szereg dodatkowych udogodnień dla użytkowników, m.in. opcję eNota, powiadomienia SMS oraz aplikację mobilną.

Niedługo po uruchomieniu systemu Krajowa Izba Gospodarcza (KIG) przeprowadziła wśród przewoźników ankietę dotyczącą tego rozwiązania. Okazało się, że ponad połowa respondentów nie odczuwa finansowych skutków zmiany systemu (wcześniej funkcjonowały winiety), 48 proc. ankietowanych uznała nowy system za bardziej sprawiedliwy, a 27 proc. było innego zdania.

„Szacujemy, że z powodu zmiany systemu opłat koszty firm przewozowych zwiększyły się średnio o 1,2 proc. Trzeba jednak zauważyć, że system obecnie obejmuje około 1,5 tys. km dróg, a w 2014 r. zasięg zwiększy się do 4,5 tys. km, więc koszty będą rosły” — kalkulował Tadeusz Wilk ze Zrzeszenia Międzynarodowych Przewoźników Drogowych na łamach Pulsu Biznesu¹⁵.

Pierwsze podsumowanie pojawiło się już po trzech miesiącach od wdrożenia systemu, a więc w październiku 2011 r. W pierwszej fazie do systemu włączono 649 km autostrad, 554 km dróg ekspresowych i 370 km dróg krajowych, czyli w sumie 1,6 tys. km dróg. System obejmował wówczas 430 bramownic, ponad 550 tysięcy zarejestrowanych użytkowników, ponad 180 milionów zł

¹⁵ K. Kapczyńska; „Kierowcy polubili elektroniczne myto”; 13 09 2011 r., Puls Biznesu

wpływów do KFD. ViaTOLL był sukcesywnie rozszerzany, zależnie od tempa budowy dróg, a także polityki transportowej rządu.

W 2013 r. Najwyższa Izba Kontroli oceniła działanie systemu viaTOLL pozytywnie, choć wskazała na szereg nieprawidłowości, m.in. podejrzenie wykorzystanie niewłaściwych materiałów do budowy bramownic systemu, czy też wątpliwości dotyczące zasadności decyzji Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego, na podstawie której bramownice uznano za urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego, wyłączone z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę. Kontrola Inspekcji Budowlanej nie potwierdziła podejrzeń NIK, urządzenia nie stanowią zagrożenia dla ruchu drogowego.

Kolejną istotną kwestią podniesioną przez NIK były kary pieniężne, które zdaniem ekspertów Izby były nakładane niezgodnie z przepisami, na kierowców poruszających się po drogach objętych ViaTOLL bez dokonania opłaty. Ich wysokość była bowiem uzależniona nie od przejechania „na gapę” danej drogi, ale od liczby bramownic na tej drodze. Za tę nieprawidłowość odpowiadała interpretacja przepisów przez Inspekcję Transportu Drogowego (ITD), do której operator systemu, czyli Kapsch, przekazywał informacje o naruszeniach związanych z opłatami elektronicznymi¹⁶.

„We wnioskach dotyczących funkcjonowania elektronicznego poboru opłat drogowych izba wskazała na konieczność uregulowania zasad wymierzania kar, tak rujnujących kierowców. Przepisy są ułomne, ale upłynęły ponad dwa lata, zanim dostrzeżono konieczność nowelizacji. NIK podkreśliła też, że należy zintensyfikować prace nad funkcjonowaniem viaToll na autostradach koncesyjnych. O tych problemach eksperci mówili od początku uruchomienia systemu, ale decydenci byli głusi” – komentował raport NIK Andrzej Sadowski z Centrum im. Adama Smitha¹⁷.

W 2014 r. system poboru opłat obejmował już prawie 3 tys. km dróg. Według informacji operatora, od lipca 2011 do 31 maja 2014r., viaTOLL przyniósł prawie 3,1 mld złotych wpływów, co daje średnio 3 mln zł dziennie. W tym okresie zarejestrowano 798 tysięcy pojazdów oraz 434 tys. firm je użytkujących.

W lipcu 2015 r. sieć dróg płatnych w ramach viaTOLL obejmowała prawie 3,2 tys. km dróg, a liczba użytkowników przekroczyła 880 tys. Do KFD trafiło już ponad 4,7 mld zł. Z kolei wpływy z viaTOLL za cały 2015 r. sięgnęły 1,55 mld zł. o 9,3 proc. więcej w porównaniu r/r – wówczas był to najlepszy wynik od początku działania systemu. W kolejnym roku został jednak pobity – wysokość e-myta sięgnęła ponad 1,9 mld zł. Największe dochody w 2016 r. przyniosła autostrada A4 - ponad 432 mln zł. Drugą dochodową drogą okazała się S8 (ponad 247 mln zł).

¹⁶ Najwyższa Izba Kontroli WDRAŻANIE KRAJOWEGO SYSTEMU POBORU OPŁAT DROGOWYCH; Nr ewid. 166/2013/P/12/080/KIN, 23 08 2013 r.

¹⁷ A. Sadowski „Niesprawność państwa”; 30 10 2013 r.; Puls Biznesu

Sieć dróg z systemem via TOLL na koniec 2016 r. obejmowała ok. 3,3 tys. km, a w sumie, od lipca 2011 r. do grudnia 2016 r. system zarejestrował prawie 7,2 mld zł przychodów.

W listopadzie 2017 r., a więc rok przed wygaśnięciem kontraktu, łączne wpływy z viaTOLL przekroczyły 8 mld zł, a w 2018 r. – 11 mld zł.

6.3. Podsumowanie działania systemu viaTOLL w latach 2011 – 2018

- Przed uruchomieniem viaTOLL winiety kupowała mniej niż połowa zobowiązanych do tego kierowców, skuteczność poboru opłat wynosiła niespełna 30 proc. Skuteczność systemu wprowadzonego w 2011 r. Kapsch ocenia natomiast na 99,7 proc.
- W ciągu siedmiu lat od wdrożenia viaTOLL, sieć dróg płatnych w Polsce rozrosła się z ok. 1560 km do 3660 km. Zgodnie z pierwotnymi zapowiedziami, do 2018 r. miał objąć drogi o łącznej długości sięgającej blisko 7 tys. km.
- Od 1 lipca 2011 r. do końca czerwca 2018 roku wpływy z Elektronicznego Systemu Poboru Opłat oraz Manualnego Systemu Poboru Opłat, realizowanego w ramach viaTOLL wyniosły 10,05 mld zł. Średnio dziennie przychody z opłat wynosiły 5,4 mln zł. Z kolei do końca 2018 r. system zebrał w sumie ponad 11 mld zł, w tym ponad 2 mld w 2018 r., co okazało się kolejnym rekordem i zarazem przekroczeniem nowego pułapu.
- Mając na uwadze przykład sąsiadów – Niemiec, gdzie elektroniczny system poboru opłat obejmuje 30 tys. km dróg i daje 4,5 mld euro rocznie można uzyskać potwierdzenie że dopełnienie planów znaczącej rozbudowy ETC mogło znacznie poprawić wpływy w Polsce. Warto zauważyć że spory udział w uzyskanych wpływach z poboru opłat w Niemczech mają polscy kierowcy, którzy np. w 2015 r. wpłacili do niemieckiego systemu aż 2,6 mld zł¹⁸.

Przy uruchamianiu polskiego systemu założono, że jego zasięg będzie większy (ok. 8 tys. km dróg). Opóźnienia w rozszerzaniu systemu o kolejne drogi zmniejszyły spodziewane przychody o kwoty szacowane rocznie na poziomie ok. dwa razy większym, niż zebrane 2 mld zł w roku 2018.

- Koszty operacyjne systemu viaTOLL wynosiły ok. 16 proc. przychodów, czyniąc go jednym z najtańszych rozwiązań tzw. e-myta w Europie.

¹⁸ R. Fabisiak „Zysk niemały, ale miał być większy” 21 09 2016 r., Puls Biznesu

Procentowy udział kosztów operacyjnych zmniejszał się wraz z włączaniem kolejnych odcinków do sieci dróg płatnych

- Z usługi viaAUTO korzysta również wielu mieszkańców aglomeracji gliwickiej, zastępując urządzeniem elektronicznym tzw. bilet zerowy na Autostradowej Obwodnicy Gliwic. W kwietniu 2018 r. na gliwicko-wrocławskim odcinku autostrady A4 zanotowano rekordowy ruch dobowy, który przekroczył 105 tys. pojazdów. W tym czasie 36 proc. kierowców skorzystało z płatności elektronicznej, w tym aż 12,5 proc. w ramach usługi viaAUTO, pozostałe 64 proc. kierowców dokonało transakcji manualnej¹⁹.
- Spółka Kapsch sprzedała ponad 100 tys. urządzeń viaAUTO przeznaczonych dla samochodów osobowych.
- System informatyczny viaTOLL obsługuje 40 różnych aplikacji, a do jego baz danych trafia 2 mld nowych rekordów rocznie. Całość jest obsługiwana przez 200 serwerów, działających bez żadnej przerwy transakcyjnej. Cała infrastruktura łączy się z 964 bramownicami, z których każda posiada bezpieczne i zdublowane połączenie z pozostałymi elementami systemu.
- Infrastruktura systemu viaTOLL to:
 - 918 lokalizacji poboru (bramownice)
 - 34 punkty kontrolne, identyfikujące tablice rejestracyjne (tzw. bramownice kontrolne tj. rozbudowane o dodatkowe funkcjonalności) + 123 punkty na pasach poboru opłat na państwowych autostradach płatnych
 - 108 pojazdów mobilnej kontroli (nafaszerowane elektroniką samochody obsługiwane przez GITD)
 - Rozbudowany system informacyjny i obsługi klienta w całym kraju (w tym 230 stacjonarnych punktów dystrybucji)
- Obecnie zarejestrowanych w systemie jest ok.:
 - 1,2 mln pojazdów ciężkich
 - Ponad 100 tys. urządzeń viaAUTO (w tym 1200 używanych przez służby ratownicze)
 - W sumie ok. 780 tys. firm zarejestrowanych w systemie

¹⁹ <https://www.viatoll.pl/pl/a/7-lat-systemu-viatoll-przychody-przekroczyly-10-mln-zl>

- Największy udział stanowią przewoźnicy z Polski (ponad 61 proc.), a wśród cudzoziemców – Niemcy (5,8 proc.), Litwini (4 proc.) oraz Ukraińcy (3 proc.).
- Dzienna liczba transakcji w systemie viaTOLL to ok. 3 mln²⁰.
- Od początku funkcjonowania viaTOLL zasilił KFD kwotą ponad 11,5 mld zł. Podana kwota stanowi wartość szacunkową, ponieważ od momentu przejęcia zarządzania systemem viaTOLL przez GITD dane nie są publikowane. Szacunki autorów niniejszego raportu oparte są o założenie zachowania dotychczasowego poziomu przychodów.

System viaTOLL, którego budowa, łącznie z rozbudową, kosztowała ok. 1,4 mld złotych jest własnością Skarbu Państwa. Niezależnie od faktu kto jest operatorem, czy podmiot prywatny, czy też jak obecnie podmiot publiczny – rozbudowa systemu viaTOLL jest absolutnie najbardziej racjonalna ekonomicznie zarówno w kontekście już poniesionych nakładów inwestycyjnych, jak i efektywności poboru opłat w specyfice potrzeb Polski. Skoro 3660 km obecnie istniejącego systemu przynosi roczne wpływy w wysokości ponad 2 mld zł, to każda jego rozbudowa np. o stukilometrowy odcinek drogi ekspresowej daje dodatkowe roczne wpływy do KFD na poziomie ok 50 mln PLN. Powstaje więc pytanie, co stoi na przeszkodzie zwiększeniu wpływów do KFD z poboru opłat na drogach płatnych? Zamrożenie rozwoju systemu viaTOLL od roku 2017 de facto naraziło Skarb Państwa na znaczące wielomilionowe straty z racji zaniechania poboru opłat. Żadna z nowych dróg ekspresowych wybudowanych w końcu roku 2017 i całym roku 2018 nie została objęta systemem poboru opłat. Całkowita długość sieci dróg krajowych (autostrady, drogi ekspresowe i drogi klasy G i GP) obecnie wynosi ok. 19000 km. Na koniec roku 2018 było to 3730,7 km dróg szybkiego ruchu, w tym 1638,5 km autostrad i 2092,2 km dróg ekspresowych²¹. Tymczasem opłatami objęte jest zaledwie 21% tej sieci: 470 km autostrad koncesyjnych i 1171 km autostrad, 1354 km dróg ekspresowych oraz 1135 km dróg klasy G i GP²². Nawet uwzględniając tylko szacunkowo wyliczoną różnicę dostępnych, a nie objętych poborem opłat odcinków dróg szybkiego ruchu (ok. 750 km), to roczna strata przychodu do KFD z tych odcinków to niebagatelna kwota ok. 375 mln zł.

viaTOLL w liczbach

- System viaTOLL to to miejsca pracy w naszym kraju ok. 2200 polskich pracowników w firmach zaangażowanych w współpracę z operatorem systemu.
- Szczelność systemu viaTOLL na poziomie 99,97% oznacza to, że w praktyce zbierana jest każda należna złotówka. Co więcej, zapisana jest w nim wiedza na temat ruchu wszystkich towarów/pojazdów na sieci dróg nim objętych.

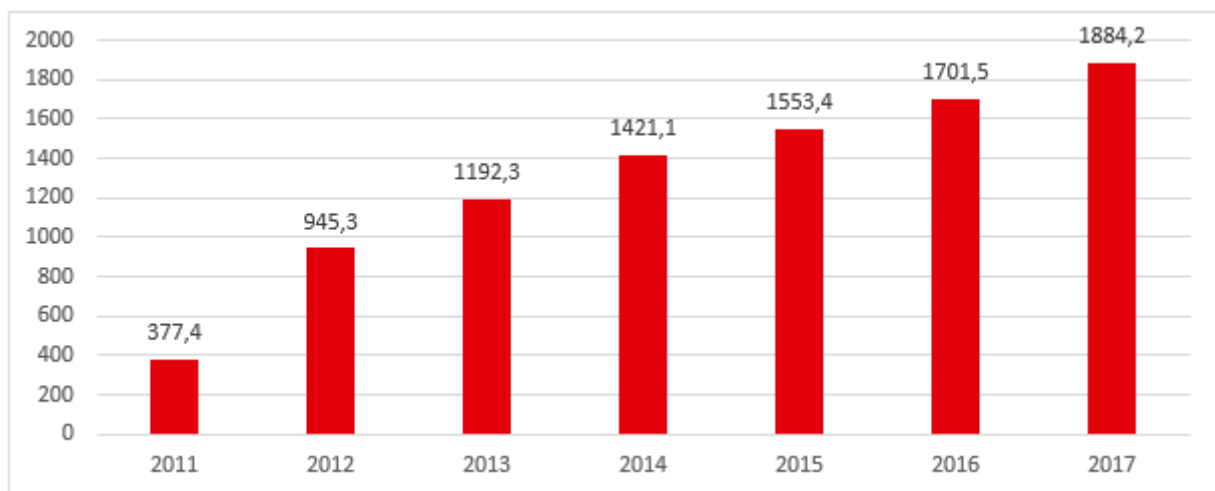
²⁰ https://www.viatoll.pl/upload/files/2018_10_prezentacja.pdf

²¹ <https://www.gddkia.gov.pl/pl/a/31883/Przed-nami-kolejny-rekordowy-rok>

²² https://www.viatoll.pl/upload/files/2018_10_prezentacja.pdf

- Od lipca 2011 (uruchomienia systemu) system zebrał dla Krajowego Funduszu Drogowego ponad 11,5 mld zł.
- Obecnie roczne przychody do KFD z tytułu pobieranych opłat to ok. 2 mld złotych.
- System zbiera ok. 5,4 mln złotych dziennie.
- Koszt budowy systemu wyniósł nieco ponad 1,1 mld złotych i zwrócił się już po 18 miesiącach od jego uruchomienia.
- Koszty operacyjne funkcjonowania systemu przez 7 lat to 1,5 mld złotych przy zebranej kwocie przekraczającej 9,5 mld złotych.

Skumulowane wpływy z poboru opłat przekazanych przez operatora systemu na konto KFD



- System viaTOLL to ogromna baza wiedzy do wykorzystania przez organy Państwa w walce z przestępczością i zagrożeniami zewnętrznymi.

Technologia:

- Polski system zbudowany jest w technologii DSRC (mikrofalowej komunikacji krótkiego zasięgu) – najbardziej powszechnie stosowanej technologii dla tego rodzaju systemów na świecie. Polski system jako pierwszy w UE przeszedł testy interoperacyjności w ramach EETS (Europejskiego Elektronicznego Systemu Poboru Opłat), który, jeżeli zostanie kiedyś wprowadzony, pozwoli użytkownikom korzystać jednego urządzenia na terenie całej UE.
- Oczywiście trzeba zaznaczyć, że jednym z elementów planowanej zmiany przez Ministerstwo po 2018 r. miało być ewentualne dostosowanie systemu poboru opłat także do technologii opartej na komunikacji satelitarnej. Jednak - wbrew temu co sądziło ministerstwo, nie wymagało to zmiany

całego systemu. Technologia DSRC jest najbardziej ekonomicznie efektywna dla potrzeb Polski (ewentualna tzw. technologia satelitarna GNSS mogłaby stać się opłacalna dopiero w przypadku rozszerzenia systemu o sieć mniejszych dróg - wojewódzkich, powiatowych, co – jak się wydaje – nie jest planowane w Polsce). Przy czym, nawet wtedy możliwe i optymalne byłoby zastosowanie systemu hybrydowego, tj. wykorzystującego technologię DSRC na drogach szybkiego ruchu i satelitarną na pozostałych. Zbudowana już infrastruktura przydrożna powinna być w sposób maksymalny wykorzystana także w przyszłych systemach poboru opłat oraz w Krajowym Systemie Zarządzania Ruchem – szeroko jedynie omawianym, lecz dotychczas jedynie fragmentarycznie wdrażanym przez GDDKiA.

- Rozbudowa przyszłego systemu poboru opłat powinna uwzględniać możliwości uniwersalnego i bezpiecznego wykorzystania wszystkich istniejących lub nowo budowanych elementów infrastruktury przydrożnej (np. bramownic, obiektów mostowych, wiaduktów, znaków kierunkowych) dla celów budowania nowych elementów systemu poboru opłat, systemu zarządzania ruchem czy też systemu kontroli przejazdów. Taki sposób wykorzystania infrastruktury przydrożnej jest jedynym racjonalnym ekonomicznie sposobem budowania jakichkolwiek systemów ITS (ang. Intelligent Transportation System).
- Podkreślić należy, że kilka krajów europejskich, jak Austria czy Norwegia, zdecydowało się na pozostawienie technologii DSRC, jako wystarczającej funkcjonalnie i racjonalnej ekonomicznie. Wynika to z potrzeby zapewnienia najwyższej jakości poboru opłat oraz chęci wykorzystania pozytywnego doświadczenia użytkowników systemów w tych krajach (w Polsce marka viaTOLL jest akceptowana i dobrze rozpoznawana przez rynek transportowy oraz użytkowników systemu - 95 proc. pozytywnych ocen w badaniu świadomości). Dla przykładu rząd Norwegii w 2015 roku, mając działający system poboru opłat oparty na nierekomendowanej przez UE technologii wideo-rejestracji, zrezygnował z tego rozwiązania i wdrożył system poboru opłat w technologii DSRC. Powodem decyzji była konieczność zachowania maksymalnej skuteczności poboru opłat i redukcja kosztów operacyjnych (zaoszczędzone fundusze zostały przeznaczone na utrzymanie dróg).

7. CZY NOWE (I PAŃSTWOWE) JEST LEPSZE? NOWY SYSTEM POBORU OPŁAT

Umowa z Kapsch, zgodnie z warunkami jej zapisów, wygasła 2 listopada 2018 r. Wygaśnięcie kontraktu wiązało się z dużymi zmianami prawnymi, które w zamyśle ich inicjatorów miały zwiększyć kontrolę organów państwa nad systemem. Początkowo nikt się nie spodziewał się tak dużej rewolucji: w 2016 r. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad ogłosiła przetarg na nowego operatora, pierwotnie zakładając, że postępowanie powinno zostać rozstrzygnięte co najmniej na rok przed przyjęciem systemu. W grę wchodził sześcioletni kontrakt. Zgłosiło się dziewięć firm, oferujących różne technologie: SkyToll, konsorcjum Comarch i Orange Polska, Kapsch, konsorcjum powołane przez T-Systems i Strabag, i-CELL, Vitronic, Grupa Egis w konsorcjum z TK Telekom, AutostradeTech oraz Neurosoft i ID Block Systems. GDDKiA dwa lata temu rozpoczęła również prace nad unifikacją systemu poboru opłat drogowych.

Ostatecznie przetarg został anulowany. Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa przygotowało bowiem nowelizację ustawy drogowej (Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw – Dz.U. 2018 poz. 12) mającą na celu zmianę organu odpowiedzialnego za pobór opłaty elektronicznej, przekazując tę kompetencję w ręce Głównego Inspektora Transportu Drogowego (GITD). W uzasadnieniu do zmiany przepisów stwierdzono, że negatywnymi konsekwencjami dotychczasowego przekazania zadań związanych z poborem opłat drogowych są:

- Ponoszenie przez Skarb Państwa nadmiernych kosztów funkcjonowania KSPO ze względu na konieczność uwzględnienia marży dla wykonawcy systemu.
- Konieczność każdorazowego wyboru wykonawcy KSPO w ramach długotrwałej procedury zamówienia publicznego, co stanowi bardzo istotne ryzyko dla ciągłości funkcjonowania systemu.
- Ograniczona wiedza administracji rządowej co do szczegółowej architektury technicznej oraz sposobu funkcjonowania KSPO, w związku z powierzeniem niemal wszystkich czynności dotyczących poboru opłat prywatnemu wykonawcy.
- Podział czynności związanych z poborem opłat oraz czynności kontrolnych pomiędzy różne organy administracji rządowej, co utrudnia prowadzenie sprawnej i efektywnej kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej.

Czyli w skrócie, zdaniem rządu dotychczasowy system był zbyt drogi, niestabilny i poza kontrolą państwa, a nowelizacja miała to właśnie zmienić. W efekcie 3 listopada 2018 r. system został przejęty przez GITD, który dostał zadanie budowy i przygotowania do wdrożenia nowego modelu opłat drogowych.

Do GITD przeniesiono także wszystkie kompetencje związane z SPO oraz opłaty za przejazd autostradą na odcinkach zarządzanych przez GDDKiA. Inspektorat kontroluje prawidłowość dokonywania opłaty elektronicznej, przy czym jego kompetencje zostały rozszerzone m.in. o kompleksowe zarządzanie systemem i procesami operacyjnymi.

Nowy publiczny operator, w celu płynnego przejęcia systemu, jak i też z braku czasu na przygotowanie się do tej funkcji, zawarł umowy z podwykonawcami, m.in. z Instytutem Łączności (kontrakt o wartości 441,7 mln zł brutto), na świadczenie usługi przejęcia systemu.

W tym roku rząd zdecydował się na kolejne zmiany w ustawie drogowej – mowa o jej nowelizacji z 15 marca 2019 r. (Dz.U. 2019 poz. 698), która weszła w życie 30 kwietnia br.

Jak tłumaczą przedstawiciele rządu: „Obecnie funkcjonujący system poboru opłaty elektronicznej zawiera nieadekwatne rozwiązania technologiczne, co oznacza konieczność zastąpienia ich nowym systemem. Nowelizacja z 15 marca 2019 r. tworzy podstawy do wyznaczenia podmiotu publicznego, który realizowałby usługi związane z systemami teleinformatycznymi służącymi do poboru opłat elektronicznych. Minister Infrastruktury w rozporządzeniu będzie mógł wyznaczyć podmiot publiczny, który dzięki posiadanemu doświadczeniu, w drodze wyłączności, stworzy podstawy i zbuduje nowy elektroniczny system poboru opłat drogowych. Nowy system, wykorzystujący najnowocześniejsze technologie, umożliwi sprawniejszy pobór opłat drogowych.

Podmiot wyznaczony będzie zobligowany przepisami projektowanej ustawy do wykonania kluczowych części usług samodzielnie.(...) Dzięki proponowanym rozwiązaniom możliwa będzie skuteczniejsza kontrola państwa oraz sprawniejsze zarządzanie systemem viaToll przez GITD. Projekt ustawy zapewni większą sprawność funkcjonowania systemu oraz należytą ochronę gromadzonych danych”²³.

²³ <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/rada-ministrow-przyjela-projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-drogach-publicznych>

1,6 mld zł netto. Tyle wyniosły koszty operacyjne zarządzania całym systemem opłat przez Kapscha przez siedem lat trwania kontraktu. Daje to miesięcznie średnio 19 mln zł.

442 mln zł brutto. Tyle wynosi kontrakt GITD z IŁ. To około 16 mln zł brutto miesięcznie, czyli 12,6 mln zł netto. Kwoty nie uwzględniają jednak obsługi systemu manualnego (A2 Konin – Stryków i A4 Gliwice – Wrocław) oraz utrzymania infrastruktury przydrożnej.

Źródło: Puls Biznesu

Wkrótce po przejęciu viaTOLL przez GITD minister infrastruktury Andrzej Adamczyk i minister cyfryzacji Marek Zagórski zapowiedzieli na konferencji prasowej tworzenie przez rząd nowego elektronicznego systemu poboru opłat drogowych, który według wstępnych szacunków ma zacząć działać w czwartym kwartale 2020 r lub na początku 2021 r. Przygotowaniem koncepcji tego systemu zajmie się Instytut Łączności.

Główne założenia nowego systemu to:

- Wykorzystanie technologii satelitarnych i technologii telekomunikacji 5G zamiast technologii radiowych używanych aktualnie w viaTOLL. To, jak argumentuje Inspekcja, pozwoli kierowcy płacić za tyle kilometrów, ile naprawdę przejechał, a nie za odległość od bramki do bramki.
- Integracja z innymi systemami, np. z systemem monitoringu transportu drogowego SENT.
- Dostosowanie do współpracy z systemami poboru opłat na prywatnych autostradach w Polsce oraz systemami poboru opłat w innych państwach UE.

GITD zapowiedział także, że ma być to jeden z najnowocześniejszych systemów w Europie. Ma spowodować, zdaniem Inspektoratu, że kierowcy będą płacili mniej za przejazdy. Mają też zmniejszyć się koszty trzymania samego systemu.

„Nowoczesny system, na przykład oparty na rozwiązaniach satelitarnych, pomoże dynamicznie reagować na wydarzenia na drogach – korki, wypadki, katastrofy drogowe – w ramach szerszego systemu zarządzania ruchem. Być może kierowcy będą mieli na przykład dostęp do aplikacji, która pozwoli nie tylko płacić za przejazdy po autostradach, ale też pomoże omijać korki” – wyjaśniał dziennikarzom money.pl Daniel Rusak, wiceszef Biura Krajowego Systemu Poboru Opłat²⁴.

Powyższe stwierdzenia pokazują, że sama Inspekcja nie ma świadomości, jakie funkcjonalności ma system, którym zarządza. System viaTOLL został zaprojektowany od początku jako przystosowany do obsługi EETS. Testy z

²⁴ M. Madejski; „ViaToll niedługo ma trafić do lamusa. Następca pomoże omijać korki”; money.pl; 16 01 2019 r.

potencjalnymi dostawcami europejskiego e-myta zostały z sukcesem przeprowadzone w pierwszej połowie 2013 roku²⁵. Dla użytkowników dróg płatnych w Polsce nie jest obecnie kluczowa dyrektywa EETS, ale możliwość przejazdu jednolitym systemem przez wszystkie odcinki dróg płatnych w kraju i to powinien być priorytet najbliższych działań zarządzających systemami poboru opłat w Polsce – stwierdził m.in. Instytut Jagielloński²⁶.

Również w obecnym rozwiązaniu płatność jest wnoszona za przejechany odcinek, a nie od bramki do bramki. Lokalizacja bramownicy nad drogą nie ma wpływu na kwotę naliczonej opłaty. Zmiana technologii naliczania opłat nie będzie miała wpływu na ich wysokość.

Kapsch Telematic Services, poprzedni operator systemu, wielokrotnie podkreślał, że koszty operacyjne viaTOLL są jednymi z najniższych w Europie. W lipcu 2018 roku podano, że koszty te wynosiły średniorocznie 16% wpływów²⁷ przy najniższych w Europie stawkach opłat i prawie dwukrotnie mniejszej niż zakładano wielkości sieci dróg objętych systemem.

7.1. Budowa nowego systemu – czyli zaczęły się schody

Prześledźmy jeszcze raz sytuację związaną z próbą budowy nowego systemu oraz zmianą operatora: we wrześniu 2016 r. GDDKiA miała otrzymać od MiiB wstępne wytyczne, do rozpisania w październiku przetargu na nowy system, a wiosną 2017 r. miał zostać wybrany jego wykonawca. Minister infrastruktury, Andrzej Adamczyk, powołał zespół ds. systemu poboru opłat od pojazdów ciężkich i lekkich²⁸. Zgodnie z przyjętymi założeniami rok przed uruchomieniem systemu powinny zacząć się testy nowych rozwiązań. Jednak dopiero w połowie października 2017 r. MiiB zorganizowało seminarium technologiczne, umożliwiające dostawcom z różnych krajów prezentację swoich rozwiązań. Widoczne przy tym było, że przedstawiciele naszego rządu bardzo interesowali się koncepcją systemu funkcjonującego od trzech lat na Węgrzech, łączącego system satelitarny z radiowym (urządzenia pokładowe dla ciężarówek i e-winiety dla osobówek). Jednakże, wobec presji czasowej istniało ryzyko, że od listopada 2018 r. nikt nie będzie w stanie pobierać opłat. Wszystkie ciężarówki przez jakiś czas jeździłyby za darmo, a dodatkowo na odcinkach GDDKiA opłaty też trzeba by zawiesić dla osobówek.

Podobne zagrożenie pojawiło się wcześniej w Czechach, gdzie 10-letnia umowa z Kapschem miała potrwać do końca 2016 r. Tam jednak rząd już w ponad rok wcześniej stwierdził, że nie zdąży z przetargiem, stąd zapadła decyzja, żeby

²⁵ <https://www.viatoll.pl/pl/a/347-24-miesiace-funkcjonowania-ponad-1-855-mld-zl-wplywow>

²⁶ Raport: „Krajowy System Poboru Opłat w Polsce”, Instytut Jagielloński, Warszawa 2016

²⁷ <http://traker24.pl/2018/07/05/7-lat-systemu-viatoll-przychody-przekroczyly-10-mld-zl/>

²⁸ <https://serwisy.gazetaprawna.pl/akademia/artykuly/980707,viatoll-nowy-system-e-myto.html>

z wolnej ręki przedłużyć umowę z austriacką firmą o kolejne trzy lata, za co zapłacono dodatkowo niemal 195 mln euro²⁹.

Tymczasem w Polsce przetarg na wybór nowego operatora został ogłoszony dopiero w grudniu 2016 roku. To był dość późny termin, zważywszy, że umowa z ówczesnym przewidywała, że na rok przed jej wygaśnięciem nowy podmiot miał być gotowy do stopniowego przejmowania systemu. Przetarg tymczasem był dwustopniowy. Nowy operator miał być wybrany w trybie dialogu konkurencyjnego.

Odwołania do KIO po ogłoszeniu postępowania sprawiły, że dopiero w drugiej połowie lutego 2017 r. poznaliśmy podmioty zainteresowane udziałem w dialogu, a w drugiej połowie kwietnia udało się wskazać podmioty, które zostały zakwalifikowane do drugiego etapu przetargu – zakwalifikowano wszystkie 9 firm. Decyzja GDDKiA spowodowała kolejne odwołania do KIO. W ich wyniku pod koniec czerwca 2017 r. lista podmiotów zakwalifikowanych do drugiego etapu została unieważniona. Konieczne było m.in. uzupełnienie dokumentów przez wnioskodawców³⁰. W wyniku ponownej weryfikacji w połowie sierpnia GDDKiA ogłosiła tę samą listę podmiotów dopuszczonych do drugiego etapu. Ta decyzja również została zakwestionowana. Kapsch domagał się wykluczenia siedmiu z dziewięciu podmiotów zainteresowanych przetargiem. Rozstrzygnięcie w KIO zapadło w połowie września. Izba częściowo przychyliła się do argumentacji wnioskodawcy i wykluczono jeden podmiot.

Tymczasem niespodziewanie w listopadzie 2017 r. Andrzej Adamczyk zapowiedział, że zadania związane ze zbieraniem e-myta będą powierzone państwowemu podmiotowi – Inspekcji Transportu Drogowego. *„Podjąłem decyzję, że od początku listopada 2018 roku te zadania będą realizowane przez państwowy podmiot jakim jest Inspekcja Transportu Drogowego”* – powiedział w „Wiadomościach” TVP1 minister Andrzej Adamczyk.

Minister podkreślił, że do tej pory zarządzaniem viaTOLlem zajmowała się „prywatna firma z kapitałem zagranicznym”. – *„W ostatnim czasie prowadziliśmy pogłębione analizy i zespół ekspertów doszedł do wniosku, że to zadanie może być realizowane, i w zasadzie powinno być realizowane, przez podmiot kontrolowany [przez państwo]”* – powiedział szef resortu w „Gościu Wiadomości”.

Jego zdaniem, w ten sposób łatwiej będzie wprowadzać dodatkowe funkcjonalności do systemu – chodzi m.in. o uszczelnianie system podatku VAT, czy walkę przemytem na drogach³¹. Jak mówił szef resortu infrastruktury, w Polsce, w ślad za kierunkami wskazywanymi przez Unię Europejską,

²⁹ Tamże

³⁰ <https://www.rynekinfrastruktury.pl/wiadomosci/drogi/inspekcja-transportu-drogowego-zastapi-kapscha-60530.html>

³¹ Tamże

prawdopodobnie konieczne będzie wdrożenie satelitarnego systemu opłat. Ten system musiałby w obecnej sytuacji przygotować wskazany właśnie państwowy podmiot. – *„Pozostałym koncesjonariuszom będziemy proponowali rozwiązania będące pochodną propozycji, które będą przygotowane przez zarządzającego systemem poboru opłat. Mam nadzieję, że będzie to Inspekcja Transportu Drogowego”* – powiedział szef resortu infrastruktury.

Deklaracja była o tyle zaskakująca, że trwał formalny przetarg na nowego operatora, zaś jego uczestnicy o decyzji Ministra dowiedzieli się z telewizji. W efekcie postępowanie trzeba było unieważnić.

Skutkiem ubocznym tej zmiany, lecz jednak mającym wymierne efekty dla Skarbu Państwa, okazał się paraliż decyzyjny dotyczący rozszerzania systemu o kolejne odcinki.

Tymczasem zapomniano, że wysokość przychodów KFD zależy od wielkości sieci dróg płatnych (o rozszerzeniu sieci decyduje Ministerstwo na wniosek GDDKiA). Gdyby sieć dróg rozbudowywana była zgodnie z pierwotnymi planami wpływy do KFD mogłyby być wyższe nawet o 900 mln złotych rocznie. Zaniechanie rozbudowy sieci dróg płatnych to nawet kilka miliardów złotych strat Skarbu Państwa z tytułu niezyskanych przychodów w latach 2011 - 2018.

Eksperti od początku alarmowali, że GITD nie ma doświadczenia, ani kompetencji, by samodzielnie udźwignąć obsługę i nadzór nad poborem³². Dlatego szybko zapadła decyzja, by scedować to zadanie na inny, również publiczny, podmiot. Pierwszym wyborem była Naukowa i Akademicka Sieć Komputerowa oraz Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych (PWPW), które finalnie nie podjęły się zadania. Instytucje te wskazywały na szereg zagrożeń przy przejmowaniu systemu, które mogłyby zaważyć na ograniczeniu dopływu środków do Krajowego Funduszu Drogowego. Audyt PWPW w szczególności mówił o tym, że:

- ze względu na szeroki zakres udostępnionej dokumentacji może nie udać się szczegółowo zidentyfikować wszystkich zagadnień potrzebnych do przejścia systemu,
- ze względu na udział wielu uczestników może nie udać się osiągnąć porozumienia co do zakresu prac, co może wpłynąć na niedotrzymanie terminu 3 listopada,
- może nie udać się zachować ciągłości działania systemu KSPO po 3 listopada, co oznaczać będzie ogromne straty finansowe i wizerunkowe,
- podmioty trzecie mogą zakwestionować niekonkurencyjny tryb zlecenia przez GITD do PWPW utrzymania Krajowego Systemu Poboru Opłat,

³² <https://www.rynekinfrastruktury.pl/wiadomosci/drogi/zmijan-przekazanie-systemu-poboru-oplat-do-gitd-obarczone-ryzykiem-63224.html>

- nadmierne upolitycznienie utrzymania KSPO, naciski polityczne w kwestii rozwoju systemu, mogą oznaczać straty wizerunkowe i utrudnione zarządzanie³³.

Problemy przy przejmowaniu systemu viaTOLL spowodowały również karuzelę kadrową w zaangażowanych instytucjach. Swoje stanowisko stracił szef NASKu i dwoje kolejnych naczelników w GITD, a także dwóch członków zarządu PWPW³⁴. W konsekwencji, niemal w ostatniej chwili, zapadła decyzja, by kimś w rodzaju operatora został Instytut Łączności, któremu GITD – jak informował Dziennik Gazeta Prawna – zleciła to zadanie w trybie negocjacji bez ogłoszenia za kwotę ponad 440 mln zł³⁵.

Jednakże IŁ również nie posiadał doświadczenia, kompetencji i zasobów, by w pojedynkę odpowiadać za nadzór nad systemem, dlatego postanowił przejąć dotychczasową sieć podwykonawców – od dostarczycieli energii po osoby myjące znaki. Problem pojawił się w momencie, kiedy za to samo, co robili dotychczas, żądali kwot o rzędy wielkości większych, obawiając się ryzyka związanego z współpracą ze Skarbem Państwa. Ze względu na drastycznie krótki okres przejścia IŁ musiał szukać kruczków prawnych, by móc podpisać umowy z podwykonawcami na czas³⁶. Jednym z podmiotów, z którym IŁ podjął współpracę, okazał się także sam Kapsch – dotychczasowy operator systemu, a teraz jeden z podwykonawców na mocy umowy dotyczącej „utrzymania systemu i nadzoru nad innymi podwykonawcami”. Umowę podpisano po długich negocjacjach w nocy z 16 na 17 października 2018 r. na okres 27 miesięcy, z możliwością skrócenia lub wydłużenia o pół roku. Wartość kontraktu szacowana jest na 260–270 mln zł. W takiej strukturze to Instytut jest płatnikiem, Kapsch bierze na siebie całe utrzymanie systemu, a GITD będzie odpowiedzialny głównie za kontrolę płatności³⁷.

Generalnie, zmiana operatora miała obniżyć koszty funkcjonowania systemu. Twarde dane finansowe wskazują jednak, że tak się nie stało. GITD szacuje, że poziom wydatków na 2018 r. wyniesie 419,6 mln zł, z czego pokryte będzie wynagrodzenie dla Instytutu Łączności. Należy jednak pamiętać, że pomimo iż zawarta umowa opiewa na kwotę ponad 440 mln, to w bieżącym roku płatna będzie jedynie niewielka jej część. Umowa zawarta jest na 27 miesięcy, a więc płatności z niej wynikające będą wydatkami w latach 2019, 2020 oraz styczniu 2021 r.

Pod nadzorem prywatnego operatora koszty operacyjne systemu wyniosły ok. 280 mln zł rocznie. Teraz sama umowa z IŁ to niecałe 200 mln zł na rok, a do tego

³³ <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/system-viatoll-do-stracenia-5-milionow-dziennie,866023.html>

³⁴ Tamże

³⁵ <https://serwisy.gazetaprawna.pl/transport/artykuly/1326830,nacjonalizacja-viatoll-czyli-powrot-kapscha.html>

³⁶ <https://www.tvp.info/38880399/goraczkowe-polowanie-wplywy-z-emyta-wisza-na-wlosku>

³⁷ <https://serwisy.gazetaprawna.pl/transport/artykuly/1326830,nacjonalizacja-viatoll-czyli-powrot-kapscha.html>

dochodzą koszty innych przetargów, np. obsługa manualnego poboru na autostradach A2 i A4 utrzymanie infrastruktury do naliczania opłat, oraz koszty znacznie rozbudowanego biura ESPO w GITD. Kwoty mogą być więc zbliżone. Dorzucić też można potencjalnie utracone przychody związane z tym, że istnieją drogi, które już dawno można byłoby włączyć w system, a jednak rząd tego nie zrobił (podobno by nie komplikować życia GITD). A to oznacza świadomą rezygnację z nawet ok. 250 mln zł przychodów rocznie³⁸.

Dodatkowo należy wziąć pod uwagę ograniczenia procesu inwestycyjnego po stronie GITD, wynikające z uwarunkowań prawnych. Inspekcja, jako instytucja państwowa, zobowiązana jest do przestrzegania ustawy pzp. W tym wypadku troska ustawodawcy o przejrzystość wydatkowania środków publicznych, paradoksalnie również dodatkowo ogranicza przychody KFD. GITD będzie musiał każdorazowo rozpisywać postępowanie przetargowe na całość lub poszczególne etapy rozbudowy systemu, co znacząco opóźni rozpoczęcie poboru opłat na nowych odcinkach. Podmiot prywatny nie podlega tym ograniczeniom, dlatego w przypadku poprzedniego operatora możliwa była realizacja rozszerzeń w terminie minimum 16 tygodni od otrzymania instrukcji z GDDKiA.

Chcąc jednak mieć możliwość rozszerzania systemu, GITD rozpisało przetarg na wybór podmiotu odpowiedzialnego za utrzymanie viaTOLL i jego rozbudowę. 1 kwietnia 2019 roku podpisano odpowiednią umowę z konsorcjum Kapsch i BIT³⁹. W specyfikacji przetargu również założono 16-tygodniowy termin uruchomienia e-myta na nowych odcinkach. Jednakże Ministerstwo Infrastruktury (przypomnijmy: organ nadzorujący drogową inspekcję) zdaje się o tym kontrakcie nie pamiętać, bo ociąganie się z rozszerzaniem viaTOLL motywuje m.in. ... właśnie brakiem podmiotu odpowiedzialnego za rozbudowę⁴⁰!

Efektom takiego chaotycznego przejmowania systemu viaTOLL jest z jednej strony – co ważne – zachowanie ciągłości jego działania i brak przerwy w poborze opłat (co oznacza, przypomnijmy, kwotę ponad 5 mln złotych dziennie na rzecz budżetu!), niemniej jednak obiektywnie państwo pogorszyło swoją sytuację prawną, jako zamawiający – dotychczasowa umowa była tzw. umową rezultatu. W skrócie chodziło o to, że firma, pod rygorem kar finansowych, miała spełnić warunki kontraktu – niezależnie od tego, czy np. w bramownicach zabraknie prądu lub przejdą nawałnice i uszkodzą infrastrukturę. Nowy kontrakt to tzw. umowa należytej staranności, a więc warunki są bardziej liberalne – Kapsch nie poniesie konsekwencji, o ile udowodni, że po swojej stronie zrobił wszystko, by problemów uniknąć. Dodatkowo, łańcuch wykonawców i

³⁸ Tamże

³⁹ „Kapsch ma nową umowę na e-myto”, Puls Biznesu, 10.04.2019

⁴⁰ <https://www.rynekinfrastruktury.pl/wiadomosci/drogi/oddawanymi-drogami-na-razie-bez-oplat-az-do-nowego-systemu-emyta-66952.html>

podwykonawców sprawia, że odpowiedzialność się potencjalnie rozmywa, zaś włączenie w ten łańcuch podmiotów publicznych powoduje, że państwo ma większy problem z egzekwowaniem warunków umowy niejako od siebie samego. Ustawa budżetowa na 2019 rok daje już porównanie. Kiedy operatorem był podmiot komercyjny, roczne utrzymanie viaTOLL wymagało 250-280 milionów złotych. Obecnie w budżecie zabezpieczono środki na ten cel w wysokości blisko 800 milionów złotych.

Proces przekazania został przeanalizowany przez kontrolerów NIK-u. Pracę Generalnego Inspektora Transportu Drogowego Alvina Gajadhura oceniono negatywnie, w wielu aspektach również jako nierzetelną⁴¹. Niestety raport jest utajniony, co pozwala domyślać się, iż jest miazdzący dla autorów i wykonawców procesu. Instytut Staszica, jako think tank zajmujący się m.in. problematyką regulacji, zdecydowanie uważa utajnienie raportu, który nie dotyczy spraw o znaczeniu strategicznym, takich jak bezpieczeństwo państwa, za niedopuszczalny przejaw naruszania standardów transparentności działania władz publicznych i administracji.

W kontekście raportu NIK należy przypomnieć, że już w trakcie trwania procesów zmiany operatora eksperci wskazywali na liczne niebezpieczeństwa związane przede wszystkim z pospiesznym, niejasnym i niedookreślonym, co do celu sposobem realizacji tych działań.

„Nie skorzystano z opcji wydłużenia przetargu, który i tak zaczął się za późno. To nie jest sprawa o 2 zł i było wiadomo, że będzie zacięta walka z udziałem KIO, potem sądu. To powinno było się zacząć w styczniu 2016 r., najpóźniej w połowie 2016 r. Teraz są przepychanki co do GITD – czy dadzą radę? Kadrowo, technologicznie, czasowo...” – komentował dla portalsamorządowy.pl, Adrian Furgalski z Zespołu Doradców Gospodarczych TOR. W opinii eksperta cała procedura przetargowa i decyzja Sejmu są złe dla kierowców⁴².

Także Instytut Staszica od początku krytycznie odnosił się do przekazania nadzoru nad systemem do GITD. Jak pisaliśmy – przekazanie nadzoru nad viaTOLL GITD niesie ze sobą *„problemy związane z realnym wprowadzeniem tego rozwiązania, jak i ryzyko braku korzyści w przypadku ewentualnej realizacji. Instytut sceptycznie odnosi się również do zmiany obecnej technologii systemu, szczególnie, jeśli miałyby być ona realizowana przez niedoświadczony podmiot jakim jest GITD”*. Podkreślaliśmy także jak nierealne jest przekazanie viaTOLL w odpowiednim czasie w ręce urzędników, po jego uprzednim, skutecznym przetestowaniu. *„Sam proces decyzyjny i unieważnienie obecnego*

⁴¹ <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/raport-nik-o-reformie-systemu-viatoll-utajniony,924689.html>

⁴² <https://biznesciti.com/biznesciti/item/10967-eksperci-przeciw-przej%C4%99ciu-poboru-op%C5%82at-drogowych-przez-pa%C5%84stwo.html>

przetargu na operatora e-myta zajmie za dużo czasu i nie pozwoli na bezproblemowe przejście, narażając Skarb Państwa na straty, a także powodując problemy dla kierowców,(...) gdyż nadzór i ewentualne zmiany w systemie wymagają zaplecza kadrowego, technologicznego i know-how, które pozostaje poza zasięgiem instytucji państwowych.” „Obecne wyniki i możliwości systemu pokazują, że nie wymaga on wprowadzenia tak drastycznych zmian. Nawet pomijając trudności realizacyjne, mogą one niekorzystnie odbić się na wysokości wpływów – poprzez brak bodźców biznesowych, niejasny system naliczania kar oraz problemy wynikające z braku doświadczenia GITD w podobnych operacjach” – podkreślał Instytut już w 2018 roku.

Również branża budowlana i drogowa były sceptyczne wobec planowanej przez Ministerstwo rewolucji w systemie i jej wdrażania: *„Ministerstwo głosi równocześnie, że powstanie nowy, polski system poboru opłat. Znany jest już system węgierski z winietą elektroniczną, są systemy winietowe zwykłe, są systemy mikrofalowe i satelitarne dla aut ciężarowych. Trudno wymyślić coś nowego. Nie wiem, dlaczego ministerstwo znowu twierdzi, że nad czymś wielkim pracuje, zamiast korzystać ze sprawdzonych rozwiązań”.*

„System poboru opłat to nie jest nauka na poziomie Einsteina. Jest kilka modeli, które funkcjonują na świecie i naprawdę nie trzeba mieć żadnego niesamowitego pomysłu. Dlatego, czego by ministerstwo nie wymyśliło, to i tak będzie to kompilacja istniejących systemów” – mówił Jan Styliński, prezes Polskiego Związku Pracodawców Budownictwa⁴³. W swojej wypowiedzi ekspert zwracał również uwagę na wyłączenie specjalistycznych dostawców oprogramowania i zastąpienie ich instytucjami publicznymi, które ani wiedzy, ani kompetencji w obszarze poboru opłat nie mają.

⁴³ <https://opinie.kurier365.pl/opinie/styli%C5%84ski-mi-wymy%C5%9Bla-ko%C5%82o-od-nowa.html>

8. NIEWYKORZYSTANE SZANSE SYSTEMU

Analizując kroki podejmowane przez Ministerstwo Infrastruktury od strony strategii trzeba zwrócić uwagę na fakt, iż popełniono na tym etapie typowy błąd zarządczy, polegający na poszukiwaniu zupełnie nowych rozwiązań (w postaci nowego systemu), tłumacząc to koniecznością modernizacji i wprowadzenia kolejnych opcji i narzędzi. W tym pędzie do nowoczesności na siłę zignorowano fakt, że te same narzędzia są dostępne już w obecnym systemie, lub mogą być niewielkim nakładem kosztów i czasu wprowadzone, tymczasem ich brak potraktowany został jako przesłanka usprawiedliwiająca budowę zupełnie nowego rozwiązania.

Dane z systemu viaTOLL, po niewielkiej adaptacji oprogramowania, mogą być udostępniane natychmiastowo, w sposób automatyczny i służyć jako dodatkowe narzędzie wykorzystywane np. do zarządzania i kontroli ruchu pojazdów oraz kontroli przewozu ładunków. Bramownice kontrolne systemu viaTOLL można niewielkim nakładem kosztów rozbudować o dodatkowe urządzenia do kontroli masy całkowitej pojazdów (technologia WiM – z ang. Weigh in Motion), poruszających się po drogach krajowych bez konieczności ich zatrzymywania. Nowoczesne systemy WiM pozwalają uzyskiwać dane o pojeździe, jego masie całkowitej, nacisku na każdą oś w trybie ciągłym (24/7) i automatycznym, zapewniając wysoką dokładność pomiarów (+/- 5%). Co więcej, kontrola wszystkich drogowych przejść granicznych z wykorzystaniem systemu viaTOLL pozwoli monitorować ruch, a tym samym zapobiegać bądź znacznie łatwiej wykrywać nadużycia i przestępstwa zarówno te błahe, jak i poważne, związane z przemytem czy tzw. odwróconym VAT.

Dodatkowym efektem rozbudowy komponentu kontrolnego systemu viaTOLL byłyby poprawa konkurencyjności polskich przewoźników w stosunku do rosyjskich. Transport pomiędzy obydwojoma krajami wymaga wydawania specjalnych zezwoleń, a pula rosyjska jest większa od polskiej. Rozbudowa infrastruktury kontrolnej pomogłaby dokładniej egzekwować zezwolenia naszych wschodnich sąsiadów i ograniczyć proceder kilkukrotnego wykorzystania tego samego dokumentu.

8.1. Powszechność systemu

Drugim problemem leżącym po stronie GITD i Ministerstwa Infrastruktury jest kwestia powszechności systemu viaTOLL i jego stosowania na różnego rodzaju drogach płatnych. W styczniu 2014 r., ze względu na potrzebę wypracowania szybkiego i optymalnego rozwoju poboru opłat od pojazdów lekkich na nowych odcinkach autostrad, z inicjatywy Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (MIR), przygotowano koncepcję wprowadzenia bezbramkowego, elektronicznego poboru opłat dla pojazdów lekkich na autostradach płatnych. Głównym jej elementem

była zmiana manualnego systemu poboru opłat na elektroniczny system poboru opłat w opcji wielopasmowego swobodnego (bezbamkowego) przejazdu pojazdów po autostradach (MLFF).

W dniu 18 marca 2014 r. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju zorganizowało spotkanie z polskimi ekspertami rynku inteligentnych systemów transportowych, przedstawicielami GDDKiA, GITD oraz Sejmu RP, na którym zaprezentowano koncepcję ewolucji poboru opłat – od bramek na autostradach do MLFF. Efekty spotkania wydawały się zachęcające: potwierdzono naturalną synergię funkcjonalności systemu MLFF z systemem viaTOLL, zaś operator systemu potwierdził możliwość rozbudowy systemu KSPO o system MLFF w oparciu i z wykorzystaniem istniejącej infrastruktury, będącej własnością Skarbu Państwa. Czas wdrożenia oszacowano na 1,5 roku od złożenia zamówienia. Oznaczało to możliwość całkowitego wdrożenia systemu MLFF na wszystkich zbudowanych odcinkach autostrad już w pierwszej połowie roku 2016.

22 kwietnia 2014 r. ówczesna wicepremier Bienkowska podjęła formalną decyzję o rozpoczęciu prac mających na celu przygotowanie oraz wdrożenie koncepcji bezbarkowego systemu poboru opłat od pojazdów lekkich (MLFF). Pomimo deklaracji zakończenia prac we wrześniu 2014 r. do dzisiaj brak informacji o aktualnym statusie sprawy.

Ważnym społecznie elementem ujednoczenia systemu byłoby poprawienie przepustowości autostrad w miejscach poboru opłat. Przede wszystkim wzrosłaby przepustowość dróg oraz komfort i bezpieczeństwo korzystania z nich. Dodatkowo, zniknęłaby zhora okresów wzmożonego ruchu, długich weekendów czy wakacji, czyli wielokilometrowe korki na bramkach tworzone przez samochody osobowe oczekujące na ręczne pobranie opłaty, a często rozładowywane przez GDDKiA poprzez podniesienie szlabanowe – czyli zaniechanie poboru opłat, w momencie kiedy zyski byłyby najwyższe! W raporcie przygotowanym przez Centrum Analiz Transportowych i Infrastrukturalnych oraz Audytel S.A.⁴⁴ bilans dobrobytu społecznego w latach 2016-2025 dzięki wdrożeniu MLFF, został oszacowany na poziomie ok. 15,2 miliarda złotych przy objęciu systemem wszystkich autostrad w Polsce lub na ok. 12,2 miliarda złotych dla systemu MLFF ograniczonego tylko do odcinków autostrad zarządzanych przez GDDKiA. Dodatkowym efektem byłyby znaczące oszczędności czasu, poprawa bezpieczeństwa przejazdów, oszczędności kosztów paliwa, korzyści środowiskowe oraz poczucie komfortu, wynikające z przyjaznego i nowoczesnego serwisu. Ponadto, łatwiejszy dostęp do autostrad i swobodny przejazd przez nie są elementem pobudzenia rozwoju regionalnego w otoczeniu autostrad.

⁴⁴ Raport „Analiza możliwych scenariuszy rozwoju systemu pobierania opłat za korzystanie z autostrad w Polsce” ogłoszony w dniu 29.04.2014.

Trzeba podkreślić, iż koncesjonariusze potwierdzili zainteresowanie wdrożeniem zintegrowanego systemu elektronicznego w tzw. opcji Zwolnij i Jedź (z ang. „Slow and Go”) w celu poprawy przepływu ruchu pojazdów lekkich i ciężkich przez place poboru opłat. W ramach systemu viaTOLL w czerwcu 2012 r. uruchomiono podobną usługę dla pojazdów lekkich na odcinkach objętych manualnym poborem opłat i zarządzanych przez GDDKIA (A2 - Konin – Stryków i A4 - Bielany Wrocławskie – Gliwice). Wdrożenie to dało wymierne efekty. Czas obsługi użytkownika pojazdu osobowego w formie przejazdu elektronicznego z OBU, wg analiz wykonanych przez ekspertów z Politechniki Warszawskiej, wynosi ok. 6 sekund, co daje godzinową przepustowość jednego pasa ruchu na placu poboru opłat na poziomie ok. 600 pojazdów, tj. ponad czterokrotnie większą w porównaniu do pasa ruchu obsługiwanego manualnie. Plac poboru opłat z poborem tylko w formie elektronicznej dla 8 pasów ruchu wyjazdowego to przejezdność ok. 4,8 tys. pojazdów osobowych na godzinę i prawie 115 tys. pojazdów osobowych na dobę. Porównując przepustowość dobową placu poboru obsługującego pojazdy w formie elektronicznej do placu poboru obsługiwanego tylko w formie manualnej, dla zapewnienia przejazdu tej samej liczby czyli ok. 115. tys. pojazdów w ruchu wyjazdowym na placu poboru opłat obsługiwanych w 100 proc. elektronicznie, należałoby zbudować 35 pasów wyjazdowych dla manualnej obsługi takiego samego ruchu⁴⁵.

Rzeczywisty sukces wdrażania tego typu koncepcji wymaga zintegrowania i możliwości obsługi jednym i tym samym urządzeniem OBU wszystkich odcinków autostrad. Prace nad projektem przerwano po braku zielonego światła ze strony MiiR. W lipcu 2016 r. operator koncesyjnego odcinka autostrady A4 wprowadził własny system opłat elektronicznych A4Go. Tym samym w Polsce mamy już pięć różnych systemów opłat. Zauważa to m.in. Instytut Jagielloński stwierdzając: *„Zastanawiającym jest, dlaczego dotychczas nie udało się wykorzystać na odcinkach dróg zarządzanych przez koncesjonariuszy tego sprawdzonego i potwierdzonego doświadczenia poprawy płynności przejazdu przez place poboru opłat, które od wielu lat działa, udoskonalane przez operatora systemu poboru opłat.*

Jeżeli jeden pas ruchu obsługiwany elektronicznie przez system DSRC daje możliwość przejezdności ponad czterokrotnie większej ilości pojazdów lekkich, to jest właściwym kierunek rozwoju systemów poboru opłat, nawet jeśli nie można zrezygnować, z przyczyn kontraktowych, z istnienia szlabanów na placach poboru opłat⁴⁶.

Zdumiewającą jest opieszałość, szczególnie poprzedniej ekipy rządzącej, która mogła zastosować nowoczesne rozwiązania ułatwiające przejazd użytkownikom z

⁴⁵ Politechnika Warszawska; Prezentacja na Polskim Kongresie ITS w roku 2015

⁴⁶ Raport: „Krajowy System Poboru Opłat w Polsce”, Instytut Jagielloński, Warszawa 2016

zachowaniem poboru opłat, a tego nie zrobiła⁴⁷. Tymczasem obywatelom serwowano na odcinku drogi A1 Rusocin – Nowa Wieś bez opłat w weekendy wakacyjne, co wprowadzono z racji zagrożenia zdrowia i życia użytkowników dróg spędzających wiele godzin w korkach na placach poboru opłat. Zwolnienie z opłat prawdopodobnie było atrakcyjne dla tych, którzy z tego skorzystali, ale realnie kosztowało wszystkich obywateli płacących podatki w Polsce ok. 70 milionów złotych” – stwierdza Instytut Jagielloński.

8.2. Utrata wpływów z poszerzenia sieci dróg płatnych

Bez wątplenia jednak największym grzechem państwa jako końcowego użytkownika systemu „*jest konsekwentne od kilku lat zaniechanie jego rozszerzenia na liczne odcinki dróg, po których odbywa się ruch towarowy a często i tranzytowy*”. Scenariusze rozbudowy systemu prezentowane przez GDDKiA na etapie przetargu szacowały rozbudowę ESPO o minimum ok 2800 km i maksimum ponad 6300 km do listopada 2018 (najbardziej prawdopodobny był scenariusz rozbudowy o ok 4360 km nowych dróg w ESPO tj. średnio ok. 600 km rocznie). Dotychczasowa rozbudowa systemu w latach 2011 – 2017 wyniosła zaledwie nieco ponad 2100 km.

System viaTOLL, przy planowanym średnim tempie rozwoju rocznie ok. 600 km powinien być większy o ponad 2 tys. km niż jest obecnie i mógłby przynosić z tego tytułu nawet ponad 1 mld zł rocznie więcej z poboru opłat od przejazdów pojazdów ciężkich. Mając na uwadze tak kolosalne dodatkowe i jakże potrzebne wpływy do KFD, dziwi nonszalancja kolejnych ekip zarządzających Ministerstwem Infrastruktury od roku 2012 do chwili obecnej.

Tymczasem wspomniana już wcześniej, regulująca pobór opłat na drogach Dyrektywa 2006/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2006 zakłada, iż jej celem jest „*zgodnie z treścią art. 1, promocja transportu zorganizowanego z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju. Cel ten stanowi fundamentalny element wspólnej polityki transportowej. Aby go osiągnąć, należy ograniczyć wpływ sektora transportu na zmianę klimatu oraz jego negatywne oddziaływanie. W szczególności zmniejszyć utrudniające mobilność zatory komunikacyjne oraz zanieczyszczenie powietrza i zanieczyszczenie hałasem szkodzące zdrowiu i środowisku.*”

Jak czytamy w dokumencie, „*aby odpowiednio zoptymalizować system transportowy we wspólnej polityce transportowej, należy korzystać z kombinacji instrumentów mających na celu poprawę infrastruktury transportowej i korzystania z technologii oraz umożliwienie skuteczniejszego zarządzania popytem na usługi transportowe poprzez, m.in. wspieranie odnowienia floty, wydajniejsze wykorzystanie infrastruktury i współmodalność. Wymaga to*

⁴⁷ Tamże

przeniesienia ciężaru regulacji dot. transportu na jego użytkowników, zgodnie z zasadą „użytkownik płaci”, przy jednoczesnym rozwijaniu i wdrażaniu zasady „zanieczyszczający płaci” w sektorze transportu we wszystkich rodzajach transportu”⁴⁸.

Wykorzystanie systemu i zainwestowanych środków szczególnie w czasie jego budowy w 2011 r. istotnie odbiega od założeń i rzeczywistych możliwości jego infrastruktury i oprogramowania. Po dynamicznej rozbudowie w 2013 r. (o 760 km) tempo jego rozszerzania zdecydowanie spadło, by osiągnąć w ostatnich latach jedynie po ok. 250 km (2015 i 2016), ok. 360 km (2017), czyli mniej niż 10 proc. przyrostu długości sieci poboru opłat rocznie.

Biorąc pod uwagę średnie tempo rozwoju sieci ETC z ostatnich lat (ok. 250 km - 360 km rocznie zamiast planowanego rocznie 600 km) utrata wpływów do KFD z racji niewypełnienia zakładanego uśrednionego planu rozbudowy ETC pod koniec roku 2018 sięgnęła kilku mld PLN, przy czym warto zauważyć, że okres zwrotu z inwestycji na rozbudowywanych odcinkach dróg wynosi od kilku do kilkunastu tygodni.

Warto zauważyć dodatkowo, że system poboru opłat zbudowano na ok. 1160 km autostrad, z czego jedynie ok. 260 km jest wykorzystane w poborze opłat od samochodów lekkich. Z racji dużego obciążenia ruchem autostrad, wdrożenie systemu poboru opłat elektronicznych także dla pojazdów lekkich (jak to było planowane podczas przetargu w formie manualnego poboru opłat), na dodatkowych odcinkach o łącznej długości ok. 900 km pozwoliłoby na dodatkowe zasilenie KFD kwotą na poziomie około 350 mln PLN rocznie.

Najwyższe nakłady na budowę systemu poboru opłat Skarb Państwa poniósł w czasie jego uruchomienia (ok. 1,1 mld PLN). System viaTOLL jest zaprojektowany i zbudowany tak, by obsługiwać użytkowników, realizując scenariusz maksymalnego rozwoju sieci. Wysokość zysków z inwestycji w systemie poboru opłat zależy bezpośrednio od tempa rozbudowy systemu. Obecne zerowe tempo rozbudowy systemu poboru dla pojazdów ciężarowych nie daje szans na osiągnięcie optymalnych zysków z inwestycji.

Warto również zauważyć że ok 40% zarejestrowanych w systemie viaTOLL użytkowników pojazdów ciężarowych to kierowcy zagraniczni, którzy korzystają na braku rozbudowy systemu, bezpłatnie użytkując nowo wybudowane odcinki dróg. Jesteśmy pod tym względem bardzo hojni dla naszych sąsiadów, czego nie można powiedzieć o miliardowych opłatach pozostawianych przez polskich przewoźników na drogach Unii Europejskiej. Dodatkowo widoczny jest kompletny brak wpływów z planowanego poboru opłat od pojazdów lekkich na odcinkach

⁴⁸ Dyrektywa 2006/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2006

autostradowych. Stawia to jeszcze w trudniejszej sytuacji Krajowy Fundusz Drogowy, którego obecny deficyt szacuje się na 50 mld PLN.

Biorąc pod uwagę szacunki można potwierdzić, że rozbudowa systemu viaTOLL jest możliwa i może powiększyć wpływy do Krajowego Funduszu Drogowego na przewidywanym poziomie ponad 1 mld PLN rocznie.

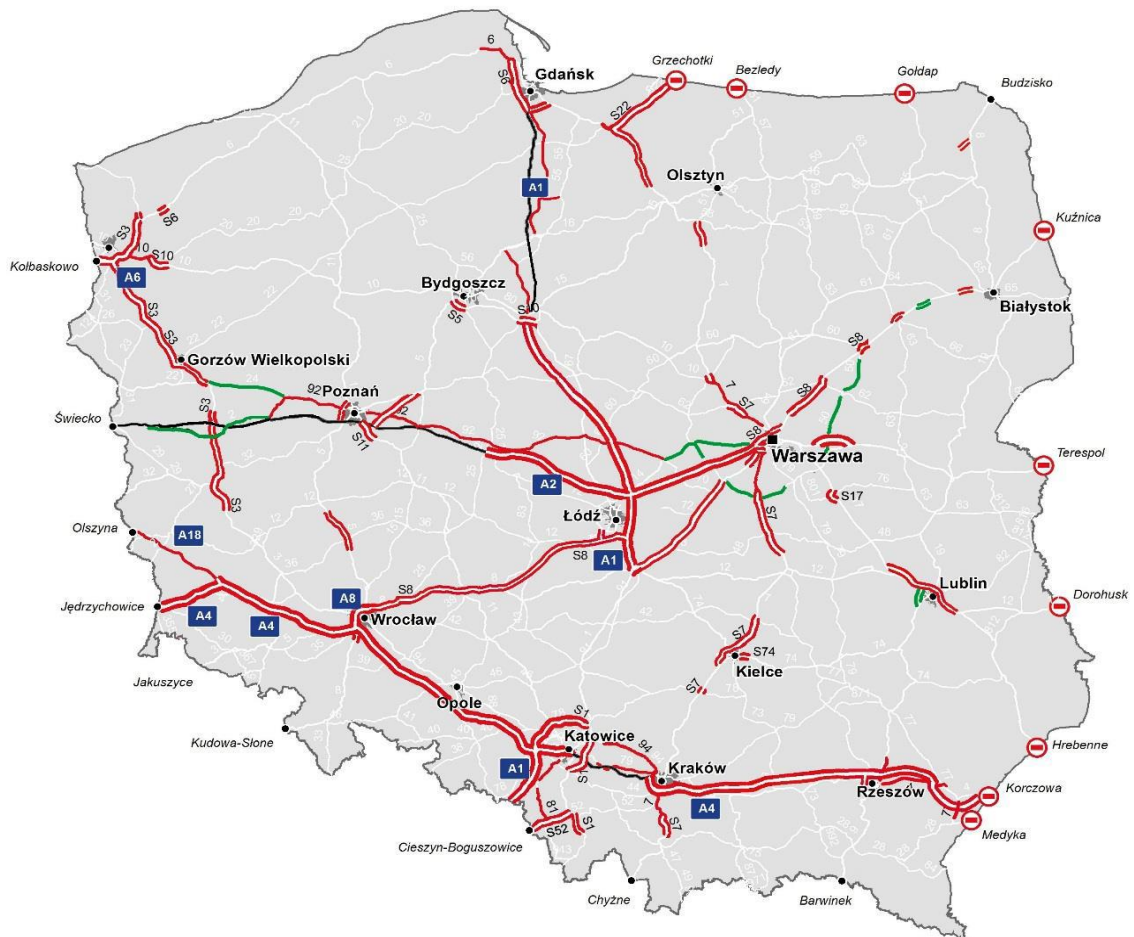
Analizując ten problem, Instytut Jagielloński zauważał w 2016 roku: „Jeśli dotychczas zebrano niewiele ponad 6 mld to nie jest możliwe, aby do końca obecnego kontraktu (tj. do listopada 2018 roku) pozyskano brakujące 14 mld zł. Czemu nie ma więc planowanych wpływów z poboru opłat pomimo systematycznego wzrostu ilości użytkowników dróg płatnych? Odpowiedź jest bardzo prosta, ponieważ ilość dróg płatnych jest ograniczona do nieco ponad 3 tys. km. Dla porównania, w Niemczech pobór opłat z dróg płatnych w ilości ponad 30 tys. km dróg daje wpływy na poziomie ponad 4,5 mld EUR. Bardzo zastanawiające jest, że wg szacunków polscy kierowcy pojazdów ciężkich w 2015 roku wnieśli do tego wkład ok. 2,6 mld zł tj. ok. 14% całości wpływów z poboru opłat w Niemczech.

Problem więc tkwi w ilości kilometrów dróg będących w poborze opłat w Polsce, co zależy bezpośrednio od poborcy opłat. Jeśli poborca nie realizuje swojego podstawowego zadania, czyli maksymalnego i efektywnego zbierania myta za przejazd drogami płatnymi, nie ma szans na osiągnięcie zakładanych wpływów, niezbędnych dla rozbudowy i utrzymania układu drogowego w Polsce. (...) Jest to bardzo kosztowny krok ze strony poborcy w kierunku użytkowników pojazdów lekkich korzystających z autostrad, ponieważ dla ok. 800 km odcinków autostrad możliwych do objęcia mytem kwota ta jest szacowana na ok. 530 mln zł rocznie. Od tej decyzji minęło już 2 lata i szansa możliwego dodatkowego wpływu do KFD (która mogła sięgnąć ponad 1 miliard zł) została zmarnowana.

Nie jest to zatem realne wypełnianie planu poborcy opłat dla pozyskiwania maksymalnej zakładanej kwoty z pobierania opłat do KFD⁴⁹.

⁴⁹ Raport: „Krajowy System Poboru Opłat w Polsce”, Instytut Jagielloński, Warszawa 2016

Mapa sieci dróg płatnych w Polsce



9. KONKLUZJE I WNIOSKI

Powyższe rozważania i analizy pozwalają na sformułowanie kilku wniosków i postulatów:

Przede wszystkim, analizując działania państwa i jego agend (Ministerstwo Infrastruktury i GDDKiA, a obecnie – GITD) trzeba stwierdzić, iż **zasięg systemu jest dalece niewystarczający i nie realizuje co najmniej trzech kluczowych celów państwa stawianych przed systemem poboru opłat: fiskalnego, optymalizacji korzystania z dróg oraz budowy zrównoważonego transportu**. Pierwszy z tych celów jest najbardziej oczywisty – system mógłby i powinien być stosowany w szerszym zakresie terytorialnym, tzn. powinien obejmować znacznie większą sieć dróg, przede wszystkim ekspresowych i krajowych, na których odbywa się przede wszystkim ruch tranzytowy. Jak wspomnieliśmy wcześniej, nawet poprzedni operator systemu wielokrotnie sugerował ministerstwu rozszerzenie systemu na kolejne odcinki, co nie znalazło aprobaty w MI. Dziś gotowych do objęcia opłatami jest ponad 800 km dróg, do połowy przyszłego roku będzie to ponad 1100 km. Każdy kilometr drogi płatnej przynosi rocznie średnio 0,5 mln zł. Rozszerzenie sieci dróg płatnych oznaczałoby na przykład, że zbędna byłaby opłata paliwowa w wysokości 10 gr na litrze, która nie tylko jest obciążeniem dla konsumenta lub dystrybutora paliw (kiedy bierze ją na siebie), ale także – jak każdy nakładany podatek – stanowi polityczny i społeczny problem dla rządu. Dodatkowo, opłata paliwowa dotyka przede wszystkim własnych obywateli, którzy kupują paliwo na terenie Polski, podczas gdy opłaty za korzystanie z dróg w dużej mierze dotyczą przewoźników zagranicznych, korzystających w transzycie z polskiej infrastruktury drogowej. Dlatego większa skłonność Ministerstwa do nakładania kolejnych opłat na paliwo, zamiast rozszerzania systemu viaTOLL musi budzić zdziwienie i być uznana za co najmniej niekonsekwentną i nielogiczną, a także niezrozumiałą z punktu widzenia strategii finansowej.

Drugim, acz ściśle powiązanim z ograniczonym zasięgiem systemu poboru opłat problemem jest optymalizacja korzystania z dróg. Im mniej dróg – zwłaszcza o wysokim natężeniu ruchu towarowego i tranzytowego – jest objętych systemem, tym większe obciążenie takim ruchem dla dróg bezpłatnych. Jest oczywiste, że przy ograniczonej sieci dróg objętych poborem, przewoźnicy próbują omijać drogi płatne. Oznacza to po pierwsze – uciążliwość dla ruchu lokalnego na drogach wyłączonych spod systemu, a po drugie – paradoksalnie – większe zniszczenia dróg nie objętych poborem, które nie są przystosowane do przenoszenia transportu ciężkiego w takim natężeniu. A za ich niszczenie de facto płacą wszyscy polscy podatnicy. Zagęszczenie systemu poboru i usunięcie tych białych plam na mapie sieci dróg płatnych zdecydowanie pomogłoby w optymalizacji transportu drogowego i zrationalizowałoby źródła pozyskania środków na utrzymanie i remonty infrastruktury drogowej.

Trzecim aspektem jest **kwestia budowy zrównoważonego transportu, czyli wzmocnienie roli przyjaznego dla środowiska transportu kolejowego i likwidacja preferencji dla transportu kołowego**. W deklaracjach jest to jednym z aspektów planu Morawieckiego i priorytetów obecnej ekipy politycznej. Trzeba podkreślić, iż wykazana w treści raportu systemowa nierównowaga polegająca na tym, iż za każdy kilometr przejechany po torach trzeba wnieść opłatę na rzecz zarządcy infrastruktury, zaś po dużej części dróg ekspresowych i krajowych można w ruchu komercyjnym towarowym poruszać się za darmo, jest de facto dyskryminacją kolei i nie służy budowaniu potencjału zrównoważonego transportu. Dlatego trzeba określić, jako niezrozumiałą sytuację, w której z jednej strony rządzący próbują akcjami informacyjnymi czy pomysłami wręcz administracyjnego przymusu skierować „tiry na (płatne!) tory”, z drugiej zaś dotują transport kołowy, pozostawiając większość sieci dróg bez opłat.

Jeśli polityka transportowa rządu ma uwzględniać interes narodowy, to powinna jak najszybciej nałożyć obowiązek uiszczania opłat za korzystanie z nowo wybudowanych dróg szybkiego ruchu przez przewoźników zagranicznych. Także opłaty za przejazd autostradami nie dotyczą jedynie Polaków. Po naszych drogach porusza się znaczna grupa obcokrajowców, dlatego opłaty powinny być wprowadzane jak najszybciej, szczególnie mając na uwadze zbliżające się opłaty za przejazd użytkowników autostrad w Niemczech oraz opłaty w innych krajach UE, obciążające kieszenie polskich użytkowników pojazdów osobowych.

Z kolei postulaty „polonizacji” czy większego „upaństwowienia” systemu są o tyle trudne do obrony, iż w niewielkim stopniu – co wykazano wcześniej – znaleźć można racjonalne podstawy takiego działania. Przede wszystkim przypomnieć należy, że od początku infrastruktura i oprogramowanie systemu były i są własnością państwa. Z argumentacji ministerstwa wynika, że z jednej strony w „państwowym systemie” miałyby być używane funkcjonalności, które są już teraz, tylko z winy agend państwowych się ich nie wykorzystuje, z drugiej – chodzi o swego rodzaju polityczną czy ideologiczną zasadę, że tego typu system parafiskalny powinien być w całości w rękach państwa. Tyle tylko, że państwo de facto nie dysponuje „mocami prerobowymi” i kompetencjami, aby taki system samodzielnie zbudować w sposób efektywny ekonomicznie i czasowo. W efekcie upaństwowiono państwowy system i stworzono dość kuriozalną prywatno-państwową hybrydę, której efektywność nie wzrosła, a koszty niestety tak, co wykazuje m.in. raport NIK. Trudno więc doszukać się realnych aspektów usprawniających działanie systemu w kontekście funkcji fiskalnej i regulacyjnej państwa.

Dlatego, nie kwestionując prawa czynnika politycznego do podjęcia decyzji o „państwowym systemie”, trzeba zwrócić uwagę na fakt, iż musi być to proces:

1. odpowiednio zaplanowany pod względem celów i zasobów,

2. połączony ze strategią państwa w szeroko pojętym obszarze infrastruktury transportu i ekologii,
3. rozpisany w czasie na etapy pozwalające realistycznie zbudować i przetestować system spełniający nie tylko współczesne wymogi technologiczne ale także sprawiające, iż będzie on technologicznie i operacyjnie wydolny w horyzoncie 10-15 lat.

Czwartą wreszcie kwestią związaną z upaństwowieniem systemu viaTOLL jest ostatnia nowelizacja ustawy o drogach publicznych⁵⁰, która pozwala ministrowi odpowiedzialnemu za infrastrukturę autorytarnie wskazać państwowy instytut badawczy odpowiedzialny za opracowanie założeń nowego systemu poboru opłat. Zapis ten należy traktować jako falandyzację prawa w celu obejścia ustawy pzp. Podkreślić należy, że pobór opłat jest jedyną dziedziną, w której państwo wyłącza udział podmiotów komercyjnych w informatyzacji. Nie próbowano przecież własnymi siłami przeprowadzać informatyzacji ZUS ani KAS, które operują danymi o wiele wrażliwszymi, niż system poboru opłat.

9.1. Rekomendacje

W nawiązaniu do powyższego Instytut kieruje następujące rekomendacje dotyczące funkcjonowania systemu poboru opłat:

1. **Rozszerzenie sieci dróg objętych systemem poboru opłat powinno być potraktowane jako priorytet, niezależnie od dalszych planów co do obecnego systemu.** Da to bowiem korzyści fiskalne już w krótkiej perspektywie oraz pozwoli realizować rozsądną politykę drogową i transportową w skali kraju. Działanie takie będzie korzystne nawet w przypadku decyzji o zastąpieniu dotychczasowego systemu innym. Ponieważ nowy system miałby zastąpić istniejący jeden do jednego, wdrożenie go na gotowej infrastrukturze i dla już poinformowanych użytkowników będzie tylko ułatwieniem.
2. Po przeanalizowaniu w niniejszym raporcie kwestii działania obecnego systemu i koncepcji zastąpienia go innym, całkowicie państwowym, **Instytut nie znajduje racjonalnego, ani strategicznego uzasadnienia dla zmiany obecnego systemu, który pod względem technologicznym, bezpieczeństwa i wydolności a także kontroli państwa nad nim, spełnia stawiane oczekiwania.** Dlatego postulaty zmiany systemu na państwowy można rozpatrywać co najwyżej w kategoriach polityczno-ideowych. IS oczywiście nie kwestionuje prawa czynnika państwowego do tak właśnie motywowanej zmiany czy wymiany systemu. Warto jednak podkreślić konieczność odpowiedniego wczesnego strategicznego zaplanowania, przygotowania prawnego, technologicznego itp. w odpowiednim horyzoncie

⁵⁰ Dz.U.2019.698

czasowym. Na razie optymalne wydaje się pozostawienie i rozszerzanie systemu istniejącego, natomiast ewentualne zastąpienie innym może lub powinno nastąpić w dłuższym horyzoncie i na podstawie przewidywalnej i realistycznej „mapy drogowej”.

3. **Konieczna jest zmiana podejścia do projektowania nowego systemu – z centralnie sterowanego na rynkowy.** Pozwoli to zoptymalizować wydatki na badania i rozwój nowego rozwiązania dla poboru opłat oraz zapewni wdrożenie odpowiednio przetestowanego oprogramowania i infrastruktury. Kwestia wszelkich dostępów i zasad wdrażania nowych funkcjonalności może być uregulowana umową z podmiotem komercyjnym.